



Paolo Cavana

(associato di Diritto canonico ed ecclesiastico nella Facoltà di
Giurisprudenza della Libera Università "Maria SS. Assunta"
LUMSA - Roma, sede di Palermo)

Il problema degli edifici di culto dismessi *

SOMMARIO: 1. Il problema degli edifici di culto dismessi in Europa – 2. Profili canonistici - 2.1. Le disposizioni del Codice di diritto canonico - 2.2. Criteri generali sul cambiamento d'uso delle chiese. Gli orientamenti della CEI su "I beni culturali della Chiesa in Italia" (1992) - 2.3. I documenti di altri episcopati (Germania, Svizzera) – 3. Il fenomeno della dismissione delle chiese in alcuni paesi - 3.1. Francia - 3.2. Québec (Canada) - 3.3. Stati Uniti – 4. La situazione in Italia - 4.1. La proprietà delle chiese - 4.2. Aspetti finanziari - 4.3. La tutela legale del vincolo di destinazione - 4.4. Le chiese come beni culturali - 4.5. Profili fiscali - 4.6. La recente Istruzione della CEI (2005) – 5. Osservazioni conclusive.

1 - Il problema degli edifici di culto dismessi in Europa

Uno tra i principali problemi che interessano oggi la proprietà ecclesiastica e, più in generale, il patrimonio dei beni di interesse religioso, in Europa ma non solo, è rappresentato dal fenomeno delle chiese o di altri edifici di culto dismessi, ossia che hanno perso la loro originaria destinazione al culto, vuoi per decreto formale dell'autorità ecclesiastica vuoi per semplice chiusura al pubblico, e per i quali si apre la prospettiva di un nuova destinazione d'uso o di un lento processo di degrado, fino alla soluzione estrema della vendita o della demolizione¹.

Un simile problema si pone oggi con particolare urgenza in Europa, terra di antica cristianità, vuoi per gli effetti della

* Testo completo, integrato con note, della relazione svolta al Convegno internazionale "Luoghi sacri e istituzioni religiose. Prospettive giuridiche e religiose comparate Italia - Balcani - Israele - Palestina" (Roma, LUMSA, 10-11 dicembre 2008), promosso da LUMSA Università (Roma) e Catholic University of America – Columbus School of Law (Washington), nella sessione pomeridiana del 10 dicembre dedicata al tema "Luoghi Sacri e Proprietà Religiose in Italia"; la relazione è destinata alla pubblicazione su *Il diritto ecclesiastico*.

¹ Per un primo approccio al problema, con dati e cifre del fenomeno riferite ad alcuni paesi per lo più europei, cfr. L. Pr., *Costruire e dismettere*, in *Regno-att.*, 22/2006, 746; ID., *Le chiese dismesse*, in *Regno-att.*, 2/2006, 16-17.



secolarizzazione, dell'andamento demografico e della diffusione di nuovi culti, che hanno determinato in molti paesi un significativo decremento nella pratica del culto pubblico; vuoti per la distribuzione della popolazione sul territorio e per gli effetti delle pianificazioni urbanistiche, che hanno talora determinato prima lo spopolamento delle campagne e delle località montane, ed oggi un progressivo abbandono dei centri storici e l'espansione di nuove periferie urbane; vuoti infine per il rischio di degrado e abbandono cui è esposto larga parte del patrimonio storico-artistico di interesse religioso, in Italia come in Europa, anche per effetto della contrazione delle vocazioni sacerdotali e religiose, dell'aumento dei costi di gestione e manutenzione degli immobili e per i limiti della finanza pubblica.

A differenza del passato, che ha conosciuto in Europa fenomeni anche più estesi di dismissione forzata di edifici religiosi e di chiese per effetto delle espropriazioni e nazionalizzazioni ottocentesche, oggi il problema interessa e preoccupa non soltanto le comunità religiose, per comprensibili ragioni pastorali ed anche finanziarie, ma anche le autorità civili e la stessa opinione pubblica, molto sensibili alla tutela del patrimonio storico e artistico del singolo paese, di cui le chiese e gli altri edifici di culto costituiscono una componente rilevante e una testimonianza a volte insostituibile della memoria storica di singole comunità.

La consapevolezza del problema è emersa a livello europeo in una risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del maggio 1989, dedicato al tema specifico della salvaguardia degli edifici religiosi in disuso, ove si è individuata in essi una testimonianza degli *"ideals and principles which are the common heritage of member states"*² e si invitavano pertanto le autorità responsabili in materia - chiese governi e comunità locali - a collaborare (*"to co-operate"*) con le organizzazioni interessate e gli esperti per assicurare la salvaguardia di tali edifici e la promozione di progetti per un loro uso non incompatibile con la loro originaria destinazione, anche prevedendo finanziamenti e benefici fiscali per il loro restauro e conservazione al fine di prevenire il rischio di una loro dispersione³.

² COUNCIL OF EUROPE - PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 916* (9 may 1989) on *redundant religious buildings*, in <http://assembly.coe.int/Documents/>.

³ "When a religious building is no longer viable as such, efforts should be made to ensure a future use, whether religious or cultural, as far as possible compatible with the original intention of its construction" (COUNCIL OF EUROPE - PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 916* (1989), cit., n. 7). A tal fine occorre - secondo il Consiglio d'Europa - promuovere "projects for reuse and readaption which are not incompatible with the original function of the building and do not cause irreversible



Va da sé che il problema riguarda principalmente, in Italia, gli edifici di culto cattolico, per la loro capillare presenza sull'intero territorio nazionale e la loro intrinseca rilevanza storico-artistica, ed è a questi che si farà prevalente riferimento, pur nella consapevolezza che la questione potrà soprattutto in futuro interessare anche altre confessioni.

D'altra parte è proprio la peculiare concezione cattolica della chiesa, come edificio aperto al culto pubblico e alla devozione popolare in forza della presenza eucaristica al suo interno, a conferire alla prospettiva di un'eventuale cessazione della sua destinazione culturale quella complessità che risulta estranea ad altre esperienze religiose, per le quali l'edificio di culto è per lo più assimilabile ad un luogo di assemblee⁴. È quindi particolarmente per le chiese cattoliche che si pone, in ambito ecclesiale, il problema di una loro conversione ad altri usi che risultino compatibili con la loro originaria destinazione.

Nell'affrontare questa tematica va quindi evitata, come suggerisce lo stesso Consiglio d'Europa, la duplice tentazione di ridurla ad un mera questione proprietaria, da risolversi secondo le scelte soggettive e di utilità del singolo proprietario, ovvero ad un problema di mera tutela del patrimonio storico-artistico, da affrontare con esclusiva attenzione ai pregi architettonici e/o artistici dell'edificio e dei suoi arredi⁵.

La dimensione del problema e le sue molteplici implicazioni, non solo per la comunità ecclesiale ma per l'intera comunità civile,

alteration to the original fabric" (v) e prevedere "funds or tax benefits for the restoration, repair and maintenance of religious buildings, whether in use or redundant, in order to ensure they are not abandoned" (vi), *ibid.*

⁴ L'alienazione di luoghi di culto è una tendenza che si sta diffondendo da qualche anno in tutta Europa, soprattutto nei paesi di tradizione protestante. In Inghilterra, Germania e Olanda soprattutto, chiese e cappelle sono state adibite agli usi più variegati: dal museo alla biblioteca, dal cinema alla discoteca, fino alla moschea. In Svizzera una chiesa protestante è stata messa in vendita e acquisita da un privato per adibirla ad abitazione privata (in www.swissinfo.ch, 5 marzo 2007). In Inghilterra, per rispondere alla prospettata chiusura di centinaia di uffici postali rurali, è in corso una trattativa tra la Chiesa anglicana e l'Amministrazione delle Poste per adibire a sedi di uffici postali le chiese, anche parrocchiali, di molti paesi (in www.christiantoday.com/).

⁵ Con riferimento al patrimonio storico-artistico ecclesiastico nel suo complesso cfr. C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'Intesa del 26 gennaio 2005*, Venezia 2007, 29 ss. per il quale esso "non può essere oggetto di un mero rapporto privatistico, e come tale sottratto alla tutela e al godimento collettivo, e neanche può essere oggetto di interventi statali che ne ignorino il profilo religioso e l'appartenenza in qualche modo unitaria alle singole Chiese o confessioni".



richiedono oggi il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati (proprietario, comunità ecclesiale, autorità civili) in uno spirito di fattiva collaborazione⁶, soprattutto a livello locale, per promuovere il recupero di tali edifici e, qualora risulti inevitabile, per individuare e rendere disponibili nuove destinazioni d'uso in grado di assicurarne, per quanto possibile, l'originaria consistenza e la permanente fruibilità da parte dell'intera comunità.

2 - Profili canonistici

2.1 - Le disposizioni del Codice di diritto canonico

A tale proposito il Codice di diritto canonico si limita a indicare i termini generali le condizioni per la riduzione di una chiesa ad uso profano non indecoroso ("*in usum profanum non sordidum*") con decreto formale del vescovo (can. 1222):

a) quando una chiesa "non può in alcun modo essere adibita al culto pubblico, né è possibile restaurarla" (§ 1) (impossibilità fisica: vi rientra anche il caso della sua distruzione *ex* can. 1212);

b) per "altre grave ragioni" che "suggeriscono che una chiesa non sia più adibita al culto pubblico", previo parere del consiglio presbiterale, con il consenso di eventuali titolari di diritti sull'edificio e impregiudicato ogni danno per il bene delle anime (§ 2).

In particolare questa seconda ipotesi, sconosciuta al Codice del 1917 e allo *jus vetus*, che prevedevano la sola fattispecie di cui al § 1, testimonia una maggiore consapevolezza del problema emersa durante i lavori di revisione del *Codex* e che hanno suggerito, anche in ossequio ai principi di sussidiarietà e di pastoralità, di conferire in materia al vescovo una maggiore discrezionalità, sia pure vincolata al requisito delle "*graves causae*" e senza pregiudizio per il bene delle anime⁷.

Tali disposizioni non appaiono tuttavia di grande aiuto nell'analisi del problema, sia perché non considerano le situazioni di

⁶ Sulle ragioni della collaborazione fra Stato e Chiesa in materia di beni culturali cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2007, 279 ss.; C. CARDIA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna 1995, 55 ss.

⁷ Cfr. G. P. MONTINI, *La cessazione degli edifici di culto*, in *Quad. dir. eccles.*, 13 (2000), 284-286. In argomento cfr. F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione a uso profano della chiesa parrocchiale*, in *Ius Ecclesiae*, 10 (1998), 111-148; C. GULLO, *Brevi note sulla gravità della "causa" necessaria per ridurre la chiesa a uso profano*, in *Dir. eccl.*, 1997, II, 7-11; H. WAGNON, *Églises. XII. Désaffectation des Églises*, in *Dictionnaire de droit canonique*, a cura di R. Naz, vol. V, Paris 1953, col. 209.



fatto (per es. la chiusura di una chiesa da parte dell'autorità ecclesiastica senza provvedimento formale di riduzione ad uso profano), sia perché non dicono nulla circa il futuro utilizzo della chiesa, che rappresenta invece il principale motivo di preoccupazione per la comunità ecclesiale, sollecita della salvaguardia o quanto meno del rispetto dell'originario significato religioso dell'edificio.

