

Conferenza Episcopale Italiana
Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici - sez. I

Circolare n. 32
**Cessione di locali e spazi pastorali
a terzi per uso diverso**
10 maggio 2002

Circolare n. 33
**La regolamentazione del suono
delle campane**
10 maggio 2002

Conferenza Episcopale Italiana
Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici – sez. I

Circolare n. 32
Cessione di locali e spazi pastorali a terzi
per uso diverso
10 maggio 2002

Circolare n. 33
La regolamentazione del suono
delle campane
10 maggio 2002

Supplemento a Ex Lege n. 1/2002

Il Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici – sezione I ha predisposto due circolari che toccano questioni di carattere amministrativo di indubbia rilevanza pastorale.

La circolare n. 32 affronta le problematiche connesse con la cessione a terzi di spazi di per sé destinati alle attività istituzionali degli enti ecclesiastici: sempre più spesso accade che parrocchie e altri enti soggetti al Vescovo diocesano siano invitati a mettere a disposizione locali detenuti in proprietà a vantaggio di enti o associazioni diverse, a titolo gratuito od oneroso. Tali richieste devono essere accuratamente vagliate, dal momento che molteplici sono i fattori in gioco, sotto il profilo sia pastorale sia amministrativo e fiscale. Non va in nessun caso dimenticata la necessità del previo consenso dell'autorità diocesana per porre atti che possono peggiorare la condizione patrimoniale dell'ente. A integrazione del testo, è disponibile l'Allegato B, composto di schede indicanti possibili forme di cessione in uso e di godimento a terzi di beni immobili.

La circolare n. 33 tocca la questione – recentemente oggetto di attenzione da parte dei mezzi di comunicazione sociale e anche dell'autorità giudiziaria – della regolamentazione del suono delle campane. Distinguendo nettamente l'uso delle campane connesso con gli atti di culto da quello legato a esigenze sociali, il testo invita a provvedere alla redazione di un decreto diocesano che disciplini la materia.

CIRCOLARE N. 32
CESSIONE DI LOCALI E SPAZI PASTORALI A TERZI
PER USO DIVERSO

La presente circolare ha lo scopo di segnalare agli E.mi Vescovi un fenomeno che sta diffondendosi tra gli enti ecclesiastici e che potrebbe determinare in futuro difficoltà nell'esercizio delle attività pastorali: si tratta della *cessione a terzi di spazi di per sé destinati alle attività istituzionali degli enti medesimi*.

Gli enti ecclesiastici possiedono in non pochi casi strutture di notevoli dimensioni, ma, a causa delle limitate disponibilità finanziarie o della penuria di personale, non riescono, a volte, a utilizzarle in misura adeguata o a provvedere alla necessaria manutenzione.

Per contro, i soggetti che operano in campo sociale (ad es. associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, cooperative, ecc.) dispongono talvolta di cospicui finanziamenti per le loro iniziative, anche a motivo dei contributi che ottengono dalle istituzioni pubbliche, ma non sempre possiedono locali idonei dove svolgere la loro attività. Da qui la richiesta, frequentemente rivolta da parte di altri soggetti agli amministratori degli enti ecclesiastici, di poterne utilizzare gli spazi per attività diverse da quelle istituzionali di religione e di culto, in vista delle quali i complessi sono stati realizzati.

Con la presente circolare, il *Comitato* intende suggerire alcune cautele con cui trattare la materia, in vista di un utilizzo pastorale intelligente e rinnovato dei beni ecclesiastici. Il suo contenuto, pur riferendosi propriamente alle parrocchie, può applicarsi per analogia anche ai restanti enti ecclesiastici.

1. Prima di ipotizzare una diversa destinazione di immobili e strutture di proprietà di enti ecclesiastici, è necessario compiere una valutazione circa l'uso pastorale – attuale o da programmare – di detti beni, prevalente rispetto a ogni considerazione di convenienza economica.

Le finalità, pur apprezzabili, che vengono spesso indicate per l'utilizzo diverso dei beni non devono far dimenticare il pericolo di compiere scelte difficilmente reversibili.

2. È da notare, in premessa, che nel quadro normativo di riferimento sono da tenere presenti le *norme urbanistiche*, per cui la concessione a terzi di un immobile non deve comportare una mutazione di destinazione d'uso incompatibile con il regime vigente, e le *norme fiscali*, per cui le esenzioni di cui godono taluni complessi immobiliari sono il più delle volte condizionate alla circostanza che i locali siano utilizzati dall'ente proprietario per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali.

Circa le agevolazioni fiscali, si richiama in particolare il fatto che le *pertinenze* degli edifici di culto (ambito nel quale rientrano le abitazioni dei sacerdoti a servizio della parrocchia, l'oratorio e gli altri spazi utilizzati per lo svolgimento delle attività istituzionali) sono esenti da IRPEG ai sensi dell'art. 33 del Testo unico delle imposte sui redditi, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e dall'ICI, in forza dell'art. 7, lett. d), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, purché restino a tutti gli effetti "pertinenze". A tale proposito è opportuno sottolineare che le *case canoniche* non cessano di essere pertinenze dell'edificio di culto per il semplice fatto che il parroco abiti altrove. Ciò che conta, infatti, è che la canonica sia comunque a disposizione della parrocchia, ossia a servizio del parroco (come sede, ad es., dell'ufficio parrocchiale) o dei fedeli (venendo utilizzata, anche solo saltuariamente, per iniziative catechetiche e pastorali). La casa canonica perderebbe, invece, la natura di pertinenza qualora venisse meno il riferimento all'edificio di culto, perché, ad es., destinata ad attività considerate commerciali dalla legge o concessa a terzi (in questi casi, potrebbe, però, permanere l'esenzione ICI, pur scomparendo quella relativa all'IRPEG)¹.

Si ricordi, poi, che nell'ordinamento italiano *il contratto non richiede la forma scritta a pena di nullità, se non in casi tassativi* (cf. art. 1350 c.c.), quali ad es. l'alienazione, la costituzione di diritti reali, le locazioni ultranovennali, le locazioni per uso abitativo. Per conseguenza, *qualunque accordo verbale tra due soggetti* (ad esempio per un comodato) *produce l'effetto di vincolarli contrattualmente*, anche se in tali casi l'assenza della prescritta autorizzazione canonica può costituire causa di invalidità, ai sensi dell'art. 18 della legge 20 maggio 1985, n. 222.

Occorre far presente ai parroci che, nel prendere accordi, devono sempre preavvisare gli interessati che *la parrocchia non intende assumere obbligazioni se non in forma scritta e previa licenza scritta dell'Ordinario diocesano*, a norma dei cann. 1281, 1291 e 1295, nonché del can. 1297 e della delibera CEI n. 38 sulle locazioni.

Parimenti, si ricordi ai parroci che l'amministratore di una persona giuridica non può assumere decisioni in base a criteri meramente personali ma è tenuto a garantire l'ente rappresentato secondo criteri di rigorosa prudenza.

3. È necessario integrare a live llo di diritto particolare diocesano la normativa canonica contenuta nel codice di diritto canonico e nelle conense delibere CEI a tutela degli immobili destinati a uso istituzionale.

La normativa generale prevede la licenza dell'autorità ecclesiastica competente per le alienazioni (can. 1291) e per i contratti di loca-

¹ Cf. C. REDAELLI, *Esenzioni ICI per le pertinenze degli edifici di culto, gli immobili degli enti ecclesiastici e degli enti non commerciali*, in *Ex lege* 4/2001, pp. 42-61.

zione (can. 1297), ma non detta norme relative ai diversi contratti e agli innumerevoli modi con cui un ente ecclesiastico può, anche senza contratto scritto, cedere l'uso di locali o accettare una situazione di uso promiscuo dei locali stessi.

L'*Istruzione in materia amministrativa* del 1° aprile 1992 ha suggerito, al n. 59, di inserire «la mutazione di destinazione d'uso di beni immobili di qualsiasi valore» nell'elenco degli atti di straordinaria amministrazione per le persone giuridiche soggette al Vescovo diocesano diversi dalle alienazioni, da stabilire in ottemperanza al can. 1281.

Di fatto tale indicazione si è rivelata insufficiente, perché l'espressione «destinazione d'uso» può prestarsi a un'interpretazione restrittiva, secondo l'accezione tecnica propria della legislazione urbanistica.

Si invitano pertanto gli E.mi Vescovi a prevedere esplicitamente fra gli atti di straordinaria amministrazione, integrando il decreto promulgato in forza del can. 1281, «*la cessione a terzi dell'uso e del godimento, a qualsiasi titolo, di immobili appartenenti alla persona giuridica*».

In effetti, ciò che danneggia immediatamente e direttamente l'ente ecclesiastico è la perdita della piena disponibilità di immobili e spazi destinati a uso pastorale. La caratteristica di tali beni è quella di essere vincolati alle attività di culto e di religione e perciò di norma indisponibili, in quanto pertinenze di un edificio di culto, a divenire oggetto di un contratto di locazione o di cessione.

Pare inoltre opportuno ricordare ai parroci che il can. 1389 § 2 impone al Vescovo di sanzionare con giusta pena il compimento o l'omissione illegittimi di atti di amministrazione, derivanti da negligenza colpevole e recanti danno alla parrocchia o a terzi.

4. La parrocchia, come norma generale, deve avere il possesso esclusivo dell'intero complesso parrocchiale e il parroco deve poter disporre discrezionalmente circa le modalità di utilizzo dei locali, compresi anche gli eventuali campi sportivi; ciò comporta tra l'altro il diritto-dovere del parroco, in quanto rappresentante legale della parrocchia, di detenere le chiavi di tutti i locali e gli impianti.

Pertanto la gestione dei locali e degli impianti (organizzazione generale, cura e manutenzione, retribuzione al custode, acquisto attrezzature, spese per servizi e consumi, ecc.) di norma deve essere svolta direttamente dalla parrocchia.

Le parrocchie possono, se lo ritengono pastoralmente utile, consentire che associazioni sportive, scuole o altri soggetti utilizzino i propri impianti. Tale concessione deve essere formalizzata mediante un contratto scritto di uso a tempo parziale determinato (cf. all. A), cioè in alcune ore e giorni della settimana per un periodo definito, fermo restando che la parrocchia conserva il possesso dei locali a titolo di esercizio delle attività pastorali.

Nel caso in cui la parrocchia, per l'uso temporaneo degli impianti, intenda ricevere un corrispettivo che eccede il mero rimborso delle spese correnti e dei consumi, dovrà ottenere il previo consenso dell'Ordinario diocesano, perché in tale caso viene meno il vincolo di destinazione pertinenziale del bene. Dovrà poi scegliere tra un contratto di locazione e un contratto di prestazione di servizi, non potendosi applicare alla fattispecie il contratto sopra indicato per l'uso gratuito. Dovrà infine dichiarare ai fini fiscali tra i propri redditi il corrispettivo ricevuto.

A titolo esemplificativo, sono state preparate alcune schede indicanti possibili forme di cessione in uso e godimento a terzi di immobili ecclesiastici (cf. all. B).

5. Pare infine opportuno rammentare alcune attuali circostanze che rendono assai difficile, se non praticamente impossibile, il recupero di locali e spazi ceduti in uso a terzi.

La mentalità oggi diffusa accetta con fatica il principio, fondamentale nei rapporti contrattuali, per cui chi assume un'obbligazione è tenuto poi a rispettarla nel tempo. Pertanto chi stipula un contratto con cui cede diritti o locali non deve valutare il negozio nell'ingenuo presupposto che il concessionario riconsegnerà spontaneamente gli spazi occupati al termine del contratto.

Quando si tratta con una persona giuridica, si deve anche tenere conto che il suo amministratore può essere indotto ad accettare qualsiasi obbligazione pur di risolvere un problema contingente, lasciando al successore la responsabilità di adempiere o meno le obbligazioni assunte.

L'esperienza insegna che la semplice richiesta da parte del parroco di riavere la disponibilità di locali dati in uso può dare luogo a contestazioni pastoralmente dannose per la parrocchia stessa.

L'attuale prassi giudiziaria italiana, inoltre, rende difficile il recupero in tempi brevi di un locale dato in uso ad altri, quale che sia il contratto e la ragione per cui è stata fatta la cessione.

Infine, nel valutare l'opportunità di cedere locali e spazi pastorali per uso diverso, è necessario considerare i possibili sviluppi futuri dell'attività parrocchiale: locali al presente poco utilizzati e costituenti un onere, potrebbero in futuro rivelarsi necessari per la vita della comunità parrocchiale. Gli enti ecclesiastici non possono permettersi di alienare i propri immobili e di cedere locali e spazi in base a una considerazione limitata soltanto alla situazione attuale.

ALLEGATO A

BOZZA DI CONTRATTO PER L'USO PARZIALE DI IMMOBILI

SCRITTURA PRIVATA

T R A

la **parrocchia** _____,
con sede in _____ (c.f. _____),
rappresentata dal parroco *pro tempore* _____

E

l'associazione/ente _____,
con sede in _____ (c.f. _____),
rappresentata da _____

P R E M E S S O

- che la parrocchia ha la disponibilità dell'immobile sito in _____, destinato alle attività parrocchiali e che in tale immobile si trova un locale/campo con relativa attrezzatura;
- che l'associazione/ente _____ ha chiesto l'uso del predetto locale per alcune ore e per determinati giorni della settimana per effettuare attività di _____

TRA LE PARTI SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE:

1. La parrocchia _____, come sopra rappresentata, si impegna a tenere a disposizione dell'associazione/ente _____ il locale sito all'interno dell'immobile parrocchiale con la relativa attrezzatura, nei giorni _____ dalle ore _____ alle ore _____, fermo restando che il possesso del locale resta della parrocchia concedente anche per il tempo in cui si svolge l'attività concordata.
2. L'uso parziale viene concesso al solo esclusivo scopo che il locale sia adibito ad attività di _____, con inizio il giorno _____ e termine il giorno _____, senza alcuna possibilità di proroga o tacito rinnovo. È fatto espresso divieto

all'associazione/ente _____ di cedere ad altri la facoltà di uso del locale di cui al presente atto, e di invitare in esso persone non autorizzate dalla parrocchia stessa.

