

I RAPPORTI PATRIMONIALI: LE COSE DESTINATE ALL'ESERCIZIO DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA

1. GLI EDIFICI DI CULTO

Per l'esercizio della libertà religiosa risultano fondamentali gli edifici destinati all'esercizio del culto stesso. Nell'ordinamento italiano questi edifici (chiese, moschee, sinagoghe, templi ...) essendo beni di natura patrimoniale sono disciplinati dal diritto comune, salvo poi quanto disposto da disposizioni speciali derivanti da impegni concordatari o da quanto previsto per assicurare la destinazione del bene stesso al suo fine essenziale, cioè quello di bene strumentale per l'esercizio del culto.

Per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, l'art. 5 dell'Accordo di Villa Madama del 1984 (L. 121/1985), in linea con gli articoli 9 e 10 del Concordato del 1929, prevede:

gli edifici aperti al culto non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica (art. 5, com 1); tale norma pone un limite alla disciplina in materia di espropriazione (D.P.R 327/2001), che non si può applicare in mancanza del "previo accordo"

la forza pubblica, tranne il caso di urgente necessità, non potrà entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto pubblico senza previo avviso all'autorità ecclesiastica competente (art. 5, com 2).

Norme analoghe sono predisposte in relazione agli edifici di culto delle confessioni religiose con le quali siano state stipulate delle Intese con lo Stato italiano (Chiese avventiste, Assemblee di Dio in Italia, Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia, Chiesa evangelica luterana, Comunità Ebraica d'Italia. Condizione necessaria e sufficiente è che deve trattarsi di edifici destinati al culto pubblico.

2. GLI EDIFICI DI CULTO NEL CODICE CIVILE

Secondo quanto disposto dall'art. 831, com 1 c.c., i beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del c.c. in quanto non diversamente disposto da leggi speciali che li riguardano. Tale norma si applica quindi anche agli edifici di culto appartenenti agli enti confessionali. Sono quindi disciplinati dal c.c. sia gli edifici del culto, che le pertinenze

legate ad essi (esempio il sagrato della chiesa) e gli accessori, mentre ne risultano estromessi e da risolvere i problemi legati all'esistenza di muri divisorii comuni con fabbricati appartenenti a terzi.

L'art. 831., con 2 c.c., dispone che gli edifici destinati al culto cattolico pubblico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti a tale destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a quando non cessi la destinazione pubblica dell'edificio in questione. Questo vuol dire che relativamente agli edifici destinati al culto cattolico pubblico si deve far riferimento ai canoni 1212 e 1222 c.j.c, in base ai quali l'ordinario diocesano ha il potere di sottrarre una chiesa al culto quando non sia più possibile ricostruirla o quando gravi motivi consiglino di privarla di tale destinazione. Tale tesi del rinvio al c.j.c è stata da una parte della dottrina criticata, in quanto si osserva che la garanzia riservata agli edifici del culto si sostenga proprio sul presupposto della destinazione pubblica dell'edificio: se viene meno tale presupposto per qualsiasi ragione, anche le garanzie di legge vengono meno.

Nel secondo comma, qui in questione, si fa riferimento agli edifici di proprietà privata. Qui il diritto di proprietà subisce una compressione in funzione della destinazione al culto pubblico dell'edificio: ciò che ne risulta compressa è la facoltà di godimento dell'edificio da parte del proprietario. Tale diritto di godimento del proprietario privato ne risulta essere quindi elastico, in quanto torna ad espandersi ogni qualvolta l'uso dell'edificio non sia in contrasto con la sua destinazione di culto pubblico. Questo vuol dire che il proprietario potrà, nei momenti in cui tale edificio non è destinato al culto pubblico, locare l'edificio per scopi profani, così come stabilire un biglietto di ingresso per la visita.

Chiunque ne sia il proprietario, l'edificio destinato al culto pubblico dovrà rispettare l'ordinaria disciplina civilistica in materia di disponibilità dei beni patrimoniali, per cui non potrà essere liberamente alienato, pignorato sequestrato.

Il diritto all'uso pubblico di una chiesa potrà essere fatto valere sia in sede possessoria che petitoria dal rettore dell'edificio stesso o dal suo superiore.

3. ALCUNI ASPETTI PECULIARI DELLA DISCIPLINA CIVILISTICA IN MATERIA DI DESTINAZIONE AL CULTO DEGLI EDIFICI

Tale regime degli edifici di culto si estende anche alle pertinenze (campanile, sacrestia, abitazione del parroco, altri locali parrocchiali, abitazione del vescovo in relazione alla Chiesa cattedrale, tutti quegli ambienti funzionali allo svolgimento dell'attività pubblica di culto: vedi art. 1 D.L. 649/1947).