2.2 - Criteri generali sul cambiamento d'uso delle chiese. Gli Orientamenti della CEI su "I beni culturali della Chiesa in Italia" (1992).

Su tale argomento sono intervenuti alcuni episcopati nazionali, che hanno dettato orientamenti e criteri specifici sul cambiamento d'uso delle chiese, proprio al fine di trovare soluzioni adatte al problema in oggetto.

La prima è stata la Conferenza Episcopale Italiana con il documento *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti* del 1992⁸, ove trova espressione e compimento, sulla base di quanto già enunciato nelle prime norme del 1974⁹, una nuova sensibilità e consapevolezza circa l'importanza della tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso in ordine alla fede della comunità cristiana, che in essi trova una significativa testimonianza e le radici del proprio cammino nella storia del paese¹⁰.

In questa prospettiva il documento individuava una serie di situazioni a rischio di degrado, meritevoli di particolare attenzione e "assoluta priorità" in termini di *catalogazione* del patrimonio e di dotazione di strumenti e impianti di *sicurezza* (n. 23, 25-26). In particolare:

a) le *chiese incustodite*, per le quali si prevede che "siano aperte al pubblico solo in presenza di condizioni locali che lo permettano" (n. 23);

⁸ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*, Roma, 9 dicembre 1992, Bologna 1993.

⁹ EPISCOPATO ITALIANO, *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia*, Roma, 14 giugno 1974, in *Notiziario CEI*, 6/1974, 107-117.

¹⁰ In argomento cfr. G. FELICIANI, *Normativa della Conferenza Episcopale Italiana e beni culturali di interesse religioso*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, cit., 129 ss. Sui beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico, cfr. C. AZZIMONTI, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico e in quello concordatario italiano*, Bologna 2001, 111 ss.



b) i *beni culturali ecclesiastici appartenenti a diocesi o a parrocchie soppresse*, tra cui eventualmente anche chiese o cappelle, per le quali si prevede che sia “compito degli *enti subentranti* prendersene cura con particolare sollecitudine, conciliando l’esigenza del rispetto del legame con il territorio con quello della sicurezza” (n. 25);

c) i *beni culturali ecclesiastici appartenenti a parrocchie in condizioni di cura pastorale precaria* (chiese site in alcuni centri storici, in località soggette a spopolamento o in zone in cui vi è acuta scarsità di clero o che mancano della cura di un sacerdote residente, chiese prossime ai confini nazionali, cappelle o chiese succursali in aperta campagna, n. 26).

Si evidenziava inoltre il ruolo della *programmazione urbanistica* del territorio, rilevandosi come “il destino dei singoli edifici, dei centri storici e dell’ambiente naturale dipende da quelle scelte politiche che si esprimono negli strumenti urbanistici come i piani regolatori, di comprensorio, di regione” (n. 24).

Quanto all’eventuale “*mutamento di destinazione*”, esso viene presentato come soluzione estrema, individuandosi come condizioni favorevoli per la tutela e la conservazione dei beni culturali ecclesiastici il loro “uso continuato in conformità con la destinazione originaria” e la “loro permanenza nell’ambito della proprietà ecclesiastica”, alle quali dovrebbe tendere ogni sforzo della comunità cristiana in termini di tutela e valorizzazione.

Tuttavia, per l’ipotesi in cui non sia più possibile salvaguardare queste condizioni, si prevede che le *chiese non più destinate al servizio liturgico parrocchiale* siano:

a) “di preferenza adibite a *funzioni di culto di tipo sussidiario o di comunità particolari*”, come - e azzardo alcuni esempi - l’affidamento per l’uso liturgico ad associazioni o movimenti ecclesiali, a comunità cattoliche di nazionalità straniera o ad altre comunità cristiane, come quelle ortodosse, che diano garanzia circa il loro corretto utilizzo. In questa prospettiva alcuni edifici di culto attualmente in disuso possono rivelarsi una potenziale risorsa per affrontare alcune nuove sfide delle società multietniche, soddisfacendo le esigenze religiose di comunità di immigrati;

b) ovvero adibite ad “*altri usi compatibili* come quelli di tipo culturale, come sedi per attività artistiche, biblioteche, archivi e musei”;

c) è ammesso anche “il *mutamento temporaneo di destinazione*” come soluzione “sempre comunque preferibile all’alienazione dell’edificio”;

d) solo in casi estremi, quando cioè si presenti “inevitabile”, si potrà procedere all’*alienazione* dell’edificio, dandosi la preferenza a



“nuovi proprietari, che ne garantiscano non solo l’integrale conservazione, ma anche l’uso pubblico, almeno temporaneo”.

2.3 - I documenti di altri episcopati (Germania, Svizzera)

Si tratta di indicazioni sostanzialmente conformi a quelle di documenti più recenti di altri episcopati europei, come quello tedesco (2003)¹¹ e svizzero (2006)¹², che, in un contesto di più avanzata secolarizzazione, e con una minore incidenza dell’elemento storico-artistico in grado di attrarre finanziamenti pubblici, hanno peraltro maggiormente approfondito l’argomento, dedicando ad esso specifici contributi.

In particolare il documento dell’episcopato tedesco offre al riguardo la riflessione a tutt’oggi più organica e meditata sull’argomento, ove si avverte la forte preoccupazione per gli ingenti oneri finanziari derivanti dalla conservazione di tale patrimonio, posti quasi interamente a carico delle diocesi. In esso si individuano una serie di criteri generali alla luce dei quali valutare le singole situazioni, ispirate da un lato al rispetto per la destinazione originaria dell’edificio, dall’altro a pragmatismo in relazione alle singole situazioni concrete e al contenimento dei costi di gestione (n. 4).

In particolare:

a) si distingue innanzitutto tra la situazione dei *villaggi*, ove le chiese sono gli edifici centrali e come tali, anche in presenza di una riduzione del loro uso liturgico, dovrebbero essere conservati per la comunità cittadina, pertanto in questa situazione è per esse preferibile un cambiamento d’uso anche solo parziale (per es. un utilizzo misto) rispetto alla demolizione; e quella dei *centri urbani*, ove il loro progressivo spopolamento a favore delle periferie può determinare il sostanziale abbandono di chiese antiche e di pregio nei centri storici, che potrebbero però essere valorizzate ed acquisire una nuova identità come una sorta di parrocchia madre (*Heimatpfarrei*) nell’ambito dei nuovi progetti pastorali derivanti dall’unione di più parrocchie o dalla

¹¹ Cfr. SEKRETARIAT DER DEUTSCHEN BISCHOFSKONFERENZ, *Umnutzung von Kirchen. Beurteilungskriterien und Entscheidungshilfen. Arbeitshilfen* (175), 24 September 2003 [Cambiamento di destinazione delle chiese. Criteri di giudizio e indicazioni operative], con introduzione a firma del card. Karl Lehmann, presidente della Conferenza Episcopale Tedesca, in www.dbk.de/.

¹² SCHWEIZER BISCHOFSKONFERENZ, *Pastoralschreiben Nr 13. Empfehlungen für die Umnutzung von Kirchen und von kirchlichen Zentren*, 8 September 2006 [Nota pastorale n. 13. Raccomandazioni in caso di cambiamento di destinazione di chiese e di centri ecclesiali], in www.kath.ch/sbk-ces-cvs/, ove è rinvenibile una sintetica traduzione in italiano.



creazione di associazioni di parrocchie (*Pfarrverbänden*), lasciando in ogni caso come *ultima ratio* quella della demolizione dopo aver verificato l'impossibilità di destinare la chiesa ad altri usi liturgici anche a vantaggio di altre comunità cristiane (4.1);

b) in caso di edificio di rilevanza storico-artistico, si afferma come preferibile la presa in consegna da parte della mano pubblica rispetto alla cessione al privato, e l'utilizzo per *scopi culturali* da preferirsi rispetto a quelli *commerciali*, che tuttavia non vengono esclusi al pari degli *usi misti*, che dovrebbero comunque tener conto della dignità dei luoghi;

c) viene presa in considerazione anche la possibilità di una *locazione* del terreno attorno alla chiesa per usi commerciali, come soluzione preferibile rispetto ad una ristrutturazione a fini commerciali dell'interno della chiesa, che comporterebbe comunque un'alterazione più o meno profonda dell'edificio (4.2);

d) regola della *reversibilità* per i progetti edilizi di nuove utilizzazioni di una chiesa, al fine di non pregiudicare in futuro il ripristino della destinazione originaria;

e) infine l'invito ad esaminare le singole situazioni senza fretta, tenendo conto che in certi casi il tempo e circostanze nuove possono far maturare soluzioni insperate e imprevedibili (4.3.).

Quanto alle possibili opzioni circa il *cambiamento della destinazione d'uso* delle chiese (n. 5), il documento giunge a considerare, come soluzioni preferibili, innanzitutto quelle che garantiscono comunque la proprietà ecclesiastica dell'edificio (5.1), mediante:

a) *cambiamento dell'utilizzazione liturgica*, attraverso la cessione del suo uso ad altre Chiese cristiane e comunità ecclesiali (per esempio parrocchie evangeliche o ortodosse)¹³, a comunità cattoliche di lingua straniera, o mediante un suo uso misto (o condiviso: *Mitschnutzungen*) di carattere ecclesiale e/o comunale e culturale, come luogo di culto e istituzione pubblica, ovvero con una riduzione della sua utilizzazione liturgica (per es. come cappella sacramentale, cappella feriale) o una modifica d'uso solo parziale, cioè limitata ad una parte soltanto della chiesa;

¹³ In tal senso sono anche le indicazioni dell'episcopato svizzero (*Pastoralschreiben Nr 13*, cit., 4), che invita a dare la precedenza alle comunità religiose cattoliche e ai nuovi movimenti ecclesiali in crescita, tenendo poi conto anche delle esigenze delle comunità di lingua straniera prive di spazi adatti per la loro pastorale, che dovranno però garantire che le chiese loro concesse restino luoghi di culto e che gli edifici annessi continuino ad essere luoghi d'incontro a disposizione anche di altre comunità (n. 3.2.1).



b) *cessazione dell'utilizzazione liturgica*, per esempio attraverso un suo diverso utilizzo di tipo ecclesiale (per es. come sede di istituzione caritativa o dell'amministrazione ecclesiastica o come museo, archivio o biblioteca) e con *locazione* dell'intero edificio per scopi ecclesiastici, culturali o commerciali.

La *locazione a scopo commerciale* viene considerata comunque preferibile alla *vendita* in quanto, evitandone l'alienazione e la successiva possibile *demolizione*, assicurerebbe comunque il mantenimento della struttura in modo da rendere reversibile tale decisione in futuro¹⁴.