3. L'associazione/ente _____ dichiara di voler usare il locale per effettuare attività di _____ e precisa che tale attività viene svolta in armonia con le finalità istituzionali della parrocchia e sempre, comunque, sotto la vigilanza della parrocchia. Dichiara inoltre di essere coperta da assicurazione per responsabilità civile verso terzi e infortuni per le suddette attività.
4. L'associazione/ente _____ si impegna a provvedere alla pulizia del locale e a lasciare ogni giorno in ordine e in buone condizioni il locale e l'attrezzatura.
5. La parrocchia si riserva il diritto di revocare in qualsiasi momento la facoltà d'uso concessa con la presente scrittura, qualora l'associazione/ente non rispetti i termini della stessa. Resta anche inteso tra le parti che per eventi straordinari, legati alle esigenze pastorali della parrocchia, il parroco può sospendere l'uso parziale del locale anche nei giorni fissati nella presente scrittura, previo preavviso di una settimana.
6. L'associazione/ente si impegna altresì a rimborsare alla parrocchia le spese sostenute per i consumi relativi al locale (acqua, luce, gas, ecc.) nella misura di euro _____ al giorno.
7. Per tutto quanto non disposto dal presente contratto, si farà riferimento per analogia alle norme del codice civile sul comodato (artt. 1803ss.). Le parti approvano specificamente le clausole di cui ai nn. 2, 3, 5, 6.

Luogo e data _____

Per la parrocchia _____

Per l'associazione/ente _____

PREMESSE

Gli immobili parrocchiali possono essere oggetto di utilizzo da parte di soggetti giuridicamente terzi rispetto alla parrocchia proprietaria. In tale circostanza l'utilizzo deve avvenire sulla base di un legittimo titolo di possesso oppure di detenzione, da conferire mediante la stipula di un contratto tra utilizzatore e proprietario.

➤ **Possesso e detenzione**

Si tengano presenti alcuni concetti basilari:

- il *possesso* è il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio di un diritto di proprietà o di un altro diritto reale; il titolo legittimo di possesso è dato da un contratto di compravendita o da un contratto costitutivo di diritto reale (superficie, usufrutto, ecc.);
- la *detenzione* è la materiale disponibilità di un bene: il detentore riconosce che la cosa è di altri, i quali continuano ad esercitarne il possesso; non ha potere sulla cosa e non si comporta come se ne fosse proprietario o avesse su di essa un diritto reale. Titolo legittimo di detenzione, che ne conferisce altresì il godimento, è ad esempio il contratto di locazione o quello di comodato.

➤ **Uso di fatto**

L'*uso di fatto* in assenza di qualsiasi valido titolo contrattuale, è sconsigliabile e rischioso, in quanto, per la mancanza di una regolamentazione formale, ossia scritta, che definisca correttamente i rapporti e, quindi, gli oneri e le responsabilità fra le parti, potrebbe portare:

- all'acquisto per *usucapione* (ricorrendone però i requisiti: durata ventennale, assenza di un uso tollerato, non clandestinità e non violenza: artt. 1158ss. c.c.), se non della proprietà, probabilmente di un diritto reale (uso, usufrutto, ecc.);
- a *contenziosi* complessi, di lunga durata e di difficile soluzione (ad es. quando la parrocchia dovesse richiedere il rilascio dei locali e il terzo, di contro, rivendicasse il pagamento di lavori eseguiti);
- a *responsabilità* della parrocchia proprietaria per fatti da lei non dipendenti (si pensi, ad es., a un incidente avvenuto in locali utilizzati da terzi).

➤ **Necessità dell'autorizzazione ecclesiastica**

Occorre ricordare che tutti i contratti di concessione dell'utilizzo di strutture parrocchiali sono soggetti ad *autorizzazione ecclesiastica* del Vescovo diocesano (atti di alienazione o peggiorativi del patrimonio – come la concessione di un diritto reale – superiori alla cifra stabilita dalla Conferenza episcopale italiana: attualmente 250.000 euro: cann. 1290-1295) o dell'Ordinario diocesano (per gli altri atti, se elencati nel decreto emanato dal Vescovo diocesano ai sensi del can. 1281).

➤ **Fattispecie di concessione a terzi**

Da un punto di vista più *strettamente giuridico*, la concessione dell'utilizzo dei propri beni a terzi può:

- costituire il contenuto di un diritto di godimento *reale* (superficie, usufrutto, uso-abitazione);
- costituire il contenuto di un diritto di godimento *personale* (locazione, comodato);
- configurare un *affitto di azienda*, se l'immobile è ceduto come cespite aziendale.

➤ **I contratti atipici**

Eventuali *contratti atipici* potrebbero ricorrere solo per la costituzione di diritti personali di godimento e non anche nel caso di diritti reali, per i quali vige il principio di tipicità.

Ma anche nell'ambito dei diritti personali ben rare sono le ipotesi di contratti atipici, stante la tendenza della giurisprudenza a ricondurre i diversi casi possibili alle discipline delle fattispecie tipiche, qualora gli elementi di queste siano nel caso concreto prevalenti: di fatto le norme applicabili saranno sempre quelle o della locazione, se il rapporto è oneroso, o del comodato, se è gratuito.

➤ **Diritto di godimento derivante da un contratto di lavoro o all'interno di una prestazione di servizi**

Vi possono poi essere ipotesi di contratti nei quali il diritto personale di godimento è contemplato nell'ambito di un diverso rapporto, come ad esempio nel *rapporto di lavoro*. È, quest'ultimo, il caso frequente del sacrestano o del custode ai quali a volte è concesso o richiesto di abitare in un'unità immobiliare parrocchiale. In tale ipotesi il godimento dell'immobile è una voce dello stipendio e contribuirà a formare la base imponibile ai fini del trattamento fiscale e previdenziale.

Il godimento può essere compreso nel contenuto di una *prestazione di servizi*. In tale evenienza non si concede semplicemente l'immobile a terzi, ma si offre uno specifico servizio che corrisponde alle loro richieste. È il caso, ad es., della messa a disposizione di una sala attrezzata per convegni o di un impianto sportivo con tutti i servizi accessori connessi.

DIRITTI REALI DI GODIMENTO

➤ **Definizione**

Sono diritti che conferiscono ai titolari facoltà di godimento (minori rispetto a quelle che competono al proprietario) su beni di proprietà altrui: *ius in re aliena*¹.

➤ **Caratteristiche**

Sono diritti *tipici*, nel senso che è la legge, e segnatamente il codice civile (Libro III, Titoli III-VI), che ne determina forma e contenuto. Essi costituiscono un “numero chiuso”: i privati cioè non hanno la possibilità di costituirne altri, diversi da quelli legislativamente previsti.

I diritti reali di godimento sono:

- la superficie (artt. 952-956 c.c.);
- l'enfiteusi (artt. 957-977 c.c.);
- l'usufrutto (artt. 978-1020 c.c.);
- l'uso e l'abitazione (artt. 1021-1026 c.c.);
- le servitù prediali (artt. 1027-1099 c.c.).

Nelle presenti schede ci si soffermerà sui diritti che costituiscono un rapporto reale tra il bene e il titolare, conferendogli facoltà di godimento variamente conformate a seconda del diritto costituito: non si tratterà quindi della *servitù*, che costituisce invece un rapporto tra due beni (fondo servente e fondo dominante). Non verrà altresì illustrata l'*enfiteusi*, diritto che ricorre normalmente nei rapporti agrari ed è scarsamente utilizzato nella prassi.

Sono inoltre diritti *assoluti*, nel senso che possono essere opposti *erga omnes* e seguono il bene: nel caso di passaggio in proprietà del bene a terzi, il diritto reale di godimento continua a investire la cosa ed è opponibile al nuovo proprietario (a tal fine occorre però che la trascrizione del diritto nei registri immobiliari sia anteriore alla trascrizione dell'alienazione).

➤ **Modi di costituzione**

Nel caso in cui si intenda concedere un diritto di godimento reale su un bene si potrà procedere, valutando il caso concreto, mediante:

- a) contratto costitutivo del diritto *a titolo oneroso*;
- b) contratto costitutivo del diritto *a titolo gratuito* (in tal caso l'atto assumerà la forma della *donazione*).

¹ L'altra categoria di diritti reali, quelli di garanzia, quali l'ipoteca e il pegno, esulano dall'oggetto delle presenti schede.

Occorre in ogni caso la forma scritta (atto pubblico notarile o scrittura privata con sottoscrizione autenticata: artt. 1350 e 2657 c.c.) a pena di nullità; il contratto inoltre deve essere reso pubblico mediante la trascrizione nei registri immobiliari (art. 2643 c.c.). Nel caso di donazione è obbligatoria la forma dell'atto pubblico (art. 782 c.c.).

Una volta costituiti dal proprietario, i diritti reali possono formare oggetto a loro volta di alienazione o donazione, se ciò non è esplicitamente escluso dalla legge (l'art. 1024 c.c. vieta la cessione del diritto d'uso e di abitazione) o dal titolo costitutivo.

Si ricordi che, come la proprietà, anche i diritti reali di godimento possono acquistarsi a titolo originario per usucapione, qualora vi sia un possesso corrispondente all'esercizio di un diritto reale. È pertanto importante verificare l'eventuale presenza di utilizzazioni di fatto e, se non è ancora decorso il termine per usucapire e non si opta per la cessazione di tale utilizzo, regolarizzarle con un idoneo titolo contrattuale, oneroso o gratuito, con il quale si disciplineranno puntualmente i rapporti (ivi compreso il termine di durata).

➤ **Vantaggi**

In generale permettono di conferire all'utilizzatore oneri che altrimenti graverebbero sul proprietario (ad es. la manutenzione straordinaria nel caso di diritto di superficie, gli obblighi fiscali in tutte le tipologie). Inoltre, a differenza delle ipotesi di diritti personali di godimento fondati su contratti di locazione, non vi sono a tutela dell'utilizzatore particolari procedure e garanzie, che potrebbero costituire – dal punto di vista del proprietario – un ostacolo non indifferente per riottenere la disponibilità del bene alla scadenza del termine di validità del diritto reale.

➤ **Svantaggi**

Si crea una situazione di maggiore stabilità in favore dell'utilizzatore, con conseguente impossibilità, durante il periodo di durata del diritto, di riottenere il pieno possesso dell'immobile.

Inoltre, spesso le facoltà che la legge riconosce al titolare del diritto reale sono molto ampie (fin quasi a coincidere con quelle del proprietario, come nel caso del diritto di superficie).

Per tutelarsi rispetto all'esercizio di facoltà non gradite (ad es., un utilizzo diverso da quello pattuito o non consono alle finalità religiose della struttura, l'alienazione del diritto a terzi o la cessione dell'uso), si potranno inserire nel contratto di costituzione del diritto reale alcune puntuali obbligazioni a carico dell'utilizzatore, da iscrivere in apposite condizioni, il cui mancato rispetto implicherà la risoluzione del contratto stesso, con estinzione del diritto (saranno dunque "condizioni risolutive" ex art. 1353 c.c.).

➤ **Valutazioni giuridico-pastorali per la parrocchia**

Si tratta di contratti che è opportuno utilizzare quando si verificano tutte (o quasi) queste circostanze:

- la parrocchia non ha bisogno dell'immobile per le proprie attività e si presume che tale situazione durerà per un significativo periodo di tempo (alcuni anni);
- la parrocchia non intende comunque alienarlo (perché potrebbe tornare utile in futuro, in quanto inserito nel complesso parrocchiale o contiguo a esso, ecc.);
- l'immobile ha bisogno di costosi interventi di manutenzione che la parrocchia non è in grado o, comunque, non è intenzionata ad affrontare;
- si è individuato un utilizzatore (ad es. un'associazione, una fondazione, una cooperativa sociale) che si impegna a impiegare l'immobile, con tutte le garanzie del caso, per finalità analoghe o comunque vicine a quelle parrocchiali (questo elemento dovrà essere tenuto in particolare considerazione soprattutto quando l'immobile non sia sostanzialmente distinguibile dal complesso parrocchiale);
- anche se l'utilizzatore non è un soggetto "vicino" (almeno nell'ispirazione ideale) alla parrocchia, pare comunque offrire tutte le garanzie per un corretto uso dell'immobile, per la sua conservazione nel tempo, per il rispetto delle esigenze morali o anche solo di convenienza che la proprietà parrocchiale e l'eventuale inserimento nel complesso parrocchiale esigono.

DIRITTO DI SUPERFICIE

➤ **Nozione**

Il diritto di superficie si presenta con due diversi contenuti:

- a) vi è il diritto di fare (*ius ad aedificandum*) e mantenere sul suolo altrui una costruzione, acquisendone la proprietà (cd. proprietà superficiale) (art. 952, comma 1, c.c.);
- b) vi è poi il diritto che si sostanzia nella proprietà di una costruzione già esistente, alienata dal proprietario, separatamente dalla proprietà del suolo (cd. proprietà separata): il superficario è proprietario dell'edificio, il concedente resta proprietario soltanto del suolo (art. 952, comma 2, c.c.).

➤ **Diritti e obblighi del superficario – rapporti con il proprietario**

Il diritto di superficie conferisce al superficario la pienezza della proprietà dell'immobile, nel senso che questi può esercitare sulla costruzione tutte le facoltà tipiche del proprietario, con la sola limitazione – ma potrebbe anche mancare (il diritto, in altri termini, potrebbe essere perpetuo) – di un termine di durata, scaduto il quale la proprietà dell'immobile torna all'originario proprietario.

Adottando questo contratto, la titolarità della gestione del bene, con tutti gli oneri connessi, ivi compresa la sua manutenzione, tanto ordinaria quanto straordinaria, spetta al superficario, che, finché dura il diritto di superficie, è a tutti gli effetti proprietario dell'edificio.

Nell'ipotesi in cui il diritto di superficie abbia carattere temporaneo, l'art. 953 c.c. dispone che allo scadere del termine il diritto si estingua e la costruzione diventi di proprietà del proprietario del suolo. Ciò vale nel caso di costruzione realizzata dal superficario, così come, *a fortiori*, di costruzione già esistente alienata separatamente dal suolo. Nessun indennizzo o compenso è dovuto dal proprietario del suolo per l'acquisizione della costruzione realizzata, prima non esistente, o per addizioni e miglioramenti apportati alla costruzione già esistente, alienata separatamente dal suolo. In giurisprudenza vi sono pronunce che ammettono invece tale indennizzo, non come aspetto connesso al diritto reale, ma come mero diritto di credito e dunque esistente solo se contrattualmente previsto (Cass. n. 1369/1980).

