*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

**Maria Vismara Missiroli**
(associato di Diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Pavia)

# L'art. 27 ultimo capoverso del Concordato lateranense e la sua applicazione al Santuario della B. Vergine delle Grazie in Brescia

**SOMMARIO: 1. Problemi interpretativi dell'art. 27.3 del Concordato Lateranense - 2. L'Istruzione della Congregazione del Concilio del 1930. - 3. La qualificazione di una chiesa come Santuario - 4. Requisiti per l'applicazione ai santuari dell'art. 27.3 - 4.1. Amministrazione civile - 4.2. Personalità giuridica - 5. La questione dei santuari di proprietà di persone fisiche o giuridiche - 6. Il Santuario della Beata Vergine delle Grazie di Brescia. Brevi cenni storici - 7. L'applicazione dell'art. 27.3 del Concordato lateranense al Santuario di S. Maria delle Grazie - 8. Conclusione.**

## 1 - L'interpretazione dell'art. 27, ultimo capoverso del Concordato Lateranense

Negli anni immediatamente successivi alla sottoscrizione dei Patti lateranensi né il legislatore né l'autorità amministrativa sono intervenuti, mediante norme o istruzioni, per specificare la portata normativa e l'ambito di applicazione dell'art. 27, ultimo capoverso, del Concordato lateranense, che recita: "Per gli altri Santuari, nei quali esistano amministrazioni civili, subentrerà la libera gestione dell'autorità ecclesiastica, salva, ove del caso, la ripartizione dei beni a norma del precedente capoverso"[1]. Il dettato normativo ha dato luogo ad una serie di questioni sollevate nella prassi dalle richieste avanzate dagli ordinari diocesani alla competente autorità amministrativa per ottenere, in applicazione di detta norma, il passaggio alla libera gestione di santuari esistenti nelle proprie diocesi. Dei problemi interpretativi sollevati da tali richieste è stato via via investito il Consiglio di Stato, al quale il ministero di Giustizia e del culto prima, e - dopo la legge 6 aprile 1933, n. 455 - il ministero dell'Interno spesso si rivolgevano, generando un numero relativamente alto di pareri.

[1] Art. 27.2: "Relativamente ai beni ora appartenenti ai detti Santuari, si procederà alla ripartizione a mezzo di commissione mista, avendo riguardo ai diritti dei terzi ed alle dotazioni necessarie alle dette opere meramente laiche". La norma si riferisce ai Santuari considerati nel primo capoverso, vale a dire "le basiliche della Santa Casa di Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant'Antonio in Padova".

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

Anche la dottrina che si esaminerà va collocata nel quadro di tali pareri e delle rare sentenze della giustizia ordinaria in relazione all'applicazione dell'art. 27.3 del Concordato lateranense. Quasi tutti gli autori si pronunciano, infatti, come si vedrà, in relazione a fattispecie specifiche o commentando i singoli provvedimenti o sentenze, senza procedere ad una interpretazione generale della norma. Spesso le pubblicazioni scientifiche, che trovano origine in memorie o pareri che costituiscono interventi di parte in un contenzioso, vengono poi riportate in testi più ampi o nei manuali, mantenendo però talvolta l'ottica di parte e i limiti di un ambito specifico.

La norma trova ancora oggi spazio di applicazione, per le diverse situazioni ancora irrisolte o che, come si vedrà nell'esempio del Santuario di Santa Maria delle Grazie di Brescia, hanno trovato soluzione in anni recenti.

## 2 - L'Istruzione della Congregazione del Concilio del 1930

A differenza di quanto avviene nell'ambito del diritto dello Stato, in quello dell'ordinamento canonico si procede ben presto ad una interpretazione amministrativa della norma concordataria. Il *motu proprio Cum iuris canonici*[2] aveva dato alle Congregazioni vaticane il "compito ordinario" di emanare, "quando se ne veda l'opportunità", le Istruzioni utili a "portare maggior luce" ed "aumentare l'efficacia" delle norme[3]. Utilizzando tale facoltà, la Sacra Congregatio Concilii emana, il 25 giugno 1930, una *Istruzione circa le chiese ed altri enti di culto*[4], "in applicazione degli artt. 27 e 29 del Concordato lateranense e per la

[2] Si tratta del motu proprio di Benedetto XV del 15 settembre 1917, con il quale "Commissio instituitur ad Codicis canones authentice interpretandos".

[3] Il M.P., oltre ad istituire la Commissione "cui uni ius erit Codicis canones authentice interpretandi", stabilisce che le Congregazioni, pur avendone facoltà, non devono emanare nuovi decreti generali, a meno che "gravis Ecclesiae universae necessitas aliud suadeat", mentre devono utilizzare, "si res ferat", lo strumento delle istruzioni, "quae iisdem Codicis praeceptis maiorem et lucem afferant et efficientiam pariant", in quanto hanno il compito (*ordinarium munus*) di "curare ut Codicis praescriptia religiose serventur". La facoltà, attribuita in relazione alle norme del Codice appena promulgato, può, a maggior ragione, essere esercitata in relazione a norme di rango inferiore quali le norme di diritto particolare per la Chiesa italiana contenute nel Concordato lateranense.

[4] **S. CONGREGATIO CONCILII**, *Istruzioni circa le chiese ed altri enti di culto*, 25 giugno 1930, n. 2779, in **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali in materia ecclesiastica*, Roma, Studium, 1975, pp. 244-252.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

esecuzione dell'art. 14 e degli altri relativi, di cui nelle *Istruzioni* del 20 giugno 1929"[5].

Gli articoli dal 17 al 21 di questa istruzione riguardano l'applicazione della norma concordataria in questione. In particolare l'art. 17 specifica che

> "in forza dall'art. 27, comma 3, del Concordato, gli ordinari, per i santuari nei quali esistano Amministrazioni civili di qualsiasi specie, ne rivendicheranno a sé la libera gestione, con beni, edifici ed opere annesse, escluse quelle di carattere meramente laico"[6].

A tale scopo, gli ordinari "faranno regolare domanda al rappresentante delle stesse amministrazioni civili o al ministero per la giustizia e gli affari di culto"[7].

All'art. 18 vengono quindi indicate le procedure da mettere in atto, in caso di mancato accordo tra l'Ordinario e l'Amministrazione civile, circa la ripartizione dei beni appartenenti a detti santuari, disponendo che "tale ripartizione si farà per mezzo di Commissione mista, composta di membri scelti, in numero pari, dall'Ordinario e dall'Amministrazione civile". All'art. 20, § 2, lett. c, si dispone che gli ordinari esigano "i libri di amministrazione, le carte, i documenti e gli istrumenti" che possono occorrere per la conservazione dei diritti e delle consistenze patrimoniali, mentre al § 3 del medesimo articolo si stabilisce, in capo agli ordinari stessi, l'obbligo di curare la regolarizzazione dell'intestazione dei beni immobili ai santuari.

L'Istruzione è conosciuta dalla dottrina, la quale non si è tuttavia soffermata su due punti, che appaiono invece estremamente significativi.

Innanzitutto, il Concordato non costituisce solamente una legge civile all'interno dell'ordinamento italiano, ma entra in vigore anche nell'ordinamento della Chiesa come legge particolare[8]. Questa istruzione costituisce pertanto, per l'ordinamento canonico, interpretazione autorevole dell'art. 27 ultimo comma del Concordato, e di essa non si può non tenere conto.

---

[5] **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali*, cit., p. 244.

[6] Art. 17, § 1, in **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali*, cit., p. 249.

[7] Art. 17, § 2, in **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali*, cit., p. 249.

[8] Trattato e Concordato entrano a far parte dei due ordinamenti, dello Stato e della Chiesa, con lo scambio delle ratifiche il 7 giugno 1929. Per l'ordinamento canonico il Concordato costituisce una legge particolare emanata dalla S. Sede per la Chiesa in Italia. La promulgazione avviene pertanto, insieme al Trattato, con la pubblicazione nell'apposito fascicolo degli *Acta Apostolicae Sedis* del 7 giugno 1929 (pp. 275-294).

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

In secondo luogo, nella *Istruzione* sono presenti disposizioni che non riguardano esclusivamente l'ambito canonistico. Si vedano, in particolare, l'indicazione che la domanda possa essere rivolta indifferentemente alle Amministrazioni civili o al Ministero[9], e, soprattutto, la previsione di costituire – analogamente a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 27 per i tre santuari considerati nel primo comma - commissioni miste per la soluzione delle controversie sorte in materia di suddivisione dei beni[10]. Non disponendo della documentazione relativa, non è possibile ricostruire la genesi delle disposizioni in questione e i rapporti intervenuti a tale proposito tra Stato e Chiesa. Dato però il loro contenuto, pare ragionevole ipotizzare che l'Istruzione debba essere considerata come la formalizzazione in ambito canonico di una interpretazione in qualche modo bilaterale - anche se in forma non ufficiale - della disposizione in esame.

Questa interpretazione è peraltro confermata da una successiva *Istruzione* del Ministero dell'Interno[11] che, a distanza di ben ventisei anni, fa propria la disposizione canonica, stabilendo al punto 3 E), rubricato *Cessione dei Santuari alla libera gestione dell'autorità ecclesiastica*:

> "Per l'attuazione dell'ultima parte della norma[12] nulla dispone la legislazione concordataria, ma secondo la prassi corrente, avallata e confermata dall'art. 17 dell'Istruzione della S. Congregazione del Concilio in data 25 giugno 1930, spetta ai singoli ordinari diocesani prendere l'iniziativa, affinché, ove nell'ambito della loro giurisdizione esistano Santuari gestiti dall'Amministrazione civile, a quest'ultima subentri la libera gestione dell'autorità ecclesiastica".

L'istruzione prosegue indicando i tre requisiti che la Direzione generale degli Affari di Culto dovrà accertare, qualora gli ordinari stessi, a seguito di un rifiuto dei rappresentanti delle amministrazioni civili, ne chiedano l'intervento:

"a) se la chiesa di cui trattasi presenti o meno le caratteristiche proprie di un santuario;

b) se essa goda di una propria personalità giuridica o quanto meno di un'autonomia patrimoniale di fatto;

---

[9] *Istruzioni circa le chiese ed altri enti di culto*, cit., art. 17, § 2.

[10] *Ivi*, art. 18.

[11] Ministero dell'Interno, Direzione generale degli Affari di Culto, Istruzione: *Attribuzioni della Direzione generale degli Affari di Culto,* giugno 1956, in **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali*, cit., pp. 279-280.

[12] Si tratta dell'art. 27.3 del Concordato lateranense.

c) se l'amministrazione cui essa è affidata abbia i caratteri di una vera e propria amministrazione civile intesa nel senso di un'amministrazione formata esclusivamente o prevalentemente di laici, subentrata a una precedente ed originaria amministrazione ecclesiastica, o in forza di provvedimento unilaterale dell'Autorità civile o per circostanze di fatto.

Qualora sussistano i tre requisiti, la direzione generale degli Affari del culto dispone la cessione del Santuario alla libera gestione dell'autorità ecclesiastica, incaricando il prefetto competente per territorio di intervenire presso le parti interessate ai fini dell'attuazione della disposizione adottata"[13].

L'istruzione dichiara esplicitamente che la prassi amministrativa del Ministero - prassi che, in carenza di disposizioni generali, viene ad essere l'unico punto di riferimento in questa materia - è "avallata e confermata"[14] dalla disposizione canonica. Poiché le disposizioni concordatarie richiedono una interpretazione e una attuazione che sia frutto di un accordo bilaterale, come risulta dall'art. 45 ult. cpv. del Concordato stesso, si deve ritenere che, sia pure attraverso una modalità anomala, lo Stato italiano e la S. Sede abbiano proceduto a definire "bilateralmente" la prassi per l'applicazione di questa norma concordataria e che le due istruzioni costituiscano il frutto di un tacito o comunque informale accordo[15]. Anche qualora si volesse rifiutare tale ipotesi, bisognerebbe comunque riconoscere che le norme della prima istruzione costituiscono un mezzo "per conoscere quale sia stata la volontà delle alte parti contraenti"[16].

Parte della dottrina sostiene, al contrario, a proposito dell'Istruzione del 1930, che

> "queste istruzioni non sono il frutto di un accordo interpretativo e quindi il loro esame può valere solo come mezzo per conoscere quale sia stata la volontà di una delle parti contraenti, ma […] sostanzialmente nulla ci dicono di più preciso di quanto risulti dal disposto dell'art. 27 del Concordato"[17].

[13] **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali*, cit., p.280.
[14] **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali*, cit., p. 279.
[15] Vedi Trib. di Roma, 19 luglio 1941, in *Giurisprudenza italiana*, 94 (1942), I, col. 198.
[16] **F. DALLA ROCCA**, *A proposito dell'art. 27, ultimo comma, del Concordato lateranense*, in *Giurisprudenza italiana* 94 (1942), I, coll. 197-198 (nota a Trib. di Roma, 19 luglio 1941, *ivi*, coll. 194-198).
[17] **M. PETRONCELLI**, *I santuari e l'ultimo comma dell'art. 27 del concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 59 (1948), II, p. 218.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

A tale proposito va però osservato che proprio i pareri del Consiglio di Stato - formulati su richiesta della Direzione Affari di Culto, la quale a sua volta doveva pronunciarsi sulla richiesta degli Ordinari che presentavano domanda di passaggio alla libera gestione ecclesiastica dei santuari - segnalano l'accettazione, da parte del Ministero, della prassi recepita anche dalla Congregazione del Concilio e permettono all'interprete non solo di considerare l'istruzione della S. Sede un atto meritevole di attenzione anche per lo Stato italiano, ma altresì di verificare come questi abbia fatto propria nella prassi l'applicazione dell'art. 27 del concordato ivi prospettata. Il tenore della successiva istruzione del 1956 non lascia del resto più adito ad alcun dubbio in questo senso. L'istruzione ministeriale, infatti, non fa altro che confermare l'interpretazione della norma concordataria già operata nella prassi dagli organi ecclesiastici e dagli stessi organi dello Stato, e tempestivamente sancita, da parte della Chiesa, nel testo dell'istruzione della Congregazione del Concilio.

Si tratta ora di valutare quali siano le problematiche relative all'applicazione dell'art. 27 ult. cpv., peraltro sintetizzate dalla istruzione ministeriale del 1956.

## 3 - La qualificazione di una chiesa come Santuario

Alla totale mancanza nella legislazione canonica, fino al Codex Iuris Canonici del 1983, di criteri idonei a determinare la figura giuridica del santuario, ed a distinguerla dalle altre categorie di chiese, hanno supplito la dottrina e la giurisprudenza"[18]. Non esistono, infatti, nel codice pio-benedettino, come del resto neppure nel diritto canonico anteriore, disposizioni che prendano in considerazione, come speciale categoria di chiese o di enti, i santuari, che pure da molti secoli hanno avuto ampia diffusione in tutta la Chiesa. Se, infatti, il territorio italiano è particolarmente ricco di santuari, in ogni parte del mondo è possibile incontrare luoghi di culto inquadrabili in tale categoria.

Nella realtà italiana si tratta di luoghi diversissimi tra loro: dai santuari della Santa Casa di Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant'Antonio in Padova, considerati nell'art. 27.1 del Concordato al santuario dell'Ambro in comune di Montefortino (Ascoli Piceno)

[18] **P. FEDELE**, *Santuari e Concordato*, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione*, serie II, vol. XXVII (1948), 2° quadrimestre, p. 4.

"grande come una camera"[19], dal santuario di Tirano, bell'edificio rinascimentale ricco di opere d'arte, alla grotta di San Michele sul Gargano[20]. Particolarmente numerosi e frequentati sono i santuari dedicati alla Madonna[21].

