



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno X - n. 2-2015  
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

20



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno X - n. 2-2015  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli (†)  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

**Parte III**

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

# *In tema di finanziamento pubblico dell'edilizia di culto cattolico, tra istanze di libertà ed esigenze di contenimento della spesa pubblica*

LUIGI LACROCE

## 1. *Premessa*

Il fenomeno del “*disordine delle fonti*”<sup>1</sup>, dovuto sia ad un crescendo di soggetti titolari del potere di produzione normativa sia ad una loro de-tipizzazione<sup>2</sup>, non sembra estraneo alla disciplina del finanziamento pubblico dell'edilizia di culto cattolico.

A compromettere il piramidale sistema delle fonti normative<sup>3</sup> contribuisce un'attività legislativa poco attenta a garantire coerenza sistematica all'ordinamento e ridotta oramai quasi esclusivamente ad interventi, peraltro necessari ed indifferibili, di risposta a problemi di natura economico-finanziaria.

Nuove norme introdotte in vari settori dell'ordinamento e considerate funzionali alle finalità di contenimento della spesa pubblica hanno, infatti, seppur indirettamente, intaccato il sistema delle fonti della disciplina relativa al finanziamento dell'edilizia di culto cattolico, facendo sorgere problemi di natura interpretativa sulla condizione giuridica degli edifici di culto cattolico nel diritto attuale<sup>4</sup> e riproponendo, al contempo, l'antica questione del

---

<sup>1</sup> L'icastica espressione è tratta da UMBERTO BRECCIA, *Immagini della giuridicità contemporanea tra disordine delle fonti e ritorno al diritto*, in *Politica del diritto*, XXXVII, 2006, p. 361; GIORGIO BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti del diritto*, in *L'autonomia privata e le autorità indipendenti*, a cura di GREGORIO GITTI, in *Il Mulino*, 2006, p. 52.

<sup>2</sup> NATALINO IRTI, *Sul problema delle fonti del diritto*, in *Rivista trimestrale diritto processuale civile*, 2001, p. 702; LUIGI MENGONI, *Note sul rapporto tra fonti di diritto comunitario e fonti di diritto interno degli Stati membri*, in *Rivista trimestrale diritto processuale civile*, 1997, p. 23.

<sup>3</sup> Sulla crisi del diritto così come si è andato affermando nell'età moderna si rinvia a PAOLO GROSSI, *Un impegno per il giurista di oggi: ripensare le fonti del diritto*, in *Paolo Grossi (Maestri del diritto, 3)*, a cura di GUIDO ALPA, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 19; Id., *La fantasia nel diritto*, in *Quaderni fiorentini*, 15, 1986, p. 589; Id., *Società, diritto, Stato*, Giuffrè, Milano, 2006; Id., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>4</sup> Cfr. ANDREA BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio*

rapporto tra fonti pattizie e fonti unilaterali nelle materie oggetto di accordi con la Chiesa cattolica<sup>5</sup>.

Scopo della presente nota è di segnalare la limitata attenzione su questo tema e mettere così in evidenza come ciò riveli non solo quanto sia lontana la sensibilità del legislatore per i problemi pratici della libertà religiosa quant'anche che la stagione che si sta vivendo non sarà, con molta probabilità, in grado di maturare alcuna sistematica risposta ai sempre più complessi rapporti tra Stato e confessioni religiose.

## 2. *Inquadramento sistematico della disciplina pattizia e unilaterale sull'edilizia di culto cattolico*

Com'è noto l'ordinamento giuridico italiano ha disciplinato e disciplina la materia dell'edilizia di culto cattolico sia attraverso norme unilaterali statali sia attraverso norme pattizie sia ancora attraverso norme statali integrative del diritto pattizio. Semplificativamente, vi sono norme sul regime giuridico<sup>6</sup>, norme sulla costruzione e sulla manutenzione e norme sul finanziamento pubblico<sup>7</sup>.

Riguardo il regime giuridico degli edifici di culto cattolico<sup>8</sup> la disposizio-

---

*di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, 1, p. 3; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Dalle chiese agli edifici di culto*, in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di DANIELE PERSIANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 3. Sull'ampia letteratura in materia di edilizia di culto prima della riforma del Concordato del 1929 si rinvia a DOMENICO BARILLARO, *Nozione giuridica dell'edificio destinato al culto*, in *Archivio giuridico*, 1959, p. 3; ANTONIO VITALE, *L'art. 831, comma 2, c.c.*, in *Giustizia civile*, 1974, p. 602; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto*, I, *Problemi generali*, Giuffrè, Milano, 1979; GIUSEPPE LEZIROLI, *In tema di edifici di culto (osservazioni preliminari)*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 381.

<sup>5</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il sistema di accordi con la Chiesa cattolica e l'incidenza delle fonti unilaterali statali*, Relazione tenuta al Convegno: *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Bari, 17 – 18 settembre 2009, in *www.statoechiese.it*

<sup>6</sup> Vasta è la letteratura sul regime giuridico degli edifici di culto, tra i numerosi contributi si segnala MARIO PETRONCELLI, *La condizione giuridica degli edifici di culto e il nuovo codice civile*, in *Archivio diritto ecclesiastico*, 1941, p. 31; LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo della "deputatio ad cultum publicum"*, in *Diritto ecclesiastico*, 1950, p. 250; LORENZO SPINELLI, *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, in *Foro italiano*, 1954, IV, 153; GIUSEPPE LEZIROLI, *Edifici di culto cattolico*, in *Diritto ecclesiastico*, 1994, I, p. 859; CHIARA MINELLI (a cura di) *L'edificio di culto. Profili giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 1995; ANDREA BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831, II ed.*, Giuffrè, Milano, 2013.

<sup>7</sup> Sul punto si rinvia a FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XII ed., aggiornamento a cura di ANDREA BETTETINI e GAETANO LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2015, p. 355 e seg; RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Diritto ecclesiastico*, 1994, I, p. 768; LUCIANO ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Giuffrè, Milano, 1990.

<sup>8</sup> MARIO PETRONCELLI, *Usucapione di edifici di culto e comunione di muro divisorio*, in *Diritto ecclesiastico*, 1946, p. 243; PIO FEDELE, *Se gli edifici di culto siano esenti dalla comunione coattiva*

ne principale è contenuta nell'art. 5 dell'Accordo del 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984 (legge 25 marzo 1985, n. 121), mentre una fonte unilaterale, l'art. 831, II comma del codice civile, riserva agli edifici di culto uno speciale statuto circa il regime della proprietà<sup>9</sup>.

Più ampio ed articolato è, invece, l'ambito applicativo e più numerosi i soggetti competenti a legiferare in materia di costruzione e manutenzione degli edifici di culto. In tempi meno recenti, è lo Stato, in via unilaterale, a occuparsi direttamente della costruzione degli edifici di culto assumendosi totalmente l'onere della ricostruzione o riparazione degli edifici di culto distrutti o danneggiati dalla guerra<sup>10</sup>. Questi interventi legislativi, inizialmente giustificati dal loro carattere straordinario e legati alle vicende della ricostruzione post-bellica, sono divenuti nel tempo strumenti ordinari per la costruzione degli edifici di culto. Alle norme statali si sono poi aggiunte le norme regionali. Le Regioni, infatti, hanno iniziato ad occuparsi della costruzione degli edifici di culto quando la materia del governo del territorio è divenuta materia concorrente con la legislazione dello Stato<sup>11</sup>. Dovendosi occupare di governo del territorio e dunque di disciplina della materia degli spazi e delle aree su cui costruire, del contributo di costruzione, della suddivisione degli oneri di urbanizzazione<sup>12</sup>, le Regioni hanno cominciato a legiferare anche in

---

*del muro divisorio*, in *Foro italiano*, 1946, I, 868; ANTONINO DE STEFANO, *In tema di pertinenze immobiliari dell'edificio destinato al culto*, in *Diritto ecclesiastico*, 1951, p. 863; PIETRO GISMONDI, *Le limitazioni alle facoltà di godimento del privato proprietario degli edifici destinati al culto cattolico*, in *Foro italiano*, 1952, I, 605; GIUSEPPE LO SURDO, *Concetto di pertinenza e sue applicazioni in tema di qualificazione dei locali accessori dell'edificio destinato al culto*, in *Diritto ecclesiastico*, 1958, II, p. 225; CHIARA MINELLI, *La rilevanza giuridica della "Deputatio ad cultum" (art. 831 Codice civile)*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di JUAN IGNACIO ARRIETA, Marcianum Press, Venezia, 2007, p. 257; PAOLO CAVANA, *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, I, p. 49; Id., *Il problema degli edifici di culto dismessi*, in *www.statoechiese.it*; ANDREA BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831, cit.*, p. 159; VENERANDO MARANO, *Art. 831 c.c. Beni degli enti ecclesiastici ed edifici di culto*, in *Commentario del Codice civile*, (diretto da ENRICO GABRIELLI), *Della Proprietà*, (a cura di ANTONIO IANNARELLI e FRANCESCO MACARIO), Vol. I, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>9</sup> Sul punto, più di recente, rispetto alla vasta letteratura, cfr. ANDREA BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831, II ed.*, cit., p. 164; VENERANDO MARANO, *La proprietà*, in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 37; CARLO CARDIA, *La condizione giuridica*, *ibidem*, p. 9.

<sup>10</sup> ANTONINO DE STEFANO, *Il ripristino degli edifici di culto danneggiati o distrutti dagli eventi bellici*, in *Diritto ecclesiastico*, 1950, p. 996.

<sup>11</sup> FRANCESCO GALGANO, *Le Regioni e il governo della società civile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1997, p. 329; GIUSEPPE FRANCO FERRARI, GIAMPAOLO PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003.