Ogni contratto, di locazione o di vendita, dovrebbe poi prevedere clausole di limitazioni d'uso da rendere efficaci verso terzi mediante la loro annotazione nel registro fondiario (*Dienstbarkeit*), che in Germania ha efficacia costitutiva (sistema tavolare¹⁵), dando vita a vere e proprie servitù di carattere reale sull'immobile al fine di evitarne utilizzi non congrui con la sua originaria destinazione¹⁶.

Si proibisce invece l'eventuale concessione in uso o vendita di chiese o altri edifici di culto a religioni distanti dalla fede cristiana (islam, buddhismo, sette), sia per l'effetto simbolico che per rispetto dei "sentimenti religiosi dei fedeli cattolici"¹⁷.

¹⁴ Il documento dell'episcopato svizzero (*Pastoralschreiben Nr 13*, cit., 5) precisa tuttavia sul punto che "gli usi [di un edificio di culto] a scopi puramente lucrativi e commerciali sono da respingere nella misura in cui si oppongono all'etica cristiana" (n. 3.2.1).

¹⁵ Sul sistema tedesco di pubblicità immobiliare, in vigore anche in Svizzera e diverso da quello italiano di origine francese, cfr. N. PICARDI, *Pubblicità immobiliare (sistemi di) – dir. comp. e stran.*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma 1991, 3 ss.

¹⁶ Cfr. *Pastoralschreiben Nr 13*, cit., 4-5, che precisa come l'utilizzo di chiese ed altri edifici sacri per finalità diverse da quelle originarie va fissato con "contratti scritti e firmati" (n. 3.2) e che gli scopi di utilizzazione "devono essere rigorosamente precisati nelle trattative di vendita" e iscritti a registro fondiario (n. 3.2.2).

¹⁷ "Die kultische Nutzung durch nichtchristliche Religionsgemeinschaften (z.B. Islam, Buddhismus, Sekten) ist – wegen der Symbolwirkung einer solchen Massnahme – nicht möglich. Dies geschieht mit Rücksicht auf die religiösen Gefühle der katholischen Gläubigen" (5.2.), *Umnutzung von Kirchen*, cit., 20. Il documento dell'episcopato svizzero (*Pastoralschreiben Nr 13*, cit., 4) recepisce tale divieto solo per le chiese e le cappelle, mentre consente che, con prudenza, possano essere messi a disposizione di altre religioni locali ecclesiastici non destinati al culto ("kirchliche Zentren, die nicht gottesdienstlichen Zwecken dienen") come sedi d'incontro e di cultura, a condizione che tali comunità non facciano proselitismo e non si oppongano alla dottrina della chiesa cattolica (n. 3.2.1.), il che appare tuttavia abbastanza difficile da verificare. Anche qui riemerge la peculiare concezione dell'edificio di culto propria della tradizione cattolica, come luogo consacrato aperto al culto pubblico e alla stessa devozione personale davanti al tabernacolo e all'altare, e come tale non facilmente utilizzabile in termini polifunzionali e interconfessionali, ciò che potrebbe aprire la



La *demolizione* viene considerata ammissibile solo come *extrema ratio* e in alternativa ad un dispendioso mantenimento o ad un inadeguato inutilizzo prolungato. L'area liberata potrà essere utilizzata per scopi ecclesiali o venduta a terzi, e in ogni caso dovrà essere assicurata la memoria della chiesa anche mediante una semplice targa commemorativa (5.3.).

Anche il più recente documento dell'episcopato svizzero ritiene preferibile la demolizione dell'edificio qualora un'eventuale alienazione non garantisca un utilizzo del bene consono alla sua destinazione originaria, richiamando inoltre la necessità che siano osservate, in caso di locazione o vendita di un edificio di proprietà ecclesiastica, le norme del *Codex* sull'amministrazione dei beni temporali (Libro V) e il diritto particolare della diocesi.

3 - Il fenomeno della dismissione delle chiese in alcuni paesi

3.1 - Francia

Il problema interessa anche le autorità civili dei singoli paesi, ove peraltro esso assume dimensioni e caratteristiche diverse, risultando strettamente legate all'evoluzione storica e alle peculiarità delle singole situazioni nazionali.

In Francia è la situazione proprietaria a creare preoccupazione. Oltralpe, infatti, per effetto della legislazione separatista gli edifici di culto cattolico – per lo meno quelli anteriori al 1905 – risultano in proprietà dello Stato o delle comunità locali (le cattedrali allo Stato e le chiese parrocchiali ai Comuni), che possiedono quindi la quasi integralità del patrimonio chiesastico e storico-artistico di interesse religioso cattolico¹⁸, con evidenti problemi per i gravosi oneri di

strada ad una visione sincretistica della pratica religiosa che si pone agli antipodi di quella cattolica e di altri grandi monoteismi.

¹⁸ Per approfondimenti sul regime degli edifici di culto in Francia, cfr. COMMISSION DE RÉFLEXION JURIDIQUE SUR LES RELATIONS DES CULTES AVEC LES POUVOIRS PUBLICS, *Rapport*, 20 settembre 2006 (c.d. *Rapport Machelon*, dal nome del presidente della Commissione, Jean-Pierre Machelon), p. 29 ss., nominata dall'allora Ministro dell'interno Nicolas Sarkozy per indicare proposte concrete al fine di apportare modifiche alla normativa vigente sugli edifici di culto e consentire forme di finanziamento pubblico per la costruzione di nuovi edifici di culto, soprattutto per la comunità islamica. Quanto alla tutela del patrimonio religioso, essa è affidata dal 1980 in Francia alla *Commission nationale pour la sauvegarde et l'enrichissement du patrimoine culturel*, che nel 2002 ha preso il nome di *Comité du patrimoine culturel*, dipendente dal



manutenzione interamente a carico delle finanze pubbliche e segni evidenti di degrado ed incuria anche in alcune chiese parigine¹⁹.

Dal punto di vista formale il regime di *affectation légale* cui tali chiese sono soggette, a motivo della loro proprietà pubblica e per esplicita previsione dell'art. 13 della legge del 1905, ne assicura attualmente la loro destinazione al culto in forme talora anche più rigide che in altri paesi²⁰, offrendo una protezione legale contro il

Ministero francese della cultura. Esso è composto da rappresentanti delle differenti confessioni religiose, di rappresentanti del Ministero e da esperti.

¹⁹ In argomento cfr. S. GIGNOUX, *L'usure du temps menace le patrimoine religieux*, 4 janvier 2008 (in www.la-croix.com), che descrive un quadro allarmante della situazione di conservazione delle chiese cattoliche in Francia. Il problema principale - come sottolinea l'articolo - riguarda l'uso di tali edifici, di cui alcuni risultano da lungo tempo chiusi o abbandonati. Salvare tali edifici implica quindi innanzitutto poterli «restaurer comme "pierres vivantes"», ossia creare le condizioni per un loro effettivo reinserimento nella vita della comunità. L'Assemblea plenaria dei vescovi di Francia ha trattato la questione a Lourdes nel novembre 2007, incaricando mons. Roland Minnerath, arcivescovo di Dijon, di presiedere un gruppo di lavoro sul patrimonio religioso, con il compito di elaborare proposte per il miglior utilizzo delle chiese del mondo rurale, in quanto il problema è particolarmente avvertito nei villaggi, ove la chiesa è rimasto talora l'ultimo elemento di identità locale. «Historiquement structurés autour de leur église, les villages y trouvent une cohérence, une lisibilité architecturale qui risque de se brouiller en l'absence de ce repère. <<Quand il n'y a déjà plus de café, ni de poste au village, avoir encore l'église est un luxe. C'est le lieu où la communauté se retrouve en cas de drame>>», observe Bruno Foucart". Per consentire che la chiesa sia aperta il più a lungo possibile, accogliendo eventuali visitatori, una decisione del Consiglio di Stato autorizza i Comuni ad assumere un dipendente. In certi comuni della Bretagna vengono impiegati degli studenti durante l'estate per guidare i visitatori. Ma talora soccorre l'impegno generoso dei residenti. La vigilanza degli abitanti resta il mezzo più sicuro per preservare questo patrimonio. Anche l'organizzazione di iniziative culturali, d'intesa con il prete affidatario, e nel rispetto del carattere sacro del luogo, permette di rianimare alcuni luoghi di culto abbandonati. Secondo un sondaggio effettuato nel giugno 2007 da TNS-Sofres per la rivista *Pèlerin*, il 67% dei francesi ritiene che "occorre cercare di preservare il maggior numero di chiese": "paradoxal - conclude l'articolista - alors qu'ils les fréquentent de moins en moins".

²⁰ L'art. 13 della legge di separazione del 1905 prevede che "les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer, auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués par application des dispositions du titre II". Per effetto del rifiuto da parte della Santa Sede di costituire le nuove *associations culturelles* previste dalla legge, cui sarebbero dovute essere attribuite i beni dei soppressi *établissements publics du culte* (artt. 3-4), le chiese cattoliche che, al momento dell'entrata in vigore della legge, erano di proprietà ecclesiastica passarono allo Stato (e ai Comuni), pur restando a disposizione dell'autorità ecclesiastica, e successivamente delle nuove *associations diocésaines* (1923-24), per assicurarne la destinazione al culto in favore della popolazione.



rischio di eventuali dismissioni - e conseguente dispersione di tale patrimonio - maggiore dello stesso diritto di proprietà privata. Infatti la procedura di “*désaffectation*” è prevista solo per casi specifici individuati dalla legge, richiede di norma il consenso dell’*affectataire*, cioè l’autorità ecclesiastica, e del prefetto, e deve essere approvata dal Consiglio di Stato²¹.

Tuttavia alcuni Comuni rurali, per effetto della politica di accorpamento delle parrocchie disposte dall’autorità ecclesiastica, non potendo più far fronte alle ingenti spese di manutenzione, già in passato sono stati costretti a procedere d’autorità alla chiusura al pubblico di alcune chiese in condizioni precarie. Accelerando in questo modo un processo di degrado che potrebbe preludere, dopo alcuni anni, all’emanazione di un provvedimento di demolizione per la tutela dell’incolumità pubblica, come già prefigurato in alcuni casi suscitando la resistenza di associazioni locali e di parte della popolazione²².

3.2 - Québec (Canada)

Per contro nel Québec canadese, di forti tradizioni cattoliche e francofone ma passato sotto il dominio inglese pochi anni prima della Rivoluzione, e che non ha quindi conosciuto la forzosa nazionalizzazione delle chiese dell’epoca rivoluzionaria e gli effetti della legge di separazione del 1905, si assiste ad una situazione opposta.