La giurisprudenza, che dà luogo anche ad approfondimenti da parte della dottrina, è pertanto chiamata a pronunciarsi sull'applicazione dell'art. 27.3 del Concordato a realtà che, pur avendo tutte la medesima caratteristica di luogo meta di pellegrini, sono molto diverse tra loro.

Per quanto concerne la dottrina, essa sottolinea la difficoltà di una definizione che abbia rilevanza legislativa, rappresentando la parola "santuario" un termine che, seppure di indubbio valore giuridico, è proprio unicamente del linguaggio comune e non è recepito in alcun testo normativo[22]. Una prima utilizzazione di tale termine per

---

[19] Lettera di Jemolo a Mario Falco del 22 settembre 1933, in **A.C. JEMOLO**, *Lettere a Mario Falco*, tomo II (1928-1943), a cura di M. Vismara Missiroli, Biblioteca del Centro di Studi per la Storia del Pensiero giuridico moderno, n.89, Milano, Giuffrè, 2009, p. 253.

[20] Il Santuario di San Michele in Monte Sant'Angelo è una chiesa palatina e pertanto soggetta alle norme previste per tale categoria di chiese.

[21] È impossibile riportare un elenco dei santuari, anche solo di quelli italiani. Ci si limita qui a citarne alcuni, a titolo di esempio, in prevalenza quelli in relazione ai quali si è discusso dell'applicazione dell'art. 27.3 del Concordato: oltre al Santuario della Beata Vergine di Tirano e a quello dell'Ambro in comune di Montefortino, eretto in ricordo di un'apparizione della Madonna, già citati, si ricordano quelli della Beata Vergine di Monte Berico (Vicenza), di Santa Filomena a Mugnano del Cardinale (Avellino), della Madonna della catena a Mongiuffi Melia (Messina), di Nostra Signora di Oropa (Biella), il Sacro Monte di Varallo, il santuario della Madonna del Rosario di Pompei, di Nostra Signora dell'Acquasanta a Voltri (Genova), di Nostra Signora del Rimedio, di Santa Lucia e di Sant'Antonio abate ad Orosei (Nuoro). Si ricordano inoltre alcuni santuari piemontesi citati dal Ferroglio: santuario della Beatissima Vergine di Vicoforte presso Mondovì (Cuneo), quello dedicato a San Gioffredo nei pressi di Crissolo (Cuneo), il santuario della Santissima Vergine Annunziata a Chieri (Torino), quelli della Madonna della Ripa presso Cuneo e della Madonna del Pozzo a San Salvatore Monferrato, della Santissima Vergine incoronata di Monchiero d'Asti, della Madonna dell'Olmo e della Madonna della Riva presso Cuneo, della Beata Vergine di Crea (Alessandria), del Santissimo Crocefisso di Boca (Novara), oltre a quello, già citato, di Oropa e a tutti gli altri numerosi citati in nota dall'autore. Vedi **G: FERROGLIO**, *Note sulla definizione giuridica dei Santuari*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, vol. I, Firenze, ed. Carlo Cya, 1936, pp. 384-387.

[22] **A. BERTOLA**, *I santuari ed il concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 45 (1934), pp.489 ss.; **G. FERROGLIO**, *Note sulla definizione giuridica dei santuari*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, I, Firenze, 1936, p.383; **M. FALCO**, *Corso di diritto ecclesiastico*, 4ª ed., Padova, 1938, pp. 304-305; **V. DEL GIUDICE**, *Corso di diritto ecclesiastico*, 4ª ed., Milano, 1938, pp. 276-278; **P. CIPROTTI**, *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 1959,

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

indicare una specifica categoria di luoghi di culto si ha nel *Dizionario* del Moroni:

> "si chiamano santuari quelle chiese e luoghi di generale devozione pei miracoli che vi si operano […] per celebri memorie, per le sante immagini e reliquie insigni che vi si venerano, per le indulgenze che vi si lucrano […] ed a' quali da lontane parti i divoti si recano in pellegrinaggio"[23].

Nella legislazione civile preconcordataria sia precedente, sia successiva all'unità, si trovano, a differenza di quanto avviene nella legislazione canonica dell'epoca, norme che si riferiscono specificamente ai santuari, considerati come enti aventi personalità giuridica o almeno forniti di un proprio patrimonio e che non siano al tempo stesso chiese cattedrali, parrocchiali, o altro, non rientrino cioè in altre categorie di enti di culto che abbiano una caratteristica di tipicità (v., ad es., l. 29 maggio 1855, n. 878 del regno di Sardegna, art. 25; R.D. 16 ottobre 1861, n. 273, art. 12; d.l. 7 luglio 1866, n. 3036, art. 31; l. 11 agosto 1870, n. 5784, all. P, art. 1)[24]. Si è giunti in tal modo a ritenere, almeno nelle intenzioni del legislatore italiano, che i santuari costituissero una distinta categoria di enti, con propria disciplina giuridica, impedendo così che essi venissero accomunati ad "altri enti ecclesiastici assoggettati a misure restrittive (soppressione, conversione

---

p.112; **M. PETRONCELLI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2ª ed., Jovene, Napoli, 1965, p.347

[23] **G. MORONI**, voce *Santuario*, in *Dizionario di erudizione ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, vol. 61, Venezia, 1853, p. 83. Vedi anche **Conte a CORONATA**, *Institutiones Iuris Canonici*, II, Torino, 1931, p. 32, il quale definisce i santuari come "ecclesiae ad quas fidelium peregrinationes devotionis causa fieri fieri consueverunt". La definizione è ripresa da **G. FERROGLIO**, *Note sulla definizione giuridica dei santuari*, cit., p. 388, che ritiene elemento necessario – anche se non sufficiente – per l'applicazione dell'art. 27.3 il fatto che si tratti di chiese "destinate a soddisfare un bisogno collettivo di particolare devozione oppure il fatto che esse siano oggetto di frequenti pellegrinaggi di fedeli".

[24] Non si hanno comunque, nella legislazione italiana precedente al concordato, norme generali relative ai santuari, "bensì disposizioni varie (molte pecuniarie) relative ad alcuni di essi". Tali disposizioni "tenevano conto in parte della diversa situazione, di fatto e di diritto, tradizionale di questi santuari, ma in genere tendevano a laicizzare, nei limiti del possibile, le opere annesse ai santuari stessi". Proprio questo processo di laicizzazione servì spesso a salvare tali opere dalle soppressioni disposte dalle leggi eversive (*Ibidem*). Sulla menzione dei santuari nella legislazione preconcordataria e sull'applicabilità agli stessi delle leggi eversive vedi **A.C. JEMOLO**, *I santuari*, in *Rivista di diritto pubblico*, 5, 1913, II, pp. 494-533, in particolare pp. 498-504, 524-526.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

di beni, ecc.)"[25] e si è giunti, al tempo stesso, a conferire loro o ad accentuare un carattere di laicità nelle amministrazioni attraverso regolamenti particolari[26].

In assenza di una determinazione nella legislazione canonica, la dottrina trova difficoltà a definire in modo univoco e preciso da un punto di vista giuridico l'ente "santuario"[27], tanto più che nel tentativo di definizione il giurista ha spesso davanti a sé una realtà specifica, con caratteristiche peculiari[28]. Lo Jemolo, in uno scritto del 1913[29], nota come il termine venga utilizzato per indicare chiese "di varia importanza e di varia antichità, e soprattutto di diversissima natura giuridica", delle quali alcune "rientrano in quelle che si potrebbero dire le figure tipiche di enti ecclesiastici: […] parrocchie […], proprietà private oppure proprietà o dipendenze di enti morali". Spesso intorno a tali chiese, che costituiscono il nucleo, insigne per reliquie o immagini venerate, sono sorte, come mette in rilievo Mario Falco, "istituzioni svariate per l'ospitalità e l'assistenza ai pellegrini, per l'officiatura della chiesa, o per altri fini di beneficenza o di pubblica utilità"[30]. Nel medesimo senso si esprime il Caron[31] e di nuovo lo Jemolo, il quale individua una ulteriore caratteristica specifica propria dei santuari nel

[25] **V. DEL GIUDICE**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 271.

[26] **V. DEL GIUDICE**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 271, nt. 89. L'autore tratta della situazione giuridica dei santuari della Santa Casa di Loreto, di Sant'Antonio a Padova e di San Francesco in Assisi, che emerge nei provvedimenti specifici ad essi relativi. Vedi anche, a tale proposito, **A. BERTOLA**, *I santuari ed il concordato*, in *Il diritto ecclesiastico,* 45 (1934), p. 505; **P.G. CARON**, *Le amministrazioni civili dei santuari e l'art.27, ult. cpv., del Concordato lateranense*, in *Il diritto ecclesiastico,* 64 (1953), pp. 216-217; **N. TAMASSIA**, *Appunti di diritto ecclesiastico con particolare riguardo ai Patti Lateranensi, anno accademico 1929-1930*, Cedam, Padova, 1930, pp. 242-245

[27] La qualifica di santuario è dovuta "all'uso comune o all'iniziativa individuale" e non è regolata, fino alla nuova codificazione da nessuna norma speciale. Tali luoghi sacri pertanto mantengono, in vigenza del codice piobenedettino, ciascuno la propria natura giuridica e ciascuno di essi "secondo il diritto canonico rientra puramente e semplicemente nella disciplina ordinaria delle chiese od oratori o comunque degli enti di cui rivesta i requisiti comuni" (**A. BERTOLA**, voce *Santuario*, in *Nuovo digesto*, vol. XI, Utet, Torino 1939, p.1082).

[28] Vedi ad esempio **R. JACUZIO**, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, Torino, 1932, p. 141, il quale, avendo probabilmente presente il santuario di Oropa, afferma che nella legislazione precedente i santuari erano considerati enti autonomi laicali di culto.

[29] **A.C. JEMOLO**, *I santuari*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1913, II, p. 495.

[30] **M. FALCO**, *Corso di diritto ecclesiastico*, vol. II, Cedam, Padova, 1938, p.304.

[31] **P.G. CARON**, voce *Santuario* in *Nuovissimo Digesto italiano*, vol. XVI, Utet, Torino 1969, pp.527-530.

soddisfacimento di "un bisogno di culto particolare, diverso da quello che si esplica nella devozione quotidiana"[32].

La dottrina, pertanto, rilevando la mancanza di "un preciso significato canonico" e di "una formale definizione giuridica" del termine Santuario, "ha cercato, praticamente, di fissare come carattere distintivo quello di un luogo e di una chiesa di particolare devozione per miracoli che vi si sono operati o vi si operano, per le memorie religiose che ad essi si ricollegano, per le sante immagini che vi si adorano, per le insigni reliquie che vi si venerano, per le indulgenze che vi si lucrano: luoghi e chiese a cui da varie parti, anche lontane, si recano illustri personaggi o si portano i devoti in pellegrinaggio"[33]. La giurisprudenza amministrativa ha comunemente accolto tale definizione, che, del resto, si rifà chiaramente alla citata definizione del Moroni. Da parte sua, la Corte di Cassazione, in una sentenza del 1948, osserva che "mancando nel diritto della Chiesa la precisa nozione del Santuario come ente che abbia avuta una speciale caratteristica giuridica o liturgica, si è fatto capo all'uso comune o all'iniziativa individuale"[34]. La dottrina ecclesiasticistica non ha voluto addentrarsi in una disamina della nozione canonica di santuario e ha riconosciuto la difficoltà esistente nell'utilizzare la nozione che poteva essere desunta dalla legislazione preconcordataria, come sottolineerà in un intervento, che si colloca alla fine del dibattito, Cesare Magni, secondo il quale bisogna anche "guardarsi da facili generalizzazioni, data la nota varietà di struttura dei Santuari"[35].

Si tratta, infatti, di un termine del linguaggio comune, che non corrisponde, fino alla codificazione attuale, ad una figura conosciuta dalla legislazione canonica. Una definizione normativa si trova solo nel 1956 in una circolare della S. Congregazione dei Seminari e delle Università degli studi. Tra gli enti canonici che sono soggetti al tributo *pro seminario*, la Congregazione indica infatti anche i santuari, specificando:

> "Sanctuarii nomine intelligatur ecclesia seu aedes sacra divino cultui publice exercendo dicata, quae ob peculiarem pietatis

[32] **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1975[4], p.360.

[33] Consiglio di Stato, sez. I, parere 22 marzo 1938 (Comune di Montefortino - Arcivescovo di Fermo), in *Archivio di diritto ecclesiastico*, I (1939), p. 413; **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*, *ibidem*. Lo Schiappoli riprende quasi letteralmente la definizione data dal Consiglio di Stato.

[34] Cass. civ. I, 23 gennaio 1948, n. 83 in: *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione*, serie II, vol. XXVII, a. 1948, pp.2-3.

[35] **C. MAGNI**, *Il Santuario del comune di Tirano e l'art. 27 ult. cpv. del concordato (Contributo allo studio delle controversie sui santuari)*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 36.

> causam (ex. gr. ob imaginem sacram ibi veneratam, ob reliquiam ibi conditam, ob miraculum quod Deus ibi operatus sit, ob peculiarem indulgentiam ibi lucrandam), a fidelibus constituitur meta peregrinationum ad gratias impetrandas vel vota solvenda"[36].

La dottrina successiva alla circolare della Congregazione dei Seminari ne recepisce la definizione, individuando i santuari in quelle

> "chiese, di antica o anche di recente costruzione, nelle quali si conservano immagini particolarmente venerate o reliquie insigni, talora famose per prodigi o arricchite di speciali indulgenze, e che spesso sono meta di devoti pellegrinaggi"[37].

L'elemento determinante, pertanto, dal punto di vista dell'ordinamento della Chiesa, è quello della volontà, dell'iniziativa e della devozione popolare: una chiesa rientra nella categoria dei santuari innanzitutto per il comportamento e la volontà del popolo dei fedeli (*consensus fidelium*)[38]. La citata definizione della Congregazione dei Seminari e delle Università, che tiene conto di una realtà che vive da secoli nell'ordinamento canonico, viene, pur in termini più sintetici, assunta dal nuovo codice di diritto canonico al can. 1230[39]. Il *Codex iuris*

---

[36] **S. C. STUDIORUM**, Responsum, 8 febbraio 1956, *Solvuntur dubia circa notionem "Sanctuarii" et circa obligationem sanctuariorum, etiam domibus religiosis exemptis adnexorum, solvendi tributum pro seminairodioecesano*. Vedi il testo in X. Ochoa (a cura di), *Leges Ecclesiae post Codicem iuris canonici editae*, II, Roma 1969, coll. 3454-33455, n. 2558. Vedi anche, in proposito, **D. STAFFA**, *De notione Sanctuarii et de ipsius obligatione solvendi tributum pro Seminario*, in *Apollinaris,* 1976, pp. 251-258.

[37] **V. DEL GIUDICE**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 9ª ed., Giuffrè, Milano, 1959, pp. 270-271.

[38] Vedi **G. FELICIANI**, voce *Santuario*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Giuffrè, Milano 1989, pp. 300-302; **ID**., *La disciplina canonica dei santuari*, in *Aedon*, 2, 2003; **ID**., *La disciplina canonica dei santuari*, in *Profili giuridici e storia dei santuari cristiani in Italia*, a cura di G. Dammacco, G. Otranto, Edipuglia, Bari, 2004, pp. 31-44; **ID**., *Profili canonistici del santuario e del pellegrinaggio*, in *Santuari di confine: una tipologia?*, a cura di A. Tilatti, Edizioni della Laguna, Gorizia, 2008, pp. 39-50; **ID**., *I santuari cristiani*, in *Rivista di Storia e Letteratura Religiosa*, 2007, pp. 605-620; **G. DAMMACCO**, *Il santuario come istituzione*, *ivi*, pp. 62-63.