Nelle chiese di grandi dimensioni, spesso si trovano delle cappelle laterali, che ne costituiscono parte integrante. Può capitare che queste si trovino nel godimento di terzi rispetto al proprietario dell'edificio (esempio ne sono le cappelle gentilizie): in tale caso il carattere perpetuo di godimento deriva dal trasferimento al concessionario del diritto di proprietà della porzione di edificio o dall'attribuzione di un diritto perpetuo di godimento. Nel primo caso si farà riferimento alle norme civilistiche in materia di proprietà; nel secondo caso il diritto reale di godimento risulterà condizionato dal permanere della concessione da parte del proprietario dell'edificio.

L'autorità ecclesiastica può concedere su sua discrezione ad una famiglia così come a soggetti titolari di uno speciale ufficio il diritto di avere un banco riservato nell'edificio di culto. Data la natura discrezionale del diritto, tale concessione potrà essere revocata o modificata dall'autorità ecclesiastica. Data la particolare natura del beneficio, che si fonda su una libera scelta dell'autorità ecclesiastica, in caso di controversia si potranno esperire unicamente i rimedi previsti dall'ordinamento canonico. Solo se tale diritto risulti essere controverso tra più soggetti, diversi dall'autorità ecclesiastica, si potrà adire tale controversia davanti al giudice civile, ma la decisione in merito potrà essere eseguita solo con l'assenso dell'autorità ecclesiastica (art. 5, com 2 Accordo 1984, che prevede la collaborazione dell'autorità ecclesiastica perché la forza pubblica possa accedere al luogo aperto al culto pubblico).

4. L'ART. 831, COM 2 C.C. E LE CONFESIONI DI MINORANZA

L'art. 831, com 2 c.c. prende in considerazione solo gli edifici destinati al culto pubblico della confessione cattolica.

Parte della dottrina afferma che tale diversità di disciplina risulti implicita dalla formulazione dell'articolo stesso, che prevede la destinazione dell'edificio al culto pubblico cattolico. Questo perché tale culto risulta essere quello maggiormente praticato nel territorio italiano. Su tale base si è cercato di estendere tale disciplina ai quei culti non cattolici che sono prevalenti in quella parte del territorio dello Stato (come ad esempio in alcune valli piemontesi - val Pellice - dove il culto prevalente è quello Valdese).

Più rilevanti permangono i dubbi in relazione alla legittimità costituzionale di questa norma in relazione agli artt. 8, com 1 e 19 Cost. in quanto si prevede la libertà religiosa della Chiesa cattolica in relazione alla conservazione degli edifici destinati al culto pubblico, non estendendone, parimenti, la stessa tutela a tutte le altre confessioni.

5. GLI EDIFICI DEL CULTO EBRAICO

Oltre alla garanzia prevista in materia di occupazione ed espropriazione (come visto al punto 1.), gli edifici destinati al culto pubblico ebraico godono di una ulteriore garanzia: anche se appartenenti a privati non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a quando la destinazione stessa al pubblico culto non sia cessata con il consenso della competente autorità della Comunità ebraica o Unione ebraica.

6. IL FONDO EDIFICI DI CULTO

Molte delle chiese presenti nel territorio della Repubblica, per motivazioni storiche, sono di proprietà dello Stato stesso, alcune delle quali di grande rilievo storico-artistico. Il Fondo edifici di culto (ente assimilabile ad una Fondazione e dotato quindi di personalità giuridica) riunisce in un unico patrimonio tali beni. Amministra tali beni in base alle norme che regolano la gestione dei patrimonio dello Stato e la sua amministrazione è affidata al Ministero dell'Interno, che la esercita attraverso la Direzione Centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto (artt. 56 e 57 L. 222/1985; art. 5 D.P.R. 398/2001). I proventi del patrimonio di tale Fondo 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 (art. 58 L. 222/1985).

7. COSTRUZIONE E MANUTENZIONE DEGLI EDIFICI DI CULTO

L'intrinseco collegamento tra esercizio del diritto costituzionale di libertà religiosa e concreta disponibilità dei luoghi destinati a tale esercizio ha legittimato l'intervento dello Stato laico a sostegno dell'edilizia di culto. Chiese ed altre edifici di culto rientrano tra le opere di urbanizzazione secondaria (art. 4 L. 847/1964; modificato con art. 44 L. 865/1971; art. 16, com 8 D.P.R 380/2001). Ciò vuol dire che tali edifici devono essere realizzati dagli organi competenti per la progettazione urbanistica del territorio nel rispetto dei limiti minimi quantitativi previsti da fonti regionali. Tale materia rientra nella competenza regionale (D.Lgs. 112/1998; art. 117 Cost).

