ANTONIO G. CHIZZONITI

DIRITTO ECCLESIASTICO

Lefebvre Giuffrè

Acquista
qui

Sezione non inclusa

Acquista
qui

Capitolo I
RELIGIONE, RELIGIONI E SOCIETÀ CIVILI

Sommario: 1. Religione, religioni e società civile. — 2. Le religioni e il diritto. — 3. I sistemi di relazione tra Stato e confessioni religiose nell'evoluzione storica. — 3.1. Dal monismo romano al cesaropapismo: origini storiche del rapporto tra potere temporale e autorità religiosa. — 3.2. Papi e imperatori: dalla teoria delle due potestà al sistema confessionale-teocratico. — 3.3. Giurisdizionalismo e Riforma protestante: nuove configurazioni del diritto ecclesiastico europeo. — 3.4. Libertà religiosa e separazione Stato-Chiesa. — 4. L'evoluzione dei rapporti tra Stato e Chiesa nell'Italia pre e postunitaria. — 5. Diritto ecclesiastico *vs.* diritto e religione: l'evoluzione di una disciplina.

1. Religione, religioni e società civile.

La presenza della religione nella storia dell'umanità è una costante al momento non discutibile. In tutti i modelli di società sperimentati, pur nelle profonde diversità socioculturali e politico-istituzionali conosciute nel tempo e nello spazio, la dimensione spirituale è stata e rimane uno degli aspetti caratterizzanti l'esistenza umana. A volerne analizzare le caratteristiche salienti risaltano immediatamente alcune peculiarità: anzitutto il suo essere una esperienza tipicamente individuale, che non si esaurisce nella dimensione personale intima, ma si completa dinamicamente nell'esigenza di manifestarne all'esterno l'adesione, interagendo con gli altri e cercando frequentemente di condividere la propria fede sviluppando momenti di socializzazione che possono sfociare nella creazione di gruppi religiosi.

La definizione di ciò che debba intendersi per religione è operazione complessa condizionata dal punto di osservazione (socio-antropologico, storico, teologico e ovviamente anche giuridico, etc.) e dalla metodologia di indagine legata inevitabilmente all'incrocio di più scienze. Più recentemente non sono mancate anche le analisi di tipo economico tese a cogliere i tratti organizzativi e aziendalistici di questo fenomeno sociale, un approccio che connesso a quello giuridico ha consentito una più attenta analisi delle interazioni del fenomeno religioso con le organizzazioni civili sia pubbliche che private. Arturo Carlo Jemolo nelle sue *Lezioni di Diritto ecclesiastico* del 1979 riteneva che con il termine religione si potesse identificare "*un com-*

Acquista
qui

plesso di credenze in qualcosa che fosse fuori dall'esperienza umana, non quindi nascente da una precettistica formata, pur nei principi primi, da uomini, qualcosa che si riannodasse al senso della trascendenza del mistero" e precisava però che lo stesso "*ha preso ad essere usato per indicare ogni forte convincimento che si esteriorizza in modo di vivere, in azioni, anche se esso abbia chiara origine in dottrine elaborate dagli uomini*" potendosi quindi ricomprendere in esso "*tanto le religioni tradizionali, fondate sull'idea del divino, di qualcosa di superiore all'intelligenza ed alle possibilità umane, e certi convincimenti e modi di agire che riuniscono vasti gruppi di uomini*". Questa formulazione, che pur risente del tempo, nel cogliere un aspetto essenziale che caratterizza l'elemento religioso, evidenzia come l'assenza di un rapporto con il trascendente non escluda oggi dai confini del religioso quelle esperienze etico-filosofiche che propongono per i propri aderenti visioni di vita globale. Nella pratica quotidiana la definizione di religione finisce con l'essere comunque riempita di significato a partire dall'osservazione delle religioni che si sono affermate nella storia umana tutte connotate da una più o meno accentuata istituzionalizzazione.

Il passaggio dalla "religione" alle "religioni" marca la naturale propensione associativa del fenomeno religioso. La condivisione organizzata della fede rafforza l'identità e pone in rilievo la pratica come momento relazionale: dell'individuo con l'entità trascendente, degli aderenti al medesimo credo nel sentirsi *societas* e persino nel rapporto con gli esterni al gruppo che possono essere oggetto di proselitismo. Attività rituali, riconoscimento di ruoli specifici per alcuni fedeli, celebrazioni, festività, riti di passaggio, scelte alimentari e tutto l'insieme di forme di espressione del proprio credo con lo stratificarsi delle tradizioni e l'istituzionalizzazione organizzativa proiettano l'esperienza religiosa individuale e comunitaria anche nello spazio proprio della comunità civile. Questo incontro, a volte anche dialettico, tra società religiose e società civili si sviluppa sulla base di rapporti giuridicamente caratterizzati i cui soggetti interagiscono su temi e materie che costituiscono il terreno proprio del diritto ecclesiastico sul cui significato sarà necessario un approfondimento storico-sistematico.

Le religioni propongono complessi di valori e principi che frequentemente indirizzano l'agire dei propri fedeli per gli aspetti spirituali che, tuttavia, non mancano di influenzare anche il loro quotidiano all'interno delle società civili. Basti pensare ad esempio alle festività e alla partecipazione ai momenti rituali o alle regole alimentari o ancor più alle molte scelte etiche (come l'aborto o il fine vita) che possono anche sviluppare momenti di forte conflitto con quanto stabilito dagli ordinamenti civili, regole alle quali i fedeli sono comunque tenuti in quanto cittadini. La struttura organizzativa delle

Acquista qui

religioni maggiormente istituzionalizzate ricorda molto quella di uno Stato con soggetti e articolazioni spesso simili.

La possibilità che entrambi, come due rette parallele, non trovino punti di contatto è sostanzialmente una ipotesi priva di fondamento. Le religioni, infatti, sviluppano la propria azione/sovranità sui medesimi individui/fedeli che fanno parte della popolazione dei singoli Stati, approntando in molti casi articolati sistemi normativi tali da costituire veri e propri ordinamenti. È dunque naturale ipotizzare momenti di contatto tra le organizzazioni statali e le religioni. Quelle maggiormente diffuse e radicate si caratterizzano, piuttosto, per la loro dimensione globale sviluppando la loro azione oltre i confini di singoli Stati. Nel corso della storia, come meglio si vedrà nel paragrafo successivo, si sono sviluppate e succedute forme di relazioni con le confessioni religiose (termine più adatto per identificare le religioni in ambito giuridico/istituzionale) che hanno spaziato dalla totale sovrapposizione con le entità statuali, all'indifferenza se non la contrarietà di queste ultime rispetto al fenomeno religioso. In tutti i Paesi dove è comunque garantito l'esercizio della libertà religiosa i contatti con le confessioni religiose sono frequenti e opportuni se non necessari.

Proprio il riconoscimento del diritto di libertà religiosa quale diritto fondamentale (per molti fondamentalissimo) è punto di riferimento non solo per la garanzia dell'esercizio di specifiche facoltà da parte degli individui, ma anche per azioni di sostegno da parte dello Stato tanto a livello dei singoli, quanto per le associazioni a carattere religioso. Quando presenti un ruolo peculiare può essere riconosciuto alle confessioni religiose quali rappresentanti degli interessi religiosi dei propri fedeli. È nella triangolazione individui/fedeli, confessioni religiose, organizzazione statuale che radica la distinzione tra fedele/cittadino e cittadino/fedele, una modalità di osservare il medesimo soggetto (titolare del diritto di libertà religiosa) in funzione della prevalenza del legame con la confessione rispetto a quella con l'organizzazione statuale nel contesto di uno spazio (territorio) pubblico. Se lineare è la figura del fedele aderente ad uno specifico credo, in questo ambito il termine "cittadino" non va inteso in senso tecnico (titolare dello *status* di cittadinanza), bensì in una accezione più larga, non strettamente giuridica, capace di includere tutti coloro che vivono più o meno stabilmente in una determinata comunità, compresi a determinate condizioni, coloro che sono irregolarmente presenti sul territorio nazionale, ma che godono di tutela rispetto all'esercizio della libertà religiosa.

La prima figura servirà a misurare le interazioni tra le regole religiose (della confessione di appartenenza) alle quali è sottoposto il fedele e quelle statuali (di uno specifico territorio) al cui rispetto è chiamato il cittadino. Anteponendo l'appartenenza religiosa a quella civile con il primo termine

Acquista qui

viene evidenziato il ruolo delle confessioni (rappresentanti degli interessi religiosi) e del loro relazionarsi con l'ordinamento giuridico civile. Il territorio in questa dinamica è lo spazio nel quale le religioni si confrontano con lo Stato alla ricerca di un equilibrio che garantisca il massimo di riconoscimento delle proprie esigenze (diversità), così da prevenire — per quanto possibile — i conflitti tra regole religiose e regole civili. Forme, modalità, strumenti, soggetti coinvolti varieranno in ragione degli assetti organizzativi propri dello Stato e delle confessioni, ma resterà fermo l'intento di tutelare gli interessi religiosi del singolo attraverso il filtro delle esigenze dell'organizzazione. La seconda, quella di cittadino/fedele, nel mettere l'accento sull'appartenenza alla "città degli uomini", prima che alla "città di Dio", pone in evidenza la questione di cosa lo Stato possa e/o debba fare per garantire un effettivo esercizio della libertà religiosa nel rispetto delle diverse fedi professate.

Sarà l'assetto complessivo dei principi proposti dalle norme apicali (costituzionali) per il governo del fenomeno religioso ad indirizzare le scelte e gli schemi di protezione del fedele/cittadino e del cittadino/fedele con l'individuazione di attori protagonisti distinti: nel primo caso le confessioni religiose, dando priorità ai rapporti tra l'ordinamento confessionale e quello statuale attraverso la determinazione del margine di compatibilità delle norme religiose rispetto a quelle civili; nel secondo lo Stato, con il compito di definire i livelli di garanzia essenziali per l'esercizio della libertà religiosa, con la predisposizione di interventi positivi e negativi (normativi e amministrativi) nel rispetto dell'uguale trattamento per tutti i cittadini.