[39] La Commissione per la revisione del codice, a differenza di quanto contenuto nella lettera della Congregazione dei seminari e delle università degli studi, "non ha voluto indicare, nemmeno esemplificativamente", i motivi della devozione che caratterizza i santuari rispetto agli altri luoghi di culto, "probabilmente allo scopo di evitare una elencazione che sarebbe risultata o eccessivamente prolissa o decisamente incompleta" (**G. FELICIANI**, voce *Santuario*, cit., p. 300). La scelta della Commissione emerge ancora più chiaramente dall'esame degli atti preparatori. Fino al 1977 infatti la nozione contenuta nella lettera della Congregazione viene recepita quasi testualmente

*canonici* del 1983, infatti, contiene norme specifiche relative ai santuari, che vengono definiti come quelle chiese o luoghi sacri[40] "ad quos, ob peculiarem pietatis causam, fideles frequentes, approbante Ordinario loci, peregrinantur"[41].

## 4 - Requisiti per l'applicazione ai santuari dell'art. 27.3

La dottrina successiva alla stipulazione dei Patti Lateranensi si è preoccupata di delineare quali fossero i santuari ai quali dovesse essere applicata la norma dell'art. 27 ult. cpv. del Concordato, prendendo in esame la giurisprudenza e le norme pattizie. Ha così da subito sottolineato che "i santuari su cui dispone il testo in esame non possono essere che quelli in condizioni analoghe alle tre basiliche prima indicate, e in particolare a quella che rappresenta veramente il tipo del santuario, e cioè la s. casa di Loreto"[42].

Risulta del resto evidente che il Concordato, all'art. 27.3, intenda riferirsi ad una specifica categoria di luoghi sacri, designati col nome di santuari, e che – come si è visto - l'unico punto di riferimento terminologico in ambito strettamente legislativo che può essere utilizzato per comprendere l'oggetto della norma sia fornito dal diritto ecclesiastico statuale precedente e pertanto dai pochi elementi

---

negli schemi preparatori e solo successivamente viene modificata nella forma, anche se non, come si è visto, nella sostanza. (vedi *Communicationes* 12/1980, p.341).

[40] Santuari non sono pertanto solo chiese (can. 1214), quindi edifici soggetti anche alle disposizioni relative (can. 1214-1222), ma qualunque luogo, diverso da un edificio, destinato al culto divino mediante dedicazione o benedizione, qualora sia caratterizzato da una specifica devozione. Vedi **G. FELICIANI**, voce *Santuario*, cit., p. 300.

[41] Dal momento che l'afflusso libero e volontario dei pellegrini, come pratica di pietà, non necessita di autorizzazione, è necessario anche "ammettere l'esistenza di santuari per così dire "di fatto", tanto più che questa è la condizione di tutti i santuari prima che intervenga l'approvazione dell'ordinario del luogo" (**G. FELICIANI**, *La disciplina canonica dei santuari*, cit., p. 2). Sulla discussione nel corso dei lavori per la codificazione e sull'approvazione della norma vedi *ivi*, pp. 3-4, e *Communicationes* 12/1980, p. 341. L'approvazione dell'ordinario potrebbe, secondo Ciprotti, essere anche tacita (**P. CIPROTTI**, voce *Santuari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. 27, Treccani, Roma, 1991, pp. 1-2). Riguardo all'esistenza di santuari di fatto, la C.E.I. ha affermato: «la denominazione "santuario" in senso lato può essere conservata, per motivi storici e tradizionali, anche per quelle chiese e luoghi che non siano qualificati santuario in senso strettamente giuridico a norma dei cann. 1230-1234» (*Istruzione in materia amministrativa*, 1 aprile 1992, in *Enchridion C.E.I.*, 5, Bologna 1996, p. 366, n. 103. Vedi anche, *ivi*, pp. 365-366, nn. 102, 104-105).

[42] **M. FALCO**, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 305; cfr. **A. BERTOLA**, *I santuari e il concordato*, cit., p. 612.

essenziali in esso considerati, non fornendo tale legislazione una completa nozione dell'ente santuario.

Gli elementi, oltre quello della peculiare devozione rilevato principalmente dalla dottrina, vanno individuati nei requisiti previsti dalla legislazione: che si tratti di persone giuridiche fornite di proprio patrimonio e che esse non rientrino nelle altre categorie di enti giuridicamente determinati, vale a dire di enti ecclesiastici tipici considerati espressamente dal diritto.

Partendo, infatti, dalla osservazione in negativo dello Jemolo, per il quale il termine "santuario" designa "enti che hanno attributi incostanti e malsicuri e comunque per il giurista indifferenti"[43], l'unica conclusione cui è pervenuta la dottrina è stata quella di escludere che possano essere considerate santuari – anche se denominate comunemente santuari secondo una definizione di carattere generale quale quella apparentemente presupposta dalla legislazione del '29 - le chiese riconducibili ad altra fattispecie prevista dalle disposizioni concordatarie. Pertanto, "i santuari che avevano una speciale condizione l'hanno conservata e seguitano ad essere regolate dalle norme loro proprie"[44]; sono invece da escludere dalla nozione di santuario "quelle chiese che, pur denominate usualmente santuari, siano cattedrali, parrocchiali, palatine, ecc., cioè entità tipiche, regolate da norme peculiari"[45].

Proseguendo in questa direzione la dottrina e la giurisprudenza hanno nel tempo definito gli ulteriori elementi che concorrono a configurare giuridicamente un santuario, così come preso in considerazione dal concordato, costituendo l'accertamento dell'esistenza di tali elementi il presupposto per l'applicabilità dell'art. 27.

### 4.1 - Amministrazione civile

In merito al requisito dell'amministrazione civile, la dottrina ha precisato che tale espressione sta ad indicare ogni amministrazione "che sia stata costituita o sia regolata in base a provvedimenti unilaterali dell'Autorità statale, o comunque indipendentemente dal consenso dell'Autorità ecclesiastica, soprattutto in conseguenza delle

[43] **A.C. JEMOLO**, *I Santuari*, cit., p. 494.
[44] **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27*, cit., p. 414.
[45] **V. DEL GIUDICE**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 273.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

leggi eversive"[46]. A tale proposito il Magni sceglie una applicazione restrittiva; egli sostiene, infatti, che

> "l'interpretazione più corretta rimane … quella che considera da sopprimere l'amministrazione civile in quei Santuari, che hanno figura di persona giuridica ecclesiastica (il che non sempre avviene) o dove esiste la fabbriceria, sia come semplice organo, sia eventualmente come persona giuridica, quando tali amministrazioni siano sorte per sola disposizione della legge civile senza accordi bilaterali con autorità canoniche"[47].

S quest'ultimo punto la dottrina è concorde nel ritenere che, in merito all'applicazione della norma concordataria, si debbano prendere in considerazione solo quegli enti nei quali l'amministrazione civile sia subentrata all'originaria amministrazione ecclesiastica in seguito a provvedimenti unilaterali dello Stato, non solo senza accordo né accettazione da parte della Chiesa, ma, anzi, in contrasto con la volontà della Chiesa stessa e contro il suo diritto. Né rileva il fatto che la lettera della norma usi, all'ultimo comma, l'espressione *libera gestione*, mentre nella prima parte dell'articolo si parla di *libera amministrazione*: si deve, infatti, ritenere che "per le conseguenze giuridiche non vi sia sostanziale differenza tra le due locuzioni"[48].

La norma non sarebbe pertanto applicabile, secondo Cesare Magni, a quei santuari che non abbiano personalità giuridica, che siano di proprietà di un soggetto "laico" (persona fisica o giuridica) fin dal loro sorgere, che abbiano avuto fino al 1929 un'amministrazione civile con il consenso dell'autorità ecclesiastica[49]. Non appare possibile, infatti, una interpretazione in base alla quale l'autorità ecclesiastica "prenderebbe ad amministrare beni non suoi, ma di un ente laico"[50]. Del resto anche questo punto della norma va interpretato alla luce e in parallelo al primo comma che "concerne tre santuari, nessuno dei quali era di proprietà di un ente morale laico"[51], né può esservi dubbio,

---

[46] **P. FEDELE**, *Santuari e concordato,* cit., p. 6.

[47] **C. MAGNI**, *Nota sui santuari*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, Cedam, Padova, 1950, p. 148.

[48] **R. JACUZIO**, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, Utet, Torino, 1932, p. 144.

[49] Cfr. **C. MAGNI**, *Il santuario del comune di Tirano*, cit., pp. 36-37.

[50] **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 362.

[51] **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 362. Si tratta delle basiliche della Santa Casa in Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant'Antonio in Padova, per le quali l'art. 27, 1-2 del Concordato sancisce la cessione direttamente alla Santa Sede.

secondo Bertola, che con l'espressione "amministrazioni civili" si siano volute designare

> "solo le amministrazioni o consigli amministrativi a costituzione totalmente o prevalentemente laica, amministranti enti di natura ecclesiastica, cioè fabbricerie e simili, rette da norme dello Stato italiano o aventi efficacia come tali, come era appunto a Loreto e a Padova"[52].

Si tratta pertanto di amministrazioni che non esercitano la loro funzione

> "per un titolo di proprietà […] o per un titolo originario connesso alla fondazione dell'istituto, bensì rappresentano un elemento estraneo a questo, rappresentano l'anomalia dell'amministrazione laica di un ente ecclesiastico, anomalia - come si è detto - attuata in contrasto alla volontà della Chiesa e contro il diritto di questa"[53].

Concorda con Bertola il Caron, secondo il quale l'espressione "altri santuari" indica enti

> "originariamente sottoposti alla libera amministrazione ecclesiastica in conformità del diritto della Chiesa o in cui la partecipazione laica fosse regolata da disposizioni dell'autorità ecclesiastica, ed in cui per conseguenza delle leggi eversive si fosse imposta un'amministrazione laica o civile, o comunque nella consistenza o gestione patrimoniale di essi si fosse arrecata una menomazione ai diritti anteriori dell'autorità ecclesiastica"[54],

con esclusione quindi degli enti che siano stati stabiliti o permessi dall'autorità ecclesiastica o siano costituiti sulla base di norme canoniche, e di quelli che, pur essendo istituiti "per disposizione della sola autorità statuale o per accordo fra le due Potestà, abbiano una composizione in cui l'elemento ecclesiastico prevalga o sia in parità di partecipazione con quello laico"[55].

Di diverso avviso il Bova, il quale ritiene che tale interpretazione - basata sulla presunzione che il legislatore "non abbia voluto andare oltre ad una reintegrazione della Chiesa nei diritti menomati dalle leggi eversive", ed abbia avuto come scopo il ritorno allo *statu quo ante* - non

---

[52] **A. BERTOLA**, *I santuari e il concordato,* cit., p. 614.

[53] La tesi viene così riportata da **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art. 27 u.p. del Concordato*, in *Rivista di diritto pubblico,* 30 (1938), I, p. 114.

[54] **P.G. CARON**, *Le amministrazioni civili*, cit., p. 218.

[55] **P.G. CARON**, *Le amministrazioni civili*, cit., p. 219.

abbia fondamento giuridico[56] e che si debbano intendere per "amministrazioni civili" tutte le amministrazioni "comunque costituite, che si trovino ad essere preposte con vita autonoma alla gestione del patrimonio di un santuario e che non siano inquadrate nell'ordinamento della Gerarchia Ecclesiastica", avendo la locuzione in esame una portata "generica e comprensiva"[57]. Nessuna influenza pertanto potrebbe avere l'origine e la composizione dell'amministrazione, venendo a cessare qualsiasi amministrazione civile e

> "non solo quelle che siano state costituite o siano regolate in base a provvedimenti unilaterali dell'Autorità statale, o, comunque, indipendentemente dal consenso dell'Autorità ecclesiastica, soprattutto in conseguenza delle leggi eversive, ed in cui l'elemento civile o laico abbia una partecipazione esclusiva o preponderante sull'elemento ecclesiastico"[58].

Contro le tesi del Bertola si pronuncia anche il Bona, per il quale

> "appare veramente arbitraria la esigenza che tale devoluzione all'A.E. non possa effettuarsi se non ove ricorra l'ipotesi di amministrazione totalmente o prevalentemente laica imposta da provvedimento unilaterale dell'Autorità statale, indipendentemente dal consenso dell'Autorità ecclesiastica"[59].

Il Consiglio di Stato, nei pareri 28 marzo 1935[60] e 24 novembre 1936[61], oltre ad escludere espressamente che la norma in esame possa essere applicata a santuari in proprietà di altri enti o di privati, ritiene che per "amministrazione civile" debba intendersi quella non inquadrata nell'ordinamento della gerarchia ecclesiastica, ossia non stabilita o permessa dall'autorità ecclesiastica né costituitasi sulla base

---

[56] **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art. 27 u.p. del Concordato*, cit., p. 115.

[57] **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art. 27 u.p. del Concordato*, cit., p. 116.

[58] **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art. 27 u.p. del Concordato*, cit., p. 116.

[59] **E.F. BONA**, *I santuari italiani nel regime del Concordato e delle leggi concordatarie*, in *Il diritto ecclesiastico*, 30 (1938) I, p. 380

[60] Il parere è citato, ad esempio, da **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art. 27 u.p. del Concordato*, cit., p. 112, e da **P. FEDELE**, *Santuari e Concordato*, cit., p. 7.

[61] Consiglio di Stato, sez. I, parere 24 novembre 1936, commentato da **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art. 27 u.p. del Concordato*, cit., pp. 112-119. Il parere è citato da molti autori: si veda ad es. **P. FEDELE**, *Santuari e Concordato*, cit., p. 7.

di norme canoniche, bensì subentrata a precedente ed originaria amministrazione ecclesiastica in base a provvedimento unilaterale (canonicamente non valido) dell'autorità civile e per circostanze di fatto[62]. Nel successivo parere del 22 marzo 1938, lo stesso Consiglio di Stato ritiene conforme ai requisiti richiesti dall'art. 27 ult. cpv. del concordato il caso del Santuario dell'Ambro, nel quale "l'amministrazione di tutti i beni del Santuario finì per passare al Comune, che l'ha tenuta e la tiene tuttora a mezzo di una commissione di vigilanza che esso nomina in virtù del suo diritto di patronato" pur essendo, nella fattispecie, fatta riserva "all'autorità ecclesiastica di approvare la nomina degli amministratori e di esigere il rendiconto"[63].

L'istruzione del 1956 recepisce sostanzialmente l'interpretazione del Consiglio di Stato, prevedendo, come si è visto, tra i requisiti che la Direzione per gli Affari di Culto deve accertare per l'applicazione della norma concordataria, che l'amministrazione cui è affidato il santuario

> "abbia i caratteri di una vera e propria amministrazione civile intesa nel senso di un'amministrazione formata esclusivamente o prevalentemente di laici, subentrata a una precedente ed originaria amministrazione ecclesiastica, o in forza di provvedimento unilaterale dell'Autorità civile o per circostanze di fatto"[64].

### 4.2 - Personalità giuridica

Dottrina e giurisprudenza, se – come già si è detto - sono concordi nel ritenere che tra i santuari di cui all'art. 27.3 non possano essere compresi quelli che "anche se per avventura sia attribuita ad essi tale denominazione, costituiscano uno degli altri enti ecclesiastici, già considerati da norme apposite"[65], propongono invece interpretazioni differenti quanto al requisito della personalità giuridica, peraltro non esplicitamente richiesto dal dettato normativo.

Utilizzando un procedimento analogico, l'ultimo capoverso viene interpretato alla luce dei primi due, che si riferiscono a santuari dotati di personalità giuridica. Si richiede, quindi, da parte di alcuni, che, per l'applicazione dell'art. 27, ult. cpv., al momento dell'entrata in

---

[62] Vedi **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione*, cit., p. 113.