➤ **Trattamento fiscale**

a) *Imposte indirette*

Sono tutte a carico del superficario, e sono:

- *imposta di registro* (D.P.R. 131/86): 7% se si tratta di diritto di superficie relativo a fabbricati, e relative pertinenze, già esistenti; 3% se è

relativo a beni soggetti al T.U. sui beni culturali; 8% in tutti gli altri casi normalmente ricorrenti e, specialmente, in caso di diritto di superficie che contempla la costruzione di un edificio su un terreno libero (purché non agricolo). Se il trasferimento avviene a favore dello Stato o di enti pubblici territoriali l'imposta è a misura fissa (Tariffa, Parte Prima, art. 1). Se il superficiario è una ONLUS l'imposta è a misura fissa (a patto che ricorrano le condizioni della nota II-quater dell'art. 1);

- *imposte ipotecarie e catastali* (D.Lgs. 347/91): ipotecaria 2% (Tariffa, art. 1), catastale 1% (art. 10). Se il trasferimento riguarda beni soggetti al T.U. sui beni culturali, le imposte sono dovute in misura fissa. I trasferimenti a titolo oneroso a favore di regioni, province e comuni scontano l'imposta ipotecaria in misura fissa (Tariffa, art. 2).

La base imponibile è data dal valore dichiarato ai sensi dell'art. 43 (D.P.R. 131/86). Se tale valore è almeno pari a quello automatico, l'ufficio non ha potere di rettifica (art. 52, comma 4, D.P.R. 131/86).

b) Imposte dirette

Per l'ente ecclesiastico proprietario l'eventuale corrispettivo non costituisce reddito, a meno che il bene ceduto sia un terreno edificabile. In tal caso va assoggettato a tassazione come "reddito diverso" (art. 81, comma 1, lett. b, D.P.R. 917/86).

Le imposte ordinariamente connesse alla proprietà dell'immobile (IRPEG/IRPEF e ICI) sono a carico del superficiario, che sarà diversamente gravato a seconda della sua natura giuridica (soggetto commerciale o no), dell'utilizzo dell'immobile (bene strumentale o patrimoniale), della sua destinazione (per le ipotesi di esenzione ai fini ICI).

➤ **Vantaggi**

Il diritto di superficie è la forma contrattuale più vantaggiosa per affidare a terzi la realizzazione di opere, addossando agli stessi tutti gli oneri e i costi relativi, con la sicurezza di divenirne proprietario alla scadenza del diritto, senza versamento di alcun corrispettivo.

La costituzione di un diritto di superficie è, pertanto, consigliabile nei casi in cui si preveda di realizzare consistenti opere di manutenzione o riparazione straordinaria e si reputi opportuno e conveniente affidarne a terzi l'onere economico nonché la responsabilità dei lavori. Infatti, il titolare del diritto di superficie gestirebbe in proprio tali opere (sotto tutti i profili: contrattuali verso i fornitori; edilizi e urbanistici verso il comune; finanziari verso enti creditizi o sovvenzionatori), senza coinvolgere la proprietà, fermo restando che alla scadenza della durata del diritto di superficie le opere realizzate, i miglioramenti e le addizioni sono acquisite dal proprietario del suolo, senza obbligo di corrispettivo.

L'ipotesi che si ripropone frequentemente è quella, per esempio, di una parrocchia proprietaria di una struttura (palestra, cinematografo, ex-scuola materna, ecc.) non più a norma o che richieda interventi di ade-

guamento o ristrutturazione che l'ente, per ragioni diverse, non è in grado di sostenere.

Si tenga presente che in queste circostanze la costituzione di un diritto di superficie permette di raggiungere vantaggi non conseguibili con altre forme contrattuali, se non sobbarcandosi alti costi fiscali o con il rischio di dar vita a operazioni elusive facilmente sanzionabili. Ad es., l'utilizzo del contratto di comodato con la previsione che il comodatario realizzi le opere porterebbe a considerare la realizzazione delle opere stesse come corrispettivo del godimento, con il rischio che il contratto sia qualificato come locazione, con le relative conseguenze di ordine civile (applicabilità della legislazione speciale in materia locativa) e fiscale (per mancato versamento delle imposte previste per le locazioni). Il contratto di locazione, invece, con l'impegno del conduttore a realizzare le opere, è soluzione praticabile se il valore dei lavori è computato in conto canone, altrimenti si ha un'elusione fiscale. Ricomprendendo nell'imponibile l'importo dei lavori, il carico fiscale è per l'ente nettamente superiore rispetto all'ipotesi del diritto di superficie.

Il diritto di superficie deve essere adottato anche nell'ipotesi in cui una parrocchia intenda consentire a un terzo la costruzione di un manufatto nuovo su un'area di cui è proprietaria. Tale fabbricato salvo accordi diversi che ne prevedano l'abbattimento, alla scadenza del contratto diventerà di piena proprietà parrocchiale.

➤ **Svantaggi**

Per tutto il tempo di durata del diritto di superficie l'immobile è nella piena disponibilità del superficiario, che lo potrà utilizzare (ammortizzando così il costo delle opere) come se ne fosse proprietario. Inoltre, nel caso di diritto di superficie che preveda la realizzazione di un'opera o lavori su un edificio già esistente, la progettazione e la conduzione dei lavori competono al superficiario.

È tuttavia possibile riservarsi un controllo sulla realizzazione dell'opera nonché limitare e vincolare l'utilizzo del bene (quantomeno ponendo un vincolo di destinazione, ad es. a scuola, ad attività sportiva dilettantistica, ad attività sociale), attraverso l'inserimento nel contratto di clausole obbligatorie o condizioni risolutive (le quali possono, ad es., prevedere l'approvazione da parte della proprietà del progetto e dei tempi di realizzo; una gestione del bene concesso compatibile con il luogo in cui esso è inserito e comunque non contraria ai principi della morale cattolica, ecc.). È anche possibile stabilire un divieto di cessione a terzi del diritto di superficie o di cessione dell'uso a terzi, a qualsiasi titolo. Tali previsioni formeranno il contenuto di apposite clausole contenute nel contratto costitutivo del diritto: esse tuttavia avranno valore solo obbligatorio e non reale (non costituendo il contenuto tipico del diritto), nel senso che varranno solo tra le parti e non potranno essere opposte a terzi.

DIRITTO DI USUFRUTTO

➤ **Nozione**

L'usufrutto è un diritto reale di godimento della cosa altrui, che consente al titolare di trarre dal bene usufruito ogni utilità che questo è in condizione di dare, con il limite del rispetto della destinazione economica del medesimo (art. 981 c.c.).

È per sua natura un diritto temporaneo: per quanto riguarda le persone giuridiche la durata del diritto non può eccedere i trent'anni (art. 979 c.c.).

➤ **Diritti e obblighi dell'usufruttuario – rapporti con il proprietario**

Rientra tra i diritti dell'usufruttuario anche quello di apportare alla cosa miglioramenti e addizioni che non alterino la destinazione economica della cosa, con correlativo obbligo del proprietario di corrispondere all'usufruttuario un'indennità al momento della restituzione della cosa, sempre che, per quanto riguarda le addizioni, il proprietario decida di non ritenerle (artt. 985-986 c.c.). Per "miglioramenti", si intendono quelle opere che, senza creare distinte entità, generano un incremento qualitativo del bene, di cui accrescono il valore, la produttività e la redditività. Sono invece "addizioni" le opere che conservano una propria distinta entità, risolvendosi in un incremento quantitativo.

Per chiarire questa tipologia contrattuale possiamo fare il caso di una parrocchia proprietaria di un campo da tennis con annessi spogliatoi, che decida di concedere questi beni a terzi per dieci anni. Costoro potranno procedere al rifacimento del manto del campo e alla messa a norma degli spogliatoi (migliorie), realizzando nel contempo l'impianto di illuminazione, la recinzione e una tribuna per gli spettatori (addizioni). In tale ipotesi, alla scadenza del rapporto e in mancanza di un suo rinnovo, la parrocchia dovrà calcolare l'eventuale indennizzo da corrispondere all'usufruttuario per le migliorie e le addizioni realizzate. Il calcolo da eseguire dovrà considerare la spesa affrontata dall'usufruttuario e l'aumento di valore derivato all'immobile: l'indennizzo dovrà essere pari alla minore tra le due cifre: ad es., se alla riconsegna l'impianto risultasse tecnicamente superato non si configurerebbe l'ipotesi di indennizzo, dal momento che la cifra minore sarebbe pari a zero, tale essendo l'incremento di valore.

Attraverso la stipula di questo contratto sono a carico dell'usufruttuario tutte le spese e gli oneri relativi alla custodia, amministrazione e manutenzione ordinaria, le imposte, i canoni, le rendite fondiarie e gli altri pesi che gravano sul reddito; mentre sono a carico del proprietario la manutenzione e le riparazioni straordinarie, i carichi impo-

sti sulla proprietà, salvo l'obbligo dell'usufruttuario di corrispondere al proprietario durante l'usufrutto l'interesse delle somme spese (artt. 1004, 1005, 1008 e 1009 c.c.).

Le "riparazioni straordinarie", spettanti al proprietario, sono quelle necessarie ad assicurare la stabilità dei muri maestri e delle volte, la sostituzione delle travi, il rinnovamento, per intero o per una parte notevole, dei tetti, solai, scale, muri di sostegno o di cinta (art. 1005, comma 2, c.c.). Tale elencazione non è tassativa: ciò che rileva è la natura strutturale dei lavori e la necessità della loro effettuazione per evitare il prodursi di danni.

L'usufruttuario può disporre della cosa per sé o per altri: può quindi locarla, concederla in comodato, fatto salvo diverso accordo con la proprietà.

➤ **Trattamento fiscale**

a) *Imposte indirette*

Sono tutte a carico dell'usufruttuario, e sono:

- *imposta di registro* (D.P.R. 131/86): 7% se si tratta di usufrutto relativo a fabbricati e relative pertinenze già esistenti; 3% se è relativo a beni soggetti al T.U. sui beni culturali o se si tratta di case di abitazione non di lusso che costituiscono prima casa per l'usufruttuario; 8% in tutti gli altri casi normalmente ricorrenti. Se il trasferimento avviene a favore dello Stato o di enti pubblici territoriali l'imposta è a misura fissa (Tariffa, Parte Prima, art. 1). Se l'usufruttuario è una ONLUS l'imposta è a misura fissa (a patto che ricorrano le condizioni della nota II-quater dell'art. 1);
- *imposte ipotecarie e catastali* (D.Lgs. 347/91): ipotecaria 2% (Tariffa, art. 1), catastale 1% (art. 10). Se il trasferimento riguarda beni soggetti al T.U. sui beni culturali o se si tratta di case di abitazione non di lusso, le imposte sono dovute in misura fissa. I trasferimenti a titolo oneroso a favore di regioni, province e comuni scontano l'imposta ipotecaria in misura fissa (Tariffa, art. 2).

La base imponibile è data dal valore dichiarato ai sensi dell'art. 43 (D.P.R. 131/86). Se tale valore è almeno pari a quello automatico l'ufficio non ha potere di rettifica (art. 52, c. 4, D.P.R. 131/86).

b) *Imposte dirette*

Per l'ente ecclesiastico proprietario il corrispettivo è fiscalmente rilevante: rientra nella categoria dei "redditi diversi" e deve essere assoggettato a tassazione in sede di dichiarazione IRPEG (art. 81, lett. h, D.P.R. 917/86).

Le imposte ordinariamente connesse alla proprietà dell'immobile (IRPEG/IRPEF e ICI) sono a carico dell'usufruttuario, che sarà diversamente gravato a seconda della sua natura giuridica (soggetto commer-

ziale o no), dell'utilizzo dell'immobile (bene strumentale o patrimoniale), della sua destinazione (per le ipotesi di esenzione ai fini ICI).

➤ **Vantaggi**

Il diritto di usufrutto è consigliabile là dove si reputi non pregiudizievole, e anzi conveniente, privarsi dell'uso produttivo del bene per un tempo determinato. Stante la previsione della corresponsione di un indennizzo per le addizioni e i miglioramenti, non è conveniente ricorrere a tale diritto se si prevede che vengano realizzate opere di rilevante entità (in tal caso potrebbe essere opportuno concedere un diritto di superficie).

Il vantaggio è costituito dal fatto che tutta la gestione ordinaria è affidata all'usufruttuario, il quale potrà porre in essere tutti gli atti ordinari di amministrazione, manutenzione e riparazione, e apportare all'immobile miglioramenti e addizioni, senza coinvolgere la proprietà.

➤ **Svantaggi**

Il proprietario resta responsabile della manutenzione straordinaria, per la quale l'usufruttuario dovrà comunque corrispondergli l'interesse delle somme spese.

Il permanere di una competenza sui lavori in capo al nudo proprietario può causare contenziosi con l'usufruttuario circa l'attribuzione dell'obbligo di effettuare determinate opere e sulla ripartizione delle spese.

DIRITTO D'USO E D'ABITAZIONE

➤ **Nozione**

Il diritto reale d'uso è contemplato dall'art. 1021 c.c. ed è simile all'usufrutto, salvo che il godimento della cosa è limitato ai bisogni dell'utente.

Inoltre l'utente può utilizzare il bene solo *direttamente*: infatti, ai sensi dell'art. 1024 c.c., non può cedere a terzi il diritto d'uso o dare in locazione la cosa.

Anche in questo caso si tratta di un diritto temporaneo, che ammette per le persone giuridiche una durata non superiore ai trent'anni.

Il diritto di abitazione ha la stessa struttura e la medesima disciplina del diritto d'uso, ma ha per oggetto l'abitazione per i bisogni del titolare e della sua famiglia (il titolare può quindi essere solo una persona fisica).

➤ **Rapporti tra utente e proprietario**

Le riparazioni ordinarie, così come la manutenzione ordinaria, competono all'utente; quelle straordinarie al proprietario. Per il resto si applicano, in quanto compatibili, le norme sull'usufrutto, in particolare quelle sulle migliorie e le addizioni.