2. Le religioni e il diritto.

Tutte quelle che oggi riconosciamo come religioni/confessioni religiose nel momento genetico non potevano definirsi tali. Nate dalla intuizione/illuminazione di un singolo o al più di un piccolo gruppo, spesso sono gemmate da credi preesistenti dai quali hanno ereditato parte del loro patrimonio fideistico e della struttura organizzativa. È nella fase di consolidamento e di stabilizzazione che un'associazione di fedeli può trasformarsi in una confessione autonoma e questa evoluzione implica un stabilizzazione dei principi fideistici e strutturali e una maturazione anche dal punto di vista organizzativo. L'esempio della Chiesa cattolica è in tal senso emblematico: nata da una rilettura dell'ebraismo, ad una fase iniziale caratterizzata da una strutturazione in [illegible] crescita ed una diffusione

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

Capitolo II
FENOMENO RELIGIOSO E FONTI DEL DIRITTO

Sommario: 1. Le fonti del diritto e il diritto ecclesiastico: principio gerarchico, competenze e pluralismo normativo. — 2. Fonti come soggetti competenti a produrre norme di diritto ecclesiastico. — 2.1. Chiesa cattolica e confessioni religiose: un doppio binario destinato ad incrociarsi. — 2.2. La questione della nozione di confessione religiosa: tra sociologia e diritto. — 2.3. Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. — 2.4. Le organizzazioni internazionali e sovranazionali. — 2.5. La giurisprudenza. — 3. Fonti come sistemi di produzione. — 3.1. La legislazione pattizia. — 3.2. Dal Concordato lateranense all'Accordo di Villa Madama del 1984: la bilateralità diffusa. — 3.3. La sottoscrizione delle intese con le confessioni religiose *ex* art. 8, 3° comma Cost. — 4. Fonti di cognizione del diritto ecclesiastico. — 4.1. Trattati e Patti internazionali e sovranazionali. — 4.2. Le norme bilaterali. — 4.3. Norme unilaterali: statali e regionali. — 4.4. Decreti, circolari e documenti.

1. Le fonti del diritto e il diritto ecclesiastico: principio gerarchico, competenze e pluralismo normativo.

Il diritto ecclesiastico si caratterizza per la sua intrinseca interdisciplinarità in quanto intercetta disposizioni che, per loro natura, possono essere ricondotte a diversi settori dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni sono oggetto di analisi non solo da parte degli studiosi del diritto ecclesiastico, ma anche di esperti di altre discipline giuridiche. Questa caratteristica strutturale di "materia di confine" rafforza e valorizza l'elemento coesivo e distintivo che giustifica la ricostruzione sistematica di un insieme consistente di norme, tutte ascrivibili alla regolamentazione del fattore religioso. Tale fattore si esprime in una duplice dimensione: da un lato si riferisce agli interventi dello Stato a tutela e garanzia della libertà religiosa degli individui; dall'altro, riguarda la tutela dell'identità dei fedeli delle singole confessioni religiose, nonché le relazioni che lo Stato intrattiene con queste ultime, finalizzate a garantire — per quanto compatibili con gli altri diritti costituzionalmente tutelati — gli spazi più ampi possibili di diversità religiosa.

Nell'affrontare la questione delle fonti del diritto ecclesiastico è opportuno avviarne l'analisi a partire da qualche sintetica notazione sullo stato dell'arte circa le fonti del diritto in generale, così da cogliere connessioni,

Acquista
qui

assonanze e contraddizioni (ove riscontrabili) determinate dall'impatto che il fattore religioso esercita sulla costruzione del sistema delle fonti proprio e nelle intersezioni con gli altri settori disciplinari.

Si è finora fatto ricorso a termini di uso comune — sistema, norma, disposizione, ordinamento giuridico, ecc. — presupponendone una conoscenza condivisa. Tuttavia, nella prospettiva della teoria generale del diritto, della dottrina costituzionalistica e della filosofia del diritto, tali categorie sono oggetto di definizioni ben più raffinate e circostanziate. Ai fini di questo lavoro è opportuno soffermarsi su alcuni passaggi logici che incidono profondamente sulla concezione del diritto ecclesiastico quale sistema (o sottosistema) delle fonti.

Secondo una delle trattazioni più autorevoli e aggiornate sulle fonti del diritto, queste vanno individuate negli atti e nei fatti ai quali l'ordinamento attribuisce la funzione di produrre nuove norme giuridiche (Bin-Pitruzzella). Per quanto concerne gli atti normativi, si tratta di documenti scritti originati attraverso procedimenti espressamente disciplinati da norme sulla produzione o sul riconoscimento di atti predisposte *ad hoc*. Alla luce dell'attuale contesto, si può osservare una progressiva perdita di rilevanza dei fatti normativi tradizionali, fenomeno riconducibile a una contrazione degli spazi di normatività attribuibili ai comportamenti consuetudinari delle comunità (crisi della consuetudine). Tale perdita è tuttavia compensata dal crescente interesse verso forme di *soft law*, nonché dalla proliferazione di fonti "fatto": queste ultime consistono in norme giuridiche acquisite dagli ordinamenti nazionali attraverso il loro rapporto con fonti esterne (si pensi, ad esempio, alle norme dell'Unione Europea, della CEDU o di altri ordinamenti stranieri). Trattandosi di disposizioni non derivanti da procedimenti e organi interni, esse non possono essere tecnicamente qualificate come atti normativi, anche perché non direttamente soggette al sindacato di legittimità da parte del giudice nazionale (benché tali "dogmi" siano oggi sempre più messi in discussione).

Il sistema delle fonti così configurato è imprescindibile per la strutturazione dell'ordinamento giuridico inteso come insieme organico delle norme prodotte dalle fonti; si tratta di un sistema che, almeno idealmente, dovrebbe essere caratterizzato da coerenza e completezza — due "miti" oggi oggetto di sistematica revisione critica.

Un ruolo centrale è svolto dal criterio gerarchico, che agisce da elemento riequilibratore specie in ordinamenti contraddistinti da una pluralità di fonti, così da assicurare che, in caso di contrasto tra più norme, la prevalenza della disposizione gerarchicamente più elevata impedisca possibili contraddizioni all'interno del sistema.

Acquista qui

Se per Kelsen è la *Grundnorm* l'apice teorico della piramide normativa, nelle Costituzioni moderne (ivi compresa quella italiana) il criterio gerarchico costituisce il principale fondamento sistemico delle fonti, dispiegando i suoi effetti in tutte le possibili accezioni di fonte del diritto: sia come procedimento di produzione normativa, sia come soggetto titolare del relativo potere, sia come atto normativo risultante dall'esercizio della competenza regolata in via principale dalla Costituzione. L'efficacia sistematica (e teorica) del principio gerarchico è tuttavia legata non solo all'unicità dell'ordinamento giuridico, ma anche all'esclusività dell'attribuzione del potere normativo in capo a un'unica autorità. A complicare tale assetto concorrono due caratteristiche proprie del pluralismo normativo contemporaneo, che mettono costantemente alla prova la solidità di tale principio: la riserva di legge e il criterio della competenza. La prima implica che talune materie siano riservate, in via assoluta o nella definizione dei soli principi, alle leggi primarie. In questo quadro, la dottrina individua le cosiddette leggi rinforzate per procedimento, disposizioni che *ratione materiae* prevedono iter deliberativi peculiari e tesi a limitare, nella sostanza, il meccanismo della maggioranza semplice parlamentare. Meccanismi specifici di coinvolgimento vengono così introdotti per favorire l'inclusione delle minoranze nella formazione dell'indirizzo politico legislativo, con il riconoscimento di un potere più incisivo nella costruzione della volontà normativa. È proprio il caso, come meglio si vedrà più avanti, delle previsioni degli artt. 7, 2° comma e 8, 3° comma della Costituzione che relativamente alla sottoscrizione delle modifiche del Concordato lateranense del 1929 per la Chiesa cattolica (ora revisionato con l'Accordo del 1984) e della sottoscrizione di intese con le altre confessioni per regolare i loro rapporti con lo Stato dettano modalità particolari dal punto di vista del procedimento legislativo. E non meno importante è il meccanismo utilizzato dall'art. 117, 3° comma della Costituzione per la ripartizione (riserva relativa) in determinate materie della potestà normativa circa i principi allo Stato e della definizione dei dettaglia alle Regione. Anche in questo caso, come nel precedente è una questione di pluralismo (territoriale) a motivare la previsione di più legislatori in concorrenza tra di loro, con la conseguenza di potenziali conflitti.

Ma è il criterio della competenza, ben conosciuto dai cultori del diritto ecclesiastico, che attira maggiormente l'attenzione. Esso scompone il sistema in "ambiti di competenza" e pur non contrastando apertamente con il criterio della gerarchia delle fonti, ne mette in discussione l'essenza proprio per la sua capacità di operare trasversalmente. Come osservato autorevolmente (Bin-Pitruzzella), il criterio della competenza trova la sua naturale applicazione soprattutto nella distinzione tra ordinamenti, acquisendo una funzione centrale nella risoluzione di conflitti normativi tra sistemi giuridici

Acquista qui

differenti, come avviene, ad esempio, tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione Europea. E a ben vedere il rapporto tra ordinamenti è il campo privilegiato di azione per le relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose e in questa prospettiva, il criterio della competenza assume un ruolo determinante proprio nell'ambito delle fonti del diritto ecclesiastico: la sua applicazione permette di comprendere come regolare efficacemente i rapporti tra norme provenienti da ordinamenti diversi e, conseguentemente, di garantire un'efficace tutela della libertà religiosa in un contesto giuridico pluralista.

È in questa cornice definitoria tra criteri generali, definizioni consolidate e loro messa in discussione dall'evoluzione in senso plurale della società che sono stati reinterpretati i concetti di sovranità, unicità ed esclusività degli ordinamenti giuridici per favorire l'innesto del principio pluralista, che rappresenta oggi una prospettiva imprescindibile per la gestione del fenomeno religioso, e dunque un buon punto di osservazione per affrontare la questione delle fonti del diritto ecclesiastico.