[63] Consiglio di Stato, sez. I, parere 22 marzo 1938, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, I (1939), p. 422. In materia di diritto di patronato sui santuari vedi **A.C. JEMOLO**, *I santuari*, cit., pp. 531-533.

[64] Direzione generale degli affari di culto, *Istruzione: attribuzioni*, cit., punto 3, E), *c*), in **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali*, cit., p. 280.

[65] **A. BERTOLA**, *I santuari e il concordato*, cit., p. 509.

vigore del concordato esistesse una persona giuridica nel santuario, distinta dal patrimonio dell'eventuale altro soggetto proprietario della chiesa[66]. Si deve evidentemente trattare di enti aventi un patrimonio proprio, di enti autonomi, distinti nettamente dal patrimonio del fondatore[67].

Non rileva la modalità di acquisizione della personalità giuridica civile (riconoscimento formale, riconoscimento implicito, antico possesso di stato), purché precedente al concordato. Si deve comunque trattare di enti che abbiano la caratteristica della ecclesiasticità; pertanto è necessario sempre considerare il carattere primitivo dell'ente secondo il diritto canonico.

Su questa problematica il Consiglio di Stato, il quale inizialmente aveva sposato le tesi che la norma in questione si dovesse applicare solo ai santuari dotati di personalità giuridica[68], mutò poi orientamento, ritenendo che essa si dovesse applicare anche qualora il santuario, privo di personalità giuridica, rappresentasse di fatto una entità autonoma, distinta nettamente dal patrimonio del fondatore[69].

La magistratura ordinaria abbraccia la tesi inizialmente sostenuta dal Consiglio di Stato: una sentenza del tribunale di Roma aderisce, ritenendola preferibile, alla tesi che

> "vuole limitata l'applicabilità delle norma […] ai soli santuari riconosciuti come persone giuridiche anteriormente al Concordato, con esclusione di tutte quelle chiese, che pur indicate con tal nome, non hanno una personalità giuridica a sé stante"[70].

Anche la Cassazione aderisce alla tesi secondo la quale, per potersi operare il passaggio dei santuari all'amministrazione ecclesiastica, oltre i due requisiti di cui sopra (l'esistenza di un santuario vero e proprio e la presenza attuale di un'amministrazione

---

[66] Vedi **C. MAGNI**, *Nota sui santuari*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, Cedam, Padova, 1950, p. 154; **A. BERTOLA**, *I santuari e il concordato*, cit., p. 621.

[67] **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione*, cit., p. 112.

[68] In tal senso si esprime il parere 23 ottobre 1934 (in *Il diritto ecclesiastico*, XLVI (1935), II, pp. 421-422), nonché i pareri 28 marzo 1935, 17 dicembre 1935 e 25 febbraio 1936, citati da diversi autori, tra i quali **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art. 27 u.p. del Concordato*, cit., p. 112, e **P. FEDELE**, *Santuari e Concordato*, cit., p. 7.

[69] Si vedano i pareri 24 novembre 1936, cit., 3 giugno 1937 (citato, ad esempio, da **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art.27 u.p. del Concordato*, cit., p. 112, e **P. FEDELE**, *Santuari e Concordato*, cit., p. 7) e 22 marzo 1938 (in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1939, pp. 411-424).

[70] Trib. Roma, 19 luglio 1941, in *Giurisprudenza Italiana*, 94 (1942), I, col. 195.

civile anziché ecclesiastica), occorre anche quello del riconoscimento della personalità giuridica degli enti medesimi[71].

Tale opinione è fortemente avversata dal Petroncelli, il quale contesta l'assunto sia della Cassazione, sia del Consiglio di Stato[72].

La tesi del Petroncelli in favore dell'applicabilità dell'art. 27 anche ai santuari che non siano persone giuridiche deriva da due ordini di considerazioni: in primo luogo da un esame della norma del Concordato risulta che "se è vero che le tre basiliche famose godono di una personalità giuridica, non si vede perché gli altri santuari dovrebbero, per essere compresi nella dizione dell'ultimo comma, essere pure soggetti autonomi di diritto"[73], non essendo tale requisito esplicitamente richiesto. In secondo luogo si deve considerare che "l'amministrazione presuppone senza dubbio un soggetto cui il bene amministrato appartiene" ma che

> "la prassi conosce dei casi assai numerosi specie in materia di enti di culto e di religione, in cui il soggetto titolare della proprietà mai più rivendica il bene il quale viene per così dire staccato e separato dal suo patrimonio per passare ad una amministrazione che lo gestisce non per conto del proprietario, ma per la sua utilizzazione in ordine ad un determinato fine che lo stesso proprietario gli ha voluto imprimere"[74].

Per giustificare la sua tesi l'autore ipotizza così il caso che si costituisca, accanto alla chiesa santuario, una massa patrimoniale, per cui ci si trovi in presenza di un edificio di culto che costituisce il santuario, *locus sacer*, oggetto di proprietà, e di un patrimonio il quale "sia nel caso che esista un soggetto giuridico autonomo che avrà il carattere di fondazione-santuario sia nel caso che manchi di autonoma personalità, cioè che non sia un soggetto giuridico […] costituisce il santuario in senso soggettivo"[75]. Quindi, la conclusione dell'autore è che, nel caso dei santuari, non si può escludere che vi sia "la contemporanea esistenza di una chiesa soggetto giuridico, di una chiesa come *locus consecratus et*

---

[71] Vedi Cass. civ., I, 23 gennaio 1948, cit., p. 1.

[72] Vedi Consiglio di Stato, parere 23 ottobre 1934, in *Il diritto ecclesiastico*, XLVI (1935), II, p. 421. Nel parere si afferma che, se i santuari non fossero persone giuridiche, si arriverebbe "all'assurda interpretazione che lo Stato italiano abbia assunto l'impegno verso la S. Sede di cedere all'autorità ecclesiastica anche gli enti non autonomi appartenenti a persone giuridiche o privati, col conseguente obbligo, per far fronte agli impegni convenzionali, di rilevare a sue spese tutti i santuari per cederli all'autorità ecclesiastica".

[73] **M. PETRONCELLI**, *I santuari*, cit., p. 216.

[74] **M. PETRONCELLI**, *I santuari*, cit., p. 217.

[75] **M. PETRONCELLI**, *I santuari*, cit., p. 223.

*parietibus circumdatus*" e di "una autonoma amministrazione di una massa di beni la quale costituisce una fondazione"[76].

Pur senza condividere pienamente la posizione di Petroncelli, parte della dottrina ricomprende nell'ambito di applicazione della norma considerata anche quegli enti che, in mancanza di personalità giuridica, siano però tali da "costituire un'entità patrimoniale autonoma" e nettamente distinta dal patrimonio del fondatore[77], escludendo quindi in ogni caso - come si vedrà tra poco - quelle chiese che, pur denominate santuari, si trovino in proprietà di comuni o altri enti "laici" o di privati[78].

Il Consiglio di Stato, attestatosi inizialmente - come si è detto - su posizioni interpretative più rigide, richiede in un primo tempo, per procedere all'applicazione della norma concordataria, l'esistenza di una persona giuridica, rifacendosi a parte della dottrina[79] e alla normativa italiana del secolo precedente. Modifica però poi il proprio orientamento, venendo a considerare l'applicabilità dell'art. 27 cpv. anche ad enti di fatto, purché soggetti ad una amministrazione civile, secondo quanto previsto dalla norma.

Quest'ultima richiede, infatti, che vi sia una amministrazione, la quale presuppone necessariamente un bene, una massa patrimoniale da amministrare, ma non richiede esplicitamente la personalità giuridica. Personalità giuridica che era invece espressamente prevista come requisito dalle leggi eversive dell'asse ecclesiastico emanate nel secolo precedente, le quali influiscono inizialmente sulla interpretazione della norma concordataria. Agli occhi degli interpreti, in ambito statuale, il precedente legislativo costituito dalle leggi suddette e dalla norma contenuta nell'art. 1 della legge 11 agosto 1870 n. 5784, la quale qualificava i santuari come "enti morali riconosciuti ed aperti al culto" - normativa certamente nota al legislatore del 1929, alla giurisprudenza ed alla dottrina - può aver infatti rappresentato, inizialmente, parte

---

[76] **M. PETRONCELLI**, *I santuari*, cit., p. 224.

[77] A proposito di tale tesi si veda quanto riferisce **P. BOVA**, *Per una più esatta interpretazione dell'art. 27 u.p. del Concordato*, cit., p. 112.

[78] **P.G. CARON**, *Santuario*, cit., p. 529; **A. BERTOLA**, voce *Santuario*, cit., p. 1082; **F. DELLA ROCCA**, *A proposito dell'art. 27, ultimo comma*, cit.; **V. DEL GIUDICE**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 10ª ed., Giuffrè, Milano, 1964, p. 145; **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1975, p. 361.

[79] Si veda per tutti **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1 (1939), pp. 414-419. L'autore interpreta l'art. 27 cpv. del Concordato alla luce della legislazione preconcordataria e individua l'"argomento decisivo" nell'Istruzione della Congregazione del Concilio, secondo la quale, a suo parere, "i Santuari di cui all'art. 27 del Concordato sono quelli eretti in ente morale" (*ivi*, p. 416).

costitutiva, anche se implicita, della concezione di santuario recepita nel Concordato[80].

Anche su questo punto l'istruzione del 1956 fornisce definitivamente una chiara interpretazione, non richiedendo necessariamente l'esistenza di una persona giuridica, bensì ritenendo sufficiente l'esistenza di una "autonomia patrimoniale di fatto"[81].

## 5 - La questione dei santuari di proprietà di persone fisiche o giuridiche

Connessa al requisito della personalità giuridica vi è un'altra questione di rilievo presa in esame dai pareri del Consiglio di Stato, dalla giurisprudenza e dalla dottrina, vale a dire l'applicabilità dell'art. 27 ult. cpv. ai santuari di proprietà dei comuni o di privati, in specie quelli non dotati di personalità giuridica autonoma.

Parte della dottrina ed alcuni pronunciamenti giurisprudenziali sostengono la non applicabilità della norma alla fattispecie, in quanto ritengono che il passaggio all'amministrazione ecclesiastica dei beni destinati alle spese per il culto all'interno del santuario comporti anche un passaggio di proprietà dell'edificio.

Riprendendo, infatti, le tesi del Magni, il quale rileva che la disposizione concordataria "non attua alcuna restaurazione di diritti di proprietà su beni a favore di enti ecclesiastici: non si ha passaggio di proprietà di beni dagli attuali titolari a nuovi e diversi"[82], il Del Giudice esclude che possano "ritenersi devoluti alla libera gestione dell'autorità ecclesiastica quelle chiese … che si trovassero in proprietà di comuni o di altri enti laici o di privati"[83].

L'affidamento di tali edifici alla libera gestione dell'autorità ecclesiastica presuppone - secondo questo indirizzo dottrinale - la costituzione del santuario in persona giuridica[84] e, di conseguenza, "la mutazione del soggetto di proprietà". Vi sarebbe cioè "un passaggio di proprietà da un ente o da un privato al nuovo ente denominato chiesa,

---

[80] Vedi **E.F. BONA**, *I santuari italiani nel regime del Concordato e delle leggi concordatarie*, cit., pp. 377-378.

[81] Direzione generale degli affari di culto, *Istruzione: attribuzioni*, cit., punto 3, E), *b*), in **P. CIPROTTI**, *Leggi usuali*, cit., p. 280: "la Direzione generale degli Affari di culto deve accertare […] se [la chiesa] goda di una propria personalità giuridica o quanto meno di un'autonomia patrimoniale di fatto".

[82] **C. MAGNI**, *Il Santuario*, cit., p. 36.

[83] **V. DEL GIUDICE**, *Manuale*, cit., p. 145.

[84] **V. DEL GIUDICE**, *Manuale*, cit., p. 174.

che come ente sorge ex novo ", una "spogliazione della proprietà e del possesso di privati e di enti morali", una vera e propria espropriazione, che però "non può avvenire contro il consenso del proprietario e senza un congruo indennizzo"[85]. Pur tuttavia si osserva che, nell'ambito del diritto concordatario, "l'art. 29, lett. a) del Concordato, data la sua ampia formulazione, ha previsto ed ammesso la forzata espropriazione della proprietà delle chiese pubbliche aperte al culto"[86].

Nello stesso senso si pronuncia il Della Rocca, per il quale

> "perde inevitabilmente efficacia di argomento decisivo il richiamo al diritto di proprietà, pur già sottoposto a radicale revisione nella ultima codificazione e passibile comunque della riserva di cui al primo capoverso del citato art. 27 del concordato … Né devesi, in particolare dimenticare che, dato il sistema concordatario, il diritto di proprietà secondo la soluzione dettata dal Consiglio di Stato col succitato parere del 25 febbraio 1936, non sarebbe più sacrificato di quel che non lo sia semplicemente per l'ingerenza della Chiesa nell'amministrazione"[87].

Lo Schiappoli, da parte sua, individua tre fattispecie nelle quali non trova applicazione l'art. 27:

> "1° se il santuario è di proprietà comunale; 2° se esso insieme con i beni che ne costituivano la dotazione fu dal Comune svincolato in forza delle leggi di soppressione; 3° se del santuario e dei beni annessi, svincolati dal Comune, questo abbia tenuto una gestione distinta e con bilancio separato per impedire che le rendite del santuario si confondessero con le rendite comunali"[88].

A differenza della dottrina fin qui considerata, Petroncelli parte dall'assunto che, se "è ovvio […] che i privati, chiunque essi siano, possano vantare dei diritti di proprietà sull'edificio nella sua materialità, sulle mura di esso, sul quadro sacro", ciò non significa che essi possano vantare anche diritti "sul patrimonio che si è formato e che viene amministrato"[89]. Pertanto,

> "se il passaggio alla libera gestione dell'autorità ecclesiastica volesse dire che il santuario come edificio deve passare in

[85] **P. FEDELE**, *Santuari e Concordato*, cit., p. 7.
[86] **P. FEDELE**, *Santuari e* Concordato, cit., p. 7; **V. DEL GIUDICE**, *Manuale*, cit., p. 163.
[87] **F. DELLA ROCCA**, *A proposito dell'art. 27, ultimo comma del Concordato Lateranense*, cit., col. 196.
[88] **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27 del Concordato*, cit., pp. 421-422.
[89] **M. PETRONCELLI**, *I santuari*, cit, p. 225.

> proprietà dell'autorità ecclesiastica, allora certo sarebbe giustificata la preoccupazione della giurisprudenza di ritenere che il passaggio opererebbe una spoliazione del proprietario"[90],

ma, come è possibile il riconoscimento della personalità giuridica anche alle chiese di proprietà privata, senza spoliazione della proprietà, è anche possibile il passaggio all'amministrazione ecclesiastica di un santuario di proprietà di privati o di enti, senza che ciò comporti alcun passaggio di proprietà dell'edificio.

Non esiste del resto nessun passaggio di proprietà neppure dei beni che – spesso donati dai fedeli - servono all'esercizio del culto nell'edificio e al "mantenimento di tutte quelle opere di carità spirituale e corporale"[91] che normalmente si svolgono presso i santuari. Tali beni – conclude Petroncelli - sono, infatti, in tal modo, anche nel caso di santuari senza personalità giuridica, già sottratti al privato, in quanto vincolati alla destinazione cultuale e ad essa non sottraibili. Solamente, quindi,

> "ove si verificasse l'ipotesi che non solo il privato ha edificato la cappella, ma anche da solo provvede con suoi mezzi al funzionamento del cosiddetto santuario … ove avvenisse proprio per la mancanza delle donazioni dei fedeli, questo sarebbe il vero caso del santuario del tutto privato su cui nessuna ingerenza potrebbe esercitare l'autorità ecclesiastica e nessun diritto di gestione potrebbe vantare"[92].