➤ **Trattamento fiscale**

a) *Imposte indirette*

Si applica la disciplina prevista per l'usufrutto.

b) *Imposte dirette*

Vale quanto stabilito per il diritto di superficie. Le imposte gravano solo sull'utente, non costituendo il corrispettivo reddito imponibile.

In definitiva, la costituzione del diritto d'uso-abitazione è fiscalmente non gravosa per l'ente ecclesiastico proprietario.

➤ **Vantaggi**

Rispetto all'usufrutto, il contenuto del diritto reale d'uso è meno ampio: il primo comprende ogni e qualsiasi utilizzazione produttiva del bene, purché l'usufruttuario ne rispetti l'originaria destinazione economica; l'uso invece è circoscritto al soddisfacimento dei bisogni del titolare, che, nel caso di ente o realtà associativa, corrisponderanno ai loro scopi istituzionali. Se si prevede di ottenere un corrispettivo dall'uso dell'immobile, il diritto d'uso costituito a titolo oneroso può essere una soluzione preferibile alla locazione, stante l'inapplicabilità della legislazione speciale prevista per essa a tutela del conduttore (durata predeterminata, divieto di di-

sdetta alla prima scadenza, indennità di avviamento e diritto di prelazione, se l'uso è commerciale, ecc.). Inoltre il risparmio fiscale è notevole rispetto alla locazione.

➤ **Svantaggi**

Si crea comunque un diritto reale, con stabilità dello stesso per tutto il periodo di durata. La costituzione è poi in sé onerosa: occorre infatti l'atto pubblico o una scrittura autenticata (se avviene a titolo gratuito, si richiede persino la forma solenne della donazione: atto pubblico notarile con testimoni), nonché la trascrizione nei registri immobiliari. Sicché se si prevede che vi possa essere la necessità di riottenere la disponibilità del bene prima della scadenza del termine fissato per l'uso e se si intende concederlo a titolo gratuito, può essere sufficiente concedere un diritto di godimento personale con la stipula di un comodato: in tal caso le formalità di stipula sono più semplici (basta una scrittura privata registrata) e l'uso è facilmente revocabile.

Si tenga poi presente che il diritto d'uso non può essere limitato ad alcune sole facoltà di godimento: è infatti per sua natura un diritto con carattere di generalità ed esclusivo (si ritiene invece ammissibile un diritto d'uso "turnario": si ha in tal modo un diritto d'uso generale ed esclusivo solo nei giorni e nelle ore indicate in contratto).

➤ **Quando costituire il diritto d'uso**

È possibile costituire tale diritto quando vi è una legittima e fondata richiesta del terzo utilizzatore (ad es., un'associazione vicina alla parrocchia) di poter utilizzare l'immobile con una garanzia di stabilità (cosa che non può essere assicurata da un semplice contratto di comodato).

DIRITTI PERSONALI DI GODIMENTO

➤ **Caratteristiche**

Sono diritti *di godimento*, in quanto conferiscono facoltà di utilizzo del bene, senza però trasferirne al titolare il possesso (che resta in capo al proprietario), ma solo la detenzione: il bene pertanto non potrà essere usucapito.

Sono diritti *personali*, nel senso che sono inerenti alla persona e non all'immobile, e quindi non seguono il bene in caso di cessione a terzi.

Sono infine diritti *di credito*: creano cioè un'obbligazione in capo a chi concede il diritto (normalmente il proprietario) di permettere il godimento dell'immobile, rendendolo disponibile a tal fine. Avendo efficacia obbligatoria e non reale, tali diritti non possono farsi valere *erga omnes* ma soltanto nei confronti di colui che concede il diritto.

➤ **Modalità di costituzione**

I diritti personali di godimento possono essere costituiti mediante:

- a) contratto *a titolo oneroso*: la locazione;
- b) contratto *a titolo gratuito*: il comodato.

CONTRATTO DI LOCAZIONE

➤ **Nozione**

La locazione “è il contratto col quale una parte si obbliga a far godere all'altra parte una cosa mobile o immobile per un dato tempo, verso un determinato corrispettivo” (art. 1571 c.c.). È dunque un contratto a titolo oneroso che conferisce un diritto personale di godimento. Le locazioni a uso abitativo devono essere stipulate per iscritto, a pena di nullità. Le locazioni ultranovennali devono essere trascritte nei registri immobiliari.

Il rapporto è diversamente disciplinato a seconda dell'uso dell'immobile concesso. Sussiste infatti una disciplina speciale vincolistica posta a tutela del conduttore, in ragione delle sue esigenze abitative o commerciali.

1. Locazioni a uso abitativo

1.1. Locazioni disciplinate dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431

Sono di due tipi:

a) *locazioni ordinarie a contratto libero* (art. 2, comma 1): durata quattro anni più altri quattro anni, e successivi rinnovi taciti, salvo disdetta o rinegoziazione. Dopo i primi quattro anni, è possibile negare il rinnovo solo se ricorrono i casi indicati nell'art. 3, tra i quali va segnalato quello di cui alla lett. b), riguardante il locatore persona giuridica “*con finalità di culto*” che “*intenda destinare l'immobile all'esercizio delle attività dirette a perseguire le predette finalità ed offra al conduttore altro immobile idoneo e di cui il locatore abbia la piena disponibilità*”; altre ipotesi sono la previsione di un'integrale ristrutturazione; la disponibilità da parte del conduttore di un altro alloggio o il caso in cui non occupi quello concesso in locazione; la previsione di una vendita dell'immobile, salvo esercizio da parte del conduttore del diritto di prelazione;

b) *locazioni a contratto convenzionato-sindacale* (art. 2, comma 3): il valore del canone e le altre condizioni contrattuali sono stabiliti sulla base di apposite convenzioni concertate dai sindacati dei proprietari e degli inquilini. La durata non può essere inferiore a tre anni, prorogabili di diritto per altri due anni, fatta salva la possibilità di disdetta ricorrendo le ipotesi di cui al citato art. 3. Su base convenzionale sono disciplinate anche le condizioni contrattuali delle *locazioni transitorie*, ammesse per soddisfare particolari esigenze delle parti, e dei *contratti di locazione per studenti*.

1.2. Locazioni a uso foresteria

I soggetti associativi e le persone giuridiche non possono essere parti di locazioni abitative. Nel caso di concessione di un immobile a tali soggetti per adibirlo ad abitazione di propri soci, membri, dipendenti, collabo-

ratori, la forma contrattuale da sempre utilizzata era il contratto di locazione a uso foresteria, non più contemplato dalla L. 431/1998. Per consentire validamente l'uso di foresteria occorre pertanto distinguere il rapporto intercorrente con l'ente conduttore e quello tra questi e il soggetto che abiterà l'immobile, nel modo seguente:

a) il contratto di locazione principale è stipulato dal proprietario con l'ente che funge da intermediario: si applicherà la disciplina codicistica (artt. 1571ss. c.c.) e non quella vincolistica della L. 431/1998, dato che l'ente non vi abita direttamente; in tale contratto dovrà essere contenuta l'autorizzazione del locatore alla sublocazione o alla cessione in comodato totale o parziale dell'immobile;

b) la persona che godrà dell'immobile dovrà essere successivamente individuata di volta in volta dall'ente conduttore e non predeterminata in sede di contratto principale: vi sarebbe infatti simulazione illecita in frode dalla L. 431/1998 se la locazione fosse stipulata nella consapevolezza dell'uso abitativo stabile di una o di determinate persone. L'ente conduttore concederà poi in godimento l'immobile con un contratto di sublocazione (e pertanto non sarà sottoposto alla L. 431/1998, in quanto essa disciplina solo le locazioni e non anche le sublocazioni) o con un contratto di comodato.

1.3. Altre locazioni a uso abitativo non soggette alle norme vincolistiche della legge 431/1998

Sono locazioni non ricomprese, per espressa previsione dell'art. 1, nel campo di applicazione delle norme vincolistiche, e sono disciplinate dal codice civile. Esse sono:

a) le locazioni di immobili vincolati ai sensi del Testo Unico dei beni culturali o appartenenti alle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (salvo non si voglia stipulare per essi un contratto convenzionato);

b) gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche (le camere in affitto);

c) le locazioni di edilizia residenziale pubblica;

d) le locazioni stipulate da enti locali conduttori per soddisfare esigenze abitative di natura transitoria.

2. Locazioni a uso diverso da quello di abitazione

2.1. Locazioni disciplinate dalle norme vincolistiche della legge 27 luglio 1978, n. 392 (cd. legge sull'equo canone)

2.1.1. Locazioni a uso commerciale (art. 27ss.)

In queste locazioni rientrano gli immobili adibiti:

a) ad attività industriali, commerciali e artigianali;

b) ad attività di interesse turistico;

c) all'esercizio abituale e professionale di qualsiasi attività di lavoro autonomo;

d) ad attività alberghiere.

Il canone è libero. La durata è di sei anni più sei (salvo per le attività alberghiere: nove anni), con rinnovo automatico alla prima scadenza, salvo la possibilità di disdetta ricorrendo una delle ipotesi previste dall'art. 29. Le disdette devono avere un preavviso di dodici mesi (diciotto mesi per le attività alberghiere). Il conduttore può sublocare l'immobile o cedere il contratto di locazione anche senza il consenso del locatore, purché sia insieme ceduta o locata l'azienda, con possibilità per il locatore di opporsi per gravi motivi entro trenta giorni dalla comunicazione.

È previsto il diritto del conduttore a un'indennità per la perdita dell'avviamento in caso di cessazione della locazione per fatti non attribuibili al conduttore; alla prelazione in caso di alienazione dell'immobile o nuovo contratto di locazione; al riscatto del bene se alienato senza aver notificato la proposta di vendita. Queste disposizioni non si applicano:

- se l'attività svolta nell'immobile locato non comporta contatti diretti con il pubblico;
- se l'immobile è utilizzato per attività professionale o attività di carattere transitorio.

2.1.2. Locazioni di immobili destinati a particolare attività (art. 42)

Sono le locazioni o sublocazioni di immobili urbani:

- adibiti ad attività ricreative, assistenziali, culturali e scolastiche;
- adibiti a sedi di partiti o sindacati;
- stipulate dallo Stato o da altri enti pubblici territoriali in qualità di conduttori.

A tali locazioni si applica la durata di sei anni più sei, l'obbligo del preavviso di dodici mesi per la disdetta e quello della motivazione del diniego del rinnovo alla prima scadenza con riferimento alla ricorrenza delle ipotesi di cui all'art. 29 (così la giurisprudenza). Non si applicano invece le norme sul diritto di prelazione e di riscatto né quelle sull'indennità per perdita di avviamento commerciale, a meno che l'attività non si svolga con finalità di lucro e con struttura imprenditoriale.

2.2. Locazioni disciplinate dagli artt. 1571ss. del codice civile

La normativa del codice civile – che non prevede norme imperative e vincolistiche e lascia ampia libertà nel fissare il canone e la durata (che comunque non può essere superiore a trent'anni) – si applica in via residuale, ossia quando non ricorrono le ipotesi sopra descritte.

Ad es., gli artt. 1571ss. si applicheranno alla locazione di un impianto sportivo parrocchiale a un'associazione sportiva che lo utilizza esclusivamente per sé e i propri soci nell'esercizio della propria attività istituzionale (se invece l'associazione sfrutta economicamente l'impianto, con attività produttive di reddito, la disciplina applicabile sarà quella della L. 392/1978).

➤ **Rapporti tra locatore e conduttore**

Il locatore deve consegnare al conduttore la cosa locata in buono stato di manutenzione; mantenerla in modo da servire all'uso convenuto; garantirne il pacifico godimento durante la locazione. Il conduttore deve pagare il canone fissato e gli oneri accessori alle scadenze stabilite, pena la risoluzione del contratto. Lo sfratto per finita locazione o per morosità è disciplinato da procedimenti giudiziari speciali.

Al locatore competono le riparazioni e la manutenzione straordinarie; al conduttore le opere di piccola manutenzione. Il conduttore non può apportare miglioramenti né addizioni, salvo consenso del locatore, nel qual caso questi deve corrispondere un'indennità.

➤ **Trattamento fiscale**

a) Imposte indirette

È dovuta solo l'imposta di registro, normalmente gravante in pari misura tra le parti, che corrisponde al 2% del canone annuo pattuito, con versamento annuale per tutta la durata del rapporto oppure, su opzione, in unica soluzione, con un risparmio sull'imposta. Se si tratta di fondi rustici, la percentuale è dello 0,5% (D.P.R. 131/86, Tariffa, Parte Prima, art. 5, comma 1). Nel caso di locazioni a uso abitativo a contratto convenzionato, la base imponibile è pari al 70 % del canone annuo (L. 431/1998, art. 8) .

b) Imposte dirette

- L'IRPEG è a carico del locatore: l'imponibile è costituito dal canone ridotto del 15% (25% per gli immobili siti in Venezia centro e isole della Giudecca, Murano e Burano) o, se maggiore, dalla rendita catastale rivalutata, per tutte le ipotesi locative tranne quelle abitative a contratto convenzionato (art. 34, comma 4-bis, D.P.R. 917/1986). Per queste ultime occorre confrontare il canone ridotto del 15% con la rendita catastale rivalutata del 5% e applicare l'ulteriore riduzione del 30% sul maggiore dei due importi (L. 431/1998, art. 8). Se l'immobile locato è un bene soggetto al T.U. sui beni culturali, l'imponibile è costituito dalla minore delle rendite catastali (rivalutata) previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale il fabbricato è collocato (L. 413/1991, art. 1, comma 2).

Si ricorda che gli edifici di culto e le relative pertinenze perdono l'esenzione ai fini IRPEG prevista dall'art. 33, comma 3, D.P.R. 917/1986, qualora siano concessi in locazione; in tale ipotesi devono essere gravati dall'imposta sulla base della rendita effettiva, secondo i criteri sopra citati.

- Quanto all'ICI, gli immobili concessi in locazione possono rientrare nell'ipotesi di esenzione di cui alla lett. i) dell'art. 7, comma 1 del decreto legislativo 504/1992 (le altre ipotesi, come quella relativa alle pertinenze dell'edificio di culto, possono risultare inapplicabili in pre-

senza di una locazione), se il conduttore è un ente non commerciale (sono pertanto compresi gli enti ecclesiastici) e l'immobile viene utilizzato esclusivamente per l'esercizio di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive e di religione o di culto.