L'analisi si svilupperà lungo tre prospettive: innanzitutto quella degli attori, ossia dei soggetti che nell'ordinamento giuridico italiano sono titolari del potere di produrre norme (fonti come organi dotati di potestà normativa); poi quella delle modalità di formazione degli atti normativi (fonti come procedimenti di produzione); infine, quella relativa all'insieme delle disposizioni normative vigenti (fonti come atti normativi). Nell'esame delle tre accezioni del termine "fonti del diritto ecclesiastico", sarà l'elemento religioso a rappresentare il criterio interpretativo principale. Si tralasceranno, pertanto, tutte quelle questioni relative alle fonti del diritto che non presentano una specificità significativa rispetto al diritto ecclesiastico, al fine di far emergere con maggiore chiarezza l'unitarietà del sistema delle fonti di questo settore e di porre le basi per una successiva trattazione dei principi costituzionali dettati per il governo del fenomeno religioso.

2. Fonti come soggetti competenti a produrre norme di diritto ecclesiastico.

La struttura politico-istituzionale di uno Stato pluralista attribuisce agli interessi un ruolo centrale nella definizione delle politiche pubbliche e nella produzione normativa. La Costituzione italiana, nell'accogliere una pluralità di interessi, non solo riconosce la potenziale conflittualità tra individui e gruppi, ma inglob[illegible] to vitale della democrazia.

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

Capitolo III
I PRINCIPI COSTITUZIONALI DEL DIRITTO ECCLESIASTICO

Sommario: 1. Dalle norme ai principi. — 2. I principi e le fonti costituzionali del diritto ecclesiastico. — 3. Il principio personalistico. — 4. Il principio di tutela della libertà religiosa. — 4.1. I soggetti tutelati e le facoltà garantite. — 4.2. I limiti all'esercizio del diritto di libertà religiosa. — 4.3. Libertà religiosa e norme penali. — 4.4. I limiti impliciti: l'ordine pubblico democratico. — 5. Il principio di uguaglianza nella dimensione religiosa. — 5.1. Uguaglianza formale e sostanziale. — 5.2. I soggetti. — 5.3. L'art. 20 della Costituzione. — 6. I principi di autonomia confessionale e di distinzione degli ordini. — 6.1. La distinzione degli ordini tra Stato e Chiesa cattolica. — 6.2. L'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. — 6.3. L'intreccio dei principi di distinzione degli ordini e autonomia confessionale. — 7. Il principio pattizio. — 7.1. Normativa pattizia e gerarchia delle fonti. — 7.2. Le materie pattizie. — 8. Il principio di laicità dello Stato e i principi supremi dell'ordinamento. — 9. Il principio di collaborazione tra Stato e confessioni religiose.

1. Dalle norme ai principi.

Nei capitoli precedenti è stato evidenziato come l'affermazione del sottosistema relativo alle disposizioni per il governo del fenomeno religioso, nelle sue specificità, sia strettamente collegata alle dinamiche evolutive della scienza giuridica e degli ordinamenti statali. In più occasioni si è fatto riferimento alla struttura gerarchica delle fonti, adottata anche dal diritto ecclesiastico, che riconosce una posizione di rilievo alle fonti apicali principalmente (ma non esclusivamente) individuate dalla Carta costituzionale. Queste si concretizzano in un insieme di articoli che si propongono come norme paradigmatiche per il diritto ecclesiastico: in particolare gli articoli 2, 3, 7, 8, 19, 20 e 117, cui si aggiungono altre disposizioni che interagiscono con la tematica religiosa.

L'analisi di questo complesso di articoli solleva innanzitutto una questione di teoria generale, riferibile alla distinzione tra norme e principi, un tema centrale nel pensiero giuridico contemporaneo. Non si tratta di un mero esercizio definitorio, ma di una riflessione che investe la struttura e il funzionamento del diritto, la sua interpretazione/applicazione ad opera della giurisprudenza, nonché l'attività legislativa e la capacità del sistema giuridico

Acquista
qui

di rispondere alle esigenze della società moderna. L'affermarsi del costituzionalismo e con esso del rilievo attribuito ai principi hanno messo in luce la diversità tra norme e principi, riconoscendo al tempo stesso il potenziale dei principi rispetto alle norme.

Se si prescinde dalle proposte dottrinali (principalmente di filosofi del diritto e costituzionalisti) tra "distinzione forte" e "distinzione debole", è utile sottolineare alcuni tratti fondamentali che maggiormente incidono sull'analisi del sistema normativo del diritto ecclesiastico. Anzitutto, la natura distinta: i principi, pur possedendo una propria dimensione prescrittiva tipica delle norme (regola-fattispecie), si configurano come valori-guida di portata generale e programmatica, spesso collocati in strutture apicali quali le costituzioni o atti simili (trattati, convenzioni, etc.). Non sono esclusivo prodotto di atti legislativi; possono essere immanenti nell'ordinamento — si pensi ai principi supremi, di particolare rilievo per il diritto ecclesiastico — oppure derivare da una lettura sistemica di più disposizioni costituzionali. È però nella reciproca osmosi tra principi e norme che si comprende la loro differenza strutturale: i principi forniscono criteri interpretativi nei casi di incertezza e parametri di legittimità per l'applicazione e la produzione delle norme da parte del legislatore. Questo rapporto favorisce la flessibilità e la dinamicità del diritto, nonché una maggiore aderenza delle norme ai valori fondanti dell'ordinamento. Tale configurazione si è consolidata negli ordinamenti dotati di costituzioni rigide e di matrice liberale, grazie anche all'istituzione di organi giudiziari (corti costituzionali o supreme) incaricati di verificare la conformità delle norme ai principi, con poteri che possono giungere fino all'abrogazione delle norme incompatibili.

La crescente centralità dei principi non ha mancato comunque di proporre alcune loro criticità teoriche e pratiche, riconducibili principalmente a due fattori. Se il sistema gerarchico delle norme, frutto anche dell'affermarsi del formalismo giuridico, guardava con attenzione alla certezza del diritto, la valorizzazione dei principi, per la loro intrinseca duttilità e indeterminatezza, consegna ai giudici, specie quelli delle giurisdizioni maggiori, una crescente discrezionalità. Inoltre, il riconoscimento della pari dignità tra principi non elimina il rischio di conflitti, generando la necessità di sviluppare sistemi di bilanciamento, che di fatto ampliano i margini di soggettività interpretativa accordata ai "giudici dei principi". D'altronde l'esigenza di contemperare certezza del diritto e giustizia, concretezza e astrazione, rappresenta una delle ragioni della valorizzazione dei principi, in quanto essi meglio rispondono alla complessità delle società liberali contemporanee, soprattutto per quanto riguarda i diritti fondamentali e le libertà civili, tra le quali la libertà religiosa.

Acquista qui

È opportuno, inoltre, porre attenzione sulla capacità che l'enucleazione di un sistema di principi possiede nell'orientare le scelte legislative e di governo, promuovendo e rafforzando meccanismi di verifica preventiva dell'adeguatezza delle norme rispetto ai principi. Una responsabilizzazione sempre più efficace dei soggetti preposti alla positivizzazione normativa con il coinvolgimento di tutte le fonti del diritto (nel senso di soggetti competenti) individuati nel capitolo precedente che favorisca concretamente un'osmosi propositiva tra norme e principi.

2. I principi e le fonti costituzionali del diritto ecclesiastico.

La Costituzione italiana raccoglie i suoi primi dodici articoli sotto la rubrica "*Principi fondamentali*"; tuttavia, secondo un orientamento ormai consolidato, non è soltanto in questa sezione iniziale che vanno individuati i principi che strutturano il nostro ordinamento costituzionale, dovendo infatti la loro ricerca essere estesa sia all'interno della Costituzione sia al suo contesto esterno. In tale prospettiva restano illuminanti le riflessioni di Costantino Mortati sulla distinzione tra Costituzione e *ordinamento costituzionale materiale* e sull'esigenza di addivenire alla enucleazione di *principi supremi*, già in precedenza ricordati e definiti dal giurista calabrese anche "principi istituzionali", non sottoponibili a revisione costituzionale e dunque non riconducibili a specifiche e singole norme della Carta; principi poi identificati dalla Corte costituzionale come limiti insuperabili anche per le pur rinforzate norme concordatarie (Corte cost., sentenze n. 30 del 1971, n. 12 del 1972, n. 18 del 1982, n. 203 del 1989) e riproposti anche come limite rispetto al diritto comunitario (Corte cost., sent. n. 183 del 1973).

Scorrendo attentamente i dodici articoli iniziali, emerge con evidenza come un quarto di essi contenga un esplicito riferimento alla questione religiosa (artt. 3, 7, 8), proporzione che sale a un terzo, includendo l'articolo 2 dedicato ai diritti inviolabili della persona. Se si passa al Titolo I sui *Rapporti civili*, si incontrano inoltre gli articoli 19 e 20 che, insieme ai precedenti e con il necessario richiamo all'articolo 117, delineano un vero e proprio paradigma di norme costituzionali in materia di diritto ecclesiastico. Di molte di esse si è già discusso nel capitolo precedente, è opportuno, per maggiore chiarezza, richiamarne ora per esteso i contenuti al fine di valutare l'opportunità e la possibilità di una loro lettura trasversale, che permetta di enucleare un catalogo di principi strutturanti il diritto ecclesiastico

In mero ordine numero:

— art. 2. *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua*

Acquista qui

personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale;

— art. 3. *1. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. 2. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*;

— art. 7. *1. Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.*

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. 2. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

— art. 8. *1. Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. 2. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. 3. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze*;

— art. 19. *Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume*;

— art. 20. *Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività*;

— art. 117. *1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. 2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...]* c) *rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; [...]*.

La manualistica propende per una loro lettura sequenziale, certamente utile ma meno arricchente di un approccio integrato che permette di cogliere la modernità dell'assetto delineato nell'insieme dalla Costituzione attraverso un equilibrio di controlli e bilanciamenti tra quanto previsto in tema di rapporti con le confessioni e i loro enti (artt. 7, 8, 2° e 3° comma e 20), regole a tutela dell'esercizio della libertà religiosa e dell'uguaglianza di trattamento rispetto ai motivi [illegible] e 3, 1° comma) e ultimo

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

Capitolo IV
LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

Sommario: 1. La "questione romana" e la nascita dello Stato della Città del Vaticano. — 2. Territorio, popolo e sovranità. — 3. Il sistema giuridico e l'organizzazione. — 4. Le fonti del diritto vaticano. — 5. I rapporti con lo Stato italiano. — 6. I rapporti internazionali. — 7. La disciplina in materia economico-finanziaria.