Nella dottrina, nella giurisprudenza, nei pareri del Consiglio di Stato, che affrontano la questione sostenendo che il passaggio nell'amministrazione dei beni comporta un passaggio di proprietà, l'affermazione concerne talora il Santuario inteso come edificio di culto e talora il complesso degli edifici, come considerato dal primo comma dell'art. 27.

Si veda il caso del Santuario di Tirano, per il quale - secondo il Magni - "la c.d. 'libera gestione ecclesiastica' non ha alcun oggetto da amministrare", in quanto, al momento dell'entrata in vigore del Concordato nel 1929, "non v'erano beni del Santuario". A suo parere,

[90] **M. PETRONCELLI**, *I santuari*, cit., p. 226.
[91] **M. PETRONCELLI**, *I santuari*, cit., p. 227.
[92] **M. PETRONCELLI**, *I santuari*, cit., p. 227. Alla tesi di Petroncelli aderisce successivamente anche Del Giudice (**V. DEL GIUDICE** *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano, 1946, p. 193).

"la richiesta del Vescovo di Como non potrebbe quindi che essere circoscritta alla consegna del Tempio e delle oblazioni"[93].

In una situazione analoga si troverebbe il Santuario di Monte Berico, il quale, secondo quanto afferma il Consiglio di Stato nel suo parere del 23 ottobre 1934, non avrebbe "opere laiche e quindi non presenta alcun problema di ripartizione di patrimonio", ma neppure costituirebbe "un ente autonomo amministrato civilmente", in quanto sarebbe "una chiesa di proprietà del Comune di Vicenza, e […], come tale ha un'amministrazione civile"[94].

Diverso orientamento assume il Consiglio di Stato nel parere del 22 marzo 1938; ritiene, infatti, che l'esistenza di un patrimonio autonomo giustifichi, pur in assenza di personalità giuridica, il passaggio alla libera gestione dell'autorità ecclesiastica di un santuario amministrato dal Comune di Montefortino, "salvo il diritto di patronato spettante al Comune, insieme col diritto di nomina di un cappellano per la soddisfazione degli antichi legati di messe"[95]. In tale parere l'autorità amministrativa ritiene che il santuario costituisca ente di fatto e che tale condizione giuridica sia sufficiente per l'applicazione della norma concordataria[96].

In realtà la questione della proprietà, tanto dibattuta in dottrina, non sembra avere il medesimo rilievo nell'intenzione del legislatore concordatario, il quale, al successivo art. 29, lettera a) stabilisce il riconoscimento della personalità giuridica alle chiese pubbliche aperte al culto "comprese quelle già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi", attribuendo così al diritto di proprietà degli edifici di culto un carattere non assoluto, bensì funzionale alla persona giuridica ed

[93] **C. MAGNI**, *Il Santuario*, cit., p. 42; in proposito vedi anche, più recentemente, **L. MUSSELLI**, *Controversie vecchie e nuove sul Santuario della Beata Vergine di Tirano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1978, I, pp. 388 ss.; **S. FERRARI**, *Libertà della Chiesa e diritti dei fedeli. La vicenda del santuario della Madonna di Tirano*, in *Archivio giuridico*, 2006, pp. 443-483.

[94] Consiglio di Stato, *Parere* 23 ottobre 1934, in *Il diritto ecclesiastico*, XLVI (1935), II, pp. 421-422. Un ulteriore problema è costituito, per diverse chiese - non solo santuari, ma anche chiese cattedrali, parrocchiali, o altro -, dall'individuazione del soggetto proprietario dell'edificio. Spesso la difficoltà nasce dall'origine delle chiese stesse, costruite in epoche in cui non vi era distinzione tra comunità civile e comunità religiosa, tanto che, ad esempio, le offerte dei fedeli per la costruzione venivano raccolte da rappresentanti dell'autorità civile.

[95] Consiglio di Stato, *Parere* 22 marzo 1938, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, I (1939), n. 5, p. 424.

[96] *Ibidem*, p. 419.

una prevalenza dell'interesse dell'esercizio pubblico del culto sullo stesso diritto di proprietà[97]. E neppure bisogna confondere

> "quelli che possono considerarsi diritti quesiti secondo la sola legge dello Stato e quelli che sono diritti quesiti di fronte alle leggi della Chiesa, e cioè da essa riconosciuti e consacrati come legittimi in base alle proprie norme, o, ancor più, da essa stessa costituiti o conferiti"[98].

È necessario inoltre tener presente quello che era evidentemente l'intento del legislatore nel formulare le norme concordatarie in tema di amministrazione ecclesiastica, vale a dire "reintegrare la Chiesa nei suoi diritti e nelle sue posizioni quali determinate dalle regole del diritto canonico" e in quanto "sorte dalla esplicazione libera e indipendente della sua attività anteriore, non coartata o compressa da leggi dello stato", senza però arrecare pregiudizio alcuno ai diritti legittimamente acquisiti nei confronti della Chiesa o da questa concessi a terzi[99].

Del resto, la questione della proprietà viene considerata nella dottrina non come elemento essenziale, ma in ordine alla richiesta di santuari che non sono dotati di personalità giuridica.

Come nota Petroncelli, esiste una

> "procedura per attribuire alla autorità ecclesiastica, la libera gestione dei santuari *insieme ai beni, edifici ed opere annesse, escluse quelle di carattere meramente laico* promossa da domanda al rappresentante delle stesse amministrazioni civili od al ministro dell'interno"[100].

In base a quanto detto sopra risulta, infatti, evidente che il passaggio all'amministrazione ecclesiastica non può avvenire *ope legis*, bensì solo in seguito a libera iniziativa dell'autorità ecclesiastica che avanzi richiesta all'autorità civile competente, la quale, a sua volta, agirà con atto amministrativo, dopo aver valutato, caso per caso, se sussistano o meno i requisiti per tale passaggio.

Tale interpretazione viene adottata dalla citata Istruzione della Congregazione del Concilio il 25 giugno 1930 e tacitamente accolta dall'amministrazione statale, fino al suo esplicito formale accoglimento

---

[97] Vedi **F. DELLA ROCCA**, *A proposito dell'art. 27, ultimo comma, del Concordato lateranense*, cit., col. 196.

[98] **A. BERTOLA**, *I santuari e il concordato*, cit., p. 617.

[99] **A. BERTOLA**, *I santuari e il concordato*, cit., p. 617.

[100] **M. PETRONCELLI**, *Manuale di diritto ecclesiastico,* 2ª ed., Jovene, Napoli, 1965, p. 348.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

da parte del Ministero dell'Interno, Direzione generale degli Affari di Culto, nell'Istruzione del giugno 1956.

In riferimento ai due nodi interpretativi della applicabilità dell'art. 27 ult. cpv. del concordato lateranense ai santuari di proprietà di enti o di privati e della portata dell'espressione "libera gestione dell'autorità ecclesiastica", si devono ancora osservare alcune argomentazioni portate dalla dottrina e dalla giurisprudenza a sostegno delle diverse tesi.

Lo Schiappoli[101], per documentare la affermazione, che troviamo in dottrina e in giurisprudenza, secondo la quale "l'art. 27 ha inteso riferirsi ai santuari che sono enti morali, non alle chiese che siano proprietà di privati o di persone giuridiche"[102], riporta alcune considerazioni. Innanzitutto egli osserva che l'art. 27 parla di amministrazioni civili e che "l'amministrazione presuppone un soggetto giuridico amministrato, altrimenti la parola non avrebbe senso"[103]. L'autore individua il fondamento di questa affermazione nella Istruzione della Congregazione del Concilio del 25 giugno 1930. Dall'art. 17 § 1 dell'Istruzione stessa, a norma del quale i santuari in oggetto devono essere proprietari di beni che debbono passare sotto la libera gestione dell'autorità ecclesiastica, si evince, secondo lo Schiappoli, che

> "i santuari a cui si riferisce l'art. 27 ult. comma del concordato sono quelli riconosciuti come persone giuridiche anteriormente al concordato, o perché tale riconoscimento avevano esplicitamente avuto con atto dell'autorità ecclesiastica e civile, ovvero l'avevano implicitamente ottenuto con l'autorizzazione ad un acquisto di beni immobili o all'accettazione di legati, ovvero tale riconoscimento risultava da un lungo possesso di stato di persona giuridica"[104].

Si deve inoltre considerare – sostiene l'autore - l'interpretazione delle leggi eversive in generale, e in particolare delle norme che riguardano i santuari, le quali presupponevano la personalità giuridica, in quanto la conversione dei beni, l'assoggettamento alla tassa di

---

[101] **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*, in: *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1(1939), pp. 411-424.

[102] **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*, cit., p. 415.

[103] **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*, cit., p. 416.

[104] **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*, cit., p. 418.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

concorso, la sottoposizione alla vigilanza dello Stato potevano riguardare solo gli enti morali[105].

Queste argomentazioni, che riflettono anche quelle riscontrabili in uno degli orientamenti presenti nei pareri del Consiglio di Stato, hanno lasciato qualche perplessità in altra parte della dottrina, soprattutto nel Petroncelli, alla tesi del quale aderisce anche Graziani. Commentando la sentenza del Tribunale di Roma, 19 luglio 1941, quest'ultimo osserva che l'applicazione della norma anche ai santuari non aventi personalità giuridica

> "non verrebbe minimamente a toccare la materia relativa agli eventuali diritti preesistenti ed attuali di proprietà dei santuari, ma verrebbe semplicemente a svincolarne l'amministrazione da ogni forma di ingerenza laicale"

e conclude:

> "Riguardo ai rimanenti criteri, di fronte alla tutt'altro che chiara ed esplicita lettera della legge (e ne è la prova lo sforzo sostenuto dalla dottrina per interpretarla) ritengo sommessamente che essi debbano ritenersi soltanto sussidiari e non già decisivi (anche se così furono autorevolmente qualificati) e che quindi rimanga perlomeno insoluto il serio dubbio circa l'estensione della norma concordataria"[106].

L'autore richiama quanto già scritto in merito da Petroncelli, il quale si occupa però solo incidentalmente del problema della proprietà. Le sue tesi in tale materia sono volte a dimostrare che si ha una realtà cui non è applicabile l'art. 27.3 solo nel caso non esista - senza alcun dubbio - nessuno dei possibili soggetti autonomi di diritto (chiesa come soggetto giuridico in quanto aperta al pubblico, chiesa come edificio in cui si trova l'immagine, massa patrimoniale destinata a sostenere la devozione)[107].

## 6 - Il Santuario della Beata Vergine delle Grazie di Brescia. Brevi cenni storici

[105] **D. SCHIAPPOLI**, *I santuari e l'art. 27 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*, cit., pp. 414-415.

[106] **E. GRAZIANI**, *Dubbi d'interpretazione dell'art. 27 ultimo comma del concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 53 (1942), I, pp. 365-366.

[107] Vedi **M. PETRONCELLI**, *L'*actio spolii *ed il possesso di un Santuario*, in *Il diritto ecclesiastico*, 53 (1942), I, pp. 253-254.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

Il 20 febbraio 1936 viene sottoscritta una convenzione tra l'ordinario di Brescia mons. Giacinto Tredici e il podestà comm. Fausto Lechi, in ordine al passaggio alla libera gestione dell'Ordinario diocesano di Brescia del Santuario di S. Maria delle Grazie, a norma dell'art. 27, terzo comma del Concordato lateranense.

Si tratta di un santuario dalle origini antiche, che gli storici fanno risalire alla chiesa conventuale degli Umiliati di S. Maria di Palazzolo, edificata nel tredicesimo secolo, dedicata a Maria Nascente[108]. La chiesa e gli edifici annessi vengono ampliati, grazie a donazioni, oltre che ad acquisti e godono di un periodo favorevole, pur se interrotto da un primo periodo di decadenza, dovuto anche alle lotte politiche e agli atti di guerra tra i signori di Verona e di Milano che si contendevano il dominio sulla città di Brescia. Successivamente il monastero risente della generale progressiva decadenza dell'Ordine, aggravata dal suo affidamento, verso la fine del XV secolo, ai Prevosti commendatari[109], fino alla cacciata dei monaci, nonostante essi siano sostenuti dal governo veneto, ad opera del Commendatario Uberto Gambara nel 1518[110].

Il monastero viene affidato dallo stesso conte Gambara ai padri Gerolamini Fiesolani[111], rimasti senza sede. Il loro convento[112] - eretto nel 1459 fuori di porta Pile attorno alla chiesa votiva dedicata a Santa Maria delle Grazie, costruita pochi ani prima per meglio custodire un'edicola campestre con un'immagine della Madonna, detta della Conchiglia, molto venerata dal popolo bresciano[113] - era stato, infatti,

---

[108] Vedi **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, 2ª ed., Brescia, Scuola Tipografica Figli di Maira Immacolata, 1923, pp. 10-11. La prima edizione è del 1911 (Pavia, Scuola tip. Artiglianelli). Si veda anche **G. SPINELLI o.s.b.**, *Ordini e congregazioni religiose*, in *Diocesi di Brescia*, a cura di A. Caprioli, A. Rimoldi, L. Vaccaro, Brescia, Editrice La Scuola, p. 305.

[109] Come avviene per gli ordini monastici nel XV secolo (per alcuni già a partire dalla metà del XIV), che vedono gli abati non più liberamente eletti dalle comunità, bensì imposti dall'esterno con l'appoggio del potere civile, anche gli ordini canonicati vedono le prepositure tenute in commenda. Abati e prevosti commendatari, quasi sempre estranei all'ordine, sono spesso profittatori, i quali, oltre a dilapidare i patrimoni portando i monasteri a condizioni di povertà materiale, creavano spesso una situazione di rilassatezza disciplinare. Vedi **G. SPINELLI o.s.b.**, *Ordini e congregazioni religiose*, cit., pp. 310-315.

[110] Il ramo maschile dell'ordine verrà soppresso da Pio V nel 1571, dopo l'attentato a Carlo Borromeo.

[111] Eremiti di San Gerolamo da Fiesole.

[112] Il santuario di Santa Maria delle Grazie viene affidato agli Eremiti di san Girolamo da Fiesole dal vescovo Bartolomeo Malipiero. Vedi **G. SPINELLI o.s.b.**, *Ordini e congregazioni religiose*, cit., p. 314.

[113] Vedi **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., pp. 24-26.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

raso al suolo a seguito delle invasioni francesi[114]. I Gerolamini provvedono alla ricostruzione dell'edificio ottenuto in città e alla costruzione di una nuova chiesa (1522-1537), utilizzando anche materiale di recupero del loro convento abbattuto (portali, altari, suppellettili)[115]. Alla nuova chiesa viene trasferito il titolo di S. Maria delle Grazie, appartenuto alla chiesa distrutta fuori di porta Pile. Grazie all'immagine della Madonna in essa custodita, oggetto di grande devozione popolare, la chiesa diventa il principale santuario mariano della città[116].