Se non ricorrono ipotesi di esenzione, l'ente proprietario deve assoggettare l'immobile a ICI (avendo cura di presentare la denuncia o comunicazione al comune nei casi in cui l'immobile fosse precedentemente esente).

➤ **Quando stipulare una locazione**

La locazione, anche se stipulata in base alle norme del codice civile, comporta una particolare tutela del conduttore, garantendo una situazione di stabilità del rapporto per tutta la sua durata e oltre, ove non venga esercitata la facoltà di disdetta.

Tale contratto è consigliabile nel caso in cui l'immobile non sia direttamente utilizzato per attività religiose e pastorali e si voglia porlo a reddito e quando vi siano soggetti in grado di sostenere i costi di un canone.

Nel caso in cui nell'immobile venga già esercitata dall'ente ecclesiastico un'attività commerciale, può risultare conveniente e maggiormente adatto al caso concreto stipulare non una locazione a uso commerciale, sottoposta alla normativa pubblicistica della L. 392/1978, ma piuttosto un affitto d'azienda (cf. Scheda 3.0).

➤ **Vantaggi**

Consente di rendere redditizio un immobile, altrimenti inutilizzato e improduttivo. Per tale ragione non può essere un bene necessario all'attività pastorale.

➤ **Svantaggi**

Risulta difficile e oneroso recuperare l'immobile alla scadenza o in caso di risoluzione, per la particolare tutela concessa al conduttore, specialmente se lo utilizza come abitazione.

➤ **Autorizzazione canonica**

Considerate le particolarità dei contratti di locazione all'interno dell'ordinamento giuridico italiano e nel concreto contesto sociale, la Conferenza Episcopale Italiana ha ritenuto opportuno dare attuazione alla previsione del can. 1297, attraverso la delibera n. 38, che si trascrive integralmente:

“La Conferenza Episcopale Italiana, visto il can. 1297 del codice di diritto canonico, delibera:

Art. 1 – Per la valida stipulazione di contratti di locazione di immobili di qualsiasi valore appartenenti a persone giuridiche pubbliche soggette al

Vescovo diocesano, ad esclusione dell'Istituto per il sostentamento del clero, è necessaria la licenza scritta dell'Ordinario diocesano.

Art. 2 – Per la valida stipulazione di contratti di locazione di immobili appartenenti all'Istituto diocesano per il sostentamento del clero, di valore superiore alla somma minima fissata dalla delibera n. 20, è necessaria la licenza scritta dell'Ordinario diocesano.

Art. 3 – Per la valida stipulazione di contratti di locazione di immobili appartenenti alla diocesi o ad altra persona giuridica amministrata dal Vescovo diocesano, di valore superiore alla somma minima fissata dalla delibera n. 20, è necessario il consenso del consiglio per gli affari economici e del collegio dei consultori, eccetto il caso che il locatario sia un ente ecclesiastico.

Art. 4 – Il valore dell'immobile da locare è determinato moltiplicando il reddito catastale per i coefficienti stabiliti dalla legge vigente in Italia”.

CONTRATTO DI COMODATO

➤ **Nozione**

Il comodato “è il contratto col quale una parte consegna all'altra una cosa mobile o immobile, affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato, con l'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta” (art. 1803 c.c.). Il contratto è gratuito, non è dunque possibile prevedere alcun corrispettivo, né diretto né indiretto, altrimenti, al di là del termine utilizzato dalle parti nel contratto, verrà qualificato come locazione, con applicazione della relativa disciplina. Sono forme indirette di corrispettivo, non ammesse nel comodato, ad es., i rimborsi non commisurati alle spese effettivamente sostenute e l'affidamento al comodatario di lavori di manutenzione straordinaria.

L'ipotesi normale di comodato è quella a tempo pieno (contratto di comodato propriamente detto), ma l'utilizzo può anche essere parziale (contratto d'uso gratuito a tempo parziale), ossia limitato ad alcune ore del giorno e/o ad alcuni giorni della settimana, purché in tali momenti sia pieno ed esclusivo (e purché non si tratti di un uso del tutto occasionale).

Il comodato, in entrambe le suddette forme, può avere una durata determinata (ossia con un termine di durata prefissato, di norma non troppo esteso, e con possibilità di rinnovo tacito alla scadenza se non disdetto) o una durata indeterminata (ossia senza fissazione di un termine di scadenza).

Nel primo caso, durante il periodo contrattuale la parrocchia comodante non potrà richiedere la restituzione dell'immobile, salvo il sopravvenire di un urgente e imprevisto bisogno (art. 1809 c.c.).

Nel caso di comodato con durata indeterminata (cd. comodato precario), l'immobile deve essere restituito appena la parrocchia lo richiede (1810 c.c.).

➤ **Trattamento fiscale**

a) Imposte indirette

Il contratto di comodato di un immobile deve essere obbligatoriamente registrato. L'imposta è a misura fissa e, salvo patto contrario, grava sul comodatario (D.P.R. 131/1986, Tariffa, Parte Prima, art. 5, n. 4).

b) Imposte dirette

- IRPEG: l'immobile concesso in comodato produce “reddito fondiario”; la tassazione avviene sulla base della rendita catastale rivalutata. Qualora si tratti di una pertinenza di edificio di culto, il comodato potrebbe interrompere il rapporto pertinenziale, salvo il

caso in cui il conduttore sia un ente o una realtà associativa di carattere locale, collegata alla parrocchia (ad es. gruppi parrocchiali di Azione Cattolica o di altre associazioni e movimenti ecclesiali; gruppi di preghiera; associazioni sportive dilettantistiche parrocchiali; gruppi amatoriali di attività teatrali, ecc.), che svolga nell'immobile pertinenziale attività di religione e di culto, nell'accezione lata fornita dall'art. 16, lett. a), della L. 222/1985, in favore della comunità parrocchiale e nell'ambito delle direttive pastorali della parrocchia stessa (in tal senso cf. Cons. Stato, sez. I, parere 18 ottobre 1989 n. 1263/89).

- ICI: vale quanto detto per la locazione (per le pertinenze dell'edificio di culto vedi sopra).

➤ **Quando stipulare un contratto di comodato**

È la forma maggiormente idonea per regolare i rapporti tra la parrocchia proprietaria e un soggetto terzo collegato con la parrocchia stessa (ad es. associazioni sportive di matrice parrocchiale, associazioni e movimenti ecclesiali, associazioni di volontariato promosse dalla parrocchia). La stipulazione di un tale contratto permette di definire con chiarezza la ripartizione delle spese di utilizzo e le responsabilità.

È consigliabile stipulare un contratto d'uso gratuito a tempo parziale, con possibilità di concorrente utilizzo della parrocchia negli orari non occupati dal comodatario, piuttosto che un comodato con utilizzo della struttura a tempo pieno ed esclusivo.

La scelta tra i due tipi richiede una prudente valutazione di opportunità, tenendo presente che, nel caso di utilizzo a tempo pieno, la parrocchia si priva, per tutta la durata contrattuale, della piena disponibilità della struttura. Bisogna inoltre considerare che la totale cessione a terzi dell'uso dell'immobile può determinarne la perdita del carattere pertinenziale rispetto all'edificio di culto (carattere riconosciuto alla casa canonica, alle strutture oratoriane, impianti sportivi compresi, alle opere parrocchiali), con conseguente venir meno dell'esenzione fiscale.

➤ **Quando non stipulare un contratto di comodato**

Il comodato è un contratto di tipo "leggero", concepito anzitutto per le cose mobili, più che per gli immobili. Non può quindi sopportare oneri e pattuizioni eccessivamente impegnativi, quali l'obbligo di interventi che vadano al di là della manutenzione ordinaria (può essere utilizzato in questo caso il diritto di superficie), la garanzia al terzo utilizzatore di una durata consistente circa la disponibilità dell'immobile (meglio allora una locazione o la costituzione di un diritto d'uso).

Si tenga presente che il contratto di comodato, per sua essenza gratuito, non può essere utilizzato in presenza di qualsiasi forma di corrispettivo: al di là del nome impiegato per definirlo, conta infatti la sostanza.

➤ **Vantaggi**

Il comodato consente di regolamentare i rapporti tra parrocchia e soggetto utilizzatore, chiarendo le modalità d'uso, compatibili con le finalità parrocchiali, la ripartizione delle spese di utilizzo, le responsabilità per l'attività svolta. Inoltre, stante la possibilità di interrompere il rapporto con facilità (nel caso di comodato precario, addirittura *ad nutum*, senza alcuna motivazione, preavviso o altro onere), permette alla parrocchia di riottenere l'immobile ove sopravvenga l'esigenza di un suo utilizzo diretto o nel caso che venga a mancare il rapporto fiduciario con il comodatario.

➤ **Svantaggi**

Come detto, nel caso di comodato a tempo pieno vi possono essere svantaggi sotto l'aspetto fiscale circa la perdita della pertinenzialità rispetto all'edificio di culto degli immobili dati in comodato (tale perdita ricorre, naturalmente, anche in tutti gli altri tipi di contratto fin qui esaminati).

AFFITTO D'AZIENDA

➤ **Nozione**

L'affitto d'azienda, disciplinato dagli artt. 2561-2562 c.c., è un contratto, da stipularsi obbligatoriamente con atto pubblico o scrittura privata autenticata, con cui viene affidata la gestione di un'attività a un soggetto terzo, trasferendogli tutti i diversi cespiti aziendali, ivi compresi i beni immobili strumentali. Il godimento dei locali è dunque parte dell'oggetto di un contratto di affitto d'azienda e non di locazione, con conseguente inapplicabilità della disciplina prevista per quest'ultima fattispecie. La determinazione del canone e della durata è dunque lasciata alla libertà delle parti e non si applicheranno le disposizioni sull'indennità per la perdita di avviamento o quelle sulla prelazione.

➤ **Trattamento fiscale**

a) *Imposte indirette*

- Affitto dell'unica attività commerciale esercitata dall'ente: l'imposta di registro è pari al 2% sulla parte immobiliare e al 3% su quella mobiliare al netto delle proporzionali passività (D.P.R. 131/1986, Tariffa, Parte Prima, art. 5, n. 1. lett. b e art. 9).
- Affitto di una tra le attività commerciali dell'ente che restano in esercizio: si applica l'IVA al 20% sul canone d'affitto e occorrerà rilasciare fattura all'affittuario (D.P.R. 633/1972, art. 3).

b) *Imposte dirette*

- IRPEG (D.P.R. 917/1986)
 - Affitto dell'unica attività commerciale esercitata dall'ente: il canone percepito rientra nella categoria dei "redditi diversi" (art. 81, lett. h);
 - Affitto di una tra le attività commerciali dell'ente che restano in esercizio: il canone percepito deve essere dichiarato come "reddito di impresa" (artt. 51ss.).
- ICI
Vale quanto detto per la locazione: se l'attività è svolta da un ente non commerciale e rientra nelle tipologie di cui alla lett. i) dell'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 504/1992, si applica l'esenzione.

➤ **Quando stipulare un affitto d'azienda**

L'affitto d'azienda è consigliabile là dove una parrocchia già eserciti un'attività commerciale (ad es., esercizio di bar; accesso a impianti spor-

tivi a pagamento, cinema parrocchiale, libreria), che può essere gestita da terzi, nel rispetto delle finalità degli ambienti e delle strutture parrocchiali in cui detta attività è inserita.

➤ **Vantaggi**

Consente di affidare la gestione dell'attività a terzi, sgravandosi dei relativi oneri, con garanzia di riottenere la piena titolarità alla scadenza. I locali ceduti come cespiti aziendali possono essere riottenuti alla scadenza dell'affitto con maggiore facilità rispetto alle ipotesi locative e senza oneri.

➤ **Svantaggi**

Cedendo in affitto l'attività a un soggetto terzo, la parrocchia si spoglia del potere "imprenditoriale" di determinare le scelte aziendali, che competeranno al nuovo gestore. In ogni caso, l'affittuario deve gestire l'azienda sotto la ditta che la contraddistingueva, senza modificarne la destinazione e in modo da conservarne l'efficienza.

DIRITTO DI USO PUBBLICO

➤ **Nozione**

Il diritto di uso pubblico è un particolare *ius in re aliena* di natura pubblicistica: appartiene cioè alla categoria dei “diritti demaniali su beni altrui”, che l’art. 825 c.c. definisce come “*diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l’utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti* [ossia i beni demaniali, sia quelli necessari sia quelli accidentali] o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni stessi”. È il caso delle piazze e delle strade, che appartengono al demanio accidentale: se sono di proprietà privata possono essere asservite a uso pubblico.

Il diritto può essere perpetuo o a termine. In tale ultimo caso occorre un titolo negoziale, che costituendo il diritto di uso pubblico, ne determini il periodo di durata.

➤ **Modalità di costituzione**

L’uso pubblico si costituisce:

a) per convenzione con l’ente che rappresenta la comunità delle persone che utilizzano il bene (normalmente il comune);

b) per usucapione, quando l’uso collettivo si sia protratto per vent’anni (deve trattarsi di uso collettivo e non dell’uso soltanto di chi risiede in prossimità della strada o piazza privata);

c) per *dicatio ad patriam*: quando il proprietario con il proprio comportamento, pur se non intenzionalmente diretto alla produzione dell’effetto di dar vita al diritto di uso pubblico, metta volontariamente con carattere di continuità e non di mera precarietà e tolleranza, un proprio bene a disposizione della collettività assoggettandolo al correlativo uso (ad es., si realizza una piazza senza delimitarla, permettendo così di fatto l’accesso e il transito alla collettività);

d) per atto espropriativo del bene privato da parte dell’ente pubblico.

➤ **Rapporti tra ente pubblico e proprietario**

La proprietà resta al privato, anche se la facoltà di disposizione è limitata dall’esistenza di un uso pubblico, che non può essere interrotto (ma regolato) finché dura il diritto.