Sempre alla competenza regionale è devoluto il compito di individuare i soggetti beneficiari delle aree destinate alla costruzione degli edifici di culto e dei contributi finanziari a carico dei rispettivi enti locali.

Le norme pattizie in materia dispongono che gli edifici di culto e le loro pertinenze costruiti con contributi regionali e comunali, non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono trascorsi almeno venti anni dall'erogazione del contributo. Potrà essere estinto prima del termine ventennale solo su intesa tra autorità ecclesiastica ed autorità civile erogante, previa restituzione delle somme percepite a titolo di contributo.

8. GLI EDIFICI DI CULTO DELLE CONFESIONI DI MINORANZA

Norme contenute nelle Intese con le confessioni diversa da quella cattolica impongono alle competenti autorità civili deputate alla pianificazione del territorio di tenere conto, nella costruzione degli edifici di culto, delle esigenze religiose della popolazione, fatte presenti dalle diverse autorità confessionali. Anche se tale obbligo sussiste solo nei confronti delle confessioni religiose che hanno stipulato Intese con lo Stato, le competenti autorità pubbliche sono obbligate a tener conto delle esigenze religiose degli appartenenti a tutte le confessioni religiose presenti sul territorio della Repubblica (sul fondamento dell'art. 8, com 1 Cost).

9. SEPOLCRI E CAPPELLE FUNERARIE

Nel passato spesso accadeva che il defunto fosse sepolto nel cimitero annesso alla chiesa od addirittura all'interno della chiesa stessa. In tale caso, le tombe, sottoforma di cappelle o sepolcri antichi, costituivano vere e proprie opere d'arte protette dalla legislazione in materia di tutela del patrimonio storico, artistico, archeologico, etnoantropologico (d.Lgs. 42/2004). Tali concessioni, generalmente, erano di natura perpetua, cosicchè il mutamento della persona del proprietario dell'edificio di culto ne risulta irrilevante, fin tanto che l'edificio stesso conserva la sua destinazione, conservando in capo al concessionario un diritto di superficie che, se attribuito senza alcuna scadenza, consente al concessionario di mantenere la proprietà della costruzione. Nel caso l'edificio perda la sua destinazione, i discendenti dei concessionari potrebbero avere interesse a trasportare le salme degli antenati in altro luogo e a rivendicarne la proprietà dei monumenti stessi.

10. SEPOLTURE EBRAICHE

Regole precise e particolari per la sepoltura dei membri delle Comunità ebraiche in Italia sono dettate dall'art. 16 L. 101/1989. Su richiesta delle competenti autorità territoriali della Comunità ebraiche possono essere creati cimiteri ebraici separati o reparti speciali nei cimiteri comunali per la sepoltura dei fedeli di religione ebraica. In ogni caso tali sepolture sono perpetue in conformità alle tradizioni ebraiche ed in deroga a quanto previsto dall'art. 92 D.P.R. 285/1990 in materia di polizia mortuaria, che fissa la durata massima della concessione comunale in 99 anni. Gli oneri connessi in deroga al citato articolo sono a carico degli interessati o alla Comunità o Unione ebraiche in Italia.

11. LE COSE MOBILI DESTINATE AL CULTO

Negli edifici di culto e nelle relative pertinenze vi si possono trovare cose mobili, anch'esse destinate al culto (immagini sacre, arredi, paramenti sacri ...). Nel caso della Chiesa cattolica tali oggetti sono sottoposti ad una particolare disciplina canonica (cann. 1188-1190, 1235-1239; 1171 c.j.c. che più propriamente riguarda tutte le cose sacre). La rilevanza nell'ordinamento italiano di tali oggetti non sta nel carattere sacro degli stessi,

ma nel fatto di essere destinate al culto. L'art. 514, n. 1 c.p.c. dichiara la non pignorabilità delle cose sacre e di quelle che servono per l'esercizio del culto.

