
AGGIORNAMENTI NORMATIVI

STRUMENTI GIURIDICI PER GESTIRE LE COMUNITÀ PASTORALI AMBROSIANE

1. PREMESSA

Nella Chiesa italiana cresce il fenomeno delle *parrocchie in rete*, intendendo con ciò le diverse forme di relazioni che si vanno costituendo tra di esse in forza di provvedimenti particolari dei vescovi diocesani.

L'immagine della rete ben rappresenta questa nuova situazione che coinvolge le parrocchie¹ – quali articolazioni territoriali della più vasta comunità di fedeli raccolta nella chiesa locale (diocesi) – in quanto attesta la persistenza di una loro distinta soggettività giuridica ma nel contempo evidenzia i legami che connettono le singole parrocchie.

Questi legami sono originariamente di natura pastorale², ma non raramente assumono anche profili giuridici; profili che meritano di essere approfonditi così da permettere la maturazione dei migliori frutti pastorali e spirituali, nell'osservanza dell'ordinamento canonico e civile.

L'intuizione principale che presiede a questa scelta è quella di promuovere e organizzare una maggior capacità della chiesa locale di vivere la missione evangelica che le è costitutivamente propria³.

¹ Can. 515, § 1 «*La parrocchia è una determinata comunità di fedeli che viene costituita stabilmente nell'ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l'autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore*»; can. 518 «*Come regola generale, la parrocchia sia territoriale, tale cioè che comprenda tutti i fedeli di un determinato territorio; dove però risulti opportuno, vengano costituite parrocchie personali, sulla base del rito, della lingua, della nazionalità dei fedeli appartenenti ad un territorio, oppure anche sulla base di altre precise motivazioni*».

² Per esempio, due o più parrocchie, anche affidate a più parroci, sono invitate a sviluppare un progetto pastorale comune e a coordinare le rispettive iniziative.

³ Con questo non si vuol sottacere il fatto che frequentemente ciò che ha mosso questa riforma della tradizionale articolazione della chiesa locale sia anche la diminuzione del clero; occorre però distinguere tra la ragione estrinseca (riduzione del

Pur essendo diverse le esperienze che sono state sviluppate in alcune diocesi italiane – dalla richiesta rivolta dai vescovi ad alcune parrocchie di dotarsi di un medesimo progetto pastorale pur rimanendo ciascuna affidata ad un parroco diverso, alla scelta di affidare più parrocchie ad un unico parroco – tutte intendono favorire una crescita della capacità missionaria delle parrocchie coinvolte.

A questa scelta di mettere in rete le parrocchie consegue necessariamente un nuovo modo di interpretare ed articolare le relazioni che intercorrono tra le diverse comunità parrocchiali; e pur mancando un modello unico è comunque certo che viene sempre più emarginata qualsiasi prospettiva di autoreferenzialità e di autosufficienza dell'azione di ciascuna parrocchia, anche in ordine all'amministrazione e gestione dei beni e delle attività economiche.

2. LA FIGURA DELLA “COMUNITÀ PASTORALE” DELLA DIOCESI AMBROSIANA

Nella diocesi di Milano *la rete tra parrocchie* ha assunto la forma delle cosiddette “Comunità Pastorali”, la cui struttura essenziale è stata delineata dall'Arcivescovo Card. Dionigi Tettamanzi in occasione dell'omelia della Messa Crismale del 2006.

Il precedente immediato sono state le Unità Pastorali, che il capitolo 7 *Le unità pastorali nella pastorale d'insieme* del 47° Sinodo Diocesano (1995) così definisce:

«155. La pastorale d'insieme e le unità pastorali

§ 1. La pastorale d'insieme è esigenza connaturata con la Chiesa, quale realtà di comunione, e a tutta la sua missione e azione evangelizzatrice (cf cost. 116). Tale caratteristica dell'azione pastorale, più volte richiamata nel cammino della Chiesa ambrosiana, si presenta come particolarmente necessaria e urgente tra parrocchie vicine e nel medesimo decanato. Essa, infatti, permette di realizzare un'azione pastorale più coordinata e unitaria nello stesso territorio. Nel contempo, presuppone e valorizza la presenza attiva, responsabile e convergente dei diversi ministeri.

§ 2. Una modalità attuale per realizzare la pastorale d'insieme tra più parrocchie è la cosiddetta unità pastorale, nelle sue diverse tipologie. Pur consapevole che la riflessione e le stesse realizzazioni sono in questo campo ancora molto iniziali, la Chiesa ambrosiana, anche alla luce di considerazioni in essa già proposte, intende impegnarsi su questa linea, tenendo come riferimento le indicazioni seguenti.

156. Definizione e tipologia delle unità pastorali

§ 1. Si può definire unità pastorale una forma di collaborazione pasto-

numero dei sacerdoti) e gli elementi costitutivi – compresi il fine o lo scopo (accresciuta capacità evangelica delle comunità cristiane) – della nuova situazione giuridica.

rale organica tra parrocchie vicine, promossa, configurata e riconosciuta istituzionalmente. Tale collaborazione stabilmente determinata è espressione singolarmente significativa di pastorale d'insieme e risponde contemporaneamente a diverse esigenze: la convenienza di un'azione pastorale più efficace e omogenea per lo stesso territorio non sufficientemente garantita dall'impegno autonomo e isolato di più parrocchie; la possibilità di valorizzare adeguatamente i diversi carismi presenti nella Chiesa ambrosiana con una maggiore loro responsabilizzazione a livello pastorale; la necessità di far fronte alla carenza di presbiteri e l'opportunità di non lasciare alcuni settori della pastorale (ad esempio quello giovanile) privi di un significativo riferimento a un presbitero appositamente incaricato. L'attuazione di una unità pastorale, quindi, non vuole privare della necessaria e specifica cura pastorale nessuna comunità parrocchiale o ecclesiale esistente, ma vuole fare in modo che ciò sia possibile in un contesto di comunione e di coordinamento dell'azione pastorale.

§ 2. Le tipologie delle unità pastorali sono molto diversificate. Tra queste, le principali sembrano essere:

1. la cura pastorale di più parrocchie affidate in solido a più sacerdoti, ai sensi del can. 517, § 1;
2. la cura pastorale di due, o più, parrocchie con scarso numero di fedeli, affidata a un solo parroco anche con la collaborazione diretta, ad esempio, di un diacono, di una singola persona consacrata o di una comunità di consacrati, di un singolo laico o di un gruppo di laici con una presenza articolata sul territorio;
3. la collaborazione tra più parrocchie dello stesso comune o della stessa città, diversa da Milano, nella forma della "unità cittadina";
4. l'esercizio di un'attività pastorale (ad esempio pastorale giovanile e oratoriana, pastorale familiare) in più parrocchie vicine da parte di un unico presbitero;
5. il coordinamento di una o più attività pastorali in più parrocchie vicine da parte di un presbitero, preferibilmente uno dei parroci.

§ 3. Queste e altre tipologie differenti richiedono una collaborazione nell'azione pastorale tra presbiteri, diaconi, consacrati e laici, che esige l'assunzione di una nuova mentalità».

A 10 anni dalla conclusione del Sinodo, l'Arcivescovo ha valutato opportuno individuare una nuova forma di Unità Pastorale:

«Questo modello può essere individuato nella Comunità pastorale, una forma di unità pastorale tra più parrocchie (di solito di una città o di un comune con almeno due parrocchie o anche di un'area omogenea comprendente parrocchie distribuite in più comuni) che hanno una cura pastorale unitaria e sono chiamate a un cammino unitario e coordinato. La denominazione indica un progetto forte di comunione e di condivisione tra le parrocchie implicate. [...]

Il soggetto unitario a cui compete promuovere e guidare l'attività della Comunità pastorale è il Direttivo pastorale, costituito da un sacerdote Responsabile della Comunità pastorale, che è parroco e legale rap-

presentante delle singole parrocchie, da altri sacerdoti Vicari della Comunità pastorale, cui viene affidato un ambito specifico e/o il compito di seguire in modo particolare l'attività di una o più parrocchie, ed eventualmente da sacerdoti Residenti con incarichi pastorali.

Entrano inoltre a far parte del Direttivo diaconi nominati Collaboratori della Comunità pastorale e consacrati e laici (in particolare i Responsabili o Direttori laici di oratorio) chiamati con formale incarico a operare stabilmente e di norma a tempo pieno nel servizio della Comunità pastorale»⁴.

Appare dunque che la scelta di affidare l'ufficio di parroco di diverse parrocchie ad un medesimo sacerdote, coadiuvato dal Direttivo, è la novità più significativa che distingue la Comunità Pastorale dal novero più ampio delle Unità Pastorali, e costituisce anche quel passaggio capace di garantire «una realizzazione chiara e condivisa della nuova strategia»⁵.

Proprio la volontà di garantire una guida unitaria attraverso la nomina di un unico parroco è manifestazione di una più radicale e basilare vocazione e disponibilità a costruire forme di reale comunione ed unità tra le diverse comunità parrocchiali, e rende ragione anche delle conseguenti indicazioni date dall'Arcivescovo anche in ordine alla gestione economica ed amministrativa:

1. la titolarità delle strutture (beni mobili e immobili) rimane delle singole parrocchie, come pure quella delle attività proprie di ciascuna di esse;
2. gli interventi di natura straordinaria sugli immobili devono essere comunque decisi a livello di Comunità Pastorale;
3. l'utilizzo di strutture e la realizzazione di attività concernenti l'intera Comunità Pastorale devono essere finanziati con il concorso di tutte le parrocchie, secondo criteri di equità individuati in sede locale;
4. le offerte raccolte presso ciascuna parrocchia, salvo diversa indicazione, restano di pertinenza di ognuna di esse e devono essere rispettate le destinazioni legittimamente determinate dagli offerenti.

L'Arcivescovo sottolinea inoltre la necessità di avviare progressivamente forme di condivisione, anche attraverso l'istituzione della "cassa co-

⁴ D. TETTAMANZI, *Verso una nuova strategia pastorale per la chiesa ambrosiana*, Appendice all'omelia della Messa Crismale dell'anno 2006.

⁵ D. TETTAMANZI, *Verso una nuova strategia pastorale per la chiesa ambrosiana*, Appendice all'omelia della Messa Crismale dell'anno 2006, «La nozione di unità pastorale e i suoi modelli di realizzazione hanno visto un'oscillazione tra diversi significati (in parte già previsti dalla cost. 156, § 2 del Sinodo 47°): da forme molto intense di coordinamento e di comunione (che in taluni casi si pongono come meta naturale quella di diventare una sola parrocchia), a modalità molto più generiche di un'iniziale pastorale d'insieme per alcuni ambiti o, persino, a semplice "etichetta" di accorpamenti della cura pastorale di più parrocchie a carico di un solo parroco. [...] Per evitare tale ambiguità e per favorire una realizzazione chiara e condivisa della nuova strategia risulta necessario anzitutto accordarsi sull'uso puntuale delle diverse terminologie a ciascuna delle quali deve corrispondere un preciso progetto».

mune”, capaci di esprimere una reale comunione all’interno della Comunità Pastorale e di permettere un uso razionale delle risorse. In questo contesto si iscrive la nuova figura dell’Economo della Comunità Pastorale la cui funzione consiste nel favorire un’amministrazione puntuale e competente dei beni e delle attività della Comunità Pastorale nel suo insieme e di quelle delle parrocchie che la compongono.

In particolare questa nuova figura di collaboratore dovrà operare sotto l’autorità del Responsabile della Comunità Pastorale e del Direttivo e secondo le indicazioni del Consiglio per gli affari economici della Comunità Pastorale, al fine di provvedere – anche con l’aiuto di collaboratori – ad una serie di adempimenti quali, ad esempio, la manutenzione e gestione ordinaria, la contabilità degli enti e delle attività, i rapporti con fornitori e terzi, la vigilanza sull’attuazione degli interventi previsti anche di natura straordinaria. Al fine di poter svolgere al meglio la propria funzione, all’Economo potranno essere delegati, con le necessarie autorizzazioni e in forme civilisticamente valide, determinati poteri da parte del Parroco-Responsabile della Comunità Pastorale.

3. OLTRE LA PARROCCHIA AUTARCHICA

Per consentire alle Comunità Pastorali di dar pienamente corso alle indicazioni dell’Arcivescovo è dunque necessario riflettere attorno agli strumenti e agli istituti giuridici che possono essere utilizzati per realizzare questa “unità senza confusione”.

Occorre però premettere che queste riflessioni e proposte rappresentano solo un primo tentativo di aprire orizzonti e di approssimare risposte per le ormai numerose parrocchie in rete che chiedono di essere aiutate ad individuare i modi più opportuni per accogliere realmente questo cambiamento di mentalità nell’amministrare e gestire il patrimonio e le attività economiche delle diverse Comunità⁶.

Il principio che fino al recente passato ha orientato il modo di curare e gestire le questioni economiche delle parrocchie esprimeva la coscienza che immediatamente la parrocchia aveva di se stessa: un soggetto autosufficiente e tendenzialmente chiamato (o indotto?) ad offrire tutti i servizi culturali, pastorali e caritativi. Per questo motivo, frutto di una lunga tradizione pastorale, le parrocchie erano pressoché identiche l’una all’altra: tutte dotate delle medesime strutture (chiesa, canonica, centro parrocchiale, oratorio) e frequentemente chiamate a gestire le medesime attività (il centro caritas,

⁶ Le proposte che seguono valgono soprattutto per le parrocchie costituite in Comunità Pastorali per le quali l’amministratore e il legale rappresentate è il medesimo sacerdote, ma *mutatis mutandis* possono essere applicate anche alle Unità pastorali e a tutte quelle parrocchie che pur affidate a sacerdoti diversi intendono costruire un sistema unitario per la gestione e l’amministrazione di beni e attività.

la scuola materna, il cine-teatro, le strutture sportive e gli spazi per i ragazzi e i giovani).

Questa descrizione, certamente riduttiva e un po' superficiale, non intende essere un giudizio su quel tipo di impostazione (che per decenni si è rivelata essere assai capace di prendersi cura di tutti coloro che abitavano un determinato territorio, offrendo a ciascuno i servizi religiosi e sociali necessari al vivere), ma è un buon termine di paragone per immaginare un nuovo modello.

Il mutato contesto sociale, il venir meno della *religione sociale*, una certa contrazione delle forze disponibili (non solo dei preti ma, per esempio, anche delle catechiste e dei volontari) e, soprattutto, la necessità di una nuova evangelizzazione, chiedono alle comunità parrocchiali di aprirsi a nuovi modi d'agire, pur senza abbandonare pregiudizialmente quelli più tradizionali.

Anche per quest'ultimo motivo si è scelto non di unire le parrocchie⁷, ma di sospingerle verso un'azione pastorale non più "fotocopia" ma differenziata. In altri termini si può affermare che pur persistendo la molteplicità dei soggetti, la Comunità Pastorale deve pensarsi come un unico corpo che utilizza i beni e le strutture di ciascuna sua parte, come pure le attività ora gestite da una o dall'altra parrocchia, facendone strumenti comuni a servizio di una comune missione pastorale.

Con un'altra immagine si può descrivere la logica fatta propria dalle parrocchie costituite in Comunità Pastorale: passare da una *missione verticale* (tutte offrono i medesimi servizi religiosi, gestendo le medesime attività, nelle medesime strutture parrocchiali, utilizzando le risorse raccolte tra i propri fedeli) ad una *missione trasversale o radiale* fondata sulla differenziazione e sulla sussidiarietà.

Pur senza enfatizzare questo nascente modello si può ragionevolmente immaginare che a parità di risorse pastorali ed economiche sia capace di maggior efficienza. E ciò vale non solo per le parrocchie già collegate nelle varie forme di Unità Pastorale, ma anche per quelle solo territorialmente vicine.

4. LE NOVITÀ NELLA GESTIONE DELLE STRUTTURE E DELLE ATTIVITÀ

La nuova realtà delle Comunità Pastorali ha, come già detto, riflessi anche in ordine alla gestione delle strutture pastorali nonché all'amministrazione dei beni e delle attività economiche; in particolare:

1. le parrocchie non saranno più tenute ad offrire tutte i medesimi servizi;
2. gli immobili di proprietà di una parrocchia dovranno essere amministrati,

⁷ Così facendo si salvaguarda la ricca tradizione delle comunità che si distinguono per il fatto di abitare un preciso territorio e si raccolgono attorno ad un centro parrocchiale.

mantenuti e ristrutturati a partire da un progetto comune elaborato in sede di Comunità Pastorale e potendo attingere alle risorse finanziarie di tutte le parrocchie;

3. alcune attività, ora nella titolarità esclusiva di una o di più parrocchie (le scuole materne parrocchiali, l'attività di doposcuola, le sale teatrali e le Sale della comunità⁸) potrebbero essere affidate ad una sola parrocchia oppure ad un nuovo soggetto giuridico (per es. fondazione o associazione civile tra parrocchie);
4. il costo dei collaboratori retribuiti chiamati a svolgere le proprie mansioni a favore di più parrocchie dovrà essere sostenuto, in proporzione, da tutte.

5. IL RUOLO DEL PARROCO-RESPONSABILE E LA NOVITÀ DEL DIRETTIVO

Le parrocchie, i sacerdoti e i laici che partecipano ai Consigli e al Direttivo domandano dunque di conoscere gli strumenti giuridici che possono essere utilizzati per realizzare queste novità, ma prima di offrirne una rassegna sufficientemente articolata occorre rievocare le norme canoniche ed ecclesiastiche che sono a fondamento dell'agire delle parrocchie.

Innanzitutto ciascuna parrocchia costituita in Comunità Pastorale continua ad essere affidata ad un parroco (anche se è il medesimo per tutte) quale pastore proprio⁹ cui compete la rappresentanza della parrocchia¹⁰ e

⁸ Per Sala della comunità si intende, ai sensi dell'art. 2, c. 10, D.Lgs. 28/2004: «[...] la sala cinematografica di cui sia proprietario o titolare di un diritto reale di godimento sull'immobile il legale rappresentante di istituzioni o enti ecclesiali o religiosi dipendenti dall'autorità ecclesiale o religiosa competente in campo nazionale e riconosciuti dallo Stato. La relativa programmazione cinematografica e multimediale svolta deve rispondere a finalità precipue di formazione sociale, culturale e religiosa, secondo le indicazioni dell'autorità ecclesiale o religiosa competente in campo nazionale». Si tratta quindi di ambienti caratterizzati (oltre alle caratteristiche che identificano una sala cinematografica) dai seguenti requisiti: l'immobile è di proprietà di un ente ecclesiastico e la programmazione cinematografica o multimediale risponde a finalità di formazione sociale, culturale e religiosa, secondo le indicazioni date dall'autorità ecclesiastica nazionale. Da questa definizione legislativa emerge che tale qualifica dipende dunque dalla struttura (comunque un ambiente riconosciuto come sala cinematografica), dall'attività svolta (una particolare programmazione cinematografica o multimediale) e dal soggetto titolare del diritto di proprietà o del diritto reale.

⁹ Can. 519 «Il parroco è il pastore proprio della parrocchia affidatagli, esercitando la cura pastorale di quella comunità sotto l'autorità del Vescovo diocesano, con il quale è chiamato a partecipare al ministero di Cristo, per compiere al servizio della comunità le funzioni di insegnare, santificare e governare, anche con la collaborazione di altri presbiteri o diaconi e con l'apporto dei fedeli laici, a norma del diritto».

¹⁰ Can. 532 «Il parroco rappresenta la parrocchia, a norma del diritto, in tutti i negozi giuridici; curi che i beni della parrocchia siano amministrati a norma dei cann. 1281-1288».

l'amministrazione dei beni della medesima¹¹.

Infatti l'istituzione delle Comunità Pastorali non innova la disciplina riguardo ai doveri-poteri del parroco né quella relativa alla soggettività delle parrocchie, tant'è che gli altri sacerdoti che svolgono il proprio ministero nelle parrocchie in Comunità Pastorale¹² continuano a collaborare con il parroco e i membri del Consiglio per gli affari economici ad aiutare «*il parroco nell'amministrazione dei beni della parrocchia, fermo restando il disposto del can. 532*»¹³.

Anche per l'ordinamento civile ed ecclesiastico le parrocchie costituite in Comunità Pastorale rimangono un autonomo e distinto ente ecclesiastico, iscritto nel Registro delle persone giuridiche, e dotato dei propri diritti e doveri.

Emerge invece una chiara e intensa sollecitazione a mutare qualche ingiustificata abitudine (magari frutto di una eccessiva personalizzazione del ruolo di pastore proprio attribuito al parroco); infatti «*La responsabilità unificata in un Direttivo presieduto dal Responsabile è una forma pensata per favorire l'esercizio di una vera comunione-collaborazione-corresponsabilità, che valorizzi le diverse ministerialità nel rispetto dei compiti e delle responsabilità propri di ciascuno e permetta la convergenza delle iniziative e la tempestività delle decisioni per la vita ordinaria della Comunità Pastorale*»¹⁴.

¹¹ Can. 1279 «§ 1. L'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono, a meno che non disponga altro il diritto particolare, gli statuti o la legittima consuetudine, e salvo il diritto dell'Ordinario d'intervenire in caso di negligenza dell'amministratore».

¹² Cann. 545 «§ 1. Ogni volta che risulta necessario o opportuno ai fini della adeguata cura pastorale della parrocchia, al parroco possono essere affiancati uno o più vicari parrocchiali, i quali si dedicano al ministero pastorale come operatori del parroco e partecipi della sua sollecitudine, mediante attività e iniziative programmate con il parroco e sotto la sua autorità» e 548 «§ 1. Gli obblighi e i diritti del vicario parrocchiale sono definiti, oltre che dai canoni del presente capitolo, anche dagli statuti diocesani come pure dalla lettera del Vescovo diocesano, ma sono determinati in modo più specifico dalle disposizioni del parroco.

§ 2. A meno che nella lettera del Vescovo diocesano non si disponga espressamente altro, il vicario parrocchiale è tenuto all'obbligo, per l'ufficio che esercita, di aiutare il parroco in tutto il ministero parrocchiale, fatta eccezione per quanto riguarda l'applicazione della Messa per il popolo; è anche tenuto all'obbligo di supplirlo, quando è il caso, a norma del diritto.

§ 3. Il vicario parrocchiale riferisca regolarmente al parroco le iniziative pastorali programmate e in atto, in modo che il parroco e il vicario o i vicari siano in grado di provvedere, con impegno comune, alla cura pastorale della parrocchia, di cui insieme sono garanti».

¹³ Can. 537.

¹⁴ *La Comunità Pastorale, Commissione Arcivescovile per la pastorale di insieme e le nuove figure di ministerialità*, Centro Ambrosiano, 2009, 24.

Una felice sintesi del vecchio e del nuovo è stata offerta dalla *Commissione Arcivescovile per la pastorale di insieme e le nuove figure di ministerialità*, nel testo *La Comunità Pastorale*:

«Nella Comunità Pastorale l'amministrazione è affidata al Responsabile e al Consiglio per gli Affari Economici della Comunità Pastorale, formato da almeno tre rappresentanti per parrocchia. La Comunità Pastorale, però, non sostituisce le parrocchie: perciò ogni parrocchia mantiene la sua soggettività giuridica e amministra i suoi beni, in un contesto però di pastorale d'insieme e quindi in modo coordinato con le altre parrocchie e con le linee decise a livello di Comunità Pastorale. Il Responsabile, parroco e legale rappresentante di ciascuna parrocchia, si fa carico dell'amministrazione dei beni non solo della Comunità Pastorale, con l'aiuto del Consiglio per gli Affari Economici della Comunità Pastorale, ma anche di quelli delle singole parrocchie con l'aiuto dei membri del Consiglio appartenenti alla singola parrocchia (e costituenti il suo Consiglio per gli Affari Economici Parrocchiale). Tutti condividono la responsabilità di amministrare i beni delle parrocchie e di amministrarli nella logica cristiana: le risorse economiche devono servire al bene spirituale delle parrocchie e della Comunità Pastorale, devono servire – secondo la classica tripartizione delle finalità dei beni ecclesiastici – per il culto, l'apostolato, la carità e il sostentamento del clero e degli altri ministri che servono la chiesa. [...]

I Consiglieri di ciascuna parrocchia, che sono membri del Consiglio per gli Affari Economici unitario, si fanno carico di custodire l'equilibrio tra la Comunità Pastorale e la singola parrocchia ritrovandosi, secondo l'opportunità, con il sacerdote responsabile per affrontare le questioni economiche e di struttura. [...]»¹⁵.

6. GLI STRUMENTI GIURIDICI CHE ACCOMPAGNANO LA NOVITÀ

All'interno di questo quadro pastorale e giuridico quali sono dunque gli strumenti per gestire la novità della Comunità Pastorale?

Per tratteggiare una risposta autorevole e legittima occorre attingere innanzitutto alle disposizioni date dall'Arcivescovo (soprattutto nell'intervento *Verso una nuova strategia pastorale per la chiesa ambrosiana* del Giovedì Santo 2006) e alle indicazioni operative sviluppate dalla *Commissione Arcivescovile per la pastorale di insieme e le nuove figure di ministerialità*¹⁶.

Per una migliore chiarezza espositiva le proposte di seguito formulate saranno raccolte attorno ad alcuni casi tipici e ordinate dalle forme più semplici a quelle più complesse.

¹⁵ *La Comunità Pastorale* (cit.), risposta n. 21, pag. 25.

¹⁶ Questi documenti sono pubblicati, per facilitare la lettura, in questo stesso numero nella sezione *Documentazione*.

6.1 La gestione delle attività e delle strutture parrocchiali

La gestione di attività o di strutture di una o più parrocchie a servizio di tutta la Comunità Pastorale comporta la necessità di stabilire le modalità di acquisizione delle necessarie risorse finanziarie. Di seguito alcune soluzioni:

- a) è possibile chiedere alle parrocchie di contribuire con i fondi già a loro disposizione;
- b) è possibile promuovere nelle parrocchie una raccolta di fondi esplicitamente finalizzata all'iniziativa e depositare le somme su un conto corrente apertamente aperto da una parrocchia¹⁷; queste somme non possono essere utilizzate per scopi diversi da quelli dichiarati in quanto, fatto comunque salvo il fondamentale motivo morale¹⁸, anche l'ordinamento civile¹⁹ e canonico²⁰ proteggono la volontà e l'affidamento dei fedeli benefattori;
- c) è possibile che una parrocchia acquisisca i finanziamenti necessari presso gli istituti di credito mentre il conseguente debito può essere estinto con la collaborazione di tutte le comunità parrocchiali nei modi descritti alle precedenti lettere a) e b);
- d) è possibile che una parrocchia alieni un immobile di proprietà o smobilizzi un suo investimento finanziario al fine di rendere disponibili i mezzi finanziari necessari (anche solo parzialmente).

In ordine a queste ipotesi è necessario che la Comunità Pastorale prepari l'iniziativa elaborando un preciso piano finanziario e definisca le quote di contribuzione²¹ per ciascuna parrocchia. Si deve sottolineare come la formalizzazione di questo accordo può essere assai utile anche per garantire

¹⁷ Non ha invece alcuna utilità e convenienza optare per la cointestazione del conto tra tutte le parrocchie, anzi crea alcuni problemi, per esempio in ordine alla redazione del rendiconto parrocchiale. Infatti il motivo principale per cui si chiede di utilizzare un conto cointestato non è tecnico ma "psicologico": così i soldi sono di tutte le parrocchie e non solo di una! Tuttavia questo motivo si rivela essere fuorviante in quanto ai sensi dell'art. 1101 c.c. il saldo si presume attribuito in parti uguali a tutti i cointestatari, se non può essere dimostrato che ciascuna parrocchia ha partecipato a costituirlo in misura differente.

¹⁸ Non si deve tradire la fiducia dei benefattori e degli offerenti.

¹⁹ Art. 793 c.c. «*La donazione può essere gravata da un onere. Il donatario è tenuto all'adempimento dell'onere entro i limiti del valore della cosa donata. Per l'adempimento dell'onere può agire, oltre il donante, qualsiasi interessato, anche durante la vita del donante stesso. La risoluzione per inadempimento dell'onere, se preveduta nell'atto di donazione, può essere domandata dal donante o dai suoi eredi*».

²⁰ Can. 1267, § 3 «*Le offerte fatte dai fedeli per un determinato fine non possono essere impiegate che per quel fine*»; can. 1300 «*Le volontà dei fedeli che donano o lasciano i propri averi per cause pie sia con atto tra vivi sia con atto valevole in caso di morte, una volta legittimamente accettate devono essere scrupolosamente adempiute, anche circa il modo dell'amministrazione e dell'erogazione dei beni, fermo restando il disposto del can. 1301, § 3*».

²¹ L'Arcivescovo, in occasione del Giovedì Santo 2006, ha fatto riferimento a «*criteri di equità individuati in sede locale*».

la trasparenza dei movimenti finanziari tra le parrocchie e per dar conto – in futuro – degli impegni assunti dalle diverse comunità (anche se di fatto è assai difficile che una parrocchia possa chiedere all'altra la restituzione dei fondi erogati per finanziare una iniziativa debitamente concordata²²). A tal proposito non è da escludere l'opportunità che l'accordo sui criteri utilizzati per determinare il concorso finanziario delle diverse parrocchie sia *verificato* dal Vicario episcopale e dagli uffici di Curia²³.

6.2 L'assunzione dei dipendenti

Un altro tema che merita di essere attentamente esaminato riguarda il personale dipendente, sia sotto il profilo della gestione formale che in relazione al sostenimento dei costi. Anche in questo caso si danno diverse soluzioni:

- a) il costo di un dipendente le cui mansioni sono impiegate per una particolare attività commerciale (scuola materna, bar parrocchiale) sarà sostenuto attingendo dall'attività stessa e l'assunzione è operata dalla parrocchia titolare dell'attività;
- b) il dipendente assunto ed impiegato da una parrocchia per servizi essenzialmente rivolti alla propria comunità (per es. il sacrestano) deve essere retribuito attingendo innanzitutto alle risorse della parrocchia stessa;
- c) il costo di un dipendente assunto da una parrocchia e impiegato dalla stessa presso una sua struttura per una sua attività non commerciale dovrebbe essere coperto con la collaborazione di tutte le parrocchie che ne beneficiano (mediante una delle forme descritte al precedente n. 6.1)²⁴; è il caso dell'operatore della caritas della Comunità Pastorale, dell'educatore professionale impegnato nell'unico centro di pastorale giovanile, nonché delle insegnati che permettono di realizzare un unico servizio di dopo-scuola per i ragazzi di tutte le parrocchie;

²² Inoltre nessuna delle operazioni descritte è configurabile come un prestito, ma piuttosto come un concorrere comune a finanziare un'iniziativa necessaria per rendere disponibile all'intera comunità una futura utilità (l'uso di un immobile, i servizi di un'attività).

²³ La diversità dei contesti e delle situazioni rendono pressoché impossibile individuare un criterio oggettivo e universalmente valido. È invece opportuno individuare dei criteri guida, da modulare diversamente. Si potrebbe far riferimento alla popolazione delle diverse parrocchie, ma occorre anche tener conto, ad esempio, degli eventuali debiti che una parrocchia ha già contratto quando viene inserita in una nuova Comunità Pastorale, come pure delle raccolte fondi promosse tra i propri fedeli per finanziare la ristrutturazione appena terminata del centro parrocchiale o dell'oratorio.

²⁴ Questa ipotesi si distingue da quella della lettera a) in quanto l'attività non commerciale potrebbe non essere in grado di raccogliere i fondi necessari per coprire i costi di gestione, come nel caso di un'attività di dopo-scuola offerto quasi gratuitamente ai figli delle famiglie più disagiate.

d) il dipendente che svolge le proprie mansioni presso diverse parrocchie con orari e luoghi di lavoro predeterminati²⁵ potrebbe essere assunto da ciascuna di esse utilizzando distinti contratti part-time²⁶, e ogni parrocchia sostiene il costo economico del rispettivo contratto.

Vi è un ultimo caso da inquadrare, ed è piuttosto complesso: il dipendente assunto da una parrocchia cui però si vorrebbe chiedere di svolgere le proprie mansioni anche presso le strutture di altre parrocchie e con orari non predeterminati nella lettera di assunzione.