La Chiesa cattolica, al pari delle altre confessioni religiose, ha interamente conservato il proprio patrimonio chiesastico, che rappresenta una delle principali testimonianze dell’identità storica e

²¹ Come precisa il *Rapport Machelon* tali edifici di culto sono soggetti ad un “régime de domanialité publique original (...) quasi figé et intangible”, in quanto gravati da “une affectation [destinazione] cultuelle gratuite, exclusive e perpetuelle” (cit., p. 30) che potrebbe cessare solo a seguito di complesse “procédures de désaffectation”, per decreto del Consiglio di Stato e nei soli casi previsti dalla legge (scioglimento dell’associazione beneficiaria; cessazione della celebrazione del culto per oltre sei mesi consecutivi, salvo casi di forza maggiore; compromissione della conservazione dell’edificio o di beni culturali in essa conservati per insufficiente manutenzione; sottrazione di tali edifici alla loro destinazione; se l’associazione viene meno agli obblighi di carattere economico e alle prescrizioni relative ai monumenti storici, art. 13, l. cit.). Solo in presenza di un accordo tra proprietà pubblica e soggetto beneficiario, cioè l’autorità ecclesiastica competente, la *désaffectation* potrebbe aver luogo con “procédure amiable par arrêté préfectoral” (p. 35). Per approfondimenti sull’evoluzione storica e sul regime attuale degli edifici di culto in Francia, cfr. E. POULAT, *Notre laïcité publique*, Paris 2003, pp. 135 ss., 155 ss.

²² Su tale situazione si veda una recente inchiesta pubblicata su *Le Monde* del 13 settembre 2007 (“*Peut-on démolir des églises?*”, p. 3) a firma di Stéphanie Le Bars.



culturale della regione. La sua conservazione e manutenzione pone però oggi rilevanti difficoltà di carattere economico per i singoli enti ecclesiastici che ne sono titolari (in particolare le fabbricerie, che per legge sono proprietarie delle chiese parrocchiali), cui si è solo in parte supplito con la creazione nel 1995 di una fondazione privata (*Fondation du patrimoine religieux du Québec*), alla quale concorrono anche fondi pubblici, per la tutela dei principali edifici religiosi di rilevanza storico-artistica²³, secondo un modello di intervento assai diffuso nel mondo anglosassone²⁴.

²³ Nel Québec canadese il tema della tutela del patrimonio religioso, ed in particolare delle chiese per il rischio di una loro dispersione a causa delle ristrettezze economiche degli enti proprietari, è stato oggetto di recente di un approfondito dibattito presso l'Assemblea nazionale (*Consultation générale sur le patrimoine religieux du Québec*, settembre 2005 – gennaio 2006). La *Commission de la culture*, competente in materia, ha promosso una serie di audizioni di soggetti ecclesiali, delle amministrazioni pubbliche locali e di altri soggetti interessati sulla base di un documento di consultazione (ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC - COMMISSION DE LA CULTURE, *Patrimoine religieux du Québec. Document de consultation*, juin 2005, pp. 1-37, in www.assnat.qc.ca/) che individua una serie di problematiche prospettando, tra le possibili soluzioni, anche l'ipotesi di una sorta di nazionalizzazione del patrimonio ecclesiastico sull'esempio francese, a fronte di un forte intervento di sostegno finanziario da parte dello Stato. Nell'ambito di tali audizioni, sia la diocesi di Montréal che la Conferenza episcopale del Québec hanno avuto modo di intervenire attraverso propri rappresentanti formulando specifiche proposte, molte delle quali rivolte ad affrontare il tema della chiese dismesse, assai sentito in un contesto di forte mobilità sociale e di rapido sviluppo di nuove periferie urbane (cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE. *Les travaux parlementaires. 37e législature, 1re session. Journal des débats, Commission permanente de la culture*, 20 sept. 2005 – Vol. 38 N° 50, in www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature1/DEBATS/journal/). In tali interventi si è respinta, anche sulla base del riconoscimento delle molteplici funzioni sociali svolte dagli edifici di culto a vantaggio delle singole comunità, l'ipotesi di una nazionalizzazione del patrimonio ecclesiastico, peraltro contraria alle leggi in vigore, che riconoscono la proprietà delle chiese alle fabbricerie e alle associazioni diocesane, e si è puntato piuttosto sul rafforzamento della logica di concertazione avviata nel 1995 con l'istituzione della *Fondation du patrimoine religieux*, ente (*corporation*) privato non lucrativo a carattere multiconfessionale con il compito di provvedere al restauro e alla conservazione preventiva di edifici e di altri beni del patrimonio religioso, cui concorrono le varie confessioni interessate, le comunità locali e, sulla base di successivi protocolli d'intesa conclusi con il Ministero della Cultura e delle Comunicazioni, anche ingenti fondi ministeriali. Il documento conclusivo di tale dibattito (ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC - COMMISSION DE LA CULTURE, *Croire au patrimoine religieux du Québec. Rapport*, juin 2006, pp. 1-76, in www.assnat.qc.ca/), di estremo interesse per le numerose proposte e raccomandazioni emerse anche sul piano urbanistico e fiscale, ha optato in termini di *governance* del sistema per una soluzione di parziale compromesso, riconoscendo l'attuale regime proprietario e sostanzialmente accogliendo le istanze delle varie chiese e delle comunità locali per una continuità e un rafforzamento del modello fondazionale di tipo anglosassone,



Ciò ha indotto di recente i vescovi del Québec, in occasione di una serie di audizioni svolte davanti all'Assemblea nazionale, interessata alla tutela e conservazione del patrimonio chiesastico per la sua forte rilevanza identitaria e storico-artistica, a formulare una serie di proposte, tra cui quella - accolta con interesse dalla Commissione cultura - di una moratoria sulla costruzione di nuovi edifici pubblici per dare priorità all'utilizzo degli edifici religiosi in eccedenza, quasi prefigurando per una parte cospicua del patrimonio ecclesiastico una sorta di percorso inverso rispetto a quello imposto dalle legislazioni eversive di molti paesi europei nell'Ottocento²⁵.

Altre proposte sono stata formulate direttamente dalla Commissione parlamentare, tra cui quella di prevedere un'immediata moratoria sulla vendita e la ristrutturazione di edifici religiosi in attesa di completarne gli inventari e di vedere accolte dal legislatore una serie di modifiche per evitare la loro dispersione²⁶, e quella di introdurre per via legislativa un articolato *mécanisme d'aliénation* per tutti gli edifici a destinazione religiosa, con la previsione di un forte coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e dell'intera comunità, al fine di tutelare anche quegli edifici aventi un'importanza storico-culturale di rilievo

fondato sul coinvolgimento dell'intera società civile e su capitali misti, ma invitando altresì l'Assemblea nazionale a trasformare la Fondazione in *Conseil du patrimoine religieux* per porlo, a fronte di un maggiore impegno finanziario pubblico, sotto il controllo del Ministero.

²⁴ In Gran Bretagna opera dal 1969 il *Redundant Churches Fund*, istituito con il *Redundant Churches and Other Religious Buildings Act (1969)* con il compito di preservare, per conto dello Stato e della Chiesa d'Inghilterra, le chiese anglicane dichiarate in eccedenza e i loro arredi a motivo del loro interesse storico e architettonico. Il *Trust* diviene proprietario delle chiese che gli sono affidate e assume la responsabilità della loro manutenzione. Le sue principali fonti di finanziamento sono lo Stato, che vi partecipa in misura oggi preponderante, e la Chiesa anglicana, altri finanziamenti provengono dagli enti locali, dalle associazioni professionali, da raccolte di fondi e da donazioni e legati della popolazione. Le chiese eccedenti di culto non anglicano sono pure affidate ad un *Trust*. In argomento cfr. D. McCLEAN, *State financial support for the Church: the United Kingdom*, in AA.VV., *Stati e confessioni religiose in Europa. Modelli di finanziamento pubblico. Scuola e fattore religioso*, Milano 1992, pp. 82-83.

²⁵ La *Recommandation n° 12* del *Rapport* conclusivo dei lavori della Commissione (*op. cit.*, p. 28; in tutto le raccomandazioni formulate nel testo sono 33) recita: "la Commission recommande que l'État et les organismes publics et parapublics soient tenus de considérer, en priorité, l'utilisation de bâtiments religieux à caractère patrimoniaux avant de construire ou de louer de nouveaux locaux."

²⁶ Cfr. ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC - COMMISSION DE LA CULTURE, *Croire au patrimoine religieux du Québec. Rapport, cit.*, 26-27.



meramente locale e dando modo alle autorità municipali di conservarne altri per un uso comunitario²⁷.

Tali differenti situazioni, determinate per lo più dall'evoluzione storica dei singoli paesi, sembrano dare ragione della scarsità di indicazioni sul problema della dismissione delle chiese nel Codice di diritto canonico, che vale per tutta la Chiesa latina, confermando l'opportunità della scelta di affidare il compito di emanare eventuali orientamenti in materia alle singole Conferenze episcopali nazionali.

3.3 - Stati Uniti

Negli Stati Uniti è la stessa Costituzione, in forza del principio separatista (I° emendamento), ad escludere di fatto una proprietà pubblica degli edifici di culto, che appartengono quindi tradizionalmente alle rispettive comunità religiose sulla base di un diritto comune che riconosce ampio spazio alla libertà religiosa. Fino ad alcuni anni fa le istituzioni religiose non avevano incontrato sostanziali difficoltà a far fronte agli oneri di manutenzione e conservazione edilizia grazie alla generosità dei fedeli e ai ricavati derivanti dalle molteplici attività e organizzazioni di carattere sociale promosse e gestite dalle confessioni religiose (scuole, università, ospedali, etc.), che godono peraltro di consistenti esenzioni fiscali.

In particolare, sulla base di previsioni costituzionali o di disposizioni di legge per lo più risalenti a fine Ottocento, tutti gli Stati

²⁷ A tale riguardo il *Rapport* conclusivo della Commissione muove dalla preliminare constatazione che la legge del Québec sulla tutela dei beni culturali protegge gli edifici "de très grande valeur patrimoniale tandis que l'objectif que poursuit la Commission est de protéger le plus grande nombre possible de bâtiments à vocation religieuse". A tal fine si propone pertanto l'introduzione per legge di un "mécanisme d'aliénation de tous les bâtiments à vocation religieuse, incluant les cimetières", articolato in tre fasi: 1) dichiarazione pubblica (*avis public*) da parte del proprietario della sua intenzione di vendere o demolire l'edificio, da cui decorre un termine di dodici mesi entro il quale qualsiasi interessato può avviare trattative con la proprietà e al termine del quale quest'ultima dovrà rendere pubbliche le condizioni dell'accordo; 2) la conclusione dell'accordo dovrà essere preceduto da un termine di 60 giorni entro il quale le autorità pubbliche interessate potranno esercitare un diritto di *prelazione* per l'acquisto dell'edificio alle stesse condizioni previste dall'accordo prospettato; 3) l'instaurazione di un "*processus de consultation publique*", mediante l'obbligo delle autorità municipali di organizzare, entro il termine di 90 giorni dall'*avis public* di cui sopra, una "*assemblée publique d'information*" per rendere edotti i cittadini del valore dell'edificio e delle sue prospettive (ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC - COMMISSION DE LA CULTURE, *Croire au patrimoine religieux du Québec. Rapport*, cit., 28-29).



prevedono l'esenzione dall'imposta sulla proprietà per i gruppi religiosi e per le loro organizzazioni operanti nel sociale²⁸. A seconda delle attività svolte, si distingue più precisamente tra *charitable use exemptions* e *religious use exemptions*, anche se tale distinzione non è così netta e varia da Stato e Stato²⁹.