In dottrina si è fatto osservare che tale disposizione del c.p.c. sono in contrasto con quelle previste dall'art. 831 c.c. che potendo dichiarare pignorabili gli edifici di culto, ne dichiara quindi implicitamente la pignorabilità delle cose sacre in quanto pertinenze. Tuttavia, tale vincolo è in sé sufficiente a preservare dal pignoramento le cose sacre contenute nell'edificio di culto, in quanto in caso di eventuale pignoramento dell'edificio di culto anche se aperto al pubblico, la norma in questione non sarebbe in grado di garantire la destinazione al culto dell'oggetto pignorato. Da qui la predisposizione di norme ad hoc che escludono la pignorabilità delle pertinenze. Analoga situazione per le cose sacre esistenti presso privati, ma offerte alla pubblica venerazione.

In ogni caso, qualora venga a cessare la destinazione al culto del bene mobile, qualunque ne sia il proprietario, tale bene dovrà seguire il normale regime civilistico in materia di cose mobili.

12. LA TUTELA DEL PATRIMONIO STORICO ED ARTISTICO

- ✓ **Le fonti normative di riferimento.** La L. 1089 del 1.06.1939 ponendo sotto la tutela dello Stato tutte le cose mobili ed immobili aventi valore artistico, storico, archeologico ed etnografico, aveva incluso anche quei beni appartenenti agli enti ecclesiastici. Certo, la norma prevedeva la possibilità di procedere in relazioni quest'ultimi solo in accordo con le autorità ecclesiastiche. Con il successivo **Codice dei beni culturali e del paesaggio** (D.Lgs. 42 del 22/01/2004) oltre a confermare tale principio stabilisce che per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero, e per quanto di loro competenza, le Regioni, provvedono, in relazione alle attività di culto, in accordo con le rispettive autorità confessionali (art. 9).

L'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama (L. 121/1985) stabilisce che la Santa Sede e la Repubblica italiana collaborano per la tutela del patrimonio artistico e storico. A tal fine le due parti concorderanno le opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione ed il godimento dei beni culturali di interesse religioso

appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche. Tale norma ha fatto rientrare la materia nel campo delle *res mixtae*, benché siano di competenza esclusiva dello Stato, in quanto l'interesse legato a queste cose non è solo legato alla libertà religiosa dei singoli o delle confessioni religiose, ma si riferisca alla salvaguardia del patrimonio storico, artistico, culturale dello Stato italiano. Tale disciplina ha previsto quindi la contrattazione bilaterale tra Stato e Chiesa circa l'emanazione di atti e provvedimenti amministrativi riguardanti i beni culturali d'interesse religioso, un tipo di attività inquadrabile nelle disposizioni previste dall'art. 11 L. 241/1990.

- ✓ **L'intesa tra il Ministero e la CEI del 26 gennaio 2005.** Al fine di realizzare in pratica quella collaborazione prevista dall'art. 12 dell'Accordo, il Ministero per i beni culturali e il Presidente della CEI hanno raggiunto un'intesa di carattere procedimentale già in data 13 settembre 1996, sostituita poi (alla luce del nuovo Codice dei beni culturali) dall'intesa stipulata il 26 gennaio 2005 (resa esecutiva dal D.P.R. 78/2005). In base a questa gli organi chiamati a collaborare sono:
- a **livello centrale**, il Ministero per le attività culturali o i vari capi dipartimento o direttori generali del dicastero, da una parte, ed il Presidente CEI o persona da lui delegata dall'altra
 - a **livello regionale** i direttori generali ed i Presidenti delle varie Confederazioni episcopali regionali (o persone da questo delegate)
 - a livello locale i Soprintendenti ed i vescovi diocesani (o persone da essi delegate).

Tale collaborazione si articola attraverso diverse modalità:

- riunioni bilaterali per informarsi reciprocamente delle diverse iniziative che le parti intendono adottare per definire programmi, progetti di interventi, con la relativa previsione di spesa (art. 1, com 4)
- circa l'inventariazione e la catalogazione dei beni culturali mobili ed immobili, la CEI collabora allo svolgimento di tali attività a cura del Ministero e questo assicura, dove possibile, il sostegno all'attività di inventariazione promossa dalla CEI; la parti poi garantiscono pieno accesso ai dati del lavoro svolto; per tali lavori Ministero e CEI possono stipulare particolari accordi (art. 2, com 3)

- circa il finanziamento dei diversi interventi si prevede l'intervento dello Stato, delle istituzioni ed enti ecclesiastici interessati ed eventualmente anche di terzi (art. 3); inoltre si prevede la più ampia informazione circa le determinazioni finali e l'attuazione delle programmazioni annuali e pluriennali, nonché dello svolgimento de conclusione degli interventi e delle diverse iniziative previste dall'articolo precedente (art. 4).