<sup>12</sup> VALERIO TOZZI, *La disciplina regionale dell'edilizia di culto*, in RAFFAELE BOTTA, *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di, Giuffrè, Milano, 1994, p. 27; ALBERTO ROCCELLA, *La legislazione regionale*, in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 79.

ordine alla costruzione degli edifici di culto<sup>13</sup>.

Con riguardo ancora alla materia della costruzione e manutenzione occorre ricordare che accanto alle norme statali e regionali vengono in rilievo una pluralità di fonti che, disciplinando altre materie che toccano indirettamente anche la disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici di culto, creano non pochi problemi di sovrapposizioni di fonti. È il caso ad esempio delle norme in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali o anche delle norme in materia di turismo religioso. Si tratta di norme che solo indirettamente sono riconducibili alla costruzione e manutenzione degli edifici di culto ma che, tuttavia, sono destinate a disciplinare lo stesso bene giuridico, vale a dire la tutela delle esigenze di culto della persona e della comunità.

Infine, l'ambito normativo del finanziamento pubblico dell'edilizia di culto cattolico<sup>14</sup>. Anche in questo settore vi sono norme unilaterali statali e norme pattizie a disciplinare la materia. Tuttavia, la norma base del sistema di finanziamento pubblico dell'edilizia di culto è rappresentata dall'art. 53 della legge 20 maggio 1985, n. 222<sup>15</sup>, una norma unilaterale statale che riproduce una fonte pattizia (l. 20 maggio 1985, n. 206, di ratifica ed esecuzione del Protocollo 15 novembre 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede che approva le norme per la disciplina della materia dei beni e degli enti ecclesiastici) ma che non può essere oggetto di modifica o abrogazione unilaterale mediante procedura legislativa ordinaria, occorrendo a tal fine una nuova legge esecutiva di un nuovo accordo con la Santa Sede ovvero una procedura aggravata di modifica legislativa.

L'art. 53 della citata legge prevede che gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico e delle relative pertinenti opere parrocchiali sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni di cui alle leggi 22 ottobre 1971, n. 865 e 28 gennaio 1977, n. 10 e successive modificazioni.

Il sistema di finanziamento cui ha dato luogo l'art. 53 prevede, così, che presso ogni Comune sia costituito un fondo con le somme percepite dal rilascio delle concessione edilizie e dalla applicazione delle sanzioni amministrative irrogate per la violazione delle norme urbanistiche, e che attraverso

---

<sup>13</sup> ALBERTO ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *Jus*, 1995, p. 301.

<sup>14</sup> RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento degli edifici di culto*, in *Diritto ecclesiastico*, 1994, I, p. 768; VALERIO TOZZI, *Il finanziamento pubblico dell'edilizia di culto*, in *Quaderni. diritto politica ecclesiastica*, 1998, I, p. 83.

<sup>15</sup> L'art. 48 della legge 222 del 1985 stabilisce che una quota dell'8 per mille dell'irpef sia utilizzata dalla Chiesa cattolica per esigenze di culto della popolazione, sul punto cfr. nota n. 21.

tale fondo ciascun Comune provveda a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, inclusi gli edifici di culto in quanto opere di urbanizzazione secondaria.

Il rinvio da parte del legislatore pattizio alle leggi statali in materia urbanistica costituisce l'aspetto più caratteristico del sistema di finanziamento pubblico dell'edilizia di culto. Con questo sistema la disciplina unilaterale stabilita in materia urbanistica diventa norma principale pattizia della disciplina del finanziamento pubblico dell'edilizia di culto.

Questo modello di finanziamento previsto dal legislatore concordatario nell'art. 53 della legge 222 del 1985 è stato poi ripreso e riprodotto anche nelle singole legislazioni regionali quando le Regioni hanno cominciato a dare attuazione alla previsione costituzionale circa la loro competenza in materia di governo del territorio. Le Regioni, infatti, legiferando in materia urbanistica hanno fatto proprio il modello previsto dal legislatore pattizio, prevedendo specifiche norme sul contributo di costruzione, sul trasferimento delle aree, sulle quote degli oneri di urbanizzazione e hanno stabilito, attraverso specifiche disposizioni regionali, conformemente a quanto prescrive il citato art. 53 (gli impegni finanziari... sono determinati dalle autorità civili...) e in base alla loro competenza in materia, la percentuale del c.d. fondo Bucalossi che i Comuni hanno l'obbligo di destinare alla costruzione e manutenzione di edifici di culto e pertinenze parrocchiali.

Non mancano, tuttavia, Regioni che, oltre al modello descritto, per vari motivi e anche probabilmente per superare contestazioni di legittimità costituzionale, rispetto ai principi di uguaglianza e non discriminazione nei confronti delle altre confessioni religiose presenti sul territorio regionale, destinano delle ulteriori somme in bilancio per finanziare l'edilizia religiosa: basti pensare al programma varato dalla Regione Lombardia finanziato con l'impiego di appositi fondi previsti per le infrastrutture sociali o anche ai finanziamenti concessi per interventi su edifici di culto annualmente previsti nella legge di bilancio della Regione Calabria<sup>16</sup>.