Di tale esenzione godono innanzitutto proprio gli edifici di culto, generalmente sulla base di due condizioni: a) che l'utilizzo a fini religiosi ("*devoted to religious uses*" o "*used for religious purposes*") sia reale o attuale ("*real*" o "*actual*"; ma la maggior parte degli Stati estendono l'esenzione anche agli edifici in costruzione o da poco acquisiti e già destinati a tali fini); b) che l'immobile appartenga alla comunità religiosa (ma in una minoranza di Stati l'esenzione è estesa anche ad immobili di proprietà privata concessi in uso a comunità religiose per finalità di culto). In base alla prima condizione è espressamente esclusa l'esenzione fiscale per immobili per i quali sia venuta meno anche solo di fatto il loro utilizzo a fini religiosi ("*abandoned or unimproved property*"), mentre in alcuni Stati la giurisprudenza ammette l'esenzione anche per un uso misto o parziale a fini religiosi³⁰.

Negli ultimi anni, tuttavia, una serie di vicende giudiziarie hanno messo a dura prova le finanze della Chiesa cattolica, vuoi per effetto di pesanti condanne delle diocesi al risarcimento di danni per responsabilità penali a carico di sacerdoti, vuoi per il conseguente affievolirsi della fiducia dei fedeli con conseguente riduzione delle offerte e donazioni alle sue istituzioni. In questo nuovo contesto, segnato dall'impellente esigenza del contenimento dei costi, anche la dismissione per mancato utilizzo di alcune chiese sta assumendo in alcuni Stati un inedito carattere problematico, richiamando l'attenzione sulle implicazioni fiscali di simili decisioni.

In alcune diocesi l'autorità ecclesiastica ha infatti proceduto, nell'ambito di nuovi piani pastorali, alla chiusura di una serie di chiese

²⁸ In argomento cfr. W.W. BASSETT, *Religious Organizations and the Law*, vol. 2, West, Eagan MN, 2003, 10-61 ss.

²⁹ Ibid., 10-70. In generale la tendenza è verso una restrizione delle esenzioni per usi religiosi e per una parallela estensione di quelle per attività di carattere sociale ("*charitable use exemptions*"). "*Some courts have limited religious use exemptions to the sanctuary or the actual building in which worship services are conducted, thereby forcing the churches to seek charitable use exemption for many of their properties. At the same time, many courts have broadened the definition of charitable use to include a variety of forms of religious education, catechization, fellowship, and recreation, mission work, communal living, and auxiliary services in support of religious groups*".

³⁰ Ibid., 10-64 ss.



in centri urbani per effetto della soppressione di vecchie parrocchie, conferendo poi tali chiese non più all'ente diocesi, com'era la prassi in passato³¹, ma alle parrocchie rimaste sul territorio. Ciò ha però determinato, con la perdita dell'esenzione fiscale connessa all'effettiva destinazione al culto e in mancanza di un loro diverso utilizzo, un improvviso aumento degli oneri fiscali a carico delle parrocchie, scaricando ingenti costi di gestione sulle singole comunità che risultano oggi titolari di tali immobili, con ciò segnalando la delicatezza del problema e l'urgenza di affrontarlo nella piena consapevolezza delle sue varie implicazioni, pastorali e giuridiche³².

4 - La situazione in Italia

Anche in Italia il problema delle chiese dismesse presenta caratteristiche proprie, date innanzitutto dalle dimensioni incomparabili del patrimonio chiesastico, diffuso su tutto il territorio nazionale, e dalla sua straordinaria rilevanza sotto il profilo storico-artistico, che ne fa uno dei principali motivi di attrazione turistica a livello internazionale. Tuttavia il contesto normativo presenta una serie di condizioni che rendono la situazione nel nostro paese forse meno preoccupante di quanto si può registrare in altri paesi.

4.1 - La proprietà delle chiese

Innanzitutto la situazione proprietaria appare meno squilibrata.

³¹ Questa prassi era stata avallata in *Roman Catholic Archdiocese of Newark v. East Orange City*, 18 N.J. Tax 649 (Super. Ct. App. Div. 2000), ove era stata affrontata proprio la questione della persistente esenzione fiscale per gli immobili di due parrocchie soppresse nella cittadina di East Orange. A seguito della loro soppressione, gli immobili di entrambe le parrocchie erano stati conferiti in proprietà all'Arcidiocesi. In ciascuna chiesa veniva celebrata ogni settimana la messa; negli edifici parrocchiali si tenevano riunioni di preti e corsi di basket giovanile, mentre alcuni locali erano utilizzati come archivi di documentazione ecclesiale e come deposito di manufatti vari. La Commissione tributaria statale (*state tax court*) stabilì, respingendo le argomentazioni del Comune, che gli immobili continuavano ad essere utilizzati "actually and exclusively" per finalità soggette ad esenzione fiscale, ed erano ritenuti necessari ("reasonably necessary") per la missione religiosa dell'Arcidiocesi.

³² In argomento cfr. J. Tokasz - B. Meyer, *Parishes facing big tax bills for churches closed by Diocese of Buffalo. Tax-exempt status will be in jeopardy* (September 16, 2007), in <http://www.buffalonews.com/home/story/163697.html>.



Come noto in Italia, per effetto di complesse vicende storiche risalenti all'occupazione napoleonica e alla legislazione risorgimentale ed unitaria, la proprietà delle chiese, soprattutto di quelle aventi carattere monumentale e di interesse storico-artistico, numerosissime e che costituiscono gran parte del patrimonio culturale nazionale, risulta per lo più distribuita tra lo Stato, attraverso l'Agenzia del demanio³³ e il Fondo Edifici di Culto (F.E.C.)³⁴, e quindi soggette ad un regime di

³³ Nell'ordinamento italiano le chiese di proprietà demaniale, in quanto beni culturali, sono per lo più soggette ad un regime di inalienabilità assoluta (art. 54, d.lgs. n. 42/2004) o relativa, nel senso che l'eventuale alienazione è consentita solo previa autorizzazione ministeriale che viene rilasciata a condizione che essa "assicuri la tutela e la valorizzazione dei beni, e comunque non ne pregiudichi il pubblico godimento", e indichi altresì "destinazioni d'uso compatibili con il carattere storico ed artistico degli immobili e tali da non recare danno alla loro conservazione" (art. 55, cit.). Se appartenenti allo Stato e adibiti a *luoghi di culto* (Agenzia del demanio) la legge prevede la loro concessione in uso ad enti ecclesiastici "gratuitamente e senza applicazione di tributi", pur restando a loro carico le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria (art. 2, comma 4, legge 2 aprile 2001, n. 136, e artt. 23 ss., D.P.R. 13 settembre 2005, n. 296). Qualora si tratti di "immobili costituenti *abbazie, certose e monasteri*", essi "possono essere concessi o locati a favore di ordini religiosi e monastici per l'esercizio esclusivo di attività religiosa, di assistenza, di beneficenza o comunque connessa con le prescrizioni di regole monastiche" a fronte del pagamento di un minimo canone annuo ricognitorio (pari ad euro 150,00). Per approfondimenti cfr. CEI. COMITATO PER GLI ENTI E BENI ECCLESIASTICI, Circolare n. 34. *Applicazione agli enti ecclesiastici del "Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato"*, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 settembre 2005, n. 296, in www.chiesacattolica.it. Sul regime delle chiese di proprietà pubblica cfr. C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna 2003, 185 ss.

³⁴ Un gran numero di chiese monumentali e di grande pregio storico-artistico, soprattutto nel centro-sud della penisola, tra cui circa seicento chiese ex-conventuali, appartengono attualmente al Fondo Edifici di Culto, una sorta di organo-ente dello Stato amministrato dal Ministero dell'interno, che ha il compito specifico e prioritario di provvedere, con i proventi del proprio patrimonio integrati da un contributo annuo statale, alla "conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione degli edifici di culto" ad esso appartenenti (art. 58, l. cit.), provenienti storicamente dagli ordini religiosi e conventuali soppressi dalle leggi ottocentesche. In argomento cfr. MINISTERO DELL'INTERNO. DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI DEI CULTI (a cura di), *Il Fondo Edifici di Culto. Chiese Monumentali, storie, immagini, prospettive*, Roma 1997. Sull'origine storica di tale istituto cfr. G. DALLA TORRE, *Il Fondo per il culto. Ascesa e declino di un Istituto giurisdizionalistico*, *ibid.*, 9 ss. Sulla natura giuridica e l'organizzazione interna del Fondo, da ultimo cfr. F. FALCHI, *Il Fondo Edifici di Culto*, in I. BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Bologna 2007, 135 ss. Gli edifici di culto del F.E.C. sono in larga misura riconducibili alla categoria dei beni culturali, in quanto tali soggetti a regime di inalienabilità (beni demaniali), mentre altri appartengono alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili: su tutti grava infatti il vincolo di destinazione al culto di cui all'art. 833, comma 2, cod. civ, che "importa una



inalienabilità assoluta o relativa che ne salvaguardia la prioritaria destinazione al culto e la concessione in uso gratuito ad enti ecclesiastici³⁵, e la Chiesa, quest'ultima proprietaria attraverso la

compressione della facoltà di godimento di tali beni in relazione a codesto fine, che è realizzato dall'autorità ecclesiastica" (F. FINOCCHIARO, *Il Fondo Edifici di culto secondo la legge del 20 maggio 1985 n. 222*, in MINISTERO DELL'INTERNO. DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI DI CULTO (a cura di), *Il Fondo Edifici di culto*, cit., 27). Il che non esclude che, senza alcun pregiudizio per il culto e previo accordo con l'autorità ecclesiastica, al di fuori dell'orario delle celebrazioni religiose o utilizzando una parte soltanto dell'edificio, magari ove siano ubicate opere d'arte o altri locali di pregio (sacrestie, cripte, cappelle, etc.), questo possa essere utilizzato per altre iniziative consone all'ambiente, come concerti, esposizioni o visite turistiche. Per tali chiese l'ipotesi di una dismissione in senso stretto, come complessivo cambiamento d'uso anche previa cessione dell'edificio, sembra in ogni caso preclusa dalle norme in vigore, che vincolano il Fondo al perseguimento delle sue finalità istituzionali (art. 58, cit.) e gli consentono l'alienazione dei soli "immobili adibiti ad uso di civile abitazione" (art. 65, l. cit.).