L'Intesa stipulata ha inoltre definito i criteri di fondo per l'applicazione delle garanzie legate alle esigenze dell'esercizio del culto, stabilendo che ogni iniziativa deve essere sempre presa d'intesa con il vescovo diocesano competente per territorio.

- ✓ **L'osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica.** Al fine di verificare la continuità dell'opera di collaborazione prevista dall'intesa, esaminare problemi, suggerire orientamenti, continua ad operare l'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica, organo già previsto nell'Intesa del 1996. Tale organo è composto in modo paritetico da rappresentanti del Ministero (capi dipartimento) e rappresentanti della CEI ed è presieduto in modo congiunto da un rappresentante del Ministero e da un vescovo (rappresentante CEI). Le riunioni sono convocate almeno una volta a semestre e possono essere invitati a partecipare rappresentanti di amministrazioni ed enti pubblici, istituzioni ecclesiastiche in relazione alle questioni all'ordine del giorno (art. 7)
- ✓ **Gli archivi e le biblioteche degli enti ecclesiastici.** A questo riguardo l'art. 12 dell'Accordo del 1984 prevede che la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti ed istituzioni ecclesiastiche saranno favorite ed agevolate sulla base di intese tra i competenti organi dello Stato e della Chiesa. L'Intesa del 1996, in relazione ad archivi e biblioteche di proprietà di associazioni religiose civilmente riconosciute, prevedeva la partecipazione delle Province nella collaborazione tra Stato ed organi confessionali. Le richieste di intervento su beni librari dovevano essere presentate al Ministero tramite il vescovo diocesano (art. 5, com. 3). Con D.P.R. 189/2000 è stata resa esecutiva un'intesa tra

Ministero per i beni e le attività culturali ed il Presidente CEI in relazione alla conservazione e consultazione degli archivi e delle biblioteche appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche. Tale nuova intesa si pone in collegamento con quella del 1996, sviluppandone i contenuti. Se quella del 1996 si limitava a identificare le forme e le procedure di collaborazione, questa (confermata poi con l'accordo del 2005) attua in modo capillare la collaborazione, specificando le forme in riferimento agli archivi di interesse storico ed alle biblioteche appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, al fine di agevolare e favorirne la conservazione e consultazione. Quindi, in seno all'art. 1 dell'Intesa si sono affermati tre principi generali per la realizzazione dei quali si richiede un intervento congiunto Stato-Chiesa (o perlomeno di uno dei due):

- i beni culturali di carattere documentario ed archivistico di interesse storico appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche devono rimanere nei luoghi di formazione o di attuale conservazione
- Ministero e CEI concordano sulla necessità di assicurare, per le proprie competenze, ogni intervento per garantire misure di sicurezza, antifurto, antincendio, e contro il degrado degli edifici ove sono conservati gli archivi
- in caso di necessità o di soppressione di diocesi o parrocchie, gli archivi devono essere depositati presso l'archivio della parrocchia o quello storico della diocesi di appartenenza. Nel caso di archivi relativi ad istituti di vita consacrata o società di vita apostolica il deposito, quando necessario, avviene presso l'archivio storico della Provincia di competenza; in mancanza di questa presso l'archivio storico generale o presso una struttura analoga, purchè in territorio italiano dei medesimi istituti o società

Secondo le disposizioni degli artt. 101 e 102 del Codice per i beni culturali, è di competenza delle Regioni la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato. In particolare l'art. 112 stabilisce che lo Stato, Regioni ed enti pubblici territoriali possono stipulare accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di intervento per valorizzare i beni in oggetto e per elaborare i piani di sviluppo culturale. Tali accordi possono essere definiti

anche su piani sub-regionali in rapporto ad ambiti territoriali ben definiti e possono anche riguardare beni di proprietà privata.

Per quanto riguarda la consultazione degli archivi presenti nello Stato della Città del Vaticano (Stato estero) e nel Palazzo del Laterano (che gode di regime di extraterritorialità) è rimessa alla disciplina dettata dalla Santa Sede in base all'art. 18 del Trattato, così come previsto dalla L. 810/1929.

Ai sensi dell'art. 8 Cost. anche in molte Intese stipulate dalle confessioni diverse da quella cattolica sono previste norme dirette a creare la collaborazione fra Stato e confessione in relazione alla tutela e valorizzazione del patrimonio artistico, storico, culturale, ambientale, architettonico, archivistico e librario appartenente alle confessioni stesse. In particolare per le confessioni valdesi ed ebraica è prevista la costituzione di commissioni miste al fine di favorire tutto il lavoro di conservazione e valorizzazione del suddetto patrimonio.