



diritto & religioni

Semestrale
Anno III - n. 2-2008
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

6



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno II - n. 2-2008
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, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, 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, 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. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

La condizione giuridica degli edifici di proprietà privata destinati al culto pubblico: la portata dell'art. 831, comma 2, c.c.

GIULIANA SCHIANO

1. *Premessa*

La celebrazione del rito, quale estrinsecazione del bisogno dell'individuo di entrare in rapporto con la trascendenza e di manifestare la propria fede, è il mezzo essenziale di espressione di ogni confessione religiosa, la quale considererà l'edificio di culto, inteso come luogo per la celebrazione dei riti, come simbolo della propria presenza nella società, nonché come mezzo per manifestare in concreto il proprio diritto di libertà religiosa. È evidente dunque come l'edilizia di culto rivesta un particolare interesse per i fedeli, per le confessioni religiose ed anche per le istituzioni civili che nel nostro sistema giuridico si sono sempre impegnate, in diversi modi e misure, per consentire l'esercizio del diritto di libertà religiosa in uno dei suoi più significativi momenti.

Con particolare riguardo alla confessione cattolica è evidente che lo Stato italiano ha sempre tentato di assolvere al menzionato compito mediante la creazione di un sistema legislativo atto ad assicurare il mantenimento della "destinazione al culto" dei suoi edifici; già all'epoca delle prime leggi eversive infatti il legislatore, tenendo presente la necessità per lo Stato di conservare al culto gli edifici a ciò destinati, si pose il problema della salvaguardia degli edifici di culto appartenenti agli enti soppressi¹, tenendo ben presente il «...particolare interesse statale al normale funzionamento della Chiesa cattolica»². E speciali garanzie in tale settore furono perseguite con la legislazione

¹ L'art. 8 della L. 7.7.1866, n. 3036, infatti, escludeva esplicitamente dalla devoluzione al demanio gli «...edifici ad uso di culto che si conserveranno a questa destinazione».

² LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo delle deputatio ad cultum*, in *Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 250.

pattizia, laddove il legislatore italiano mantenne in vita il vincolo di destinazione, prevedendo agli artt. 9 e 10 del Concordato che gli edifici aperti al culto fossero esenti, di regola, da requisizioni ed occupazioni, e stabilendo che, in caso di «...*gravi necessità pubbliche*...», l'autorità civile procedente dovesse prendere preventivamente accordi con la competente autorità ecclesiale, fatta salva l'ipotesi che a ciò si opponessero «...*ragioni di assoluta urgenza*», nel qual caso l'Ordinario doveva essere immediatamente informato.

È evidente che siffatto sistema ha condizionato anche la disciplina dei beni ecclesiastici prevista dal codice civile vigente, laddove all'art. 831, comma 2, c.c., il legislatore ha sancito che gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione finché perduri la loro finalità.

Alla luce di quanto detto è chiaro che diversi sono stati i problemi che si sono posti e si pongono tuttora con riferimento ai vincoli gravanti sugli edifici di culto, soprattutto se si considera che l'art. 831, comma 2, c.c. ha distinto tra chiese di esclusiva proprietà privata non soggette ad alcun uso pubblico, chiese di proprietà di privati soggette all'uso pubblico ed infine chiese di proprietà di enti pubblici, ovvero di enti ecclesiastici. È opportuno dunque riprendere l'analisi del citato art. 831, comma 2, c.c., anche raffrontandolo con le disposizioni in argomento contenute nel *codex juris canonici*, per comprendere quando si può parlare di *deputatio ad cultum*, quando di un edificio di culto può dirsi che vi sia un uso pubblico, quali sono i poteri che in tale settore vengono riconosciuti all'autorità ecclesiastica ed allo Stato, se e quale incidenza può avere la volontà del proprietario dell'edificio sulla nascita o sulla cessazione del vincolo di destinazione, qual è la sua natura giuridica.

2. *La genesi e la ratio dell'art. 831 c.c.*

Per comprendere come e perché il legislatore italiano abbia inteso inserire tra le norme codicistiche una norma specifica in tema di edifici di culto cattolico non si possono trascurare le ragioni di quanti con le loro opere hanno concorso a porre le premesse per la nascita dell'art. 831, commi 1 e 2, c.c.

Sotto l'impero del codice del 1865 la questione della condizione giuridica degli edifici di culto era vivacemente dibattuta; da un lato vi erano lo Scaduto e il Mortara³ che, partendo dalla concezione secondo cui attraverso gli artt.

³ FRANCESCO SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, Torino, Bocca, 1892, p. 166 e ss.; LODOVICO MORTARA *Sulla inalienabilità delle cose sacre nel diritto italiano*, in *Foro it.*, Bologna, Zanichelli, 1888, p. 1189.

433 e 434 c.c. del 1865 il legislatore avesse voluto regolare tutta la materia assoggettando i beni degli istituti ecclesiastici alle leggi civili, ritenevano che si fosse voluto disconoscere ogni valore alle norme canoniche, per il che detti beni erano soggetti al diritto civile e, dunque, liberamente commerciabili. Dall'altro vi era il Gabba⁴ che invece sosteneva come, posto che i citati artt. 433 e 434 c.c. del 1865 non avevano inteso regolare tutta la materia dei beni, per il che tutte le cose sacre erano ancora disciplinate dal diritto canonico, gli edifici di culto erano del tutto fuori commercio ed insuscettibili di dominio privato⁵. A tali tesi contrapposte si aggiunse in un primo tempo quella sostenuta da Friedberg e Ruffini, (condivisa successivamente anche da Schiappoli e dallo stesso Gabba),⁶ secondo cui la teoria dell'incommerciabilità delle cose sacre era fondata su una loro pretesa demanialità⁷ e successivamente, circa trent'anni dopo, quella sostenuta dal Ferrara⁸ il quale riconosceva l'esistenza di un demanio ecclesiastico «*di natura storica consuetudinaria, ammesso in forza degli usi di diritto pubblico*».

Sviluppando la teoria secondo cui quando su un edificio di culto si era effettivamente verificato un uso da parte del pubblico, su quell'edificio sorgeva un vincolo non suscettibile di essere soppresso neanche dal proprietario dell'edificio stesso, il Coviello⁹ parlò di servitù di uso pubblico predisposto a favore della collettività dei fedeli¹⁰, di un diritto dei credenti di usare dell'edificio in modo analogo a quello che si poteva vantare su qualsiasi edificio privato ma aperto al pubblico¹¹.

Tale tesi, fondata sulla distinzione tra incommerciabilità (intesa quale conseguenza di una dichiarazione di demanialità effettuata dall'autorità) e vincolo all'uso dei cittadini (caratterizzato dall'inalienabilità) dalla quale

⁴ CARLO FRANCESCO GABBA, *Questioni di diritto civile*, Torino, Bocca, 1896, p. 129 e ss.

⁵ Tale teoria fu criticata dal Petroncelli in quanto, secondo questo A., anche se la premessa era esatta (poiché effettivamente il codice civile aveva disciplinato soli i beni degli enti ecclesiastici mentre gli edifici di culto potevano essere suscettibili di una diversa valutazione giuridica non in funzione del soggetto proprietario) non era però vero che il diritto canonico riteneva gli edifici di culto assolutamente incommerciabili, cfr. MARIO PETRONCELLI, *Edifici di culto cattolico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 3.

⁶ EMILIO FRIEDBERG-FRANCESCO RUFFINI, *Trattato di diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, Torino, Bocca, 1893, p. 749 e ss.; DOMENICO SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Napoli, Piero, 1913, p. 500 e ss.

⁷ Anche tale tesi aveva però un punto debole secondo il Petroncelli, in quanto «*non ricorrevano negli edifici di culto quei requisiti che stanno a base della demanialità...*», cfr. MARIO PETRONCELLI, op. ult. cit., p. 3.

⁸ FRANCESCO FERRARA, *Trattato di diritto civile italiano*, Roma, Athenaeum, 1921, p. 755 e ss.

⁹ COVIELLO NICOLA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, Athenaeum, 1922, p. 219 e ss.

¹⁰ Cfr. Cass. 05.12.1973, n. 3316.