³⁵ Nel recente passato si è a lungo discusso, anche tra polemiche, dell'ipotesi della dismissione o retrocessione delle chiese del F.E.C. con consegna delle stesse all'autorità ecclesiastica, in base ad una norma del Concordato del 1929 (art. 29, lett. a) con cui lo Stato si era impegnato a riconoscere la personalità giuridica delle chiese pubbliche aperte al culto che ne fossero prive, comprese quelle già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi, prevedendo appunto per quest'ultime la consegna all'autorità ecclesiastica con revoca delle concessioni attuali (art. 6, l. n. 848/1929). L'art. 73 della legge n. 222/1985 ha mantenuto in vigore tale normativa, disponendo che tali cessioni, previste dalla normativa concordataria, "in quanto non siano state ancora eseguite, continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni vigenti" (sui complessi problemi interpretativi suscitati dall'art. 73 della legge n. 222/1985 si veda da ultimo l'approfondita e puntuale ricostruzione di F.E. ADAMI, *Cessioni e ripartizioni*, in I. BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, cit., 109 ss.). Con ciò legittimando – secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, sez. I, 18 ottobre 1989, n. 1263, in *Dir. eccl.*, 1989, I, 535 ss.) – la retrocessione degli edifici di culto, già di proprietà del Fondo per il culto e da sempre destinate ad attività religiose, all'ente-parrocchia in base alla nuova disciplina concordataria. Tale interpretazione ha dato adito a critiche, mosse per lo più dalla legittima preoccupazione per la sorte dei beni culturali di rilevanza storico-artistica annessi agli edifici di culto che potrebbero essere dismessi dal Fondo, e che, in quanto pertinenze, seguono il regime della cosa principale (Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 2000, 346 ss.). Tuttavia tali critiche, che segnalano un problema da affrontare piuttosto nel quadro della normativa sulla tutela dei beni culturali, sembrerebbero per lo più superate e tale problematica, circoscritta ad una ben determinata categoria di beni frutto di vicende storiche passate, non sembra presentare oggi profili giuridici che meritino in questa sede di essere esaminati. Piuttosto l'eventuale consegna di tali edifici all'autorità ecclesiastica richiederebbe oggi, da parte di quest'ultima, un'attenta valutazione di opportunità legata ai gravosi oneri economici che essa comporterebbe a carico della stessa.



molteplicità di enti ecclesiastici, per lo più diocesi parrocchie e istituti religiosi, disseminati sull'intero territorio nazionale.

Sicché gli ingenti oneri di conservazione e manutenzione di tale ingente patrimonio, quasi interamente costituito da immobili di rilevanza storico-artistica e quindi soggetti a vincoli di tutela di carattere pubblicistico, ricadono su più soggetti, evitandosi già in partenza quelle situazioni di concentrazione quasi esclusiva della loro proprietà in capo ad un solo soggetto, come in Francia sulla finanza pubblica o in Québec (e negli Stati Uniti) sulle comunità religiose, che rendono inevitabilmente più frequente la prospettiva della dismissione di chiese, mediante alienazione e/o demolizione.

4.2 - Aspetti finanziari

Ulteriore e fondamentale elemento da tenere in considerazione è l'esistenza nell'ordinamento italiano di uno specifico e già collaudato canale di finanziamento pubblico, garantito dalla legislazione pattizia, costituito dalla quota dell'*otto per mille* dell'IRPEF che viene annualmente ripartita tra lo Stato, la Chiesa e altre confessioni religiose sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e da cui è possibile attingere, accanto ad eventuali apporti di privati (es. le fondazioni bancarie³⁶), per sostenere e promuovere interventi e progetti di conservazione e recupero di edifici di culto a rischio di degrado, prevenendo la loro dismissione. E ciò a prescindere dagli oneri posti direttamente a carico della finanza pubblica per la conservazione delle chiese di proprietà statale o di altri enti pubblici.

³⁶ In base alle leggi in materia (l. n. 461/1998; D.Lgs. n. 153/1999), le *fondazioni bancarie* sono espressioni della società civile e strumenti di promozione del Terzo settore. Tra i loro settori di intervento sono previsti anche la "religione e sviluppo spirituale" e l' "arte, attività e beni culturali" (art. 1, comma 1, lett. *c-bis*, D.Lgs. n. 153/1999. I argomento da ultimo cfr. F. VECCHI, *Fondazioni bancarie, libertà sociali e finalità di interesse religioso*, in *Dir. e religioni*, 2008/1, I, 506 ss.). Oggi questi enti sono tra i principali finanziatori di progetti di restauro e recupero di importanti complessi chiesastici in molte città italiane, soprattutto del centro Nord, di cui beneficiano anche le chiese del F.E.C., ma anche di puntuali interventi di conservazione (talora previa acquisizione in proprietà per destinarle ad altri usi consoni), di chiese, parrocchiali e non, sparse sul territorio e care alla popolazione, secondo un modello di intervento tradizionale nei paesi di lingua tedesca già largamente seguito in Alto Adige, ove le fondazioni delle Casse di risparmio rurali (*Raiffeisenkassen*), sull'esempio delle grandi fondazioni tedesche di origine privata, assicurano la conservazione anche di piccole pievi e cappelle montane, con l'occhio rivolto alla promozione del turismo locale.



I proventi dell'*otto per mille* di competenza della Chiesa sono infatti utilizzabili dalla CEI, secondo quanto prevede la legge, anche per soddisfare le "esigenze di culto della popolazione" (art. 48, l. n. 222/1985), tra cui il recupero e la conservazione degli edifici di culto di proprietà ecclesiastica³⁷.

Negli ultimi anni anche la quota dell'*otto per mille* di competenza statale, che la legge prevede possa essere utilizzata anche per finalità di "conservazione di beni culturali" (art. 48, l. n. 222/1985), è stata talora impiegata per finanziare interventi di recupero del patrimonio chiesastico di rilevanza storico-artistico.

Da cui si evince che l'intero patrimonio chiesastico è considerato nel nostro ordinamento, al di là dei singoli titoli di proprietà, come parte del patrimonio nazionale (art. 9 Cost.) e come tale sostenuto e conservato grazie a fondi pubblici direttamente alimentati dal gettito fiscale.

4.3 - La tutela legale del vincolo di destinazione

Quanto all'utilizzo di tali edifici, e tenendo conto del loro carattere strumentale all'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito quale quello di libertà religiosa (art. 19 Cost.)³⁸, la legislazione italiana prevede che gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico - e, oggi, anche quelli "destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico" (art. 15, comma 1, l. 8 marzo 1989, n. 101) - anche se appartenenti a privati sono soggetti ad un vincolo di destinazione al culto (*deputatio ad cultum*) cui non possono essere sottratti "neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano" (art. 831, comma 2, cod. civ.), riservando pertanto all'autorità ecclesiastica ogni decisione al riguardo³⁹.

³⁷ In argomento da ultimo cfr. C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in I. BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, cit., 225 ss.

³⁸ Fondamentale resta al riguardo il riferimento a Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195 (*Foro it.*, 1994, I, 2986 ss.) e, prima ancora, alla sentenza n. 59/1958 della stessa (id., 1958, I, 1778). In argomento cfr. COUNCIL OF EUROPE - PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 916 (9 may 1989) on redundant religious buildings*, cit., n. 5.

³⁹ Da ultimo sull'argomento cfr. C. MINELLI, *La rilevanza giuridica della "Deputatio ad cultum" (art. 831 Codice Civile)*, in J.I. ARRIETA (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, Venezia 2007, 257 ss.; A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice Civile. Commentario*, Milano 2005, 162 ss.



Si tratta di un regime giuridico che si rivela oggi particolarmente favorevole sia dal punto di vista religioso che civile. In esso si riflette una tradizione risalente alla legislazione eversiva ottocentesca, e forse prima ancora alle politiche giurisdizionaliste delle Monarchie assolute, volta a tutelare, prima mediante la figura giurisprudenziale della servitù di uso pubblico, propria del periodo separatista⁴⁰, poi con l'esplicita previsione - nel codice civile del 1942 - di un vincolo legale sul modello francese, la permanente destinazione al culto delle chiese, pur se passate in proprietà allo Stato (ex-chiese conventuali, etc.) o a privati⁴¹.

Paradossalmente uno strumento normativo elaborato in passato per assecondare un vasto processo di nazionalizzazione o espropriazione di larga parte del patrimonio ecclesiastico, espressione di un orientamento politico fortemente ostile alla Chiesa, si rivela oggi, nelle difficili circostanze attuali, di grande utilità per una oculata gestione del patrimonio chiesastico di proprietà pubblica (o privata) contro il rischio di affrettate dismissioni o cambiamenti d'uso, in quanto assicura una tutela legale del vincolo di destinazione per le chiese aperte al culto pubblico⁴² che viene a rispondere anche alle istanze di salvaguardia dell'identità storica, culturale e sociale di consistenti aree del territorio, anche urbano, e di piccole comunità.

In secondo luogo l'art. 5 dell'Accordo con la Chiesa cattolica (l. n. 121/1985), con disposizione sostanzialmente recepita anche nelle Intese con altre confessioni religiose, vieta la requisizione, l'occupazione, l'espropriazione e la *demolizione* degli "edifici aperti al culto" "se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica", la quale viene quindi individuata come la necessaria

⁴⁰ Cfr. A.C. JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze 1927, 345 ss. Per approfondimenti cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1996, 411-412.

⁴¹ In argomento cfr. F. ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Edifici di culto*, in *Enc. Giur.*, Roma, XII, 1989, 1-2.

⁴² Da ultimo in argomento cfr. Trib. Lecce, sez. I, sent. 5 gennaio 1999, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2000, 713 ss., secondo il quale, in forza dell'art. 831, comma 2, c.c. le chiese destinate all'esercizio del culto cattolico non possono essere concesse in uso, dall'autorità comunale, che nella fattispecie ne era proprietario, per il culto vetero-cattolico senza uno specifico accordo con l'autorità ecclesiastica cattolica competente "a nulla rilevando, sul punto, il maggiore o minore uso da parte di quest'ultima del luogo sacro in questione". In argomento cfr. G. LEZIROLI, *Edifici di culto cattolico*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, 869 ss. Secondo C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 414-415, peraltro, ai fini della tutela civilistica della *deputatio ad cultum publicum* non basterebbe la benedizione o consacrazione dell'edificio da parte dell'autorità ecclesiastica, ma occorrerebbe anche una sua *effettiva destinazione al culto pubblico*, con una concreta fruizione del tempio da parte della popolazione e una sua officatura di una qualche consistenza e visibilità.



interlocutrice per ogni decisione che attenga all'utilizzo attuale e allo stesso futuro edilizio di una chiesa o dell'area su cui essa insiste, evidenziando un interesse giuridicamente protetto dell'intera comunità per la conservazione dell'edificio in relazione alle "esigenze religiose delle popolazioni", la cui valutazione è rimessa all'autorità ecclesiastica (art. 5, comma 1, l. n. 121/1985)⁴³.

4.4 - Le chiese come beni culturali

Specificità rilevanza assume inoltre, in ordine alla condizione giuridica degli edifici di culto nell'ordinamento italiano, la normativa di tutela dei beni culturali, che risulta tra le più avanzate a livello internazionale e rispondente a precise direttive costituzionali (art. 9 Cost.)⁴⁴.

