

## “Pantheon occupato”

Nella mattina di giovedì 14 settembre, la basilica romana di Santa Maria ad Martyres - ubicata com'è noto nella sede monumentale del Pantheon – è stata proscenio di una manifestazione di protesta. Il plesso, segnatamente, è stato occupato da esponenti del Comitato “Vele di Scampia”, che contestavano il taglio delle risorse del Pnrr destinate al progetto di riqualificazione urbana dell'area del quartiere napoletano (<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/pantheon-occupato>).

L'occupazione è terminata in seguito all'intervento delle forze dell'ordine, che hanno effettuato lo sgombero della basilica. I manifestanti, appresso, si sono spostati nel pronao di quest'ultima, rimanendovi per qualche ora ([https://www.ilmessaggero.it/vaticano/protesta\\_pantheon\\_vicariato\\_polizia\\_sgombero\\_manifestanti\\_vele\\_scampia\\_governo-7631899.html?refresh\\_ce](https://www.ilmessaggero.it/vaticano/protesta_pantheon_vicariato_polizia_sgombero_manifestanti_vele_scampia_governo-7631899.html?refresh_ce)).

Il giorno seguente, sul sito della Diocesi di Roma, è stata pubblicata una nota riportante la dichiarazione dell'Arciprete Rettore della Basilica, ove si segnalava anzitutto come il predetto intervento delle forze di Polizia fosse stato autonomamente richiesto dalla “Responsabile dei Musei Statali della Città di Roma”. Segnalazione, questa, corredata da due rilievi: uno esplicativo, volto a precisare che ad avere “in carico la gestione diretta del Pantheon...bene demaniale” è il Ministero della Cultura; l'altro, informativo, teso a puntualizzare che dopo lo sgombero il monumento era stato “temporaneamente chiuso al pubblico”.

Nel prosieguo della nota si profilava l'aspetto ecclesiasticisticamente più saliente, concentrantesi nella evidenziazione di alcune distonie prodottesi rispetto a quanto previsto dall'ordito normativo pattizio.

In ispecie, al riguardo, veniva richiamata la lettera dell'art. 5, II co., della L. 121 del 1985 (esecutiva dell'Accordo di Villa Madama), che prevede che “*Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non potrà entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica*”.

Il richiamo valeva, in primo luogo, a porre in grande dubbio – ad avviso del Rettore – che nell'occasione gli accadimenti fossero stati d'intensità critica tale da rendere operativa la clausola di salvaguardia posta in apertura della previsione, vale a dire l'occorrenza di un caso “*di urgente necessità*”.

La seconda (e più penetrante) puntualizzazione, poi, si incentrava sul mancato riscontro del (restante) disposto madamense, essendo lo sgombero stato “disposto senza avvisare o coinvolgere in alcun modo l'Autorità Ecclesiastica competente”; ed essendo “le forze di Polizia ...entrate in basilica senza essere state chiamate dall'Arciprete Rettore e senza il necessario assenso del medesimo”.

Orbene, al riguardo – rinviando a un più completo vaglio tecnico-giuridico dei fatti occorsi, e segnatamente dei rilievi testé riferiti – possono qui fornirsi alcuni spunti sommari/minimi, atti a focalizzare alcune specifiche ragioni che appaiono sottendere l'urgenza avvertita dal Vicariato nell'esitare la nota in oggetto (al di là di quella più evidente, i.e. lumeggiare la dinamica degli eventi rispetto a una

situazione invero peculiare e di non agevole decifrazione per i non addetti ai lavori, qual è già solo la coincidenza in un unico plesso di un'eccezionale vestigia dell'antichità romana sottoposta alla gestione del MiC, tramite una sua articolazione periferica – la suddetta Direzione Musei Statali della Città di Roma – e di un edificio sacro della cattolicità ove da secoli il culto è celebrato continuativamente, vieppiù recante in quanto basilica un vincolo particolare con la Chiesa di Roma e con il Romano pontefice).

In prima battuta, pare avvertirsi l'opportunità rilevata di rimarcare la sussistenza di un regime particolare di produzione bilaterale, con gli annessi impegni di livello internazionale-concordatario a darne applicazione puntuale e in buona fede.

Come in altri casi, infatti, dall'altra sponda del Tevere giunge una sorta di singolare promemoria: riguardando lo stesso, in fin dei conti, l'applicazione di una disposizione contenuta in una legge dello Stato.

Nel caso in parola, poi, vertendosi di un edificio di culto, spicca il fatto che quella disposizione ribadisce una direttrice già rinvenibile nel Concordato del '29, che a sua volta seconda un principio generale e tradizionale della legislazione italiana, riscontrabile a partire dal Codice civile del 1865.

Il principio è quello di ossequiare la funzione propria di tali beni immobili (servire direttamente al culto) correlandovi un regime giuridico *particolare*, con quella funzione coerente.

Quanto alla direttrice, rispecchiata dal vigente testo dell'art.5, II co. dell'Accordo di revisione (come già dall'art. 9 Conc.) essa delimita e condiziona nel senso suindicato l'ambito d'intervento delle forze di polizia onde dare concretazione al predetto principio, che sottende l'idea di uno Stato che reputa la destinazione al culto rispondente a un superiore interesse generale.

Come notato in dottrina (ieri come oggi), poi, quella stessa direttrice assevera anche una sorta di corollario logico (discendente da detto principio), che reclama l'intervento dell'autorità ecclesiastica, in quanto tale, indipendentemente cioè dall'essere o meno proprietaria dell'edificio (nella fattispecie considerata, per l'appunto, non lo è), per ciò che riguarda la disposizione di detti edifici, consentendo – tra l'altro – l'accesso della forza pubblica per l'esercizio delle sue funzioni. Da qui il senso di una disposizione che fa astrazione dal soggetto proprietario dell'edificio, e che in funzione dell'apertura al culto - interesse come detto qualificato come 'superiore', servente assieme la *libertas Ecclesiae* e di riflesso l'esigenza religiosa dei fedeli - attribuisce all'autorità ecclesiastica una conducente prerogativa, cui si correla una forte limitazione dei tradizionali poteri pubblici.

E che la limitazione sia intensa, e che dunque la disposizione rechi un tenore invero stringente, appare confermato anzitutto da due elementi.

Il primo è il conforto che in tal senso giunge da una Circolare ministeriale esitata nel 20 luglio del 1929 (con riferimento al disposto che qui rileva dell'art. 9 Conc., riprodotto sostanzialmente nell'odierno art.5, II co. dell'Accordo) ove si dà per assodato che la clausola dell'«urgente necessità», la sola che renda

possibile l'intervento autonomo della forza pubblica, “*deve essere intesa in senso veramente eccezionale, tenendo in considerazione le varie circostanze inerenti allo scopo*” prefissatosi da quest'ultima.

Il secondo è l'indizio che si ricava dalla volontà del Legislatore pattizio (ribadita nel 1984) di non specificare le caratteristiche formali dell'avviso che le forze di polizia devono – in assenza di urgente necessità – dare dell'immissione nell'edificio di culto; limitandosi a prevedere che tale atto sia “*previo*”. Rafforzando ciò, inevitabilmente, la necessità che questo requisito temporale venga osservato nella generalità dei casi; e sottolineandone la qualità di stringente canone legislativo, posto a garanzia di rispetto della funzione svolta dagli edifici di culto, che inquadrata alla luce della Carta repubblicana appare strettamente connessa al rilievo costituzionale degli interessi religiosi che essi mirano a soddisfare (art. 19 Cost.).

Da ultimo, a tal proposito, può ipotizzarsi che a sospingere verso la redazione della nota stiano altresì più generali considerazioni, che affiancano il focus sulla *ratio* evidente della norma concordataria (contemperare le esigenze della giustizia con la salvaguardia della funzione elettiva dei luoghi sacri), concentrandosi sull'auspicabilità di un persistente registro operativo di collaborazione tra i due ordini, riducendo al minimo i margini di conflittualità.

L'ipotesi appare convincente, se solo si consideri che anche in questo caso l'invito sottaciuto in sostanza verrebbe a tradursi nella sollecitazione a tener presente la cogenza di una direttrice contenuta nella legge esecutiva dell'Accordo: quella cruciale dell'art. 1, che quella “*reciproca collaborazione*” nella distinzione delle rispettive competenze assume a cardine ermeneutico della dialettica Stato-Chiesa nel Paese, in vista del bene comune e della promozione della persona umana.

E visto che nel caso si ragiona di un luogo di culto immerso in una cornice di straordinaria importanza culturale, è importante tener presente che l'unica previsione dell'Accordo che rispecchi integralmente tale specifico impegno cooperativo è quella (art. 12, I co.) che chiama la Repubblica e la Santa Sede a impegnarsi *insieme* per il presidio di tutto il patrimonio storico ed artistico nazionale (con rispondenza all'ampia nozione accolta nell'art. 9 Cost.). Una previsione che delinea la strada maestra delle soluzioni concertate, a pro delle istanze diverse di livello apicale tenute presente dalle due orbite: come quella, per restare al luogo in parola, che ha condotto pochi mesi addietro – il 16 marzo 2023 - il MiC e il capitolo della Basilica a siglare un'innovata convenzione sul regolamento d'uso della stessa, tutta incentrata anzitutto sulla necessità di compendiare le esigenze avvertite da entrambe le Parti rispetto al dato saliente dell'unicità della struttura e dei valori ad essa connessi (<https://www.diocesiroma.it/la-nuova-convenzione-tra-il-pantheon-e-il-ministero-della-cultura/>).

Fabiano Di Prima

“Pantheon occupied”

On the morning of Thursday 14 September, the Roman basilica of Santa Maria ad Martyres - located as it is known in the monumental site of the Pantheon - was the scene of a protest demonstration. Specifically, the basilica was occupied by members of the 'Vele di Scampia' Committee, who were protesting against the cut in Pnrr resources earmarked for the urban regeneration project in the Neapolitan district (<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/pantheon-occupato>).

The occupation ended following the intervention of law enforcement who carried out the eviction of the basilica. The protesters then moved into the latter's pronaos, remaining there for a few hours ([https://www.ilmessaggero.it/vaticano/protesta\\_pantheon\\_vicariato\\_polizia\\_sgombero\\_manifestanti\\_vele\\_scampia\\_governo-7631899.html?refresh\\_ce](https://www.ilmessaggero.it/vaticano/protesta_pantheon_vicariato_polizia_sgombero_manifestanti_vele_scampia_governo-7631899.html?refresh_ce)).

The following day, on the website of the Diocese of Rome, a note was published containing the declaration of the Archpriest Rector of the basilica, in which he pointed out first of all that the aforementioned intervention by the police had been autonomously requested by the “Head of the State Museums of the City of Rome”. This report was accompanied by two remarks: one explanatory, aimed at specifying that it was the Ministry of Culture that was “in charge of the direct management of the Pantheon... a state property”; the other, informative, aimed at pointing out that after the eviction, the monument had been “temporarily closed to the public”.

In the continuation of the note, the most salient ecclesiastical aspect was outlined, concentrating on the highlighting of certain dystonias that had occurred with respect to what is provided for in the pactional normative complex.

In particular, in this regard, reference was made to Article 5, par. 2 of Law no. 121 of 1985 (implementing the *Villa Madama Agreement*), which provides that “*Except in cases of urgent necessity, the police force shall not enter buildings open to worship for the purpose of carrying out its duties without first advising the ecclesiastical authority thereof*”.

In the first place, the reference was intended to cast great doubt - according to the Rector - that on this occasion the events had been of such critical intensity as to render operative the safeguard clause at the beginning of the provision, i.e. the occurrence of a case of 'urgent necessity'.

The second (and more penetrating) clarification, then, was centred on the lack of compliance with the (remaining) provisions of the Agreement of 1984, since the eviction had been "ordered without notifying or involving the competent Ecclesiastical Authority in any way", and since "the police forces ... entered the basilica without having been called by the Archpriest Rector and without the necessary consent of the same".

Well, in this regard - referring to a more complete technical-legal examination of the events that occurred, and in particular of the above-mentioned remarks - some summary/minimal hints can be given here, to focus on some specific reasons that appear to underlie the urgency felt by the Vicariate in issuing the note in question (beyond from the most evident one, i.e. to illuminate the dynamics of events with respect to a situation that is indeed peculiar and not easy to decipher for the uninitiated, such as the coincidence in a single complex of an exceptional vestige of Roman antiquity under the management of the MiC, through one of its peripheral units - the aforementioned "Direzione Musei Statali del Comune di Roma" - and a sacred building of the Catholicity where worship has been celebrated continuously for centuries, all the more endowing as basilica a special bond with the Church of Rome and the Roman Pontiff).

In the first instance, there seems to be a perceived opportunity to emphasise the existence of a particular regime of bilateral production, with the annexed international-concordatarian commitments to apply it punctually and in good faith.

As in other cases, in fact, from the other side of the Tiber comes a sort of singular reminder: concerning, after all, the application of a provision contained in a state law.

In the case in question, then, concerning a building of worship, what stands out is the fact that that provision reiterates a directrix already to be found in the Concordat of 1929, which in turn follows a general and traditional principle of Italian legislation, to be found as far back as the Civil Code of 1865.

The principle is to respect the proper function of such immovable property (to serve directly for worship) by correlating to it a particular legal regime, consistent with that function.

As for the directrix, reflected in the current text of art. 5, par. 2 of the Agreement of Revision (as already in art. 9 of the 1929 Concordat), it delimits and conditions, in the aforementioned sense, the sphere of intervention of the law enforcement agencies in order to give concrete expression to the aforementioned principle, which underlies the idea of a State that considers the destination of worship as responding to a superior general interest.

As noted in doctrine (yesterday as today), then, that same directrix also asseverates a sort of logical corollary (descending from said principle), which calls for the intervention of the ecclesiastical authority, as such, regardless of whether or not it owns the building (in the case in point, it does not), with regard to the disposition of said buildings, allowing - among other things - the access of the law enforcement for the exercise of their functions. Hence the meaning of a provision that is independent from the subject who owns the building, and that in function of the opening to worship - an interest, as said, qualified as 'superior', serving both the *libertas Ecclesiae* and, as a reflection, the religious needs of the faithful - attributes to the ecclesiastical authority a conductive prerogative, to which is correlated a strong limitation of traditional public powers.

And that the limitation is intense, and therefore that the provision has a truly stringent content, appears confirmed first of all by two elements.

The first is the support in this sense provided by a Ministerial Circular issued on 20 July 1929 (with reference to the provision of Art. 9 of the Concordat that is relevant here, substantially reproduced in today's Art. 5, par. 2 of the Agreement) where it is established that the clause of "*urgent necessity*", the only one that makes autonomous intervention by the police force possible, "*must be understood in a truly exceptional sense, taking into consideration the various circumstances inherent in the purpose*" set by the latter.

The second is the clue to be found in the will of the Pactional Legislator (reiterated in 1984) not to specify the formal characteristics of the notice that the police must - in the absence of urgent necessity - give of the entry into the place of worship; limiting itself to providing that such an act be '*prior*'. This inevitably reinforcing the need for this temporal requirement to be observed in the generality of cases; and emphasising its quality as a stringent legislative canon, placed to guarantee respect for the function performed by places of worship, which framed in the light of the Republican Charter appears to be closely connected to the constitutional importance of the religious interests they aim to satisfy (Article 19 of the Constitution).

Lastly, in this regard, it can be hypothesised that the drafting of the note is also driven by more general considerations, which flank the focus on the evident ratio of the concordat norm (balancing the needs of justice with safeguarding the elective function of sacred places), concentrating on the desirability of a persistent operational register of collaboration between the two orders, reducing the margins of conflict to a minimum.

The hypothesis appears convincing, if only one considers that even in this case the unspoken invitation, in essence, would translate into a request to keep in mind the cogency of a guideline contained in the executive law of the Agreement: the crucial one of Article 1, which that "*mutual collaboration*" in the distinction of the respective competences assumes as the hermeneutic cornerstone of the State-Church dialectic in the country, in view of the common good and the promotion of the human person.

And given that in this case we are talking about a place of worship immersed in a setting of extraordinary cultural importance, it is important to bear in mind that the only provision of the Agreement that fully reflects this specific cooperative commitment is the one (art. 12, par. 1) that calls on the Republic and the Holy See to commit themselves together to the protection of the entire national historical and artistic heritage (in keeping with the broad notion of art. 9 of the Constitution). A provision that outlines the main road of concerted solutions, in favour of the different instances of apex level kept in mind by the two orbits: such as the one, to remain at the place in question, which led a few months ago - on 16 March 2023 - the MiC and the Chapter of the Basilica to sign an innovative convention on the regulation of the use of the latter, all focused first of all on the need to summarise the needs felt by both parties with respect to the salient fact of the uniqueness of the structure and the values connected

to it (<https://www.diocesiroma.it/la-nuova-convenzione-tra-il-pantheon-e-il-ministero-della-cultura/>).

Fabiano Di Prima