

Civile Ord. Sez. 2 Num. 4207 Anno 2024

Presidente: MOCCI MAURO

Relatore: AMATO CRISTINA

Data pubblicazione: 15/02/2024



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 31995/2019 R.G. proposto da:

MINISTERO DELL'INTERNO FONDO EDIFICI DI CULTO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI, N. 12, presso lo studio dell'avvocato AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (ADS80224030587), che lo rappresenta e difende;

- ricorrente -

contro

INPS, elettivamente domiciliato in ROMA VIA CESARE BECCARIA 29, presso lo studio dell'avvocato CIPRIANI GIUSEPPE (CPRGPP62B11A662S), che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato FIORENTINO GIUSEPPE (FRNGPP66D29G482X);

- controricorrente-

avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO ROMA n. 4979/2019, depositata il 18/07/2019;

udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 07/02/2024 dal Consigliere CRISTINA AMATO.

RILEVATO CHE:

1. Il Ministero dell'Interno - Fondo Edifici di Culto ('FEC') conveniva in giudizio innanzi al Tribunale di Roma l'INPS, quale successore *ex lege* dell'INPDAP, al fine di chiedere ed ottenere l'accertamento in proprio favore del diritto di proprietà della Chiesa di San Pietro in Vineis sita in Anagni, collocata all'interno del convitto Principe di Piemonte, con conseguente condanna dell'ente convenuto al rilascio del bene così rivendicato.

1.1. A sostegno della sua pretesa, spiegava il FEC che la proprietà dell'intero fabbricato, all'interno del quale è situata la Chiesa nella cui proprietà si discute, era stata trasferita al FEC per effetto diretto di legge, R.D. 07/07/1866, n. 3036, con il quale vennero soppresse le corporazioni religiose e i beni appartenenti a quest'ultime furono devoluti al demanio dello Stato per il tramite del Fondo per il Culto, al quale è subentrato il FEC ai sensi della legge 21 febbraio 1985, n. 222. Dettagliava l'attore che con atto del 7 luglio 1877 l'intero fabbricato era stato ceduto, *ex art.* 20 del R.D. n. 3036/1866 citato, dal Fondo per il Culto al Municipio di Anagni che ne aveva fatto richiesta al fine di permetterne l'uso a mo' di opificio di mendicizia. Con atto del 06.12.1925 il Comune di Anagni cedette gli immobili trasmessi dal Fondo per il Culto - ivi inclusa la chiesa di cui è causa - all'INIEL, *dante causa* dell'INADEL, poi dell'INPDAP e, infine, dell'INPS, che vi avevano istituito il collegio Principe di Piemonte per i figli degli iscritti all'ente. A giudizio di parte attrice, tale avvenuta cessione è da intendersi - limitatamente alla Chiesa - come mera cessione in uso ai sensi dell'art. 18 del Regio Decreto citato, poiché la Chiesa, intesa quale struttura, è da considerarsi edificio di culto conservato a questa destinazione.

1.2. Il Tribunale di Roma adito accoglieva la domanda di revindica proposta dal FEC, ritenendo che l'atto di cessione del 29.08.1877 non potesse ricomprendere la Chiesa in forza dell'art. 18 della legge n. 3036

del 1886, in quanto edificio ad uso di culto conservato a questa destinazione, traendo tale convinzione dalla previsione di cui all'atto stesso che riconosceva al Comune il potere di tenere aperta la porta per consentire che la Chiesa fosse destinata al culto pubblico, con spese a carico del municipio cessionario, senza alcuna ingerenza e spese del demanio e del FEC e senza impegno per l'adempimento nella chiesa delle pie funzioni a carico del fondo.