¹¹ In argomento NICOLA COVIELLO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, Athenaeum, 1915.

scaturiva il principio secondo il quale sulla chiesa gravava «...una servitù di indole demaniale...», non rimase esente da rilievi critici¹².

In particolare, alcuni anni dopo Petroncelli¹³ affermò che se si fosse effettivamente trattato di una servitù di uso pubblico, della chiesa avrebbero potuto usufruire «...tutti i cittadini senza alcuna specificazione di credo o appartenenza cattolica...», ed ancora che l'uso avrebbe dovuto essere disciplinato «...dagli enti pubblici...». Secondo l'Autore se era vero che sull'edificio di culto era possibile vantare dei diritti anche se non si era titolare del diritto di proprietà su di esso, era anche vero che «... il vincolo a cui l'immobile è destinato è differente per il suo contenuto, per il momento di inizio e per quello di cessazione da quello che si ha quando vi è una servitù di uso pubblico»¹⁴.

Dunque, quando ancora non si erano posti i problemi connessi all'interpretazione dell'art. 831 c.c. del 1942, la teoria del vincolo fu ritenuta «...inadeguata ed inappagante...»¹⁵ in considerazione del fatto che il vincolo della *deputatio* non comportava il riconoscimento del potere in capo all'autorità amministrativa di intervenire nella disciplina del culto; con l'avvento del nuovo codice civile detta teoria venne sostituita con la tesi che considerava la *deputatio* una mera servitù d'uso, ma non pubblico e più di recente dall'idea che trattasi di un «...diritto reale avente l'ampiezza corrispondente all'ambito di autonomia riconosciuta alla Chiesa cattolica per l'esercizio del culto»¹⁶.

2.1. *Lo sviluppo della problematica circa la rilevanza della deputatio ad cultum e dell'uso pubblico di culto: il contributo della dottrina*

Per poter affrontare il tema del regime giuridico cui sono sottoposti gli edifici di culto cattolico è necessario soffermarsi ancora sull'art. 831 c.c. il quale come è noto dispone che: «I beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del presente codice, in quanto non è diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano. Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico anche se appartengono a privati non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa

¹² Cfr. MARIO PETRONCELLI, *La condizione giuridica degli edifici di culto ed il nuovo codice civile*, in *Arch. Dir. Eccl.* Padova, Cedam, 1941.

¹³ MARIO PETRONCELLI, op. ult. cit., pag. 40.

¹⁴ MARIO PETRONCELLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 391.

¹⁵ MARIO PETRONCELLI, *La condizione giuridica*, cit., p. 40.

¹⁶ VALERIO TOZZI, *Edifici di culto e legislazione urbanistica* in *Digesto*, Torino, Utet, 1991, pag. 388.

non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano»; nel primo comma dunque si disciplinano gli edifici in funzione del soggetto che è titolare del diritto di proprietà su di essi (gli enti ecclesiastici), nel secondo comma viene sancito un particolare regime giuridico solo ed esclusivamente in ragione della loro destinazione all'esercizio pubblico del culto cattolico. Di conseguenza è attraverso l'analisi del secondo comma dell'art. 831 c.c. che si devono trarre caratteri, natura giuridica e limiti del vincolo di destinazione.

La norma codicistica chiarisce che il vincolo della destinazione riguarda unicamente gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico; è evidente dunque che occorra valutare innanzitutto quale sia l'incidenza che hanno avuto in tale settore le norme canoniche, con particolare riguardo all'analisi compiuta dalla dottrina¹⁷ circa un eventuale recepimento da parte dell'ordinamento giuridico italiano delle norme canoniche in tema di edifici sacri.

In argomento, la dottrina¹⁸ si era a lungo interrogata circa la ricezione o meno da parte del legislatore italiano delle norme relative agli edifici di culto contenute nel *codex juris canonici* del 1917¹⁹. Se da un lato, infatti, la norma codicistica chiaramente sanciva un vincolo di destinazione per gli edifici cattolici, dall'altro tale vincolo era ben lontano dai limiti imposti dal codice di diritto canonico, per il che si giunse alla conclusione che non si era inteso rimandare al *cjc* quanto piuttosto agli artt. 9 e 10 del Concordato lateranense secondo cui il divieto di requisizioni, occupazioni ecc. era subordinato al fatto che non ricorressero gravi ragioni di urgente necessità, richiedendosi comunque un intervento dell'autorità ecclesiastica – in quanto tale e non in quanto proprietaria dell'edificio – perchè la requisizione, l'occupazione ovvero l'accesso della forza pubblica fosse consentito²⁰.

¹⁷ In argomento, MARIO PETRONCELLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 1965, p. 387 e ss.; GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, in *Il diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 228.

¹⁸ MARIO PETRONCELLI, *Edifici di culto cattolico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 5 e ss.

¹⁹ In argomento la giurisprudenza chiamata a risolvere le questioni attinenti agli edifici di culto alla luce del nuovo codice civile affermò ripetutamente che lo Stato italiano aveva inteso dare rilevanza giuridica al concetto canonico di chiesa richiamandosi implicitamente al diritto canonico; cfr. Cass. civ. n. 1572/1951; Cass. civ. n. 3460/1953; Cass. civ. n. 2888/1955. Di particolare rilievo fu la sentenza n. 3227/1973 con cui la Suprema Corte, cercando di fornire una giustificazione teorica alla tesi della rilevanza civile delle norme canoniche, dichiarò come non fosse suo compito stabilire se il richiamo alle leggi riguardanti gli edifici comportasse un rinvio formale al diritto canonico, o se piuttosto la normativa canonica fosse un semplice presupposto per l'applicazione delle norme civili in argomento, o, ancora, se fosse sufficiente ai fini di detta applicazione, la semplice effettiva destinazione al culto dell'edificio da parte dei fedeli.

²⁰ MARIO PETRONCELLI, *ivi*, p. 5.

In argomento il Petroncelli²¹ sottolineò come la norma codicistica parlasse di edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico «*quasi si volesse stabilire che se l'intervento dell'autorità ecclesiastica è necessario, non è per altro sufficiente ad estendere ad un edificio la tutela accordata dal codice civile fino a quando... non vi sia un effettivo uso da parte del pubblico...*».

Ed invero, dalla lettura dell'art. 831, comma 2, c.c. sembra potersi evincere che la limitazione al godimento del proprietario dell'edificio di culto sorga solo se ed in quanto tale edificio sia adibito al culto pubblico. Del resto già precedentemente il Del Giudice²² aveva sostenuto che per determinare se un edificio potesse essere o meno soggetto alla disposizione di cui all'art. 831 c.c. occorre stabilire se era «*effettivamente assoggettato a tale pubblico esercizio del culto*»²³ in quanto la tutela accordata agli edifici di culto dal legislatore italiano «*...non deriva solo da una loro utilità strumentale per il conseguimento delle finalità per cui sono costruiti, bensì anche dal fatto di servire quale mezzo per il soddisfacimento di un interesse religioso diffuso nella generalità indistinta dei fedeli*»²⁴ ed era pertanto a tale soddisfacimento che si deve fare riferimento.

Tale interpretazione venne però contestata qualche anno dopo dal Barillaro e dallo Scavo Lombardo²⁵ i quali sostennero che l'ordinamento statuale aveva accolto lo stesso criterio posto alla base delle disciplina canonica del 1917 secondo cui, come è noto, esiste una distinzione tra gli edifici a seconda se siano destinati all'uso di culto di tutti i fedeli o solo di quelli appartenenti ad una determinata cerchia, distinzione fondata sull'esistenza o meno di un organo dell'autorità ecclesiastica cui sia riconosciuto il potere di disciplinare l'uso dell'edificio, se del caso anche sottraendolo al soggetto che può esserne proprietario *iure privato*. L'uso pubblico sarebbe dunque un uso per il raggiungimento di fini «*che, nella Chiesa cattolica, non possono venir raggiunti se non a mezzo degli ecclesiastici preposti dai loro superiori allo svolgimento del culto in un determinato edificio*»²⁶ il che comporta che all'autorità ecclesiastica è riconosciuto un potere strumentale all'attuabilità pratica dell'esercizio pubblico del culto cattolico.

²¹ MARIO PETRONCELLI, *idem*, p. 6 e ss.

²² VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 393.

²³ VINCENZO DEL GIUDICE, *ibidem*.