All’ente pubblico compete la manutenzione ordinaria e straordinaria e in genere ogni opera intesa a rendere fruibile e più agevole (anche sotto l’aspetto architettonico) l’uso pubblico. Per tale ragione le opere di sistemazione delle piazze private asservite a uso pubblico competono all’ente pubblico: si tratta di vere e proprie opere pubbliche e non di lavori in fa-

vore del proprietario, anche se, alla scadenza del diritto (che equivale a una sdemanializzazione), tali opere diverranno di proprietà del proprietario stesso, operando il principio dell'accessione. Pertanto, le convenzioni con il comune, attraverso le quali si costituisce negozialmente il diritto di uso pubblico, non dovranno prevedere i lavori sulla piazza come corrispettivo dell'uso (la costituzione è normalmente a titolo gratuito) né come indennizzo né come contribuzione (dovuta) della proprietà, essendo lavori che competono all'ente pubblico. Né tanto meno, nel caso di piazze davanti alle chiese, sarà possibile utilizzare per i lavori i fondi a disposizione per le attrezzature religiose: se c'è un uso pubblico, non vi è una destinazione religiosa.

Occorre a tal fine distinguere il sagrato vero e proprio, che deve rimanere nella piena disponibilità e godimento dell'ente ecclesiastico, dalla più vasta piazza, che, se non recintata, può essere assoggettata a uso pubblico.

Sull'area privata asservita a uso pubblico, l'ente pubblico esercita altresì tutti i poteri di polizia demaniale, compresi quelli regolamentari e sanzionatori previsti dal codice della strada.

➤ **Vantaggi**

La costituzione dell'uso pubblico permette di riqualificare il bene sotto l'aspetto architettonico e della fruibilità, senza oneri per il proprietario, il quale alla scadenza della convenzione rientrerà nel pieno possesso dell'area e delle opere ivi realizzate.

Per evitare una costituzione a titolo originario dell'uso pubblico (per usucapione o *dicatio ad patriam*), con conseguente rischio di qualificare il diritto come perpetuo e non regolamentabile, è necessario stipulare apposite convenzioni con l'ente pubblico, con le quali fissare il termine di durata, le modalità di utilizzo (ad es., vietando usi incompatibili sotto l'aspetto religioso e morale con la presenza di un edificio di culto; permettendo l'accesso a veicoli per funerali e matrimoni, ecc.) ed eventualmente prevedere la realizzazione da parte dell'ente medesimo di opere di sistemazione e riqualificazione urbanistica dell'area (a suo totale carico, salvo patti contrari).

Si segnala l'opportunità di fissare una durata non superiore a diciannove anni, al fine di evitare che il diritto di uso pubblico possa formare oggetto dei decreti dell'Agenzia del demanio previsti dall'art. 1 della Legge 410/2001. Il comma 6, dispone infatti che, su richiesta dei comuni, tali decreti possano recensire, con "*effetto dichiarativo della proprietà*" e di pubblicità ai fini della sua opponibilità ai terzi, i beni utilizzati per uso pubblico ininterrottamente da oltre venti anni, con il consenso dei proprietari: stante l'ambiguità della norma (si dichiara la proprietà pubblica o il semplice uso pubblico?) è meglio evitare di rientrare nel suo campo applicativo.

➤ **Svantaggi**

L'uso pubblico è spesso un diritto più subito che voluto dall'ente ecclesiastico proprietario. Per evitarlo tuttavia occorrerebbe interdire l'accesso pubblico alla piazza o alla strada, chiudendola o recintandola, a condizione tuttavia che un uso pubblico non si sia già costituito per usucapione o *dicatio a patriam*. Se già costituito di fatto a titolo originario, non resta che convenzionarsi con l'ente pubblico per ottenere una regolamentazione che tuteli l'interesse dell'ente proprietario.

DIRITTO DI GODIMENTO COME CONTENUTO DI UNA PRESTAZIONE DI SERVIZI

➤ **Definizione**

Si ha concessione di un immobile all'interno di una prestazione di servizi quando l'immobile non è semplicemente posto a disposizione del terzo nella sua materialità, ma in quanto appositamente attrezzato (ad es. come sala convegni) e spesso accompagnato da prestazioni complementari (quali un servizio di registrazione, di portineria, di guardaroba, di bar e buffet, ecc.).

La prestazione di servizi (comprendente l'uso dell'immobile) deve essere distinta, anche per le conseguenze di ordine fiscale, in:

- gratuita o contro corrispettivo;
- se contro corrispettivo, in occasionale, abituale o collegata ad un'altra attività commerciale.

➤ **Differenza dai diritti personali di godimento**

La concessione di un immobile all'interno di un contratto di prestazione di servizi si differenzia dalla concessione in diritto personale di godimento, tramite locazione o comodato, per la presenza dei servizi che caratterizzano l'oggetto del contratto posto in essere, per cui l'uso dell'immobile è solo un elemento, anche se quantitativamente il più rilevante, del contratto, ma non l'unico, né quello caratteristico.

Mentre è molto facile distinguere le due fattispecie quando chi è titolare della prestazione di servizi (comprendente la concessione dell'immobile) si qualifica come imprenditore e la prestazione di servizi è parte della sua attività imprenditoriale, non è altrettanto facile quando il soggetto concedente non è un imprenditore (anche se potrebbe diventarlo) o quando la concessione è del tutto occasionale: si pensi al caso di una parrocchia che occasionalmente mette a disposizione alcune sale, normalmente utilizzate per la catechesi e per riunioni parrocchiali, per assemblee di condominio. Se la parrocchia non chiede alcun corrispettivo (oltre all'eventuale rimborso dalle spese vive sostenute), ci si trova in presenza di un contratto di comodato temporaneo (cf. Scheda 2.2). Se la parrocchia chiede un corrispettivo, si ha un contratto di locazione pure temporaneo (cf. Scheda 2.1). Nell'uno e nell'altro caso si tratta di un contratto che fa sorgere un diritto personale di godimento a favore del terzo. Ma se la parrocchia mette a disposizione sistematicamente le aule, c'è un servizio di prenotazione e di portineria, e le aule vengono appositamente attrezzate per l'occorrenza, si ha un contratto di prestazione di servizi, che in teoria può essere anche gratuito, non essendo la presenza di un corrispettivo elemento determinante. Se poi la parrocchia mettesse

a disposizione per le riunioni condominiali il salone dove svolge attività cinematografica e teatrale dietro corrispettivo, la concessione dell'immobile verrebbe attratta dall'attività commerciale principale.

➤ **Vantaggi, svantaggi e opportunità pastorali**

A parte il caso di una parrocchia che sia già titolare di un'attività commerciale, con tutti gli adempimenti connessi, dove la concessione di un immobile all'interno o a complemento di detta attività non comporta alcun ulteriore aggravio rispetto agli adempimenti già in essere, ci si può domandare se sia opportuno porre in essere una prestazione di servizi avente per oggetto propri immobili (aule, impianti sportivi, ecc.), che si configuri come vera e propria attività commerciale.

Forse tale scelta può essere opportuna quando la parrocchia si trovi a essere proprietaria di un immobile, che non intende cedere, e che non sia più in uso pastorale. Ci si può, però, domandare se non è più conveniente e più consono alla natura della parrocchia locare tale immobile a terzi o concederlo in affitto d'azienda, se già la parrocchia vi esercita un'attività commerciale, lasciando ad altri lo svolgimento dell'attività commerciale.

➤ **Trattamento fiscale**

a) *Imposte indirette*

Trattandosi di prestazioni di servizi i corrispettivi sono soggetti a IVA con aliquota ordinaria del 20% (D.P.R. 633/1972, art. 3) e dovranno essere regolarmente fatturati.

Fa eccezione il solo caso di attività del tutto occasionali che, in quanto tali, non hanno rilevanza in ambito IVA.

b) *Imposte dirette*

– IRPEG (D.P.R. 917/1986):

- *i corrispettivi*: se sono relativi ad attività esercitata in maniera non occasionale, costituiscono "reddito d'impresa" (art. 51ss); se riguardano invece un'attività esercitata occasionalmente, rientrano tra i "redditi diversi" (art. 81, comma 1, lett. i);
- *gli immobili* destinati all'utilizzo di cui in argomento, di norma non possono più essere considerati "pertinenza" dell'edificio di culto e pertanto perdono l'esenzione. Devono essere assoggettati a tassazione nella categoria dei "redditi fondiari" sulla base della rendita catastale rivalutata, quando restano nell'ambito "patrimoniale" della parrocchia (art. 33, comma 1); concorrono invece alla formazione del reddito d'impresa quando sono considerati strumentali all'esercizio di attività commerciali (art. 40).

– ICI

Gli immobili sono da assoggettare a ICI (avendo cura di presentare la denuncia o la comunicazione al comune nei casi in cui l'immobile fosse precedentemente esente).

CIRCOLARE N. 33

LA REGOLAMENTAZIONE DEL SUONO DELLE CAMPANE

L'utilizzo del suono delle campane è un elemento della tradizione secolare della Chiesa. Il loro impiego per uso liturgico nelle Chiese d'Occidente è testimoniato a partire dai secc. V-VI, mentre già nell'ottavo secolo si hanno tracce di un rito di benedizione delle campane. Il suono delle campane destinato anzitutto a convocare i fedeli ad atti di religione e di culto, in particolare alla celebrazione di sacramenti e di riti liturgici, si è esteso nel tempo diventando segno per scandire i principali momenti della giornata (Mattutino, *Angelus*, *Vespro*) o per indicare circostanze della vita della comunità (feste, pericoli imminenti, ecc.) o dei singoli fedeli (il momento della morte)¹.

Tale utilizzo, pacificamente accolto non solo dalla comunità ecclesiale, ma anche da quella civile, ha suscitato, invece, negli ultimi anni alcuni problemi, che meritano una specifica considerazione. Il Comitato ritiene pertanto opportuno offrire agli E.mi Vescovi alcune indicazioni in materia e dare qualche suggerimento affinché questa pratica tradizionale sia tutelata nel modo più corretto ed efficace.

1. LE NORMATIVE CANONICHE-LITURGICHE

Il codice di diritto canonico del 1917 dedicava alle campane e al loro uso il can. 1169. Tale canone stabiliva, nel primo paragrafo, che «*conviene che ogni chiesa abbia delle campane, con le quali i fedeli siano invitati agli uffici divini e agli altri atti religiosi*». Il secondo paragrafo richiedeva che le campane delle chiese fossero consacrate o benedette secondo il rito contemplato nei libri liturgici. La norma codiciale si preoccupava altresì che l'uso delle campane fosse sottoposto «*unicamente all'autorità ecclesiastica*» (§ 3). Anzi, a questo proposito, il paragrafo quarto stabiliva che «*fatte salve le condizioni, approvate dall'Ordinario, apposte da quelli che abbiano donato una campana a una chiesa, la campana benedetta non può essere adibita per usi meramente profani, se non in caso di necessità o con licenza dell'Ordinario o almeno per una legittima consuetudine*».

Il 20 marzo 1931 la Sacra Congregazione del Concilio intervenne nella materia con un decreto "*de sacrarum campanarum usu*", pubbli-

¹ Cf. P. BAYART, *Cloche*, in *DICTIONNAIRE DE DROIT CANONIQUE*, vol III, coll. 882-7, che cita anche i due versi che tradizionalmente descrivono la funzione del suono delle campane: "*Laudo Deum, plebem voco, congrego clerum. Defunctos ploro, pestem fugo, festa decoro*" (885).

cato in AAS XXIII (1931), 129-130. Dopo aver constatato come in non pochi casi parroci o rettori di chiese, senza consultare i propri Ordinari, consentissero un uso delle campane per motivi «*meramente profani o civili*», la Congregazione richiamava autorevolmente parroci e rettori stessi affinché «*regolassero l'uso delle sacre campane delle proprie chiese*» conformandolo rigorosamente alla norma del Codice. In tal modo il decreto ribadiva l'eccezionalità dell'uso «non strettamente religioso» delle campane, da sottoporsi comunque a tempestiva licenza dell'Ordinario, per grave causa e in modo saltuario.

Nel corso del processo di revisione del codice di diritto canonico, fino a un certo momento si ipotizzò di mantenere una norma sostanzialmente analoga a quella allora vigente. Nel 1979 però i redattori del nuovo testo mutarono opinione, suggerendo di espungere la questione dal *corpus* codiciale. Tutti i consultori si dissero d'accordo, sostenendo che «*circa le campane saranno sufficienti le norme contenute nei libri liturgici*» (*Communicationes* 12 [1980] 336).

Di fatto, l'unica indicazione circa le campane dal punto di vista liturgico si trova nel Rituale romano del *Benedizionale* promulgato dalla Conferenza Episcopale Italiana il 9 giugno 1992. Nel cap. XLIX, intitolato "Benedizione delle campane", tra le premesse, al n. 1455, si ricorda: «*Risale all'antichità l'uso di ricorrere a segni o a suoni particolari per convocare il popolo cristiano alla celebrazione liturgica comunitaria, per informarlo sugli avvenimenti più importanti della comunità locale, per richiamare nel corso della giornata a momenti di preghiera, specialmente al triplice saluto alla Vergine Maria. La voce delle campane esprime dunque in certo qual modo i sentimenti del popolo di Dio quando esulta e quando piange, quando rende grazie o eleva suppliche, e quando, riunendosi nello stesso luogo, manifesta il mistero della sua unità in Cristo Signore*».

Occorre poi ricordare quanto disposto circa il significato liturgico ed ecclesiale del suono delle campane nella Nota pastorale "La progettazione di nuove chiese", pubblicata dalla Commissione episcopale per la liturgia della Conferenza Episcopale Italiana il 18 febbraio 1993: nel n. 22 si raccomanda che «*nella progettazione [di nuove chiese], si prevedano la collocazione e l'uso delle campane per la loro tradizionale funzione di richiamo, di festa e comunicazione sonora*» (*Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, 1993, 51-67).

2. PROBLEMI E POSSIBILITÀ NELL'ATTUALE CONTESTO SOCIALE ITALIANO

Negli ultimi tempi il suono delle campane è diventato un tema di attualità, fonte di preoccupazione per una serie di ragioni. La prima e la più immediata è l'aumento dei casi di contenzioso giudiziario connessi all'utilizzo delle campane e degli altri sistemi di diffusione sonora per fina-

lità di culto. Il secondo motivo è dato dal succedersi di interventi normativi a livello statale e regionale in materia di inquinamento acustico, segno anche di un'accresciuta sensibilità sociale a questo tema. Una terza ragione è da ricercarsi nel contesto sociale italiano, sempre più multiconfessionale: ciò suscita un'inedita attenzione nei confronti di simboli e segni religiosi cristiani che sembravano pacificamente acquisiti, sia per contestarne la legittimità (talora in nome di un asserito rispetto per la presenza di minoranze religiose), sia, al contrario, per rivendicarne il valore (anche in forme poco prudenti e avvedute).