Con l'introduzione del nuovo regime di finanziamento pubblico dell'edilizia di culto cattolico il legislatore pattizio ha anche provveduto ad abrogare (art. 74 l. 222/1985) le varie leggi statali mediante le quali fino ad allora lo Stato aveva provveduto a finanziare l'edilizia di culto (l. 18 dicembre 1952, n. 2522; l. 18 aprile 1962, n. 168), e a sopprimere i capitoli di spesa relativi al finanziamento delle costruzioni di nuovi edifici di culto ad opera del Ministero dei lavori pubblici (art. 47 l. 222/1985).

---

<sup>16</sup> Per un approfondimento cfr. ANDREA BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici*. Art. 831, cit., p. 190.

L'abrogazione non ha riguardato però quelle disposizioni che prevedono finanziamenti a favore dell'edilizia di culto per il soddisfacimento di specifici interessi pubblici quali la valorizzazione e la promozione del patrimonio storico artistico, il recupero del patrimonio a seguito di calamità naturali, o per specifiche esigenze delle popolazioni locali.

L'Intesa tecnico-interpretativa firmata dallo Stato e dalla Santa Sede il 30 aprile 1997, a chiarimento della normativa bilaterale in materia di edilizia di culto, ha confermato detta interpretazione, stabilendo la piena legittimità degli aiuti all'edilizia di culto per la soddisfazione di specifici interessi pubblici, nonostante l'art. 74 della legge 222/1985. Secondo tale Intesa è, infatti, fatta salva, anche dopo l'Accordo del 1984, la competenza dei Comuni in materia di edilizia di culto a sostegno dell'edilizia di culto "per il soddisfacimento di esigenze locali".

Una competenza che è prevista, ancora oggi, anche nella normativa statale qual è il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e che all'art. 13 prevede che: "spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze".

### *3. L'incidenza delle norme unilaterali statali sulla disciplina pattizia del finanziamento pubblico dell'edilizia di culto: problemi di coordinamento e incertezze interpretative*

Come si è visto, dunque, nel settore del finanziamento pubblico dell'edilizia di culto concorrono a delineare la relativa disciplina norme di derivazione pattizia accanto a norme statali e regionali integrative ed attuative del diritto pattizio. Una pluralità di fonti il cui coordinamento non sempre è agevole, soprattutto quando il legislatore interviene su norme unilaterali statali che sono allo stesso tempo fonti attuative e integrative del diritto pattizio ovvero con provvedimenti unilaterali che rendono inefficace l'impegno statale a favore del finanziamento pubblico dell'edilizia di culto.

Un fenomeno che negli ultimi anni, come accennato, è cresciuto notevolmente, e che ha avallato prassi interpretative ad opera di amministrazioni comunali elusive della disciplina pattizia relativa al finanziamento pubblico dell'edilizia di culto.

Ciò si è dato, in particolare, a seguito dell'introduzione nel nostro ordina-

mento del Patto di stabilità interno<sup>17</sup>. Uno speciale strumento cui il legislatore ha affidato il compito di programmare, assicurare e dare certezza, sin dal momento della redazione del bilancio preventivo, delle entità e tipologie di entrata e di spesa per raggiungere il saldo programmato.

Molte amministrazioni comunali, infatti, in nome del rispetto del Patto di stabilità hanno sostenuto di poter legittimamente “distrarre” i proventi del fondo c.d. Bucalossi per assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati nel patto di stabilità, e assicurare l'equilibrio tra entrate e uscite di bilancio. Un'interpretazione questa che ha compromesso palesemente il sistema di finanziamento pubblico dell'edilizia di culto così come previsto nell'art. 53 della legge n. 222 del 1985.

È noto, infatti, che il sistema di finanziamento pubblico dell'edilizia di culto previsto dalla vigente normativa (art. 53, l. 222/1985) obbliga i Comu-

---

<sup>17</sup> Il patto di stabilità interno è lo strumento cui il legislatore ha affidato il compito di stabilire obiettivi e vincoli della gestione finanziaria di Regioni ed Enti locali ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'UEM. Le regole del patto di stabilità sono formulate in sede di manovra di finanza pubblica ed inquadrate quali principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del titolo V della Costituzione.

La definizione delle regole del Patto di stabilità è rivista di anno in anno in particolare per quanto concerne la definizione dei vincoli imposti alle diverse tipologie di enti territoriali. Nel 2002, in particolare, le regole del patto di stabilità sono state definite in modo differenziato per le Regioni e per gli Enti locali. In particolare, per le Regioni, il Patto di stabilità è stato formulato in termini di limitazioni alla crescita delle spese correnti, in sostituzione del vincolo sul disavanzo; per questi enti, peraltro, sono state previste regole specifiche con riferimento alla spesa sanitaria. Per gli Enti locali, invece, il Patto è rimasto fondato sul principio del controllo dei saldi, anche se vincoli aggiuntivi sulla crescita delle spese di natura corrente sono stati affiancati all'obiettivo di riduzione del disavanzo finanziario. La legge finanziaria per il 2005 ha completamente rivisto il Patto di stabilità. In linea con l'applicazione del principio dell'evoluzione controllata della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche la disciplina del Patto è stata definita in maniera uniforme per tutte le tipologie di enti territoriali, prevedendo un unico vincolo all'incremento delle spese finali degli enti territoriali. Per gli Enti locali, inoltre, i vincoli all'incremento delle spese finali sono applicati in maniera più o meno stringente a seconda della c.d. “virtuosità” dell'ente, misurata con riferimento al livello medio *pro-capite* della spesa corrente registrata dall'ente medesimo nel triennio precedente. Molte sono le voci di spesa escluse dal Patto, fra esse rientrano le spese per il personale, le spese per interessi e le spese di carattere sociale.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno comporta l'applicazione di un serie di misure sanzionatorie. Sono previste una serie di misure di carattere sanzionatorio nei confronti degli Enti locali che non rispettino gli obiettivi del Patto di stabilità: divieto di effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti.

Il sistema sanzionatorio è stato completamente rivisto con il d.l. n. 112 del 2008 e da ultimo con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 che, nell'ambito delle misure attuative della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, reca la disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni.

ni a versare alle Diocesi una percentuale degli oneri della legge c.d. Bucalossi per finanziare l'edilizia di culto e non lasci, a riguardo, alcuna discrezionalità alle amministrazioni comunali. Si tratta per i Comuni di una spesa obbligatoria prescritta in una legge esecutiva di un impegno assunto con la Santa Sede, e che i Comuni devono iscrivere annualmente in bilancio. Una spesa prevista per adempire ad un impegno internazionale assunto con la Santa Sede e la cui misura è stabilita con legge regionale e che non può essere de-rubricata a spesa discrezionale.

A nulla può rilevare a riguardo il richiamo al rispetto del Patto di stabilità. Infatti, la spesa per l'edilizia di culto è una tipologia di spesa obbligatoria che va inserita nel bilancio di previsione, e non può essere elusa accampando ragioni di rispetto dei saldi finanziari previsti nel Patto di stabilità, non fosse altro perché al momento della redazione del bilancio di previsione essa deve essere già inserita e programmata coerentemente al saldo finanziario che il Patto di stabilità obbliga a conseguire<sup>18</sup>. Il saldo finanziario è, infatti, già stabilito nel bilancio di previsione e non può non contenere anche la spesa a favore dell'edilizia di culto nella misura prevista dalla legge e nel pieno rispetto del Patto di stabilità stesso.

Pertanto, in occasione della redazione del bilancio di previsione i Comuni sono tenuti ad inserire obbligatoriamente la misura di finanziamento per l'edilizia di culto, come impone la legge, non essendoci a riguardo alcuna valutazione discrezionale sulla spesa. Essa va inserita nella misura prevista dalla legge regionale e liquidata, a consuntivo, in ragione dell'entità del fondo per come annualmente costituito. Del resto una tale spesa prevista da una legge regionale se non fosse liquidata, poiché non ricade nell'esercizio di una valutazione discrezionale del Comune sia nell'*an* sia nel *quantum*, potrebbe essere eseguita coattivamente attraverso la nomina giudiziale di un commissario *ad acta*.

Accanto alle suddette ragioni tecniche concorre, sul piano più propriamente giuridico, a negare valore alla richiamata tesi, secondo cui il rispetto del Patto di stabilità rende legittimo il diniego da parte delle amministrazioni comunali al finanziamento pubblico dell'edilizia di culto, il principio per cui le disposizioni normative unilaterali non hanno la forza di rendere inefficaci le previsioni di cui alla disciplina di esecuzione dell'Accordo tra la

---

<sup>18</sup> Le amministrazioni pubbliche nell'adottare il proprio bilancio di previsione, che è lo strumento normativo e contabile che serve a dare certezza sulle relative ripartizioni di spesa e di entrata e sul raggiungimento del saldo finanziario, devono assicurare il rispetto del Patto di stabilità per raggiungere il saldo finanziario, mentre attraverso il bilancio consuntivo, al netto delle variazioni richieste in corso d'anno, e nel rispetto delle regole contabili, devono realizzare il saldo programmato.

Repubblica italiana e la Santa Sede del 1984, tra le quali rientra, appunto, la disciplina sul finanziamento pubblico dell'edilizia di culto.

Tralasciando qui le diverse opinioni in dottrina<sup>19</sup> circa la garanzia costituzionale della legge di esecuzione dell'Accordo del 1984 di modifica del Concordato lateranense del 1929, è, tuttavia, pacificamente ammesso che la legge n. 222 del 1985 è rivestita di una forza che resiste alle modificazioni unilateralmente imposte con legge ordinaria successiva, e pertanto gli atti legislativi ordinari unilaterali dello Stato non possono derogare o modificare le previsioni normative in essa contenute. Le legge statali unilaterali richiamate nella legge n. 222 del 1985, poiché contribuiscono a ridisegnare il sistema di finanziamento pubblico dell'edilizia di culto, non possono essere modificate unilateralmente dal legislatore statale con legge ordinaria poiché restano assorbite nella normativa pattizia che le conferisce una forza passiva peculiare, rispetto alla quale le previsioni unilaterali statali successive restano prive di efficacia. Le leggi unilaterali ordinarie dello Stato non possono, dunque, incidere sulle leggi statali integrative o attuative di disposizioni contenute in norme esecutive degli Accordi tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

Pertanto, l'obiettivo del raggiungimento dei saldi finanziari previsto nel Patto di stabilità con legge unilaterale statale non può privare di efficacia la previsione normativa contenuta in una norma esecutiva di recepimento di un accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

Alla luce di quanto detto è evidente, dunque, che il richiamo al rispetto del Patto di stabilità da parte delle amministrazioni comunali è valso esclusivamente a eludere l'impegno al finanziamento pubblico dell'edilizia di culto.

Non si può, tuttavia, ignorare che alla suddetta prassi amministrativa sembra aver notevolmente contribuito lo stesso legislatore, che ha dato prova in talune circostanze di ignorare o di voler ignorare il valore e la collocazione gerarchica della legge n. 222 del 1985.

A titolo d'esempio, in occasione dell'approvazione della legge finanziaria 2008 il legislatore non ha mancato di autorizzare i Comuni ad utilizzare i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste in materia di edilizia per far fronte alle spese correnti, in concreto a destinare quelle risorse originariamente destinate anche all'edilizia di culto ad altre finalità (l. 24 dicembre 2007, n. 244).

La norma in questione è contenuta nell'art. 2, comma 8, della citata legge del 2007, n. 244, e stabilisce che: "per gli anni dal 2008 al 2015, i proventi

---

<sup>19</sup> Più di recente cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, in AA. VV., *Commentario del Codice civile. Delle Persone* (diretto da ENRICO GABRIELLI), Vol. III, *Leggi collegate*, (a cura di ANGELO BARBA, STEFANO PAGLIANTINI), Giappichelli, Torino, 2013.

delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale”.

La stessa disposizione è stata peraltro confermata anche da più recenti disposizioni finanziarie (art. 2, comma 41, del d. l. 29 dicembre 2010, n. 225 e successivamente dall'art. 10, comma 4 *ter*, del d. l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e dall'art. 1, comma 536, della l. 23 dicembre 2014, n. 190).

Anche in questo caso, avendo la citata disposizione autorizzato le amministrazioni comunali ad impiegare quelle somme destinate anche all'edilizia di culto per finanziare spese correnti, si è, in concreto, proceduto a modificare attraverso una legge ordinaria il sistema di finanziamento pubblico dell'edilizia di culto fissato in una norma pattizia, rendendo vano così, nei fatti, il contenuto dell'impegno assunto con la Chiesa cattolica circa il finanziamento dell'edilizia di culto. Tutto questo, ancora una volta, in spregio al valore gerarchico della fonte normativa che disciplina il sistema di finanziamento degli edifici di culto, sistema che a seguito dell'Accordo del 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede è stato ricondotto dall'ambito di esclusiva competenza statale all'ambito dei rapporti pattizi tra Stato e Chiesa cattolica, divenendo così materia concordataria non soggetta a revisione unilaterale mediante legislazione unilaterale statale.

Infatti, come abbiamo già ricordato, l'obbligo per i Comuni di versare alle Diocesi una percentuale degli oneri della legge c.d. Bucalossi nasce da un impegno assunto con la Chiesa cattolica, ed è recepito in una legge che non è suscettibile di modifiche unilaterali statali se non con legge di revisione costituzionale (art. 53, l. 222/1985). Quel vincolo di destinazione, ripreso e fatto proprio da norme rinforzate quali sono le citate leggi n. 206 e 222 del 1985, resiste alla abrogazione passiva del legislatore ordinario, non potendo una legge statale unilaterale autorizzare i Comuni a impiegare per altre finalità le somme vincolate per la realizzazione di edifici di culto. Le leggi unilaterali ordinarie dello Stato non possono incidere sulle leggi statali integrative o attuative di disposizioni contenute in norme esecutive degli Accordi tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

Nel caso assunto ad esempio, il legislatore nazionale, intervenendo su quella parte della legge c.d. Bucalossi che prevede il vincolo di destinazione dei proventi della concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative (art. 2,

comma 8, l. 24 dicembre 2007, n. 244), ed autorizzando i Comuni di fatto a “distrarre” i proventi del fondo c.d. Bucalossi ha, ancora una volta, mostrato di disattendere il valore e la forza di cui la legge n. 222 del 1985 è rivestita. Essa resiste alle modificazioni unilateralmente imposte con legge ordinaria successiva, e pertanto gli atti legislativi ordinari unilaterali dello Stato non possono derogare o modificare le previsioni normative in essa contenute.

Anche in questo caso la “leggerezza” del legislatore nazionale<sup>20</sup> ha favorito l’elusione dell’impegno concordatario sul finanziamento dell’edilizia di culto. Molte amministrazioni comunali hanno, infatti, omesso negli ultimi anni, nell’incertezza interpretativa e nella confusione ingenerata dai citati provvedimenti normativi, di finanziare l’edilizia di culto.

Un precedente analogo, che ha fornito un ulteriore pretesto per negare nella prassi il finanziamento all’edilizia di culto, si è avuto in occasione della redazione del testo unico in materia edilizia.

Con l’art. 136 del d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378 il legislatore ha, infatti, disposto l’abrogazione dell’art. 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Il citato art. 12 stabiliva, come già ricordato, un vincolo di destinazione delle somme derivanti dalle concessioni e sanzioni in materia di costruzione alla realizzazione di opere di urbanizzazione inclusi gli edifici di culto, assicurando così un finanziamento certo all’edilizia di culto.

L’abrogazione formale dell’art. 12 della legge n. 10 del 1977 non poteva far venir meno nell’ordinamento italiano il citato sistema del finanziamento pubblico dell’edilizia di culto cattolico in forza del rinvio cui rimanda l’art. 53

---

<sup>20</sup> La riforma del Titolo V della Costituzione (2001) ha riconosciuto piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa a Regioni ed Enti locali (art. 119 Cost.) ed ha attribuito espresso rilievo ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario che, nell’ambito della politica di bilancio, sono costituiti da peculiari regole sui saldi che, senza pregiudicare l’autonomia degli enti territoriali, assicurino un’evoluzione delle entrate e delle spese coerente con gli obiettivi che il Governo e il Parlamento hanno fissato negli strumenti di programmazione economico-finanziaria a livello nazionale e comunitario. A riguardo, l’obbligo di partecipazione delle Regioni e degli Enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ha assunto una peculiare rilevanza a seguito della nuova formulazione dell’art. 119 della Costituzione operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 volta ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Nel dare attuazione all’art. 119, primo e sesto comma, della Costituzione, il legislatore ha provveduto con legge 24 dicembre 2012, n. 243 a dettare le disposizioni per assicurare l’equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali nonché il concorso degli stessi enti alla sostenibilità del debito pubblico.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni ribadito che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, ma solo con disciplina di principio e per ragioni di coordinamento della finanza pubblica connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari. La legge statale può peraltro stabilire solo limiti di carattere complessivo che lasciano agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; essa può prescrivere criteri ed obiettivi ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (Corte costituzionale, sentenza n. 417 del 2005).

della legge n. 222 del 1985. E tuttavia molte amministrazioni comunali anche a seguito del nuovo testo unico in materia edilizia hanno sostenuto la tesi del definitivo superamento del sistema di finanziamento dell'edilizia di culto attraverso il c.d. fondo Bucalossi, e hanno considerato le somme del fondo svincolate da ogni finalizzazione e tali da poter essere impiegate a discrezione dell'amministrazione comunale per ogni altra spesa, senza tener conto che la norma di cui all'art. 12 della legge del 1977 n. 10 è stata recepita nella legge n. 222 del 1985 che, come noto, riproduce il contenuto del Protocollo del 15 novembre 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede e non può pertanto essere oggetto di unilaterale modifica o abrogazione attraverso una ordinaria legge statale, dovendosi a riguardo per una valida modifica o abrogazione procedere o con procedimento aggravato di cui all'art. 138 della Costituzione ovvero previo accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

#### 4. Osservazioni conclusive

I casi di specie richiamati confermano che siamo di fronte ad un quadro legislativo non certo esemplare in termini di chiarezza e tale da prestarsi, facilmente, a interpretazioni elusive del dato normativo. Sotto questo profilo potrebbe essere utile porre mano alla legislazione per una rivisitazione generale della disciplina di settore anche con l'obiettivo di rendere più agevole l'opera di ricostruzione del sistema da parte dell'interprete costretto oggi a muoversi, come abbiamo visto, tra più fonti normative non sempre sistematizzate in maniera coordinata.

A riguardo il compito più difficile resta affidato al legislatore regionale cui spetta riformare la legislazione in materia dopo gli ampi spazi normativi aperti dalla riforma del titolo V della Costituzione. Numerose sono, infatti, le leggi regionali che risalgono ad un contesto istituzionale profondamente mutato e appaiono non più idonee a realizzare le finalità per le quali sono state introdotte.

Si tratta, in sostanza, di garantire che la legislazione sull'edilizia di culto realizzi il diritto di libertà religiosa (secondo una lettura costituzionalmente orientata), essendo gli edifici di culto beni strumentali per l'esercizio del culto pubblico, condizione essenziale per l'esercizio in concreto del diritto di libertà religiosa<sup>21</sup>, e al tempo stesso tenga conto dell'interesse dello Stato

---

<sup>21</sup> Nell'ordinamento italiano gli edifici di culto si configurano quali beni strumentali di cui le confessioni religiose si avvalgono per l'esercizio del culto pubblico. Essi realizzano una condizione essenziale per l'esercizio, in concreto, del diritto di libertà religiosa. Una libertà che risponde, in

alla cura, conservazione e valorizzazione della dimensione identitaria di un gruppo sociale all'interno di una comunità<sup>22</sup>.

---

questo ambito, all'esigenza di assicurare a ciascuno ed alla comunità un luogo di culto dove esprimere pubblicamente la propria fede religiosa. C'è, da questo punto di vista, una connessione essenziale tra esercizio del diritto di libertà religiosa e apertura al culto pubblico di edifici. Questo aspetto che potremmo definire istituzionale e che esprime valori costituzionali difficilmente sacrificabili, non sembra, tuttavia, costituire la cifra esclusiva dell'intera legislazione in materia di edilizia di culto.

Contribuisce a giustificare l'attenzione del legislatore alla materia degli edifici di culto anche l'interesse statale alla valorizzazione dell'identità culturale di un gruppo sociale all'interno di una comunità civile. L'identità culturale, l'intrinseco legame tra culto e l'identità generale di una comunità locale sembrano, infatti, costituire istanze parimenti meritevoli di tutela.

Se nelle norme in materia di edilizia di culto c'è senz'altro un'esigenza di tutela della libertà religiosa è possibile, tuttavia, vedere riflessa nella legislazione dello Stato italiano nella materia dell'edilizia di culto non solo la cura della libertà religiosa – troppe disposizioni viste da tale angolatura e prospettiva risulterebbero eccedenti rispetto a questa libertà – quant'anche un'attenzione e un riconoscimento diretto all'identità culturale di una comunità che si traduce, detto col freddo linguaggio del legislatore, nella gestione, costruzione e nel finanziamento dell'edilizia di culto, affidati alle cure di chi è chiamato a governare il territorio.

L'inserimento di alcuni ambiti dell'edilizia di culto tra le materie concordatarie, – eccezionale se si considera che si tratta della realizzazione e gestione di immobili che sorgono sul territorio italiano – sembra, infatti, più che altro rivelare l'attenzione del legislatore a favore delle istanze provenienti dalla comunità di fede, confermando implicitamente di voler privilegiare la cura dell'espressione sociale e identitaria di una comunità.

Accettando di intercettare le istanze provenienti dalla comunità di fede e lasciandosi guidare anche negli ambiti propri del diritto comune da un atteggiamento di favore verso la realizzazione degli edifici di culto, in quanto mezzo per manifestare in pieno la fede religiosa, il legislatore mostra, così, di voler prioritariamente tutelare la voce viva di un gruppo e di un territorio, manifestazione più evidente di un'attenzione alla persona ed alla comunità, all'identità e alla cultura, alla testimonianza culturale e alla tradizione.

È stata questa, per molti anni, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la cifra della legislazione statale in materia di edilizia di culto, l'interesse di fondo che l'ha resa concretamente possibile.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale non ha mancato di valorizzare questa prospettiva. Solo per fare qualche esempio, basti pensare ai giudizi di costituzionalità riguardo le norme in materia di concessione di spazi pubblici da riservare alle confessioni religiose per la costruzione di edifici di culto. In questo ambito proprio la considerazione e valutazione della consistenza ed incidenza sociale della confessione religiosa è stata sufficiente a salvare da un giudizio di incostituzionalità le norme in materia di edilizia di culto che in concreto hanno privilegiato una confessione religiosa rispetto alle altre. A giudizio della Corte costituzionale solo la consistenza sociale e l'incidenza sociale può costituire il discrimine per includere, escludere, legittimare condizioni peculiari a favore di una confessione religiosa rispetto alle altre confessioni religiose presenti in un determinato territorio (Corte costituzionale, sentenza 27 aprile 1993, n. 195).

<sup>22</sup> Si legge nella Relazione che accompagna il Documento conclusivo dell'Intesa tecnico-interpretativa del 30 aprile 2007: "Il Protocollo del 15 novembre 1984 ha fatto venir meno ogni sostegno finanziario statale a favore dell'edilizia di culto *ove l'aiuto stesso non risulti in funzione della realizzazione di interessi dello Stato italiano (soppressione dei sostegni di cui alla lettera a)* (il corsivo è nostro). Una soluzione che trova spiegazione nel fatto che alla realizzazione e manutenzione dell'edilizia di culto – quando l'obiettivo perseguito è solo quello di carattere specificamente confessionale – è, ormai, chiamata direttamente la Chiesa cattolica che può avvalersi, oggi, a questi fini, anche della quota dell'otto per mille del gettito dell'irpef attribuitole sulla base delle scelte espresse dai contribuenti", in *Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale* (Serie generale n. 241 del 15 ottobre 1997).