2. L'INPS impugnava la decisione innanzi alla Corte d'Appello di Roma che, in totale riforma nella pronuncia, accoglieva il gravame e rigettava la domanda proposta dal Ministero dell'Interno, Fondo Edifici di Culto, compensando le spese del doppio grado. A sostegno della sua decisione, la Corte distrettuale osservava che:

- la concessione di cui parla l'art. 20 legge n. 3036 del 1866 è da intendere come concessione in proprietà: ciò è dimostrato dalla successiva legge 27 maggio 1929 n. 848 (normativa adottata in occasione del concordato fra stato e chiesa), il cui art. 8 espressamente qualifica come «proprietari» i comuni e le province cui siano stati concessi i fabbricati dai conventi soppressi, richiamando peraltro proprio l'articolo 20 legge n. 3036 del 1866 (Cass. n. 26349/2009).

- l'art. 18 legge n. 3036 del 1866 dispone l'esclusione della devoluzione al demanio degli edifici ad uso di culto che si conserveranno a questa destinazione con i relativi arredi (v. anche R.D. 11/08/1870, n. 5784): nel caso di specie, non vi è prova della conservazione al culto della Chiesa oggetto dell'atto di trasferimento al Comune di Anagni; né può condividersi quanto affermato dal primo giudice, che fa discendere tale evidenza dalla previsione del mero potere del Comune di tenere aperta la porta della Chiesa;

- il difetto di destinazione al culto si ricava, invece: a) dall'atto del 06.12.1925 di cessione all'INIEL, ove era contenuta una clausola di

retrocessione in ipotesi di mutamento dell'uso di destinazione (collegio per gli orfani dei dipendenti degli Enti locali); b) dagli artt. 6 e 8 della legge concordataria 26 maggio 1929, n. 848, posto che la Chiesa di cui è causa non era stata toccata dagli effetti delle disposizioni ivi contenute, ossia la retrocessione delle chiese già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi e la consegna delle stesse all'autorità ecclesiastica: ciò in quanto, in forza di tale disciplina, solo le chiese ex conventuali *chiuse al culto* – appartenenti alle case religiose soppresse con le leggi eversive – potevano essere attribuite al demanio dello Stato ed essere diversamente utilizzate (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 10481 del 21/05/2015, Rv. 635442 - 01).

3. La suddetta pronuncia veniva impugnata dal Ministero Dell'interno - Fondo Edifici Di Culto per la cassazione, e il ricorso affidato ad un unico motivo.

L'INPS si difendeva depositando controricorso.

CONSIDERATO CHE:

1. Con l'unico motivo di ricorso si deduce violazione e/o falsa applicazione di legge, artt. 1362 e 1363 cod. civ., art. 2697 cod. civ., artt. 18, 20 e 25 legge 7 luglio 1866, n. 3036; art. 831 cod. civ., artt. 6 e 8 legge 27 maggio 1929, n. 848, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3), cod. proc. civ. Con tre diverse censure il ricorrente lamenta: *i.* violazione dei canoni ermeneutici nell'interpretazione delle clausole contenute nell'atto di cessione del 29.08.1877, non avendo il giudice di seconde cure considerato l'esatta portata della *voluntas* dei contraenti risultante, in particolare, dalla clausola contenuta a p. 3 dell'atto in questione, né avendo essa interpretato le clausole le une per mezzo delle altre; *ii.* violazione dei principi in materia di interpretazione delle prove per omessa considerazione dell'esatto significato letterale della clausola contenuta a p. 3 dell'atto citato,

nonché per violazione delle regole di giudizio fondate sull'onere della prova come disciplinato dall'art. 2697, comma 2, cod. civ.: tenuto conto, infatti, dell'avvenuta dimostrazione dell'apertura della Chiesa al culto al momento della cessione, sarebbe stato onere della convenuta INPS provare che la Chiesa sarebbe stata successivamente sottratta al culto; *iii.* violazione delle disposizioni degli artt. 18, 20, e 25 legge 1866, n. 3036, dell'art. 831 cod. civ., nonché degli artt. 6 e 8 legge 1929, n. 848, laddove la Corte d'Appello ha ritenuto di desumere un ulteriore elemento dimostrativo della chiusura della Chiesa al culto dal fatto che l'edificio in questione non sarebbe stato toccato dalle disposizioni citate.