Rinviando all'*appendice* per un quadro sintetico dei più recenti interventi della giurisprudenza penale, civile e amministrativa e della normativa vigente che tale giurisprudenza interpreta, pare opportuno offrire alcune considerazioni sintetiche.

Una prima riflessione consiste nella sottolineatura del carattere *primariamente culturale ed espressivo della vita religiosa della comunità cristiana* che è proprio del suono delle campane. Si tratta, infatti, di un mezzo finalizzato, anzitutto, al culto, come segno e richiamo delle celebrazioni liturgiche o come elemento che ne è in qualche modo parte (si pensi al loro suono in occasione della Veglia pasquale), nonché a cadenzare i momenti più significativi della vita della comunità cristiana (per es., l'ingresso di un nuovo parroco). Nel corso dei secoli e in un contesto di società cristiana, il suono delle campane ha acquistato anche altri significati: esse sono così diventate segno di festa (anche per avvenimenti civili), modalità per segnalare l'imminenza di un pericolo, mezzo per indicare lo scorrere delle ore (si pensi agli orologi campanari). Occorre osservare che tali significati si sono solo aggiunti a quello liturgico e a quello religioso: questi ultimi non sono venuti meno e, a fronte di abusi – come sopra si è ricordato – sono stati con forza rivendicati dall'autorità ecclesiastica. Se l'utilizzo di carattere prevalentemente sociale delle campane è destinato a mutare e forse, in alcuni casi, a scomparire, *il carattere liturgico e in generale religioso, che è proprio e costitutivo del suono delle campane, rappresenta invece una realtà che rientra nella più vasta sfera di libertà di espressione del culto*, che la Chiesa rivendica per sé e che la Repubblica italiana ha esplicitamente riconosciuto nell'art. 2 dell'Accordo di modificazione del Concordato Lateranense, stipulato il 18 febbraio 1984. Ne consegue che, senza per ciò stesso rifiutare altri significati, risulta opportuno che, quando è necessario, la comunità cristiana si impegni con chiarezza a chiedere il rispetto del valore culturale e tipicamente religioso del suono delle campane, come di una delle espressioni del diritto alla propria libertà religiosa.

Naturalmente – ed è una seconda considerazione – la richiesta del rispetto della propria libertà religiosa non può comportare un disinteresse per le legittime esigenze di tutela di altri beni dei cittadini, primo fra tutti quello della salute. Si tratta, quindi, di caratterizzare l'utilizzo culturale e religioso delle campane secondo alcune modalità che ne determinino,

tra l'altro, l'uso di norma nei soli orari diurni, la breve durata dei rintocchi, la moderata intensità del suono.

3. NECESSITÀ DI UNA REGOLAMENTAZIONE ECCLESIASTICA

Il suono delle campane è da sempre regolamentato più dagli usi tradizionali che da espliciti interventi normativi dell'autorità ecclesiastica, del resto sostanzialmente inutili in un contesto sociale a grandissima maggioranza connotato dalla tradizione religiosa cattolica. Senza riconoscere il radicamento del suono delle campane in usi secolari, può essere, però, opportuno che l'autorità ecclesiastica disponga oggi una regolamentazione in materia. I motivi che spingono in questa direzione derivano da quanto fin qui evidenziato: sottolineare l'appartenenza del suono delle campane, come segno culturale e religioso, alla sfera della libertà religiosa; rivendicare l'esclusiva competenza in materia della autorità ecclesiastica; garantire l'attuazione generalizzata di quelle norme prudenziali che manifestano rispetto per le legittime esigenze della convivenza sociale.

Non deve essere poi trascurato il fatto che la tendenza della recente produzione giurisprudenziale e normativa (cf. l'art. 2, comma 3, lettera m, della legge della Regione Lombardia 10 agosto 2001, n. 13) è di riconoscere anche in questo campo il principio dell'*autoregolamentazione delle confessioni religiose*.

Alla luce di tali considerazioni si ritiene utile suggerire ai Vescovi delle diocesi italiane di *assumere un apposito provvedimento* finalizzato a regolamentare il suono delle campane.

Esso dovrebbe evidenziare nella premessa i seguenti punti:

- il carattere tradizionale e l'importanza attuale del suono delle campane;
- il suo prioritario, anche se non esclusivo, significato liturgico e di servizio alla comunità cristiana;
- la sua appartenenza alla sfera della libertà religiosa;
- l'esclusiva competenza in materia dell'autorità ecclesiastica;
- l'opportunità di rispettare il più possibile le legittime esigenze e sensibilità attuali, come sopra evidenziato.

Il provvedimento dovrebbe poi, nella parte dispositiva, stabilire gli orari da rispettare, le modalità del suono, la sua durata, ecc., con attenzione alle legittime consuetudini e al contesto sociale (con la possibilità, per le diocesi più estese e con situazioni molto differenziate tra loro – per es. con la compresenza di città e di luoghi di montagna quasi disabitati – di articolare la normativa a seconda dei diversi contesti).

A tal fine si ritiene utile allegare un *fac-simile* che può servire come traccia per l'elaborazione del testo.

ALLEGATO

FAC-SIMILE DI DECRETO VESCOVILE

Il significato del suono delle campane è delineato nel n. 1455 del *Benedizionale*: «Risale all'antichità l'uso di ricorrere a segni o a suoni particolari per convocare il popolo cristiano alla celebrazione liturgica comunitaria, per informarlo sugli avvenimenti più importanti della comunità locale, per richiamare nel corso della giornata a momenti di preghiera, specialmente al triplice saluto alla Vergine Maria. La voce delle campane esprime dunque in certo qual modo i sentimenti del popolo di Dio quando esulta e quando piange, quando rende grazie o eleva suppliche, e quando, riunendosi nello stesso luogo, manifesta il mistero della sua unità in Cristo Signore».

Da tempo immemorabile l'uso delle campane è espressione culturale della comunità ecclesiale, strumento di richiamo per le celebrazioni liturgiche e per altre manifestazioni della pietà popolare, nonché segno che caratterizza momenti significativi della vita della comunità cristiana e di singoli fedeli. Esso rientra nell'ambito della libertà religiosa, secondo la concezione propria della Chiesa cattolica e gli accordi da essa stipulati con la Repubblica italiana. Come tale, la Chiesa intende tutelarla e disciplinarla in modo esclusivo, con attenzione alle odierne condizioni sociali.

Anche nella nostra diocesi si rende opportuna una regolamentazione del suono delle campane, che ne salvaguardi le caratteristiche tipicamente religiose nel rispetto delle attuali esigenze della popolazione.

Pertanto con il presente atto

DECRETIAMO

che nella nostra diocesi si osservino le seguenti disposizioni:

1. Il suono delle campane è consentito solo per i seguenti scopi:
 - indicare le celebrazioni liturgiche e le altre manifestazioni di preghiera e di pietà popolare;
 - essere segno, in particolari circostanze, che accompagna le suddette celebrazioni;
 - scandire i momenti più importanti della vita della comunità cristiana (feste, lutti, ecc.);
 - richiamare al mattino, a mezzogiorno e alla sera il saluto a Maria.

Altri utilizzi potranno essere richiesti e consentiti, in via eccezionale, da parte dell'Ordinario del luogo.

2. Il suono delle campane, per gli scopi sopra indicati, è consentito:

- nei giorni feriali dalle ore ... alle ore ... (in città dalle ore ... alle ore ...);
- nei giorni festivi dalle ore ... alle ore ... (in città dalle ore ... alle ore ...).

Costituiscono eccezione la Veglia pasquale e la Notte di Natale.

3. Gli orari indicati nel n. 2 devono essere rispettati anche per gli eventuali rintocchi dell'orologio campanario, qualora il suo utilizzo sia di competenza della parrocchia o di altro ente ecclesiastico a cui spetta l'ufficiatura dell'edificio di culto. I rintocchi dovranno essere limitati alle ore 0, al più, alle mezz'ore, e non essere ripetuti.
4. La durata del suono per l'avviso delle celebrazioni liturgiche non deve mai superare i ... minuti (... minuti in città), con eccezione delle solennità, in cui non si dovrà però superare la durata di ... minuti (... per la città). La durata del suono per altri scopi (per l'*Angelus* o in occasione di particolari solennità, della festa patronale, della morte di un fedele, ecc.) non deve comunque superare quella tradizionale ed essere ispirata a criteri di moderazione.
5. L'intensità del suono deve essere, se possibile (agendo per esempio sull'eventuale amplificazione), regolata in modo tale che, con attenzione al contesto ambientale in cui l'edificio di culto è inserito, le campane mantengano la funzione di segno (siano quindi percepibili da parte dei fedeli), ma non siano fonte di disturbo.
6. Le presenti disposizioni si applicano, per quanto possibile, anche quando il suono è riprodotto mediante strumenti meccanici o elettronici.

Dato a, il

.....
Vescovo diocesano

.....
Cancelliere vescovile

APPENDICE

RASSEGNA RAGIONATA DI RECENTE GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI SUONO DELLE CAMPANE

1. PROFILI PENALISTICI

Norme di riferimento:

- **Art. 659 c.p.** (“Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone” - contravvenzione) : “*Chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche,[...], disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire seicentomila [309,87 euro]*” (primo comma); “*Si applica l'ammenda da lire duecentomila [103,29 euro] a lire un milione [516,46 euro] a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'autorità*” (secondo comma).
- **Art. 650 c.p.** (“Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità” - contravvenzione): “*Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire quattrocentomila [206,58 euro]*” (Tale ipotesi contravvenzionale potrebbe venire in rilievo nel caso in cui il parroco non si adegua a provvedimenti amministrativi di inibizione o di regolazione autoritativa del suono delle campane; il giudice pronuncia comunque l'assoluzione ove dovesse accertare incidentalmente l'illegittimità del provvedimento amministrativo).

A) Sentenze della Cassazione Penale

Le principali recenti sentenze della Cassazione in materia sono:

- *Cass. pen. sez. I, 18 marzo 1994 n. 3261 (in Quad. dir. pol. eccl., 1996, 1026-1029);*
- *Cass. pen. sez. I, 24 novembre 1995 n. 848 (in Giust. pen. 1996, II, 502);*
- *Cass. pen. sez. I, 19 maggio 1998 n. 2316 (in Dir. eccl. 1999, II, 121);*
- *Cass. pen. sez. I, 19 gennaio 2001 n. 443 (in Riv. Pen., 2001, 653-654).*

Esse hanno affermato:

- * la DISTINZIONE tra suono delle campane AL DI FUORI DELLE ESIGENZE LITURGICHE e uso delle campane COLLEGATO CON LA LITURGIA;
- * la necessità, in entrambi i casi, di fare riferimento al concetto di NORMALE TOLLERABILITÀ (n. 2316/1998; n. 443/2001) per verificare l'avverarsi dell'illecito di cui all'art. 659, c. 1, c.p.;
- * per l'impiego NON LITURGICO *“l'uso delle campane non differisce dall'uso di qualsiasi altro strumento sonoro”* (n. 2316/1998 motiv.) e non gode di particolare tutela: *“non può invocarsi l'applicazione dell'art. 2 dell'Accordo tra Stato e Santa Sede, né l'applicazione di regolamenti ecclesiastici locali, qualora le campane siano utilizzate in tempi e con modalità non attinenti l'esercizio del culto”* (n. 3261/1994 motiv.). In particolare *“l'uso di un OROLOGIO CAMPANARIO di una chiesa, che scandisca regolarmente l'ora, non costituisce esercizio del culto ed è perciò estraneo alla tutela assicurata al libero esercizio del culto”* (Pretura Cagliari, 27 luglio 1993, in Riv. giur. Sarda, 1995, 789, confermata proprio da Cass. pen. n. 3261/1994);
- * la regolamentazione del suono delle campane SE COLLEGATO A FUNZIONI LITURGICHE, in quanto esplicazione della libertà di esercizio del culto cattolico tutelata dall'art. 2 dell'Accordo di revisione del Concordato, è, invece, di COMPETENZA DELL'AUTORITÀ ECCLESIASTICA (e non di altre autorità, compresi i comuni): *“lo Stato ha riconosciuto all'Autorità ecclesiastica il potere di regolamentare l'uso delle campane”* (n. 2316/1998 motiv.);
- * tale riconoscimento, però, *“non significa che l'uso delle campane possa essere indiscriminato e non incontri dei limiti”* (n. 2316/1998 motiv.). In particolare lo Stato non può rinunciare alla tutela, anche penale, dei beni fondamentali, quali la salute dei cittadini, con riferimento al ricordato concetto di normale tollerabilità. Tale concetto, però, deve essere identificato con riferimento alle SPECIFICHE DISPOSIZIONI EMANATE DALL'AUTORITÀ ECCLESIASTICA *“intese a recepire tradizioni e consuetudini atte a meglio identificare, in relazione alla non continuità del suono e al suo collegamento con particolari 'momenti forti' della vita della Chiesa, il limite della normale tollerabilità”* (n. 2316/1998);
- * l'esclusione dell'applicabilità dell'ipotesi prevista dall'art. 659, comma 2, c.p. (ESERCIZIO DI PROFESSIONE RUMOROSA contro disposizioni di legge o prescrizioni dell'autorità; nelle fattispecie in questione viene in genere contestata la violazione della disciplina sull'inquinamento acustico o di ordinanze del Sindaco in materia), in quanto, pur essendo, secondo la Suprema Corte, l'attività sacerdotale una “professione”, questa non è rumorosa, *“in quanto lo scampanio rientra nelle consuetudini della vita quotidiana e costituisce fatto periodico e di*

breve durata, normalmente privo di intensità tale da porre problemi di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone” (n. 848/1995);

- * l'eventuale VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'INQUINAMENTO ACUSTICO potrebbe comportare l'ipotesi contravvenzionale non depenalizzata di cui all'art. 659 c.p. e non, invece, limitarsi a quella amministrativa di cui all'art. 10, c. 2, L. 447/1995 (n. 443/2001), ma per la sussistenza del reato occorre in concreto verificare l'esistenza o no di un disturbo della quiete pubblica alla luce di tutte le circostanze del caso specifico, ricorrendo al parametro della NORMALE TOLLERABILITÀ (n. 2316/1998).