Soppressa e accorpata ad altra congregazione di Gerolamini la congregazione di S. Gerolamo di Fiesole[117] da papa Clemente IX il 7 dicembre 1668, l'edificio viene acquistato dai Gesuiti, che ampliano il convento e aprono una scuola[118]. Con la soppressione dei Gesuiti il 13 agosto 1773 da parte di Clemente IV, la Repubblica veneta fa chiudere chiesa, convento e santuario, asportando tutti gli oggetti preziosi, offerti dai devoti alla Madonna delle Grazie. La reazione del popolo bresciano è però tale da ottenere la riapertura del santuario e la restituzione dei beni preziosi e, in un secondo momento, anche la riapertura della scuola. I beni tutti, mobili e immobili, vengono, infatti, affidati in "sopraintendenza e custodia" dal Governo veneto al comune di Brescia, il quale ne prende possesso il 29 dicembre 1773, mentre le scuole vengono riaperte il 7 gennaio dell'anno successivo[119]. Istanza formale viene avanzata dai delegati della città di Brescia il 14 maggio 1774 e della questione si fa carico l'"aggiunto ai monasteri", che propone alla Serenissima - in un documento dettagliato e circostanziato dell'11 ottobre successivo che contiene anche una bozza di contratto - di

[114] Nel 1517, per ordine dell'autorità veneta, vengono infatti abbattuti tutti gli edifici suburbani nel raggio di un miglio intorno alla città. Vedi **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., pp. 31-32.

[115] **GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., pp. 33-43. Il portale di marmo "e la relativa porta intagliata", dalla "caratteristica e magnifica impronta quattrocentesca", ancora oggi "si ammirano sulla facciata dell'attuale santuario" (*ivi*, p. 30).

[116] **G. SPINELLI o.s.b**., *Ordini e congregazioni religiose*, cit., p. 314. La festa del santuario ricorre l'8 settembre, festa della natività della Beata Vergine Maria. Vedi **A. FAPPANI**, *Religiosità popolare e pietà*, in *Diocesi di Brescia*, a cura di A. Caprioli, A. Rimoldi, L. Vaccaro, Brescia, Editrice La Scuola, p. 403.

[117] Vedi **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., p. 51; **G. SPINELLI o.s.b**., *Ordini e congregazioni religiose*, cit., pp. 323, 331. La soppressione avviene su richiesta della Repubblica Veneta.

[118] Vedi **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., p. 56. Una scuola era già stata aperta presso il convento delle Grazie all'inizio del XVII secolo. Vedi *ivi*, p. 51.

[119] **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., p. 57.

accogliere le richieste dei fedeli, specificando anche il capitale da assegnare alla città per far fronte agli oneri economici. Il Senato Veneto risponde positivamente, stabilendo, con decreto del 10 dicembre del medesimo anno, che la Città debba "assumere in perpetuo il peso delle venti quotidiane mansionarie"[120] annesse al santuario e di altre messe da officiarsi nell'oratorio di Santo Stefano, per garantire l'esercizio del culto nel santuario e l'insegnamento nelle scuole ad esso annesse, con la sola condizione che i sacerdoti siano sudditi veneti. A tale scopo il governo veneto cede al comune di Brescia una somma che garantisca, oltre il peso delle mansionarie e dell'ufficiatura delle messe, il sostentamento degli insegnanti[121]; assente inoltre a che le suppellettili restino in uso al santuario, attribuendo ai Deputati della città la responsabilità dell'inventario e della custodia di tali beni. Al decreto viene data esecuzione con atto del 15 dicembre, sottoscritto dallo stesso aggiunto sui monasteri Antonio Grimani, con il quale la Repubblica Veneta affida alla Città di Brescia il Santuario di S. Maria delle Grazie, costituito dalle due chiese, con annesso il convento e gli altri beni immobili, attribuendo anche un capitale[122] con il quale la città deve provvedere al culto all'interno del santuario e al suo funzionamento. Brescia, a cui viene confermato il giuspatronato sul santuario, si impegna contestualmente al rispetto dei futuri lasciti dei fedeli al Santuario stesso. Anche l'edificio adibito a scuola continua nella sua funzione, ospitando scuole comunali, prima il ginnasio, poi una scuola elementare, quindi una scuola media. Il 30 dicembre del medesimo anno viene redatto dal comune un dettagliatissimo regolamento per la gestione del Santuario e per le scuole.

---

[120] Le mansionarie, o mansionerie, furono "fondate dal Senato veneto, il 20 dicembre 1774, in seguito alla soppressione nella Repubblica Veneta della Compagnia di Gesù cui era affidata l'istruzione primaria in Brescia con lo scopo di riaprire "delle scuole ad uso dei giovani" soppresse con l'estinzione della Compagnia. Esse consistevano in 20 messe quotidiane fisse nel Santuario delle Grazie e in 54 messe l'anno nella chiesetta di S. Stefano, con l'onere di mantenimento del santuario e della chiesetta stessa" (**A. FAPPANI**, *Enciclopedia Bresciana*, vol. 8, Brescia, Edizioni "La Voce del Popolo", 1991, p. 171).

[121] Già in data 9 aprile 1774, con un decreto, erano state accolte da Venezia le suppliche della città di Brescia con la concessione di un assegno annuo di seicento ducati a carico della Cassa Opere Pie per garantire l'attività scolastica, ma la cifra si era rivelata ben presto insufficiente. La somma ceduta da Venezia al comune di Brescia consta di ducati 59.338,91. Vedi **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., p. 60.

[122] La somma è di 51.109 ducati, che la convenzione del 1936 valuta corrispondenti a 125.000 lire.

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

Il santuario diviene successivamente per un breve periodo chiesa parrocchiale e parte del convento viene adibita a casa parrocchiale[123]. La parrocchia, eretta dal vescovo Giovanni Nani[124] il 4 novembre 1776[125], viene abolita trent'anni dopo, in un assetto politico mutato, per ordine del ministro Bovara[126], il quale stabilisce nuovamente la giurisdizione della parrocchia di San Giovanni sui fedeli della parrocchia delle Grazie. Egli ritiene però che la chiesa di Santa Maria delle Grazie non sia "necessaria in sussidio alla parrocchia", anzi, giudica che il Santuario abbia "funzioni sue proprie non combinabili colla dipendenza di un lavoro straniero alla chiesa", ragion per cui il Rettore del Santuario deve essere "considerato in questa semplice qualità" e soprintendere "alle funzioni del Santuario in dipendenza immediata dell'Ordinario", sotto il patronato del Comune[127].

La città di Brescia, da parte sua, non onora sempre i suoi obblighi: sospende le mansionarie quotidiane, le riduce, quindi, dopo le leggi eversive del 1866[128], le riscatta, insieme ai recenti legati, i cui capitali erano stati affidati in amministrazione al comune; infine, sopprime mansionarie e legati, nonostante le proteste della presidenza del Santuario e ne incamera i beni. Rimane in vigore solo la mansionaria a favore del Rettore[129].

---

[123] **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., p. 58.

[124] Giovanni Nani, vescovo di Brescia dal 1773 al 1804, governa la diocesi in un periodo molto difficile per la Chiesa bresciana e subisce l'esilio, prima a Milano, poi a Venezia, tra il 1797 e il 1799. Vedi **M. TACCOLINI**, *La Chiesa bresciana nei secoli XIX e XX*, in *Diocesi di Brescia*, a cura di A. Caprioli, A. Rimoldi, L. Vaccaro, Brescia, Editrice La Scuola, pp. 124-125.

[125] L'erezione a parrocchia, con cura d'anime limitata ai locali dell'ex-convento, avviene a seguito di una missiva del doge Alvise Mocenigo ai Rettori della città di Brescia del 18 maggio 1776, con la quale il doge comunica la decisione del Senato di mantenere il giuspatronato sul santuario alla città stessa, e al contempo dichiara di accogliere "sotto l'immediata regia pubblica protezione, cogli usi tutti, prerogative e diritti di luogo pio, la suddetta Chiesa col Santuario, il Collegio e luoghi annessi". Vedi **M. TACCOLINI**, *La Chiesa bresciana nei secoli XIX e XX*, cit., pp. 124-125.

[126] L'ordine è inviato da Milano il 27 marzo 1806 al prefetto del Mella.

[127] Un concordato del successivo 11 ottobre, stipulato alla presenza del Vicario Capitolare dal prevosto di San Giovanni, dal Rettore del Santuario e da un delegato municipale, conferma "la completa e assoluta dipendenza del Santuario dall'Ordinariato e dal Municipio". *Ivi*, p. 59.

[128] Nel medesimo anno, a fronte dell'inaugurazione del monumento ad Arnaldo da Brescia, si svolge una solenne celebrazione di incoronazione della Madonna delle Grazie, annunciata dal vescovo Giacomo Maria Corna in una circolare del 4 maggio 1884, nella quale tratta dei fondamenti dottrinali della devozione mariana. Vedi **M. TACCOLINI**, *La Chiesa bresciana nei secoli XIX e XX*, cit., pp. 124-125.

[129] **P. GUERRINI**, *Il Santuario delle Grazie. Cenni di storia e d'arte*, cit., p. 60. Questi ultimi provvedimenti, in particolare, seguono, non a caso, le feste per l'incoronazione

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

Il 22 agosto 1925 il Comune di Brescia, ritenendo opportuno "sistemare" l'amministrazione del Santuario "mediante organico soggetto alla vigilanza del Comune ed alla autorità ecclesiastica rispettivamente per quanto riguarda la gestione patrimoniale e l'esercizio del culto" approva un regolamento[130] che stabilisce nel dettaglio composizione e compiti della Commissione per l'amministrazione del santuario, la quale deve anche rappresentare il Comune nei rapporti con l'Autorità ecclesiastica. La delibera si apre con l'affermazione "Ritenuto che il Santuario delle Grazie è di patrimonio comunale". Subito dopo, però, all'art. 1 del Regolamento, si legge che il Santuario è "di patronato del Comune". Le due affermazioni sono evidentemente contraddittorie.

Tale è la situazione in cui il Santuario si trova al momento della firma dei Patti lateranensi.

## 7 - L'applicazione dell'art. 27.3 del Concordato lateranense al Santuario di S. Maria delle Grazie

Come si è sopra descritto, la procedura per attribuire - a norma dell'art. 27 ultimo comma del Concordato - all'autorità ecclesiastica la libera gestione dei santuari, insieme ai beni, edifici ed opere annesse, escluse quelle di carattere meramente laico, deve essere promossa da domanda, presentata al rappresentante delle stesse amministrazioni civili o direttamente al Ministero dall'ordinario diocesano competente.

Sulla base della dottrina e della giurisprudenza in precedenza esaminata, si pone ora l'interrogativo sulla applicazione dell'art. 27.3 del concordato al santuario della Santa Vergine delle Grazie in Brescia.

Il vescovo di Brescia, secondo le modalità previste dall'Istruzione della Congregazione del Concilio 25 giugno 1930, ma - come si è visto -

---

della Madonna "considerate come manifestazioni politiche da chi imperava allora nel comune di Brescia" (*ivi*, p. 61). Nel 1886, infatti, a fronte dell'inaugurazione del monumento ad Arnaldo da Brescia, si svolge una solenne celebrazione di incoronazione della Madonna delle Grazie, annunciata dal vescovo Giacomo Maria Corna in una circolare del 4 maggio 1884, nella quale tratta dei fondamenti dottrinali della devozione mariana. Vedi **M. TACCOLINI**, *La Chiesa bresciana nei secoli XIX e XX*, cit., pp. 124-125.

[130] Il Regolamento per l'Amministrazione del Santuario di S. Maria delle Grazie viene approvato con delibera del Commissario prefettizio Salvatore Portelli (deliberazione commissariale 22 agosto 1925, n. 12213). La deliberazione commissariale viene ratificata – come si legge in calce - con visto prefettizio 5 settembre 1925, n. 27762 Div. IV, ai densi dell'art. 127 del Regolamento comunale e provinciale 12 febbraio 1911 n. 297.

già in atto nella prassi in precedenza, e accettate sia dalla Chiesa che dallo Stato, presenta domanda di passaggio del santuario alla libera amministrazione ecclesiastica in applicazione dell'art. 27.3, in data 24 ottobre 1930. Ciò risulta chiaramente anche dal verbale di delibera del Podestà di Brescia, Fausto Lechi, del 14 febbraio 1936 n. 23, nelle cui premesse si legge:

> "sopravvenuto il concordato fra il Regno d'Italia e la Santa Sede, che ebbe piena e completa esecuzione con la legge 27 maggio 1929 n. 810, l'Ordinariato diocesano di Brescia, con lettera 24 ottobre 1930, ebbe a chiedere che il santuario predetto, con tutti i diritti inerenti, fosse passato in libera gestione all'Ordinariato stesso, e ciò in applicazione della disposizione contenuta nell'art. 27, ultimo capoverso, del Concordato".

Il comune di Brescia si rivolge quindi alla Prefettura, presumibilmente rivendicando un proprio diritto di proprietà, nonché l'intento di conservare sul Santuario il diritto di patronato esercitato fino ad allora.

Il Ministero, investito della questione, autorizza l'autorità locale a procedere al "passaggio all'Autorità ecclesiastica dell'amministrazione delle due chiese costituenti l'unico Santuario di S. Maria delle Grazie e dei beni relativi", specificando, in merito alla proprietà del santuario, rivendicata dal comune, che con la cessione tale diritto resterebbe privo di contenuto economico, e aggiunge: il fondamento di tale diritto "d'altra parte, appare molto dubbio"[131].

Quanto al diritto di patronato esercitato dal Comune di Brescia, il Ministero lo definisce privo di ogni interesse concreto, "in quanto costituirebbe ingerenza civile su di un ente di natura puramente ecclesiastica, producendo uno stato di fatto […] in contrasto con lo spirito del Concordato". Una simile affermazione, in linea di principio, pare l'unico punto non conforme alla legge, la quale prevede infatti che siano fatti salvi i diritti dei terzi, tra i quali può rientrare anche il diritto di patronato; tale diritto, infatti, non è di per sé necessariamente compromesso dalla cessione del bene o dal mutamento di

[131] I citati passi della nota inviata dal Ministero dell'Interno (competente a norma della legge 6 aprile 1935, n. 455), sono riportati nella nota della Prefettura di Brescia, Divisione Culto, del 24 ottobre 1933, prot. n. 1651, indirizzata al Podestà di Brescia. In relazione ad una fattispecie analoga il Consiglio di Stato, nel parere del 22 marzo 1938, si esprime a favore del passaggio alla libera gestione ecclesiastica del santuario dell'Ambro, in Comune di Montefortino, in quanto - tra l'altro - "sembra non provato un diritto di proprietà" rivendicato dal Comune (vedi il testo del parere in "Archivio di diritto ecclesiastico" 1939, in particolare pp. 414-416).

amministrazione. Nel caso di specie l'affermazione del Ministero trova in realtà una sua giustificazione, in quanto il diritto di patronato del Comune comprendeva non solo la nomina del rettore, ma anche quella degli amministratori e si risolveva pertanto nuovamente in una ingerenza laica nell'amministrazione dell'ente. Il suo mantenimento nel caso specifico avrebbe pertanto limitato la libera gestione dell'autorità ecclesiastica. Qui sono presumibilmente da individuare i motivi dell'affermazione sopra citata del Ministero in merito alla "ingerenza civile" sul Santuario. Del resto oggi la questione non riveste più interesse alcuno, in quanto, pur non avendo il Comune di Brescia rinunciato formalmente al patronato stesso nella convenzione in oggetto, non lo ha però neppure confermato e non lo ha più esercitato di fatto da ormai settant'anni; pertanto esso è decaduto e non può più essere reintrodotto[132].

Nella nota della prefettura di Brescia, Divisione Culto, del 24 ottobre 1933 n. 1651 indirizzata al podestà di Brescia, il prefetto dottor Salerno riferisce che

> "il Ministero dell'Interno è d'avviso di autorizzare il passaggio all'Autorità Ecclesiastica dell'amministrazione delle due chiese costituenti l'unico Santuario di S. Maria delle Grazie e dei beni relativi, in applicazione dell'ultimo capoverso dell'art. 27 del Concordato tra la S. Sede e l'Italia"

e invita, a nome del Ministero stesso, il podestà "a desistere da qualsiasi opposizione, rinunziando a qualunque diritto sul santuario".

Il già citato verbale di delibera del Comune di Brescia dà notizia anche di una successiva nota della medesima Prefettura, Divisione Culto, del 4 marzo 1935, n. 464, nella quale il prefetto rende noto che il Ministero "aveva riconosciuto ricorrere nel caso gli estremi di fatto e di diritto previsti dal ricordato art. 27 del Concordato" e "faceva invito al Comune di aderire all'istanza dell'Ordinariato e di accordarsi con lo stesso per l'esecuzione dell'anzidetta disposizione".

Il duplice invito del Ministero in risposta alla reiterata resistenza del Comune a procedere alla cessione rivendicando propri diritti, in un periodo in cui il Ministero stesso non risparmiava di rivolgersi al Consiglio di Stato per ottenere pareri dello stesso in relazione a numerosi casi di richiesta di passaggio alla libera amministrazione

[132] Cfr. a tale proposito **R. ASTORRI**, *Le leggi della Chiesa tra codificazione latina e diritti particolari*, Cedam, Padova, 1992, pp. 257-265, il quale ritiene che un patronato decaduto non possa più essere reintrodotto, a maggior ragione, in vigenza del *Codex Iuris Canonici* del 1983 e dell'Accordo di revisione del Concordato del 1984, nonché della legge 222/1985.

ecclesiastica di santuari, manifesta chiaramente la ritenuta infondatezza delle rivendicazioni del Comune di Brescia. Pertanto il Podestà delibera, in data 14 febbraio 1936,

> "di consentire al passaggio in libera gestione dell'Ordinario Diocesano di Brescia, in esecuzione dell'art. 27 ultimo capoverso del Concordato fra il Regno d'Italia e la Santa Sede, di tutti gli immobili costituenti la Chiesa, il Santuario di S. Maria delle Grazie e l'ex Convento dei Padri Gesuiti […], compresa la parte ora adibita a Scuole elementari; e di impegnarsi di restituire all'Ordinariato la somma […] che, consensualmente fra le parti, si è ritenuta corrispondere a quella […] che fu assegnata nel 1774 alla Città di Brescia dal Governo della Repubblica Veneta".

Nel relativo verbale si dà atto dello "spirito amichevole" che ha caratterizzato le trattative tra Comune e Curia diocesana, nelle quali il primo

> "ebbe a far presente l'impossibilità in cui si trovava di restituire subito tutto l'ex Convento, non avendo il modo di collocare altrove le Scuole elementari […] ivi aperte, nonché l'impossibilità di restituire subito la somma […] avuta nel 1774 dal Governo della Repubblica veneta".

Il verbale riporta anche uno schema di convenzione tra le parti, nella quale si stabiliscono, tra l'altro, entità, modalità e tempi di restituzione delle somme dovute; si stabilisce una concessione venticinquennale al Comune dei locali adibiti a scuole e se ne regolano le modalità; si prende atto che le due opere del Moretto collocate dal Comune presso la Pinacoteca Tosio e Martinengo sono di proprietà del Santuario. La Convenzione viene sottoscritta il successivo 20 febbraio dal Vescovo di Brescia, monsignor Giacinto Tredici, e dal Podestà di Brescia, Fausto Lechi. Il successivo 27 luglio, alla presenza dei rappresentanti del Vescovo, del Podestà e del Prefetto di Brescia si procede "all'atto di consegna del Santuario e di tutti i beni – mobili ed immobili – costituenti il suo patrimonio", come risulta dal relativo verbale[133]. Al verbale di consegna è allegato anche lo "Stato patrimoniale al 30 giugno 1936"[134], sottoscritto dalle parti, che contiene la ripartizione dei beni, a

[133] Il "Verbale di consegna del Santuario della B. Vergine delle Grazie in Brescia e dei relativi beni all'Ordinario diocesano di Brescia" viene redatto il 27 luglio nella sede del Santuario e sottoscritto dai presenti mons. Ernesto Pasini, delegato dal Vescovo Giacinto Tredici, Mons. Giovanni Vescovi, delegato dal Podestà Fausto Lechi e il dott. Attilio Copello, delegato dal Prefetto di Brescia, Edoardo Salerno.

[134] Lo "Stato patrimoniale" costituisce il quarto allegato, dopo il testo della convenzione, già contenuto nel verbale di deliberazione del Podestà (all. 1) e le

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

norma dell'art. 27.3 Concordato. Venendo a cessare "qualsiasi ingerenza del Comune nell'amministrazione del Santuario", viene anche a cessare l'attività della Commissione Amministratrice del Santuario, che viene informata dallo stesso Podestà in data 31 luglio.

Nel caso in esame si è quindi ritenuto che esistessero i requisiti necessari per l'applicazione dell'art. 27.3 Conc., ma essi vengono nuovamente messi in dubbio da parte del Comune, il quale non rispetta gli obblighi assunti nella convenzione con il Santuario - nel frattempo affidato dal Vescovo ai Padri Oblati[135] -, rivendicando a più riprese la proprietà degli edifici e sostenendo l'invalidità della delibera del Podestà Lechi. Monsignor Agostino Gazzoli redige il 30 novembre 1953 una relazione sulla "natura giuridica del Santuario e degli immobili annessi" per rispondere a tre domande: se il Santuario sia dotato di personalità giuridica, se possa essere qualificato come ente ecclesiastico e, infine, se la "libera gestione ecclesiastica" abbia ad oggetto anche gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione. La relazione conclude con risposta affermativa a tutte e tre i quesiti[136]. Anche la Segreteria di Stato, nel parere del successivo 18 gennaio 1954, conferma, dopo aver sottoposto il caso all'esame del proprio Consulente Giuridico, la relazione di don Gazzoli. Allo scadere della concessione in comodato per venticinque anni dei locali utilizzati dalla scuola elementare il Comune rifiuta sia la restituzione dei locali, sia il pagamento del previsto canone d'affitto e delle spese per la manutenzione straordinaria, come sancito dalla Convenzione del 1936.

A sostegno di tale posizione, il 4 novembre 1960 l'assessore all'economato del Comune, avvocato Alessandro Capretti, redige un

---

deleghe del Vescovo e del Podestà rispettivamente a mons. Pasini (all. 2) e a mons. Vescovi (all. 3).

[135] I Padri Oblati entrano in possesso del Santuario e ne assumono la gestione "finanziaria e spirituale" il 9 aprile 1945, dopo la rinuncia del precedente rettore, mons. Vescovi. Per concordare le modalità del passaggio il rettore uscente, il superiore degli Oblati e il nuovo rettore sottoscrivono una convenzione il 23 luglio 1945.

[136] Convinto che "non si possa dare una diversa soluzione", don Gazzoli aggiunge, in una nota in calce alla relazione, di ritenere opportuno, a causa di "non poche ombre in facto" e di "incertezze formali e sostanziali in iure", "ricercare presso l'archivio comunale di Brescia le testimonianze documentali […] delle "lunghe e laboriose trattative fra il Podestà di Brescia e l'Ordinario diocesano di cui venne sempre informato il Ministero dell'Interno" come si fa cenno nel verbale di consegna". Egli ritiene inoltre opportuno "richiedere sulla questione il parere dell'ufficio per gli affari del culto presso la Prefettura", nonché "ottenere dal Comune di Brescia […] una dichiarazione scritta con cui esso Comune specifichi come abbia, con la convenzione del 20 giugno 1936 e con la consegna del 20 luglio 1936, rinunciato a qualsiasi pretesa e diritto sul Santuario di S. Maria delle Grazie e sugli immobili annessi, fatta eccezione di quanto riservato col n. 3 della predetta convenzione".

"Pro memoria nella vertenza del Comune di Brescia con l'Ordinariato diocesano per il Santuario delle Grazie", giungendo alla conclusione che "la delibera podestarile e la seguente convenzione […] non hanno potuto produrre alcun effetto perché privi di senso e di contenuto giuridico". Negli anni successivi, più volte il Rettore chiede il pagamento del canone d'affitto e il rimborso della parte di imposta, come previsto dalla Convenzione per i locali del Santuario occupati dal Comune[137]. Più recentemente il Direttore generale dottor Biasio assume una posizione analoga a quella sostenuta dall'avvocato Capretti in due note inviate al vice Sindaco, avvocato Giuseppe Onofri, in data 20 agosto e 23 ottobre 2002. Questa seconda nota contiene anche riferimenti alla dottrina e ad un parere del Consiglio di Stato. In ambedue il punto di partenza, alla luce del quale viene applicata alla fattispecie la dottrina, consiste nel dare per scontata, quale presupposto certo, che gli edifici del complesso del Santuario fossero di proprietà del Comune prima del 1936. Se così fosse, non solo non sarebbe stato possibile un passaggio di proprietà con la delibera e le convenzione del 1936, ma non sarebbe neppure possibile l'applicazione dell'art. 27.3 del Concordato, né il passaggio in libera gestione all'Ordinario, che invece l'autore delle note pare ammettere.

È necessario pertanto verificare la sussistenza dei requisiti di applicazione della norma nel caso di specie.

Sul fatto che si tratti di santuario secondo tutte le caratteristiche descritte dalla legislazione preconcordataria, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, nonché secondo la legislazione canonica successiva oggi vigente, non vi è dubbio alcuno né vi è mai stata contestazione. Si ritiene pertanto inutile ripetere qui le definizioni di santuario già ampiamente descritte nella prima parte e che pienamente si attagliano al Santuario della Beata Vergine delle Grazie.

Per quanto concerne poi la personalità giuridica, va ricordato che, fino al 1938, l'orientamento del Ministero e del Consiglio di Stato era nel senso di una interpretazione restrittiva, in quanto prendeva in considerazione, per l'applicazione dell'art. 27.3, solo i Santuari aventi personalità giuridica, probabilmente basandosi sulla nozione di

[137] In seguito alla Convenzione del 1936 tutti i beni attribuiti al santuario nella ripartizione vengono iscritti nel Catasto al nome dell'Ordinariato Diocesano di Brescia. Tutte le schede (dal n. 12494825 al n. 12494841) recano l'indicazione "Convenzione 20 febbraio 1936". La partita, successivamente intestata direttamente al Santuario di Santa Maria delle Grazie, in occasione dell'informatizzazione del Catasto registra, inspiegabilmente, un cambiamento di intestazione a favore del Comune di Brescia. La rettifica catastale avviene su richiesta del Rettore del Santuario, il quale è venuto a conoscenza dell'"errore" grazie ad una verifica del geometra Renzo Faitini.

santuario utilizzata dallo Stato nella legislazione preconcordataria, che prevedeva l'esistenza di tale requisito.

Nella fattispecie del santuario bresciano risulta evidente la personalità giuridica originaria del complesso ed il suo mantenimento nel tempo, non essendo intervenuta alcuna esplicita soppressione né ad opera della Repubblica veneta né dello Stato italiano. L'art. 27, da parte sua, ha conservato ai santuari che ne fossero provvisti la loro veste di enti morali giuridicamente riconosciuti

È pertanto corretto considerare tale personalità esistente per antico possesso di stato, come confermato dal Ministero, su richiesta del Rettore[138] e con l'assenso dell'Ordinario. La Direzione Centrale degli Affari dei Culti attesta la personalità giuridica civile del Santuario per antico possesso di stato[139].

Per quanto concerne la proprietà, non esiste nessun documento da cui risulti in modo certo l'acquisto della proprietà da parte della Repubblica veneta (la quale anzi deve recedere dal proprio tentativo di incameramento dei beni, a causa della sollevazione della popolazione), né del comune di Brescia, al quale il santuario viene semplicemente affidato, come risulta esplicitamente dallo stesso verbale del 14 febbraio 1936 e come dimostra l'attribuzione da parte della Repubblica veneta

[138] L'istanza del rettore Giovanni Paolo Ferretti è del 26 novembre 2001 e riporta in calce l'assenso del Vescovo Giulio Sanguineti del 15 ottobre precedente. Il decreto di erezione canonica dell'"Ente Chiesa dal titolo di S. Maria delle Grazie" è stato emanato dal vescovo il 15 febbraio precedente, festa dei Santi Patroni di Brescia, Faustino e Giovita (prot. n. 109/2001); nelle premesse al decreto si precisa che la Chiesa principale ha avuto dalla Santa Sede, in data 17 marzo 1961, il riconoscimento in Basilica Romana Minore. Segue uno scambio di note tra il Santuario, la Prefettura e il Ministero, tra le quali particolare interesse riveste quella ministeriale del 22 marzo 2002 (prot. n. 076/BS484/ACC), che fa riferimento all'istanza di riconoscimento e richiede ulteriore documentazione relativa ai rapporti tra i due edifici sacri (Chiesa maggiore e Chiesa minore) e all'autorità che amministra la Basilica. Il Direttore, dottoressa Falco, fa presente che l'ufficio custodisce "copiosa antica documentazione riguardante la consegna del Santuario di S. Maria delle Grazie e dei relativi beni all'Ordinario diocesano di Brescia, disposta – ai termini dell'art. 27 del Concordato lateranense – con verbale in data 27 luglio 1936" e conclude che "l'ente "Santuario di S. Maria delle Grazie" […] è da ritenersi dotato di personalità giuridica per antico possesso di stato", invitando il rappresentante dell'ente a presentare richiesta di attestazione di tale status giuridico.

[139] Ministero dell'Interno, Direzione Centrale degli Affari dei Culti, attestato del 3 dicembre 2002, prot. n. 0526/BS-484/ACC. L'attestato, sottoscritto dal Ministro e trasmesso dalla Direzione Affari di culto nella persona della dott. Falco, viene rilasciato "ai fini dell'iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche". Esso segue uno scambio di note tra il Santuario, la Prefettura e il Ministero, tra le quali particolare interesse riveste quella ministeriale del 20 marzo 2002 (prot. n. 076/BS484/ACC)

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*
Rivista telematica (www.statoechiese.it)
6 febbraio 2012 ISSN 1971- 8543

alla città di Brescia, avvenuta nel già citato atto del 15 dicembre 1774, di "capitali per un ammontare complessivo di ducati 51.109, perché con essi la Città medesima provvedesse ad eseguire gli oneri di culto inerenti al Santuario e provvedesse altresì al suo funzionamento"[140].

Non ha d'altronde alcuna rilevanza giuridica l'affermazione unilaterale di proprietà ad opera del Comune al momento dell'approvazione del regolamento per l'amministrazione del santuario il 22 agosto 1925, documento che costituisce invece prova ulteriore dell'esistenza di una amministrazione civile. Su questo punto si è già vista la posizione del Ministero e della Prefettura di Brescia.

Tale affermazione di proprietà risulta del resto incongruente con quanto stabilito all'inizio del regolamento stesso, laddove si parla di patronato del comune (già esistente come patronato concesso "ai rettori di Brescia"); come afferma il Magni, infatti, il diritto di patronato in senso stretto presuppone la personalità della chiesa e non può competere al medesimo soggetto che ne ha la proprietà[141], né è possibile applicare al caso in esame la figura del diritto di patronato in senso lato, che è "quello di diritto speciale delle fondazioni pie laicali"[142] e quindi non estendibile a fattispecie diverse da tali fondazioni.

A maggior ragione risulta assolutamente incompatibile la proprietà del comune con il versamento al comune stesso della tassa di manomorta da parte del santuario, come risulta da diversi avvisi e ricevute di pagamento degli anni 1863, 1864 e 1865 intestate al Santuario.

La tassa di manomorta presuppone, infatti, l'esistenza di un patrimonio di proprietà di una persona giuridica o costituente una persona giuridica. Tale tassa era prevista dalla legislazione italiana per tutti gli enti morali e costituiva un surrogato della tassa di successione. L'imposta trovava la sua *ratio* nell'impossibilità di applicare la tassa di successione alle persone morali, avendo tali soggetti esistenza perpetua[143]. L'imposta viene confermata dal T.U., approvato con R.D.