1.1. Il motivo in parte è inammissibile ed in parte infondato.

1.2. Occorre precisare che la legge n. 3036 del 1866 disconosceva «gli Ordini, le Corporazioni e le Congregazioni religiose regolari e secolari, ed i Conservatorii e Ritiri, i quali importino vita comune ed abbiano carattere ecclesiastico» (art. 1) e, tra l'altro, provvedeva alla generale confisca dei loro beni (da qui la denominazione di legge eversiva): «Salve le eccezioni contenute nei seguenti articoli, tutti i beni di qualunque specie appartenenti alle Corporazioni soppresse dalla presente Legge e dalle precedenti, o ad alcun titolare delle medesime, sono devoluti al demanio dello Stato» (art. 11). Tra le eccezioni menzionate nella regola generale di confisca vi sono gli artt. 18 e 20. L'art. 20 consentiva che «I fabbricati dei conventi soppressi da questa e dalle precedenti Leggi, quando sieno sgombri dai religiosi, saranno conceduti ai Comuni ed alle Provincie, purché ne sia fatta dimanda entro il termine di un anno dalla pubblicazione di questa Legge...», alla luce del principio di utilità sociale in senso liberale ed in prospettiva economica, e al fine di promuovere le attività di pubblica utilità e di beneficenza a cura degli enti pubblici del giovane nuovo Stato italiano.

Tanto accadde al complesso del Convento dei Padri Cappuccini di Anagni il quale, dapprima trasferito *ex lege* (art. 11) al demanio dello Stato tramite Fondo per il Culto, a séguito di espressa e tempestiva richiesta del Municipio di Anagni, fu trasferito a quest'ultimo in virtù di atto di cessione (previsto, appunto dall'art. 20) del 29.08.1877.

La questione sollevata dall'odierno FEC è se la Chiesa di San Pietro *in Vineis*, sita nel Convitto Principe di Piemonte sia, invece, sottratta a tale «cessione», rimanendo perciò nella proprietà del FEC. La sottrazione della Chiesa alla concessione al Comune di Anagni, a giudizio dei ricorrenti, sarebbe desumibile in via interpretativa dallo stesso atto di concessione; e, al contempo, dalla regolare distribuzione degli oneri di prova, nonché della corretta interpretazione delle disposizioni concordatarie.

1.2.1. Il motivo è inammissibile nella parte in cui ripropone a questa Corte una diversa lettura dell'atto di concessione con cui il FEC aveva trasferito al municipio di Anagni il complesso del Convento dei Padri Cappuccini. Il ricorrente non spiega come avrebbe la Corte distrettuale violato i canoni ermeneutici relativi al significato letterale, posto che il giudice di seconde cure non ha affatto desunto l'apertura della Chiesa al Culto dall'apertura della porta a cura del Comune: al contrario, escludendo che tale impegno potesse essere utilizzato come prova della destinazione al culto (v. sentenza p. 4, 2° capoverso) il giudice di seconde cure ha dedotto che, al momento della cessione, la Chiesa in questione non fosse aperta al culto in virtù di una lettura sistematica delle disposizioni di legge applicabili al caso. Tra queste, innanzitutto la mancata menzione nell'atto di cessione dell'art. 18 della legge n. 3036 del 1866, norma che eccettua dalla devoluzione al Demanio e dalla conversione (tra gli altri): «1° Gli edificî ad uso di culto che si conserveranno a questa destinazione, in un coi quadri, statue,

mobili ed arredi sacri che vi si trovano»: afferma la Corte d'Appello che, se la Chiesa di San Pietro *in Vineis* avesse ancora conservato la destinazione a luogo di culto al tempo della cessione, non sarebbe potuta rientrare neanche tra i beni conferiti *ex lege* al Demanio. Inoltre, anche dalla lettura sistematica delle leggi concordatarie la Corte distrettuale ha correttamente tratto la conclusione riguardo la non destinazione ad uso di culto, perché altrimenti la Chiesa sarebbe rientrata tra gli immobili da retrocedere all'autorità ecclesiastica.