B) Giurisprudenza di merito

La PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA DI MERITO si dimostra coerente con i principi affermati dalla Cassazione, ma ha evidenziato anche aspetti innovativi di un certo interesse. Tra le pronunce più significative segnaliamo le seguenti.

- * *Tribunale Crema, 26 gennaio 2001 n. 28*
Il giudice ha rilevato la presenza di eccessivi rintocchi delle campane per l'orologio elettrico nonché un intenso uso per motivi liturgici, in ASSENZA DI UNA REGOLAMENTAZIONE DELL'AUTORITÀ ECCLESIASTICA, e pertanto, richiamando esplicitamente i principi espressi in Cass. n. 2316/1998 e Cass. n. 3261/1994, ha condannato il parroco.
- * *Tribunale Milano, 20 luglio 2000 n. 3704*
Il Tribunale ha assolto il parroco dopo che il suono è stato limitato al SOLO ANNUNCIO DELLE CELEBRAZIONI RELIGIOSE, sul presupposto che *“il suono delle campane NON È MODIFICABILE A PIACIMENTO, sicché il problema che si pone per l'utilizzatore è quello di farne un uso moderato e conforme alle regole”*. Nel caso concreto, poi, si è constatato che solo una persona si lamentava della intensità del suono e mancava, quindi, *“la potenzialità offensiva di un numero indeterminato di persone che è essenziale per la sussistenza del reato”*. Richiamando, inoltre, la giurisprudenza del TAR Lombardia (cf. *infra*), ha incidentalmente rilevato l'illegittimità di provvedimenti amministrativi che limitano il suono delle campane, ove ci si riferisca al loro uso *“quale modalità di annuncio delle celebrazioni religiose”*.
- * *Pretura Milano, 27 gennaio 1996*
Il giudizio di assoluzione si è qui fondato sulla considerazione che, per la ridotta durata del suono, per il limitato ricorso quantitativo delle stesse nel corso della giornata, circoscritto alle ore diurne, ed essendo mancata la reazione dei residenti, a parte l'unico reclamante, *“non sono stati superati i LIMITI DELLA RAGIONEVOLEZZA, CON*

RIFERIMENTO ALLA SENSIBILITÀ 'MEDIA' del cittadino di area urbana e non a quella soggettiva di singoli interessati". Ha inoltre riconosciuto la non applicabilità del D.P.C.M. 1° marzo 1991 al suono delle campane, argomentando con riferimento alla sentenza della Corte d'Appello di Milano del 9 giugno 1974 (v. *infra*).

- * *Pretura Sondrio, 6 aprile 1993 n. 136* (in *Quad. dir. pol. eccl.* 1995, 1058-1059)

Si è ritenuto NON APPLICABILE LA NORMATIVA SULL'INQUINAMENTO ACUSTICO, contenuta nel D.P.C.M. 1° marzo 1991, in quanto la normativa fa riferimento a un preciso CONCETTO DI RUMORE, definito nell'allegato A) del predetto decreto: "*appare arduo identificare in tale concetto il suono delle campane*"; inoltre, "*lo scopo dei rintocchi è proprio quello di farsi sentire anche da lontano per cui sarà inevitabile una maggiore intensità sonora nelle zone più vicine*"; si deve poi aggiungere che "*l'uso delle campane risponde ad una antichissima consuetudine con consenso pressoché unanime*". Ciò non significa che non possa essere superato il concetto di normale tollerabilità e quindi che si possa verificare l'illecito di cui all'art. 659 c.p.

- * *Corte di Appello di Milano, sez. I, 27 aprile-9 giugno 1994 n. 2097* (in *Quad. dir. pol. eccl.* 1995, 1057-1058)

La Corte d'Appello ha confermato la precedente sentenza per gli stessi motivi (non applicabilità del D.P.C.M. 1° marzo 1991, per il carattere "musicale" e non di "rumore" del suono delle campane), aggiungendo che il CONCETTO DI NORMALE TOLLERABILITÀ È RELATIVO: in particolare occorre osservare che "*il campanile della chiesa si trova pressoché sempre, per antica tradizione, in pieno centro abitato, quale punto di riferimento della popolazione, e che la funzione storica, ma anche pratica e sociale, del suono delle campane è proprio quella di farsi sentire da lontano*". Inoltre, la situazione, con riferimento alla normale tollerabilità, deve essere valutata "*in modo obiettivo con riferimento alla reattività dell'uomo medio, e quindi prescindendo dalla sensibilità soggettiva di singole persone*". Da tali premesse il giudice ha assolto il parroco, non essendo applicabili né l'art. 659 c.p. né l'art. 650 c.p. ("Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità").

- * *Pretura Avellino, 19 gennaio 1990* (in *Dir. Eccl.* 1990, II, 276-277)

Il Pretore ha assolto il parroco perché, nonostante si utilizzassero giradischi e amplificatori per riprodurre il suono di campane e anche per diffondere "canzoni di musica leggera", il tutto non eccedeva i limiti della NORMALE TOLLERABILITÀ.

Un caso particolare è il suono delle CAMPANE A MORTO IN OCCASIONE DELL'EFFETTUAZIONE DI ABORTI; si veda in proposito:

- * *Pretura Desio, 7 gennaio 1987 (in Giur. cost. 1987, II, 1, 42)*
È stato assolto il parroco che, mediante il suono delle campane a morto, esprimeva con cadenza settimanale il suo dissenso sulle pratiche abortive svolte nel vicino ospedale, motivando la sentenza, in riferimento all'insussistenza del reato di cui all'art. 659, c. 1 c.p. con il fatto che il suono delle campane è regolamentato dalla CONSUETUDINE LOCALE e il parroco "si è fatto forte della consuetudine locale per esprimere il proprio dissenso dalle pratiche abortive"; ritenendo inoltre che, nel caso concreto, occorre "escludere che si sia realizzato anche il disturbo al riposo e alle occupazioni delle persone"; in riferimento poi all'insussistenza del reato di cui all'art. 660 c.p. (molestia o disturbo alle persone), per "l'ELEVATA MORALITÀ DELLA PROTESTA del prevenuto e le MOTIVAZIONI RELIGIOSE che la sostengono".

2. PROFILI CIVILISTICI

Norme di riferimento:

- **Art. 844 c.c.** ("Immissioni"): "Il proprietario di un fondo non può impedire ... i rumori...derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi" (primo comma); "Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso" (secondo comma).
- **Art. 2043 c.c.** ("Risarcimento per fatto illecito"): "Qualunque fatto doloso, o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno". Si ha fatto illecito risarcibile nel caso di lesione dolosa o colposa del diritto alla salute riconosciuto e tutelato dall'**art. 32 Cost.**

Si rinvencono in materia, per quanto consta, solo sentenze di giudici di merito. Tra esse presentano interesse:

- * *Pretura Bari, ord. 7 gennaio 1992 (in Quad. dir. pol. eccl. 1994, 617-618)*
Ritiene applicabile il D.P.C.M 1° marzo 1991, ma applica anche al suono delle campane il cosiddetto criterio differenziale tra "rumore ambientale" e "rumore residuo".
- * *Pretura Mantova, 16 agosto 1991 (in Giur. it. 1993, I, 2, 40)*
Per quanto riguarda l'uso di campane a scopo di culto, la giurisprudenza di merito ha giudicato che il giudizio di normale tollerabilità debba essere effettuato attraverso "un EQUO CONTEMPERAMENTO tra le ragioni della proprietà e le ESIGENZE DELLA VITA RELIGIOSA", for-

nendo in tal modo un'interpretazione estensiva ed adeguatrice della nozione di "esigenze della produzione" contemplata dal secondo comma dell'art. 844 c.c.

- * *Pretura Verona, 20 giugno 1984* (in *Dir. eccl.* 1984, II, 497-501)
Nel caso concreto si trattava non di suono delle campane, ma di uso di STRUMENTO DI AMPLIFICAZIONE con volume regolabile e posto non su un campanile: "*l'impianto in esame, considerate le sue caratteristiche, esubera dai consueti limiti di sonorità proprio dello scampanio, per la possibile maggiore acutezza del suono, per la diversa ripetitività di esso, nonché per la collocazione non posta sul tradizionale campanile, solitamente alto e distante dagli edifici. Deve dunque essere riconosciuto che ci si trova in presenza di un'immissione sonora in sé legittima ma suscettibile, per le modalità attuali di impiego, di superare il limite della normale tollerabilità*". Di conseguenza, la Pretura ha condizionato l'uso dello strumento al non superamento di uno specifico indice del potenziometro dell'impianto, determinato con riferimento sia all'esigenza di evitare disturbo ai vicini, sia nel far sì che IL SUONO VENGA UDITO IN TUTTO IL TERRITORIO PARROCCHIALE.
- * *Pretura Messina 15 marzo 1976* (in *Dir. Eccl.*, 1978, II, 338-349)
Nell'ambito di un ricorso d'urgenza ex art. 700 c.p.c. – vedi *infra* –, il giudice ha precisato che la suoneria di un OROLOGIO AUTOMATICO elettrico installato sul campanile non è ricollegata ad alcuna esigenza legata al libero esercizio del culto e dunque non soggetta ad alcuna particolare tutela.

In sede civile il suono delle campane assumere rilievo anche come eventuale causa di lesione del DIRITTO ALLA SALUTE costituzionalmente tutelato dall'art. 32 Cost. e risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c. (cd illecito aquiliano). In tal senso:

- * *Pretura Castrovillari, 16 febbraio 1991* (in *Foro it.* 1991, I, 1273)
Secondo il pronunciamento, "*l'azione diretta alla cessazione delle immissioni acustiche, lesive del diritto alla salute, rientra nello schema dell'illecito aquiliano*" (principio espresso proprio in tema di suono delle campane, nella specie diffuso tramite impianto elettronico).
- * *Pretura Bari, ord. 7 gennaio 1992* (in *Quad. dir. pol. eccl.* 1994, 617-618) e *Pretura Verona 20 giugno 1984*, cit.
A fronte di un pericolo grave per la salute, la giurisprudenza riconosce la possibilità di RICORRERE IN VIA D'URGENZA ai sensi dell'art. 700 c.p.c., norma che consente l'adozione di provvedimenti cautelari idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito, al fine di evitare il prodursi di un pregiudizio imminente e irreparabile nelle more del giudizio.

3. PROFILI PUBBLICISTICI

Normativa di riferimento:

- **Legge 26 ottobre 1995 n. 447** (Legge quadro sull'inquinamento acustico);
- **D.P.C.M. 1 marzo 1991**, così come modificato dal **D.P.C.M. 14 novembre 1997**, che determina i valori limite delle sorgenti sonore;
- le **leggi regionali** attuative e i **regolamenti comunali** in materia. Si segnala in particolare la **L.R. Lombardia 10 agosto 2001 n. 13**, la quale, nel porre i criteri per la disciplina comunale dell'inquinamento acustico, all'art. 1, c. 1, lett. m), precisa che "sono fatte salve le disposizioni concernenti le confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato".

I limiti di applicabilità della disciplina pubblicistica in materia di inquinamento acustico con riferimento al suono delle campane ha formato oggetto di decisioni del giudice amministrativo (T.A.R. e Consiglio di Stato) ma anche del giudice penale, venendo in rilievo per quest'ultimo il rispetto delle disposizioni di legge o dei provvedimenti dell'autorità amministrativa nell'ambito della fattispecie di cui al secondo comma dell'art. 659 c.p. e dell'art. 650 c.p. (cf. *Corte di Appello di Milano, 9 giugno 1994 n. 2097*, cit. e *Pretura Sondrio, 6 aprile 1993 n. 136*, cit., che hanno escluso l'applicabilità di tale disciplina, in quanto il suono delle campane non costituisce "rumore").

Per quanto riguarda le decisioni del giudice amministrativo si segnalano le seguenti:

- * *Cons. Stato, sez. V, 24 ottobre 1996 n. 1269* (in *Dir. Eccl.* 1998, II, 111-114)
Il Collegio ha riconosciuto l'esistenza dell'interesse di una parrocchia a ricorrere avverso una concessione edilizia rilasciata dal Comune per la realizzazione di un edificio vicino alla chiesa, nell'ipotesi in cui, A CAUSA DELL'EDIFICAZIONE DEL FABBRICATO VICINIORE, il suono delle campane, anche se proveniente da un registratore, venga sentito con minore intensità, in quanto il provvedimento "incide sullo svolgimento di attività strettamente connesse all'esercizio del culto". Da tale sentenza si ricava il principio che il suono delle campane, ANCHE SE PROVIENE DA REGISTRATORE, è espressione del diritto della libertà di esercizio del culto, la cui tutela fonda l'interesse a ricorrere avverso provvedimenti amministrativi che lo limitano.
- * *T.A.R. Lombardia, sez. III, ordinanza 27 maggio 1994 n. 1609*
Il tribunale ha escluso, nel caso di suono delle campane, che possa ricorrere il presupposto del "grave pericolo per l'incolumità pubblica", cui l'art. 38, c. 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, subordina l'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti da parte del Sindaco,

“in considerazione – tra l’altro – del CARATTERE TRADIZIONALE del fenomeno e della DURATA – estremamente circoscritta nell’arco giornaliero – delle sue manifestazioni. Visto, altresì, il documento [...] relativo agli accorgimenti messi in atto dalla Parrocchia per la RIDUZIONE DEL SUONO”.

- * *T.A.R. Lombardia, sez. I, ordinanza 25 gennaio 2000, n. 229*
Il giudice ha sospeso un provvedimento del sindaco con il quale si ordinava a un parroco la cessazione dell’utilizzo delle campane, in quanto produttive di rumori asseritamente superiori ai limiti previsti dal D.P.C.M. 1° marzo 1991 e dal locale regolamento di igiene. L’ordinanza del giudice amministrativo contiene una motivazione, che seppur succinta, è di notevole interesse: *“considerato che non si tratta di attività da regolamentare sotto il profilo invocato dal Comune”.* Essendo tale profilo attinente all’inquinamento acustico e all’igiene, la conclusione è che il suono delle campane, purché a uso liturgico, NON PUÒ ESSERE SOGGETTO alla relativa normativa né può essere disciplinato dai relativi REGOLAMENTI COMUNALI attuativi.