1. La "questione romana" e la nascita dello Stato della Città del Vaticano.

Per secoli la Chiesa cattolica ha trovato nell'elemento territoriale una via per consolidare la sua presenza nel panorama internazionale. L'opportunità per la Santa Sede di possedere un territorio sul quale esercitare la propria sovranità si pose, dunque, in tempi antecedenti al periodo in cui è stato portato a compimento il processo di unificazione del Regno d'Italia che condusse alla *debellatio* dello Stato Pontificio. Ma è solo dopo l'ingresso delle truppe garibaldine a Roma (1870) e la conseguente perdita dell'esercizio del potere temporale da parte della Chiesa che la sovranità del papato iniziò a essere messa in discussione, vacillando dinanzi alla visione di chi riteneva che senza un territorio la sussistenza di tale soggettività fosse da escludere.

Se negli anni a seguire la Santa Sede non smise di intrattenere relazioni con altri Stati, i rapporti tra il papato e il neonato Regno d'Italia vennero rotti da una profonda incrinatura: Papa Pio IX, come già ricordato, si dichiarò prigioniero ritirandosi all'interno dei Palazzi Vaticani e attraverso l'enciclica *Ubi Nos* rifiutò formalmente la Legge delle Guarentigie (legge n. 214 del 13 maggio 1871) dettata unilateralmente dallo Stato allo scopo di riconoscere alla Santa Sede una forma di indipedenza e protezione attraverso alcuni diritti e prerogative che, tuttavia, non vennero ritenuti adeguati dal Pontefice ben potendo essere oggetto di abrogazione statale. Si apriva così la "questione romana", che condizionerà i rapporti tra Regno e Chiesa con la risposta dura del papato e l'invito per i cattolici italiani a non partecipare alla vita politica del Paese che diverrà un vero e proprio divieto (il così detto *non expedit*) abolito formalmente solo nel 1919 per volere di Benedetto XV. L'elezione di Pio XI al soglio pontificio nel 1922 con un cambio di atteggiamento da parte del papato e la parallela ascesa del governo fascista con

Acquista
qui

significative aperture a favore della Chiesa cattolica porteranno alla conciliazione del 1929 mediante la sottoscrizione l'11 febbraio dei Patti Lateranensi firmati dal Cardinal Gasparri e da Benito Mussolini, poi ratificati il 7 giugno successivo. Con il Trattato, come si è già avuto modo di segnalare, l'Italia riconosceva "*quel tanto di corpo che bastava per tenersi unita l'anima*" (Pio XI, Discorso ai parroci di Roma, 11 febbraio 1929) facendo riacquisire alla Santa Sede attraverso la creazione dello Stato della Città del Vaticano una vera sovranità territoriale; con il Concordato le Parti intendevano "*regolare le condizioni della Religione e della Chiesa in Italia*" (premesse); con la Convenzione finanziaria veniva stabilito un risarcimento economico a favore della Santa Sede come indennizzo per la perdita dei territori dello Stato Pontificio. I tre documenti che completavano i Patti Lateranensi (così chiamati poiché firmati all'interno della Sala della Conciliazione del Palazzo Apostolico del Laterano), portarono alla definitiva chiusura della "questione romana" grazie al reciproco riconoscimento da parte dell'Italia della assoluta indipendenza dalla Santa Sede e dalla Chiesa cattolica del Regno d'Italia sotto la dinastia dei Savoia con capitale Roma.

La creazione dello Stato della Città del Vaticano (SCV), strumentale all'esercizio della sovranità, comportò il bisogno di dotare il piccolo Stato di un ordinamento giuridico della cui stesura venne incaricato l'illustre giurista ebreo Federico Cammeo che portò a compimento l'incarico nei pochi mesi tra l'11 febbraio e il 7 giugno del 1929. Inizialmente esso fu articolato in un nucleo essenziale di sei leggi promulgate da Papa Pio XI contestualmente alla ratifica dei Patti lateranensi:

— la Legge fondamentale n. I (sostituita, da ultimo, dalla Legge fondamentale del 13 maggio 2023);

— la Legge n. II sulle fonti del diritto (sostituita dalla Legge sulle fonti del 1°ottobre 2008);

— la Legge n. III sulla cittadinanza e il soggiorno (sostituita dalla Legge n. CXXXI del 22 febbraio 2011);

— la Legge n. IV sull'ordinamento amministrativo;

— la Legge n. V sull'ordinamento economico, commerciale e professionale;

— Legge n. VI di pubblica sicurezza.

A questo primo gruppo di norme, di rilevanza quasi costituzionale, nel tempo si sono aggiunte ulteriori regolamentazioni pensate anche per consentire al piccolo Stato di leggere i "segni dei tempi" e adeguarsi a un mondo in trasformazione. Così, oltre a modificare, attraverso la loro totale sostituzione, alcune delle prime sei leggi, il legislatore vaticano ha provveduto all'emanazione di nuovi testi legislativi che hanno portato a un arricchimento dell'ordinamento vaticano.

Acquista qui

2. Territorio, popolo e sovranità.

Nonostante le sue dimensioni ridottissime e il suo carattere atipico, lo SCV *enclave* dell'Italia non manca di possedere i caratteri costitutivi di uno Stato moderno e cioè il territorio, il popolo e la sovranità.

Con riguardo al primo aspetto, è l'Allegato I del Trattato a determinarne i confini specificando che lo SCV si estende su una superficie di 0,44 kmq il cui perimetro è in parte tracciato dalle così dette mura leonine. L'area si prolunga sino a Piazza San Pietro dove il congiungimento delle estremità esterne del colonnato del Bernini, per mezzo di una fascia di travertino, delimita il confine dello Stato al di là del quale si è già su suolo italiano. Il territorio, oltre a garantire la "*piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà*" della Santa Sede sullo SCV (art. 3 del Trattato), assicura uno spazio di neutralità del tutto peculiare. Non solo rimane sottratto da ingerenze da parte delle autorità italiane, ma è considerato "*territorio neutrale ed inviolabile*" (art. 24 del Trattato) in ragione del fatto che la Santa Sede si è dichiarata "*estranea alle competizioni temporali fra gli altri Stati ed ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto*" a meno che le Parti non intendano fare appello alla sua missione di pace e dunque la sua presenza sia richiesta in qualità di autorità morale e spirituale. Tale condizione di neutralità e inviolabilità, esplicitamente accettata dall'Italia per mezzo del Trattato vale invero per tutta la comunità internazionale.

Deve essere, inoltre, ricordato che alla Santa Sede vengono altresì riconosciuti i così detti "luoghi extraterritoriali" di cui all'Allegato II del Trattato che godono del medesimo *status* previsto dal diritto internazionale per le dipendenze diplomatiche site in Paesi esteri (per citare qualche esempio: Castel Gandolfo, Palazzo del Laterano, San Callisto ecc.) e le "proprietà" che figurano nell'Allegato III che beneficiano di immunità di ordine amministrativo e fiscale, senza godere però del privilegio dell'extraterritorialità.

Rispetto al popolo, le norme di riferimento sono contenute sia nel Trattato (artt. 9, 10 e 21, 1° comma), sia nella Legge vaticana n. CXXXI del 2011 che disciplina la cittadinanza, la residenza e l'accesso. Diversamente dalle regole vigenti negli altri Stati in cui la cittadinanza si acquista in base al luogo di nascita (*ius soli*) o per discendenza da un genitore o un ascendente (*ius sanguinis*), si diventa cittadini dello SCV in forza del servizio prestato alla Santa Sede (*ius offici*). Così, sono cittadini vaticani di diritto: i cardinali residenti nello Stato della Città del Vaticano o a Roma, finché la residenza perdura; i diplomatici della Santa Sede in servizio e sino al termine di esso; e le persone che risiedono nello SCV in ragione della loro carica o del loro servizio. Il Sommo Pontefice, o in sue veci il Presidente del Governatorato,

Acquista qui

può, tuttavia, attribuire la cittadinanza dello SVC anche a richiesta degli interessati a condizione che chi la richiede risieda nel piccolo Stato in ragione della carica o del servizio. In alternativa sarà necessaria un'autorizzazione del Sommo Pontefice che può essere estesa al coniuge e ai figli minori di un cittadino sino alla perdita della cittadinanza da parte del cittadino stesso. Il compimento del diciottesimo anno di età da parte dei figli di un cittadino vaticano comporta la perdita di cittadinanza, benché possano comunque essere autorizzati a continuare a risiedere nel piccolo Stato.

Cittadinanza e residenza non sono due condizioni sovrapponili: la prima può essere concessa anche a coloro che non risiedono all'interno dele mure leonine, la seconda a chi non è cittadino vaticano. Fondamentale, in questo senso, la già citata legge n. CXXXI del 2011 il cui art. 6 *Condizione di residente e autorizzazioni* recita: "*Coloro che, pur avendone il diritto in base all'art. 1. n. 2. non avanzano la richiesta di acquisto della cittadinanza, divengono residenti nella Città del Vaticano, per il tempo determinato dall'autorità che rilascia la relativa autorizzazione. Il Cardinale Presidente del Governatorato può rilasciare, senza che ciò comporti l'acquisto della cittadinanza autorizzazioni a risiedere a tempo determinato: a) a persone di famiglia di cittadini vaticani o di residenti nella Città del Vaticano: b) a collaboratori domestici di cittadini vaticani o di residenti nella Città del Vaticano: c) in altri casi ritenuti opportuni*".

Relativamente alla sovranità va detto che la stessa risiede nella figura del Sommo Pontefice, eletto seguendo le regole dettate dal diritto canonico. La forma di governo è una monarchia assoluta, pertanto l'esercizio del potere legislativo, esecutivo e giudiziario spettano al Pontefice, sovrano dello SCV (art. 1 della Legge fondamentale), e, nel periodo di sede vacante, al Collegio dei Cardinali chiamato ad assicurare la continuità delle funzioni dello Stato nel rispetto di alcune limitazioni circa l'espletamento della funzione legislativa. La facoltà di emanare disposizioni è, infatti, legata a motivi di urgenza e necessità, mentre la durata della loro efficacia è circoscritta al solo periodo della vacanza (a meno che il nuovo Pontefice eletto non ritenga di confermare la legge cardinalizia). Vedremo tra poco che l'esercizio dei tre poteri è ordinariamente demandato ad altre figure.

3. Il sistema giuridico e l'organizzazione.

Per ricostruire le basi su cui poggia il sistema giuridico e l'organizzazione del piccolo Stato [illegible] fondamentale dello SCV,

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

Capitolo V
GLI ENTI ECCLESIASTICI E RELIGIOSI

Sommario: 1. Enti ecclesiastici ed enti religiosi nell'ordinamento italiano. — 2. I principi generali e il quadro normativo. — 3. Il riconoscimento della personalità giuridica: gli elementi essenziali. — 3.1. L'appartenenza. — 3.2. Il requisito della nazionalità. — 3.3. Il fine di religione o di culto. — 4. Le forme di riconoscimento. — 4.1. Il riconoscimento per decreto. — 4.2. Il riconoscimento per legge. — 4.3. L'attribuzione per antico possesso di stato. — 4.4. Il procedimento abbreviato. — 5. L'obbligo di iscrizione nel registro delle persone giuridiche. — 6. Modificazioni ed estinzione degli enti ecclesiastici. — 7. I controlli canonici. — 8. Gli enti ecclesiastici nell'ordinamento tributario. — 9. Forme particolari di enti ecclesiastici. — 9.1. Istituti religiosi di diritto diocesano, società di vita apostolica e associazioni pubbliche di fedeli. — 9.2. Le chiese. — 9.3. Le fondazioni di culto. — 9.4. Le confraternite. — 9.5. Le fabbricerie. — 10. Enti religiosi e Terzo settore. — 10.1. II Codice del Terzo settore. — 10.2. L'impresa sociale. — 10.3. Il Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS).

1. Enti ecclesiastici ed enti religiosi nell'ordinamento italiano.

Le confessioni religiose operano, generalmente, nel nostro ordinamento per il tramite di enti ad esse collegati che, con apposite procedure, possono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica quali enti ecclesiastici o religiosi civilmente riconosciuti. Il termine enti ecclesiastici è stato per lungo tempo utilizzato per identificare i soli enti appartenenti alla Chiesa cattolica. La riforma legislativa maturata a partire dalla sottoscrizione dell'Accordo del 18 febbraio 1984 con la Chiesa cattolica e poi sviluppatasi con la firma delle prime intese con confessioni religiose di minoranza *ex* art. 8, 3° comma Cost. ha, tra l'altro, comportato l'estensione di tale qualifica anche agli enti di alcune di queste ultime. Oggi quindi alla generica qualifica di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti è possibile aggiungere nella maggioranza dei casi l'ulteriore aggettivazione confessionale: cattolici, valdesi, avventisti, etc. Si tratta di una scelta che sottolinea il significato caratterizzante del legame di appartenenza, tanto da potersi ritenere che l'ordinamento italiano riconosce gli enti ecclesiastici con la struttura e le caratteristiche confessionali loro proprie e fa di questo elemento, insieme al perseguimento di un fine di religione o culto, i cardini della disciplina dettata per questa materia.

Acquista
qui

Occorre peraltro precisare che in alcune delle più recenti intese sottoscritte — l'art. 15, 5° comma della legge n. 128 del 2012 (Intesa con la Chiesa Apostolica in Italia), l'art. 13, 5° comma della legge n. 246 del 2012 (Intesa con l'UII) e l'art. 12, 5° comma della legge n. 245 del 2012 (Intesa con l'UBI) — si è preferito ricorrere alla dizione "*enti religiosi civilmente riconosciuti*" in luogo di quella maggiormente consolidata di "*enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*". Ancora più drastica è stata l'Intesa con l'IBISG approvata con la legge n. 130 del 2016 il cui art. 11, 5 °comma omette del tutto il riferimento alla dimensione religiosa proponendo la stringata qualifica di "*enti dell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai civilmente riconosciuti*". Una scelta che se da un lato meglio risponde all'assetto organizzativo e alla struttura fideistica di confessioni meno legate alla nozione di "ecclesia", segno della necessità sempre più forte di adeguamento del nostro ordinamento anche dal punto di vista giuridico-lessicale ad un diffuso pluralismo religioso, dall'altro nella sua estremizzazione (con azzeramento del riferimento esplicito alla dimensione religiosa) potrebbe indurre qualche perplessità soprattutto dal punto di vista della corretta identificazione della natura peculiare di tali enti.

Diverso è invece l'uso che si è venuto diffondendo, anche a livello normativo e giurisprudenziale, del termine "enti religiosi", dizione che per la sua generica valenza semantica dovrebbe indicare ogni forma di organizzazione a carattere religioso senza alcuna specificazione circa l'appartenenza (confessione religiosa di riferimento) o la modalità operativa e lo status giuridico in ambito civilistico (ente di fatto, persona giuridica privata, associazione riconosciuta, ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, etc.).

Più recentemente la riforma del Terzo settore avviata con la legge delega n. 106 del 2016 *Delega al governo per il Codice del Terzo settore, 5 per mille, impresa sociale e servizio civile universale* e portata a compimento nel luglio del 2017 con l'approvazione, tra l'altro, del d.lgs. n. 117 del 2017 (*Codice del Terzo settore*) e del d.lgs. n. 112 del 2017 (*Impresa sociale*) ha proposto un uso più largo del termine enti religiosi civilmente riconosciuti (del quale si dirà meglio più avanti) i cui confini inclusivi dovranno e potranno essere meglio precisati nella fase di attuazione della riforma stessa.

Ciò considerato pare comunque ancora ampiamente prevalente il ricorso da parte degli operatori giuridici al termine "enti ecclesiastici" salvo precisazioni espressamente necessarie.

2. I principi generali e il quadro normativo.

L'insieme delle norme che regolano il riconoscimento e l'attività degli enti ecclesiastici nel nostro ordinamento è un evidente esempio della strut-

Acquista qui

tura composita delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Siamo in presenza, infatti, di un sistema basato principalmente su disposizioni di produzione bilaterale, affiancate da un ampio ventaglio di norme unilaterali che spaziano nei settori più vari della vita della nostra società, segno del riconoscimento per gli enti ecclesiastici e religiosi di un ruolo di sempre maggiore significato. Una funzione che il richiamo espresso del principio di sussidiarietà orizzontale, operato dall'art. 118, 4° comma della Costituzione, nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 ("*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*") ha chiaramente rafforzato. Non mancano, infine, i richiami espliciti o impliciti agli ordinamenti confessionali di volta in volta interessati ed in particolare al diritto canonico.

La norma costituzionale di riferimento per l'intera disciplina degli enti ecclesiastici e religiosi è, comunque, l'art. 20 della Costituzione ove si afferma che "*il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività*". Punto di arrivo di una lunga esperienza storica, la disposizione si propone con chiarezza di evitare qualsiasi rigurgito di giurisdizionalismo. Inoltre, insieme al divieto di trattamento deteriore per associazioni e istituzioni con carattere ecclesiastico o fine di religione o di culto, l'art. 20 introduce implicitamente anche una garanzia a favore di quei soggetti — enti, movimenti, associazioni con finalità religiose, etc. — che per non volere o non potere concretamente rientrare nei confini tratteggiati dalla legge per gli enti ecclesiastici, rimarrebbero esclusi da ogni forma di tutela specifica.

La normativa essenziale va anzitutto individuata nell'ambito degli accordi e delle intese, già più volte richiamati, sottoscritti dalla Repubblica con la Chiesa cattolica e alcune confessioni religiose di minoranza. In particolare:

— per la Chiesa cattolica: art. 7 dell'Accordo del 18 febbraio 1984; legge n. 222 del 1985; d.p.r. n. 33 del 1987, così come modificato dal d.p.r. n. 337 del 1999;

— per le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese: legge n. 449 del 1984, artt. 12-13;

— per l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno: legge n. 516 del 1988, artt. 19-27;

— per le ADI: legge n. 517 del 1988, artt. 13-19;

— per l'UCEI: legge n. 101 del 1989, artt. 18-27;

— per l'UCEBI: legge n. 116 del 1995, artt. 10-16;

— per CELI: legge n. 520 del 1995, artt. 17-26;

Acquista qui

— per la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia: legge n. 126 del 2012, artt. 14-19;

— per la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni: legge n. 127 del 2012, artt. 17-23;

— per la Chiesa Apostolica in Italia: legge n. 128 del 2012, artt. 15-20;

— per UBI: la legge n. 245 del 2012, artt. 10-15;

— per l'UII: la legge n. 246 del 2012, artt. 11-16;

— per l'IBISG: la legge n. 130 del 2016, artt. 11-16;

— per l'Associazione « Chiesa d'Inghilterra»: la legge n. 240 del 2021, artt. 9-10.

Quanto alla normativa unilaterale, tra le maggiormente rilevanti:

— per le confessioni religiose senza intesa: art. 2 della legge n. 1159 del 1929 e artt. 10-19 del r.d. n. 289 del 1930;

— in generale per tutti gli enti ecclesiastici e religiosi: il d.p.r. n. 361 del 2000 (*Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto*); il d.lgs. n. 117 del 2017 (*Codice del Terzo settore*); il d.lgs. n. 112 del 2017 (*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale*).

Si tratta di un quadro necessariamente esemplificativo al cui interno vanno ricompresi i numerosissimi richiami sparsi negli articolati di altri provvedimenti, molti dei quali di natura tributaria. Non bisogna infine dimenticare che gli enti ecclesiastici e religiosi, come già accennato, sono enti confessionali che trovano quindi la loro origine e parte della loro regolazione nei rispettivi ordinamenti religiosi. In particolare, per gli enti ecclesiastici cattolici va quindi ricordato quanto stabilito in proposito dal Codice di Diritto Canonico del 1983 (particolarmente nel Libro I, Titolo IV, Capitolo II su *Le persone giuridiche* cann. 113-123 e l'intero Libro V su *I beni temporali della Chiesa*), insieme al quale è importante richiamare il documento *Istruzione in materia amministrativa*, predisposto della CEI e approvato dall'Assemblea generale nel maggio del 2005. Ancora recentemente la Corte di Cassazione (sez. trib., sent. 14 gennaio 2021, n. 526) ha ricordato in proposito che "*gli enti ecclesiastici sono tali in base alle norme del diritto canonico, quindi, o in virtù di "erectio", con l'espresso conferimento della personalità giuridica di diritto canonico, oppure tramite la "approbatio", concessa dalla autorità ecclesiastica*".

Le norme menzionate determinano procedimenti sostanzialmente simili per gli enti delle [illegible] aspirano ad ottenere il

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

Capitolo VI

I RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE

Sommario: 1. Il sistema di finanziamento. — 2. Il sostegno finanziario in favore della Chiesa cattolica. — 3. Il finanziamento delle confessioni diverse dalla cattolica. — 4. La quota dell'8xmille del gettito IRPEF destinata allo Stato. — 5. La destinazione agli enti ecclesiastici del 5xmille del gettito IRPEF per finalità di volontariato e di ricerca.

1. Il sistema di finanziamento.

L'attuale disciplina dei rapporti finanziari tra Stato italiano e confessioni religiose si basa sul modello di finanziamento introdotto in favore della Chiesa cattolica, in seguito alla revisione degli impegni concordatari, dalla legge n. 222 del 20 maggio 1985. Questo sistema è stato infatti nel tempo esteso a tutte le confessioni religiose dotate di intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, 3° comma della Costituzione, sebbene con alcune iniziali differenziazioni, parzialmente originate dalle esigenze e dalle richieste dei diversi culti.

In precedenza, il sostegno finanziario statale era limitato alla sola Chiesa cattolica, in favore della quale erano previsti, tra gli altri, il versamento ai titolari dei benefici ecclesiastici dei c.d. supplementi di congrua, mentre il finanziamento delle confessioni di minoranza risultava per contro fondato unicamente sulle erogazioni volontarie dei rispettivi fedeli.

L'attuale sistema di finanziamento, nei suoi tratti essenziali, risulta articolato su due linee: da un lato il riconoscimento in favore delle confessioni religiose dell'8xmille del gettito complessivo annuale IRPEF, da ripartirsi in forza delle scelte effettuate annualmente dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi; dall'altro la possibilità, sempre per i contribuenti, di dedurre dal proprio reddito imponibile — entro limiti prefissati dalla legge — le erogazioni volontarie destinate ad alcuni specifici organismi delle confessioni religiose. È interessante rilevare preliminarmente come le scelte operate nello sviluppo dell'attuale assetto normativo hanno finito col riconosce un ruolo centrale al contribuente collocando così nell'ambito di una

Acquista
qui

sostanziale irrilevanza le due qualifiche di cittadino e fedele, qualifiche che di primo acchito potrebbero apparire determinanti per questo settore.

2. Il sostegno finanziario in favore della Chiesa cattolica.

Per quanto concerne i rapporti finanziari con la Chiesa cattolica, l'art. 47 della legge n. 222 del 1985 prevede che ogni anno una quota pari all'8xmille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche venga destinata, in parte, "*a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica*" (2° comma). Detta ripartizione viene stabilita "*sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi*" e, in caso di scelte inespresse, in proporzione a quelle espresse (3° comma). Attualmente spetta, dunque, ai soli contribuenti, senza alcun vincolo circa l'appartenenza religiosa, determinare con valutazione individuale la destinazione delle somme in favore della Chiesa cattolica, posto che questa erogazione risulta subordinata alle scelte manifestate dagli stessi in sede di dichiarazione annuale dei redditi.

Una volta operata l'attribuzione della quota dell'8xmille spettante alla Chiesa cattolica, quest'ultima è tenuta a determinarne in concreto annualmente la destinazione nell'ambito delle finalità previste dall'art. 48, ove è stabilito che tali finanziamenti possano venire utilizzati "*per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo*".

Un'ulteriore fonte di finanziamento in favore della Chiesa cattolica è definita dall'art. 46 della legge n. 222 del 1985, che prevede per i contribuenti il riconoscimento della possibilità di "*dedurre dal proprio reddito complessivo le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di due milioni di lire* [ora pari a 1.032,91 euro]*, a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero*". Questa previsione, che implica un depauperamento del bilancio statale sotto il profilo delle minori entrate derivanti dalla riduzione della base imponibile IRPEF, può dunque considerarsi come una forma di finanziamento indiretto statale della Chiesa cattolica, finalizzato ad incentivare le offerte volontarie dei fedeli/contribuenti in favore del sostentamento del clero cattolico.

La legge n. 222 del 1985 dispone, infine, meccanismi di verifica circa l'effettiva utilizzazione dei flussi finanziari destinati alla Chiesa cattolica (oblazioni volontarie e quota dell'8xmille) stabilendo all'art. 44 che la CEI trasmetta annualmente al Ministero dell'Interno un rendiconto sull'effettiva utilizzazione delle somme pervenute nel precedente esercizio finanziario. La CEI è inoltre tenuta a dare adeguata diffusione informativa relativamente ai

Acquista qui

contenuti del rendiconto e agli scopi ai quali ha destinato le somme di cui all'art. 47, obbligo ottemperato attraverso la pubblicazione dello stesso oltre che sul proprio Notiziario, all'interno dei principali quotidiani nazionali.

Nell'ultimo rendiconto approvato dalla 80ª Assemblea Generale della CEI e pubblicato il 17 giugno 2025 relativo alle somme attribuite per l'anno 2025, disponibile sul sito internet *https://sovvenire.chiesacattolica.it/rendiconto/*, si attesta un versamento da parte dello Stato ai sensi dell'art. 47 della legge n. 222 del 1985 (8xmille) pari a 1.014.987.405,48, dei quali € 384.000 sono stati destinati al sostentamento del clero, € 350.987 ad esigenze di culto e pastorale (dei quali € 129.000. per l'edilizia di culto) ed € 280.000 per interventi caritativi in Italia (€ 150.000) e nel mondo (€ 80.000). Dal rendiconto disponibile sul sito *sovvenire.chiesacattolica.it* (che propone anche una tabella riassuntiva per gli anni 1989-2019) risultano anche circa € 8.000.000 derivanti dalle oblazioni volontarie effettuate nell'anno 2023 in favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero e deducibili nei termini di cui all'art. 46 della legge n. 222 del 1985.

Sin da subito a fronte di una valutazione complessivamente positiva dell'impianto generale di questa forma di finanziamento, ritenuta maggiormente rispettosa della neutralità e laicità dello Stato in quanto mediata dalla scelta dei contribuenti, qualche perplessità è derivata dalle attribuzioni derivanti in fase di determinazione delle quote dell'8xmille dalle scelte non espresse. Una contrarietà che ha indotto inizialmente, come si vedrà nel paragrafo successivo, una quota delle confessioni religiose diverse dalla cattolica ad una adesione parziale al sistema rinunciando al quantum generato dal calcolo delle scelte non espresse. Come in più occasioni specificato dai membri della Commissione paritetica che hanno sviluppato questa innovativa forma di sostegno per le confessioni religiose, la previsione delle scelte non espressa mutua espressamente dai sistemi di ripartizione delle cariche elettive (sistemi elettorali) che non prevedono la non assegnazione di parte dei seggi in ragione della percentuale di astensione dell'elettorato, ma che redistribuiscono questa quota (non espressa) sulla base delle scelte di chi esprime di diritto-dovere di voto garantito dall'art. 48 della Costituzione. Indubbiamente l'aumento progressivo delle scelte non espresse accompagnato dall'incremento del montante dell'8xmille annualmente distribuito ha aumentato il dubbio circa la correttezza di questa previsione. Ma entrambe le motivazioni non devono indurre in errore circa la legittimità della previsione attuale e la oramai quasi totale accettazione delle scelte non espresse da parte delle confessioni religiose con intesa è il segno tangibile della coerenza complessiva del sistema. Quanto poi alla crescita del quantum distribuito essa è di natura endogena al sistema di finanziamento e legata alle scelte di

Acquista qui

politiche fiscali dello Stato che hanno generato un aumento (dai più ritenuto quanto meno eccessivo) dell'imposizione diretta.

Vanno poi presi in considerazioni ulteriori forme di finanziamento che operano su un piano indiretto. Tra queste le disposizioni in materia di assistenza spirituale concernenti l'assunzione da parte dello Stato degli oneri economici relativi allo svolgimento di questo servizio all'interno delle c.d. comunità separate (cappellani militari, ospedalieri e carcerari); ed ancora, le previsioni relative al trattamento retributivo degli insegnanti di religione cattolica, equiparati a tutti gli effetti alla condizione giuridica degli altri insegnanti statali di ruolo.

Non meno importanti gli interventi a tutela e valorizzazione del patrimonio culturale di interesse religioso, o i provvedimenti regionali a favore del riconoscimento, valorizzazione e sostegno della funzione socioeducativa delle attività di oratorio (es. legge reg. Umbria n. 28 del 20 dicembre 2004, legge reg. Valle d'Aosta n. 33 del 15 dicembre 2006, legge reg. Sardegna n. 4 del 8 febbraio 2010, legge reg. Puglia n. 17 del 5 luglio 2016) in attuazione di quanto stabilito dalla legge n. 206 del 1 agosto 2003 *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*.

Infine, da ricordare anche gli interventi finanziari in materia di edilizia di culto: le tradizionali forme di erogazioni statali per gli edifici di culto distrutti o danneggiati da calamità naturali, ma anche le somme erogate in base alle numerose leggi regionali che prevedono per questi edifici specifici finanziamenti, sia sotto forma di erogazioni regionali dirette, sia come contributi comunali per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria, tra le quali detti immobili sono compresi.

3. Il finanziamento delle confessioni diverse dalla cattolica.

La disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e Chiesa cattolica sopra descritta con la sua estensione a quasi tutte le confessioni religiose che hanno potuto sottoscrivere una intesa ai sensi dell'art. 8, 3° comma della Cost. ha assunto il ruolo di sistema generale, così come per altro ipotizzato in fase di applicazione alla Chiesa cattolica dal legislatore pattizio (Relazione sui principi elaborata dalla Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici nel 1984).

Questo sistema si è venuto consolidando lungo tre fasi.

In una fase in[illegible] rvio, la stipula delle intese

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

Capitolo VII

IL SOSTENTAMENTO DEL CLERO

Sommario: 1. L'abbandono del sistema beneficiale. — 2. Gli Istituti per il sostentamento del clero. — 3. La remunerazione del clero cattolico. — 4. Natura giuridica della remunerazione e tutela giurisdizionale dei sacerdoti. — 5. Il sostentamento dei ministri di culto delle confessioni religiose con intesa.