Non si può tacere che in alcuni casi questo desiderio della Comunità Pastorale di poter disporre del dipendente laddove di volta in volta emerge la necessità²⁷ è in contrasto con la normativa vigente, mentre in altre ipotesi è compatibile.

a) Quando la prestazione del dipendente è resa per l'utilità immediata ed esclusiva dell'ente parrocchia (per es. il segretario, colui che cura la manutenzione delle strutture, chi provvede alla pulizia degli ambienti):

- è da escludere che una parrocchia possa comandare al proprio dipendente di prestare la propria attività presso e a favore delle altre parrocchie costituenti la Comunità Pastorale in quanto la parrocchia titolare del contratto di lavoro potrebbe essere qualificata come appaltatrice nei confronti delle altre;
- neppure è possibile ricorrere al cosiddetto *distacco*²⁸ in quanto è condizione imprescindibile la presenza di un "interesse" in capo al datore di lavoro²⁹ e l'uso improprio di questo istituto è sanzionato attribuendo al lavoratore il diritto di essere riconosciuto dipendente dell'utilizzatore³⁰.

b) Il dipendente di una sola parrocchia può lavorare presso le parrocchie della Comunità Pastorale a condizione che:

- sia inserito in una attività la cui titolarità è della parrocchia che lo ha assunto;
- l'attività sia articolata in più sedi o punti di offerta.

²⁵ Infatti occorre tener presente che ai sensi del D.Lgs. n. 61/2000 è necessario indicare l'orario e la sede di lavoro nella lettera di assunzione; per esempio il lunedì e martedì presso la parrocchia A, il mattino di mercoledì e giovedì presso la scuola materna B, il venerdì presso la parrocchia C. Questi elementi non possono essere modificati unilateralmente dalla parrocchia, nemmeno occasionalmente.

²⁶ Anche sfruttando la possibilità del contratto part-time orizzontale e misto.

²⁷ Per es. l'incaricato di seguire i servizi di segreteria delle diverse parrocchie.

²⁸ Art. 30, c. 1, D.Lgs. 276/2003 «*L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa*».

²⁹ La parrocchia A, titolare del contratto di lavoro, deve avere un interesse giuridicamente rilevante a distaccare il proprio dipendente presso la parrocchia B. Tale interesse manca!

³⁰ Art. 30, c. 4-bis, D.Lgs. 276/2003 «*Quando il distacco avvenga in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato*

Un esempio può meglio illustrare questa ipotesi: una delle parrocchie della Comunità Pastorale organizza un servizio di dopo-scuola a favore di tutti i ragazzi creando diversi punti di servizio presso le diverse parrocchie; in questo caso il dipendente assunto dalla parrocchia titolare della attività può essere di volta in volta inviato presso una di queste sedi per svolgere il proprio incarico.

Questa soluzione è dunque praticabile solo in riferimento a particolari figure professionali (e non per tutti i dipendenti) quali: l'animatore impegnato nelle attività ludico-ricreative per i ragazzi, l'assistente sociale cui è affidata l'organizzazione dell'attività caritativa della Comunità Pastorale nelle diverse parrocchie, il coordinatore dei progetti culturali della Comunità Pastorale.

Da ultimo si ricorda che tutti gli adempimenti della parrocchia quale datore di lavoro e sostituto di imposta devono essere ricondotti solo alla parrocchia titolare del rapporto di lavoro³¹; quanto alla gestione dei contratti di lavoro si raccomanda di prestare particolare attenzione agli adempimenti formali (lettera di assunzione o lettera di incarico ad uno studio professionale) e al pagamento della retribuzione o del compenso (è assai opportuno utilizzare il canale bancario).

6.3 I contratti di appalto e le prestazioni professionali

Alcune esigenze delle parrocchie potrebbero trovare giusta risposta non attraverso la conclusione di un contratto di lavoro subordinato, ma stipulando un contratto di appalto con un imprenditore (art. 1655 c.c.) o un contratto di opera intellettuale con un lavoratore autonomo (art. 2230 c.c.).

Questi contratti possono essere preferiti quando la parrocchia non ha bisogno di disporre di un dipendente da gestire ma voglia solo e immediatamente beneficiare di un risultato finale: la pulizia degli ambienti, la manutenzione delle strutture, la cura del verde, i servizi di contabilità, i servizi di un organista/direttore del coro.

In questi casi ciascuna parrocchia stipulerà autonomamente i contratti di appalto o di opera intellettuale relativi ai servizi di cui ha bisogno, e si può immaginare che con il trascorre del tempo tutte le parrocchie della Comunità Pastorale saranno indotte ad avvalersi dei medesimi imprenditori e professionisti.

anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2».

³¹ Non deve accadere che il contratto sia concluso con la parrocchia A, il conto corrente utilizzato per pagare quanto dovuto al lavoratore sia quello della parrocchia B e il modello F24 e il modello 770 siano intestati alla parrocchia C. In questo esempio le tre parrocchie possono essere assoggettate ad accertamento dagli istituti previdenziali, dall'Agenzia delle entrate e dagli enti preposti alla tutela del lavoro.

Per una conoscenza più approfondita di questi contratti si raccomanda la lettura degli articoli pubblicati sul numero 2/2009 di questa rivista (*I limiti all'utilizzo dell'appalto e della somministrazione di lavoro* e *La corretta qualificazione del lavoro e delle collaborazioni onerose*) in quanto le condizioni per potersene avvalere lecite sono assai vincolanti (ma purtroppo frequentemente trascurate) e le irregolarità sono sanzionate pesantemente³².

6.4 L'economista della Comunità Pastorale e il Direttore delle attività

Infine può essere opportuno che la Comunità Pastorale si doti di un Economista e in presenza di determinate attività economiche anche di un Direttore cui sono attribuiti i necessari poteri di rappresentanza.

Rinviano alla scheda elaborata dalla *Commissione Arcivescovile per la pastorale di insieme e le nuove figure di ministerialità*³³ in ordine alla figura dell'Economista, in questa sede è necessario far cenno agli istituti della rappresentanza e della procura, ovvero di quegli atti in forza dei quali un soggetto può porre atti giuridici efficaci nella sfera giuridica di colui che rappresenta (art. 1388 c.c.).

Subito si comprende la delicatezza del tema, se si considera che per l'ordinamento canonico solo il parroco può impegnare la parrocchia dinanzi ai terzi: infatti in presenza di una procura rilasciata dalla parrocchia, al potere di rappresentanza proprio del parroco si accompagna anche il potere di un'altra persona. Pertanto, considerata l'incidenza che possono avere gli atti del procuratore sulla sfera giuridica e sul patrimonio della parrocchia, è necessario:

- valutare attentamente gli atti che si intendono affidare al procuratore;
- determinare, d'intesa con gli uffici di Curia, il contenuto della procura prima di contattare un notaio;
- definire il tipo di legame giuridico che deve intercorrere tra la parrocchia e il suo rappresentante (procuratore); in alcuni casi è sufficiente un contratto di prestazione d'opera intellettuale, in altri casi può essere necessario un contratto di lavoro subordinato, in altri casi ancora potrebbe anche essere possibile concludere un contratto di collaborazione a progetto (nei limiti ammessi dalla Legge Biagi); nulla esclude, però che l'Economista si possa mettere a disposizione della Comunità Pastorale volontariamente e gratuitamente e in questo caso oltre alla procura non serve alcuna formalizzazione del rapporto.

In linea generale la procura può essere opportuna all'interno di un'at-

³² Art. 29, c. 3-bis «Quando il contratto di appalto sia stipulato in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2».

³³ Vedi pagg. 112-113 del presente fascicolo.

tività commerciale che richiede la presenza continua e pressoché costante di un responsabile quale *alter ego* del parroco (il caso più diffuso è quello della scuola materna).

In altri casi è invece sufficiente che l'Economo riceva la delega di firma sul conto corrente della parrocchia, magari precisando alcuni limiti di spesa.

Infine la procura non è necessaria per gestire una situazione straordinaria e transitoria ma che non richiede la "quotidiana" sottoscrizione di atti giuridici. È il caso, ad esempio, degli interventi di ristrutturazione degli immobili in quanto l'onere maggiore per il legale rappresentante non è la sottoscrizione degli atti giuridici (motivo per il quale di solito si nomina un procuratore), quanto piuttosto la cura quotidiana degli adempimenti burocratici e contrattuali nonché la vigilanza sui lavori (e questa attività può essere svolta dall'Economo senza procura).

7. COSTITUZIONE DI UN NUOVO SOGGETTO GIURIDICO DIVERSO DALLE PARROCCHIE

Nelle ipotesi finora considerate la parrocchia è proprietaria delle strutture e titolare delle attività.

Questa è la condizione naturale degli enti canonici con sede nel territorio italiano, resa possibile dal Concordato Lateranense e confermata dall'Accordo di revisione del 1985.

Infatti in forza dell'articolo 7 della legge n. 121 del 25 marzo 1985 «*Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*» e della legge n. 222 del 20 maggio 1985 «*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*» i soggetti costituiti dall'autorità ecclesiastica sono (a determinate condizioni) soggetti giuridici anche nell'ordinamento civile, assumendo la denominazione di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti³⁴.

³⁴ Art. 7 «[...]». 2. *Ferma restando la personalità giuridica degli enti ecclesiastici che ne sono attualmente provvisti, la Repubblica italiana, su domanda dell'autorità ecclesiastica o con il suo assenso, continuerà a riconoscere la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi sede in Italia, eretti o approvati secondo le norme del diritto canonico, i quali abbiano finalità di religione o di culto. Analogamente si procederà per il riconoscimento agli effetti civili di ogni mutamento sostanziale degli enti medesimi.* 3. *Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione. Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime.* 4. [...]. 5. *L'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico. Gli acquisti di questi enti sono però soggetti anche ai controlli previsti dalle leggi italiane per gli acquisti delle*

Questo sistema giuridico è assolutamente meritorio perché supera la necessità di costituire due soggetti: uno canonico e uno civile. Così, per esempio, la disciplina canonica sull'amministrazione dei beni ecclesiastici (libro V del codice di diritto canonico) acquista un rilievo anche civile³⁵, come pure acquista rilievo civile l'ufficio di parroco quale amministratore e legale rappresentante dell'ente parrocchia.

Prima di proseguire, per evitare qualsiasi equivoco, occorre ribadire che le Comunità Pastorali, come pure tutte le forme di Unità Pastorale, non sono enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, ai sensi dell'articolo 2 della legge 222/1985, e ciò comporta che per l'ordinamento civile questi enti canonici siano "invisibili"³⁶.

Fatto salvo quanto finora esposto, l'ordinamento italiano non impedisce però che le parrocchie (come pure gli altri enti ecclesiastici) possano promuovere la costituzione di associazioni e fondazioni di cui agli articoli 14 e seguenti del codice civile, o di società di cui al libro V del medesimo codice.

Vi è però una differenza radicale tra gli enti ecclesiastici e gli enti civili promossi dagli enti ecclesiastici: mentre i primi sono disciplinati dalle norme canoniche, i secondi sono disciplinati solo dall'ordinamento italiano. Così mentre per l'ente parrocchia l'ordinamento giuridico italiano riconosce come legale rappresentante e unico amministratore colui che ha ricevuto dal vescovo l'ufficio canonico di parroco, nel caso di associazioni, fondazioni e società, il legale rappresentante e l'amministratore sono individuati solo dalle norme civili e statutarie³⁷.

L'opportunità di operare attraverso enti civili invece che attraverso enti ecclesiastici (quali sono le parrocchie) non può essere valutata in assolu-

persone giuridiche»; art. 1, L. 20.5.1985, n. 222, «Gli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, aventi sede in Italia, i quali abbiano fine di religione o di culto, possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato».

³⁵ Art. 18, L. 222/1985 «*Ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche».*

³⁶ Da qui la necessità di utilizzare solo la denominazione della parrocchia ogniqualvolta si pone un atto giuridico: la sottoscrizione di un contratto, l'assunzione di un dipendente o di un collaboratore, l'apertura di una nuova attività commerciale, ecc. In questi casi la menzione della Comunità Pastorale (per es. nella carta intestata) è ambigua perché non consente di individuare il soggetto che assume i diritti e gli obblighi.

³⁷ Per chiarezza: in una fondazione promossa da una parrocchia il parroco non ha alcun diritto, salvo che ciò sia previsto nello statuto, come pure nessun potere compete al parroco in ordine all'amministrazione della stessa in quanto questa funzione è sempre affidata ad un collegio, il consiglio di amministrazione (del quale può far parte il parroco, assieme a molti altri), che decide a maggioranza.

to ma dipende da molteplici fattori, quali il tipo di attività e di beni che si intende affidar loro in gestione, la necessità di operare in un ambito sovrapparrocchiale, la tradizione socio-ecclesiale delle comunità parrocchiali, l'assenza – in quella precisa attività – di una evidente finalità di religione o di culto.

A priori è però possibile riconoscere la presenza di alcuni indubbi vantaggi connessi alla costituzione di un ente civile:

- un metodo di gestione più professionale e tecnico, imperniato sulla programmazione e sul rendiconto, che è indispensabile soprattutto per le attività economiche soggette alla disciplina civile e tributaria di diritto comune (per es. una scuola di grandi dimensioni, una RSA, un'attività a sostegno del lavoro degli svantaggiati, ecc.);
- una maggior responsabilizzazione dei laici mediante la loro nomina nel consiglio di amministrazione³⁸;
- la chiara distinzione tra le attività e le risorse economiche a disposizione dell'ente civile rispetto a quelle proprie delle parrocchie.

A partire da queste minime premesse, e fatta salva la necessità di approfondire maggiormente la conoscenza dei meccanismi di funzionamento di questi enti civili, si richiama l'attenzione attorno ad alcuni principi generali utili per orientare – almeno inizialmente – le scelte delle Comunità Pastorali.

7.1 Potere di indirizzo e governo di un ente civile (strumentale)

Innanzitutto occorre distinguere le ipotesi in cui la Comunità Pastorale intende svolgere un'attività attraverso un soggetto strumentale, dalle ipotesi in cui ha semplicemente deciso di cedere ad altri soggetti una propria attività ritenuta non più strategica o necessaria per le finalità di religione o di culto.

Nel primo caso le parrocchie della Comunità Pastorale potrebbero costituirsi in associazione o promuovere assieme una fondazione e, attraverso questo nuovo soggetto, cominciare o continuare un'attività³⁹. Alle parrocchie rimane infatti il potere di indirizzo sull'attività in quanto si riserverebbero il diritto di nominare i membri del Consiglio di Amministrazione cui compete, invece ed in via esclusiva, la responsabilità della gestione ordinaria e straordinaria. Purtroppo non raramente le parrocchie, i parroci e i laici che fanno parte dei consigli pastorali faticano assai a comprendere che assieme ai benefici connessi alla costituzione di un nuovo soggetto giuridico vi è

³⁸ La responsabilità giuridica e morale di un laico che collabora con il parroco in ordine alla gestione di un'attività propria della parrocchia è inferiore rispetto a quella derivante dall'essere nominato membro di un consiglio di amministrazione di una fondazione o di una società.

³⁹ L'attività può essere commerciale (una scuola) o non commerciale (un centro d'ascolto, una mensa per i poveri, un centro di aggregazione giovanile senza contributi). Nel caso l'attività sia già esistente occorre verificare quale sia lo strumento giuridico più adatto per trasferirla al nuovo soggetto: comodato di azienda, affitto di azienda, cessione di azienda.

anche il dovere di osservare tutte le norme previste dall'ordinamento civile per il suo funzionamento: per esempio, l'ineludibile e irriducibile autonomia riconosciuta ai membri del Consiglio di Amministrazione⁴⁰, la necessità di osservare le norme relative alla convocazione, alla deliberazione e alla verbalizzazione degli atti del Consiglio di Amministrazione (e per le associazioni dell'Assemblea dei soci), l'insuperabile separazione tra il patrimonio dell'ente e quello delle parrocchie⁴¹.

Nel secondo caso, invece, la parrocchia deve semplicemente trasferire un'attività ad un altro soggetto (imprenditore individuale o societario, associazione o fondazione promossa da soggetti diversi dalle parrocchie)⁴². È evidente che nessun potere rimane in capo alle parrocchie, neppure quello di indirizzo, e l'attività esce definitivamente dal mondo ecclesiastico.

7.2 Il trasferimento di attività a società cooperative

Particolare attenzione merita l'ipotesi di trasferire un'attività parrocchiale ad una società cooperativa. Negli ultimi anni sono infatti cresciute le richieste da parte delle parrocchie di potersi avvalere di questo tipo di soggetto societario per gestire proprie attività, forse sollecitate dal fatto che le agevolazioni fiscali riconosciute dall'ordinamento sono assai significative.

Di per sé non vi è un impedimento assoluto a trasferire un'attività parrocchiale ad una cooperativa, ma occorre che la parrocchia e il parroco siano coscienti dei vincoli e dei condizionamenti implicati in questa decisione:

- proprio in ragione delle agevolazioni di natura civile e fiscale le società cooperative sono soggette a limiti normativi e a controlli tesi ad evitare un loro uso speculativo o elusivo (per es. i soci hanno lo stesso peso in assemblea a prescindere dalle quote possedute; il patrimonio residuo deve essere destinato a fondi mutualistici e non può essere ripartito tra i soci; occorre un numero minimo di soci; l'attività svolta deve garantire una reale mutualità prevalente), e ciò impedisce qualsiasi possibilità di uso strumentale da parte delle parrocchie⁴³ (art. 2511 e ss. c.c.);
- ancor più vincolate sono le cooperative sociali (disciplinate dalla L. 381/1991), in quanto le attività gestite devono essere riconducibili ai soli

⁴⁰ Il Consiglio di Amministrazione risponde allo statuto e all'Assemblea dei soci (nelle associazioni) e al solo statuto (nelle fondazioni).

⁴¹ Le associazioni e le fondazioni che vogliono mantenere la qualifica di enti non commerciali e di enti senza scopo di lucro (sono due profili connessi ma radicalmente distinti) non possono trasferire all'esterno parte del patrimonio (es. la liquidità eccedente) in quanto godono di agevolazioni tributarie.

⁴² È il caso, per esempio, di un esercizio commerciale che non riveste più alcun interesse per la parrocchia e la Comunità Pastorale, oppure un centro sportivo che negli anni si è reso del tutto autonomo e indipendente dalla parrocchia e per il quale si intende formalizzare la separazione.

⁴³ Nei fatti è assai difficile che una o poche parrocchie possano controllare una cooperativa. Pertanto la partecipazione delle parrocchie nella cooperativa accanto a

settori «*socio sanitario ed educativo*» o essere «*finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate*» (art. 1).

Già per questi motivi si deve escludere che la forma cooperativa possa essere adottata dalle parrocchie per gestire in via strumentale un'attività⁴⁴.

7.3 Associazione di parrocchie e di persone fisiche

Nel caso di costituzione di una associazione occorre riflettere attentamente circa la composizione della compagine associativa, in quanto la presenza di parrocchie (persona giuridica rappresentata dal parroco) e di persone fisiche è una situazione di scarsa utilità ma di rilevante pericolosità.

Vi è infatti una profonda disomogeneità tra la natura del socio-parrocchia rispetto al socio-persona fisica, differenza che subito emerge in riferimento alla capacità dei soci di mettere in primo piano interessi ultra individuali, e alla capacità patrimoniale di rispondere dei debiti contratti dall'associazione.

Infatti un'associazione formata solo da parrocchie ha oggettivamente una maggior capacità di perseguire sempre interessi collettivi rispetto a quanto possono fare un gruppo di soci persone fisiche⁴⁵.

Se a ciò si aggiunge che assai difficilmente i soci-parrocchie potranno avere la maggioranza assembleare che permette loro di indirizzare le scelte dell'ente e la gestione dell'attività, si deve ammettere che una compagine associativa composta da persone fisiche e da parrocchie non sia una soluzione praticabile per gestire attività indirettamente riferite alla Comunità Pastorale.

soci persone fisiche, oltre ad essere difficilmente comprensibile, si rivela inutile e dannosa in quanto, se da un lato non consente un controllo della società, dall'altro potrebbe esporle a responsabilità patrimoniale per fatti determinati dalla maggioranza degli altri soci. L'esito finale sarebbe poi paradossale: l'attività che prima la parrocchia gestiva in assoluta autonomia, ora dovrebbe essere gestita condividendo le scelte con altri soci ma con il rischio di sopportare da sola i debiti. È evidente l'irrazionalità della scelta se la parrocchia intende ridurre i rischi ma mantenere il controllo.

⁴⁴ È anche assolutamente da evitare l'ipotesi di inserire tra i soci della cooperativa il parroco o i sacerdoti, al posto delle parrocchie, immaginando così di poter controllare l'ente senza coinvolgere la parrocchia. Innanzitutto il can. 286 proibisce ai chierici di esercitare, personalmente o tramite altri, l'attività affaristica e commerciale, se non con la licenza della legittima autorità ecclesiastica; inoltre è a tutti evidente (soprattutto ai loro successori) come questa situazione sia causa di non pochi problemi in occasione del trasferimento del sacerdote socio.

⁴⁵ Ovviamente questo giudizio non si fonda sulle capacità e sulla retta intenzione dei singoli e precisi consociati, ma sul fatto che l'ordinamento canonico prevede per la parrocchia una serie di dinamiche utili a superare i particolarismi e ad individuare un interesse più generale (si veda il ruolo dei Consigli parrocchiali, pastorale ed economico e del Direttivo nelle Comunità Pastorali).

7.4 La fondazione di partecipazione

Merita infine di essere considerata anche l'ipotesi di costituire una *fondazione di partecipazione*, nella quale, a differenza di quanto accade nelle semplici fondazioni, ove non è prevista la presenza di "soci", è possibile prevedere anche un organo statutario costituito da un gruppo di persone⁴⁶. A quest'organo lo statuto riconosce anche alcuni diritti e facoltà, quali, per esempio, la nomina di alcuni membri del consiglio di amministrazione oppure la necessità di consultarlo in ordine ad alcune decisioni significative.

Questa soluzione supera il limite congenito delle fondazioni che, diversamente dalle associazioni, mancano istituzionalmente di quel supporto costituito dalla persone fisiche: è infatti a tutti evidente che le attività parrocchiali vivono solo grazie alla dedizione e alla passione di collaboratori volontari.

Le fondazioni permettono invece di limitare un rischio insito nelle associazioni, ovvero di essere esposte al mutare delle compagini associative e delle maggioranze.

7.5 I contratti per trasferire l'attività ad altri soggetti

Un'ultima indicazione riguarda il tipo di contratto da utilizzare per trasferire l'attività da una parrocchia ad un (nuovo) soggetto collettivo.

Il problema è particolarmente rilevante qualora la parrocchia intende semplicemente trasferire ad altri una propria attività senza riservarsi alcun potere di indirizzo.

In questo caso è assai rischioso trasferire l'attività "a tempo determinato" (mediante il contratto di comodato o di affitto di azienda) in quanto la parrocchia non può rifiutarsi di ri-assumere l'azienda alla scadenza del contratto facendosi carico della situazione economica e organizzativa in cui la medesima si trova.

Un esempio può chiarire il pericolo: cedere in affitto d'azienda una scuola per l'infanzia – costituita pressoché totalmente da contratti di lavoro a tempo indeterminato – comporta per la parrocchia il pericolo di dover ri-assumere la gestione di un'azienda decotta (per es. un numero spropositato di nuovi contratti di lavoro a tempo indeterminato o una condizione economica divenuta fallimentare).

In assenza di clausole contrattuali capaci di tutelare la parrocchia, è quindi opportuno che la cessione dell'attività avvenga a titolo definitivo, ovvero alienandola o donandola.

⁴⁶ Questa soluzione permette di inserire all'interno della fondazione delle persone che prestano la loro collaborazione gratuitamente così da sostenere l'attività dell'ente. Per esempio, una fondazione titolare dell'attività di scuola materna potrebbe giovare di questi "partecipanti" per organizzare eventi, aiutare il personale dipendente, svolgere servizi di segreteria, provvedere alla cura delle strutture.

RIAPERTI I TERMINI PER EFFETTUARE LA RIVALUTAZIONE DEI TERRENI E DELLE AREE EDIFICABILI

Ancora una volta per gli enti non commerciali si riapre la possibilità di effettuare la rivalutazione dei terreni, operazione che evita l'emersione di plusvalenze tassabili in occasione della loro vendita.

L'interesse per questa disposizione è legato soprattutto alla possibilità di rivalutare le aree edificabili, la cui alienazione comporta di solito per il venditore un'elevata imposizione a causa della realizzazione di significative plusvalenze costituite dalla differenza tra il prezzo di vendita e il valore fiscalmente riconosciuto. E ciò a maggior ragione, dopo l'emanazione della norma di interpretazione autentica in forza della quale il terreno si considera edificabile a seguito dell'adozione dello strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione da parte della regione e dall'adozione degli strumenti attuativi¹.

A riproporre lo strumento dell'affrancamento delle plusvalenze, cui è possibile aderire entro il prossimo 31 ottobre, è la Finanziaria 2010² che contiene l'ennesima reiterazione del provvedimento originariamente introdotto dalla legge finanziaria per l'anno 2002³; si tratta di una norma che ha visto notevoli adesioni raggiungendo così il duplice obiettivo che ne sta alla base: procurare gettito all'erario e consentire ai contribuenti un risparmio fiscale (a volte anche notevole) rispetto alla tassazione ordinaria.

L'affrancamento, totale o parziale, della plusvalenza avviene mediante la rideterminazione del costo o valore fiscale del terreno ottenuto attraverso il versamento di un'imposta sostitutiva calcolata sul valore attuale del terreno risultante da apposita perizia.

Trattandosi nella sostanza della stessa disposizione prevista dalla norma del 2001, restano valide le circolari e le risoluzioni dell'Agenzia delle entrate emanate in riferimento alle precedenti versioni del provvedimento;

¹ Cf. art. 36, c. 2, D.L. 4.7.2006, convertito con modificazioni dalla L. 4.8.2006, n. 248.

² Cf art. 2, c. 229, L. 23.12.2009, n. 191.

³ Cf art. 7, L. 28.12.2001, n. 448.

si segnalano, in particolare: la Circolare n. 15 del 1° febbraio 2002; la Circolare n. 81 del 6 novembre 2002; la Circolare n. 27 del 9 maggio 2003; la Circolare n. 35 del 4 agosto 2004; la Circolare n. 16 del 22 aprile 2005; la Circolare n. 10 del 13 marzo 2006; la Circolare n. 9 del 30 gennaio 2002 (parr. 7.1 e 7.2); la Circolare n. 55 del 20 giugno 2002 (par. 12); la Risoluzione n. 144 del 10 aprile 2008.

1. IL REGIME ORDINARIO DELLE PLUSVALENZE

Prima analizzare le norme che disciplinano l'affrancamento occorre esaminare la disciplina delle plusvalenze immobiliari di cui agli articoli 67 e 68 del TUIR; il primo identifica le *fattispecie imponibili*, il secondo disciplina la *determinazione dei costi deducibili* dal prezzo di vendita.

Sono *assoggettate a tassazione* le plusvalenze realizzate dalla vendita:

- di terreni che sono stati oggetto di lottizzazione da parte dell'ente;
- di aree edificabili, tenendo conto che – come stabilito dall'articolo 36, comma 2, del decreto legge 223/2006 – il terreno si considera edificabile a seguito dell'adozione dello strumento urbanistico generale adottato dal comune, a prescindere dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi;
- di terreni agricoli acquisiti da meno di cinque anni, tenendo conto che in caso di immobili ricevuti in donazione il periodo di cinque anni decorre dalla data di acquisto da parte del donante.

Va inoltre tenuto presente che potrebbero essere assimilati alle aree edificabili anche i fabbricati che ricadono in un Piano di recupero (da cui discende la possibilità di sviluppare, in termini di incremento, le cubature esistenti) qualora gli strumenti urbanistici ne prevedano la demolizione; infatti, secondo l'Amministrazione finanziaria in tal caso l'oggetto della compravendita non sono i fabbricati, «*ma l'area su cui gli stessi insistono, riqualificata in relazione alla potenzialità edificatorie in corso di definizione*» (Ris. 395/2008).

Il *costo deducibile* fiscalmente riconosciuto è diversamente stabilito, a seconda della tipologia di immobile alienato e della modalità di acquisto da parte dell'ente; in particolare:

a) nell'ipotesi di lottizzazione di terreni:

- se il terreno è stato acquisito a titolo oneroso viene assunto come costo il prezzo di acquisto aumentato di ogni altro costo inerente il bene;
- se il terreno è stato acquisito a titolo oneroso oltre 5 anni prima dell'inizio della lottizzazione, viene assunto come costo il valore normale del terreno al 5° anno anteriore;
- se il terreno è stato acquisito a titolo gratuito (per successione o donazione), viene assunto come costo il valore normale del terreno alla data di inizio della lottizzazione;

- b) nell'ipotesi di terreni agricoli e aree edificabili:
- se il bene è stato acquistato a titolo oneroso, viene assunto come costo il prezzo pagato, aumentato delle spese inerenti e rivalutato in base alla variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati;
 - se il terreno è stato acquisito a titolo gratuito, il costo di acquisto va determinato facendo riferimento al valore dichiarato nella denuncia di successione o nell'atto di donazione, aumentato delle spese inerenti e dell'imposta di successione, rivalutato in base alla variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati⁴.

Quindi l'affrancamento dei terreni riproposto con l'articolo 2, comma 229 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, consente di assumere, in luogo del costo determinato come sopra, il valore di mercato dei terreni alla data del 1° gennaio 2010, cioè un importo molto più vicino al prezzo di vendita con la conseguenza di una plusvalenza tassabile decisamente minore.

2. I TERRENI OGGETTO DI AFFRANCAMENTO

Tra i soggetti che possono aderire all'affrancamento sono compresi anche gli enti non commerciali⁵, ma limitatamente ai terreni posseduti al di fuori dell'ambito imprenditoriale; si tratta degli immobili posseduti nella "sfera istituzionale" con esclusione, quindi, di quelli inerenti l'attività commerciale eventualmente esercitata.

Rientrano astrattamente nell'ambito oggettivo di applicazione della norma tutti i terreni agricoli e le aree edificabili; di fatto, l'interesse del contribuente a rivalutare il loro valore è limitabile alle ipotesi che costituiscono presupposto per la realizzazione di plusvalenze immobiliari, su terreni posseduti a titolo di proprietà o altro diritto reale⁶, ai sensi dell'articolo 67, comma 1, lettere a) e b) del TUIR.

⁴ Il diritto alla rivalutazione, escluso dall'art. 68 del TUIR nel caso di provenienza del bene a titolo gratuito, è stato riconosciuto con la Sentenza della Corte Costituzionale del 9.7.2002, n. 328 che ha dichiarato illegittima la diversità di trattamento previsto dalla norma per gli immobili acquistati e quelli ricevuti in donazione, eredità o legato.

⁵ Possono accedervi anche le persone fisiche, le società semplici e i soggetti non residenti privi di una stabile organizzazione nel territorio dello Stato.

⁶ Circa l'inclusione degli immobili posseduti a titolo di diritto reale diverso dalla proprietà si veda l'art. 9, c. 5 del TUIR, in forza del quale «*ai fini delle imposte sui redditi le disposizioni relative alle cessioni a titolo oneroso valgono anche per gli atti a titolo oneroso che importano costituzione o trasferimento di diritti reali di godimento e per i conferimenti in società*». Il principio è ribadito anche in documenti di prassi dell'Agenzia delle entrate; si vedano in particolare la Ris. 12.1.1993, n. 77/020, in base alla quale può ritenersi che la cessione definitiva del diritto di usufrutto e la costituzione di servitù prediali rappresentino atti suscettibili di generare plusvalenze

Sono interessati all'agevolazione, in caso di futura alienazione a titolo oneroso, i terreni di seguito indicati.

a) Terreni agricoli

I terreni a *destinazione agricola* o comunque non edificatoria, suscettibili di generare plusvalenze, ex articolo 67, comma 1, lett. b), se alienati entro cinque anni dal loro acquisto a titolo oneroso o, se ricevuti in donazione, entro cinque anni dall'acquisto da parte del donante.

b) Aree edificabili

I terreni per i quali gli strumenti urbanistici generali adottati dal comune indicano una *destinazione edificatoria*, suscettibili di generare plusvalenze, ai sensi dell'articolo 67, comma 1, lettera b), se alienati, indipendentemente dalla modalità di acquisizione e dal tempo di permanenza nel possesso da parte dell'ente.

c) Terreni espropriati e assimilati

I terreni di cui all'articolo 11, comma 5 della legge 30 dicembre 1991, n. 413⁷ *espropriati*, ceduti volontariamente nel corso di *procedimenti espropriativi* oppure oggetto di *acquisizione coattiva* conseguente ad occupazioni d'urgenza divenute illegittime⁸; a queste ipotesi, previste, si applicano le disposizioni dell'articolo 67, comma 1, lettera b) e, pertanto, generano plusvalenza in caso di alienazione a titolo oneroso, comunque siano stati acquisiti dall'ente e a prescindere dalla durata del possesso.

d) Terreni oggetto di lottizzazione

I terreni *lottizzati o oggetto di opere intese a renderli edificabili* da parte del contribuente, suscettibili di generare plusvalenze rilevanti ex articolo 67, comma 1, lettera a) al momento della loro vendita, anche parziale.

L'Agenzia delle entrate nella Risoluzione 24 luglio 2008, n. 319 afferma che per configurare lottizzato un terreno è sufficiente il completamento della procedura amministrativa culminante nell'approvazione del piano di lottizzazione e nella stipula della relativa convenzione tra il comune e i possessori dei terreni ricadenti nel piano, a prescindere dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Tale interpretazione è condivisa anche dalla giurisprudenza; si veda, in particolare la Sentenza della Corte di Cassazione del 14 dicembre 2007, n. 26275 nella quale i Supremi Giudici affermano che «*la lottizzazione di*

imponibili ex art. 67, c. 1, lett. a) e b) del TUIR e la Ris. 10.10.2008, n. 379, relativa al realizzo di plusvalenze ex art. 67, c. 1, lett. b) per effetto della costituzione di una servitù prediale a tempo determinato su un fondo agricolo posseduto da meno di 5 anni.

⁷ Si tratta dei terreni destinati ad opere pubbliche o ad infrastrutture urbane all'interno delle zone omogenee di tipo A, B, C, D di cui al D.M. 2.4.1968, n. 1444, definite dagli strumenti urbanistici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica ed economica e popolare di cui alla L. 18.4.1962, n. 167.

⁸ Con la Circ. 6.11.2002, n. 81 l'Agenzia delle entrate ha esplicitamente indicato questa tipologia di terreni tra quelli per i quali si può rivalutare il valore ai fini fiscali; v. oltre più in dettaglio.

un'area a scopo edilizio si completa e diviene perfetta con la stipulazione di apposita convenzione, in quanto l'autorizzazione alla lottizzazione deve considerarsi subordinata a tale stipulazione. È quanto afferma, con orientamento consolidato, la giurisprudenza del Consiglio di Stato. La convenzione è condizione sospensiva di efficacia del provvedimento di autorizzazione: condizione operante ex lege, indipendentemente dalla apposizione di una riserva in questo senso nel testo del provvedimento, con la conseguenza che il provvedimento di approvazione del piano di lottizzazione da parte del Comune non produce effetti in favore del privato sino a che la stipulazione non sia intervenuta (Sez. 4[^], 11 aprile 1978, n. 284; Sez. 4[^], 3 febbraio 1981, n. 129; Sez. 5[^], 27 dicembre 1988, n. 863; Sez. 5[^], 1 febbraio 1989, n. 82; Sez. 5[^], 21 ottobre 1991, n. 1230)».

e) Fabbricati rientranti nei Piani di recupero

Potrebbero essere assimilati alle aree edificabili anche i fabbricati che ricadono in un Piano di recupero (da cui discende la possibilità di sviluppare, in termini di incremento, le cubature esistenti) qualora gli strumenti urbanistici ne prevedano la demolizione; infatti, secondo l'Amministrazione finanziaria in tal caso l'oggetto della compravendita non sono i fabbricati, «*ma l'area su cui gli stessi insistono, riqualificata in relazione alla potenzialità edificatoria in corso di definizione*»⁹.

f) Terreni già rivalutati

Possono essere rivalutati anche i terreni che sono stati oggetto delle "precedenti versioni" della rivalutazione di cui sono stati riaperti i termini; la nuova rivalutazione potrà essere effettuata sia nel caso in cui il valore del terreno precedentemente affrancato sia aumentato, ma anche nel caso in cui sia diminuito. Tale ipotesi, come si vedrà più oltre, comporta particolari conseguenze.

I terreni e le aree *devono essere posseduti alla data del 1° gennaio 2010*.

La legge stabilisce che il valore indicato dal perito costituisce valore minimo di riferimento ai fini delle imposte d'atto (registro, ipotecaria e catastale) e, in quanto tale, deve essere indicato nell'atto di trasferimento¹⁰; ne consegue, come precisato dall'Agenzia delle entrate, che gli immobili devono ancora risultare in possesso del contribuente alla data in cui viene asseverata la perizia di stima¹¹.

L'Agenzia delle entrate ha inoltre chiarito che il valore determinato dalla perizia potrà essere assunto come valore iniziale per il calcolo delle plusvalenze, ma soltanto per quelle realizzate successivamente alla asseverazione dell'atto di stima, fermo restando il termine fissato per la scadenza del pagamento dell'imposta sostitutiva; pertanto la vendita dovrà avvenire dopo l'asseverazione della perizia, anche se non necessariamente prima del pagamento dell'imposta sostitutiva versata entro il termine prescritto¹².

⁹ Ris. 22.10.2008, n. 395.

¹⁰ Cf art. 5, L. 448/2001.

¹¹ Cf Circ. 22.4.2005, n. 16.

¹² Cf Circ. 1.2.2002, n. 15

3. GLI ADEMPIMENTI

Per riallineare il costo o valore fiscale storico dei terreni posseduti al valore di mercato gli enti interessati devono provvedere a due adempimenti: stimare il valore del bene e versare un'imposta sostitutiva.

a) La perizia

Per valutare il terreno occorre incaricare un professionista di redigere una *perizia asseverata* di stima riferita al valore del terreno alla data del 1° gennaio 2010. Il soggetto incaricato della perizia deve essere scelto tra gli iscritti all'Albo degli ingegneri, architetti, geometri, dottori agronomi, agrotecnici, periti agrari, periti industriali con specializzazione edile ovvero tra gli iscritti al ruolo dei periti e degli esperti tenuti presso le Camere di commercio industria, artigianato e agricoltura.

La perizia, dalla quale devono risultare, oltre al valore del bene, i dati identificativi del suo estensore e il codice fiscale dell'ente proprietario dell'immobile, deve essere redatta e asseverata *entro il 2 novembre 2010*. La norma fissa la scadenza al 31 ottobre che, però, cade in domenica; viene pertanto spostata al primo giorno lavorativo successivo¹³.

Il costo sostenuto per l'onorario professionale relativo alla redazione della perizia aumenta il nuovo costo fiscale del terreno, e concorre pertanto a ridurre la plusvalenza conseguita tramite la cessione a titolo oneroso del terreno rivalutato.

b) Il versamento dell'imposta sostitutiva

Il secondo adempimento da rispettare per ottenere la rivalutazione del terreno è il versamento dell'*imposta sostitutiva pari al 4%* del valore del terreno risultante dalla perizia giurata. L'imposta può essere versata, a scelta del contribuente:

- in un'unica rata, entro la data del 2 novembre 2010¹⁴;
- in un massimo di tre rate annuali di pari importo, scadenti, rispettivamente, la prima il 2 novembre 2010; la seconda il 31 ottobre 2011; la terza il 31 ottobre 2012.

Nel caso di versamento rateale sulle rate successive alla prima maturano gli interessi di mora, computati al tasso del 3% annuo, da corrispondere contestualmente al versamento di ciascuna rata.

Per il versamento dell'imposta deve essere utilizzato il modello F24; è possibile compensare, in tutto o in parte, l'importo dovuto a titolo di imposta sostitutiva con crediti fiscali o contributivi.

Il riconoscimento del valore di perizia quale valore fiscale del terreno

¹³ Cf art. 18, D.Lgs. 241/1997.

¹⁴ V. nota 12.

rilevante ai fini del calcolo della plusvalenza è subordinato al versamento dell'imposta sostitutiva; pertanto l'omesso versamento entro il termine del 2 novembre 2010 dell'imposta, per l'intero ammontare o limitatamente alla prima rata, comporta che la plusvalenza continua ad essere computata assumendo come valore quello "storico", ancorché sia stata redatta la perizia asseverata.

Inoltre, qualora si sia optato per il pagamento rateale dell'imposta, l'omesso versamento delle rate successive alla prima comporta l'iscrizione a ruolo dei relativi importi ai sensi dell'articolo 12 del D.P.R. 602/1973¹⁵, in questo caso, però, non è pregiudicato il perfezionamento della rivalutazione.

Infine occorre considerare che per l'omissione del primo versamento entro il termine prescritto non è possibile ricorrere al ravvedimento operoso, ma è invece possibile ricorrere a questo strumento per regolarizzare l'omesso versamento delle rate successive alla prima.

4. GLI EFFETTI DELLA RIVALUTAZIONE

La rivalutazione opera tanto agli effetti delle imposte dirette quanto di quelle indirette.

Come visto sopra nell'ambito delle *imposte dirette* la rivalutazione consente di calcolare la plusvalenza da assoggettare a tassazione assumendo come *costo fiscale deducibile dal prezzo di vendita il valore del bene risultante dalla perizia* asseverata di stima aumentato del costo sostenuto per la redazione della perizia.

Questa regola conosce però un'eccezione, costituita dalla possibilità che il terreno sia ceduto per un corrispettivo inferiore al valore di perizia: in questo caso gli effetti della rivalutazione sono sconosciuti e la plusvalenza torna a computarsi assumendo il costo fiscale originario, determinato in base ai criteri ordinari stabiliti dall'articolo 68 del TUIR (cf Circ. 81/2002)¹⁶.

Sempre in tema di effetti dell'affrancamento sulle imposte dirette, va evidenziato che per il periodo successivo alla data di riferimento della perizia, il costo fiscale, costituito dal valore di perizia e dal costo della stessa, può essere incrementato dei costi inerenti eventualmente sostenuti nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2010 (data di riferimento della perizia) e

¹⁵ Fa eccezione il caso, come meglio si vedrà di seguito, in cui le rate successive alla prima non siano state versate in quanto è stata effettuata una nuova rivalutazione dello stesso terreno.

¹⁶ Tuttavia, anche in questo caso, il costo fiscale rideterminato, costituito dal valore di perizia aumentato del costo sostenuto per la redazione della stessa, continua a rilevare in due casi: qualora si tratti di trasferimenti determinati da procedimenti di espropriazione o di cessioni di terreni edificabili già rivalutati effettuate da imprenditori agricoli; si vedano, rispettivamente, la Circ. 4.8.2004, n. 35 e la Circ. 22.4.2005, n. 16.

la data di vendita. Inoltre qualora si tratti di terreni agricoli e aree edificabili, il costo fiscale può essere rivalutato in base alla variazione dell'indice ISTAT registrata nel periodo compreso tra la data di riferimento della perizia e quella della vendita.

La rivalutazione dei terreni genera conseguenze anche nell'ambito delle *imposte indirette* (di registro, ipotecaria e catastale) dovute in occasione dell'alienazione del bene: il valore indicato nella perizia di stima costituisce infatti il valore minimo di riferimento ai fini della tassazione del trasferimento. Pertanto, ove il valore indicato nell'atto di alienazione fosse inferiore a quello della perizia, gli Uffici finanziari potranno riliquidare le imposte assumendo quale base imponibile il valore di perizia, con le relative conseguenze in termini di applicazione di sanzioni ed interessi. La norma ha un intento antielusivo essendo finalizzata ad assicurare coerenza nella valutazione economica dei beni, ai fini delle imposte sul reddito (determinazione delle plusvalenze) e ai fini delle imposte sui trasferimenti¹⁷.

È comunque prevista la possibilità di indicare nell'atto di trasferimento un corrispettivo inferiore al valore di perizia qualora, tra la data di riferimento di quest'ultima e quella della cessione, siano sopravvenuti eventi che hanno determinato il deprezzamento del terreno (siano essi dovuti a cause naturali, come ad esempio alluvioni o frane, oppure alla pianificazione urbanistica, come ad esempio le varianti al Piano regolatore) con la conseguente perdita o riduzione della sua attitudine edificatoria. In questi casi, per evitare di incorrere nell'accertamento, è essenziale segnalare gli eventi occorsi in sede di rogito notarile.

5. LA RIVALUTAZIONE DI UN TERRENO GIÀ RIVALUTATO

È possibile procedere alla rivalutazione di un terreno che sia stato oggetto di una delle precedenti versioni della norma ora riproposta.

I motivi per procedere ad un nuovo affrancamento possono essere due: l'aumento o la diminuzione del valore precedentemente affrancato.

Mentre nel primo caso il motivo del nuovo affrancamento è del tutto evidente (usufruire di un valore più elevato da utilizzare come costo deducibile), per comprendere la necessità di "rivalutare al ribasso" occorre tenere conto che, come già visto sopra, nel caso in cui nell'atto di trasferimento sia indicato un valore inferiore a quello rivalutato, tornano applicabili le regole ordinarie di determinazione delle plusvalenze.

Qualora si ritenga opportuno rideterminare nuovamente il valore del bene alla data del 1° gennaio 2010, dovrà essere predisposta una nuova perizia giurata di stima del valore del terreno e procedere al versamento dell'intera imposta sostitutiva sul nuovo valore del terreno.

Tale procedura è stata più volte ribadita dall'Amministrazione finanziaria in occasione dei precedenti slittamenti del termine di riferimento stabilito

¹⁷ Cf Circ. 81/2002 e 15/2004.

per il possesso del bene¹⁸. In particolare nella Circolare 10/2006 l'Agenzia ha ricordato che in questi casi il contribuente «*può esclusivamente richiedere il rimborso dell'imposta sostitutiva precedentemente versata*», a mezzo di istanza di rimborso e senza possibilità di utilizzare l'istituto della compensazione.

Va segnalato che in riferimento ai termini entro i quali è possibile esercitare il diritto di conseguire il rimborso dell'imposta sostitutiva versata in relazione a precedenti rivalutazioni dello stesso terreno la posizione dell'Agenzia delle entrate è immotivatamente restrittiva. Nella Risoluzione 10 giugno 2008, n. 236 sostiene infatti che l'istanza di rimborso deve essere presentata entro 48 mesi dalla data del versamento, applicando il termine decadenziale prescritto per l'esperibilità dei rimborsi dall'articolo 38 del D.P.R. 602/1973 invece di quello previsto l'articolo 21 del decreto legislativo 546/1992, in base al quale l'istanza di rimborso può essere presentata entro due anni dalla data in cui si è verificato il presupposto per la restituzione dell'imposta.

Di diverso avviso, però, la giurisprudenza di merito che si esprime a favore dei contribuenti; infatti, secondo le Commissioni Tributarie chiamate a giudicare i ricorsi avverso il diniego del rimborso, sussiste il diritto al rimborso ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 546/1992¹⁹.

Inoltre l'Agenzia delle entrate ha affrontato anche l'ipotesi che nella precedente rivalutazione il contribuente si sia avvalso della rateazione dell'imposta sostitutiva dovuta chiarendo che non vi è obbligo a versare la rata o le rate successive relative alla precedente rideterminazione del valore del terreno²⁰. In pratica, se il terreno che si decide di rivalutare è stato oggetto di rivalutazione eseguita in forza dell'ultima proroga – quella che aveva portato il termine al 31 ottobre 2008 – per la quale è stato scelto il pagamento rateale, si può evitare il versamento della terza rata (che scadrebbe il 31 ottobre 2010).

6. CHIARIMENTI DI PRASSI SU IPOTESI PARTICOLARI

Circa le modalità e le condizioni per l'applicazione della rivalutazione in una serie di ipotesi particolari vanno tenuti presenti i chiarimenti forniti dall'Agenzia delle entrate, nella Circolare n. 81 del 6 novembre 2002.

¹⁸ Si vedano le Circ.: n. 27 /2003, n. 35 /2004, 16 /2005 e 10 /2006.

¹⁹ In senso contrario la giurisprudenza; si vedano le Sentenze: Commissione Tributaria Provinciale di Torino n. 201 del 12.10.2009; Commissione Tributaria Provinciale di Forlì n. 117 del 22.7.2009; Commissione Tributaria Provinciale di Torino n. 88 dell'1.7.2009; Commissione Tributaria Provinciale di Prato n. 24 del 23.4.2009; Commissione Tributaria Provinciale di Modena n. 71 del 14 .4.2009.

²⁰ Cf Circ. 9.5.2003, n. 27.

a) Terreni posseduti in comunione e terreni gravati da usufrutto

A proposito dei terreni posseduti in comunione *pro indiviso* nell'ipotesi che solo uno o alcuni dei comproprietari intendessero effettuare la rivalutazione, l'Agenzia ritiene possibile la rivalutazione parziale e offre le indicazioni pratiche di comportamento: per determinare la quota di terreno da affrancare, il condomino intenzionato ad effettuare la rivalutazione dovrà valutare mediante perizia giurata di stima il valore dell'intera area alla data del 1° gennaio 2010 e quindi assoggettare all'imposta sostitutiva la percentuale di tale valore corrispondente alla propria quota di comproprietà; il versamento dell'imposta deve essere versato distintamente da ciascun comproprietario interessato all'agevolazione, per la relativa quota di spettanza. Al momento della cessione, i condomini che si sono avvalsi della procedura di rivalutazione calcoleranno la plusvalenza ad essi attribuibile contrapponendo alla parte di corrispettivo corrispondente alla propria quota di comproprietà il valore di tale quota come definita in sede di affrancamento (aumentato delle spese di perizia sostenute e rimaste a loro carico). Gli altri condomini, invece, determineranno la plusvalenza loro imputabile facendo riferimento agli ordinari criteri indicati dall'articolo 68 TUIR.

Analogamente la rivalutazione viene ammessa dall'Agenzia delle entrate in caso di coesistenza di più diritti reali sul medesimo terreno riferibili a soggetti diversi (ad es. usufruttuario e nudo proprietario); ciascuno di essi ha diritto ad avvalersi della facoltà di rivalutare con riferimento al proprio diritto, a prescindere dalla scelta operata dal titolare di altro diritto reale sul medesimo immobile. Ai fini dell'individuazione del valore del diritto di usufrutto e, per differenza, della nuda proprietà, occorre adottare i criteri indicati dall'articolo 48 del D.P.R. 131/1986 applicando, nei casi di usufrutto a vita, i coefficienti riportati nel prospetto allegato al decreto²¹.

b) Terreni oggetto di provvedimenti di espropriazione

Altro tema affrontato dall'Agenzia riguarda i casi di esproprio, le cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi e le acquisizioni coattive a seguito di occupazioni di urgenza divenute illegittime relativamente a terreni destinati ad opere pubbliche o ad infrastrutture urbane. Si tratta di indennità, somme e risarcimenti corrisposti ai proprietari che generano, ai sensi dell'articolo 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, plusvalenze tassabili in quanto redditi diversi. Su tali indennità i soggetti eroganti sono tenuti ad operare una ritenuta a titolo di imposta nella misura del 20%, con facoltà per il contribuente di optare per la tassazione secondo le regole ordinarie dell'articolo 67 TUIR in sede di dichiarazione annuale dei redditi; in questo caso la ritenuta subita si considera effettuata a titolo di acconto. Il dubbio circa l'applicabilità delle disposizioni sull'affrancazione, originato dal-

²¹ Cf Circ. dell'Agenzia delle entrate 9.5.2003, n. 27, par. 2.2.

la particolare modalità di tassazione delle indennità in questione, viene positivamente risolto dalla circolare in quanto l'articolo 11 della legge 413 del 1991 contiene un espresso rinvio all'articolo 67 del TUIR. Perché la plusvalenza possa essere affrancata, però, è necessario che il contribuente assoggetti i redditi in questione alla tassazione ordinaria come previsto dal citato articolo 67. Dal momento che anche in caso di rivalutazione il soggetto erogante resta obbligato ad effettuare la ritenuta del 20%, il contribuente ne recupererà l'ammontare indicandola nella dichiarazione annuale dei redditi per scomputarla dall'imposta dovuta o chiederla a rimborso.

c) Rivalutazione di particelle catastali dichiarate parzialmente edificabili

Altra situazione abbastanza comune in relazione alla quale erano state evidenziate incertezze interpretative risolte dall'Agenzia delle entrate è il caso di un'unica particella catastale per la quale gli strumenti urbanistici prevedono destinazioni differenti, dichiarando edificabile solo una porzione della stessa. Dato che in tali ipotesi il contribuente è normalmente interessato ad operare la rivalutazione limitatamente alla parte dichiarata edificabile, il dubbio riguardava l'obbligo di provvedere al frazionamento dell'area in corrispondenza delle diverse destinazioni urbanistiche attribuite prima di operare la rivalutazione oppure se fosse possibile frazionare il terreno in un momento successivo, presumibilmente quello della vendita della sola porzione edificabile. L'Agenzia, considerato che il principio di trasparenza dell'azione amministrativa esige una precisa individuazione dell'oggetto del provvedimento, ritiene che lo strumento urbanistico sia sufficiente ad identificare la porzione di area edificabile e che non sia quindi necessario procedere ad un preventivo frazionamento dell'area.

d) Terreni edificabili acquistati per effetto di successione o donazione

La circolare interviene anche sulla problematica che riguarda il valore da assumere come prezzo di acquisto nella determinazione delle plusvalenze derivanti dalla vendita di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria acquisiti gratuitamente dopo l'abolizione dei tributi di successione e donazione per concludere che occorre assumere come costo di acquisto il valore dichiarato nelle relative denunce e atti registrati, indipendentemente dalla circostanza che il trasferimento a titolo gratuito non sconti più – ordinariamente e con l'eccezione delle imposte ipotecarie e catastali – alcun tributo. I trasferimenti riguardanti questa ipotesi sono quelli successivi al 25 ottobre 2001 e precedenti al 3 ottobre 2006, data dalla quale ha effetto la reintroduzione dell'imposta di successione e donazione disposta con l'articolo 2, commi 47-53 del decreto legge 262/2006.

7. IL CALCOLO DELLA CONVENIENZA DELLA RIVALUTAZIONE

La possibilità di affrancare la plusvalenza può consentire un risparmio, a volte notevole, di imposte dirette. Per valutare, nella prospettiva di una futura cessione a titolo oneroso, la convenienza di rivalutare i terreni posseduti al 1° gennaio 2010, occorre confrontare le imposte dovute sulla plusvalenza calcolata applicando gli ordinari criteri definiti dall'articolo 68 del TUIR con il costo dell'operazione di affrancamento, pari alla somma dell'imposta sostitutiva e del costo della perizia.

Chiariamo la procedura con un esempio.

Si ipotizzi di essere in procinto di cedere un terreno edificabile per un prezzo concordato di euro 350.000, prezzo che corrisponde al valore di mercato, quindi sostanzialmente uguale a quello che risulterebbe dalla perizia giurata, aumentato del costo della stessa. Si ponga inoltre che il bene, acquisito quando la sua destinazione urbanistica era agricola, abbia un costo fiscalmente riconosciuto pari a euro 10.000.

Calcolo del carico fiscale ai fini delle imposte sui redditi:

a) senza affrancamento della plusvalenza

l'imposta (IRES) è calcolata come segue:

prezzo	-	costo fiscale	=	plusvalenza	x	aliquota	=	IRES
350.000	-	10.000	=	340.000	x	27,5%	=	93.500

b) con affrancamento della plusvalenza

l'imposta (sostitutiva) è calcolata come segue:

valore di perizia	x	aliquota	=	imposta sostitutiva
350.000	x	4%	=	14.000

L'imposta sostitutiva, che nell'esempio consente un risparmio fiscale notevole, resta conveniente fino a quando la tassazione IRES della plusvalenza uguaglia l'imposta sostitutiva.

Naturalmente, gli enti che hanno diritto alla riduzione dell'aliquota IRES disposta dall'articolo 6 del D.P.R. 600/1973 devono effettuare il calcolo dimezzando l'aliquota del 27,5%. Va infatti ricordato che, purché dotati di personalità giuridica, un buon numero di enti non commerciali, gode di questa agevolazione; si tratta di:

- parrocchie, diocesi, seminari, istituti religiosi, fondazioni di culto, associazioni di fedeli e, in generale, tutti gli enti ecclesiastici; la disposizione agevolativa, che fa riferimento agli «enti il cui fine è equiparato per legge a quello di beneficenza o di istruzione», si applica agli enti della Chiesa

cattolica in forza della equiparazione prevista dall'articolo 7, comma 3 dell'Accordo di revisione del Concordato Lateranense, (L. 25.3.1985, n. 121) in cui è stabilito che *«agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione»*;

- enti di assistenza sociale, società di mutuo soccorso, enti ospedalieri, enti di assistenza e beneficenza;
- istituti di istruzione e istituti di studio e sperimentazione di interesse generale che non hanno fine di lucro, corpi scientifici, accademie, fondazioni e associazioni storiche, letterarie, scientifiche, di esperienze e ricerche aventi scopi esclusivamente culturali.

Hanno inoltre diritto all'aliquota agevolata anche le ex IPAB; l'articolo 4, comma 2 del decreto legislativo 207 del 2001 dispone infatti che *«alle istituzioni riordinate in aziende di servizi o in persone giuridiche private si applicano le disposizioni contenute nell'art. 6 del D.P.R. 601/1973, alle condizioni ivi previste»*.

I PROVVEDIMENTI DI RIVALUTAZIONE

Norma	Data possesso terreni	Termine adempimenti
Art. 7, L. 448/2001	1.1 2002	30.9.2002 prorogato prima al 30.11.2002 (art. 4, c. 3, D.L. 209/2002) e poi al 16.12.2002 (D.L. 209, conv. L. 265/2002)
Art. 2, c. 2, D.L. 282/2002 (conv. L. 27/2003)	1.1.2003	16.5.2003 prorogato al 16.3.2004 (art. 39, c. 14- <i>undecies</i> , D.L. 269/2003)
Art. 6- <i>bis</i> , D.L. 355/2003 (conv. L. 47/2004)	1.7.2003	30.9.2004 prorogato al 30.6.2005 (art. 1, c. 376, L. 311/2004)
Art. 11- <i>quaterdecies</i> , c. 4, D.L. 203/2005 (conv. L. 248/2005)	1.1.2005	30.6.2006
Art. 1, c. 91, L. 244/2007	1.1.2008	30.6.2008
Art. 4, c. 9- <i>ter</i> , D.L. 97/2008 (conv. L. 129/2008)	1.1.2008	31.10.2008
Art. 2, c. 229, L. 191/2009	1.1.2010	31.10.2010

LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA. INTRODUZIONE

1. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA QUALE STRUMENTO DI CONFORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ PRIVATA

L'articolo 42 della Costituzione, al secondo comma, statuisce: «*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*».

La nostra Carta costituzionale, da un lato, afferma che la legge – fonte normativa primaria¹ – deve riconoscere e garantire la proprietà privata, dall'altro stabilisce che, sempre la legge, deve conformarla in modo da assicurarne la funzione sociale e renderla accessibile a tutti.

Per quanto riguarda la proprietà immobiliare è il potere di governo del territorio – riconosciuto in capo al potere pubblico *ergo* dalla amministrazione pubblica – a conformare le proprietà in modo da assicurarne la funzione sociale².

La proprietà viene conformata dall'amministrazione pubblica in base alla legge ed opera concretamente attraverso atti amministrativi adottati dalle Amministrazioni competenti.

Come è stato acutamente sintetizzato, «*il nostro ordinamento attribuisce all'amministrazione in primis quella comunale ma anche ad altri soggetti attributari di competenze latu sensu pianificatorie (autorità di bacino, autorità paesaggistica, autorità del parco, provincia) il potere discrezionale di conformare i suoli con competenze generali il comune, settoriali i soggetti prima richiamati in rapporto agli interessi tutelati*»³.

* Avvocato.

¹ Il "governo del territorio" è materia di legislazione concorrente Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 117, c. 3, della Costituzione.

² Sul potere di conformazione della proprietà si veda: G. MILO, *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, Milano, 2005, 197 e ss.

³ P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007, 184.

La conformazione dell'assetto dei suoli avviene attraverso lo strumento del piano urbanistico comunale⁴, ovvero quello di settore quando si tratta di competenza attribuita ad altri soggetti istituzionali, come individuati dalla normativa nazionale e da quella regionale di dettaglio.

Il piano urbanistico comunale generale contiene una serie di prescrizioni e previsioni sull'utilizzo e sviluppo del territorio con riferimento tanto alle aree private quanto a quelle pubbliche. Spesso le prescrizioni del piano comunale necessitano dell'adozione di piani urbanistici di esecuzione variamente denominati (piani particolareggiati, piani di lottizzazione, piani di recupero, piani per l'edilizia economica e popolare, i programmi integrati variamente denominati nella normativa regionale, e assimilati).

Il privato può essere chiamato "a valle" del piano urbanistico generale ad attuare e specificare le prescrizioni urbanistiche fissate in via unilaterale – seppure attraverso un procedimento "partecipato" dai soggetti interessati⁵ – da parte dell'Amministrazione comunale⁶.

2. L'URBANISTICA PER ACCORDI: GLI ACCORDI "A VALLE"

Lo strumento con cui i privati concordano con l'Amministrazione comunale l'assetto urbanistico specifico ed edilizio di una determinata area – assumendo reciproche obbligazioni – è la c.d. convenzione urbanistica. Il convenzionamento presuppone, come detto, una preventiva pianificazione territoriale da parte del Comune⁷.

Attraverso la convenzione urbanistica vengono, anzitutto, disciplinate le conseguenze derivanti dal maggior carico urbanistico nell'area interessata alla trasformazione e al successivo nuovo (o maggiore) insediamento umano.

Il concetto di carico urbanistico – tratto dalla scienza economica⁸ – deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un

⁴ La finalità essenziale dell'urbanistica e del diritto che la regola è l'organizzazione degli insediamenti umani (così: G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto Urbanistico*, Milano, 2009, p. 51).

⁵ Sul principio di partecipazione nella formazione dei piani urbanistici si veda: G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto Urbanistico* cit., 28.

⁶ Esula dal presente scritto la c.d. urbanistica negoziata a "monte" finalizzata all'individuazione delle regole della pianificazione generale: sulla "criticità" di tale tipologia di accordi si rinvia a: P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti* cit., 185 e ss.

⁷ Sulla nozione e sulla natura della convenzioni urbanistiche: V. MAZZARELLI *Convenzioni e accordi amministrativi. III). Convenzioni urbanistiche*, voce dell' *Enc. Giurd.*, Roma, 1988.

⁸ La nozione di carico urbanistico è stata delineata in questi termini anche dalla giurisprudenza, in particolare nell'ambito della repressione dei reati edilizi e delle misure coercitive applicabili, in quanto l'aggravamento del carico urbanistico è un parametro preso in considerazione per determinare l'entità dell'offesa, nel reato, ad esempio, di lottizzazione abusiva.

elemento primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi), e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas), che deve essere proporzionato all'insediamento primario, ossia al numero degli abitanti insediati, ed alle caratteristiche dell'attività svolta.

Quindi, il carico urbanistico è l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza dal (maggior) numero delle persone insediate su di un determinato territorio.

Il carico urbanistico, pur essendo un concetto non definito dalla vigente legislazione, in concreto è preso in considerazione sia nella disciplina degli *standard* urbanistici⁹, che richiedono l'inclusione, nella formazione dei piani urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone del territorio comunale; sia nell'impegno complessivamente indotto sul sistema delle infrastrutture e della mobilità da parte delle attività insediate (e da insediare).

In questo secondo aspetto, il maggior carico urbanistico determina necessità che sul territorio siano presenti opere di urbanizzazione sia primaria che secondaria¹⁰.

Sono opere di urbanizzazione primaria: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, cavedi multiservizi, cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni.

Sono opere di urbanizzazione secondaria: asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo, strutture e complessi per l'istruzione superiore, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie. Nelle attrezzature sanitarie sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate¹¹.

3. L'ONEROSITÀ DEGLI INTERVENTI EDILIZI: LA DISCIPLINA DEL CARICO URBANISTICO

La convenzione urbanistica – quale strumento giuridico di pianificazione attuativa – disciplina l'intervento edilizio da realizzare.

La legge – proprio al fine di reperire risorse finalizzate alla realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie a supportare il maggior carico

⁹ Gli *standard* urbanistici sono stati definiti sin dal D.M. 2.4.1968, n. 1444.

¹⁰ L'enumerazione delle opere di urbanizzazione è rintracciabile nel D.P.R. 6.6.2001, n. 380 (*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*) nonché dalla disciplina regionale.

¹¹ Cf art. 16, cc. 7, 7-bis e 8, D.P.R. 6.6.2001, n. 380 (*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*).

urbanistico – sottopone all’esborso di contributi di urbanizzazione la realizzazione degli interventi edilizi ammissibili nella zona¹².

Ogni intervento edilizio, sia di nuova costruzione sia di conservazione urbanistico-edilizia, deve essere autorizzato o con il rilascio del permesso di costruire, o quando è ammesso, con la previa presentazione della dichiarazione di inizio attività.

Sono dovuti, pertanto, contributi di urbanizzazione ogniqualvolta venga trasformata a scopo residenziale, industriale, commerciale, turistico eccetera, una area non ancora urbanizzata, e quando per l’effetto di quest’insediamento sia necessario reperire nuovi *standard* e realizzare opere di urbanizzazione primaria e secondaria¹³.

4. I CONTENUTI (MINIMI) DELLE CONVENZIONI URBANISTICHE

La convenzione urbanistica deve regolare anzitutto il reperimento delle aree *standard* e l’individuazione delle opere di urbanizzazione ergo dei contributi di urbanizzazione conseguenti all’utilizzo del territorio da trasformare.

La legge, con riferimento al piano di lottizzazione, individua i contenuti minimi e necessari della convenzione urbanistica:

- a) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria ed eventualmente secondaria;
- b) l’assunzione a carico del proprietario dei contributi relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria;
- c) termini non superiori a dieci anni entro i quali deve essere ultimata l’esecuzione delle opere di urbanizzazione (e delle altre attività edilizie);
- d) congrue garanzie finanziarie per l’adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione¹⁴.

Le somme versate dai privati in forza della convenzione vengono sot-

¹² I parametri generali per la determinazione degli oneri di urbanizzazione, ai quali deve farsi riferimento per il calcolo del contributo dovuto per ciascun intervento edilizio, sono stabiliti dal consiglio comunale, che provvede ad aggiornarli ogni cinque anni, rapportandoli alle variazioni – riscontrate e previste – dei costi per la realizzazione delle relative opere, sulla base di disposizioni e tabelle regionali. Sulla quantificazione degli oneri urbanistici si veda: A. MANDARANO, *Le opere di urbanizzazione a scomputo*, Roma, 2009, 16 e ss.

¹³ Una circolare illustrativa del Ministero dei Lavori pubblici (n. 310 del 1967) definiva il concetto di lottizzazione rilevando che non costituisce lottizzazione il mero frazionamento dei terreni, ma qualsiasi utilizzazione del suolo che, indipendentemente dal frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici a scopo residenziale, turistico o industriale, e conseguentemente comporti la realizzazione delle opere di urbanizzazione occorrenti per le necessità primarie e secondarie dell’insediamento.

¹⁴ Cf art. 28, c. 5, L. 17.8.1942, n. 1150.

tratte dal contributo dovuto a fronte del rilascio degli atti abilitativi all'attività edilizia.

5. LO SCOMPUTO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE O LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE?

In alternativa al pagamento dei contributi di urbanizzazione, il soggetto titolare degli atti abilitativi all'attività edilizia, anche in forza di una convenzione urbanistica, può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, a scomputo, totale o parziale, del contributo dovuto¹⁵.

L'impegno viene formalizzato attraverso la convenzione urbanistica, ed il privato si impegna a eseguire le opere di urbanizzazione necessaria nel rispetto delle norme stabilite dal Codice dei contratti pubblici¹⁶, poiché diviene a tutti gli effetti un organo (indiretto) dell'Amministrazione, in veste di realizzatore di opere pubbliche¹⁷.

Chi assume la realizzazione in via diretta delle opere di urbanizzazione dovrà attivare – al pari di qualunque Pubblica Amministrazione – una procedura di gara per la realizzazione delle opere, a meno che non sia l'Amministrazione stessa ad indire la procedura finalizzata alla realizzazione delle opere urbanistiche previste in convenzione.

Nell'ipotesi in cui sia il privato a gestire la procedura ad evidenza pubblica, e quindi ad occuparsi dell'attività di progettazione, affidamento ed esecuzione delle opere di urbanizzazione, l'Amministrazione dovrà, comunque, svolgere una funzione di vigilanza e di controllo. Anche questi aspetti dovranno essere regolati nella convenzione urbanistica.

6. CONCLUSIONI

Le convenzioni urbanistiche sono, come si è cercato di illustrare seppur per sintesi (e sottrazioni), uno strumento “complesso” che regola situazioni “complesse”.

Si tratta di situazioni in cui coesistono interesse pubblici, che declina-

¹⁵ Si ha “scomputo” quando la legge ammette l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione in luogo del pagamento contributo dovuto. Sulla nozione e funzione dell'istituto si veda: A. MANDARANO, *Le opere di urbanizzazione a scomputo*, cit., 1 e ss.

¹⁶ Le norme di riferimento del D.Lgs. 12.4.2006, n. 163 e ss. mod. (c.d. *Codice dei contratti pubblici*) sono l'art. 32, c. 1, lett. g) e l'art. 122, c. 8.

¹⁷ La qualificazione delle opere di urbanizzazione quali opere pubbliche, sottoposte al regime degli appalti pubblici, è un principio ormai pacifico e affermato per la prima volta dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee con Sent. 12.7.2001, in causa C-399-98. Sull'argomento da ultimo: M. A. QUAGLIA, *Convezioni urbanistiche e lavori pubblici*, Torino, 2009, 1 e ss.

no la “funzione sociale” della proprietà, e interessi privati al “godimento” (o se si preferisce allo sfruttamento) della proprietà privata.

Una molteplicità di prescrizioni normative – sia di fonte europea sia di fonte nazionale sia, sempre più, di fonte regionale – “caricano” le convenzioni urbanistiche della necessaria disciplina di una molteplicità di situazioni per lo più riferibili alla gestione del carico urbanistico e alla esigenza di dotare il territorio di servizi che ne garantiscano la qualità e la vivibilità.

L’urbanistica per accordi soppianta l’urbanistica per atti unilaterali e il consenso sostituisce l’atto autoritativo ma ciò senza potere negare (e, comunque, dequotare) l’interesse pubblico che “conforma” la proprietà privata e non deve esser da essa conformato.

LA COMUNICAZIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE AI SOGGETTI INCARICATI

Come è noto, quando l'Agenzia delle entrate provvede al controllo formale della dichiarazione, ai sensi dell'articolo 36-*bis* del D.P.R. 600/1973 e/o dell'articolo 54-*bis* del D.P.R. 633/1972, informa dell'esito il contribuente mediante un'apposita comunicazione.

Il contribuente, che non ritenga corretto il risultato del controllo, può fornire i chiarimenti necessari entro i trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione. Entro gli stessi trenta giorni può, invece, provvedere a pagare le somme richieste in comunicazione, se effettivamente dovute, usufruendo della riduzione delle sanzioni ad un terzo, come previsto dall'articolo 2, comma 2 del decreto legislativo n. 462 del 1997.

In alternativa alla comunicazione cartacea, inviata direttamente al contribuente, l'Agenzia delle entrate può trasmettere l'esito del controllo automatizzato, mediante un avviso telematico, all'intermediario che ha inviato la dichiarazione per conto del contribuente (art. 2-*bis*, D.L. 203/2005).

Questa modalità è subordinata, ovviamente, alla richiesta di invio dell'avviso telematico all'intermediario ed alla contestuale accettazione da parte di quest'ultimo a riceverlo.

La condizione imprescindibile per l'adozione di tale procedura, pertanto, è costituita appunto dalla apposita manifestazione di volontà espressa in dichiarazione mediante la barratura delle caselle di opzione "Invio avviso telematico all'intermediario" e "Ricezione avviso telematico", inserite nel frontespizio, a cura, rispettivamente, del contribuente e dell'intermediario.

L'intermediario che riceve la comunicazione dell'esito del controllo deve informarne il contribuente entro trenta giorni dalla data in cui l'avviso telematico è reso disponibile nell'applicazione Entratel, a nulla rilevando il momento in cui l'avviso viene prelevato dall'intermediario stesso.

Dal sessantesimo giorno successivo a quello in cui l'avviso telematico è reso disponibile nell'applicazione Entratel, decorre per il contribuente il termine di trenta giorni entro i quali egli può:

* Avvocato, esperto nel contenzioso tributario.

- provvedere al pagamento di quanto richiesto con l'avviso, usufruendo della riduzione della sanzione ad un terzo di quella ordinariamente prevista;
- rivolgersi ai servizi di assistenza dell'Agenzia delle entrate per fornire eventuali chiarimenti in merito a dati o elementi non considerati nella fase di controllo automatizzato, al fine di ottenere l'annullamento o la riduzione della pretesa contenuta nell'avviso.

Questa procedura assicura al contribuente un deciso ampliamento del termine, da trenta a novanta giorni, per regolarizzare la propria posizione e gli permette, inoltre, di essere rappresentato ed assistito direttamente dal professionista, sia nella fase di ricezione della comunicazione, sia anche nell'eventuale successivo intervento presso i servizi di assistenza dell'Agenzia delle entrate per le necessarie correzioni delle risultanze del controllo automatico.

L'intermediario, da parte sua, può utilizzare particolari canali di assistenza, appositamente dedicati e potenziati, che gli consentono di dialogare con gli Uffici senza la necessità di doversi recare fisicamente presso gli stessi.

I canali di assistenza messi a disposizione dall'Amministrazione sono una casella di posta elettronica certificata, PEC, e il servizio CIVIS.

La PEC consente, esclusivamente agli intermediari certificati, di inviare chiarimenti sulle comunicazioni di irregolarità e i documenti, in formato immagine, che si ritiene di sottoporre all'attenzione dell'Agenzia.

Il servizio CIVIS, al quale si accede mediante Pin, attraverso il canale Entratel, permette agli intermediari autenticati di trasmettere all'Agenzia i dati dell'avviso telematico e di chiedere assistenza per la risoluzione delle irregolarità riportate nello stesso. L'operatore dell'Agenzia può chiedere di visionare specifici documenti, che possono essere trasmessi via fax o via mail, e informa via mail l'intermediario circa l'esito della lavorazione. Qualora sia necessario l'assistenza presso uno sportello fisico, l'intermediario può farsi fissare un appuntamento dall'operatore presso l'ufficio che gli è più comodo o può provvedere a scegliere l'ufficio autonomamente.

Il professionista che ha espresso, nella dichiarazione presentata per il contribuente, l'accettazione a ricevere l'avviso telematico, può revocarla entro trenta giorni dalla data in cui l'avviso viene reso disponibile nell'applicazione Entratel, comunicando all'Agenzia delle entrate, tramite l'apposita funzione inserita all'interno della stessa applicazione, la sopravvenuta impossibilità oggettiva di gestire l'esito del controllo automatizzato.

Le cause di impossibilità oggettiva, previste dalla Circolare n. 47 del 4 novembre 2009, sono le seguenti:

- cessazione del rapporto di assistenza con il contribuente;
- impossibilità di reperire il contribuente;
- altre situazioni rilevanti che impediscono la gestione dell'avviso telematico.

In tali casi l'Agenzia delle entrate provvede ad inviare direttamente al

contribuente la comunicazione cartacea, tramite raccomandata con avviso di ricevimento. Tuttavia gli Uffici dell’Agenzia si riservano di verificare l’effettiva sussistenza dei motivi che hanno impedito all’intermediario la gestione dell’avviso telematico ed in caso di gravi, ripetuti ed immotivati rifiuti della gestione degli avvisi possono revocare l’abilitazione al servizio Entratel.

Naturalmente anche in presenza della doppia opzione fatta dal contribuente e dall’intermediario nella dichiarazione dei redditi, l’Agenzia delle entrate può inviare l’esito del controllo automatizzato direttamente al contribuente, in presenza di particolari tipologie di dichiarazioni.

APPROFONDIMENTI

LA SICUREZZA DEGLI IMMOBILI E DELLE STRUTTURE**

Il tema che andiamo a trattare, analizzando i documenti che ne attestano la rispondenza, è relativo alla sicurezza degli immobili e delle strutture.

Andremo a valutare, quindi, quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) toccando il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successivo decreto legislativo 8 agosto 2009, n. 106 (Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro) limitatamente alle parti che possono interessare il contratto d'appalto ed il ruolo della committenza.

1. IL CERTIFICATO DI AGIBILITÀ

Quando parliamo di sicurezza di un immobile generalmente siamo portati a pensare alla sicurezza delle componenti strutturali (le fondazioni, le murature, i solai, il tetto, ecc.).

Vedremo che non è solo così.

Ci poniamo quindi la seguente domanda: *qual è il documento che attesta la sicurezza, l'idoneità di un immobile?* Possiamo rispondere che: il documento che attesta, sotto molteplici aspetti, l'idoneità di un immobile alla destinazione d'uso per la quale è stato progettato e/o modificato, è *il certificato di agibilità*.

Il Capo Primo – Titolo Terzo del D.P.R. 380/2001 disciplina agli articoli 24,25,26 l'agibilità degli edifici. Il certificato di agibilità, in particolare, è disciplinato a livello nazionale dall'articolo 24 del D.P.R. 380/2001.

Prima, però, di addentrarci nello specifico del D.P.R. 380/2001 sarà interessante analizzare i vari aspetti che nel tempo hanno interessato la di-

* Architetto.

** Appunti relativi all'intervento tenuto al 7° Convegno nazionale degli economisti diocesani – Roma, 22-24 febbraio 2010.

sciplina relativa alla agibilità degli immobili.

Dobbiamo ricordare che, in origine, la valutazione dell'agibilità era di tipo igienico-sanitario. Così recitava il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (approvazione del Testo Unico delle leggi sanitarie) all'articolo 220: «*I progetti per le costruzioni di nuove case, urbane o rurali, quelli per la ricostruzione o la sopraelevazione o per modificazioni, che comunque possono influire sulle condizioni di salubrità delle case esistenti debbono essere sottoposti al visto del podestà, che provvede previo parere dell'ufficiale sanitario e sentita la commissione edilizia*».

A seguito della legislazione che ha regolamentato la materia urbanistico-edilizia nel corso dei decenni e dell'intensa attività edificatoria nel nostro paese si sono formate due diverse correnti di pensiero in materia di agibilità degli immobili.

Da un lato la posizione di chi sostiene che l'agibilità deve rispondere solamente alle norme di tipo igienico-sanitario, dall'altro quella di chi ritiene necessaria oltre che la rispondenza alle norme di tutela dell'igiene anche quella relativa alla conformità edilizio-urbanistica.

Anche la giurisprudenza si è pronunciata con sentenze spesso tra di loro contrapposte.

I giudici amministrativi, in particolare, si sono espressi con differenti interpretazioni che nel tempo hanno abbracciato l'una o l'altra delle posizioni su indicate; più coerente invece, nel corso degli anni, è stato l'orientamento della Cassazione.

La Cassazione penale a Sezioni Unite¹ ha affermato «*la necessità di accertare in sede di rilascio del certificato di agibilità la rispondenza della costruzione alla concessione edilizia, agli strumenti urbanistici vigenti, alle condizioni igienico-sanitarie*».

La Cassazione civile² ha affermato che «*nel caso di sospensione dei lavori, il certificato di agibilità non è neppure richiedibile perché la relativa istanza deve essere corredata dalla documentazione attestante, tra l'altro, la conformità della costruzione alla concessione edilizia*».

Come detto all'inizio il certificato che attesta l'idoneità di un immobile, sotto molteplici aspetti, è il certificato di agibilità.

Il D.P.R. 380/2001 ha unificato in un unico termine (agibilità) i due termini (abitabilità ed agibilità) che nel tempo sono stati utilizzati, generando spesso confusione, riferendoli il primo (abitabilità) alla destinazione d'uso generalmente residenziale-direzionale ed il secondo (agibilità) alla destinazione generalmente non residenziale (es. produttiva) oltre che agli aspetti legati all'idoneità statica.

Il legislatore con il D.P.R. 380/2001 ha unificato il termine, ha provveduto a chiarire la definizione di agibilità, ha semplificato la procedura per il rilascio del certificato, ha riunito varie disposizioni in tema di agibilità che ri-

¹ Sent. 30.4.1984, n. 7299 e Sent. 10.1.1994, n. 72.

² Sent. 18.11.2008, n. 27398, Sez. III.

sultavano contenute in varie e diverse normative (pensiamo alla legge sull'abbattimento delle barriere architettoniche, alla legge sulla conformità degli impianti, alla legge sul contenimento dei consumi energetici, ecc.).

Il certificato di agibilità è definito dall'articolo 24:

- «1. *Il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente.*
2. *Il certificato di agibilità viene rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale con riferimento ai seguenti interventi:*
 - a) *nuove costruzioni;*
 - b) *ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;*
 - c) *interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di cui al comma 1.*
3. *Con riferimento agli interventi di cui al comma 2, il soggetto titolare del permesso di costruire o il soggetto che ha presentato la denuncia di inizio attività, o i loro successori o aventi causa, sono tenuti a chiedere il rilascio del certificato di agibilità. La mancata presentazione della domanda comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 77 a 464 euro*
4. *Alla domanda per il rilascio del certificato di agibilità deve essere allegata copia della dichiarazione presentata per la iscrizione in catasto, redatta in conformità alle disposizioni dell'articolo 6 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, e successive modificazioni e integrazioni».*

2. CONSIDERAZIONI SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA

Il primo comma dell'articolo 24 del D.P.R. 380/2001 afferma innanzitutto che il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle *condizioni di sicurezza*. Sul tema sono utili alcune considerazioni.

2.1 Sicurezza delle strutture

Il tema della sicurezza trattato in questo ambito è riferito alle strutture.

Con il D.P.R. 380/2001 viene infatti richiesto il certificato di collaudo statico di cui all'articolo 67 del D.P.R. 380/2001³. Il collaudo è previsto per tutte le costruzioni di cui all'articolo 53, comma 1 del D.P.R. 380/2001, la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità.

Le costruzioni indicate sono:

- a) *opere in conglomerato cementizio armato normale*: quelle composte da un complesso di strutture in conglomerato cementizio ed armature che assolvono ad una funzione statica;

³ Collaudo statico – L. 5.11.1971, n. 1086, artt. 7 e 8.

- b) *opere in conglomerato cementizio armato precompresso*: quelle composte di strutture in conglomerato cementizio ed armature nelle quali si imprime artificialmente uno stato di sollecitazione addizionale di natura ed entità tali da assicurare permanentemente l'effetto statico voluto;
- c) *opere a struttura metallica*: quelle nelle quali la statica è assicurata in tutto o in parte da elementi strutturali in acciaio o in altri metalli.

2.2 Sicurezza in materia di anti-sismica

Per quanto riguarda l'attenzione alla materia di prevenzione sismica il D.P.R. 380/2001 richiede il certificato del competente ufficio tecnico della regione, di cui all'articolo 62 (utilizzazione degli edifici), attestante la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche alle disposizioni di cui al Capo IV della Parte II.

Nel 2003, in applicazione dell'O.P.C.M. 3274/2003 e successiva ordinanza 3519/2006 si procede alla suddivisione del territorio italiano in relazione al rischio di sismicità (zone sismiche 1–2–3–4).

Nel 2008, e precisamente con decreto ministeriale 14 gennaio 2008, vengono emanate le *nuove norme tecniche per le costruzioni*⁴. Esse raccolgono in un unico organico testo le norme prima distribuite in diversi decreti ministeriali.

In seguito al sisma abruzzese, le norme tecniche per le costruzioni di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 2008 sono entrate in vigore a partire dal 1° luglio 2009.

Entro la fine del 2009 sono intervenute ben tre circolari esplicative:

- Circolare 2 febbraio 2009, n. 617, che dà chiarimenti per l'applicazione delle nuove norme tecniche;
- Circolare 5 agosto 2009, sulla cessazione del regime transitorio previsto dal D.L. 248/2007;
- Circolare 11 dicembre 2009, che integra la Circolare del 5 agosto con ulteriori considerazioni esplicative sull'entrata in vigore delle norme tecniche.

Si ritiene importante riportare di seguito alcuni passaggi di queste due ultime circolari, evidenziando le parti che possono riguardare gli enti ecclesiastici in quanto enti assimilati ai privati:

«Tale disposizione comprende e differenzia sia i lavori pubblici sia quelli di natura privatistica, e costituisce il criterio oggettivo che il legislatore ha ritenuto di adottare per stabilire in quali casi, dopo il termine del 30 giugno 2009, possano ancora trovare applicazione le norme tecniche previgenti al decreto ministeriale 14 gennaio 2008.

Per i lavori pubblici, fermo restando quanto disposto dal comma 4 del-

⁴ Ai sensi della L. 5.11.1971, n. 1086 e della L. 2.2.1974, n. 64, così come riunite nel Testo Unico per l'edilizia di cui al D.P.R. 6.6.2001, n. 380, e dell'art. 5 del D.L. 28.5.2004, n. 136, conv. L. 27.7.2004, n. 186.

l'art. 20 del citato decreto-legge n. 248/2007, il richiamato comma 3 del medesimo art. 20 esplicita chiaramente la volontà del legislatore di consentire l'applicazione della normativa tecnica utilizzata per la redazione dei progetti (e fino all'ultimazione dei lavori e all'eventuale collaudo), e quindi anche quella previgente al decreto ministeriale 14 gennaio 2008, sia alle opere già affidate o iniziate alla data del 30 giugno 2009 sia a quelle per le quali siano stati avviati, prima di tale data, i progetti definitivi o esecutivi; tale ultima circostanza non può che essere accertata e dichiarata, nell'ambito dei propri compiti, dal responsabile del procedimento, di cui alle disposizioni dell'art. 10 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

Per quanto riguarda le costruzioni di natura privatistica, è esplicita la volontà del legislatore di prevedere l'applicazione obbligatoria della nuova normativa tecnica per le costruzioni, di cui al citato decreto ministeriale 14 gennaio 2008, alle costruzioni iniziate dopo il 30 giugno 2009.

Ciò evidentemente sulla base di una riconosciuta esigenza di rendere immediatamente operative le nuove norme, più penetranti rispetto alla sicurezza strutturale, in un ambito, quale quello del comparto costruttivo privatistico, che ha evidenziato maggiori criticità riguardo a controlli e verifiche sia sulla progettazione che in corso di esecuzione.

È da ritenere, peraltro, anche alla luce di consolidato indirizzo interpretativo del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che, anche per i lavori iniziati prima di tale data, ove in corso d'opera il privato avesse la necessità di presentare una variante, dovranno essere integralmente applicate le predette nuove norme tecniche (decreto ministeriale 14 gennaio 2008), allorquando la variante stessa modifichi in maniera sostanziale l'organismo architettonico ovvero il comportamento statico globale della costruzione, conseguentemente configurandosi una nuova e diversa progettazione strutturale rispetto a quella originaria» Circolare 5 agosto 2009.

«Quale ulteriore contributo esplicativo e chiarificatore delle suddette problematiche, tenuto conto della particolare rilevanza della materia in argomento che trascende l'ambito della disciplina del territorio per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica, si ritiene opportuno evidenziare quanto segue.

Resta fermo il punto, stigmatizzato dal legislatore, che nei confronti delle iniziative private, le maggiori criticità progettuali ed esecutive poste dalla "circolare" a fondamento della diversità di disciplina tra dette iniziative private e quelle pubbliche, sorreggono il maggior rigore con il quale è stato individuato il momento di applicazione della nuova disciplina.

A tal fine il momento di discriminare tra l'utilizzo della vecchia e della nuova disciplina viene individuato, per quanto riguarda i lavori pubblici, nell'affidamento dei lavori ovvero nell'avvio della progettazione definitiva o esecutiva; mentre per quanto riguarda le costruzioni di natura privatisti-

ca, tale momento discriminante viene individuato nell'inizio della costruzione dell'opera o della infrastruttura. Appare opportuno chiarire che dovendosi individuare, anche con riguardo alle iniziative private, un momento certo ed incontestabile per potersi parlare di inizio delle costruzioni e delle opere infrastrutturali, detto momento non possa essere altro che quello dell'avvenuto deposito, ai sensi e per gli effetti degli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, entro la data del 30 giugno 2009, presso i competenti uffici comunali comunque denominati. Sempre con riguardo ai lavori di natura privatistica, rispetto a quanto già trattato nella "circolare", appare opportuno fornire ulteriori precisazioni nel caso si ricorra ad una variante in corso d'opera. Al riguardo preliminarmente si ribadisce che l'elemento discriminante è la presenza di modifiche sostanziali dell'organismo architettonico, in quanto implicanti un sostanziale mutamento del comportamento statico globale dell'opera. In ogni caso, alla luce della superiore esigenza di tutela della pubblica incolumità e della sicurezza, non si ritiene ammissibile che le varianti introdotte, qualora si configurino come una nuova e diversa progettazione strutturale, possano comportare una riduzione delle caratteristiche prestazionali dell'opera, con particolare riguardo al profilo della stabilità. Pertanto, nei casi sopraindicati e solo per essi, dovranno essere integralmente applicate le nuove norme tecniche di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 2008, nel senso che dovrà essere effettuata una esplicita verifica di congruenza tecnica del progetto variato, con le nuove norme tecniche, ovvero una nuova progettazione strutturale dell'intero organismo costruttivo.

La figura professionalmente competente a valutare la sussistenza delle condizioni tecniche che possano determinare una "variante sostanziale", non può che individuarsi nel progettista strutturale dell'opera. Con riferimento a tali varianti, per esigenze di ragionevolezza e coerenza con quanto in precedenza chiarito in ordine al profilo dell'inizio delle costruzioni e delle opere infrastrutturali, la previgente normativa tecnica potrà essere utilizzata nel caso dell'avvenuto deposito del progetto di variante, ai sensi e per gli effetti degli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, entro la data del 30 giugno 2009, presso i competenti uffici comunali comunque denominati. Infine, quale ulteriore elemento chiarificatore, senz'altro conforme alla ratio legis, con riferimento alle costruzioni ed opere infrastrutturali pubbliche o di interesse pubblico da realizzarsi da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e altri soggetti aggiudicatori, degli enti aggiudicatori, nonché di ogni altro soggetto tenuto, secondo il diritto comunitario o nazionale, al rispetto di procedure o principi di evidenza pubblica nell'affidamento dei contratti relativi a lavori, servizi o forniture, con specifico riferimento ai soggetti di cui all'art. 3, commi 25, 26, 28, 29, 31, 32, 33, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, si precisa che in tali casi, qualora siano stati affidati lavori o avviati progetti definitivi o esecutivi prima del 1° luglio 2009, continua ad applicarsi la normativa tecnica utilizzata per la redazione dei progetti, fino all'ultimazione dei lavori e all'eventuale collaudo» (Circolare 11 dicembre 2009).

Ma, senza entrare troppo negli aspetti tecnici di stretta competenza dei tecnici, *qual è l'oggetto di queste norme tecniche?*

Riportiamo di seguito quanto citato dalle norme tecniche stesse.

«Le Norme tecniche per le costruzioni definiscono i principi per il progetto, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni, nei riguardi delle prestazioni loro richieste in termini di requisiti essenziali di resistenza meccanica e stabilità, anche in caso di incendio, e di durabilità.

Esse forniscono quindi i criteri generali di sicurezza, precisano le azioni che devono essere utilizzate nel progetto, definiscono le caratteristiche dei materiali e dei prodotti e, più in generale, trattano gli aspetti attinenti alla sicurezza strutturale delle opere».

Dalla lettura dell'oggetto delle norme tecniche sembra che il problema sia essenzialmente rivolto agli aspetti di progettazione.

Ma non è solo così.

Un'ampia parte è dedicata all'attenzione da porre in materia di sicurezza relativamente alle costruzioni esistenti, definendo i criteri generali per la valutazione della sicurezza e per la progettazione, l'esecuzione ed il collaudo degli interventi sull'esistente: *«È definita costruzione esistente quella che abbia, alla data della redazione della valutazione di sicurezza e/o del progetto di intervento, la struttura completamente realizzata».*

Nella parte di illustrazione dei criteri generali viene precisato che le disposizioni di carattere generale contenute nei vari capitoli della norma costituiscono il riferimento anche per le costruzioni esistenti. L'articolo 8 infatti nel definire al punto 2 i criteri generali afferma:

«Nel caso di interventi non dichiaratamente strutturali (impiantistici, di redistribuzione degli spazi, ecc.) dovrà essere valutata la loro possibile interazione con gli Stati Limite Ultimi (SLU) e gli Stati Limite di Esercizio (SLE) della struttura o parti di essa.

La valutazione della sicurezza e la progettazione degli interventi su costruzioni esistenti devono tenere conto dei seguenti aspetti:

- 1. la costruzione riflette lo stato delle conoscenze al tempo della sua realizzazione; possono essere insiti e non palesi difetti di impostazione e di realizzazione;*
- 2. la costruzione può essere stata soggetta ad azioni, anche eccezionali, i cui effetti non siano completamente manifesti;*
- 3. le strutture possono presentare degrado e/o modificazioni significative rispetto alla situazione originaria.*

Nella definizione dei modelli strutturali, si dovrà, inoltre, tenere conto che:

- 1. la geometria e i dettagli costruttivi sono definiti e la loro conoscenza dipende solo dalla documentazione disponibile e dal livello di approfondimento delle indagini conoscitive;*
- 2. la conoscenza delle proprietà meccaniche dei materiali non risente delle incertezze legate alla produzione e posa in opera ma solo della omogeneità dei materiali stessi all'interno della costruzione, del*

livello di approfondimento delle indagini conoscitive e dell'affidabilità delle stesse;

3. *i carichi permanenti sono definiti e la loro conoscenza dipende dal livello di approfondimento delle indagini conoscitive.*

Si dovrà prevedere l'impiego di metodi di analisi e di verifica dipendenti dalla completezza e dall'affidabilità dell'informazione disponibile e l'uso, nelle verifiche di sicurezza, di adeguati "fattori di confidenza", che modificano i parametri di capacità in funzione del livello di conoscenza relativo a geometria, dettagli costruttivi e materiali.»

2.3 Valutazione della sicurezza

La valutazione della sicurezza e la progettazione degli interventi sulle costruzioni esistenti potranno essere eseguiti con riferimento ai soli SLU; nel caso in cui si effettui la verifica anche nei confronti degli SLE i relativi livelli di prestazione possono essere stabiliti dal progettista di concerto con il committente.

Le verifiche agli SLU possono essere eseguite rispetto alla condizione di salvaguardia della vita umana (*Stato Limite di salvaguardia della Vita - SLV*) o, in alternativa, alla condizione di collasso (*Stato Limite di prevenzione del Collasso - SLC*).

Le costruzioni esistenti devono essere sottoposte a valutazione della sicurezza quando ricorra anche una delle seguenti situazioni:

1. riduzione evidente della capacità resistente e/o deformativa della struttura o di alcune sue parti dovuta ad azioni ambientali (sisma, vento, neve e temperatura), significativo degrado e decadimento delle caratteristiche meccaniche dei materiali, azioni eccezionali (urti, incendi, esplosioni), situazioni di funzionamento ed uso anomalo, deformazioni significative imposte da cedimenti del terreno di fondazione;
2. provati gravi errori di progetto o di costruzione;
3. cambio della destinazione d'uso della costruzione o di parti di essa, con variazione significativa dei carichi variabili e/o della classe d'uso della costruzione;
4. interventi non dichiaratamente strutturali, qualora essi interagiscano, anche solo in parte, con elementi aventi funzione strutturale e, in modo consistente, ne riducano la capacità o ne modifichino la rigidità.

Qualora le circostanze di cui ai punti precedenti riguardino porzioni limitate della costruzione, la valutazione della sicurezza potrà essere limitata agli elementi interessati e a quelli con essi interagenti, tenendo presente la loro funzione nel complesso strutturale.

La valutazione della sicurezza deve permettere di stabilire se:

1. l'uso della costruzione possa continuare senza interventi;
2. l'uso debba essere modificato (declassamento, cambio di destinazione e/o imposizione di limitazioni e/o cautele nell'uso);
3. sia necessario procedere ad aumentare o ripristinare la capacità portante.

La valutazione della sicurezza dovrà effettuarsi ogni qual volta si eseguano gli interventi strutturali di cui al punto sulla classificazione degli interventi, e dovrà determinare il livello di sicurezza prima e dopo l'intervento.

Il progettista dovrà esplicitare, in un'apposita relazione, i livelli di sicurezza attuali o raggiunti con l'intervento e le eventuali conseguenti limitazioni da imporre nell'uso della costruzione.

La Regione Emilia Romagna ha invitato le diocesi e le parrocchie ad effettuare entro il 31 dicembre 2010 la valutazione della sicurezza su tutti gli edifici cosiddetti "sensibili" (edifici privati aperti al pubblico quali chiese, scuole dell'infanzia, oratori, ecc.).

Le norme tecniche sulle costruzioni classificano gli interventi nel seguente modo:

- a) *interventi di adeguamento* atti a conseguire i livelli di sicurezza previsti dalle presenti norme (art. 8, punto 4.1);
- b) *interventi di miglioramento* atti ad aumentare la sicurezza strutturale esistente, pur senza necessariamente raggiungere i livelli richiesti dalle norme tecniche (art. 8, punto 4.2);
- c) *riparazioni o interventi locali* che interessino elementi isolati, e che comunque comportino un miglioramento delle condizioni di sicurezza preesistenti (art. 8, punto 4.3).

Gli interventi di adeguamento e miglioramento devono essere sottoposti a collaudo statico.

Per i beni di interesse culturale in zone dichiarate a rischio sismico, ai sensi del comma 4 dell'articolo 29 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, è in ogni caso possibile limitarsi ad interventi di miglioramento effettuando la relativa valutazione della sicurezza.

«8.4.1 Intervento di adeguamento

È fatto obbligo di procedere alla valutazione della sicurezza e, qualora necessario, all'adeguamento della costruzione, a chiunque intenda:

- a) *sopraelevare la costruzione;*
- b) *ampliare la costruzione mediante opere strutturalmente connesse alla costruzione;*
- c) *apportare variazioni di classe e/o di destinazione d'uso che comportino incrementi dei carichi globali in fondazione superiori al 10%; resta comunque fermo l'obbligo di procedere alla verifica locale delle singole parti e/o elementi della struttura, anche se interessano porzioni limitate della costruzione;*
- d) *effettuare interventi strutturali volti a trasformare la costruzione mediante un insieme sistematico di opere che portino ad un organismo edilizio diverso dal precedente.*

In ogni caso, il progetto dovrà essere riferito all'intera costruzione e dovrà riportare le verifiche dell'intera struttura post-intervento, secondo le indicazioni del presente capitolo.

Una variazione dell'altezza dell'edificio, per la realizzazione di cordoli sommitali, sempre che resti immutato il numero di piani, non è consi-

derata sopraelevazione o ampliamento, ai sensi dei punti a) e b). In tal caso non è necessario procedere all'adeguamento, salvo che non ricorrano le condizioni di cui ai precedenti punti c) o d).

8.4.2 Intervento di miglioramento

Rientrano negli interventi di miglioramento tutti gli interventi che siano comunque finalizzati ad accrescere la capacità di resistenza delle strutture esistenti alle azioni considerate.

È possibile eseguire interventi di miglioramento nei casi in cui non ricorrano le condizioni specificate per gli interventi di adeguamento.

Il progetto e la valutazione della sicurezza dovranno essere estesi a tutte le parti della struttura potenzialmente interessate da modifiche di comportamento, nonché alla struttura nel suo insieme.

8.4.3 Riparazione o intervento locale

In generale, gli interventi di questo tipo riguarderanno singole parti e/o elementi della struttura e interesseranno porzioni limitate della costruzione. Il progetto e la valutazione della sicurezza potranno essere riferiti alle sole parti e/o elementi interessati e documentare che, rispetto alla configurazione precedente al danno, al degrado o alla variante, non siano prodotte sostanziali modifiche al comportamento delle altre parti e della struttura nel suo insieme e che gli interventi comportino un miglioramento delle condizioni di sicurezza preesistenti».

L'articolo 8 delle norme tecniche, detta, inoltre, indicazioni puntuali per la redazione della valutazione della sicurezza e dei relativi progetti.

«8.5 Procedure per la valutazione della sicurezza e la redazione dei progetti

Nelle costruzioni esistenti le situazioni concretamente riscontrabili sono le più diverse ed è quindi impossibile prevedere regole specifiche per tutti i casi. Di conseguenza, il modello per la valutazione della sicurezza dovrà essere definito e giustificato dal progettista, caso per caso, in relazione al comportamento strutturale attendibile della costruzione, tenendo conto delle indicazioni generali di seguito esposte.

8.5.1 Analisi storico-critica

Ai fini di una corretta individuazione del sistema strutturale esistente e del suo stato di sollecitazione è importante ricostruire il processo di realizzazione e le successive modificazioni subite nel tempo dal manufatto, nonché gli eventi che lo hanno interessato.

8.5.2 Rilievo

Il rilievo geometrico-strutturale dovrà essere riferito sia alla geometria complessiva dell'organismo che a quella degli elementi costruttivi, comprendendo i rapporti con le eventuali strutture in aderenza. Nel rilievo dovranno essere rappresentate le modificazioni intervenute nel tempo, come desunte dall'analisi storico-critica.

Il rilievo deve individuare l'organismo resistente della costruzione, te-

nendo anche presente la qualità e lo stato di conservazione dei materiali e degli elementi costitutivi.

Dovranno altresì essere rilevati i dissesti, in atto o stabilizzati, ponendo particolare attenzione all'individuazione dei quadri fessurativi e dei meccanismi di danno.

8.5.3 Caratterizzazione meccanica dei materiali

Per conseguire un'adeguata conoscenza delle caratteristiche dei materiali e del loro degrado, ci si baserà su documentazione già disponibile, su verifiche visive in sito e su indagini sperimentali.

Le indagini dovranno essere motivate, per tipo e quantità, dal loro effettivo uso nelle verifiche; nel caso di beni culturali e nel recupero di centri storici, dovrà esserne considerato l'impatto in termini di conservazione del bene.

I valori delle resistenze meccaniche dei materiali vengono valutati sulla base delle prove effettuate sulla struttura e prescindono dalle classi discretizzate previste nelle norme per le nuove costruzioni.

8.5.4 Livelli di conoscenza e fattori di confidenza

Sulla base degli approfondimenti effettuati nelle fasi conoscitive sopra riportate, saranno individuati i "livelli di conoscenza" dei diversi parametri coinvolti nel modello (geometria, dettagli costruttivi e materiali), e definiti i correlati fattori di confidenza, da utilizzare come ulteriori coefficienti parziali di sicurezza che tengono conto delle carenze nella conoscenza dei parametri del modello.

8.5.4 Azioni

I valori delle azioni e le loro combinazioni da considerare nel calcolo, sia per la valutazione della sicurezza sia per il progetto degli interventi, sono quelle definite dalla norma per le nuove costruzioni, salvo quanto di seguito precisato.

Per i carichi permanenti, un accurato rilievo geometrico-strutturale e dei materiali potrà consentire di adottare coefficienti parziali modificati, assegnando valori di Y_g adeguatamente motivati. Nei casi per i quali è previsto l'adeguamento, i valori di calcolo delle altre azioni saranno quelli previsti dalla Norme Tecniche.

8.6 Materiali

Gli interventi sulle strutture esistenti devono essere effettuati con i materiali previsti dalle presenti norme; possono altresì essere utilizzati materiali non tradizionali, purché nel rispetto di normative e documenti di comprovata validità [...].

Nel caso di edifici in muratura è possibile effettuare riparazioni locali o integrazioni con materiale analogo a quello impiegato originariamente nella costruzione, purché durevole e di idonee caratteristiche meccaniche.

8.7 Valutazione e progettazione in presenza di azioni sismiche

Nella valutazione della sicurezza o nella progettazione di interventi sulle costruzioni esistenti soggette ad azioni sismiche, particolare at-

tenzione sarà posta agli aspetti che riguardano la duttilità. Si dovranno quindi assumere le informazioni necessarie a valutare se i dettagli costruttivi, i materiali utilizzati e i meccanismi resistenti siano in grado di continuare a sostenere cicli di sollecitazioni o deformazioni anche dopo il superamento delle soglie di plasticizzazione o di frattura».

Le nuove Norme Tecniche dettano, poi, indicazioni puntuali per la sicurezza delle costruzioni in muratura, delle costruzioni in cemento armato o in acciaio, degli edifici misti, stabilendo i criteri ed i tipi di intervento per tutte le tipologie di edifici esistenti precisando che la scelta del tipo, della tecnica, dell'entità e dell'urgenza dell'intervento dipende dai risultati della precedente fase di valutazione, dovendo mirare prioritariamente a contrastare lo sviluppo di meccanismi locali e/o di meccanismi fragili e, quindi, a migliorare il comportamento globale della costruzione.

2.4 Le barriere architettoniche

Si ritiene di inserire nel capitolo sicurezza anche tutte le opere relative all'abbattimento delle barriere architettoniche che risultano in qualche modo facenti parte della struttura edilizia dell'immobile.

Il corretto e funzionale superamento delle barriere architettoniche costituisce un elemento di sicurezza estremamente importante non solo per i soggetti portatori di handicap ma anche per tutte le persone che non presentano ridotta o impedita capacità motoria.

In sede di richiesta del certificato di agibilità deve essere prodotta la dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche.

Si evidenzia che per gli edifici soggetti ai vincoli di cui al decreto legislativo 42/2004 qualora non si possano realizzare le opere di abbattimento delle barriere architettoniche per il mancato rilascio del nulla osta da parte delle autorità competenti alla tutela del vincolo, la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche può essere realizzata con opere provvisoriale (carattere di reversibilità) sulle quali sia stata acquisita l'approvazione delle predette autorità (D.P.R. 380/2001, art. 82, c. 2).

Si evidenzia, altresì, che tutte le opere realizzate negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in difformità dalle disposizioni vigenti in materia di accessibilità e di eliminazione delle barriere architettoniche, nelle quali le difformità siano tali da rendere impossibile l'utilizzazione dell'opera da parte delle persone handicappate, sono dichiarate inagibili (D.P.R. 380/2001, art. 82, c. 6).

2.5 La sicurezza delle vetrazioni

Come per le barriere architettoniche viene qui inserita la sicurezza delle vetrazioni in quanto i serramenti costituiscono parte integrante dell'organismo edilizio dell'immobile.

Tutte le vetrazioni devono essere realizzate con materiali aventi le caratteristiche di sicurezza come previsto dalle norme UNI 7697; tale requisito di sicurezza dovrà essere attestato con dichiarazione a firma del costruttore della vetrata.

3. CONSIDERAZIONI SULLE CONDIZIONI DI IGIENE

Il primo comma dell'articolo 24 del D.P.R. 380/2001 stabilisce inoltre che il certificato di agibilità deve attestare anche la sussistenza delle *condizioni di igiene*. Riguardano quelle prescrizioni che rientrano nella sfera dell'aspetto igienico sanitario. Sono le indicazioni di tipo igienico-sanitario generalmente dettate dall'Asl competente.

Per fare alcuni esempi:

- garantire idonei rapporti aero-illuminanti degli ambienti;
- gli ambienti deposito, ripostiglio, eccetera eventualmente ciechi devono essere dotati di idoneo impianto di ventilazione artificiale;
- in presenza di impianti di condizionamento, refrigerazione, eccetera deve essere assicurata la periodicità di manutenzione e di pulizia del sistema di filtrazione;
- sia garantito il regolare deflusso delle acque meteoriche evitando ristagni in aree esterne;
- siano rispettati, ad esempio per le scuole materne, i parametri dimensionali previsti dal decreto ministeriale 18 dicembre 1975.

Le indicazioni relative a questo capitolo, come già detto, generalmente dettate dalle ASL riguardano poi la sfera del Settore Igiene degli Alimenti e della Nutrizione. Pensiamo alle cucine delle scuole materne, ai bar presenti negli oratori, eccetera.

Per fare qualche esempio:

- le pareti dei locali cucina-refettorio dovranno essere lisce, lavabili e piastrellate o in tinta lavabile fino a m. 2,00 da terra;
- dovrà essere previsto il locale wc con antiwc dotato di lavamani con comando a pedale o fotocellula ad uso esclusivo per personale addetto alla cucina;
- dovrà essere realizzata una separazione funzionale tra la zona lavaggio e quella di preparazione. I fuochi vanno posizionati al centro e la preparazione del pasto realizzata secondo il principio della "marcia in avanti" e/o "a finire".

Rientrano in questo ambito anche gli aspetti legati allo smaltimento dei reflui (fognature). La competenza per questo settore specifico è del comune e/o dell'ente/consorzio che tratta la linea fognaria ed il depuratore.

4. CONSIDERAZIONI SULLE CONDIZIONI DI SALUBRITÀ

Il primo comma dell'articolo 24 del D.P.R. 380/2001 affronta anche il tema delle condizioni di salubrità quali requisiti necessari al rilascio del certificato di agibilità.

Prima di esaminare gli elementi che interessano la salubrità degli ambienti si evidenzia che la certificazione sulla insussistenza delle cause di insalubrità riguarda esclusivamente gli ambienti dell'edificio e non l'ambiente circostante (Consiglio di Stato, Sez. V, 26.10.1987, n. 670).

A questo proposito si può citare un dato che fa riflettere: oggi nei paesi industrializzati le persone trascorrono circa l'85% del loro tempo in spazi chiusi e artificialmente climatizzati (casa, ufficio, scuola, palestra, ecc.). Siamo tutti sottoposti all'azione dell'inquinamento così detto *indoor*.

È di fondamentale importanza suggerire che gli interventi che andiamo a mettere in atto nelle diocesi, nelle parrocchie, siano essi di nuova costruzione piuttosto che di ampliamento e/o di ristrutturazione, vengano progettati ed attuati applicando tutti i criteri della bio-eco-compatibilità edilizia.

Si riporta l'introduzione Convegno CEI, *Costruire bene per vivere meglio. Edifici di culto nell'orizzonte della sostenibilità* dell'aprile 2008.

«La bioarchitettura fino a pochi anni fa era ancora un argomento di nicchia, riservato agli appassionati e a coloro che profeticamente cercavano di anticipare una cultura ambientalista del costruire.

Lo spreco del territorio, le immissioni inquinanti, il progressivo esaurirsi delle fonti energetiche non rinnovabili hanno determinato negli ultimi tempi una notevole accelerazione della diffusione di una corretta e concreta sensibilità nei confronti dell'ambiente e della sua salute.

Ecologia, biocompatibilità, sostenibilità, ed ancora bioarchitettura o bioedilizia sono termini entrati oramai nell'uso comune, spesso oggetto di studio e approfondimento nelle sedi scolastiche e in altri luoghi formativi. Anche la Chiesa, da sempre sensibile ad ogni problema dai risvolti etici e antropologici, si sente giustamente impegnata a promuovere in modi diversi l'esatta concezione del rispetto dell'ambiente all'interno della più ampia cultura del rispetto per la vita e la salute dell'uomo. Benedetto XVI, nell'omelia tenuta nell'incontro dei giovani a Loreto il 2 settembre 2007, così affermava: "Uno dei campi, nei quali appare urgente operare, è senz'altro quello della salvaguardia del creato. Alle nuove generazioni è affidato il futuro del pianeta, in cui sono evidenti i segni di uno sviluppo che non sempre ha saputo tutelare i delicati equilibri della natura. Prima che sia troppo tardi, occorre adottare scelte coraggiose, che sappiano ricreare una forte alleanza tra l'uomo e la terra. Serve un sì deciso alla tutela del creato e un impegno forte per invertire quelle tendenze che rischiano di portare a situazioni di degrado irreversibile"».

Quando parliamo di sicurezza degli immobili e delle strutture dobbia-

mo avere la consapevolezza che stiamo affrontando il tema della tutela del “bene vita”.

Nello specifico i temi che interessano la salubrità degli ambienti:

- il prosciugamento delle murature;
- l’amianto;
- Il gas radon;
- i requisiti acustici passivi;
- i campi elettromagnetici.

4.1 Il prosciugamento delle murature

Il prosciugamento delle murature deve essere attestato con apposita dichiarazione sottoscritta da colui che richiede il certificato di agibilità.

4.2 L’amianto

L’amianto, chiamato anche asbesto, è un minerale naturale a struttura microcristallina e di aspetto fibroso. Appartiene alla classe chimica dei silicati e alle serie mineralogiche del serpentino e degli anfiboli.

L’amianto è nocivo per la salute dell’uomo per la capacità del materiale di rilasciare fibre potenzialmente inalabili.

L’esposizione a tali fibre è responsabile di patologie gravi ed irreversibili prevalentemente dell’apparato respiratorio.

Il decreto legislativo 257/1992, ha stabilito obblighi per gli enti pubblici e per i privati circa gli immobili con presenza di materiale contenente amianto; detti obblighi sono stati riconfermati dal decreto legislativo 257/2006.

4.3 Il gas radon

In attuazione della Raccomandazione Europea n. 143/90 nella realizzazione di nuove opere e nel risanamento/ristrutturazione degli edifici esistenti si dovranno adottare tutti gli interventi tecnici conosciuti atti a prevenire e/o ridurre i livelli di gas radon all’interno degli ambienti chiusi.

Il radon è un gas molto pesante, pericoloso per la salute umana se inalato. Uno dei principali fattori di rischio del radon è legato al fatto che accumulandosi all’interno di abitazioni diventa una delle principali cause di tumore al polmone.

A temperatura e pressione standard il radon è inodore e incolore.

La principale fonte di questo gas risulta essere il terreno (altre fonti possono essere in misura minore i materiali di costruzione, specialmente se di origine vulcanica come il tufo o i graniti e l’acqua), dal quale fuoriesce e si disperde nell’ambiente, accumulandosi in locali chiusi ove diventa pericoloso.

L’Organizzazione Mondiale della Sanità ha classificato il radon nel

gruppo 1 in cui sono elencate le 75 sostanze fino ad oggi classificate come cancerogene per l'uomo.

In Italia l'ente preposto alla misura del radon nelle abitazioni e nei luoghi chiusi sono le ARPA, a cui si può fare riferimento per adottare provvedimenti di bonifica nei casi di superamento dei limiti di legge.

In Italia non c'è ancora una normativa per quanto riguarda il limite massimo di concentrazione di radon all'interno delle abitazioni private.

Una normativa invece esiste per gli ambienti di lavoro (D.Lgs. 26.5.2000, n. 241). Per le scuole non vi sono indicazioni ma generalmente si assimila una scuola ad un ambiente di lavoro, salvo misure più restrittive dettate dalle ARPA competenti.

4.4 I requisiti acustici passivi

I requisiti acustici passivi dell'edificio e dei suoi componenti dovranno rispettare i limiti indicati nel D.P.C.M. 5 dicembre 1997, tabella B.

Con l'articolo 11 della legge n. 88/2009, in G.U. n. 161 del 14 luglio 2009 (legge comunitaria), viene disposto il riordino della normativa nazionale in materia acustica (L. 447/1995 e D.P.C.M. 5.12.1997), per adeguamento a direttiva comunitaria 2002/49/CE.

Molti comuni sono oramai provvisti del piano di zonizzazione acustica; questo nella generalità dei casi detta anche norme relative alle misure da attuarsi negli interventi edilizi ed alle attività soggette.

Molte ASL danno indicazioni per l'attuazione di protezione acustica negli ambienti scolastici quali il refettorio e gli spazi per le attività libere.

4.5 I campi elettromagnetici

I campi elettromagnetici si distinguono in:

- campi magnetici statici e campi elettrici,
- campi magnetici ed elettromagnetici variabili nel tempo, di frequenza inferiore o pari a 300 GHz.

Gli attuali limiti di esposizione a questi campi sono stati indicati nel D.P.C.M. 8 luglio 2003, decreto attuativo della legge 36/2001, che porta a 10 microT il limite per esposizioni a basse frequenze per tempi superiori a 4 ore. Resta invece invariato il limite di esposizione di 6 Volt/metro per le radiofrequenze, sempre per tempi di esposizione superiori a 4 ore.

È stata recepita la Direttiva 2004/40/CE con il D.Lgs. n. 257/2007, in vigore dal 26 gennaio 2008, che determina i requisiti minimi per la protezione dei lavoratori contro i rischi per la salute e la sicurezza derivanti dall'esposizione ai campi elettromagnetici (da 0 Hz a 300 GHz) e che stabilisce limiti di esposizione e valori di azione per i lavoratori esposti.

È stata inoltre emanata una ulteriore Direttiva Europea, la 2008/46/CE, che modifica la precedente Direttiva 2004/40/CE che fissa al 30 aprile 2012 l'osservanza delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative.

Ciò a causa dell'imminente pubblicazione di nuove raccomandazioni della Comunità Europea, che potrebbero contenere elementi in grado di indurre modifiche sostanziali dei valori di azione e dei valori limite.

In particolare il decreto sulla esposizione ai campi elettrici e magnetici alla frequenza di 50 Hz generati dagli elettrodotti stabilisce che il limite di attenzione di 10 microtesla è un valore cautelativo per la protezione da possibili effetti a lungo termine connessi con l'esposizione ai campi magnetici generati alla frequenza di 50 Hz nelle aree di gioco per l'infanzia, scuole, abitazioni con permanenza delle persone non inferiore alle quattro ore. Un obiettivo di qualità di 3 microtesla è da tener presente nella progettazione di nuovi elettrodotti in corrispondenza di asili, scuole, oppure nella progettazione di nuove scuole e insediamenti con permanenza delle persone non inferiore alle quattro ore in prossimità degli elettrodotti.

Anche il limite di attenzione di 6 V/m per il campo elettrico è un valore cautelativo per la protezione da possibili effetti a lungo termine connessi con l'esposizione ai campi elettrici generati alla frequenza (0.1 MHz- 300 GHz) all'interno di edifici con permanenza delle persone non inferiore alle quattro ore.

Le ARPA (Agenzie Regionali Protezione Ambientale) sono gli enti preposti alla verifica delle emissioni elettromagnetiche.

Una campagna di monitoraggio intorno ai siti sensibili con le conseguenti azioni di risanamento nel caso di evidente violazione della legge sarebbe auspicabile da parte delle pubbliche amministrazioni.

5. CONSIDERAZIONI SULLE CONDIZIONI DI RISPARMIO ENERGETICO

L'*attestato di certificazione energetica* (ACE) è un documento che attesta la qualità di un edificio in ordine ai consumi energetici. In pratica, si può paragonare alla targhetta colorata che accompagna gli elettrodomestici in vendita e che dichiara il loro consumo energetico (in base alle lettere e ai colori).

Questa certificazione deve essere redatta da tecnici abilitati ed è un documento necessario ai fini del rilascio del certificato di agibilità (in funzione del tipo di intervento).

Nel periodo di attesa dell'attuazione del decreto ministeriale e della legislazione regionale, la *certificazione energetica* è stata sostituita da un attestato di qualificazione rilasciato dal progettista dell'edificio o dal direttore dei lavori o da un altro tecnico abilitato.

In G.U. n. 158 del 10 luglio 2009 è stato pubblicato il D.M. 26 giugno 2009 riportante linee guida nazionali per la certificazione energetica.

Dal 1° luglio 2009 è in vigore l'obbligo di dotare di *attestato di certificazione energetica* tutti gli edifici e tutte le unità immobiliari.

In sede di richiesta del certificato di agibilità deve essere prodotta anche la "Dichiarazione congiunta di conformità sulle caratteristiche di isolamento" a firma del direttore dei lavori e dell'impresa costruttrice.

6. CONSIDERAZIONI SULLE CONDIZIONI DEGLI IMPIANTI

Si ricordano di seguito gli adempimenti da rispettare in materia di impianti:

- *impianti elettrico, riscaldamento, gas, raffrescamento, eccetera* (D.M. 37/2008): dichiarazione dell'impresa installatrice che attesta la conformità degli installati negli edifici adibiti ad uso civile alle prescrizioni di cui agli articoli 113 e 127, nonché all'articolo 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, ovvero certificato di collaudo degli stessi, ove previsto, ovvero ancora certificazione di conformità degli impianti prevista dagli articoli 111 e 126 del presente Testo Unico;
- *impianto di protezione contro le scariche atmosferiche* (es. edifici scolastici come previsto dal D.M. 18.12.1975): l'impianto deve essere verificato dall'installatore prima della messa in esercizio. Entro 30 giorni successivi la messa in esercizio dell'impianto va inviata la dichiarazione di conformità all'ISPESL ed all'ARPA territorialmente competenti o allo Sportello Unico delle Attività Produttive, nei comuni ove sia stato attivato detto servizio. Qualora la struttura non necessiti di detto impianto in quanto "auto protetta" dovrà essere prodotta relazione di calcolo a firma di tecnico esperto attestante tale condizione;
- *impianto di messa a terra*: l'impianto deve essere verificato dall'installatore prima della messa in esercizio. Entro 30 giorni successivi la messa in esercizio dell'impianto va inviata la dichiarazione di conformità all'ISPESL ed all'ARPA territorialmente competenti o allo Sportello Unico delle Attività Produttive, nei comuni ove sia stato attivato detto Servizio;
- *sistema di evacuazione prodotti della combustione*: va certificato il sistema che il generatore di calore utilizza per l'evacuazione dei prodotti della combustione (canna fumaria, canna fumaria collettiva, ecc.) e la sua rispondenza alle specifiche norme UNI;
- *impianto di sollevamento persone o cose*: collaudo e messa in esercizio dell'impianto di sollevamento di persone o cose (*ascensore, piattaforme elevatrici, montacarichi, montavivande*).

Per quanto non attinente all'impiantistica si segnala, in tema di prevenzione incendi, il decreto ministeriale 16 febbraio 1982⁵ che contiene l'elenco delle 97 attività soggette ai controlli di prevenzione incendi.

Inoltre si ritiene importante indicare di seguito il contenuto della Circolare n. 36 dell'11 dicembre 1985 in merito alle attività descritte al numero 90) del predetto elenco:

«Le disposizioni contenute nel Regio Decreto 7 novembre 1942, n. 1564 tendono essenzialmente a salvaguardare gli edifici pregevoli ed i loro contenuti di interesse storico o culturale, tenuto conto che le norme di prevenzione incendi si prefiggono come scopo primario quello della

⁵ «Modificazioni del decreto ministeriale 27 settembre 1965, concernente la determinazione delle attività soggette alle visite di prevenzione incendi».

salvaguardia dell'incolumità delle persone, si ritiene che, in linea di massima, possono formularsi le seguenti considerazioni in merito all'obbligo di assoggettabilità degli edifici pregevoli per arte o storia ai controlli di prevenzione incendi da parte dei comandi dei Vigili del fuoco:

- a) *non sono compresi nel punto 90) del D.M. 16/02/82 e quindi non soggetti ai controlli di prevenzione incendi da parte dei Comandi dei Vigili del fuoco, gli edifici pregevoli per arte o storia nei quali non si svolge alcuna delle attività elencate nel citato decreto 16/02/1982. Per tali edifici, però, restano soggette ai controlli antincendio le aree a rischio specifico, quali gli impianti per la produzione di calore, le autorimesse, i depositi, ecc.;*
- b) *sono invece compresi nel punto 90) del D.M. 16/02/82, e quindi soggetti ai controlli di prevenzione incendi da parte dei Comandi dei Vigili del fuoco, gli edifici pregevoli per arte o storia nei quali si svolge una o più delle attività elencate nel citato decreto 16/02/1982, quali i musei o esposizioni, gli alberghi, gli ospedali, le scuole, i teatri i cinematografi, ecc.; per tali edifici, in relazione all'uso cui sono destinati, devono osservarsi oltre alle disposizioni di cui al Regio Decreto 7 novembre 1942, n. 1564 anche le norme antincendio specifiche previste per le attività in essi svolte;*
- c) *i luoghi di culto non sono soggetti ai controlli di prevenzione incendi da parte dei Comandi dei Vigili del fuoco a meno che all'interno non si svolgano manifestazioni di altro genere (concerti, ecc.). Restano salve le disposizioni contenute all'art. 15 del D.P.R. 577/82.»*

Per quanto riguarda altre attività, soggette ai controlli di prevenzione incendi ai sensi del decreto ministeriale 16 febbraio 1982, esse devono essere individuate in base alla destinazione d'uso ed alle caratteristiche del locale, alla presenza di aree a rischio specifico ed alla tipologia degli impianti.

Pertanto, il rilascio del certificato di agibilità è subordinato, ove necessario, all'acquisizione del parere dei vigili del fuoco in ordine al rispetto della normativa antincendio.

È bene precisare che nelle attività per le quali non viene richiesto il Certificato Prevenzione Incendi (es. scuola dell'infanzia con numero complessivo di persone inferiore a 100) vanno comunque attuate specifiche misure atte a prevenire il rischio di incendio.

7. CONSIDERAZIONI SULLE CAUSE DI RILASCIO DEL CERTIFICATO DI AGIBILITÀ

Gli interventi di cui al comma 2, articolo 24, D.P.R. n. 380/2001: «a) nuove costruzioni, b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali, c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di cui al comma 1», possono interessare i beni di proprietà ecclesiastica (chiesa, casa parrocchiale, centro parrocchiale, scuola infanzia, casa per ferie, ecc.)

L'identificazione di tali interventi deve fare riferimento alle definizioni di cui all'articolo 3 del D.P.R. 380/2001:

- «a) **interventi di manutenzione ordinaria:** gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
- b) **interventi di manutenzione straordinaria:** le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;
- c) **interventi di restauro e di risanamento conservativo:** gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;
- d) **interventi di ristrutturazione edilizia:** gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;
- e) **interventi di nuova costruzione:** quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:
- e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);
- e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;
- e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;
- e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;
- e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;
- e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e

paesaggistico delle aree, qualificchino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo ineditato;

- f) **interventi di ristrutturazione urbanistica:** *quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale».*

8. CONSIDERAZIONI SULLA RICHIESTA DI RILASCIO DEL CERTIFICATO DI AGIBILITÀ

Il terzo comma dell'articolo 24 del D.P.R. 380/2001 stabilisce l'obbligo della richiesta di rilascio del certificato di agibilità.

8.1 Chi deve richiedere il certificato di agibilità

Il certificato di agibilità deve essere richiesto dal soggetto titolare del permesso di costruire o dal soggetto che ha presentato la denuncia di inizio attività, o i loro successori o aventi causa, entro quindici giorni dalla ultimazione dei lavori, indipendentemente dalla volontà di utilizzare effettivamente l'immobile.

La giurisprudenza ha ritenuto legittimo il rilascio del certificato di agibilità anche a soggetti diversi da quelli sopra indicati. Con Sentenza 9 ottobre 2008, n. 594 il Tar Umbria ha ritenuto che il certificato possa essere rilasciato *«a chiunque abbia un interesse giuridicamente apprezzabile, e nulla vieta, dal punto di vista concettuale, che venga rilasciato reiteratamente, qualora vi sia una molteplicità di richieste».*

8.2 Quando richiedere il certificato di agibilità

Il Testo Unico sull'edilizia stabilisce che il certificato di agibilità va richiesto per: *«a) le nuove costruzioni; b) le ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali; c) gli interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di igiene e sicurezza».*

Pertanto, se siamo in presenza di un immobile esistente, per il quale è già stato rilasciato a suo tempo il certificato di agibilità e sul quale non sono stati effettuati interventi di cui ai punti b) e c) non vi è l'obbligo di richiedere un nuovo certificato.

Se, invece, siamo in presenza di un immobile privo del certificato di agibilità si ritiene importante citare quanto detto dal Consiglio di Stato, sezione V, con la Sentenza 19 settembre 2007, n. 4880 : *«va considerato necessario il rilascio di un nuovo certificato di agibilità al fine di attestare la*

sussistenza, nell'edificio in cui si vuole esercitare un'attività necessitante di autorizzazione, delle prescritte condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico, qualora di quello originario si siano perse le tracce e nell'immobile in questione risultino effettuate modifiche edilizie».

8.3 Le verifiche

«La normativa del T.U. edilizia, richiamando la necessità di verifica delle “condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati” (art. 24, c. 1) ha provveduto non solo a un aggiornamento, ma anche all'unificazione delle verifiche richieste per il rilascio del certificato di agibilità.

A tale proposito la Relazione del T.U. edilizia riconosce infatti che “si è pertanto fatto ricorso al concetto di sicurezza in senso ampio, in quanto attinente non solo all'igiene e alla salubrità dell'edificio e degli impianti in esso installati [...] ma anche alle condizioni qualitative dell'edificio come pure alla statica dello stesso valutata alla luce di indagini a carattere geognostico, similmente a quanto già previsto nei regolamenti edilizi delle maggiori città recentemente approvati”.

Ebbene, sulla base di tali considerazioni è stato fatto rilevare che il certificato di agibilità può dunque considerarsi “autosufficiente” al fine di attestare il rispetto del complesso degli standards di sicurezza previsti dalla normativa vigente, non dovendosi ricercare in altre attestazioni tecniche i medesimi requisiti di sicurezza ora stabiliti dal T.U. edilizia (come ad es. la sicurezza degli impianti ex L. 46/1990 o l'isolamento termico ex L. 10/1991, ora appunto recepite dal D.P.R. 380/2001)»⁶.

8.4 Il rilascio del certificato di agibilità: il silenzio-assenso

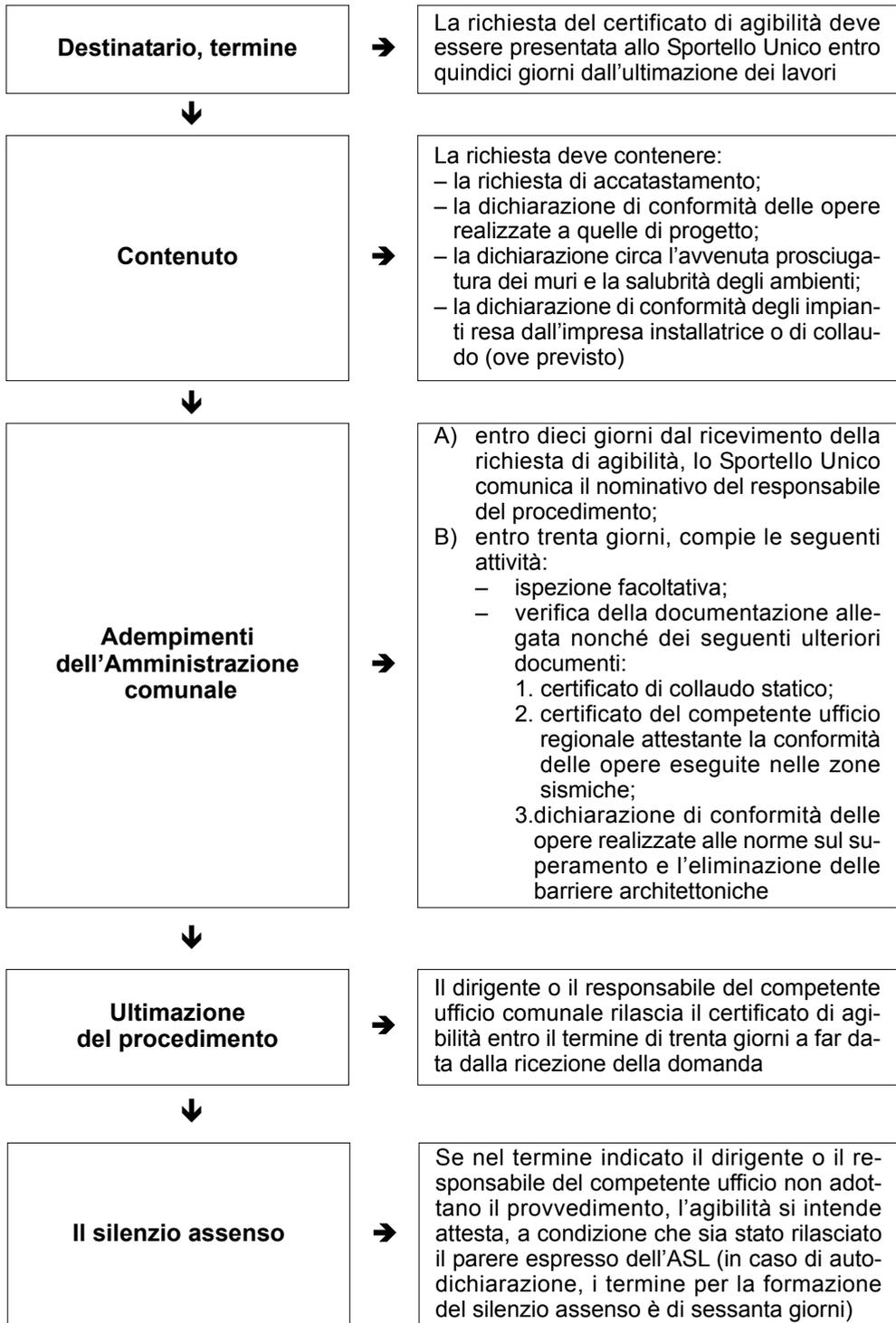
Successivamente alla presentazione di istanza per il rilascio del certificato di agibilità, qualora l'amministrazione comunale non interrompa i termini per richiesta di integrazione documentale o non emetta un espresso provvedimento di diniego, la domanda si intende accettata trascorso il periodo di 30 giorni (in caso di rilascio di parere ASL) o di 60 giorni (in caso di autocertificazione).

Il Testo Unico sull'edilizia ha eliminato il controllo ispettivo che l'amministrazione comunale poteva compiere nei successivi 180 giorni dalla formazione del silenzio-assenso ed ha stabilito (art. 24, c. 3) che la mancata richiesta del certificato di agibilità comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa da 77 a 464 euro.

Si riporta di seguito uno schema esemplificativo della procedura per il rilascio del certificato⁷:

⁶ GUIDO BARDELLI, *L'abitabilità entra nell'agibilità. Le modifiche del Testo Unico in Edilizia e Territorio*, n. 25/2009.

⁷ Schema tratto da P. MANTINI E F. MARZARI, *Codice dell'Edilizia e dell'Urbanistica*, Il Sole 24 Ore, 2009.



8.5 Dichiarazione di inagibilità

L'articolo 26 del D.P.R. 380/2001 stabilisce che «*il rilascio del certificato di agibilità non impedisce l'esercizio del potere di dichiarazione di inagibilità di un edificio o di parte di esso ai sensi dell'articolo 222 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265*».

L'amministrazione comunale può, quindi, in qualsiasi momento accertare la mancanza delle condizioni che garantiscono l'idoneità di un immobile, siano esse legate alla mancanza e/o inosservanza di specifiche autorizzazioni o determinate da fattori o eventi estranei alla volontà umana, dichiarandone conseguentemente l'inagibilità.

8.6 Il certificato di agibilità ed il condono edilizio

Anche per molti beni immobili di proprietà ecclesiastica è stato possibile, nel tempo, avvalersi delle sanatorie introdotte dalle norme in materia di condono edilizio.

Va precisato che il Consiglio di Stato, Sezione I, con Sentenza 15 aprile 2004, n. 2140 ha stabilito che «*Il rilascio del certificato di agibilità di un fabbricato conseguente al condono edilizio può legittimamente avvenire in deroga solo a norme regolamentari e non anche quando siano invece mancanti le condizioni di salubrità richieste dalla legge*».

Appare interessante evidenziare il contenuto della Sentenza di Corte costituzionale, 18 luglio 1996, n. 256 : «*... deve, pertanto escludersi una automaticità assoluta nel rilascio del certificato di abitabilità a seguito di concessione in sanatoria, dovendo invece il Comune verificare che al momento del rilascio del certificato di abitabilità siano osservate non solo le disposizioni di cui all'articolo 221 del testo unico delle leggi sanitarie (recitius, di cui all'art. 4 del D.P.R. n. 425 del 1994), ma, altresì, quelle previste da altre disposizioni di legge in materia di abitabilità e servizi essenziali relativi e rispettiva normativa tecnica, quali quelle a tutela delle acque dall'inquinamento, quelle sul consumo energetico, ecc.*» (JACOPO RECLA – *Regole sanitarie e urbanistiche per il rilascio del certificato. L'eccezione del condono edilizio*, Edilizia e Territorio, n. 25/2009).

9. I DOCUMENTI PER LA SICUREZZA DEGLI IMMOBILI

In conclusione si riassumono di seguito i documenti amministrativi e gli obblighi relativi agli edifici esistenti.

Chiesa

- Conformità impianto elettrico
- Conformità impianto di riscaldamento
- Conformità Centrale Termica (CPI se le dimensioni lo richiedono)

- Abbattimento barriere architettoniche (accessibilità)
- Valutazione sicurezza statica (se richiesta ai sensi del D.M. 14.01.2008)

Casa canonica e ufficio parrocchiale

- Conformità impianto elettrico
- Conformità impianto di riscaldamento
- Conformità Centrale Termica (CPI se le dimensioni lo richiedono)
- Conformità impianto sollevamento persone o cose
- Abbattimento barriere architettoniche (adattabilità)
- Valutazione sicurezza statica (se richiesta ai sensi del D.M. 14.01.2008)
- Vetrazioni
- Autorizzazione allo scarico

Scuola dell'infanzia

- Conformità impianti elettrico/gas/ riscaldamento
- Prevenzione incendi
- CPI (se i presenti sono in numero superiore a 100)
- Conformità locale cucina
- Conformità Centrale Termica (CPI se le dimensioni lo richiedono)
- Conformità impianto sollevamento persone o cose
- Abbattimento barriere architettoniche
- Verifica gas radon
- Verifica campi elettromagnetici
- Idoneità statica (già previsto dalla L. n. 62/2000 in attesa di agibilità)
- Conformità ai parametri dimensionali previsti dal D.M. 18.12.1975 s.m.i. e parametri regionali
- Idoneità igienico-sanitaria ASL
- Certificato ASL – SIAN (cucina/refettorio)
- Vetrazioni
- Autorizzazione allo scarico

Centro parrocchiale

- Conformità impianti elettrico/gas/ riscaldamento
- Prevenzione incendi
- Licenza di Pubblico Spettacolo (in presenza di ambienti a ciò destinati)
- Conformità locale cucina
- Conformità Centrale Termica (CPI se le dimensioni lo richiedono)
- Conformità impianto sollevamento persone o cose
- Abbattimento barriere architettoniche
- Verifica gas radon
- Verifica campi elettromagnetici
- Idoneità igienico-sanitaria ASL
- Certificato ASL – Servizio Igiene Alimenti Nutrizione (cucina/bar)
- Vetrazioni
- Valutazione sicurezza statica (qualora ricorra ai sensi del D.M. 14.01.2008)
- Autorizzazione allo scarico

10. LA SICUREZZA ED IL CONTRATTO D'APPALTO

In tema di sicurezza va ricordata la disciplina della sicurezza sui luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/2008) connessa agli appalti di opere edilizie.

10.1 Gli obblighi del committente

Il settore dell'edilizia, per la presenza di cantieri mobili caratterizzati dalla temporaneità, dalla mobilità e dalla variabilità continua del luogo, è assoggettato ad obblighi ed adempimenti che accompagnano la realizzazione dei lavori edili.

Prima dell'apertura del cantiere vanno predisposti i seguenti documenti:

- la *notifica preliminare*;
- il *piano di sicurezza e coordinamento* (PSC);
- il *fascicolo dell'opera*.

Il committente o il responsabile dei lavori (che è il soggetto che può essere incaricato dal committente per svolgere i compiti ad esso attribuiti dal T.U. sicurezza) sono tenuti a far pervenire la *notifica preliminare* a:

- ASL competente per territorio;
- Direzione provinciale del lavoro.

Non tutti i cantieri sono interessati dall'obbligo di notifica preliminare (es. una sola ditta con meno di 200 uomini-giorno).

Il PSC è lo strumento finalizzato all'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi, e le conseguenti procedure, gli apprestamenti e le attrezzature atti a garantire, per tutta la durata dei lavori, il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori, nonché la stima dei relativi costi che non sono soggetti al ribasso nelle offerte delle imprese esecutrici.

La legge dispone che il PSC sia predisposto preliminarmente all'inizio dei lavori e sia parte integrante del contratto d'appalto (l'impresa incaricata ad eseguire i lavori può comunque proporre integrazioni del PSC al coordinatore per l'esecuzione).

Il committente e/o il responsabile dei lavori devono provvedere alla trasmissione del PSC alle imprese esecutrici.

Il nuovo Testo Unico sulla sicurezza dei luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/2008) ha previsto penalità amministrative per il committente e/o responsabile dei lavori in mancanza di trasmissione del PSC alle imprese esecutrici; la sanzione amministrativa può ammontare sino ad un massimo di 1.800 euro.

Il *fascicolo dell'opera* è un documento che può essere modificato nel suo contenuto, nel corso dei lavori, da parte del coordinatore per l'esecuzione, concordemente al committente.

L'articolo 100, comma 6-*bis* del nuovo Testo Unico sulla sicurezza dei luoghi di lavoro stabilisce che il committente e/o responsabile dei lavori (se

nominato) debbano assicurarsi che l'impresa aggiudicataria dei lavori attui tutti gli obblighi previsti dalla normativa vigente a carico del datore di lavoro dell'impresa stessa.

In particolare, il committente e/o il responsabile dei lavori devono verificare che la ditta alla quale viene affidato l'appalto sia in possesso di adeguata formazione. «Questo nuovo obbligo per la committenza non è di poco conto visto che, all'articolo 157, comma 1, lettera b), viene sanzionato con l'arresto da 2 a 4 mesi o con ammenda da 1.000 a 4.800 euro. Il committente, cioè, viene caricato dell'obbligo, non solo morale, di non affidare lavori a quelle imprese che non siano effettivamente preparate tecnicamente a gestire la salute e la sicurezza dei lavoratori nei cantieri temporanei o mobili»⁸.

10.2 Le attenzioni nella stesura del contratto d'appalto

Dopo l'opportuna preselezione atta ad individuare le imprese qualificate e provviste dei requisiti richiesti dalla legislazione vigente in materia di sicurezza, nel contratto d'appalto è opportuno precisare che:

- la committente dichiara e comunica di aver nominato quale coordinatore per la progettazione ed esecuzione dei lavori ... che adempirà a tutti gli obblighi ed eserciterà i compiti previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- l'appaltatore si impegna ad adempiere a tutti gli obblighi previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, assumendone tutti gli oneri di spesa, nonché a rispettare ed a far rispettare dai propri preposti, dipendenti e collaboratori, tutte le norme in materia di igiene e sicurezza sul lavoro e per la prevenzione degli infortuni sul lavoro;
- è fatto obbligo all'appaltatore, prima della consegna dei lavori, di redigere e consegnare al direttore lavori e al coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione eventuali proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento (e del piano generale di sicurezza) ed un piano operativo di sicurezza (da considerarsi piano complementare del PSC);
- l'appaltatore è tenuto a curare il coordinamento di tutte le imprese operanti nel cantiere, al fine di rendere gli specifici piani redatti dalle imprese subappaltatrici compatibili tra loro e coerenti con il piano presentato dall'appaltatore;
- il piano di sicurezza e di coordinamento (ed il piano generale di sicurezza), il piano operativo di sicurezza e le loro modifiche formano parte integrante del contratto di appalto;
- l'appaltatore è obbligato a consegnare al committente/responsabile dei lavori documentazione completa riguardante la valutazione dei rischi e ad osservare tutte le misure generali di tutela e le disposizioni applicabili alle lavorazioni previste nel cantiere;
- in relazione alla responsabilità dell'appaltatore in merito all'osservanza

⁸ GIUSEPPE DANIELE, *Sicurezza nei cantieri*, Edilizia e Territorio n. 4/2010.

delle prescrizioni in materia di sicurezza sul lavoro, lo stesso dovrà nominare un proprio rappresentante preposto alla sicurezza con le mansioni previste dalla legge;

- la violazione da parte dell'appaltatore anche di uno solo degli obblighi previsti dai testi legislativi richiamati nel presente contratto legittimeranno la committente all'immediato recesso dal contratto con tutti i conseguenti diritti ed azioni di legge.

Si ritiene di fondamentale importanza, inoltre, inserire un apposito articolo all'interno del contratto di appalto ove venga trattato in modo puntuale il tema dell'eventuale cessione in sub-appalto di alcune lavorazioni.

11. CONCLUSIONE

In conclusione va ribadito che le valutazioni sulla sicurezza di un immobile così come di un cantiere non possono essere dettate dall'improvvisazione e dall'approssimazione ma risulta di fondamentale importanza stabilire un corretto e qualificato approccio metodologico al problema.

Di fondamentale importanza sarà, pertanto, la qualità del progetto che verrà messo in atto.

Più attento, verificato, condiviso sarà detto progetto, maggiori saranno le garanzie circa la buona esecuzione dei lavori ed il relativo controllo economico, la corretta gestione della sicurezza in cantiere e la sicurezza complessiva finale dell'immobile oggetto di intervento.

Da ultimo è importante sottolineare che non va mai dimenticato che le azioni volte a garantire la sicurezza degli immobili e delle strutture, nonché la sicurezza dei luoghi di lavoro, sono sempre rivolte alla salvaguardia della persona umana affinché sia garantito e tutelato il bene più prezioso che ognuno di noi ha ricevuto: la vita.

Principali fonti consultate ed in parte riportate

- R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del Testo unico delle Leggi sanitarie)
- Legge 5 novembre 1971, n. 1086
- Legge 3 febbraio 1974, n. 64
- Legge 9 gennaio 1989, n. 13
- D.M.LL.PP. 14 giugno 1989, n. 236
- Legge 18 maggio 1990, n. 46
- Legge 9 gennaio 1991, n. 10
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
- D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42
- D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163
- D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81
- D.Lgs. 8 agosto 2009, n. 106
- O.P.C.M. 3274/2003 e 3519/2006
- D.M. 14 gennaio 2008 (Norme tecniche per le costruzioni)
- C.S.LL.PP. – Istruzioni per l'applicazione delle Norme Tecniche per le Costruzioni
- Mantini-F. Marzari, *Codice dell'Edilizia e dell'Urbanistica*
- JACOPO RECLA, *Regole sanitarie e urbanistiche per il certificato di agibilità*, Edilizia e Territorio, luglio 2009
- PAOLO BERTACCO, *Il silenzio-assenso nell'agibilità. Tutte le fasi della procedura*, Edilizia e Territorio, luglio 2009
- M. ALESSANDRA BAZZANI, *La prevenzione incendi*, Edilizia e Territorio, luglio 2009
- ALESSANDRO MAGGIONI, *Incendi under control*, Arketipo, aprile 2007
- GUIDO BARDELLI, *L'abitabilità entra nell'agibilità e scompaiono le sanzioni penali*, Edilizia e Territorio, luglio 2009
- CAIAZZA-PARISI-DANIELE, *Sicurezza nei cantieri: guida ai documenti*, Edilizia e Territorio, febbraio 2010
- ZANNONI-BIGLIOTTO (ed. vari), *Gas Radon: tecniche di mitigazione*, Arpa Veneto
- TREVISI-PEREGO (ed. vari), *Efficienza energetica in edilizia*, Maggioli Editore
- LUCA GIORDANO – *Casa ermetica o traspirante?* – Alinea Editrice
- DANIELA MAGRA, *Ecologia della salute*, Ed. Proposte Nuove, Torino
- UGO SASSO, *Bioarchitettura*, Clean Edizioni
- SIGRID PEITZ, *Bioarchitettura. Un'ipotesi di bioedilizia*, Maggioli Editore

LA SICUREZZA DELLE PERSONE E DELLE ATTIVITÀ**

Il tema che mi è stato affidato riveste grande interesse per gli enti ecclesiastici ed, in particolar modo, per tutti gli enti le cui strutture sono per vocazione aperte alla comunità.

La sicurezza, intesa in primo luogo come diritto della persona alla propria incolumità, è oggi un argomento che tocca la nostra sensibilità e riguarda trasversalmente molti aspetti della nostra vita: la sicurezza quale esigenza di ordine pubblico; la sicurezza nei luoghi di lavoro; la sicurezza degli immobili che frequentiamo (basti pensare alle inchieste che di volta in volta seguono le catastrofi naturali, anche di recente verificatesi); la sicurezza delle persone nella vita privata e nello svolgimento delle proprie attività quotidiane.

L'esigenza di sicurezza che tratterò nel mio intervento vuole dare risposta al seguente interrogativo: *come può un ente ecclesiastico, ed in particolar modo una parrocchia, garantire la sicurezza delle persone che partecipano alle proprie attività?*

I due concetti, di attività e di persona, sono intimamente legati tra loro: non esiste attività senza persona e non esiste persona che non svolga una qualche attività; perciò il peculiare significato di sicurezza che in questa sede ci apprestiamo a declinare riguarda l'integrità della persona e la sua preservazione dagli eventuali danni conseguenti alla sua partecipazione alle attività parrocchiali e, più in generale, a quelle svolte dagli enti ecclesiastici.

Il tema in esame ci interroga ancor più nel momento in cui i luoghi (la maggior parte) ove vengono svolte le attività caratteristiche dei nostri enti, ancorché non specificamente organizzate, sono naturalmente destinati e comunemente considerati spazi di crescita umana e spirituale, di educazione alla vita cristiana, fondati sull'incontro e sull'accoglienza, aperti anche ad iniziative esterne che ne rispettino le finalità.

* Avvocato.

** Relazione tenuta al 7° Convegno nazionale degli economisti diocesani – Roma, 22-24 febbraio 2010.

Se questo è il credito di cui godono le strutture parrocchiali (e questo è in effetti), è evidente che rifugga i nostri pensieri l'idea che tali ambienti possano essere una fonte di pericolo o intrinsecamente pericolosi per le persone che li frequentano.

A volte la scarsità dei mezzi economici, l'insufficienza di idonei spazi per le varie attività o al contrario l'eccessiva estensione degli stessi con le conseguenti difficoltà di custodia, le richieste più svariate e fantasiose di utilizzo che ci giungono dalla comunità dei fedeli, la continua evoluzione normativa in materia ed in certi casi la poca attenzione o addirittura la noncuranza fanno soprassedere i responsabili dei nostri enti sugli accorgimenti che si devono adottare quando si aprono le porte di un immobile parrocchiale agli utenti.

Sia negli interventi che mi hanno preceduto sia nei convegni degli anni scorsi, ci siamo soffermati sul tema della sicurezza quale diritto del prestatore di lavoro a svolgere la propria attività in un ambiente lavorativo sicuro e salubre: «*lavorare in sicurezza significa rispettare il lavoratore come persona mettendo in primo piano esigenze etiche spesso sottovalutate, e garantire un sistema di lavoro in linea con le normative europee*»¹.

La sicurezza e la salute dei lavoratori sono oramai un'esigenza comunemente avvertita ed acquista al nostro patrimonio culturale.

Grazie, infatti, alla notevole elaborazione giurisprudenziale ed all'evoluzione normativa, contenente stringenti adempimenti ed accompagnata da importanti sanzioni ed effettivi controlli in fase di applicazione, il diritto alla salute del lavoratore ha assunto un significato più ampio della mera garanzia dell'incolumità fisica, per rivestire, come detto, un vero e proprio diritto ad un ambiente lavorativo sicuro.

Se questo è il concetto di sicurezza sviluppato in ambito lavoristico, quando parliamo di sicurezza delle persone nello svolgimento delle eterogenee attività dei nostri enti (da quella di religione e culto a quella educativa, da quella di carità a quella turistica, da quella più organizzata a quella più libera), non possiamo che avere come precipuo fine quello di garantire l'integrità fisica e morale delle persone che partecipano alle nostre attività o che accedono ai nostri luoghi e, tendenzialmente, quello di preservarle da effetti negativi, contenendo il più possibile le fonti di pericolo e, ove ciò non bastasse, dotandoci di idonei strumenti compensativi degli eventuali danni che fossero subiti dai promotori/fruitori delle nostre attività.

Mi permetto sin d'ora di porre l'accento su tale ultimo aspetto, relativo all'attivazione di idonei strumenti compensativi dei danni subiti da terzi.

È evidente come alcune attività parrocchiali (penso in particolare a quelle del tempo libero rivolte ai minorenni) contengano di per sé stesse un margine – più o meno alto – di pericolo e pur tuttavia non possano essere interrotte o “ingessate” dalla continua preoccupazione di nocuenti che i

¹ E. MAPELLI, *Sicurezza e lavoro, introduzione al D. Lgs. 81/2008*, Atti del Convegno Nazionale degli Economi - Chianciano Terme 16-18 marzo 2009.

fruitori potenzialmente possono subire, risultando altrimenti e di fatto pregiudicate.

La coscienza di essere dotati di una copertura assicurativa per eventuali sinistri ci consente senz'altro, se non di eliminare la preoccupazione del "buon padre di famiglia", di svolgere con maggiore serenità le nostre attività.

Anche la relazione che mi ha preceduto ha posto l'accento sull'importanza per i nostri enti di dotarsi di una idonea polizza assicurativa a copertura dei danni che possano subire i dipendenti o i volontari della parrocchia.

Poiché tale interesse riguarda trasversalmente tutte le persone che a vario titolo frequentano gli ambienti parrocchiali, terrò la specifica trattazione della copertura assicurativa a chiusura della presente illustrazione, soffermandomi nel frattempo sulle norme precauzionali che ritengo utile i nostri enti rispettino per tutelare il più sicuro svolgimento delle proprie attività.

1. LA SICUREZZA DEGLI AMBIENTI

Per garantire la sicurezza degli ambienti dove vengono svolte le attività dei nostri enti occorre innanzitutto che i medesimi siano realizzati secondo le regole dell'arte e siano rispettosi della normativa edilizia ed amministrativa, nazionale e regionale.

Il rispetto della normativa suddetta garantisce l'idoneità dei vari luoghi in funzione delle attività che in essi vengono svolte.

L'Arch. Claudio Seno ha già dettagliatamente illustrato i contenuti di detta normativa ponendola in relazione con la destinazione che possono avere le diverse strutture parrocchiali².

In questa sede, pertanto, io tratterò di quei particolari aspetti ed accorgimenti che comunque devono essere considerati non appena la parrocchia svolge un'attività all'interno dei propri spazi, affinché il rispetto della normativa sia anche sostanziale oltre che formale.

Se infatti l'idoneità dell'immobile viene certificata "staticamente" mediante il rilascio dei titoli qualificativi illustrati (ad es.: certificato di agibilità, certificato prevenzione incendi, ecc.), dal punto di vista "dinamico" è senz'altro necessario il fattivo ed aggiornato rispetto delle varie ed attestate destinazioni d'uso poiché, se la violazione "statica" della normativa espone l'ente a sanzioni amministrative ed in certi casi penali, la stessa violazione della normativa, nel momento in cui viene rapportata alla "dinamica" delle attività che vengono di volta in volta svolte ed alle persone che vi partecipano, può essere altresì fonte di obblighi risarcitori a favore di chi abbia ricevuto nocumento per effetto della violazione stessa.

Ci occuperemo in particolare della sicurezza dei luoghi in relazione alla generalità degli utenti e fruitori delle strutture e non a coloro che all'inter-

² V. articolo in questo stesso numero.

no delle stesse prestano la propria attività, ancorché a titolo di volontariato, argomento da ultimo trattato dalla Dott.ssa Mapelli.

Pur tenendo circoscritta l'analisi entro tali limiti, non possiamo negare che la normativa contenuta nel Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro (D.Lgs. 81/2008) offra interessanti spunti nel momento in cui detta puntuali norme di comportamento che possiamo tradurre in un assetto di regole di buona condotta senz'altro utili per garantire la sicurezza delle strutture parrocchiali anche quando le stesse vengono utilizzate dalla collettività.

Per altro verso non possiamo dimenticare come sull'ente proprietario, che eserciti un effettivo potere di controllo sulla cosa, gravi l'obbligo di custodia del bene inteso quale potere – dovere di intervento nel caso in cui lo stesso possa essere fonte di pericolo per i terzi³. Da questo punto di vista giova ricordare come l'articolo 2051 del codice civile sancisce che «ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito».

In proposito si osserva come nell'evoluzione dell'interpretazione giurisprudenziale la responsabilità da cose in custodia è stata progressivamente ampliata e da ultimo ricostruita in termini di responsabilità oggettiva fondata su tale rapporto di custodia⁴, ravvisabile ogni qual volta l'ente abbia la disponibilità giuridica e materiale della cosa che consenta un effettivo potere di signoria su di essa (per es., se il bene viene concesso in locazione a terzi con un contratto ad uso diverso dall'abitativo della durata di sei anni il potere di signoria sulla cosa si può ritenere gravante sulla parte conduttrice).

La responsabilità del proprietario rimarrebbe, poi, esclusa solo nell'ipotesi in cui l'evento dannoso fosse conseguenza del caso fortuito, cioè un fattore esterno, eccezionale ed imprevedibile, che abbia di per sé prodotto l'evento, ovvero fosse riconducibile al comportamento del danneggiato stesso e ciò in forza del principio di autoresponsabilità, desumibile tra l'altro dall'articolo 1227 del codice civile⁵, per il quale ciascun soggetto sopporta le conseguenze dannose che si sarebbero potute evitare usando l'ordinaria diligenza.

³ Cf Cass. Civ. 04/2422.

⁴ Cass. Civ. 06/3651; 06/25243; da ultima Cass. Civ. 11695/2009 che si è così pronunciata: «la fattispecie di cui all'art. 2051 c.c. individua un'ipotesi di responsabilità oggettiva, essendo sufficiente per l'applicazione della stessa la sussistenza del rapporto di custodia tra il responsabile e la cosa che ha dato luogo all'evento lesivo indipendentemente dalla pericolosità attuale o potenziale della cosa stessa, e, perciò, trova applicazione anche nell'ipotesi di cose inerti».

⁵ L'art. 1227 c.c., *Concorso del fatto colposo del creditore*, è applicabile anche alle ipotesi di responsabilità ex art. 2051 c.c. in forza del richiamo contenuto nell'art. 2956 c.c., recita: «[I] Se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate. [II]. Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza».

Riassumendo possiamo dire che:

- ogni struttura ha una propria naturale destinazione d'uso e tale destinazione è certificata da specifici documenti amministrativi (*in primis* il certificato di agibilità): il rispetto di tale destinazione è fondamentale per garantire la sicurezza delle attività che vengono svolte nella struttura (ecco perché gli uffici amministrativi diocesani nel caso di nuove strutture consigliano di adottare soluzioni versatili e reversibili);
- gli ambienti parrocchiali vengono continuamente utilizzati dalla comunità dei fedeli per lo svolgimento delle attività istituzionali della parrocchia ed in quanto luoghi deputati ad attività di crescita umana e spirituale, di educazione cristiana, di formazione e di svago devono essere tendenzialmente sicuri affinché possibili disgrazie non costituiscano una controtestimonianza;
- l'ente proprietario dell'immobile ha l'obbligo di custodirlo e, per effetto dello stesso, il potere – dovere di intervento nel caso in cui lo stesso sia o possa essere fonte di pericolo per i terzi.

Alla luce di tali considerazioni, possiamo enucleare una serie di regole di diligenza che possono aiutare le parrocchie a garantire la sicurezza delle proprie attività e conseguentemente ad evitare di esporre se stesse ad obblighi risarcitori:

- a) dotare ogni struttura dell'agibilità necessaria allo svolgimento dell'attività che in essa in concreto si vuole svolgere;
- b) dotarsi della strumentazione tecnica e degli impianti richiesti in riferimento all'attività che si intende svolgere (ad es.: strumentazione antincendio e relativa certificazione);
- c) evitare usi impropri degli immobili (ad es.: se dei locali hanno destinazione abitativa non possiamo svolgerci la catechesi; non si può svolgere, a titolo di carità, un'attività ambulatoriale con medici volontari, nel centro parrocchiale);
- d) curare l'adeguamento normativo delle strutture, in particolare di quelle ove vengono svolte particolari attività: scuola materna, cineteatro, bar, eccetera;
- e) curare la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili e degli impianti;
- f) vigilare affinché non vi siano fonti di pericolo intrinseche alle strutture;
- g) svolgere regolarmente le pulizie, mantenendo i locali in adeguate condizioni igieniche.

Tali regole non sono evidentemente di immediata e facile applicazione, soprattutto per alcune realtà ove esistono strutture realizzate decenni fa ora sovradimensionate rispetto alle effettive necessità parrocchiali⁶, ma senz'altro devono costituire dei punti di riferimento per salvaguardare adegua-

⁶ In proposito, nell'ottica della presente trattazione, sarebbe senz'altro utile un'attenta razionalizzazione degli spazi per evitare eccessive dispersioni sia delle attività nei vari ambienti con conseguenti difficoltà di custodia e vigilanza, sia delle risorse economiche potenzialmente necessarie a mettere in sicurezza le diverse strutture.

tamente l'incolumità delle persone che svolgono la loro attività in parrocchia e per adempiere con la dovuta serenità le finalità dell'ente.

1.1 In particolare: la sicurezza delle persone

Come abbiamo detto all'inizio non esiste attività senza persona né persona che, venendo in parrocchia, non svolga una qualche attività.

Al punto precedente ho trattato la sicurezza degli ambienti ove vengono svolte le attività parrocchiali cercando di "astrarre" il concetto di attività da quello della persona che la svolge e ciò al fine di evidenziare come le varie attività abbiano bisogno di spazi e che questi spazi devono essere idonei alle attività che in essi vengono svolte.

È tuttavia evidente che garantire la sicurezza dell'attività tramite la sicurezza delle strutture non significa altro che assicurare l'incolumità delle persone.

La necessità di dedicare un'apposita parte della mia relazione alla sicurezza delle persone è dovuta a due considerazioni:

1. per alcune attività parrocchiali non esistono particolari prescrizioni relative agli spazi in cui esse si svolgono;
2. per assicurare la tutela degli utenti non è di per sé o non solo sufficiente avere degli ambienti idonei.

Per quando riguarda il primo aspetto, mi riferisco in particolare a quelle attività, come quelle ricreative o sportive, che potremmo chiamare "disorganizzate", poiché la parrocchia si limita a mettere a disposizione i propri spazi (penso al campo sportivo o al cortile del centro parrocchiale) e che per loro natura si svolgono in luoghi aperti non sottoposti a prescrizioni normative specifiche.

In merito ritengo sufficiente richiamare l'obbligo di adeguata manutenzione onde evitare che eventuali difetti possano costituire fonti di pericolo per gli utenti⁷ (basti pensare al tipico caso della buca nel campo da calcio o alla porta del campo da calcetto non adeguatamente fissata al terreno o, ancora, alla caditoia del pozzetto male posizionata creando pericolo).

Relativamente al secondo aspetto, mi riferisco in particolare ai minori che si recano presso le strutture parrocchiali per le più svariate ragioni – il catechismo, la scuola, l'attività sportiva organizzata dalla parrocchia, le attività estive, eccetera – e che in tal modo vengono affidati alla parrocchia.

In ragione di tale affidamento grava sulla parrocchia il dovere di provvedere alla loro sorveglianza.

Reputo sin d'ora doveroso distinguere i casi in cui il minore venga affidato alla parrocchia per lo svolgimento di attività specificamente organizzate o continuative, ancorché limitate ad alcuni giorni o ore settimanali, dai casi in cui il minore frequenti attività parrocchiali occasionalmente.

⁷ Sussiste anche per tali immobili, se di proprietà o usati costantemente dalla parrocchia, l'obbligo di custodia e quello conseguente di risarcire il danno eventualmente cagionato dagli stessi ai sensi dell'art. 2051 c.c..

Nella prima ipotesi si instaurerà tra l'ente e l'utente ed a seconda dei casi, o un rapporto di natura contrattuale in forza dell'iscrizione del minore al servizio (così per es. nel caso di attività scolastica) o un rapporto giuridico di fatto per effetto del cd. contatto sociale, figura di conio giurisprudenziale anch'essa fonte di obbligazione, ibrida tra le fonti di natura contrattuale ed extracontrattuale, e ravvisabile in tutte quelle ipotesi in cui tra parrocchia e utente vi sia un rapporto di fatto qualificato dall'interesse dei soggetti allo svolgimento di determinate prestazioni e per effetto del quale sorgeranno in capo alla parrocchia obblighi di comportamento di varia natura, diretti a garantire che siano tutelati gli interessi emersi in occasione del detto contatto (ad es., se il minore viene mandato al catechismo si presume che i genitori abbiano il legittimo interesse alla sua formazione cristiana).

In tali casi gravano sull'ente – ed altresì sulle persone deputate alla concreta erogazione del servizio – specifici obblighi di sorveglianza e protezione, la cui violazione darà diritto alla parte che si ritiene danneggiata di chiedere il ristoro degli eventuali danni subiti.

Inoltre, nel caso in cui venga svolta dalla parrocchia attività scolastica, la medesima potrebbe essere tenuta a rispondere oltre che a titolo contrattuale per gli eventuali danni subiti dall'allievo (in certe determinate ipotesi anche se provocati dall'allievo stesso⁸), anche a titolo extracontrattuale per i danni provocati dal fatto illecito degli allievi ad altri allievi o a terzi nel tempo in cui sono sottoposti alla sua sorveglianza e ciò a mente e dell'articolo 2048, secondo comma, codice civile⁹. In tal caso tale responsabilità sarebbe solidale con quella del minore imputabile ed eventualmente con quella dei suoi genitori¹⁰.

In particolare, per la sussistenza di tale responsabilità extracontrattuale, l'articolo 2048 del codice civile richiede che:

- l'attività svolta dall'ente sia di carattere scolastico o comunque formativo in senso stretto;

⁸ Così Cass. Civ. 05/24456: «Nel caso di danno cagionato dall'alunno a sé stesso, la responsabilità dell'istituto scolastico e dell'insegnante non ha natura extracontrattuale, bensì contrattuale, atteso che – quanto all'istituto scolastico – l'accoglimento della domanda di iscrizione, con la conseguente ammissione dell'allievo alla scuola, determina l'instaurazione di un vincolo negoziale, dal quale sorge l'obbligazione di vigilare sulla sicurezza e l'incolumità dell'allievo nel tempo in cui questi fruitore della prestazione scolastica in tutte le sue espressioni, anche al fine di evitare che l'allievo procuri danno a se stesso; e che – quanto al precettore dipendente dell'istituto scolastico – tra insegnante e allievo si instaura, per contatto sociale, un rapporto giuridico nell'ambito del quale l'insegnante assume, nel quadro del complessivo obbligo di istruire ed educare, anche uno specifico obbligo di protezione e vigilanza, onde evitare che l'allievo si procuri da solo un danno alla persona».

⁹ L'art. 2048, c. 2 c.c. dispone: «I precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza».

¹⁰ Sotto l'ombrello dell'art. 2048 c.c. si fanno infatti ricadere le ipotesi di danno cagionato per la cd. "inadeguata educazione" dei figli.

- l'allievo abbia commesso un atto illecito (il minore deve essere pertanto capace di intendere e volere);
- tale atto sia stato compiuto nel periodo in cui l'allievo era sottoposto alla vigilanza dell'ente.

L'ente potrà poi essere liberato da responsabilità «*soltanto se prova di non aver potuto impedire il fatto*» (art. 2048, c. 3, c.c.) e pertanto dia prova di aver esercitato una vigilanza adeguata alle circostanze ed al grado di maturazione dell'utente¹¹.

Si rammenta, inoltre, che l'ente potrebbe essere chiamato a rispondere di eventuali danni anche in via mediata nelle ipotesi di *culpa in eligendo*, quando cioè la sorveglianza sia stata affidata a persone manifestamente inidonee.

Nell'ipotesi in cui, invece, l'utente minorenni partecipi ad attività occasionali dell'ente non sorgerà nessuno rapporto giuridico fonte di specifiche obbligazioni (ivi compresa quella di vigilanza) con la conseguenza che si dovrà valutare caso per caso, e sovente nella fase patologica del rapporto, la natura e gli eventuali effetti delle stesse.

In tali casi infatti grava sull'ente che organizza l'iniziativa esclusivamente il rispetto delle generali regole di diligenza per evitare di esporre il minore a pericoli, la cui violazione comporterebbe una responsabilità per effetto dell'articolo 2043 del codice civile, che – lo ricordiamo – obbliga chi commette un fatto doloso o colposo a risarcire i danni che ne sono conseguenza, o per effetto dell'articolo 2050 del codice civile¹² qualora l'attività possa essere considerata di per sé pericolosa (mi viene in mente in proposito un'arrampicata su roccia alla quale mi aveva accompagnato un sacerdote quando ero ragazzo) e salvo che non provi di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare l'eventuale danno.

L'*excursus* svolto circa le diverse tipologie di responsabilità risarcitoria non ha senz'altro il fine di provocare esagerate ed ingiustificate preoccupazioni, ma vuole solo richiamare l'attenzione sui doveri di sorveglianza e diligenza che ciascun amministratore di ente ecclesiastico già conosce, ma che la dinamica e la vitalità delle nostre attività (unitamente alla litigiosità delle persone) impongono di aggiornare e rivedere periodicamente.

Tuttavia, una qualche maggior preoccupazione può sorgere se volgiamo i nostri pensieri alle variegate realtà delle nostre diocesi: ciò costituisce l'occasione per trattare l'ultimo argomento della mia relazione: le assicurazioni.

¹¹ Cass. Civ. 84/5564 e 02/15243.

¹² Art. 2050 c.c.: «Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose. *Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno*».

2. LE ASSICURAZIONI

Già al convegno del 2007 gli economisti diocesani hanno avuto modo di intrattenersi sulle varie problematiche connesse all'assicurazione degli enti ecclesiastici, potendo in quella sede raccogliere altresì la testimonianza concreta di una diocesi italiana.

L'argomento di questo convegno, tuttavia, ci impone di ritornare sul tema assicurativo.

Quando parliamo di sicurezza delle attività e delle persone che frequentano gli ambienti parrocchiali ci vengono subito in mente le misure atte a prevenire eventuali rischi, ma non possiamo nascondervi che di fronte all'eterogeneità delle disavventure legate all'esercizio delle attività parrocchiali ogni misura preventiva può rivelarsi inutile.

Ciò pertanto suggerisce ad ogni diligente amministratore dei nostri enti di munirsi di un'adeguata copertura assicurativa ed, in particolare, di adempiere l'obbligo giuridico di assicurare i dipendenti che prestano la loro attività in parrocchia.

Appare utile ribadire alcune definizioni.

2.1 Il contratto di assicurazione

Secondo l'articolo 1882 del codice civile «*L'assicurazione è il contratto con il quale l'assicuratore, verso pagamento di un premio, si obbliga a rivalere l'assicurato, entro i limiti convenuti, del danno ad esso prodotto da un sinistro, ovvero a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana*».

Possiamo da subito distinguere l'assicurazione contro gli infortuni da quella per la responsabilità civile.

a) L'assicurazione contro gli infortuni

L'assicurazione contro gli infortuni è un contratto con il quale un assicuratore, dietro il versamento di un premio, ed a prescindere dalla responsabilità di chicchessia, garantisce il pagamento di una somma, o a favore dell'assicurato nel caso in cui siano derivati dall'infortunio lesioni alla persona, o a favore di un beneficiario o dei suoi eredi, nel caso di decesso derivato dall'infortunio e fatto salvo il solo caso in cui l'infortunio dipenda da dolo o colpa grave dell'assicurato stesso¹³.

Tale copertura garantisce il pagamento di un indennizzo per la morte, l'invalidità permanente o l'inabilità temporanea derivante da infortunio inte-

¹³ Invero sulle polizze private è possibile convenire anche l'indennizzabilità dell'infortunio subito per colpa grave.

so come una causa fortuita¹⁴, improvvisa, violenta¹⁵ ed esterna alla persona che la subisce (ciò la distingue dalla malattia che è una causa endogena al corpo umano) e mira a tutelare economicamente l'assicurato per i danni che egli può riportare durante lo svolgimento della sua attività lavorativa e/o nei momenti di tempo libero.

Mentre la legislazione nazionale¹⁶ obbliga il datore di lavoro ad assicurare presso l'INAIL i lavoratori¹⁷ addetti ad attività protette – così come definite all'articolo 1 del D.P.R. n. 1124 del 1965 – dal rischio di possibili infortuni sul lavoro o malattie causate dalla stessa attività lavorativa (obbligo che incombe anche sugli enti ecclesiastici che hanno alle loro dipendenze lavoratori), l'assicurazione contro gli infortuni extraprofessionali non è obbligatoria.

Pur tuttavia è consigliabile ai nostri enti l'accensione di idonea polizza infortuni per assicurare tutte quelle persone volontarie che prestano la propria attività in parrocchia o che comunque partecipano a vario titolo alle attività parrocchiali (sostanzialmente tutti i volontari e gli utenti) e ciò al fine di proteggerli dalle conseguenze economiche (ad es. la perdita della capacità lavorativa o di studio) che possono derivare da un tale evento sulla loro vita o su quella delle loro famiglie, anche se l'evento stesso non sia imputabile a negligenze della parrocchia.

Le assicurazioni private sugli infortuni possono contenere le clausole più varie e possono offrire coperture più o meno ampie (in riferimento alle diverse attività e ai limiti d'età).

In proposito si richiama l'attenzione su due particolari aspetti:

- la cura della copertura infortuni per le attività oratoriali, sia in ambito parrocchiale che esterno (campeggi, gite, ecc.) e ciò per la particolare frequenza e gravità dei sinistri e la responsabilità di carattere educativo assunta dalla parrocchia;
- l'attenzione nella descrizione delle persone assicurate, che può essere nominativa oppure riferita a particolari categorie di soggetti che devono essere chiaramente indicate in contratto.

¹⁴ Rispetto ad un tempo si è pervenuti ad una estensione del concetto di fortuito fino a raggiungere i confini della colpa grave, comprendendo anche gli effetti di incurie scusabili, di disattenzioni, superficialità e tutte le forme di trascuratezza nelle quali è quasi impossibile non incorrere nello svolgersi delle attività quotidiane.

¹⁵ Non necessariamente in senso fisico, ma come azione rapida, intensa e repentina.

¹⁶ D.P.R. 30.6.1965, n. 1124.

¹⁷ Si ricorda che l'obbligo assicurativo sussiste anche a favore dei collaboratori coordinati e continuativi. In tal caso il contributo è per i 2/3 a carico del committente e per 1/3 carico del collaboratore.

b) L'assicurazione della responsabilità civile

Nell'ambito delle assicurazioni contro i danni riveste una particolare importanza l'assicurazione della responsabilità civile.

La responsabilità civile della parrocchia può essere collegata a diversi fattori (in parte già sopra enunciati):

- alla proprietà, conduzione, possesso e custodia di un edificio (artt. 2053 e 2051 c.c.) e dei relativi impianti e contenuti;
- alla proprietà di animali (art. 2052 c.c.);
- all'esercizio di attività parrocchiali, quali: celebrazione del culto e qualsiasi manifestazione a carattere liturgico; organizzazione di concerti, riunioni, conferenze; attività caritative ed assistenziali; gestione di circoli, ritrovi, eccetera; attività ricreative e sportive; organizzazione di gite, pellegrinaggi, soggiorni, campeggi, case per ferie (art. 2043 c.c.);
- alla somministrazione di cibi o bevande avariate o di sostanze tossiche (art. 2043 c.c.);
- alla sorveglianza e all'accompagnamento di minori (artt. 2047, 2048 c.c.);
- alla committenza di lavori di ordinaria e/o straordinaria manutenzione di propri fabbricati ed impianti per i danni causati a terzi;
- ai danni provocati dai propri dipendenti nell'esercizio delle attività (art. 2049 c.c.).

Il contratto di assicurazione della responsabilità civile è proprio teso a tenere indenne l'assicurato di quanto egli sia tenuto a pagare ad un terzo a titolo di risarcimento danni per essere incorso in una delle ipotesi di responsabilità civile sopra elencate¹⁸.

Non mi dilungo ulteriormente sul tema della responsabilità civile (l'argomento trova completa ed esaustiva trattazione nel volume *La gestione e l'amministrazione della parrocchia*¹⁹), ma mi permetto solo di svolgere alcune sottolineature:

- è doverosa la precisa definizione dei soggetti terzi coperti dall'assicurazione (per es. potrebbe essere utile comprendervi gli amministratori e gli associati di associazioni sportive parrocchiali o, in caso di attività di cine-teatro, gli artisti, gli attori ecc.);
- è opportuno che la polizza copra i danni derivanti dall'esecuzione di lavori ed, ove tale esecuzione fosse affidata a terzi, copra la responsabilità civile per i danni che l'ente fosse tenuto a rifondere in qualità di committente dei lavori, anche per violazioni delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 81/2008 di cui il committente può essere chiamato a rispondere;
- è opportuna la copertura anche nell'ipotesi di responsabilità per colpa

¹⁸ Art. 1917 c.c.: «Assicurazione della responsabilità civile. Nell'assicurazione della responsabilità civile l'assicuratore è obbligato a tenere indenne l'assicurato di quanto questi, in conseguenza del fatto accaduto durante il tempo dell'assicurazione, deve pagare a un terzo, in dipendenza della responsabilità dedotta nel contratto. Sono esclusi i danni derivanti da fatti dolosi».

¹⁹ Edizioni Dehoniane, Bologna 2008, cap. 9, pagg. 137 e ss.

grave dell'ente (ravvisabile ad es. nel caso di mancato adeguamento normativo delle strutture o dei loro impianti; ricordiamolo *ignorantia legis non excusat*);

- specificare l'operatività della copertura per quanto l'ente fosse tenuto a pagare ai sensi dell'articolo 11 del D.P.R. n. 1124 del 1965²⁰ in sede di regresso da parte dell'INAIL che abbia risarcito il lavoratore infortunatosi o ammalatosi per responsabilità del datore di lavoro;
- l'opportunità di escludere dalla polizza il diritto di rivalsa²¹ della compagnia di assicurazione (salvo chiaramente il solo caso di dolo) nei confronti della parrocchia assicurata.

2.2 Responsabilità civile e concessione di immobili a terzi

Nel caso in cui la parrocchia concedesse l'immobile in utilizzo a terzi (associazioni, società, enti pubblici, persone fisiche per lo svolgimento di attività), perdendo il potere di fatto sulla cosa, la sua potestà di controllo e vigilanza sulla cosa stessa ne risulterebbe affievolita con sicuro pregiudizio anche del potere – dovere di intervento per eliminare i fattori di rischio.

Per altro verso, a volte gli immobili che vengono concessi a terzi non sono normativamente idonei allo svolgimento delle attività cui l'utilizzatore intende destinarli con il rischio che eventuali danni subiti dai fruitori finiscano per ricadere sulla parrocchia.

Succede a volte che qualche parroco, zelante e generoso, di fronte ai rilievi e preoccupazioni in proposito sollevati dall'Ufficio amministrativo della Curia, risponda: "Se dico di no, non sanno dove andare" o "tanto alla parrocchia quell'immobile non serve" o ancora "cosa volete che succeda? Non è mai successo niente", eccetera.

In tali casi ed alla luce di tali considerazioni e di tutte quelle sopra svolte, occorre senz'altro inserire nel contratto, da redigersi per iscritto anche se di comodato²², specifiche clausole contrattuali a tutela della parrocchia tra cui:

²⁰ L'art. 11 del D.P.R. 1124/1965 obbliga l'INAIL a indennizzare il lavoratore anche nei casi di responsabilità civile del datore di lavoro, salvo tuttavia il diritto di regresso per le somme pagate a titolo d'indennità e per le spese accessorie contro le persone civilmente responsabili, stabilendo altresì che la sentenza, che accerta la responsabilità civile del datore, è sufficiente a costituire l'INAIL in credito verso la persona civilmente responsabile per le somme pagate al lavoratore.

²¹ Art. 1916 c.c.: «Diritto di surrogazione dell'assicuratore. [I]. *L'assicuratore che ha pagato l'indennità è surrogato, fino alla concorrenza dell'ammontare di essa, nei diritti dell'assicurato verso i terzi responsabili.* [II]. *Salvo il caso di dolo, la surrogazione non ha luogo se il danno è causato dai figli, dagli affiliati, dagli ascendenti, da altri parenti o da affini dell'assicurato stabilmente con lui conviventi o da domestici.* [III]. *L'assicurato è responsabile verso l'assicuratore del pregiudizio arrecato al diritto di surrogazione.* [IV]. *Le disposizioni di questo articolo si applicano anche alle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e contro le disgrazie accidentali».*

²² Deve essere infatti sottoposto all'Ordinario diocesano per la prescritta autorizzazione canonica.

- a) la specificazione che i locali vengono concessi nello stato di fatto in cui si trovano e che il ricevente li accetta senza riserve;
- b) la manleva dalle responsabilità di cui agli articoli 1578²³ e 1812²⁴ del codice civile;
- c) l'onere di adeguare gli spazi alle specifiche attività che verranno svolte all'interno degli stessi in conformità a quanto prescritto dalla normativa vigente con spese a carico dell'utilizzatore (eventualmente prevedendo la rinuncia a rimborsi o indennizzi per le spese sostenute e per le migliorie apportate);
- d) l'obbligo a carico dell'utilizzatore di stipulare idonea polizza assicurativa a copertura dei danni all'immobile e della responsabilità civile (e possibilmente per infortuni) verso i terzi fruitori dell'immobile per congruo massimale (eventualmente prevedendo l'obbligo a carico della compagnia assicuratrice di risarcire direttamente il danneggiato²⁵);
- e) l'obbligo di esibire la polizza assicurativa ed il pagamento dei premi annuali (il parroco deve farsi parte diligente per verificare che la polizza accesa sia conforme alle pattuizioni contrattuali ed il premio venga regolarmente corrisposto);
- f) in ogni caso l'obbligo di tenere manlevata la parrocchia da ogni conseguenza negativa per eventuali danni a persone e cose in relazione all'uso dei locali e dei beni mobili oggetto di contratto.

Si evidenzia che le clausole di cui alle lettere *a*, *b* ed *f*, in quanto tese a limitare la responsabilità dell'ente concedente, andranno tutte specificamente accettate ai sensi dell'articolo 1341, secondo comma del codice civile.

²³ Art. 1578 c.c.: «Vizi della cosa locata. [I]. Se al momento della consegna la cosa locata è affetta da vizi che ne diminuiscono in modo apprezzabile l'idoneità all'uso pattuito, il conduttore può domandare la risoluzione del contratto o una riduzione del corrispettivo, salvo che si tratti di vizi da lui conosciuti o facilmente riconoscibili. [II]. Il locatore è tenuto a risarcire al conduttore i danni derivati da vizi della cosa, se non prova di avere senza colpa ignorato i vizi stessi al momento della consegna».

²⁴ Art. 1812 c.c.: «Danni al comodatario per vizi della cosa. Se la cosa comodata ha vizi tali che rechino danno a chi se ne serve, il comodante è tenuto al risarcimento qualora, conoscendo i vizi della cosa, non ne abbia avvertito il comodatario».

²⁵ L'art. 1917, secondo comma c.c. dispone che: «L'assicuratore ha facoltà, previa comunicazione all'assicurato, di pagare direttamente al terzo danneggiato l'indennità dovuta, ed è obbligato al pagamento diretto se l'assicurato lo richiede».

DOCUMENTAZIONE

**Omelia della Messa Crismale del 2006
dell'Arcivescovo di Milano Card. Dionigi Tettamanzi**

VERSO UNA NUOVA STRATEGIA PASTORALE PER LA CHIESA AMBROSIANA

PREMESSA

Questo documento, elaborato all'interno del gruppo dei Vicari episcopali di zona (comprendente anche il Rettore Maggiore dei Seminari, il Vicario episcopale per la formazione permanente del clero e il Responsabile dell'Istituto Sacerdotale Maria Immacolata) presieduto dall'Arcivescovo e coordinato dal Vicario generale, e discusso in due sessioni del Consiglio episcopale milanese, «descrive – come affermato dall'Arcivescovo nell'omelia della Messa crismale di oggi – le linee e i tratti principali di una rinnovata “strategia” nel quadro della “pastorale d'insieme”, da avviarsi e svilupparsi nella nostra Chiesa ambrosiana, specie per quanto riguarda la destinazione dei ministri ordinati e la configurazione del ministero del prete in un presbiterio con la corretta e cordiale collaborazione delle altre forme di ministerialità».

Come tale, viene autorevolmente presentato all'intera comunità diocesana quale riferimento per l'avvio e la realizzazione di una nuova strategia pastorale.

1. L'URGENZA E LA NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA PASTORALE NUOVA

Lo slancio missionario a cui la nostra Diocesi e in particolare le nostre parrocchie sono chiamate in questo momento storico della Chiesa ambrosiana sottolinea «l'urgenza e la necessità di una strategia pastorale nuova» (*Mi sarete testimoni*, n. 35) che richiede, oltre a un lavoro di educazione a una rinnovata coscienza missionaria, «l'impegno – sostenuto dalla fantasia e dall'audacia di cui lo Spirito Santo non priva mai la sua Chiesa – di trovare strade nuove, di tentare iniziative inedite, di mettere in atto sperimentazioni studiate e realizzate nel segno della saggezza, della comunione e del coraggio» (*Mi sarete testimoni*, n. 37).

L'impegno a trovare strade nuove non nasce anzitutto da situazioni contingenti di difficoltà anche se gravi e capaci di suscitare una reale preoccupazione, ma dall'ansia missionaria che deriva dal mandato di Cristo e dalla convinzione che esso è sempre più urgente per la Chiesa di oggi: il Vangelo è, e non cessa di essere, la “buona notizia” che anche le donne e gli uomini che vivono all'inizio del terzo millennio attendono nel profondo del loro cuore.

Le difficoltà che investono l'azione pastorale sono note: tra le altre, il crescente contesto di scristianizzazione, l'interruzione della *traditio fidei* all'interno delle famiglie tra una generazione e l'altra, la complessità e la frammentazione culturale della società (anche in riferimento al sempre più rilevante fenomeno migratorio), l'affermarsi di una visione e soprattutto di un modo di vita individualistico. E all'interno della nostra Chiesa, il vistoso calo del numero dei sacerdoti e dei consacrati, la perdurante crisi vocazionale, la difficoltà a trovare una risposta alle più svariate esigen-

ze pastorali. Riferendosi poi più direttamente ai presbiteri, oltre al calo del loro numero, occorre constatare il loro progressivo invecchiamento, le numerose situazioni di solitudine, l'incremento degli impegni pastorali con il rischio di un logoramento delle forze e di un inaridimento interiore, la frequente mancanza di un contesto di vita quotidiana tale da garantire un ritmo più vivibile e meno frammentato.

Accanto alle tante difficoltà esistono non minori elementi di speranza ai quali qui si può solo accennare. A livello di società, il non venire meno di una ricerca di senso, l'esigenza di valori condivisi capaci di guidare il cammino comune, la generosità che si esprime nelle diverse forme di volontariato, un ascolto – magari discusso ma reale – delle parole della Chiesa. E a livello intraecclesiale, la buona qualità evangelica delle comunità, la dedizione e la perseveranza dei sacerdoti, il loro crescente bisogno di fraternità, l'affermarsi, sia pure a volte solo iniziale, di nuove ministerialità (per es. quelle dei diaconi permanenti, delle consacrate e dei consacrati – che scoprono inedite forme di servizio alle comunità –, dei responsabili laici degli oratori, delle famiglie disposte a un impegno pastorale), l'attenzione costante all'emergere di nuovi bisogni pastorali e sociali, una buona accoglienza e una iniziale valorizzazione degli immigrati, la diffusa sensibilità ecumenica.

Difficoltà ed elementi di speranza – quelli sopra elencati e molti altri – costituiscono un appello provvidenziale che la nostra Chiesa è chiamata ad accogliere con tempestività e coraggio. E con la gioia che nasce dalla convinzione che il Vangelo è davvero l'annuncio che riscalda i cuori lungo il cammino della vita di ciascuno e dell'umanità (cfr. Luca 24, 32). Occorre quindi mettersi in ascolto di quanto lo Spirito dice oggi alla nostra Chiesa (cfr. Apocalisse 2,7) e lasciarsi spingere al largo sulle strade del Regno dal suo vento di grazia. Le scelte che oggi stiamo maturando non sono quindi una "ritirata strategica" a fronte delle difficoltà e del venir meno delle forze, né un qualche ingegnoso artificio istituzionale per "mantenere le posizioni", ma il prendere occasione – su impulso dello Spirito – da condizioni problematiche e di sofferenza per rinnovare uno slancio evangelizzatore.

2. IL RINNOVAMENTO DELL'ESERCIZIO DELLA CURA PASTORALE

L'impegno per una decisa scelta missionaria si esprime nei più svariati ambiti e su diversi fronti: basti accennare alle molteplici e puntuali attenzioni proposte a tutta la nostra Chiesa nel percorso pastorale triennale 2003-2006 affinché la fede sia professata-celebrata-vissuta o alla sperimentazione in corso circa l'iniziazione cristiana.

L'aspetto che riguarda l'esercizio della cura pastorale e il cammino delle nostre comunità è un ambito che non esaurisce il tutto del rinnovato impegno missionario cui è chiamata la nostra Chiesa, ma ha una notevole importanza per il suo essere riferito alla struttura di base della vita e dell'azione del popolo di Dio in cui tutto il resto si deve iscrivere. Ben difficilmente, per esempio, può esserci una soddisfacente articolazione del cammino dell'iniziazione cristiana se il contesto ecclesiale in cui esso si deve inserire è inadeguato o senza chiari riferimenti di responsabilità pastorale.

In queste riflessioni si prende quindi in considerazione solo il possibile rinnovamento della cura e dell'articolazione pastorale, ma con la consapevolezza di non dover astrarre questo aspetto dal più complessivo impegno di "rigenerazione" che investe in questi anni la Chiesa ambrosiana.

La sfida che ci è posta davanti è quella di intrecciare in una sintesi nuova e convincente alcuni fattori:

- un rinnovato e autentico slancio missionario in un mondo che cambia;
- una pastorale d'insieme che investa in maniera adeguata e articolata tutti i diversi livelli della cura pastorale (zonale, decanale, cittadino, per aree omogenee, ecc.);
- una crescita armonica e promettente di “nuove ministerialità” viste non come supplenza alla carenza di sacerdoti, ma anzitutto come possibilità di sviluppare attenzioni pastorali nuove e come stimolo per l'incremento di una ministerialità articolata e diffusa;
- una figura del presbitero più missionaria, più libera da schemi tradizionali di esercizio del ministero e più disponibile a una pastorale d'insieme;
- un presbiterio più fraterno, con forme concrete di vita condivisa, all'interno di una più intensa comunione con coloro che in diversa misura hanno il carico della cura pastorale di una comunità e vi partecipano con il loro specifico contributo.

Oltre che una sfida, il collegamento vicendevole tra questi fattori è in realtà l'unica possibilità per una loro realizzazione: non può esserci, ad esempio, un rinnovato sforzo missionario con una figura di presbitero modellata su schemi tradizionali e, a sua volta, non può sostenersi un'immagine di presbitero più missionaria – e quindi meno identificabile in determinati ruoli conosciuti e consolidati e meno legata dal riferimento anche “affettivo” a una comunità – senza l'aiuto di un contesto autenticamente fraterno e comunione. O ancora, non può realizzarsi una pastorale d'insieme che voglia farsi carico di tutti gli aspetti della vita ecclesiale senza la presenza di figure ministeriali nuove e specifiche capaci di lavorare in sintonia per un progetto comune.

Naturalmente una strategia di questo tipo deve essere capace di non perdere, anzi di valorizzare in forma nuova, gli elementi positivi che ci vengono dalla tradizione ambrosiana, che fa, per esempio, delle parrocchie il luogo e lo strumento per una radicazione del Vangelo nella vita quotidiana della gente (cfr. Sinodo 47°, cap. 6) o degli oratori il riferimento di base per la cura pastorale delle giovani generazioni (cfr. Sinodo 47°, cap. 11).

Dovrà inoltre essere attenta a fare in modo che non si privi «*della necessaria e specifica cura pastorale nessuna comunità parrocchiale o ecclesiale esistente*» (cost. 156 § 1). La pastorale d'insieme non ha, infatti, lo scopo di accorpare per comodità servizi di base in alcuni centri privilegiati per servire più facilmente – ma anche in modo più generico e semplificato – una vasta popolazione, ma deve essere un reale “salto di qualità” capace di assicurare a ogni comunità pur piccola condizioni per coniugare insieme un'attenzione a ciascuna persona e un respiro missionario ed ecclesiale che superi le chiusure e i ripiegamenti.

Frutto della nuova strategia potrà essere anche una delineazione della pastorale d'insieme, che, nei vari livelli in cui si articola, offra la possibilità anche alle varie realtà ecclesiali di natura non parrocchiale – quali le diverse famiglie di consacrati e le associazioni e i movimenti – di entrare in sintonia tra di loro e con le comunità parrocchiali, in modo più armonioso e rispettoso dei doni di ciascuno e nella condivisione della comune ansia missionaria (cfr. quanto già affermava in proposito il Sinodo 47° in riferimento al decanato: cost. 161).

3. LA COMUNITÀ PASTORALE

La nuova strategia pastorale fin qui delineata ha avuto in questi anni alcune prime – sia pure timide e non sempre coerenti – attuazioni utilizzando soprattutto il concetto di “unità pastorale”, a partire dalle indicazioni contenute nel cap. 7 del Sinodo 47°, e con il sostegno di formazione, studio e verifica garantito da un’apposita commissione.

Anche il tema della fraternità sacerdotale ha conosciuto un deciso impulso attraverso il cammino “*li mandò a due a due*”, che ha interessato qualche anno fa tutti i presbiteri della Diocesi.

L’ambito della “ministerialità” ha visto a sua volta significative realizzazioni nel progressivo sviluppo del diaconato permanente e nella delineazione della nuova figura dei responsabili laici degli oratori, ipotizzata dal Sinodo 47° (cfr. costt. 232 e 234).

a) Definizione di Comunità pastorale

La nozione di unità pastorale e i suoi modelli di realizzazione hanno visto un’oscillazione tra diversi significati (in parte già previsti dalla cost. 156, § 2 del Sinodo 47°): da forme molto intense di coordinamento e di comunione (che in taluni casi si pongono come meta naturale quella di diventare una sola parrocchia), a modalità molto più generiche di un’iniziale pastorale d’insieme per alcuni ambiti o, persino, a semplice “etichetta” di accorpamenti della cura pastorale di più parrocchie a carico di un solo parroco.

Per evitare tale ambiguità e per favorire una realizzazione chiara e condivisa della nuova strategia risulta necessario anzitutto accordarsi sull’uso puntuale delle diverse terminologie a ciascuna delle quali deve corrispondere un preciso progetto. È inoltre opportuno individuare una tipologia specifica di unità pastorale che, realizzando in modo pieno le istanze che stanno alla base delle nuove scelte, costituisca una “forma esemplare” o “paradigma” di riferimento per tutte le altre.

Questo modello può essere individuato nella **Comunità pastorale**, una forma di unità pastorale tra più parrocchie (di solito di una città o di un comune con almeno due parrocchie o anche di un’area omogenea comprendente parrocchie distribuite in più comuni) che hanno una cura pastorale unitaria e sono chiamate a un cammino unitario e coordinato. La denominazione indica un progetto forte di comunione e di condivisione tra le parrocchie implicate.

b) La conduzione unitaria: il Direttivo pastorale

Il soggetto unitario a cui compete promuovere e guidare l’attività della Comunità pastorale è il *Direttivo pastorale*, costituito da un sacerdote *Responsabile della Comunità pastorale*, che è parroco e legale rappresentante delle singole parrocchie, da altri sacerdoti *Vicari della Comunità pastorale*, cui viene affidato un ambito specifico e/o il compito di seguire in modo particolare l’attività di una o più parrocchie, ed eventualmente da sacerdoti *Residenti con incarichi pastorali*.

Entrano inoltre a far parte del Direttivo diaconi nominati *Collaboratori della Comunità pastorale* e consacrati e laici (in particolare i *Responsabili o Direttori laici di oratorio*) chiamati con formale incarico a operare stabilmente e di norma a tempo pieno nel servizio della Comunità pastorale.

Al fine di garantire una dedizione generosa alla Comunità pastorale in un'ottica di apertura e di rinnovamento nel tempo e all'interno di una disponibilità missionaria ai bisogni della Diocesi, di norma il Responsabile della Comunità pastorale è nominato per nove anni. Per i Vicari della Comunità pastorale è previsto un mandato che, salvo eccezioni, non superi i dieci anni. Diaconi, consacrati e laici potranno avere incarichi per un periodo di tempo più breve, tale però, da garantire la continuità dell'azione pastorale del Direttivo.

Fatta salva la responsabilità ultima del Responsabile della Comunità pastorale circa la conduzione unitaria, all'interno del Direttivo deve esistere la più ampia condivisione dell'attività e delle scelte pastorali elaborate con il coinvolgimento degli organismi di corresponsabilità ecclesiale unitari (*Consiglio pastorale della Comunità pastorale* e *Consiglio per gli affari economici della Comunità pastorale*).

Il Direttivo pastorale è il contesto più opportuno per favorire forme di comunione tra tutti i suoi membri e in particolare concrete esperienze di fraternità e di vita condivisa tra i sacerdoti (e i diaconi) finalizzate a una comune azione pastorale. A garanzia di ciò può essere opportuno che il Direttivo elabori una propria "regola di vita". Occorrerà, inoltre, studiare e realizzare i necessari adeguamenti delle strutture, tenendo conto delle situazioni locali, in modo da permettere una condivisione effettiva e quotidiana (si potrebbe studiare l'utilità di una sede per il Direttivo – che in qualche caso potrà essere anche il punto di riferimento per le attività della Comunità pastorale – dove prevedere locali per incontri, una mensa comune, ed eventualmente le abitazioni per i sacerdoti e per altri appartenenti al Direttivo).

c) Il progetto comune e le attività proprie delle singole parrocchie e della Comunità pastorale

La Comunità pastorale è chiamata a realizzare un *progetto pastorale comune*, che riguardi l'annuncio della Parola, la liturgia e la vita di preghiera, il servizio caritativo e la cura di contesti specifici, quali ad esempio la pastorale giovanile, la pastorale familiare, la pastorale dei malati e l'animazione della vita cristiana nei diversi ambiti della vita culturale e sociale. In particolare, con l'aiuto del Vicario episcopale di Zona (cfr. cost. 158 § 4), si devono individuare alcuni ambiti che possano essere seguiti in modo strettamente unitario, sotto la guida di una figura pastorale di riferimento interna al Direttivo.

È comunque necessario che il progetto pastorale, elaborato sotto la responsabilità del Direttivo con la partecipazione del Consiglio pastorale della Comunità pastorale, trovi una formulazione scritta, precisa e articolata, e che sia periodicamente rivisto per essere sempre in sintonia con il cammino della Diocesi (e delle sue più vicine articolazioni: zona, decanato, ecc.) e per accompagnare lo sviluppo della Comunità pastorale con gradualità, intelligenza e coraggio.

All'interno del progetto comune e secondo le linee concordate a livello dell'intera Comunità pastorale (che dovranno riguardare anche aspetti molto concreti, quali a esempio l'orario delle Messe o le tappe dell'iniziazione cristiana), le singole parrocchie continueranno a essere il luogo ordinario della vita liturgica e sacramentale dei fedeli, anche se, a seconda dei casi, potranno essere previsti celebrazioni, catechesi, momenti formativi, ecc. di tutta la Comunità pastorale. Anche altri ambiti di vita pastorale potranno essere utilmente articolati tra ambito parrocchiale e ambito della Comunità pastorale (per esempio, la pastorale giovanile potrà vedere la continuità di attività, insieme autonoma e coordinata, dei singoli oratori parrocchiali,

ma dovrà prevedere anche iniziative comuni che investano tutti i ragazzi e i giovani dell'intera Comunità pastorale).

Si dovrà poi avere particolare cura affinché le specificità delle singole comunità parrocchiali (per es. ricorrenze tradizionali, attività culturali e formative, iniziative caritative) non vengano meno o siano trascurate, ma giustamente valorizzate e viste come ricchezza da condividere nelle forme più opportune con l'intera Comunità pastorale. Non deve comunque mancare a livello locale quell'attenzione a tutti che è tra i compiti specifici della comunità cristiana (cfr. cost. 160).

d) I Consigli della Comunità pastorale e la conduzione economico-amministrativa

Nell'ambito della Comunità pastorale devono essere costituiti – con la gradualità necessaria – un unico *Consiglio pastorale della Comunità pastorale*, in cui ciascuna delle singole comunità parrocchiali sia debitamente rappresentata, e un unico *Consiglio per gli affari economici*, comprensivo di almeno tre rappresentanti per ogni parrocchia.

L'attività dei due organismi deve essere svolta in accordo con il Direttivo pastorale e sotto la presidenza del Responsabile della Comunità pastorale.

La gestione economica e amministrativa di beni e risorse della Comunità pastorale dovrà attuarsi tenendo conto delle seguenti indicazioni. La titolarità delle strutture resta delle singole parrocchie, come pure quella delle attività proprie di ciascuna di esse. Gli interventi di natura straordinaria sugli immobili dovranno essere comunque decisi a livello di Comunità pastorale. L'utilizzo di strutture e la realizzazione di attività concernenti l'intera Comunità pastorale dovranno essere finanziati con il concorso di tutte le parrocchie, secondo criteri di equità individuati in sede locale. Le offerte raccolte presso ciascuna parrocchia, salvo diversa indicazione, restano di pertinenza di ognuna di esse; dovranno inoltre essere rispettate le destinazioni legittimamente determinate dagli offerenti. Sarà poi necessario avviare progressivamente forme di condivisione e di cassa comune, che esprimano una reale comunione all'interno della Comunità pastorale e permettano un uso razionale delle risorse.

Al fine di favorire una amministrazione puntuale e competente di beni e di attività della Comunità pastorale nel suo insieme e delle parrocchie che la compongono, potrà essere opportuno individuare un "*Economo*" della Comunità pastorale, che, sotto l'autorità del Responsabile della Comunità pastorale e del Direttivo e secondo le indicazioni del Consiglio per gli affari economici della Comunità pastorale, segua – anche con l'aiuto di collaboratori – una serie di adempimenti quali, ad esempio, la manutenzione e gestione ordinaria, la contabilità degli enti e delle attività, i rapporti con fornitori e terzi, la vigilanza sull'attuazione degli interventi previsti anche di natura straordinaria. A tale scopo potranno essere delegati all'Economo, con le necessarie autorizzazioni e in forme civilmente valide, determinati poteri da parte del Responsabile della Comunità pastorale.

e) Possibilità della forma dei Parroci *in solidò*

Oltre che a un unico Responsabile con un Direttivo e fermi restando tutti gli altri aspetti che la configurano nella sua tipicità, la Comunità pastorale può essere affidata anche a *Parroci in solidò* (cfr. can. 517 § 1) con uno di essi come *Moderatore* (e legale rappresentante di tutte le parrocchie), con l'eventuale collaborazione di

diaconi, di consacrati e di laici che partecipano della cura pastorale, di norma a tempo pieno.

f) La Comunità pastorale affidata a un solo parroco

La cura e la responsabilità pastorale di una Comunità pastorale può essere affidata in talune circostanze a *un solo parroco*. In qualche caso potrà essere possibile la presenza di altri ministri sacri (per es. un vicario parrocchiale per la pastorale giovanile o un diacono), ma non nella forma di un vero e proprio Direttivo.

Salvo l'assenza di un Direttivo, per il resto anche questa modalità di Comunità pastorale dovrà attuare le indicazioni sopra descritte e non dovrà comunque mancare una condivisione delle scelte tra il parroco e i suoi collaboratori e una valorizzazione delle diverse forme di ministerialità.

4. ALTRE FORME DI UNITÀ PASTORALE

Accanto alla Comunità pastorale possono esistere, tenendo conto della vastità e della eterogeneità della nostra Diocesi, altre forme di unità pastorale (cfr. cost. 156), che facendo riferimento alla tipologia della Comunità pastorale, ne attuano gli elementi essenziali in modo analogico, attento alle situazioni locali e al loro grado di maturazione.

Una forma specifica e diffusa di unità pastorale, che talvolta si è dimostrata propedeutica per una modalità più intensa ora qualificabile come Comunità pastorale, è quella costituita dalla cura unitaria tra più parrocchie dell'ambito della pastorale giovanile, affidata a un sacerdote *Incaricato per la pastorale giovanile*.

Sono da considerare unità pastorali anche le modalità di coordinamento che si realizzano tra più parrocchie (ad esempio di una cittadina, di un'area omogenea, di un decanato), attraverso la presenza di un *Coordinatore pastorale* e di eventuali *Incaricati* per i diversi ambiti pastorali.

Non è riconducibile, invece, al concetto di unità pastorale la cura pastorale affidata a uno stesso parroco di più parrocchie per le quali non ci sia, neppure in prospettiva, un progetto unitario.

5. PASTORALE D'INSIEME, UNITÀ PASTORALI E GRANDI PARROCCHIE

La pastorale d'insieme deve essere vista come la scelta di carattere generale che, realizzata in forma piena e intensa nella Comunità pastorale e nelle altre forme di unità pastorali, deve comunque investire in modo articolato tutti i diversi livelli della struttura della comunità diocesana.

In questo contesto il termine di pastorale d'insieme deve essere inteso come il concetto sintetico che esprime il complesso delle scelte che costituiscono la nuova strategia: non solo nella Comunità pastorale, ma in ogni forma di pastorale d'insieme devono essere presenti l'istanza missionaria, la valorizzazione delle nuove ministerialità, il nuovo modo di essere presbiteri e un'autentica comunione in particolare tra i presbiteri e chi con loro condivide il carico pastorale.

La pastorale d'insieme deve essere realizzata a tutti i livelli e in modo tale da favorire un virtuoso intrecciarsi tra le diverse forme: la pastorale d'insieme a livello

di zona non sostituirà, ma potenzierà quella vissuta a livello di decanato; il decanato stesso vivrà modalità di pastorale d'insieme che non confliggheranno, ma anzi costituiranno il contesto più fecondo per forme di pastorale d'insieme a livello di cittadine e di aree omogenee o di vere e proprie unità o comunità pastorali.

Anche le città di medie o grandi dimensioni sono chiamate a vivere una pastorale d'insieme sul piano cittadino, articolata poi nei livelli più opportuni. A Milano, per esempio, potrà esserci una pastorale d'insieme per tutta la città, alcuni decanati (compreso in particolare il Centro storico) potranno essere impostati con una conduzione pastorale più unitaria e in alcuni di essi potrà essere presente una Comunità pastorale in senso proprio.

Infine, le stesse parrocchie più grandi per estensione e popolazione sono chiamate a entrare in una logica di pastorale d'insieme e di missionarietà sia con riferimento alle realtà più vaste in cui sono inserite (decanato, città, area omogenea, zona pastorale), sia in relazione alle proprie articolazioni interne (quartieri, frazioni, ecc.). Occorre quindi superare, nella logica della pastorale d'insieme e della missionarietà, sia il concetto di parrocchia "autoreferenziale", sia quello di parrocchia "monolitica" incapace di dare rilievo alle comunità eventualmente presenti al suo interno che abbiano una propria identità ecclesiale.

Non è costituendo tante singole piccole parrocchie, destinate a diventare a loro volta "autoreferenziali", che tale identità può essere salvaguardata, ma realizzando una parrocchia unita e insieme articolata (anche nei suoi organismi, per esempio i due consigli), dove ogni fedele e ogni anche piccola comunità di fedeli si sentano accolti e valorizzati. Solo una visione di questo tipo potrà permettere – quando motivi non di "ingegneria pastorale" né di mero risparmio di risorse e di persone, ma di interpretazione del territorio nella fedeltà al Vangelo e nella concretezza delle circostanze odierne porteranno a tale decisione – di fare evolvere una Comunità pastorale o una forma di unità pastorale verso un'unica parrocchia che non sia semplice soppressione delle parrocchie preesistenti, ma loro valorizzazione come comunità con una propria identità ecclesiale in un'ottica di più intensa comunione e di missionarietà.

6. I PRIMI PASSI VERSO UNA NUOVA STRATEGIA PASTORALE

Il percorso da compiere per realizzare questa nuova e impegnativa strategia richiede preparazione, gradualità e reale coinvolgimento delle diverse istanze e comunità nella linea di quanto indicato dal Sinodo (cfr. cost. 158), ma insieme ha bisogno di coraggiosa decisione attenta anche a cogliere le opportunità offerte dalla concreta vita delle comunità.

La migliore preparazione è data anzitutto da una crescente condivisione di queste scelte pastorali e delle motivazioni che stanno alla loro base, condivisione che deve investire in primo luogo tutti i soggetti chiamati con il Vescovo a elaborare e attuare i nuovi orientamenti (il Consiglio dei Vicari episcopali di zona, il Consiglio episcopale milanese, i Decani, il Consiglio presbiterale, il Consiglio pastorale diocesano), ma anche quanti dovranno realizzare sul campo le diverse esperienze (presbiteri, diaconi, consacrati, laici).

Indispensabile deve essere anche la convinzione che la scelta di una modalità nuova di pastorale costituisce un reale "guadagno" per la qualità ecclesiale del-

le comunità e di coloro che ne hanno in essa la responsabilità pastorale, a partire dai presbiteri. Realizzazioni “esemplari”, soprattutto nella fase di avvio, saranno probabilmente gli strumenti più determinanti per la diffusione di tale convinzione.

L’attuazione poi di una nuova strategia pastorale che non voglia restare una mera indicazione di direzione o, ancor meno, un generico auspicio, esige di tradursi in una serie progressiva e graduale di passaggi su più fronti contemporaneamente. Occorre agire con pazienza, ma insieme con lucidità, sapendo che ogni buona acquisizione in un ambito rafforza il cammino in quello vicino.

In concreto gli ambiti da curare sono:

- la formazione di una mentalità condivisa, convinta e convincente, anzitutto tra i presbiteri, i diaconi e tutti coloro che partecipano della cura pastorale delle comunità, ma anche del popolo di Dio nel suo insieme (in questo senso sarà da valorizzare come occasione particolarmente preziosa quella costituita dal rinnovo dei consigli parrocchiali e decanali previsto per l’autunno 2006);
- l’analisi delle diverse situazioni (che in ciascuna zona è affidata anzitutto al Vicario episcopale e ai Decani) per arrivare poi a scelte concrete di costituzione di Comunità pastorali, che siano insieme frutto di decisioni di governo e di maturazione il più possibile condivisa dalle persone e dalle comunità interessate e che, come sopra ricordato, abbiano funzione di esemplarità e di stimolo per altre realizzazioni (potranno essere individuate all’inizio due o tre situazioni per zona a partire, per quanto possibile, da esperienze già in atto). Tale analisi deve essere attuata già in questi mesi conclusivi dell’anno pastorale 2005-2006 in modo che l’anno pastorale 2006-2007 possa vedere l’avvio di alcune realizzazioni della nuova strategia per ogni zona pastorale;
- la realizzazione di condizioni strutturali (suddivisione e razionalizzazione delle sedi delle diverse attività – oratori, attività educative e caritative, ecc. –; riadattamento dei complessi parrocchiali alle nuove esigenze a cominciare dalle case canoniche; ecc.) e di vita concreta (in particolare dei presbiteri e delle altre persone chiamate a partecipare al Direttivo, compresa la questione della loro formazione ed eventuale remunerazione) che rendano possibile l’attuazione delle diverse scelte.

Un decisivo apporto a questi tre ambiti può venire dalla *Commissione per la pastorale d’insieme e le nuove figure di ministerialità* che, ereditando il lavoro delle due precedenti e distinte commissioni ora unite in coerenza con i principi fin qui illustrati, è chiamata a essere strumento unitario di studio, di formazione, di monitoraggio e di accompagnamento sul campo delle nuove (e anche già esistenti) iniziative.

Milano, 13 aprile 2006 - *Giovedì santo*

LE STRUTTURE E L'AMMINISTRAZIONE DI UNA COMUNITÀ PASTORALE*

PREMESSA

«Il Vangelo non manifesta disistima o scarsa considerazione per i beni economici, vuole però che siano di continuo sottoposti alla “signoria” di Dio e ai “bisogni” del prossimo... Questi beni sono un mezzo non un fine... La loro autentica funzione è quella di favorire relazioni improntate a giustizia, fedeltà e carità». «Un dato essenziale è che la molteplice cura dei beni della Chiesa – strutture, risorse, attività – rientra, deve rientrare nella missione evangelizzatrice della Chiesa. L'annuncio e la testimonianza del Vangelo comportano anche i beni temporali destinati ad assicurare e far crescere una fede professata-celebrata-vissuta. Di qui l'investimento di strutture, risorse, attività necessarie o utili per la traditio fidei nelle sue varie forme... per il culto divino... per le varie opere di carità, specialmente a favore dei poveri».

L'avvento delle Comunità Pastorali rende più urgente la verifica della pertinenza e adeguatezza delle strutture di cui le parrocchie si sono dotate per svolgere la propria missione pastorale e delle “figure” che sinora hanno collaborato con i presbiteri, all'interno di una visione dei beni ecclesiali che ne valorizzi l'aspetto comunionale, richiamato dall'Arcivescovo in alcuni documenti da cui sono state tratte le citazioni con cui inizia questa scheda e che vanno tenuti presenti, oltre agli interventi pubblicati in questo volume. Si tratta dell'intervento tenuto il 28 aprile 2008 per i Consiglieri per gli affari economici: *Beato l'amministratore saggio e fedele...* e l'omelia nella festa di S. Carlo del 2008, rivolta in particolare ai presbiteri: *La povertà evangelica del presbitero al servizio della Chiesa*¹.

Alla luce di tutto ciò, si presentano di seguito quattro tematiche che sono state percepite come bisognose di chiarimenti e precisazioni.

1. L'“ECONOMO” DELLA COMUNITÀ PASTORALE

La gestione e l'amministrazione dei beni ecclesiastici e delle attività esercitate o promosse all'interno di una Comunità Pastorale, presentano una particolare

* Tratto dal volume *La Comunità Pastorale*, Commissione Arcivescovile per la Pastorale di insieme e le nuove figure di ministerialità.

¹ La prima citazione è tratta da *Beato l'amministratore saggio e fedele...*, Milano, Centro Ambrosiano, 2008, p. 8; la seconda da *La povertà evangelica del presbitero al servizio della Chiesa*, Milano, Centro Ambrosiano 2008, p. 13.

complessità che supera quella normalmente richiesta dalla conduzione amministrativa di una singola parrocchia. Se a ciò si aggiunge che, pur in presenza del Direttivo, la legale rappresentanza delle singole parrocchie e l'amministrazione dei beni e delle attività di loro pertinenza è concentrata sull'unica figura del presbitero responsabile della Comunità Pastorale, si comprende la necessità di individuare una nuova figura capace di collaborare in maniera adeguata con il Responsabile e il Direttivo, sgravando in particolare il Responsabile stesso da una serie di compiti amministrativi particolarmente gravosi e complessi, per i quali, in quanto presbitero e formato a essere pastore, non ha una competenza specifica. Da qui la proposta di costituire un Economo per la Comunità Pastorale, una figura «*chiamata a vivere una reale corresponsabilità nel campo dell'amministrazione dei beni di una Comunità Pastorale*». Tale figura è stata sinteticamente delineata nel documento *Verso una nuova strategia pastorale della Chiesa ambrosiana* a cui si rimanda. Qui si offrono solo alcune ulteriori precisazioni.

Premesso che *il legale rappresentante della parrocchia e l'amministratore dei beni ecclesiastici della parrocchia è il Responsabile della Comunità Pastorale*, giuridicamente parroco di tutte le parrocchie coinvolte nella Comunità Pastorale, la figura dell'Economo si definisce all'interno dei seguenti orientamenti:

1. è un laico o un diacono permanente (non un presbitero);
2. è nominato per iscritto dal Responsabile della Comunità Pastorale, sentito il Consiglio Affari Economici della Comunità Pastorale, con il consenso del Vicario Episcopale di Zona;
3. è nominato a tempo determinato per un triennio, rinnovabile fino a un massimo di anni nove;
4. in occasione del cambio del Responsabile della Comunità Pastorale l'incarico è interrotto, ma può essere rinnovato dal nuovo Responsabile;
5. ha funzioni amministrativo-esecutive e non decisionali (queste spettano al Responsabile, coadiuvato dal Consiglio Affari Economici della Comunità Pastorale e dal Consiglio Pastorale);
6. ordinariamente gli sono conferite le deleghe ad operare con le banche e, in genere, con i terzi (personale, fornitori, ecc.), così da evitare che sia solo e sempre il Responsabile della Comunità Pastorale a sottoscrivere gli atti giuridici (quietanze, mandati di pagamento, ricevute, assegni, stipendi del personale, pagamento delle fatture, ...); tuttavia gli possono essere assegnate anche procure speciali per uno o una serie determinata di atti;
7. svolge il proprio servizio *preferibilmente* a titolo di volontariato, ma non è escluso che possa essere anche remunerato; in tal caso il rapporto deve essere previamente autorizzato dall'Ordinario diocesano e formalizzato mediante idonei strumenti giuridici, indicati dai competenti uffici di curia.

Qualora le parrocchie della Comunità Pastorale siano titolari di attività economiche significative (Centro Anziani strutturato, RSA, attività scolastiche, ...) e fosse necessario avere per esse un vero e proprio direttore responsabile, potrebbe risultare più opportuno non assegnare tale funzione all'Economo, ma incaricare altra persona dotata di competenze specifiche, proprio in considerazione dei compiti peculiari affidatigli che possono essere anche di vera e propria gestione (non solo esegue, ma anche decide in nome e per conto della parrocchia: può essere il caso, ad esempio, del direttore di una o più scuole parrocchiali presenti nella Comunità Pastorale).

Per maggior chiarezza e per evitare equivoci circa l'ambito operativo dell'E-

conomo, le funzioni amministrative-esecutive che gli sono affidate si declinano più precisamente come segue:

- svolge la funzione di segretario e verbalista, ma non di membro, del Consiglio per gli Affari Economici della Comunità Pastorale;
- archivia ordinatamente la documentazione amministrativa e contabile;
- garantisce l'esecuzione dei rapporti ordinari e operativi con gli Istituti bancari e la Pubblica Amministrazione;
- vigila sulle scadenze;
- istruisce le pratiche, predisponendo la documentazione richiesta, per l'ottenimento delle necessarie autorizzazioni civili e/o canoniche;
- mantiene i contatti con i professionisti e le imprese che prestano i loro servizi alla Comunità Pastorale;
- in relazione ai servizi di tenuta della contabilità e di consulenza fiscale, coopera (soprattutto in relazione ai documenti che devono essere preparati dalla parrocchia) con il professionista, cui competono però tutte le decisioni tecniche (fatta comunque salva la responsabilità ultima del Responsabile della Comunità Pastorale);
- qualora vi siano lavori significativi o straordinari, coordina i rapporti tra la parrocchia e i professionisti (progettisti, direttore dei lavori, responsabile della sicurezza), le imprese appaltatrici, senza sostituirsi ad alcuna di queste figure.

L'Economo non sostituisce né il Consiglio per gli Affari Economici, né i collaboratori che prestano il loro aiuto nell'ambito amministrativo (addetti alla segreteria; addetti alla contabilità di prima nota; responsabile del bar, del teatro, delle strutture sportive, ecc.), ma si impegna a garantire la migliore funzionalità delle loro collaborazioni.

Dalla descrizione fin qui fornita, si comprende come si possa definire sinteticamente l'economo come l'*alter ego* del Responsabile della Comunità Pastorale nel campo amministrativo e con riguardo all'amministrazione ordinaria. Spetta, quindi, a lui fare in modo che la Comunità Pastorale abbia ambienti illuminati, riscaldati, puliti e in ordine; che le varie incombenze amministrative siano precise e tempestive; che le varie attività si svolgano in modo adeguato; che gli strumenti necessari siano efficienti e in ordine; ecc.: in una parola, a lui compete occuparsi di tutto ciò di cui si occupa spesso ancora oggi un parroco – probabilmente lamentandosi per non essere stato preparato a ciò dal seminario e per non avere tempo per attività più propriamente pastorali e spirituali... - affinché la parrocchia funzioni sotto il profilo amministrativo.

Data la delicatezza del compito, e a prescindere dall'eventuale remunerazione, l'Economo deve dare la propria disponibilità a partecipare a momenti formativi appositamente organizzati dalla Diocesi.

2. BENI IMMOBILI

All'interno della Comunità Pastorale la *proprietà degli immobili* resta attribuita alle singole parrocchie. Ogni eventuale nuovo immobile, sia esso appositamente edificato dalla Comunità Pastorale o acquistato da terzi, non può essere assegnato né alla Comunità Pastorale (perché non è un ente con soggettività civile), né deve essere genericamente attribuito in proprietà a tutte le parrocchie coinvolte, salvo nei casi, autorizzati canonicamente, in cui si ritenga opportuno intestare il bene pro

quota alle singole parrocchie o a una persona giuridica da queste costituita.

Se alcune parrocchie mettono a disposizione capitali propri per la ristrutturazione di un immobile di proprietà di un'altra parrocchia, si formalizzi l'operazione mediante un contratto di *anticipazione-prestito infruttifero* (dopo aver ottenuto la debita autorizzazione canonica).

Risulta fondamentale che nell'elaborazione del progetto pastorale della Comunità Pastorale si tratti in maniera adeguata anche l'*utilizzo delle strutture*, da ripensare tutte in un reale spirito di comunione e condivisione «*in un'ottica di una pastorale di insieme, anche attraverso una loro riconversione e riqualificazione*»².

Un concetto importante è quello della *programmazione* degli interventi di manutenzione e di ristrutturazione delle strutture esistenti, di un loro adeguamento a nuove finalità o di nuove costruzioni ed eventualmente anche di dismissione o messa a reddito. In questo senso è opportuno valutare con attenzione l'opportunità di sacrificare (dismissione-vendita) qualche struttura di una parrocchia a vantaggio di un intervento da realizzare su un immobile di un'altra parrocchia, ma sempre all'interno di un progetto di pastorale di insieme che vada a vantaggio dell'intera Comunità Pastorale.

La collaborazione tra le parrocchie, tipica della Comunità Pastorale, deve portare progressivamente a una *concentrazione*, ove possibile, di alcuni servizi per ridurre la dispersione di tempi e di risorse. In questa prospettiva possono annoverarsi soluzioni come quella di avere una sola casa canonica parrocchiale attrezzata, un unico salone-sala conferenze, una sola scuola d'infanzia, strutture *Caritas* aggregate, spazi unitari per giovani e adolescenti (il "centro giovanile" della Comunità Pastorale), ecc.

3. BENI MOBILI, ATTIVITÀ E PERSONALE DELLA COMUNITÀ PASTORALE

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, le diverse attività e il personale, della Comunità Pastorale nel suo insieme e delle singole parrocchie che la compongono, occorre attenersi ai seguenti criteri:

1. ogni parrocchia è tenuta a proseguire nella gestione delle proprie risorse e strutture in modo autonomo (tenuta della prima nota, conservazione e archiviazione delle fatture dei fornitori, predisposizione del rendiconto annuale, manutenzione degli immobili, ecc.), coordinandosi però con le scelte della Comunità Pastorale;
2. l'assunzione di un dipendente (sia a tempo determinato che indeterminato) o la stipula di altre forme di collaborazione, come pure i contratti relativi a prestazioni di professionisti e di imprese, devono far riferimento giuridico a una sola parrocchia e non a tutte o alla Comunità Pastorale, anche se il servizio svolto va a beneficio della comunità intera. Il riparto dei costi in questo caso, deve, invece, essere posto a carico in modo equo e proporzionato di tutte le parrocchie;
3. se nella Comunità Pastorale sono presenti attività comuni o se essa si avvale nel suo insieme di personale proprio o della prestazione di terzi, può essere opportuno costituire una *cassa comune*³, mediante l'apertura di un conto corrente intestato ad una sola parrocchia (con la sottointestazione della Comunità Pastorale: *Parrocchia di ...- Comunità Pastorale...*) ovvero di un conto corrente cointestato a tutte le parrocchie, nel quale far confluire gli apporti di ciascuna parroc-

² DIONIGI TETTAMANZI, *Beato l'amministratore saggio e fedele...*, 2008, p. 15.

chia e i proventi e le uscite direttamente relativi alla Comunità Pastorale. Il riparto degli apporti e delle uscite può essere proporzionato al numero di abitanti delle singole parrocchie, ovvero all'effettiva destinazione dell'attività in relazione alle diverse parrocchie, alle finalità delle raccolte straordinarie organizzate nella Comunità Pastorale o alla provenienza delle risorse (per es. quelle pervenute mediante alienazione di un immobile di una parrocchia);

4. per quanto riguarda la remunerazione dei presbiteri, addetti alla Comunità Pastorale (e parte del Direttivo, ove esistente), ci si attenga alle disposizioni vigenti in materia di sostentamento del clero, come precisate a livello diocesano. Si tratta di disposizioni che prevedono agevolazioni per le Comunità Pastorali;
5. per la remunerazione di diaconi permanenti membri del Direttivo si faccia riferimento alla specifica normativa prevista per i diaconi. Per gli altri membri vale quanto indicato nella scheda precedente;
6. qualora la Comunità Pastorale decida di iniziare una nuova attività, soprattutto se la sua organizzazione è articolata e assume forma commerciale (per es. scuola dell'infanzia, ecc.), è opportuno valutare l'ipotesi della costituzione di un nuovo soggetto giuridico titolare della attività o nella forma di un'associazione delle parrocchie, o di una fondazione promossa da tutte le parrocchie della Comunità Pastorale.

³ Le sperimentazioni già in atto di «*forme di cassa comune... costituiscono una prima realizzazione completa ed esemplare della condivisione tra parrocchie nella gestione dei beni economici*». DIONIGI TETTAMANZI, *Beato l'amministratore saggio e fedele...*, 2008, p. 27.