In questo ambito occorre peraltro evitare la prospettiva angusta che tende a considerare le chiese e gli altri edifici di culto come oggetto di una mera tutela statica e conservativa di impronta museale, equiparandoli a qualsiasi altro edificio di rilevanza storica o artistica⁴⁵.

Nel paesaggio urbano e rurale italiano le chiese, i monasteri o conventi hanno rappresentato e rappresentano tuttora importanti centri di aggregazione e punti di riferimento essenziali per l'identità storica e civile di interi paesi o quartieri urbani che storicamente sono sorti e si sono sviluppati attorno o accanto ad essi. Dalla loro persistente vitalità o semplice apertura al culto dipende talora la stessa sopravvivenza di parti del tessuto urbano o di piccole comunità disperse tra i monti o

⁴³ Secondo la giurisprudenza amministrativa, presupposto per l'applicazione dell'art. 5 della legge n. 121/1985 è la stessa *deputatio ad cultum* dell'edificio, che deve risultare da idonea documentazione canonica "da redigere contestualmente alla *dedicatio* o *benedictio*" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. 10 maggio 2005, n. 2234, in www.olir.it). Ciò che giustifica l'invito, rivolto nella recente *Istruzione* CEI ai vescovi diocesani (n. 122), a procedere con sollecitudine ai relativi adempimenti e ad agire con prudenza per eventuali decisioni di riduzione ad uso profano di una chiesa.

⁴⁴ In argomento, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., 282 ss.; F. MERUSI, *Beni culturali, esigenze religiose e art. 9 della Costituzione*, in AA.VV., *Beni culturali di interesse religioso*, cit., 21 ss.

⁴⁵ Cfr. C.E.I., *I beni culturali della chiesa in Italia. Orientamenti*, cit., n. 40: "I beni culturali ecclesiastici non si possono considerare solo come un patrimonio culturale intangibile da conservare con criteri museali. A loro modo essi sono realtà vive, in continuo cambiamento secondo le esigenze della liturgia della chiesa, la quale, volendo mantenersi in dialogo con la società, è in stato di adattamento permanente". Sui limiti e i rischi di una tutela dei beni culturali in termini meramente conservativi, con specifico riferimento ai beni culturali di interesse religioso, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., 276-277.



nelle campagne⁴⁶. Pertanto è interesse della stessa comunità civile conservare e valorizzare tali luoghi non solo in quanto beni culturali e, per la comunità ecclesiale, testimonianza di fede, ma anche in quanto importanti fattori di coesione dinamismo e vitalità del tessuto cittadino, di importanti comunità e dell'intero paesaggio, andando in questo modo incontro anche alla naturale vocazione turistica del nostro paese⁴⁷.

È in questo rinnovato contesto normativo che assume una sua specifica collocazione anche la condizione degli *edifici di culto dismessi o in via di dismissione*, in vista di una loro tutela, valorizzazione e pubblica fruizione che ne eviti i rischi di ulteriore degrado e abbandono a danno - per i motivi sopra visti - della stessa comunità civile e della sua memoria storica.

A) La legislazione comune in materia di tutela dei beni culturali

Innanzitutto una parte di tali beni, a prescindere dal titolo di proprietà, sono tradizionalmente riconducibili o possono aspirare alla qualifica di "*beni culturali*", qualora presentino "interesse artistico, storico, archeologico" o siano altrimenti ritenuti rilevanti dagli organi ministeriali quali "testimonianze aventi valore di civiltà" (art. 2, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - *Codice dei beni culturali e del paesaggio*). In tal caso ad essi saranno applicabili le norme in materia di tutela e conservazione

⁴⁶ Di questa più avanzata percezione degli interessi sottesi alla tutela dei beni culturali di interesse religioso si sono rese portavoce anche le Intese con altre confessioni religiose, in particolare quelle con l'Unione delle Comunità ebraiche e con la Tavola Valdese, che non a caso rappresentano le due comunità religiose con la più radicata presenza storica in Italia dopo la Chiesa cattolica. In esse l'ambito della collaborazione con lo Stato è individuato nella tutela e valorizzazione dei "beni afferenti al patrimonio storico e artistico, culturale, ambientale e architettonico, archeologico, archivistico e librario dell'ebraismo italiano" (art. 17, l. 8 marzo 1989, n. 101), ovvero dei "beni culturali afferenti al patrimonio storico, morale e materiale delle chiese rappresentate dalla Tavola valdese" (art. 17, l. 11 agosto 1984, n. 449), andando quindi ben al di là della mera tutela delle esigenze di culto delle relative comunità. In argomento cfr. D. TEDESCHI, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale dell'ebraismo italiano*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, cit., 77 ss., e G. LONG, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nelle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, ibid., 89 ss.

⁴⁷ Cfr. COUNCIL OF EUROPE - PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 916* (9 may 1989), cit., ove si afferma che "a church or any other major religious building is often the focal point and central feature of a community and a local landmark", pertanto "sufficient time and encouragement should be given to such communities to rediscover a common interest and future role for such buildings" (n. 8).



e i principi relativi alla fruizione e valorizzazione di tali beni, da svilupparsi da parte delle legislazioni regionali⁴⁸.

Alcuni di tali edifici, sulla base della loro collocazione nel paesaggio e con riferimento alle “caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche proprie degli immobili” o delle “aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni” (art. 138), potranno essere ricompresi anche tra i “beni paesaggistici” e come tali essere soggetti alla normativa di tutela e alle azioni di recupero e riqualificazione previste per gli immobili e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico nell’ambito dei piani paesaggistici o piani urbanistico-territoriali di competenza regionale (artt. 134, D.Lgs. n. 42/2004).

Tuttavia la stragrande maggioranza, se non la quasi totalità, delle chiese di rilevanza storica diffuse sul territorio nazionale sono oggi riconducibili, in quanto soggette al vincolo di destinazione al culto o ad altre finalità di carattere religioso, alla categoria dei “beni culturali d’interesse religioso”, i quali, se “appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose”, sono soggetti ad un regime di tutela che prevede, accanto alle competenze operative del Ministero per i beni e le attività culturali e delle Regioni, anche il necessario accordo dell’autorità confessionale “relativamente alle esigenze di culto” (art. 9, D.Lgs. n. 42/2004)⁴⁹.

B) La normativa pattizia sulla tutela dei beni culturali di interesse religioso

In questa prospettiva, e sulla base dell’art. 12 dell’Accordo con la Chiesa cattolica, che enuncia il principio di collaborazione “per la tutela del

⁴⁸ In argomento cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Commento all’art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Bologna 2004, 96 ss.; A. ROCCELLA, *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2004, 199 ss.; A.G. CHIZZONITI, *Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni di interesse ecclesiastico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2004, 402 ss.; M. VISMARA MISSIROLI, *I beni culturali di interesse religioso dall’Accordo del 1984 al Codice Urbani*, in *Iustitia*, 2-3/2004, 310 ss.

⁴⁹ Sulla nozione di “beni culturali di interesse religioso”, cfr. G. FELICIANI, *Introduzione*, in M. MADONNA (a cura di), *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l’Intesa del 26 gennaio 2005*, cit., 7 ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, cit., 96 ss.



patrimonio storico e artistico”⁵⁰, l’Intesa del 26 gennaio 2005 tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della CEI⁵¹ prevede, al fine di armonizzare l’applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, una serie di principi relativi alla tutela dei beni culturali di interesse religioso che impegnano le Parti, nell’ambito delle rispettive competenze e disponibilità finanziarie, a precisi interventi di tutela principalmente nei seguenti settori:

a) *inventariazione e catalogazione* dei beni culturali mobili e immobili, qualificati come “il fondamento conoscitivo di ogni successivo intervento”, e la necessaria premessa conoscitiva per una seria programmazione, a livello nazionale e locale, anche di interventi concreti di recupero di edifici di culto in disuso o in via di abbandono⁵²;

b) *interventi di conservazione* dei beni culturali, per i quali si prevede che, qualora siano da effettuarsi in edifici aperti al culto, essi saranno programmati ed eseguiti “previo accordo, relativamente alle esigenze di culto, tra gli organi ministeriali e quelli ecclesiastici territorialmente competenti” o secondo direttive concordate a livello centrale⁵³. Ciò anche al fine di evitare quelle deprecabili situazioni di

⁵⁰ Sulla normativa pattizia in materia, cfr. G. PASTORI, *I beni culturali di interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2005, 191 ss.; G. BONI, *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiasticistici*, Torino 2005; F. FINOCCHIARO, *Le norme pattizie sui beni culturali di interesse religioso e il sistema delle fonti*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, cit., 41 ss.

⁵¹ Cfr. D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78. Sui contenuti specifici di tale Intesa cfr. C. CARDIA, *Lo spirito dell’accordo*, cit., 29 ss.; A. ROCCELLA, *La nuova Intesa con la Conferenza episcopale italiana sui beni culturali d’interesse religioso*, in *Aedon*, 1/2006, in www.aedon.mulino.it.

⁵² A tale proposito va segnalato l’importante *accordo* tra il Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero e l’Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI dell’8 marzo 2005, relativo alle procedure informatizzate utilizzate dagli enti ecclesiastici per la richiesta di verifica dell’interesse culturale degli immobili. Esso prevede tra le altre cose la sottoscrizione di specifici *accordi* tra i Direttori regionali del Ministero e i Presidenti della Conferenze episcopali regionali, previa loro intesa con i vescovi diocesani della Regione ecclesiastica e i Superiori maggiori degli istituti religiosi, relativi alla “quantità, ai criteri di priorità e alla periodicità dell’invio delle richieste” per la verifica dell’interesse culturale dei beni immobili degli enti ecclesiastici siti nel territori di propria competenza, nel cui ambito potranno ricevere particolare attenzione proprio quelle realtà maggiormente esposte a situazioni di degrado e abbandono, ponendo valide premesse operative per una stretta collaborazione sul territorio in vista di mirate azioni di monitoraggio e recupero di una parte importante del patrimonio culturale del paese.

⁵³ Più in generale sui rischi di un prevalere delle ragioni della sicurezza e della mera custodia su quella della fruizione e del godimento dei beni culturali ecclesiastici, sfociante spesso nell’abbandono, cfr. C. CARDIA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, cit., 71.



chiusura prolungata di chiese, imposte da progetti di restauro o esecuzioni di lavoro incompatibili con la normale fruizione dell'edificio da parte dei fedeli, che in passato hanno segnato in alcuni casi l'inizio di processi di degrado e abbandono anche peggiori di quello che l'intervento di restauro mirava a riparare⁵⁴;

c) la *sicurezza* di tali beni, che il testo della norma qualifica di "primaria importanza". A tal fine, si legge nell'Intesa, "il Ministero e la CEI assicurano, secondo le rispettive competenze e disponibilità finanziarie, adeguate misure di sicurezza, con particolare riguardo agli edifici aperti al culto e ai beni maggiormente esposti al rischio di furti, del degrado e dell'abbandono", in cui deve leggersi un chiaro riferimento anche alla situazione delle chiese dismesse o in procinto di diventarlo;

d) anche *l'accesso e la visita* a tali beni culturali "sono garantiti", con la precisazione che ciò deve avvenire "nel rispetto delle esigenze di carattere religioso". È chiaro peraltro che tali impegni andranno poi onorati tenendo conto delle rispettive competenze e delle disponibilità finanziarie delle istituzioni e degli enti coinvolti, ma con un ruolo sempre più ampio aperto in prospettiva al volontariato e alla società civile.