1. L'abbandono del sistema beneficiale.

Il sostentamento del clero è stato assicurato per lungo tempo attraverso un sistema risalente alla transizione tra il primo ed il secondo millennio, confermato dall'ordinamento canonico fino al Codice del 1983. Tale regime si fondava sui c.d. benefici, ossia dotazioni patrimoniali, annesse ai singoli uffici ecclesiastici, munite di personalità giuridica, dal cui reddito il titolare traeva i mezzi necessari per il proprio sostentamento. Questo sistema, se da un lato garantiva sicurezza economica ai chierici, posto che la successione dei diversi titolari dell'ufficio non incideva sulla massa patrimoniale beneficiale che rimaneva autonoma, era tuttavia fonte di notevoli sperequazioni nel loro trattamento economico, essendo il reddito beneficiale variabile a seconda dell'entità patrimoniale delle differenti dotazioni.

Per questo motivo lo Stato italiano, fin dai primi anni dell'unificazione, aveva provveduto — in parte anche per compensare gli effetti delle c.d. leggi eversive — a corrispondere ai titolari degli uffici il cui beneficio producesse un reddito inferiore ad un minimo predefinito il c.d. supplemento di congrua. Queste somme, in origine assegnate unicamente ai parroci, a partire dal 1922 vennero attribuite anche ad altre categorie di ecclesiastici (vescovi, cappellani, etc.). Nel tempo, tale supplemento divenne strumento ordinario di sostentamento del clero, trasformandosi in una sorta di contributo stipendiale a carico del Fondo per il culto (ente a suo tempo costituito dalla legge n. 336 del 7 luglio 1866).

Le esigenze di riforma del sistema beneficiale — accresciute dallo sviluppo della società industriale e rilevate da più parti nel corso del Concilio Vaticano II — hanno condotto l'ordinamento della Chiesa (Codice di Diritto Canonico del 1983, can. 1274) al superamento dello stesso con l'istituzione

Acquista qui

— nelle singole Diocesi — di "*un istituto speciale che raccolga i beni o le offerte*", destinato a provvedere al sostentamento dei chierici che prestino servizio a favore delle stesse, determinando così l'abolizione della proprietà beneficiale e la concentrazione del relativo patrimonio in organismi — gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero (IDSC) — finalizzati a provvedere al sostentamento di tutto il clero cattolico.

2. Gli Istituti per il sostentamento del clero.

A tale riforma dell'ordinamento canonico ha aderito anche lo Stato italiano con l'Accordo di Villa Madama e la successiva legge n. 222 del 1985 che all'art. 21 ha previsto, mediante decreto del Vescovo interessato, l'erezione in ogni Diocesi (o in sede interdiocesana), entro il 30 settembre 1986, degli Istituti per il sostentamento del clero; impegnando, inoltre, la Conferenza Episcopale Italiana ad erigere, entro il medesimo termine, l'Istituto centrale per il sostentamento del clero (ICSC), quale ente finalizzato ad "*integrare le risorse*" di questi ultimi. A tali Istituti, ai sensi dell'art. 22 della legge citata, è stata riconosciuta, con il già ricordato procedimento abbreviato, la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

Secondo quanto disposto dall'art. 24 della legge n. 222 del 1985, gli Istituti diocesani hanno il compito di assicurare "*il congruo e dignitoso sostentamento del clero che svolge servizio in favore della Diocesi*"; per tale scopo divengono, pertanto, titolari dei beni già appartenuti agli enti beneficiali, i quali — mediante il decreto di erezione dei singoli IDSC — contestualmente si estinguono. L'ICSC nasce, invece, con un proprio fondo di dotazione conferitogli dalla CEI; a tale patrimonio si aggiungono, inoltre, le somme derivanti dalle erogazioni volontarie annuali dei fedeli (art. 46 della legge n. 222 del 1985), nonché quella parte delle somme provenienti dall'8xmille di competenza della Chiesa cattolica, destinata ogni anno dalla CEI al sostentamento del clero (art. 48).

Nel quadro complessivo delineato, un ruolo di fondamentale rilievo è, dunque, svolto dall'ICSC, cui spetta il compito di integrare le risorse dei singoli IDSC, di regola insufficienti a soddisfare le esigenze di sostentamento del clero della Diocesi. A tale fine questo ente riceve, all'inizio di ciascun esercizio, lo stato di previsione di ogni IDSC, corredato dalla relativa richiesta di integrazione (art. 42 della legge n. 222 del 1985). Verificati detti dati, provvede quindi alle relative assegnazioni e — terminato ogni esercizio — riceve da ciascun IDSC una relazione consuntiva, contenente le modalità di corresponsione delle somme ricevute. Gli eventuali avanzi di gestione

Acquista qui

dovranno essere versati all'ICSC nella misura periodicamente stabilita dalla CEI (artt. 43 e 44 della legge n. 222 del 1985).

A pronunciarsi sulla natura e le finalità degli Istituti diocesani per il sostentamento del clero è stata la Corte di Cassazione (sent. 30 luglio 2019, n. 20480) che ne ha proposto un sintetico inquadramento giuridico ribadendo che essi "*fanno parte degli enti ecclesiastici che possono essere civilmente riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili, ai sensi della legge n. 222 del 1985, artt. 21, 22 ed 1-5*"; che ai sensi dell'art. 24, 1° comma della medesima legge ognuno di essi provvede "*in conformità allo statuto, ad assicurare, nella misura periodicamente determinata dalla Conferenza episcopale italiana, il congruo e dignitoso sostentamento del clero che svolge servizio in favore della relativa diocesi*"; che insieme all'Istituto centrale (art. 27 legge n. 222 del 1985) "*possono svolgere anche funzioni previdenziali integrative autonome per il clero*, *prevedendo altresì che ogni Istituto diocesano destini, in conformità ad apposite norme statutarie, una quota delle proprie risorse per sovvenire alle necessità che si manifestino nei casi di abbandono della vita ecclesiastica da parte di coloro che non abbiano altre fonti sufficienti di reddito*"; che l'art. 35, 1° comma, in materia di aspetti economici riguardanti il funzionamento dell'Istituto, stabilisce che esso "*provveda all'integrazione economica eventualmente spettante ai sacerdoti della diocesi con i redditi del proprio patrimonio, salvo l'intervento dell'Istituto centrale nel caso in cui questi ultimi fossero insufficienti*". E perciò secondo la Corte dal complesso di tali disposizioni si evince "*che il legislatore non ha escluso, ed anzi ha presupposto, che l'Istituto diocesano per il sostentamento del clero possa svolgere, accanto ad attività di religione o di culto, anche ulteriori compiti, ed in particolare anche attività di natura e rilevanza economica e commerciale, finalizzate alla produzione di quei redditi del proprio patrimonio attraverso i quali provvedere ad integrare, se necessario, la remunerazione spettante al clero che svolge servizio in favore della diocesi, per assicurare il congruo e dignitoso sostentamento di ogni sacerdote*"; le attività diverse di cui all'art. 16, lett. *b*), ovvero "*quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro*".

3. La remunerazione del clero cattolico.

Secondo quanto disposto dall'art. 24 della legge n. 222 del 1985, il diritto alla remunerazione spetta ai sacerdoti che svolgono servizio "*in favore della Diocesi*", cioè — sulla base di quanto indicato dalla CEI con delibera n. 45 del 1986 — a quei presbiteri che, su mandato scritto del Vescovo, siano impegnati a tempo pieno in una attività ministeriale diocesana.

Acquista qui

Per la determinazione del *quantum* la CEI con delibera n. 43 del 1986, poi confluita nell'art. 2 della delibera n. 58 del 1991 *Testo unico delle disposizioni di attuazione delle norme relative al sostentamento del clero che svolge servizio in favore delle diocesi*, ha disposto una serie di criteri a ciascuno dei quali è attribuito un numero prestabilito di punti.

Due terzi della remunerazione sono identici per tutti gli interessati e la parte rimanente è calcolata tenendo conto di una serie di elementi specifici (quali, l'anzianità nell'esercizio del ministero pastorale, l'ufficio ricoperto, etc.). Il valore monetario di un "punto" viene periodicamente quantificato dalla Conferenza Episcopale Italiana. Per l'anno 2024 il Consiglio Episcopale Permanente della CEI nella sessione del 25-27 settembre 2023 ha innalzato il valore del punto del 2% portandolo da € 12,86 a € 13,12 allo scopo, come si legge nel relativo comunicato stampa, di far fronte all'incremento del tasso di inflazione e ad altre difficoltà economiche.

Ad una misurazione in astratto della remunerazione spettante al singolo sacerdote in forza dei parametri sopra menzionati seguirà quindi la quantificazione in concreto tenuto conto delle dichiarazioni annuali dei sacerdoti all'IDSC (art. 34 della legge n. 222 del 1985), al quale questi ultimi sono tenuti a comunicare (art. 33 della legge n. 222 del 1985): l'eventuale stipendio ricevuto da soggetti pubblici o privati diversi dagli enti ecclesiastici, i due terzi dell'importo della pensione o delle pensioni eventualmente godute e la remunerazione dovuta dagli enti ecclesiastici presso i quali esercitano il ministero (art. 3 della deliberata n. 58 del 1991). In argomento è recentemente intervenuta la giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. lav., sentenza 5 dicembre 2019, n. 3180) che, interrogata sulla liceità dell'allargamento dei redditi da comunicare e computare ai fini dell'attribuzione della remunerazione operato dalla CEI con la già ricordata delibera n. 58 del 1991, anche alle pensioni, si è soffermata sul concetto di "remunerazione" e di "stipendio" ampliando quest'ultimo "*a qualunque emolumento in qualche modo connesso con l'avvenuta prestazione di un'attività lavorativa, al punto che, fino a tempi recenti, la stessa pensione è stata anche autorevolmente considerata come una forma di retribuzione differita* (cfr. in tal senso Corte cost. n. 501 del 1988)".

La remunerazione è calcolata in base ad una ulteriore serie di criteri indicati all'art. 4 della delibera n. 58 del 1991 che coinvolgono la CEI e le singole diocesi. Tra questi può essere ricordata la cosiddetta "quota capitaria" fissata a favore del parroco in 0,0723 euro (140 vecchie lire) al mese per abitante della cir[illegible]sso art. 3 non manca di

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

Capitolo VIII
L'EDILIZIA DI CULTO

Sommario: 1. Definizione e tutela dell'edificio di culto. — 2. La tutela della destinazione al culto. — 3. Edilizia di culto e governo del territorio. — 3.1. L'apertura di nuovi luoghi di culto. — 3.2. La variazione di destinazione di immobili preesistenti. — 3.3. Il finanziamento dell'edilizia religiosa. — 4. Il Fondo edifici di culto (FEC).

1. Definizione e tutela dell'edificio di culto.

La piena tutela dell'esercizio del diritto di libertà religiosa implica che i fedeli di ogni confessione dispongano di spazi adeguati ove riunirsi in preghiera ed assistere alle funzioni liturgiche proprie dei rispettivi riti. Detti edifici, che assumono nei diversi culti varie denominazioni (chiese, moschee, sinagoghe, etc.), risultano pertanto oggetto di una specifica attenzione da parte del legislatore quali luoghi deputati per definizione all'esercizio del diritto fondamentale di libertà religiosa sancito dall'art. 19 della Costituzione (Corte cost., sent. n. 195 del 1993; Corte cost., sent. n. 346 del 2002; Corte cost., sent. n. 67 del 2017; Corte cost., sent. n. 254 del 2019).

In particolare, l'art. 831, 1° comma c.c. prevede che i beni degli enti ecclesiastici, appartenenti a qualunque confessione, siano soggetti alle norme del codice civile, salvo quanto "*diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano*". Questa previsione comporta, dunque, una generale soggezione di detti immobili, ivi compresi gli edifici di culto, ai diversi istituti codiciali (proprietà, pertinenze, accessori, etc.) e al diritto comune in generale, salvo quanto diversamente previsto dagli impegni pattizi con le singole confessioni o da particolari previsioni dirette a salvaguardarne la destinazione.

Tali disposizioni speciali hanno per lungo tempo riguardato la sola Chiesa cattolica. L'art. 5 dell'Accordo di Villa Madama — riprendendo infatti quanto già stabilito dagli artt. 9 e 10 del Concordato del 1929 — prevede in particolare che "*gli edifici aperti al culto non possano essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti, se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica*" (1° comma). La forza pubblica, inoltre, salvo i casi di urgente necessità, non può entrare per l'esercizio

Acquista
qui

delle sue funzioni in questi immobili, senza avere previamente avvisato l'autorità confessionale competente (2° comma). Solo in tempi più recenti, nelle intese sottoscritte con lo Stato italiano e approvate con legge ai sensi dell'art. 8, 3° comma della Costituzione, norme analoghe relative all'espropriazione, alla requisizione ed occupazione, nonché alla demolizione e all'ingresso della forza pubblica nei luoghi di culto sono state anche dettate per gli edifici delle confessioni religiose di minoranza (art. 16 legge n. 516 del 1988, Intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; art. 11 legge n. 517 del 1988, Intesa con le ADI; art. 15 legge n. 101 del 1989, Intesa con l'UCEI; art. 17 legge n. 116 del 1995, Intesa con l'UCEBI; art. 14 legge n. 520 del 1995, Intesa con la CELI; art. 11 legge n. 126 del 2012, Intesa con la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia; art. 15 legge n. 127 del 2012, Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni; art. 14 legge n. 128 del 2012, Chiesa Apostolica in Italia; art. 16 legge n. 245 del 2012, Intesa con l'UBI; art. 17 legge n. 246 del 2012, Intesa con l'UII e art. 8 legge n. 130 del 2016, Intesa con l'IBISG e art. 12 legge n**.** 240 del 2021, Intesa con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra»), con la sola eccezione dell'intesa con la Tavola valdese che nulla dispone a riguardo.

La natura peculiare degli edifici di culto è sottolineata anche dal punto di vista impositivo. Oltre a quanto già ricordato relativamente agli enti ecclesiastici in tema di Imposta Comunale sugli immobili (ora IMU), l'attuale art. 36 (*reddito dei fabbricati*), 3° comma del già citato TUIR (d.p.r. n. 917 del 22 dicembre 1986 e successive modificazioni) "*non si considerano produttive di reddito, se non sono oggetto di locazione, le unità immobiliari destinate esclusivamente all'esercizio del culto, compresi i monasteri di clausura, purché compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione e le loro pertinenze*".

2. La tutela della destinazione al culto.

Permane, invece, un regime differenziato — sul cui mantenimento non mancano i dubbi in dottrina — tra la Chiesa cattolica e le altre confessioni per quanto concerne la tutela della destinazione al culto di tali luoghi sacri.

L'art. 831, 2° comma c.c. prevede, al riguardo, che "*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 non sia cessata in conformità delle leggi che la riguardano*". Tale fattispecie concerne, dunque, sia l'ipotesi di edificio che appartenga ad ente ecclesiastico (Cass., sez. II, sent. 23 febbraio 2021, n. 4836), sia quella in cui appartenga ad un soggetto diverso, quale un privato

Acquista qui

cittadino, un ente pubblico, etc. (Cass., sez. II, sent. 16 aprile 2015, n. 7821). In entrambi i casi, la destinazione all'esercizio pubblico del culto genera una limitazione del diritto di proprietà in capo al titolare dello stesso, il quale può goderne — anche traendone eventuali benefici economici — per gli aspetti che non siano di ostacolo alle esigenze del culto ed in orari compatibili con esso (ad es. organizzando attività culturali, quali concerti e conferenze). Spetta invece alle autorità ecclesiastiche competenti il compossesso dell'edificio, nel quale hanno luogo le pratiche di culto e le attività religiose connesse. Il diritto di proprietà torna ad assumere la massima espansione — secondo quanto previsto dalla norma in esame — quando la destinazione al culto venga meno in conformità delle leggi in materia. Al riguardo, la giurisprudenza e la dottrina prevalenti ritengono che detta previsione comporti un rinvio al diritto canonico e, in particolare, ai cann. 1212 e 1222. Tali disposizioni attribuiscono al Vescovo diocesano il potere di sottrarre, mediante proprio decreto, una chiesa al culto divino, quando non possa più "*in alcun modo essere adibita al culto*", né sia possibile restaurarla (can. 1222); stabiliscono, inoltre, che tali luoghi sacri perdano detta destinazione, quando siano "*stati distrutti in gran parte oppure destinati permanentemente a usi profani*" con decreto del competente Ordinario diocesano o di fatto (can. 1212).

In particolare, l'impiego della formula suddetta, che si differenzia dall'espressione "*edifici aperti al culto*" utilizzata dalla normativa concordataria, ha indotto la dottrina e la giurisprudenza prevalenti a ritenere che, ai fini della applicazione della norma codiciale in esame, sia necessaria la verifica in concreto della sussistenza della "*effettiva destinazione al culto pubblico dell'edificio*" (Cass., sent. 12 febbraio 1953, n. 359); destinazione che può desumersi — secondo tale orientamento risalente — dalla regolare officiatura della chiesa, dall'accesso nell'orario di apertura di chiunque lo desideri, nonché dalla presenza di un flusso effettivo e minimo di fedeli.

Il T.A.R. Liguria (sent. 13 maggio 2011, n. 770) ha affermato che, "*in assenza di un formale atto di sconsacrazione, la concessione edilizia che permette la trasformazione ad uso ufficio di una cappella privata viola il secondo comma dell'art. 831 c.c., posto che tale norma impedisce la sottrazione degli edifici destinati al culto pubblico della religione cattolica, anche se di proprietà privata, in assenza di un idoneo atto in tal senso dell'autorità ecclesiastica competente*".

Un caso peculiare, riscontrato con sempre maggiore frequenza, è quello della riduzione di una chiesa allo stato profano, ipotesi presa in considerazione dal can. 1222 dal Codice di Diritto Canonico del 1983 che prevede i due distinti casi dell'impossibilità per la Chiesa di essere adibita al culto divino o di restaurarla (§1), o della riduzione "*per gravi ragioni*" (§2). In

Acquista qui

entrambe le ipotesi la norma canonica pone il limite che la chiesa venga successivamente adibita solo "*ad uso profano non indecoroso*". Tanto sui gravi motivi, quanto sui possibili usi non indecorosi si è andata stratificandosi la giurisprudenza del Supremo tribunale della Segnatura Apostolica e non mancano le indicazioni proposte a livello di diritto canonico particolare per la Chiesa italiana intrecciandosi con quanto stabilito relativamente i beni culturali di interesse religioso di cui si dirà più avanti. Dal punto di vista statuale va segnalato il vincolo ventennale di destinazione posto dall'art. 53, 2° comma della legge n. 222 del 1985 sugli edifici di culto cattolici e sulle relative pertinenze parrocchiali costruiti con contributi regionali o comunali. Resta comunque la difficoltà di individuare forme civilistiche di tutela per un riuso che sia rispettoso del divieto canonico della decorosità (canoisticamente intesa) dell'edificio.

Per quanto concerne le confessioni acattoliche, ad oggi, solo gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico godono di un regime analogo a quello sopradescritto in favore della Chiesa cattolica. L'art. 15, 1° comma della legge n. 101 del 1989 ha infatti disposto che tali edifici, anche se di proprietà privata, non possano essere sottratti alla loro destinazione, "*neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata con il consenso della Comunità competente*" o dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

3. Edilizia di culto e governo del territorio.

La particolare sensibilità dal legislatore statale nei confronti dell'edilizia di culto trova conferma anche nel favore dimostrato con la previsione di forme di finanziamento per la costruzione e manutenzione di tali edifici. Un tema questo che per molto tempo ha in parte finito con l'assorbire quello correlato, ma concettualmente distinto, del diritto all'apertura di un luogo di culto. Se molto in ciò ha influito, qui come in altre situazioni, la predominante attenzione del legislatore per gli interessi della Chiesa cattolica in quanto religione della maggioranza dei cittadini italiani, la necessità di consentire a tutte le confessioni religiose "*di poter liberamente esplicare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli*" è stata ampiamente riconosciuta dalla giurisprudenza, che non ha peraltro mancato di identificare nell'intervento degli enti territoriali un presupposto essenziale all'effettiva concretizzazione di tale facoltà (Cons. Stato, sez. IV, sent. 27 novembre 2010, n.

Termine estratto capitolo

€ 32,00
024221502

ISBN 978-88-28-85951-2
9 788828 859512