---

[140] Verbale di deliberazione del 14 febbraio 1936.

[141] **C. MAGNI**, *Il santuario del comune di Tirano e l'art. 27 ult. cpv. del Concordato*, in *Temi*, 1949/6, n. 5.

[142] **C. MAGNI**, *Il santuario del comune di Tirano e l'art. 27 ult. cpv. del Concordato*, cit.

[143] Cfr. **N. COVIELLO**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2ª ed., vol. I, Roma, 1922; **D. SCHIAPPOLI**, *Diritto ecclesiastico*, Napoli, 1913, pp. 548-551: "I corpi morali per la loro indefettibilità e per l'inalienabilità del loro patrimonio, sfuggono alla tassa di trasferimento *mortis causa*. Invece di questa e come surrogato di essa vennero assoggettati alla tassa di manomorta "proporzionale alla rendita reale o presunta di tutti i beni immobili o mobili che loro appartengono e che si computano nelle tasse di registro nelle trasmissioni a causa di morte" (legge 13.9.1874, n. 2078 ecc.)". Vedi anche **M. PIACENTINI**, voce *Manomorta (imposta di)*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. 8,

30 dicembre 1923, n. 3271, agli articoli 1-8. Il soggetto che paga l'imposta risulta sempre essere il Santuario.

Ulteriore prova a conferma dell'esistenza della personalità giuridica è data dall'autorizzazione agli acquisti, concessa al Santuario della Beata Vergine delle Grazie in Brescia, con decreto regio, il 28 giugno 1938. Si tratta dell'autorizzazione ad accettare un legato, disposto dal testatore Luciano Meschini in testamento olografo (11 gennaio 1935). Tale provvedimento presuppone necessariamente l'esistenza di un ente avente personalità giuridica.

Inoltre, la convenzione del febbraio '36, al n. 3, prevede la cessione d'uso al Comune di Brescia per venticinque anni dei locali adibiti a scuola, cessione che presuppone necessariamente la proprietà dei locali da parte del Santuario stesso. Non solo: al medesimo punto n. 3 il Comune di Brescia si "assume le imposte e le spese di manutenzione" inerenti ai locali concessi in uso dall'Ordinario ed adibiti a sede scolastica. È evidente che la dichiarazione di impegno non avrebbe avuto senso alcuno qualora la proprietà del bene fosse stata del Comune, il quale per diritto sarebbe stato obbligato a procedere al pagamento delle imposte stesse.

Il Comune si assume poi l'impegno, in relazione alla concessione in uso del "locale all'epoca adibito a sede dell'Ufficio Direzione scuole e quello sovrastante, adibito ad aula scolastica", a "garantire in perpetuo, quale fontana pubblica gratuita…la fontanella esistente nel chiostrino del Santuario", oltre ad altri impegni di ordine finanziario[144].

Infine, anche le opere del Moretto, trasferite dal Comune presso la pinacoteca Tosio e Martinengo vengono riconosciute di proprietà del Santuario (punto 5).

Se è vero che nella convenzione non si parla di proprietà, ciò deriva pertanto dal fatto che oggetto dell'atto non è un trasferimento di proprietà, bensì il passaggio alla libera gestione ecclesiastica del santuario e dei beni che al santuario stesso già appartengono e questo determina anche la forma dell'atto, il quale può essere definito come convenzione di diritto pubblico, in ragione della qualifica pubblica delle parti. La forma della convenzione, esente da imposte a norma dell'art. 3 della convenzione finanziaria che costituisce l'allegato IV al Trattato

---

Torino, UTET, 1939, pp. 110-115; in particolare, per la definizione, p. 111: "L'imposta di manomorta […] è l'imposta particolare che gli enti morali di qualsiasi natura, eccettuato lo Stato e gli enti tassativamente esentati in base ad una esplicita norma di legge, pagano annualmente in sostituzione della tassa di successione"; **M. PIACENTINI**, voce *Manomorta (imposta di)*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, vol. 10, Torino, UTET, 1964, p. 187.

[144] Vedi verbale di consegna, n. 3.

lateranense, è stata del resto quella sempre utilizzata per l'applicazione dell'art. 27.3.

Di proprietà si parla nel verbale di consegna del successivo 27 luglio, nel quale si legge: "si è proceduto all'atto di consegna del Santuario e di tutti i beni – mobili e immobili – costituenti il suo patrimonio". Come si è già detto, lo stesso Ministero si era pronunciato in senso negativo nei confronti della rivendicata proprietà comunale.

All'atto della consegna si ha anche una ripartizione dei beni, in applicazione della normativa concordataria. Al punto 5 dell'allegato n. 4 al verbale di consegna "Stato patrimoniale al 30 giugno 1936"[145], si prevede infatti il diritto di proprietà del comune di Brescia su "la ex chiesa di S. Mattia, ora palestra ginnastica, posta in angolo sud-est del mappale" nonché su "la casetta di abitazione portante il civico n. 8 di via Calatafimi, in angolo sud-ovest del mappale in questione".

In forza della proprietà derivante da tale ripartizione il Comune di Brescia ha successivamente autorizzato il contratto di compravendita di alcuni locali (delibera della Giunta 12 ottobre 1966, n. 24728 e delibera del Consiglio comunale 21 novembre 1966, n. 31736). Non è del resto di secondaria importanza che proprio nella delibera si indichino come proprietari confinanti, a nord e ad est della parte venduta, l'Ordinariato Diocesano e il Santuario.

La delibera comunale del 14 febbraio '36 non trova però attuazione e a più riprese, a fronte delle richieste del rettore "pro tempore" del Santuario, il Comune rivendica la proprietà di tutto il complesso di edifici. Si veda, ad esempio, il promemoria steso il 4 novembre 1960 dall'allora assessore all'economato, il quale sostiene l'esistenza di un diritto di proprietà del Comune sul Santuario e tutti gli edifici annessi. Il "promemoria" si dimostra inconsistente nella documentazione e senza alcun approfondimento del diritto emanato dallo Stato in materia ecclesiastica: in esso si parla, ad esempio, di inapplicabilità dell'art. 27 Concordato, adducendo come motivazione che il santuario "non è fra quelli amministrati dalla Santa Sede", elemento sancito però nel primo comma dell'articolo in questione, che si applica solo a tre santuari specifici (Loreto, Assisi e Padova), e non nel terzo comma, della cui applicazione si tratta nella fattispecie; l'autore del promemoria pare inoltre ignorare tutti i documenti sopra citati, nonché l'esistenza di una produzione giurisprudenziale e dottrinale sul problema dell'applicazione dell'art. 27.3, ed i numerosi pareri del Consiglio di Stato sull'argomento, che si sono illustrati sopra. Nessun riferimento, infine, viene fatto alle note del Ministero e della

[145] Vedi sopra nt. 133.

Prefettura, il cui invito al podestà a procedere alla convenzione può derivare solo dalla fondata convinzione che non ci siano fondamenti giuridici per la proprietà rivendicata dal Comune.

Altro presupposto sancito dal dettato normativo per il passaggio alla libera gestione dell'autorità ecclesiastica è costituito dall'esistenza di una amministrazione civile, subentrata a quella ecclesiastica per atto unilaterale dell'autorità statale.

Anche l'esistenza di tale presupposto per l'applicabilità dell'art. 27.3 alla fattispecie in oggetto è certa ed evidente, come risulta da vari elementi e documenti già sopra indicati, tra i quali, ultimo prima della normativa concordataria, il regolamento per l'amministrazione del santuario "approvato con deliberazione commissariale 22 agosto 1925 n. 12213, ratificata […] con visto prefettizio 5/9/1925 n. 27762", che prevede nel dettaglio le modalità per l'esercizio dell'amministrazione civile del santuario.

Né esistono dubbi sul fatto che l'amministrazione civile sia subentrata ad una precedente amministrazione ecclesiastica e che ciò sia avvenuto senza nessun accordo con l'autorità ecclesiastica stessa, bensì in contrasto con essa, attraverso atti unilaterali dell'autorità civile.

Va anche rilevato come il Ministero non abbia avuto incertezze in merito alla situazione giuridica del santuario, se ha deciso di non ricorrere al parere del Consiglio di Stato, come invece ha fatto per numerosi altri casi contemporanei a quello considerato.

D'altro canto la norma contenuta nell'art. 27.3 del Concordato rimane in vigore anche dopo l'Accordo di revisione sottoscritto il 18 febbraio 1984, a norma dell'art. 73 della L. 222/1985, per quanto concerne "le cessioni e ripartizioni" che "non siano ancora state eseguite"[146].

A distanza di più di settant'anni dall'entrata in vigore della normativa pattizia, con delibera del 16 aprile 2003, n. 453, il Comune di Brescia dà infine attuazione alla precedente delibera del 14 febbraio 1936, avente ad oggetto il "passaggio in libera gestione dell'Ordinariato Diocesano di Brescia del Santuario di S. Maria delle Grazie.

Una nuova convenzione è stata stipulata tra il Comune e la Diocesi il 20 maggio del medesimo anno, sottoscritta dal dott. Luigi Agostani, quale rappresentante del Comune di Brescia, e da mons. Giovanni Ferretti, rettore del Santuario, quale rappresentante del Vescovo. La nuova convenzione prevede, da parte del Santuario, una nuova concessione in comodato al Comune fino al 2007 dei locali adibiti a scuola, dei quali regolano una eventuale locazione fino al 2012,

[146] Vedi **G. DAMMACCO**, *Il santuario come istituzione*, cit., p. 73.

prorogabile in caso di grave necessità documentata dal Comune. Inoltre, il Santuario rinuncia alla liquidazione da parte del Comune delle somme previste dalla Convenzione del 1936 e di quanto dovuto per l'uso dei locali dal 1960 al 2003.

## 8 - Conclusione

Nella storia dell'ordinamento canonico, se, come si è visto, una normativa generale e organica specifica si ha solo con la recente codificazione, la prima emergenza legislativa in materia è costituita proprio dall'art. 27 del Concordato lateranense. Si può pertanto affermare che la necessità di una definizione legislativa di quella realtà - rilevante da secoli nella vita del diritto della Chiesa - denominata santuario, fino alla codificazione del 1983 si impone occasionalmente a livello locale. Per la Chiesa italiana, in particolare, diviene necessaria nell'ordinamento canonico all'interno del rapporto con l'ordinamento dello Stato e nella necessità di difendere con una norma una realtà specifica, giuridicamente rilevante, dalle ingerenze statuali. È quindi innanzitutto un incontro tra ordinamenti che spinge il legislatore canonico a prevedere norme sulla materia. Anche la citata *Istruzione circa le chiese ed altri enti di culto* viene emanata il 25 giugno 1930 dalla Congregazione del Concilio in relazione, tra l'altro, all'art. 27 del Concordato.

Bisogna tuttavia segnalare un interesse dimostrato dall'autorità ecclesiastica per i santuari nei decenni successivi, che si manifesta principalmente in due documenti, pur motivati da questioni particolari. Si tratta di un decreto della Congregazione del Concilio relativo ai pellegrinaggi compiuti dai fedeli verso "celebriora Sanctuaria, Deo, beatae Mariae Virgini vel Sanctis dicata [...] ad poenitentiam agendam, ad fidem profitendam eandemque firmanadam, ad gratiarum actionem pro acceptis divinitus beneficiis reddendam"[147] - non a caso emesso nella festa di Santa Maria di Lourdes - e della già citata lettera inviata agli Ordinari dalla Congregazione dei Seminari e delle Università l'8 febbraio 1956 in risposta a un dubbio interpretativo sull'applicazione ai santuari del tributo "pro Seminario" previsto dal can. 1356 del Codice allora vigente. Particolare rilievo riveste questa lettera, in quanto

[147] **S. CONGREGATIO CONCILII**, *Inter publicas, Decretum de piis fielium peregrinationibus ad celebriora Sanctuaria moderandis*, 11 febbraio 1936, in *Acta Apostolicae Sedis*, 28 (1936), pp. 167-168.

contiene una definizione di santuario[148] alla quale si rifarà esplicitamente la Commissione per la revisione del Codice piobenedettino.

Si tenga presente che il pellegrinaggio o la visita ai santuari non ha mai costituito un obbligo per i fedeli cattolici. Ciò non toglie che lungo la storia della Chiesa tale forma di pietà sia stata e sia ancora oggi molto praticata. Come si è visto, infatti,

> "l'origine e la stessa permanenza del santuario non sono determinate dalla autorità, ma dalla pietà popolare, ossia dalla devozione della gente, che la induce a mettersi in cammino e a realizzare quel movimento di singole persone, ma frequentemente anche di gruppi e persino di intere comunità civili e ecclesiali, che assume il nome di pellegrinaggio"[149].

Il pellegrino, quindi, ha sempre davanti a sè una meta, costituita dal santuario, come luogo privilegiato per "l'incontro con Dio per mezzo di Gesù Cristo, in cui tutte le nostre aspirazioni trovano risposta"[150].

Per quanto poi concerne le vicende del santuario bresciano, esse mostrano, nel particolare, come la realtà di popolo che costituisce la comunità dei fedeli cattolici esprime in modo vivo nel tessuto sociale la propria fede anche perpetuando attraverso i secoli atti di culto appartenenti alla propria tradizione, spesso legati a fatti eccezionali e ad uno specifico luogo o ad una immagine, i quali assumono così rilevanza anche giuridica.

Nella storia secolare del santuario della Madonna delle Grazie, tale attaccamento vivo a quel luogo e all'immagine in esso custodita,

---

[148] **S. CONGREGATIO STUDIORUM**, responsum *Solvuntur dubia circa notionem "Sanctuarii" et circa obligationem Sanctuariorum, etiam domibus religiosis exemptis adnexorum, solvendi tributum pro seminario diocesano*, in *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris canonici editae*, a cura di X. Ochoa, II, Roma, Comentarium pro religiosiis, 1969, II, n. 2588, coll. 3454-3455. Nella lettera si dice che il Pontefice stesso, nell'udienza particolare del 22 dicembre 1955, ha approvato la seguente definizione: "Sanctuarii nomine intelligatur Ecclesia seu aedes sacra divino cultui publice exercendo dicata, quae obpeculiarem pietatis causam (ex. gr. ob imaginem sacram ibi veneratam, ob reliquiam ibi conditam, ob miraculum quod Deus ibi operatus sit, ob peculiarem indulgentiam ibi lucrandam) a fidelibus constituitur meta peregrinationum ad gratias impetrandas vel vota solvenda". Quanto ai lavori della Pontificia Commissio Codici Iuris canonici recognoscendo, si veda *Communicationes*, 12 (1980), p. 341. Sull'argomento vedi **G. FELICIANI**, *Profili canonistici*, cit., pp. 39-40 e le fonti successive al nuovo Codice ivi citate.

[149] **G. FELICIANI**, *I santuari cristiani*, cit., p. 608.

[150] **BENEDETTO XVI**, *Messaggio a mons. AM. Vegliò e mons. J. Barrio Barrio,.in occasione del II Congresso mondiale di Pastorale dei Pellegrinaggi e Santuari (Santiago 27-30 settembre 2010)*, 8 settembre 2010.

sempre dimostrato dai fedeli sotto la guida e la tutela dei propri pastori, ha ottenuto riconoscimento dall'autorità civile, sia in epoche passate - talora "costringendo" in qualche modo tale autorità a cedere alle proprie ragioni, come nella vicenda settecentesca che ha visto come controparte la Repubblica veneta – sia più recentemente, laddove gli organismi amministrativi locali, o almeno parte di essi, hanno dimostrato una sensibilità, che ha consentito di giungere ad una soluzione concordata.