1.2.2. Né il ricorrente spiega come la Corte distrettuale avrebbe violato le norme ermeneutiche sull'interpretazione sistematica delle clausole dell'atto di concessione, posto che la deduzione proposta dal ricorrente tratta dal contenuto del verbale di cessione alla p. 4 – ove si prevedeva la restituzione all'Amministrazione degli arredi sacri nel caso in cui non fosse stato rispettato dal municipio il vincolo funzionale rappresentato dall'ufficio delle pie funzioni – rappresenta una delle possibili e plausibili interpretazioni dell'atto negoziale: quando di una clausola contrattuale sono possibili due o più interpretazioni, non è consentito, alla parte che aveva proposto l'interpretazione poi disattesa dal giudice di merito, dolersi in sede di legittimità del fatto che fosse stata privilegiata l'altra (tra le tante: Cass., Sez. 3, n. 24539 del 20/11/2009; Sez. 1, n. 4178 del 22/02/2007).

1.3. Il motivo è altresì infondato nella parte in cui ritiene violata la corretta distribuzione degli oneri di prova. Come si è detto *supra*, punto 1.2., la legge di soppressione delle corporazioni religiose (R.D. del 1866, n. 3036), ha attribuito i beni degli enti religiosi al demanio statale (art. 11), ad eccezione dei fabbricati conventuali, la cui «concessione» ai comuni ed alle province che ne avessero fatto richiesta entro un anno (art. 20) dev'essere interpretata nel senso che gli anzidetti fabbricati conventuali sono stati attribuiti in proprietà e non in godimento agli

enti locali, con la conseguenza che l'Amministrazione comunale, la quale rivendichi uno dei suddetti fabbricati, non ha l'onere di dimostrarne l'avvenuto acquisto (a titolo derivativo o per usucapione), essendo questo avvenuto per effetto diretto della legge (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 26394 del 16/12/2009, Rv. 610974 - 01).

1.3.1. Tanto precisato, la Corte d'Appello ha adeguatamente e plausibilmente motivato in merito all'assenza di prova - tratta dalla normativa vigente - della conservazione della Chiesa in questione a luogo di culto. Deve aggiungersi in questa sede che l'art. 831, comma 2, cod. civ. è la disposizione cardine del regime speciale degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, poiché stabilisce che essi non possono essere sottratti alla loro destinazione fino a che questa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano. Il vincolo di destinazione, chiarisce la norma, si applica anche se i beni appartengono a privati e non cessa in caso di loro alienazione; nonché, si può aggiungere, in linea con la *ratio legis*, in caso di qualsiasi altro atto di disposizione, sia *inter vivos* sia *mortis causa*. Le speciali disposizioni a tutela degli edifici di culto si riferiscono, infatti, ad immobili che indipendentemente dalla qualifica del soggetto che ne sia proprietario (ente pubblico o privato persona fisica) siano comunque aperti al culto pubblico. Si tratta, secondo la lettura prevalente, di un diritto reale di servitù di uso pubblico. Orbene: l'ordinamento giuridico statale compie un rinvio al diritto canonico per individuare sia il momento in cui comincia, sia il momento in cui cessa il vincolo di destinazione che connota il regime speciale della *res sacra*. Capire se si tratta di *res sacrae* costituisce una delle difficoltà più significative per il riuso di tali edifici, soprattutto laddove di fatto non vi si eserciti più il culto, siano inutilizzati, oppure adibiti ad altri usi, magari da lungo tempo, come nel caso della Chiesa di San Pietro in Vineis.

Alla luce della normativa vigente, spettava, quindi, al FEC, ex art. 2697 cod. civ., dimostrare la destinazione al culto pubblico della Chiesa di cui è causa secondo il diritto canonico e, quindi, la sua originaria sottrazione alla concessione al Comune di Anagni.

2. In definitiva, il Collegio rigetta il ricorso; le spese seguono la soccombenza come da dispositivo.

Sussistono i presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-*bis*, del D.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

La Corte Suprema di Cassazione rigetta il ricorso, condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità, in favore del controricorrente, che liquida in €3.000,00 per compensi, oltre ad €200,00 per esborsi e agli accessori di legge nella misura del 15%.

Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013, stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-*bis*, del D.P.R. n. 115 del 2002, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda