



CONFERENZA  
EPISCOPALE  
ITALIANA  
ECONOMATO E  
AMMINISTRAZIONE  
UFFICIO NAZIONALE  
PER I PROBLEMI  
GIURIDICI  
OSSERVATORIO  
GIURIDICO-  
LEGISLATIVO

Convegno Nazionale  
degli economisti e direttori  
degli Uffici amministrativi delle diocesi italiane

L'amministrazione  
dei beni immobili

Salerno, 23-25 febbraio 2015

## ***Beni ecclesiastici e Piano Urbanistico Comunale***

Ing. Maurizio ERBICELLA  
*Esperto in materia urbanistica*

### **Il bene ecclesiastico.**

Nell'ordinamento statale una menzione di "bene ecclesiastico" si rinviene all'art.831<sup>1</sup> del Codice Civile, avente ad oggetto "*Beni degli enti ecclesiastici ed edifici di culto*", mentre il codice di diritto canonico, al canone 1254<sup>2</sup>, attribuisce alla Chiesa cattolica "*il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare i beni temporali per conseguire i fini che le sono propri. I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri*". In altri termini, il patrimonio immobiliare ecclesiastico può essere definito come l'insieme di quei beni immobili che l'ordinamento statale riconosce come sottoposti al potere dell'autorità ecclesiastica per il raggiungimento dei propri fini.

In estrema sintesi semplificativa – senza volerci addentrare in analisi che, sotto molteplici aspetti, hanno coinvolto numerosissimi e qualificati studiosi – solo ai fini di una riflessione urbanistica di base, ci accontenteremo di definire "bene ecclesiastico" i beni immobili di cui la Chiesa si serve per perseguire i propri fini.

### **Il Piano Urbanistico Comunale.**

Il Piano Regolatore Generale Comunale (in acronimo PRGC), nell'ordinamento italiano, è definito come uno strumento di cui ogni Comune italiano deve dotarsi, ai sensi di legge, al fine di regolare l'attività edificatoria all'interno del proprio territorio.

Il piano regolatore generale comunale è lo strumento urbanistico principale: esso fissa le direttive generali dell'organizzazione territoriale di un Comune e contiene previsioni di localizzazione e di zonizzazione.

Mediante la localizzazione si individuano quelle aree da destinare a servizi ed attrezzature di interesse pubblico e, come tali, preordinate di norma all'espropriazione. Esse comprendono, nei Comuni con popolazione maggiore di diecimila abitanti:

- 1) le attrezzature d'interesse collettivo (Ic), religiose, culturali, sociali ed assistenziali, sanitarie ed amministrative, pari, complessivamente, ad almeno 2,00 mq/abitante – di cui 0,70 mq/abitante per le sole attrezzature religiose – ovvero, non meno di settemila metri quadrati ogni diecimila abitanti;

<sup>1</sup> Cod. Civ. art.831, "*Beni degli enti ecclesiastici ed edifici di culto*", recita: "*I beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del presente codice, in quanto non è diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano. Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano*".

<sup>2</sup> Can. 1254 - §1: "*La Chiesa cattolica ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare beni temporali per conseguire i fini che le sono propri*".



CONFERENZA  
EPISCOPALE  
ITALIANA  
ECONOMATO E  
AMMINISTRAZIONE  
UFFICIO NAZIONALE  
PER I PROBLEMI  
GIURIDICI  
OSSERVATORIO  
GIURIDICO-  
LEGISLATIVO

## Convegno Nazionale degli economisti e direttori degli Uffici amministrativi delle diocesi italiane

### L'amministrazione dei beni immobili

Salerno, 23-25 febbraio 2015

- 2) le attrezzature scolastiche (S), ovvero gli asili nido e le scuole dell'obbligo, pari, complessivamente, ad almeno 4,50 mq/abitante;
- 3) gli spazi a verde (V), ovvero i parchi di quartiere, gli spazi per lo sport, il gioco e la ricreazione, pari, complessivamente, ad almeno 9,00 mq/abitante;
- 4) i parcheggi (P), pari, complessivamente, ad almeno 2,50 mq/abitante.

La zonizzazione è la procedura con la quale il territorio comunale viene diviso in zone territoriali omogenee, stabilendo per ognuna di esse quelle destinate:

- alla residenza, storica, consolidata e d'espansione dell'aggregato urbano;
- alle attività produttive, artigianali, industriali e direzionali;
- all'agricoltura;

con determinazione, altresì, dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna.

L'armonico equilibrio di tali funzioni, nel territorio comunale, relazionate in modo organico ed efficiente, costituisce, in estrema sintesi, il progetto di Città per l'Uomo.

### **Classificazione urbanistica e destinazione edilizia dei beni ecclesiastici immobiliari. La pianificazione comunale e sovracomunale relativa agli edifici di culto. La partecipazione all'azione pianologica.**

Nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, una giusta attenzione va rivolta alla localizzazione delle attrezzature di Interesse Comune (Ic) per il culto ed i servizi religiosi, al fine di assicurare agli appartenenti a qualsivoglia confessione religiosa, presenti su un dato territorio, il pieno esercizio del culto in luoghi a ciò deputati.

L'esercizio del culto, infatti, deve essere garantito non solo nel rispetto dei principi costituzionali che tutelano i fattori religiosi nella loro accezione corrente, ma anche nel rispetto delle disposizioni generali in materia di urbanistica.

È da tenere, altresì, presente, ai fini di un corretto bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti, la necessità di contemperare il diritto al pieno esercizio del culto con le altre esigenze delle comunità di volta in volta rilevanti (quali, ad esempio, la sicurezza dei luoghi e l'ordine pubblico).

Questi ultimi temi sono esaltati dal crescente pluralismo confessionale che caratterizza, più di recente, il nostro Paese ed il continente europeo in generale.

La nozione di "attrezzature di Interesse Comune" destinate a "servizi religiosi" – o più brevemente di "attrezzature religiose" – viene introdotta, nel nostro ordinamento, attraverso il fondamentale concetto di "standard urbanistici", che travolge definitivamente il regime previgente, basato sulla libera definizione, nei piani regolatori generali, da parte di ogni Comune, delle proprie necessità infrastrutturali.

Il decreto ministeriale n.1444 del 1968, in attuazione della legge n.765 del 1967, la cosiddetta legge "ponte", promulgata a seguito dei tragici crolli di Napoli ed Agrigento, nonché dell'alluvione di Firenze, fissa infatti una dotazione minima inderogabile di aree per abitante da destinare a "spazi pubblici" o riservati alle "attività collettive", stabilendo che tale quantità complessiva – pari almeno a 18 mq per abitante – debba venire ripartita nelle anzidette quattro categorie di servizi (Ic, S, V e P).

Tra queste categorie si collocano, pertanto, le sopra menzionate "attrezzature di interesse comune", individuate come "religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi, ed altre" (art. 3 D.M. 1444/1968).



CONFERENZA  
EPISCOPALE  
ITALIANA  
ECONOMATO E  
AMMINISTRAZIONE  
UFFICIO NAZIONALE  
PER I PROBLEMI  
GIURIDICI  
OSSERVATORIO  
GIURIDICO-  
LEGISLATIVO

## Convegno Nazionale degli economisti e direttori degli Uffici amministrativi delle diocesi italiane

### L'amministrazione dei beni immobili

Salerno, 23-25 febbraio 2015

È significativo, anzitutto, sottolineare come, nello stabilire tali “standard” intesi quali “minimi inderogabili” per la qualità urbana, il legislatore abbia necessariamente dovuto affrontare il tema connesso alla definizione della nozione di “attrezzature religiose”, individuando tali immobili tra le opere di urbanizzazione secondaria e ricomprendendo, *ab origine*, in tale categoria le “chiese e gli altri edifici religiosi”.

In particolare, per la comunità cristiana il concetto di “attrezzatura religiosa” si riconduce normalmente a quello di centro parrocchiale, comprendente la chiesa, la casa canonica ed i locali di ministero pastorale, ovvero i luoghi ove si svolgono tutte le attività liturgiche, di predicazione, apostolato e catechesi, ma, a volte, anche gli immobili ove hanno luogo le attività svolte dagli istituti religiosi educativi ed assistenziali rivolte agli adolescenti ed agli anziani e le connesse attrezzature per attività culturali, ricreative e sportive.

Proprio le caratteristiche, appena menzionate, del concetto di “attrezzatura religiosa”, oggi vigente, rendono in realtà difficile, a fronte del crescente pluralismo confessionale che contraddistingue il nostro ordinamento, l'individuazione corretta della fattispecie in cui possono essere fatte rientrare tali attrezzature nel singolo caso concreto.

Peraltro, l'equiparazione tra il concetto di attrezzature religiose e quello di opere di urbanizzazione secondaria, o meglio, la riconducibilità, sotto il profilo urbanistico, del concetto di edifici di culto a quello di opere di urbanizzazione, determina la concreta difficoltà di inquadrare, nell'ambito delle nozioni suddette, le casistiche afferenti a fedi diverse da quella cattolica.

Si comprende, pertanto, come l'istituto della partecipazione all'azione pianologica – già previsto nell'ordinamento attraverso le “osservazioni al Piano” (nel caso si rassegnino questioni generali nell'interesse della comunità insediata nel territorio) o, finanche, le “opposizioni al Piano” (quando si rappresentino interessi specifici, riguardanti le destinazioni urbanistiche o le relazioni del Piano) – sia ipotizzabile, anche nel caso dei beni ecclesiastici immobiliari (sia che trattasi di fondi urbani che di complessi immobiliari), quale pratica di condivisione alla formazione del Piano, a tutt'oggi, poco esplorata, ma da valutare nell'attuale contesto temporale.

Le considerazioni anzi esposte sono immediatamente estensibili anche a livello sovracomunale, quindi diocesano, nella formazione dei Piani di area vasta (ad es. il Piano Provinciale, il Piano dell'Area Metropolitana, il Piano Regionale, il Piano Paesaggistico, ecc.), ove i beni ecclesiastici, ed in special modo quelli monumentali, tendono naturalmente a “fare sistema”, concorrendo a qualificarsi come nodi della rete testimoniale di un'area geografica e, quindi, a significare, identificare, connotare un territorio.

### **Il regime giuridico dei beni ecclesiastici immobiliari.**

La conoscenza puntuale del regime giuridico dei beni ecclesiastici garantisce, nelle negoziazioni e nelle gestioni immobiliari, sicurezza sotto il profilo della regolarità urbanistica, edilizia e dell'agibilità, e, al tempo stesso, una bassa incidenza del contenzioso e delle procedure amministrative di sanatoria relative alle eventuali difformità urbanistico-edilizie.

### **Il bene ecclesiastico storico – il regime vincolistico di tutela.**

I complessi chiesastici possono essere oggetto di dichiarazione di monumentalità, ai sensi della legge n.1089/1939, oggi confluita nel cosiddetto Codice Urbani (D.Leg. 42/04), che comporta particolari vincoli per la manutenzione e la gestione dell'edificio quali, ad esempio, la vigilanza del Ministero per i beni culturali ed ambientali e specifiche autorizzazioni per ogni intervento edilizio,



CONFERENZA  
EPISCOPALE  
ITALIANA  
ECONOMATO E  
AMMINISTRAZIONE  
UFFICIO NAZIONALE  
PER I PROBLEMI  
GIURIDICI  
OSSERVATORIO  
GIURIDICO-  
LEGISLATIVO

## Convegno Nazionale degli economisti e direttori degli Uffici amministrativi delle diocesi italiane

### L'amministrazione dei beni immobili

Salerno, 23-25 febbraio 2015

anche manutentivo, e per le alienazioni, affinché i beni non subiscano alterazioni o ne sia pregiudicato il pubblico godimento. Ovviamente tali poteri statali vengono esercitati in accordo con l'Autorità Ecclesiastica.

#### **Il bene ecclesiastico moderno – la costruzione.**

La Chiesa è, per la comunità cristiana, il tempio ove essa si riunisce per ascoltare la parola di Dio, per pregare e, soprattutto, per celebrare i santi misteri.

Il progetto ecclesiologico-liturgico della Chiesa, scaturito dal Concilio Vaticano II, che in sintesi si rileva dalla Nota pastorale della Commissione Episcopale per la liturgia “*La progettazione di nuove chiese*”, esprime due convinzioni:

- la Chiesa è mistero di comunione e popolo di Dio pellegrinante verso la Gerusalemme celeste;
- la liturgia è azione salvifica di Gesù Cristo, celebrata nello Spirito, dall'assemblea ecclesiale, ministerialmente strutturata, attraverso l'efficacia di segni sensibili.

La costruzione di una nuova Chiesa si attua, quindi, mediante un partecipato progetto culturale, pastorale ed ecclesiale, che definisce una valida e concreta interpretazione dei rapporti Edificio-Città per essere segno dell'istanza divina in mezzo agli uomini.

È perciò il caso di evidenziare l'importanza che assume, nella costruzione di nuovi complessi parrocchiali, la realizzazione di strutture modulari e facili da gestire, anche parzialmente utilizzabili senza alti costi di gestione.

#### **La conformità urbanistica – La conformità edilizia.**

La conformità urbanistica di un bene immobiliare è la corrispondenza tra la classificazione urbanistica (zonizzazione dello strumento urbanistico generale, ovvero il P.R.G.), con cui il Comune (ente competente in materia urbanistica) ha determinato la destinazione urbanistica del fondo ove insiste il bene, e la reale destinazione d'uso del medesimo, inteso quale compendio immobiliare.

La conformità edilizia di un bene immobiliare è la corrispondenza tra lo stato di fatto ed il titolo abilitativo con cui il Comune (ente competente in materia edilizia) ha autorizzato la realizzazione dell'immobile. È la regolarità “più importante” che va verificata in sede di rogito o prima di interventi di “ristrutturazione”. Si tratta di un documento che non riveste una funzione urbanistica d'interesse generale, come quella di attestare la regolarità urbanistica del bene, bensì è posto a presidio dell'interesse particolare dell'utenza e della proprietà, attestando la capacità del bene di assolvere alla funzione economico-sociale cui è destinato, assicurandone il legittimo godimento e la “eventuale” commerciabilità.

#### **L'agibilità e la fruizione del bene.**

Il certificato di agibilità, disciplinato dagli artt. 24–26, Titolo III, del Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 380/01), è un documento attestante la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti tecnici negli stessi installati, nonché di regolarità fiscale, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, per garantire ai fruitori del bene immobiliare di viverlo in sicurezza e in pieno comfort.



CONFERENZA  
EPISCOPALE  
ITALIANA  
ECONOMATO E  
AMMINISTRAZIONE  
UFFICIO NAZIONALE  
PER I PROBLEMI  
GIURIDICI  
OSSERVATORIO  
GIURIDICO-  
LEGISLATIVO

## Convegno Nazionale degli economisti e direttori degli Uffici amministrativi delle diocesi italiane

### L'amministrazione dei beni immobili

Salerno, 23-25 febbraio 2015

Il certificato di agibilità deve essere rilasciato – o rinnovato – ogni volta che vengano eseguiti lavori di nuova costruzione, di ricostruzione o sopraelevazione totale o parziale, di ristrutturazione o interventi che possano influire sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti tecnici.

Pur essendo le chiese esonerate dall'approvazione dei vigili del fuoco, esiste un obbligo morale di garantire la sicurezza, curando ad esempio gli accessi con numero, dimensione, posizione e senso di apertura delle porte di fuga.

I luoghi di culto non rientrano nemmeno tra le attività soggette ai controlli di sicurezza antincendio (a meno che – caso improbabile – non abbiano centrali termiche oltre i 116 kW), né fanno riferimento a norme specifiche.

### **La gestione (manutenzione, la locazione, il comodato del bene) e la promozione del bene: economica, conservativa, valorizzativa.**

La gestione del patrimonio ecclesiastico è regolata in parte dal diritto canonico, in parte dalla legge italiana ed in altra parte dalle norme concordatarie. Sancisce, infatti, l'art. 7, n. 5 del nuovo Concordato (Accordo del 18 febbraio 1984) – confermando le pattuizioni del Concordato del 1929 – che *“l'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico”*; viene, inoltre, precisato che *“gli acquisti di questi enti sono però soggetti anche ai controlli previsti dalle leggi italiane per gli acquisti delle persone giuridiche”*. La norma conferma l'art. 30, 1° comma, del Concordato del 1929, ove era detto che *“le gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico ed associazione religiosa ha luogo sotto la vigilanza ed il controllo delle competenti autorità della Chiesa, escluso ogni intervento da parte dello Stato italiano”*.

Assume, nell'attuale contesto storico-sociale, particolare significato il concetto di sostenibilità gestionale e quindi spirituale, relazionale ed economica dei beni ecclesiastici.

### **Le prospettive innovative della gestione dei beni immobiliari ecclesiastici e gli aspetti urbanistici relativi.**

Sensibilità e saperi organizzati (competenze tecniche e legali, amministrative, gestionali, organizzative) sono necessari per mettere a punto strategie di conoscenza, per la valorizzazione e la promozione dei beni ecclesiastici, prodromiche alla capacità di pianificare e seguire, in tutte le varie fasi, programmi ed interventi di recupero, valorizzazione e sostenibile gestione dei beni ecclesiastici, in un compatibile quadro di riferimento urbanistico.

È necessario esprimere le migliori capacità per individuare le modalità più efficaci ed idonee a realizzare interventi specifici e progetti dedicati alla tutela, alla promozione ed alla valorizzazione dei beni ecclesiastici – spesso caratterizzati da significativi valori storici, artistici e culturali –, indi verificare, per mezzo di adeguate analisi delle opportunità economiche e di fattibilità dei progetti, la programmazione e la gestione delle attività promosse, attraverso l'espressione di sostenibili capacità di management.

A tal uopo le figure degli economisti e dei project manager – che la nostra comunità religiosa sta negli anni formando, con momenti di studio e riflessione come quello in corso – rappresentano indispensabili ausili per perseguire una gestione corretta ed efficace dei beni ecclesiastici nel solco



CONFERENZA  
EPISCOPALE  
ITALIANA

ECONOMATO E  
AMMINISTRAZIONE

UFFICIO NAZIONALE  
PER I PROBLEMI  
GIURIDICI

OSSERVATORIO  
GIURIDICO-  
LEGISLATIVO

## Convegno Nazionale degli economisti e direttori degli Uffici amministrativi delle diocesi italiane

### L'amministrazione dei beni immobili

Salerno, 23-25 febbraio 2015

dei richiami del Pontefice Paolo VI<sup>3</sup>, ripresi lo scorso anno dall'attuale Santo Padre Francesco nel suo messaggio ai partecipanti al simposio internazionale sul tema: *“La gestione dei beni ecclesiastici degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica a servizio dell'humanum e della missione nella chiesa”*.

---

<sup>3</sup> All'indomani della chiusura del Concilio Vaticano II, il Beato Paolo VI richiamava a *“una nuova ed autentica mentalità cristiana”* e a un *“nuovo stile di vita ecclesiale”*: *“Notiamo con vigile attenzione come in un periodo come il nostro, tutto assorbito nella conquista, nel possesso, nel godimento dei beni economici, si avverta nella opinione pubblica, dentro e fuori della Chiesa, il desiderio, quasi il bisogno, di vedere la povertà del Vangelo e la si voglia ravvisare maggiormente là dove il Vangelo è predicato, è rappresentato”* (Udienza generale del 24 giugno 1970).