²⁴ DOMENICO BARILLARO, *Edifici di culto ed art. 700 cod. proc. civ.*, in *Diritto Ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 183.

²⁵ MARIO PETRONCELLI, *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 6 e ss.

²⁶ LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, cit., p. 272 e ss.

A questa affermazione si è più recentemente contrapposto il pensiero di Giuffrè²⁷, il quale ha invece ritenuto che, sebbene il presupposto perché si abbia il vincolo sia dato dal provvedimento reso dall'ordinamento canonico e, dunque, da un atto che apparterrà sempre «...e necessariamente ad un ordine diverso da quello statuale...»²⁸, la qualificazione offerta dal diritto canonico costituisce soltanto il «...presupposto perché l'ordinamento civile possa ritenere un determinato immobile edificio di culto, ...in quanto ciò che rileva per lo Stato è esclusivamente la situazione di fatto del bene che viene a porsi in nesso di necessaria strumentalità nei confronti della qualificazione civilistica del bene medesimo...».

Secondo tale dottrina quindi il rinvio alle norme di diritto canonico contenute nel codice del 1917 risulta insoddisfacente poiché il codice civile intende garantire il mantenimento della destinazione dell'edificio di culto unicamente e semplicemente sul presupposto *di fatto* che è aperto al culto²⁹: il potere in capo all'autorità ecclesiastica, dunque, non è stato riconosciuto in sé ma nella «...sua strumentalità necessaria»³⁰, come mezzo per garantire l'appagamento di un'esigenza sociale meritevole di tutela qual è appunto il soddisfacimento dei bisogni religiosi dei cittadini.

Le difficoltà sono state ulteriormente alimentate dall'avvento del *codex* del 1983 che, nel trattare i luoghi e tempi sacri, e dunque la *deputatio ad cultum*, dispone che «con il nome di chiesa si intende un edificio sacro destinato al culto divino, ove i fedeli abbiano il diritto di entrare per esercitare soprattutto pubblicamente tale culto» (canone 1214 *c.j.c.*), distinguendo dunque tra i vari luoghi sacri in base all'uso cui sono destinati: se il diritto di uso spetta a tutti i fedeli indistintamente si avrà la chiesa (sia se l'edificio appartenga a persone private o giuridiche sia se sia fornita di propria personalità); se il diritto di uso spetta ad una determinata comunità si avrà l'oratorio; se, ancora, spetta ad una determinata cerchia di persone fisiche determinate si avrà la cappella privata³¹. Partendo da tali considerazioni sembra potersi affermare che se è vero che perché si abbia il vincolo di destinazione è necessario che l'edificio

²⁷ ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, Roma, 1983, pag. 46.

²⁸ ADRIANO GIUFFRÈ, *op. ult. cit.* pag. 46.

²⁹ In questo senso FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2003; CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 2002.

³⁰ Cfr. LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, *cit.*, p. 265.

³¹ Resta inteso che per ognuno di tali luoghi è necessaria la previa autorizzazione della competente autorità ecclesiastica e la dedicazione da parte dei ministri individuati dal canone 1206 *c.j.c.* attraverso un rito solenne (canone 1217 *c.j.c.*).

sia aperto al culto pubblico, è altrettanto vero che la *deputatio ad cultum* può promanare solo da un atto dell'autorità ecclesiastica che è già di per sé esercizio pubblico del culto.

Concludendo l'art. 831 c.c. sembra rappresentare uno dei tanti casi in cui l'ordinamento italiano recepisce una situazione di fatto (l'avvenuta consacrazione dell'edificio da parte dell'autorità ecclesiastica) e la considera quale presupposto per l'applicazione di norme interne³². Ed invero, tale teoria della presupposizione ha trovato conforto anche nella giurisprudenza recente, laddove, chiamata ad esprimersi in ordine a problematiche concernenti un edificio di culto, ha sancito che compito dei tribunali è unicamente quello di verificare la presenza della certificazione rilasciata dal competente organo ecclesiastico senza poter entrare nel merito della stessa³³.

2.2. *La nascita e la cessazione del vincolo di destinazione*

Perché si possa parlare di edifici di culto cattolico, quindi, è necessario che l'autorità ecclesiastica operi una *deputatio ad cultum publicum*, mediante una dichiarazione di volontà effettuata dal competente organo ecclesiastico che avrà efficacia anche per il diritto statale.

Secondo alcuni autori³⁴, infatti, se resta il problema della necessità o meno di un atto di disposizione del soggetto *iure privato* proprietario dell'edificio affinché la destinazione al culto possa attuarsi, non vi è dubbio che è priva di effetti giuridici nell'ordinamento statale la destinazione all'esercizio pubblico di culto di un edificio effettuata dal proprietario dello stesso contro le prescrizioni del diritto canonico o, comunque, senza la dedicazione o la benedizione del competente organo ecclesiastico. Se infatti l'ordinamento italiano riconosce una particolare tutela agli edifici di culto lo fa solo se ed in quanto gli stessi siano destinati all'esercizio del culto cattolico e il mancato intervento dell'autorità ecclesiastica – o una dichiarazione contraria della stessa – renderebbero l'edificio destinato ad un culto non cattolico e dunque non rientrante nella disciplina di cui all'art. 831 c.c.

Del resto il riconoscimento del potere in capo alla Chiesa cattolica di

³² In argomento GIACINTO GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, cit., p. 229 afferma che «trattasi... della figura della presupposizione, già elaborata dagli scrittori di diritto internazionale privato, che ha ormai giustamente trovato una pacifica applicazione anche nel campo del diritto ecclesiastico».

³³ Cfr. TAR Campania Salerno, sez. I, sentenza n. 133/2004.

³⁴ MARIO PETRONCELLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 387 e ss.

stabilire quando la *deputatio ad cultum* nasce e quando cessa, rientra indiscutibilmente «in quell'ordine in cui la Chiesa è indipendente e sovrana a norma dell'art. 7 comma I cost.... Ammesso un tale principio ... l'intervento dell'autorità ecclesiastica risulta necessario sia per costituire che per far cessare il vincolo della destinazione all'esercizio pubblico del culto»³⁵. Da quanto detto, mi sembra che si possa concludere per il riconoscimento in capo all'autorità ecclesiastica di un potere esclusivo in tema di nascita e cessazione del vincolo di destinazione. A riprova di quanto detto il non uso dell'edificio, secondo il codice del 1917, non poteva negare il vincolo di destinazione in assenza della riduzione ad uso profano operata dall'autorità ecclesiastica a meno che il non uso non fosse centenario. Per il *codex* vigente invece non v'è la possibilità di una perdita di destinazione per non uso di un edificio ma l'autorità ecclesiastica potrà far cessare l'uso mediante la sua riduzione ad «uso profano non indecoroso»³⁶.

Sempre in conformità a questo principio l'attuale canone 1222 *cjc* dispone che «Se una chiesa non può in alcun modo essere adibita al culto divino.... il Vescovo diocesano può ridurla ad uso profano non indecoroso.... Quando altre gravi ragioni suggeriscono che una chiesa non sia più adibita al culto divino, il Vescovo diocesano... può ridurla ad uso profano». A ciò aggiungasi che la giurisprudenza amministrativa, chiamata più volte ad esprimersi proprio in tema di destinazione al culto, ha anche di recente ribadito che al fine di stabilire se vi sia o meno la destinazione all'esercizio pubblico del culto cattolico di un edificio è necessario avere riguardo all'atto di consacrazione operato dal competente organo ecclesiastico³⁷.

Concludendo, se la nascita e la cessazione del vincolo siano di competenza esclusiva dell'autorità ecclesiastica – il cui atto di consacrazione compiuto secondo le norme del diritto canonico deve semplicemente essere recepito dal diritto statale – o se invece, posto l'atto di dedizione dell'autorità ecclesiastica, è comunque necessario che l'edificio sia soggetto all'uso pubblico, è questione non del tutto pacifica, anche alla luce della lettura dell'art. 831 c.c. che parla di cessazione del vincolo in conformità alle leggi che disciplinano gli edifici di culto cattolico.

³⁵ MARIO PETRONCELLI, *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 6.

³⁶ Canone 1222 *cjc*.

³⁷ Cfr. TAR Campania Salerno, sez. I, sentenza n. 133/2004; Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 2234/2005.

2.3. *La volontà del proprietario in ordine alla deputatio ad cultum*

Ciò posto, sembra opportuno trattarsi su un elemento che, sebbene non abbia diretta rilevanza sulla destinazione al culto, costituisce comunque un presupposto di fatto della stessa: la volontà del privato che si trovi ad essere proprietario dell'edificio che deve essere destinato al culto.

Sebbene, come innanzi detto, la volontà del proprietario non può da sola bastare a che un edificio venga destinato al culto pubblico, occorre comprendere se detta volontà possa costituire il presupposto della destinazione operata dall'autorità ecclesiastica, o se in pratica detta volontà sia requisito necessario perché si abbia la destinazione al culto, e se la stessa possa assumere nel diritto canonico la veste di una pretesa giuridica³⁸.

La prima delle due questioni poste ha maggiore rilevanza pratica considerato che anche per il diritto canonico la *deputatio* una volta operata comporta una serie di limiti al diritto del proprietario, escludendo l'esercizio da parte di costui di ogni uso dell'edificio che non sia conforme alla destinazione e, a volte, attribuendo all'autorità ecclesiastica il diritto di regolamentare l'uso dello stesso ai fini di culto. Proprio tali limitazioni fanno sorgere il problema se si possa considerare destinato al culto un edificio all'insaputa o addirittura contro la volontà del proprietario o se, invece, sia necessaria una sua conforme dichiarazione di volontà. In pratica occorre comprendere se la manifestazione di una conforme volontà del proprietario sia elemento necessario ai fini della destinazione operata dall'autorità ecclesiastica, senza la quale l'atto sarebbe invalido, o se la mancanza di detta volontà comporti solo l'inefficacia dell'atto nei confronti del proprietario. La prassi della Chiesa e la lettura delle disposizioni contenute nel codice di diritto canonico portano a concludere che la volontà del proprietario non è elemento necessario ai fini della destinazione al culto, e che quest'ultima è pienamente valida anche se operata contro la volontà del proprietario; perché si abbia la *deputatio ad cultum* è necessario e sufficiente che l'atto di dedizione sia esente da vizi di forma e che sia effettuato dall'organo competente sebbene «*in linea di opportunità la sua emanazione è preceduta da una dichiarazione di volontà del privato*»³⁹. Per il diritto civile invece, come confermato da parte della dottrina⁴⁰ e dalla giurisprudenza di legittimità, af-

³⁸ MARIO PETRONCELLI, *La «deputatio ad cultum publicum»*, Milano, Giuffrè, 1937, p. 44 e ss. Cfr. anche Cass. Civ., sentenza n. 1474/1981 secondo la quale «*perché il provvedimento costitutivo ecclesiastico di deputatio ad cultum... produca effetti civili, è necessario il consenso, espresso o tacito, del proprietario alla destinazione della cosa allo specifico uso religioso*».

³⁹ MARIO PETRONCELLI, *La «deputatio ad cultum publicum»*, cit., p. 50.

⁴⁰ PASQUALE COLELLA, *Sulla «deputatio ad cultum» e sulla «dicatio ad patriam» di un politico attri-*

finché operi la *deputatio ad cultum* è necessario il concorso del provvedimento dell'autorità ecclesiastica con il consenso espresso o tacito del proprietario, consenso che può essere accertato anche mediante presunzione⁴¹.

Diverso è invece il problema relativo alla pretesa che il *dominus* vanti nei confronti dell'autorità ecclesiastica a che questa operi la *deputatio ad cultum* di un edificio di sua proprietà. Secondo la maggior parte della dottrina⁴² nel diritto canonico il soggetto che, senza alcun titolo particolare, ma solo in quanto fedele, vanti un diritto dinanzi all'autorità ecclesiastica non sarà titolare di un diritto soggettivo⁴³ ma di un semplice interesse⁴⁴, in quanto la Chiesa non è disposta a concedere ai fedeli (che in linea generale possono godere di tutti i vantaggi spirituali) un vero e proprio diritto ai sacramenti o a qualsiasi atto della potestà di giurisdizione.

Come giustamente osservato⁴⁵ lo scopo cui si dirigono le norme canoniche è quello del bene dei fedeli ma ciò non toglie che esse siano dirette anche e soprattutto al regolare svolgimento dell'amministrazione del culto e all'interesse generale della confessione considerata nel suo complesso; mai dunque potrebbe ammettersi un diritto del privato alla destinazione di una cosa al culto secondo la sua volontà. Del resto non esiste nelle disposizioni del codice di diritto canonico, sia esso del 1917 sia esso del 1983, una disposizione che disponga l'obbligo dell'autorità ecclesiastica a procedere con la dedicazione o con la benedizione per destinare al culto un edificio, potendo, viceversa, agire l'autorità ecclesiastica sempre discrezionalmente.

2.4. *I poteri dell'autorità ecclesiastica e quelli statali*

L'art. 831 c.c. si concreta nell'affermazione dell'impossibilità giuridica della sottrazione degli edifici di culto cattolici alla loro destinazione fino a

buito a Cecco di Pietro; Cass 21 dicembre 1984, n. 6652, in *Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 571 e ss.

⁴¹ Cfr. Cass. civ., sentenza n.1474/1981.

⁴² MARIO PETRONCELLI, *ivi*, p. 45 e ss; FALCO MARIO, *Introduzione allo studio del «Codex iuris canonici»*, Torino, Il Mulino, 1925, pp. 141 e ss.

⁴³ In argomento MARIO PETRONCELLI, *ivi*, p. 45, ha precisato che «*Si dice, è vero, che i fedeli hanno il diritto di chiedere grazie (can. 36), dispense e privilegi (can. 63 seg.), di ottenere l'erezione di persone morali (can. 686 e 1489) ma... nella terminologia del diritto canonico nessun valore preciso si può attribuire alla designazione "diritto" perché non sempre corrisponde ad essa un diritto soggettivo*».

⁴⁴ MARIO PETRONCELLI, *La «deputatio ad cultum publicum»*, *cit.*, p. 47.

⁴⁵ CARLO ARTURO JEMOLO, *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, in *Rivista di diritto pubblico*, Milano, Società Editrice Libreria, 1915, p. 140 e ss.

che la stessa non sia cessata; più precisamente, la destinazione all'esercizio pubblico del culto cattolico vincola la volontà del proprietario dell'edificio che all'interno dello stesso non può ostacolare l'esercizio pubblico del culto cattolico e deve conseguentemente astenersi dal turbare i fedeli nel loro godimento⁴⁶.

Dunque sembra che la tutela accordata agli edifici di culto dal legislatore italiano discenda anche dal fatto che essi servano «*quale mezzo per il soddisfacimento di un interesse religioso diffuso nella generalità indistinta dei fedeli*»⁴⁷ ed è pertanto a tale soddisfacimento che si deve fare riferimento per affrontare tutti i temi concernenti gli edifici di culto.

Ma cosa si intende per interesse diffuso è questione di non scarsa importanza; occorre che l'esercizio del culto sia svolto nella chiesa da un numero minimo di fedeli, o che detti fedeli debbano appartenere ad una confessione religiosa di maggioranza, o ancora è sufficiente che di quell'edificio usufruisca una collettività di soggetti portatori di proprie istanze religiose, purché la stessa sia adeguatamente rappresentata. Ebbene, dalla lettura delle norme in argomento sembra potersi concludere che ciò che ha importanza non è se i fedeli appartengano o meno ad una confessione religiosa riconosciuta ma piuttosto che gli stessi siano adeguatamente rappresentati, sì da poter concretamente interloquire con le istituzioni per ottenere il riconoscimento di adeguati spazi da destinare all'esercizio del culto ed alla celebrazione di riti.

Posta questa premessa generale, è evidente che diversa è la questione se riguardata dal punto di vista della confessione cattolica laddove il problema da esaminare diviene un altro: ai fini della destinazione all'uso pubblico di culto rileva la volontà del proprietario, dei fedeli o piuttosto dell'autorità ecclesiastica? Niun dubbio che ciò che rileva non è il soggetto cui appartiene l'edificio di culto, quanto piuttosto se per la destinazione dell'edificio, sia esso pubblico o privato, sia rilevante il volere dei fedeli o solo quello dell'autorità ecclesiastica. Dalla lettura delle norme canoniche in tema di edifici di culto si evince che perché si possa parlare di chiesa è necessario che l'edificio sia stabilmente destinato a finalità religiose e che lo stesso abbia ricevuto la dedicazione o la

⁴⁶ Cfr. LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, cit., pag. 271.

⁴⁷ DOMENICO BARILLARO, *Edifici di culto ed art. 700 cod. proc. civ.*, in *Diritto Ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 183. In particolar modo l'A. sottolinea che nell'art. 831 c.c. non vi è alcun richiamo al carattere che l'edificio abbia acquistato in virtù di una consacrazione o benedizione ecclesiastica, per cui ciò che rileva per qualificare un edificio come aperto al culto cattolico e che in esso si realizzi davvero un uso pubblico di culto.

benedizione da parte della competente autorità ecclesiastica⁴⁸, distinguendosi al canone 1214 *cjc* tra diversi tipi di edifici non in ragione del soggetto che ne è proprietario ma in ragione dei soggetti che usano tale edificio, riservando la denominazione di chiesa solo ed esclusivamente a quelli destinati al culto cattolico di cui usufruiscono tutti i fedeli indistintamente. È certo dunque che posta la dedicazione da parte del competente organo ecclesiastico, (dedicazione da cui promana anche l'uso pubblico e che è già esercizio pubblico di culto⁴⁹) sia necessario anche l'uso pubblico di detti edifici.

Altra questione che si è posta più volte all'attenzione della dottrina e della giurisprudenza è quella dell'interesse giuridicamente protetto dalle norme vigenti, se cioè il codice abbia inteso riconoscere sulle chiese un diritto spettante ai singoli fedeli o se piuttosto ai fedeli solo se ed in quanto rappresentati dalla competente autorità ecclesiastica.

Mario Finocchiaro⁵⁰ ha sostenuto che dalla lettura delle disposizioni in argomento non si poteva evincere l'esistenza di un vero e proprio diritto dei fedeli all'apertura degli edifici di culto, siano essi pubblici o privati, quanto piuttosto un loro semplice interesse, tutelabile attraverso la confessione religiosa di appartenenza.

Secondo alcuni autori, infatti, solo attraverso la gerarchia ecclesiastica i fedeli possono trovare la soddisfazione dell'interesse protetto di cui all'art. 831 c.c. e ciò poiché l'interesse facente capo ad una pluralità di individui – in quanto “interesse diffuso” e dunque interesse che solo oggettivamente poteva trovare protezione – è più efficacemente tutelato se rappresentato da enti o soggetti esponenziali della collettività che hanno un interesse preciso da far valere⁵¹. In pratica, il legislatore avrebbe inteso riconoscere «una relazione immediata ed autonoma dell'autorità ecclesiastica con il tempio, atta al conse-

⁴⁸ In argomento T.A.R. Campania Salerno, sentenza n. 133/2004; Consiglio di Stato, sentenza n. 2234/2005.

⁴⁹ In argomento non è mancato chi ha sostenuto che sia da escludersi un richiamo da parte del codice civile alle norme canoniche «*perché non sarebbe in armonia... con la lettera della legge*» e perché è evidente che il legislatore attraverso l'art. 831 c.c. abbia soltanto voluto «...riferirsi ad una valutazione già compiuta nell'ambito interno dell'ordinamento canonico», GIACOMAZZO GIACINTO ROMANO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, cit., p. 228.

⁵⁰ MARIO FINOCCHIARO, *I beni di interesse religioso nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1970; GIUSEPPE LEZIROLI, *In tema di edifici di culto in Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 401 e ss.

⁵¹ In argomento GIUSEPPE LEZIROLI, op. ult. cit. p. 401, il quale ha sostenuto che «*Sotto questo particolare profilo... non si possa escludere a priori un intervento dello Stato o delle autorità civili come portatrici di interessi pubblici...o meglio, diffusi nelle generalità indistinta dei cittadini in ordine alla materia religiosa*».

guimento delle finalità inerenti alla destinazione dell'edificio e... potenzialmente idonea a fare concretamente raggiungere il soddisfacimento dell'interesse (anche) sociale alla normale esplicazione del culto cattolico»⁵².

A ciò aggiungasi che il legislatore italiano all'art. 831 del c.c. si riferisce agli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto, volendo evidentemente tutelare l'interesse non del singolo «...bensì della collettività dei fedeli...»⁵³. Del resto se si ha riguardo al fatto che il suddetto articolo si colloca nel capo relativo ai «...beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici», appare chiaro, secondo alcuni, che gli edifici di culto sono presi in considerazione proprio per questa loro appartenenza agli enti ecclesiastici «...o quanto meno (trattandosi di edifici appartenenti a privati) per i diritti su di essi vantati da tali enti»⁵⁴.

In particolar modo, secondo l'accennata dottrina, si doveva distinguere tra edifici di proprietà di enti ecclesiastici – rispetto ai quali i fedeli potevano esercitare i loro diritti solo se conformi al volere della competente autorità ecclesiastica – ed edifici appartenenti a privati, rispetto ai quali, invece, ove mancava il consenso dell'autorità ecclesiastica, l'esercizio dei diritti dei singoli poteva essere realizzato solo nelle ore in cui l'edificio non era officiato ovvero quando non era nella disponibilità del proprietario⁵⁵. In argomento il *codex* del 1983 stabilisce che nelle chiese i fedeli hanno diritto di entrare, liberamente e gratuitamente, per esercitare il culto sia in forma privata sia in forma pubblica (canone 1214 *cjc*) durante il tempo delle sacre celebrazioni, mentre al di fuori di questo tempo l'apertura della chiesa è demandata alla discrezionalità del rettore della stessa (canone 1221 *cjc*). Ed ancora, il canone 1215 *cjc* stabilisce che l'erezione di una chiesa può essere promossa sia da una persona fisica, sia da un gruppo di fedeli, sia da una comunità ma per procedervi è necessario il consenso espresso del Vescovo diocesano (canone 134 *cjc*) nonché il parere

⁵² LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo della deputatio ad cultum publicum*, cit., pag. 272.

⁵³ GIUSEPPE OLIVIERO, *Note sul regime civile degli edifici di culto e in particolare sull'acquisto di essi per usucapione*, in *Archiv. Ricerche giuridiche*, V, 1943, pag. 248.

⁵⁴ GIACINTO ROMANO GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, cit., pag. 234.

⁵⁵ Sul punto GIUSEPPE LEZIROLI, *Edifici di culto cattolico in Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 861 e ss., note 4 e 5, ha sostenuto che i diritti dei fedeli nella prima delle due ipotesi trattate non siano esercitabili perché «...non solo la legge civile tutela il diritto di proprietà, da chiunque vantato, ma anche perché la consacrazione dell'edificio costituisce un limite giuridicamente rilevante al diritto di riunione proprio di qualunque fedele...». Diversamente in relazione alla seconda ipotesi laddove «...le limitazioni all'esercizio del diritto di riunione dei fedeli sorgono sia per parte dell'autorità ecclesiastica sia per parte di chi vanta il diritto di proprietà dell'edificio».

del Consiglio presbiterale e dei rettori delle chiese vicine (canone 124 *cjc*). I canoni 1223 e 1226 *cjc*, infine, nel disciplinare gli oratori e le cappelle private – edifici che spesso appartengono a privati – dispongono che, prescindendo anche dalla loro benedizione, essi devono essere riservati esclusivamente al culto divino per cui non è ammesso nessun uso privato o domestico.

In conclusione mi sembra di poter affermare che perché si possa parlare di edifici di culto cattolico, siano o no di proprietà privata, è indispensabile che negli stessi l'esercizio del culto sia svolto da una collettività di fedeli adeguatamente rappresentata, non potendo diversamente incidere il volere dei singoli sulla "gestione" dell'edificio.

Ne deriva all'evidenza dunque che i problemi connessi all'esercizio del culto in detti edifici privati si porranno difficilmente se l'edificio è in proprietà di un ente ecclesiastico, mentre notevoli potranno essere le difficoltà quando il singolo proprietario di un edificio sia in contrasto con la gerarchia ecclesiastica per l'amministrazione del suo immobile.

3. *La natura giuridica del vincolo di destinazione*

Come già accennato precedentemente il Coviello⁵⁶, vigente il codice del 1865, ritenne di poter qualificare il particolare regime riconosciuto agli enti ecclesiastici quale servitù di uso pubblico sul presupposto che gli edifici di culto nel diritto italiano potevano essere oggetto di proprietà privata, e quindi liberamente alienati, solo però fino a quando essi non erano destinati al culto pubblico, in quanto da quel momento l'edificio non poteva più essere sottratto alla destinazione ricevuta.

Tale tesi, però, non rimase esente da rilievi critici tant'è che, come già detto, circa quarant'anni dopo, con l'avvento del nuovo codice civile, il Petroncelli osservò che se l'uso pubblico di culto fatto dai cittadini fosse stato analogo a quello loro riconosciuto in ipotesi di servitù d'uso pubblico, allora di tale edificio avrebbero potuto godere tutti i cittadini indipendentemente dal credo di appartenenza; che inoltre l'uso dello stesso avrebbe dovuto essere disciplinato dall'autorità amministrativa; che, infine, tra le funzioni degli enti pubblici sarebbe dovuta anche rientrare quella di «*procurare ai fedeli gli edifici necessari ai bisogni religiosi*»⁵⁷. Sennonché, poiché lo Stato non considera come suo fine quello del soddisfacimento degli interessi religiosi e posto che né il

⁵⁶ NICOLA COVIELLO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, Athenaeum, 1922, p. 219 e ss.

⁵⁷ MARIO PETRONCELLI, *La condizione giuridica degli edifici di culto ed il nuovo codice civile*, cit. p. 40.

diritto statale, né quello canonico, riconoscono all'autorità amministrativa un potere di intervento nella disciplina di culto, la teoria del «vincolo quale servitù di uso pubblico fu ritenuta inadeguata ed inappagante»⁵⁸.

Malgrado tali critiche però, la natura del vincolo di destinazione, anche dopo l'avvento del nuovo codice civile, era stata ricondotta allo schema della servitù di uso pubblico dallo Spinelli il quale specificò che si trattava di una «servitù pubblica atipica», essendo «l'uso della chiesa...disciplinato dall'autorità ecclesiastica e non dalla pubblica Amministrazione, nelle cui funzioni non rientra il procurare ai fedeli gli edifici necessari ai bisogni religiosi»⁵⁹, respingendo la tesi proposta dallo Scavo Lombardo⁶⁰, il quale aveva accostato la situazione soggettiva di cui all'art. 831, comma 2, c.c. a quella dell'usuuario (art. 1021 c.c.)⁶¹.

A distanza di un ventennio, persistendo le questioni inerenti la natura giuridica del vincolo di destinazione, Giuffrè⁶² sottolineò come, dopo l'entrata in vigore del codice del 1942, se era stato compreso che l'art. 831 «era il fulcro del nostro sistema di diritto ecclesiastico in materia di edifici di culto»⁶³, non si era però data adeguata rilevanza al rapporto tra il vincolo di destinazione imposto dall'ordinamento e il diritto di proprietà vantato da un privato o da un ente, o ancora al nesso esistente tra l'art. 831, comma 2, c.c. e l'art. 42 della Costituzione⁶⁴, soffermandosi invece sulla ricerca di motivazioni più appaganti per spiegare la natura del vincolo di destinazione.

Ponendo dunque il soggetto «come termine essenziale di ogni fenomeno giuridico»⁶⁵ e superando le accennate tesi del vincolo di destinazione quale servitù di uso pubblico Giuffrè giunse ad affermare che «il vincolo civile pro-

⁵⁸ ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, cit., p. 59.

⁵⁹ LORENZO SPINELLI, *Osservazioni sul regime giuridico degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico*, in *Foro it.*, 1954, col. 153 e ss.

⁶⁰ LUIGI SCAVO LOMBARDO, *Aspetti del vincolo civile protettivo delle deputatio ad cultum*, cit. p. 281 e ss.

⁶¹ Del resto anche secondo una interpretazione offerta dalla Suprema Corte in tempi relativamente recenti il diritto vantato su un edificio di culto cattolico poteva essere configurato come servitù di uso pubblico; cfr. Corte di Cassazione sentenza n. 785 del 9/2/1982.

⁶² ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, cit., p. 61.

⁶³ ANTONINO CONSOLI, *L'attività amministrativa della Chiesa nel diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 153.

⁶⁴ GIUSEPPE CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, Milano, 1957, p. 59. Cfr. anche ALESSANDRO ALBISSETTI, *Brevi note in tema di «deputatio ad cultum publicum» e art. 42 della Costituzione*, in *Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 144 e ss.

⁶⁵ SALVATORE PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 246.

tettivo della deputatio è la puntuale traduzione, in corrispondenza della classe di interessi che strutturalmente è soddisfatta dagli edifici di culto, della funzione sociale che i beni in proprietà di privati devono assolvere: ossia consentire l'esercizio in pubblico e in forma associata del culto (art. 19 Cost.), per concorrere al progresso spirituale (art. 4 cpv. Cost.) della società, mediante la soddisfazione diretta dell'interesse religioso dei cives-fideles»⁶⁶. In pratica il vincolo gravante sugli edifici aperti all'esercizio pubblico del culto cattolico doveva servire per contribuire a realizzare una tra le condizioni che favoriscono il pieno sviluppo della persona umana e garantiscono i diritti inviolabili dell'individuo, con particolare riferimento alla libertà religiosa. Di qui il superamento definitivo della concessione del vincolo come servitù di uso pubblico ovvero come servitù atipica e la qualificazione di esso come diritto corrispondente «all'ambito di autonomia che, in questa materia, è riconosciuta alla Chiesa dalla norma»⁶⁷ di cui all'art. 1 del Concordato.

Il diritto riconosciuto alla Chiesa sugli edifici di culto verrebbe dunque in rilievo per il nostro ordinamento giuridico in quanto mezzo per garantire la funzione sociale della proprietà di cui all'art 42 della Costituzione con l'aggiunta che detta funzione sociale è strumentale al progresso spirituale degli individui e dunque alla tutela degli interessi religiosi costituzionalmente protetti; «il vincolo della (permanenza di) destinazione al culto pubblico, e la implicita inefficacia degli atti di revoca della medesima ad libitum del titolare del diritto di proprietà... si collocano con piena legittimazione lungo l'itinerario "di una proprietà ricondotta alla persona, e quindi alle garanzie di libertà, e risultano consequenziale espressione di un significato delle funzione sociale che ricomprenda il soddisfacimento di interessi della collettività di natura non patrimoniale, ma pur sempre collegati a quei valori cui la Costituzione... è informata»⁶⁸.

Concludendo, dall'esame delle opinioni della dottrina su esposte mi sembra potersi affermare che il legislatore italiano attraverso l'art. 831, comma 2, c.c. abbia inteso richiamare le norme contenute negli artt. 9 e 10 del Concordato

⁶⁶ ADRIANO GIUFFRÈ, *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, cit., p. 63.

⁶⁷ ANTONIO VITALE, *L'art. 831, comma 2, c.c. in Giustizia civile*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 627.

⁶⁸ GIUSEPPE CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, cit. p. 79. Di diverso avviso il Leziroli, secondo cui «il vincolo di destinazione trova la sua ragion d'essere non solo perché il diritto di proprietà nasce "naturalmente" compreso, ma anche perché gli edifici di culto sono "naturalmente" preordinati a soddisfare di per sé un interesse sociale o giuridico, legato alla materia religiosa che... comporta anche la conseguenza per cui l'ecclesia materialis non possa essere sottratta a forme di vigilanza e di controllo da parte delle autorità civili competenti», GIUSEPPE LEZIROLI, *In tema di edifici di culto (osservazioni preliminari)*, cit. p. 405.

e non riconoscere in pieno le disposizioni in argomento contenute nel diritto canonico; che, conseguentemente pur riconoscendo all'autorità ecclesiastica in quanto tale (e non in quanto proprietaria dell'edificio) un potere di intervento in tema di vincolo di destinazione e comunque necessario perché si abbia *deputatio ad cultum* che concorra la volontà in tal senso del proprietario del bene; che, avutasi la *deputatio*, questa potrà cessare solo mediante un atto dell'autorità religiosa in quanto portatrice di interessi superindividuali; che, poiché detti interessi sono tutelati sia da norme atte a salvaguardare le esigenze sociali di solidarietà, sia da norme volte a garantire in concreto l'esercizio della libertà religiosa, l'eventuale volontà egoistica del proprietario dovrà soccombere ogni qual volta vi sia un preminente interesse pubblico; che non si può configurare a questo punto il vincolo gravante sugli edifici di culto come una servitù di uso pubblico quanto piuttosto come un diritto riconosciuto alla Chiesa cattolica ed ai fedeli, per l'esercizio in concreto della libertà religiosa; un diritto i cui caratteri sono desumibili dalle norme, costituzionali e non solo, attualmente vigenti.

4. *Verso l'estensione dell'applicazione dell'art. 831 c.c. o per un ridimensionamento della portata vincolistica?*

Come è noto, le confessioni religiose di minoranza, solo tollerate in base alle disposizioni dello Statuto Albertino, con la legge n. 1159 del 1929 vennero ammesse nello Stato e venne loro riconosciuto, tra l'altro, il diritto all'esercizio del culto nel rispetto dei principi di ordine pubblico e del buon costume; in concreto, però, l'esercizio del culto per le confessioni acattoliche continuò a trovare notevoli limiti, oltre che nel rispetto dei suddetti principi, anche nelle disposizioni di legge vigenti all'epoca⁶⁹. L'entrata in vigore del Codice Civile

⁶⁹ In concreto l'esercizio del culto per le confessioni acattoliche trovava notevoli limiti nelle disposizioni di legge vigenti all'epoca. *Ex artt.* 1 e 2 del R.D. 28.2.1930 n. 289, infatti, i culti "ammessi" non avevano un vero e proprio diritto ad aprire templi ed oratori, in quanto l'apertura del tempio doveva essere preventivamente autorizzata con provvedimento del Capo dello Stato e doveva essere giustificata dal fatto che l'edificio fosse «...necessario per soddisfare gli effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli...», ed era concretamente possibile solo qualora fosse «...fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione». Ed ancora, *ex art.* 2 del su citato regio decreto, ai culti acattolici era riconosciuto il diritto di riunirsi liberamente, senza cioè preventiva autorizzazione dell'autorità governativa, solo in un edificio "autorizzato" e quando la riunione fosse «presieduta od autorizzata» da un Ministro di culto la cui nomina fosse stata approvata a norma dell'art. 3 della legge n. 1159 del 1939. Ne discendeva che gli appartenenti alle confessioni religiose di minoranza che fossero privi di un edificio "autorizzato" dovevano attenersi alla disciplina prevista per le riunioni pubbliche ovvero per le cerimonie fuori dai luoghi destinati al culto, per il che era necessario

del 1942 non riuscì ad attenuare il divario con la Chiesa Cattolica – laddove il regime di favore previsto dall'art. 831 c.c., non venne esteso agli edifici di culto acattolici – e la promulgazione della Costituzione repubblicana, nonostante lo spirito di eguaglianza e libertà che promanava dai suoi principi fondamentali, da principio ha inciso poco. Solo con l'avvento delle prime intese la situazione si è andata modificando con il riconoscimento del diritto all'esercizio del culto in appositi edifici anche per le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

In particolare mediante le intese⁷⁰ gli edifici di culto delle confessioni diverse dalla cattolica sono stati riconosciuti come beni privati, seppur vincolati all'uso di culto, sono stati sottoposti alle norme comuni civilistiche integrate dalle leggi speciali e si è stabilito che la loro destinazione all'uso di culto debba promanare sempre da parte degli organi della confessione a norma dei vari ordinamenti interni, senza alcuna ingerenza da parte dello Stato. Nei loro confronti però non è stato sancito nulla di simile alle disposizioni contenute nell'art. 831 c.c., eccezione fatta che per la confessione israelitica.

Nell'intesa con quest'ultima infatti si è convenuto che la sinagoga (fulcro della vita della comunità religiosa) sia sottoposta ad un vincolo di destinazione che è assai simile a quello previsto per gli edifici di culto cattolici. I templi ebraici, infatti, anche se appartenenti a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neanche per effetto di alienazione («...se non per compiere atti di maggiore santità...» e purché «...l'edificio non venga trasformato in casa da bagni, lavanderia o concerchia...»⁷¹) fino a che la destinazione non cessa con il consenso della Comunità o dell'Unione⁷².

Al di fuori di tale ipotesi gli edifici di culto delle confessioni religiose diverse

dare avviso della riunione almeno tre giorni prima al Questore. Aggiungasi che, ai sensi dell'art. 18 delle leggi di p.s., si considerava pubblica anche quella riunione che, sebbene fosse stata indetta in forma privata, per il numero dei partecipanti o per l'oggetto di essa, fosse da considerarsi "non privata". In altri termini, le confessioni religiose di minoranza che, come detto, erano rimesse alla discrezionalità governativa per l'apertura del tempio, erano altresì soggette al potere della locale autorità di polizia per lo svolgimento dei propri riti al di fuori degli edifici "autorizzati".

⁷⁰ Ivi comprese le intese stipulate l'undici aprile 2007 con la Chiesa Apostolica in Italia, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi Giorni, con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esacrato per l'Europa Meridionale e con l'Unione Induista Italiana, per le quali non è ancora intervenuta legge di approvazione.

⁷¹ GIORGIO PEYROT, *Edifici di culto cattolico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, p. 285.

⁷² Tale ultima disposizione, che non verrà ripetuta da nessuna delle intese stipulate posteriormente al 1989, facendo espresso riferimento all'art. 831 c.c. riferito unicamente al culto cattolico fa parte dei richiami all'uguaglianza con la confessione più favorita che caratterizzano l'intesa ebraica. In argomento GIOVANNI LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, cit., p. 214.

dalla cattolica munite di intesa hanno una disciplina tra loro analoga: possono servire tanto all'uso pubblico che a quello privato, ma se non in proprietà di enti ecclesiastici possono solo essere adibiti all'esercizio del culto e non a ciò destinati, con il conseguente venir meno del carattere di stabilità della devoluzione che garantisce una sorta di esclusione di mutamenti nel tempo.

Per gli edifici di culto acattolici, quindi, si poteva e si può parlare di *deputatio ad cultum publicum*, intesa come delibera dell'organo confessionale competente cui segue la dedicazione secondo le forme previste dalla liturgia delle varie confessioni religiose, ma non di vero e proprio vincolo di destinazione che, come detto, opererà unicamente per quelli ebraici⁷³.

Un tentativo di estensione di tale vincolo agli edifici di culto acattolici è invero stato fatto attraverso i progetti di legge concernenti *norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, presentati dal Governo italiano sulla scia della spinta innovatrice realizzata negli anni ottanta.

In particolare, nel primo ed nel secondo progetto, approvati dal Consiglio dei Ministri rispettivamente nel 1990 e nel 1997, richiamato il diritto tanto del singolo che delle confessioni religiose di professare e fare propaganda del proprio credo, di esercitarne il culto e di aprire edifici a ciò destinati nonché di celebrare i riti, si sanciva che «*i diritti di riunione e di associazione previsti dagli articoli 17 e 18 della Costituzione sono liberamente esercitati anche per finalità di religione o di culto*» e veniva riconosciuta la possibilità di applicare alle «*...confessioni religiose riconosciute che abbiano una presenza organizzata nell'ambito del comune...*» le disposizioni in tema di concessioni e locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato in favore di enti ecclesiastici, nonché quelle in tema di disciplina urbanistica e di interventi per la costruzione, il ripristino, il restauro e la conservazione di edifici aperti all'esercizio pubblico del culto; il tutto tenuto conto delle esigenze religiose della popolazione e sulla base di intese tra le confessioni e le competenti autorità. Per gli edifici di culto costruiti con contributi regionali o comunali, infine, si disponeva l'impossibilità della sottrazione alla loro destinazione se non erano decorsi venti anni dall'erogazione del contributo. Nel progetto presentato alla Camera il 18 marzo del 2002 si confermava il principio secondo cui gli edifici aperti al culto costruiti con finanziamenti comunali o regionali non potevano essere sottratti alla loro destinazione se non trascorso un ventennio dall'erogazione del contributo, si disponeva che agli edifici di culto acattolici dovevano essere applicate le disposizioni in tema di concessioni e locazioni di beni immobili e demaniali degli enti locali, e

⁷³ GIOVANNI LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, cit., p. 214.

la locuzione «...possono essere applicate...» veniva sostituita con «...sono applicate...», ponendo termine all'esercizio, sino ad allora discrezionale, di tale applicazione.

Ebbene, considerato che, com'è noto, nessun progetto di legge sulla libertà religiosa è stato tradotto in legge, per il che la materia continua ad essere disciplinata unicamente dalle intese e dalla legge sui culti ammessi innanzi menzionate, mi sembra dunque potersi concludere che il legislatore italiano, quantunque riconosca gli edifici di culto acattolici, non ha interesse alla conservazione della loro destinazione per la «...preferenza confessionale per il culto cattolico»⁷⁴, e perché tali edifici sarebbero serventi una collettività di individui ben determinata e non «...la generalità della popolazione...»⁷⁵.

Ciò chiarito, appare doveroso chiedersi se sia necessario ridimensionare la portata dell'art. 831 c.c. rispetto agli edifici di culto di proprietà privata o se invece non sia opportuno ampliare l'ambito della sua applicabilità.

A favore del ridimensionamento gioca il fatto che nella realtà contemporanea l'autorità ecclesiastica, sempre più afflitta dalle crisi nelle vocazioni, non può sempre garantire la presenza di un ministro di culto che si faccia carico di amministrare i sacramenti all'interno delle chiese private, con la conseguenza che ai privati proprietari viene spesso impedito sia di usare la chiesa per celebrare le cerimonie religiose sia di usufruire dell'edificio di culto per altri scopi.

L'art. 831 c.c. invero chiarisce che il vincolo di destinazione su una chiesa privata potrà mantenersi solo se la stessa è aperta al culto pubblico, per il che l'assenza di tale uso – anche se determinato dalla mancanza di ministri di culto –, comportando il non uso, dovrebbe implicare il venir meno del vincolo di destinazione e la possibilità per il proprietario di usare l'edificio ad altri scopi; da quanto detto precedentemente circa la rilevanza della *deputatio ad cultum* e dell'uso pubblico di culto si evince però che l'ordinamento giuridico italiano dà rilievo all'atto di consacrazione dell'edificio operato dalla competente autorità ecclesiastica, seppur come presupposto, per il che mi sembra potersi affermare che la cessazione del vincolo di destinazione si ha solo se e quando l'autorità ecclesiastica riduce l'edificio ad uso profano, con l'ovvio corollario che sino a quel momento il diritto del proprietario resta compresso alla stessa stregua delle ipotesi in cui l'edificio è soggetto all'uso pubblico.

Ne deriva all'evidenza che un ampliamento della portata vincolistica dell'art. 831 c.c., con la sua estensione anche ai culti acattolici, anche se fosse

⁷⁴ GIORGIO PEYROT, *Edifici di culto cattolico*, cit., p. 287.

⁷⁵ GIORGIO PEYROT, *op. ult. cit.*, p. 287.

operato con i limiti di cui ai progetti di legge sulla libertà religiosa sopra accennati, non avrebbe ragion d'essere in quanto anche per i culti acattolici si potrebbero porre le stesse questioni.

Accanto a questi problemi se ne pongono altri di diversa natura.

Nella società contemporanea, infatti, multi-etnica e multi-religiosa, il diritto all'esercizio del culto in appositi edifici resta di difficile attuazione per le confessioni religiose prive di intesa, cui è negata la possibilità di costruire edifici di culto, spesso adducendo esigenze di tipo urbanistico. Proprio tale circostanza ha indotto gli esponenti di talune confessioni acattoliche⁷⁶ ad avanzare la proposta di promuovere una collaborazione tra tutte le confessioni che miri, ad esempio, a favorire l'uso da parte degli altri culti di quegli edifici dismessi da una confessione religiosa, ovvero ad incentivare delle forme di collaborazione tra le varie confessioni, o anche a promuovere l'utilizzazione pluriconfessionale degli edifici di culto costruiti con finanziamenti pubblici⁷⁷ sul modello delle esperienze straniere⁷⁸. Ebbene, è evidente che l'eventuale attuazione di tali proposte comporterebbe una serie di problemi pratici per gli edifici di proprietà privata destinati (anche) all'esercizio del culto cattolico in considerazione del vincolo di destinazione gravante sugli stessi. Che cosa accadrebbe ad esempio, se tali edifici, grazie ad un accordo tra autorità ecclesiastica ed esponenti di un'altra confessione religiosa, venissero destinati all'esercizio di un culto acattolico senza prima essere ridotti ad uso profano: in questo caso il vincolo di destinazione resterebbe comunque operante? E se invece, realizzato un edificio multiconfessionale con la partecipazione anche della confessione cattolica, quest'ultima in un secondo momento lasciasse l'edificio senza un atto formale e il privato proprietario lo concedesse ad altri: potrebbe in questo caso non applicarsi l'art. 831 c.c.?

Posto che nello Stato contemporaneo le suddette proposte sembrano ancora di difficile attuazione stante il radicamento della confessione cattolica sul territorio italiano, per entrambe le questioni mi sembra potersi affermare che per sottrarre un edificio all'esercizio del culto cattolico è sempre necessaria la sua riduzione ad uso profano; solo avvenuta quest'ultima cesserà

⁷⁶ IGNAZIO BARBUSCIA, *L'attuazione della normativa. Esperienze e prospettive* in AA.VV. *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 157.

⁷⁷ In argomento LUCIANO ZANOTTI, *Il diritto ecclesiastico verso il terzo millennio. L'edilizia di culto e il dialogo religioso* in *Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1997, I; GIUSEPPE CASUSCELLI, *La condizione giuridica dell'edificio di culto* in AA.VV. *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Milano, Giuffrè, 1995.

⁷⁸ Il Centro Abraham a Barcellona, il Lotus Center a Buckingham, vicino Washington, la Church of Christ the Cornerstone a Milton Keynes, vicino Londra, sono tutti esempi di strutture ove "convivono" fedeli appartenenti a confessioni diverse nel rispetto delle particolarità di ciascuno.

l'operatività dell'art. 831 c.c. e l'edificio tornerà nella piena disponibilità del suo proprietario.

Ne deriva che, nella prima ipotesi, un accordo con gli esponenti degli altri culti dovrà necessariamente essere preceduto da un atto formale dell'autorità ecclesiastica che comporterà la cessazione del vincolo di destinazione; avvenuto questo, l'immobile tornerà nella piena disponibilità del suo proprietario che dovrà sempre esprimere il suo assenso perché l'edificio sia destinato all'esercizio di un culto acattolico.

Conformemente, nella seconda ipotesi, se la confessione cattolica volesse "abbandonare" lo "spazio" a lei destinato occorrerebbe la riduzione ad uso profano dell'edificio; in mancanza non si potrebbe parlare di "sconsacrazione" e quindi l'immobile non potrebbe essere destinato ad altri culti in quanto la volontà del proprietario da sola non è sufficiente per sottrarre l'edificio al vincolo di cui all'art. 831 c.c.

Da tutto quanto detto mi sembra potersi concludere che non vi è dubbio che l'estensione della portata dell'art. 831, comma 2, c.c. ai culti acattolici complicherebbe ulteriormente le cose compromettendo la possibilità che anche le confessioni prive di intesa possano godere di appositi spazi da destinare all'esercizio del culto. Dunque, considerate le mutate esigenze della confessione cattolica, dei culti acattolici (privi o no di intesa) e dei fedeli sarebbe opportuno un ridimensionamento della portata del vincolo di destinazione di cui all'art. 831 c.c. nel senso di ancorarlo effettivamente all'uso pubblico da parte di una collettività di fedeli e solo in via successiva al dato della consacrazione o benedizione operato dalla competente autorità ecclesiastica; solo così si potrebbe dare concreta attuazione ai principi costituzionali in tema di uguaglianza, diritto di libertà religiosa e di esercizio del culto.