La collaborazione tra gli organi del Ministero e gli organi ecclesiastici si estende anche sul piano finanziario attraverso la possibile partecipazione alla realizzazione di interventi ed iniziative comuni (art. 3). Inoltre sono previsti importanti spazi di collaborazione tra le competenti autorità dei due ordinamenti a livello locale, ove le Regioni risultano oggi titolari di rilevanti poteri in materia⁵⁵.

In sostanza si può affermare che, pur non rientrando tra i contenuti espliciti dell'Intesa, la tematica della dismissione delle chiese o di altri edifici di culto vi è come permanentemente sottesa in molte delle sue disposizioni, rappresentando la prevenzione o contrasto di tale fenomeno uno dei suoi principali obiettivi, coincidente del resto

⁵⁴ Allo stesso fine di evitare fenomeni di degrado e abbandono sembra poi guardare la norma concernente eventuali "calamità naturali", come terremoti o inondazioni, purtroppo non infrequenti nel nostro paese, che coinvolgano beni culturali oggetto dell'Intesa. In tal caso si prevede tra le altre cose che il vescovo diocesano trasmetta al soprintendente competente "ogni utile informazione ai fini del sollecito accertamento dei danni e argomentate valutazioni circa le priorità di intervento, legate alle esigenze di culto" (art. 6, comma 5).

⁵⁵ Nell'ambito delle loro competenze alcune Regioni hanno già sottoscritto intese con le rispettive Conferenze episcopali regionali per promuovere la valorizzazione e la più ampia fruizione dei beni culturali di interesse religioso, aprendo nuove prospettive per il recupero di una parte importante del nostro patrimonio storico-artistico che si incrociano con la naturale vocazione turistica del nostro paese.



con la stessa *ratio* di tutela, conservazione e valorizzazione di tale patrimonio adottata dalla legislazione italiana in materia⁵⁶.

4.5 - Profili fiscali

Da ultimo non vanno trascurate, nella considerazione complessiva del problema, le eventuali implicazioni fiscali derivanti dalla modifica d'uso di un edificio di culto, per semplice chiusura al pubblico o per destinarlo ad attività diverse da quelle originarie.

Nell'ordinamento italiano le unità immobiliari "destinate esclusivamente all'esercizio del culto" e le "loro pertinenze", in quanto considerate non produttive di reddito, sono esenti dall'imposta sulle persone giuridiche (IRPEG, oggi IRES), a condizione che non siano "oggetto di locazione" e purché l'esercizio del culto sia "compatibile con le disposizioni degli artt. 8 e 19 della Costituzione" (art. 33, co. 3, D.P.R. n. 917/1986).

La medesima esenzione vale per le unità immobiliari per le quali sono state rilasciate "licenze, concessioni o autorizzazioni per restauro, risanamento conservativo o ristrutturazione edilizia, limitatamente al periodo di validità del provvedimento durante il quale l'unità immobiliare non è comunque utilizzata" (ibid.).

Inoltre gli edifici di culto e gli altri immobili appartenenti ad enti ecclesiastici, come quelli di tutti gli enti non commerciali, sono esenti anche dal pagamento dell'ICI se "destinati esclusivamente all'esercizio del culto", come pure le loro pertinenze (art. 7, co. 1, lett. d, D.Lgs. n. 504/1992), e altresì - qualora non aventi "per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali" - se "destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16, lett. a), della legge 20 maggio 1985, n. 222" (art. 7, co. 1, lett. i, ibid.), ossia quelle di religione o di culto (quindi non solo quelle di culto in senso stretto ma anche quelle di natura pastorale).

Pertanto la decisione di destinare un edificio di culto ad attività diverse da quella originaria, soprattutto se attraverso contratto di locazione a terzi, potrà comportare anche per le relative pertinenze la

⁵⁶ A tale proposito C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, cit., parla di "un possibile effetto indotto dell'Intesa relativo non solo alla conoscenza e razionalizzazione del patrimonio storico artistico della Chiesa ma anche ad una vera e propria rivisitazione della sua entità, funzionalità, utilizzabilità al miglior fine", anche in vista di "scelte strategiche (se posso dire così) sulle dismissioni, o cambiamento di destinazione, di immobili ecclesiastici e conventuali".



perdita totale o parziale di tali benefici, a seconda che l'edificio venga destinato ad attività lucrative di natura commerciale (non invece se le sole pertinenze venissero adibite parzialmente a tali attività, come uno spaccio di liquori o la vendita di oggetti religiosi o libri gestiti direttamente dall'ente ecclesiastico proprietario) o ad attività non commerciali come quelle sopra indicate: in tal caso perderà l'esenzione totale dall'imposta sulle persone giuridiche⁵⁷, ma continuerà a godere dell'esenzione dall'ICI⁵⁸.

Per contro, a differenza di quanto avviene per esempio negli Stati Uniti, la semplice chiusura al pubblico di un edificio di culto, disposta dall'autorità ecclesiastica in via temporanea o *sine die*, non fa di per sé venir meno il regime di esenzione dall'imposta sui redditi (o sulla proprietà), che nell'ordinamento italiano dipende dalla sua esclusiva destinazione al culto e a condizione che non sia concesso in locazione a terzi, non anche dal requisito della sua persistente e attuale apertura al culto pubblico, previsto invece dall'art. 831, co. 2, cod. civ, per la figura civilistica della *deputatio ad cultum*.

A ben pensarci è questo peculiare regime fiscale, insieme ai fondi dell'*otto per mille*, a porre le fondamentali condizioni nel nostro paese per una oculata e prudente gestione del patrimonio chiesastico, in quanto consente all'autorità ecclesiastica di affrontare il problema di eventuali chiese dismesse disponendo del tempo necessario a far maturare anche destinazioni d'uso diverse, di tipo ecclesiale o civile, o a predisporre complessi e impegnativi progetti di recupero senza l'assillo degli alti oneri fiscali inerenti alla proprietà dell'immobile.

L'eventuale introduzione di un differente regime fiscale, che facesse dipendere l'esenzione dalla persistente e attuale apertura dell'edificio al culto pubblico, potrebbe di fatto costringere l'autorità ecclesiastica a disfarsi degli edifici di culto eccedenti ponendoli sul mercato, o a convertirli ad altri usi remunerativi magari concedendoli

⁵⁷ In ogni caso l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, in forza dell'equiparazione ai fini fiscali della finalità di religione o di culto a quelle di beneficenza o di istruzione (cfr. art. 7, co. 3, l. n. 121/1985), dovrebbe comunque continuare a godere della riduzione del 50% dell'imposta sul reddito (IRPEG-IRES; art. 6, co. 1, D.P.R. n. 601/1973). Sulle problematiche interpretative poste da queste disposizioni, da ultimo cfr. S. CARMIGNANI CARIDI, *Il regime tributario dell'ente ecclesiastico*, in J. I. ARRIETA (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, cit., 211 ss., spec. 224 ss.

⁵⁸ In tal senso cfr. CEI. COMITATO PER GLI ENTI E I BENI ECCLESIASTICI E PER LA PROMOZIONE DEL SOSTEGNO ECONOMICO ALLA CHIESA CATTOLICA, *Circolare n. 32 – Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso*, Roma 10 maggio 2002 (in www.chiesacattolica.it), cui si rinvia per ulteriori approfondimenti sul regime civilistico e fiscale delle pertinenze e di altri immobili degli enti ecclesiastici.



in locazione, creando così le condizioni per un nuovo utilizzo edilizio e forse anche speculativo di importanti aree urbane. Dall'altro lato, tuttavia, esso comporterebbe un grave rischio per la salvaguardia dei centri storici e per la tutela dell'identità storica e culturale di molti paesi e comunità, di cui le chiese costituiscono spesso una componente fondamentale e caratterizzante del loro tessuto urbano.

4.6 - La recente *Istruzione* (2005) della CEI

In questo contesto normativo la più recente *Istruzione in materia amministrativa* (2005) della CEI ha adottato un orientamento più restrittivo circa l'eventuale utilizzo di una chiesa per attività diverse da quelle di culto⁵⁹.

Muovendo dalla tutela della destinazione al culto assicurata dalla legislazione statale italiana, in essa si afferma che "la dedicazione di una chiesa al culto pubblico è un fatto permanente non suscettibile di frazionamento nello spazio o nel tempo, tale da consentire attività diverse dal culto stesso. Ciò equivarrebbe infatti a violare il vincolo di destinazione, tutelato anche dall'art. 831 cod. civ.", che garantirebbe – si legge in un passaggio precedente – "l'immodificabilità della destinazione al culto (...) fino a quando non sia disposta dall'autorità ecclesiastica la riduzione a uso profano dell'edificio di culto" (n. 124): da cui sembra potersi evincere un invito implicito ai Vescovi ad evitare per quanto possibile una decisione formale in tal senso, che comporterebbe il venir meno *in iure civile* di una simile tutela (e di quella, ad essa connessa, di cui all'art. 5, l. n. 121/1985).

La chiesa deve essere quindi "nell'esclusiva disponibilità della persona giuridica competente per l'officiatura" e pertanto "non può essere oggetto di un contratto che attribuisca a terzi diritti, facoltà, poteri, possesso o compossesso sull'edificio di culto; non può essere bene strumentale di attività commerciale né può essere utilizzata in alcun modo a fine di lucro" (n. 128)⁶⁰.

⁵⁹ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Istruzione in materia amministrativa* (2005), Roma, 1 settembre 2005, Milano 2006. Il capitolo IX di tale documento è interamente dedicato al tema dei "luoghi di culto", su cui cfr. B. F. PIGHIN, *Configurazione e gestione dei luoghi di culto*, in AA.VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, cit., 117 ss.

⁶⁰ La precedente versione dell'*Istruzione in materia amministrativa* del 1992 (in *Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana*, 5 (1991-1995), Bologna 1996, 357-360), che precedette di pochi mesi il documento della CEI su "*I beni culturali della chiesa in Italia. Orientamenti*" (dicembre 1992), si limitava, a proposito dell'uso delle chiese, a richiamare la competenza del vescovo diocesano, il testo del can. 1210 c.i.c., l'art. 5



In sostanza, per l'*Istruzione* il vincolo di destinazione al culto avrebbe carattere esclusivo e precluderebbe, finché questo permane, ogni altro uso o attività nella chiesa diversa dal culto stesso, salvo quelle eventualmente autorizzate con licenza scritta dell'Ordinario *per modum actus*, come l'effettuazione di un concerto (n. 130).

Viene quindi confermata l'esclusione di ogni uso a fini commerciali o di lucro - come già previsto negli *Orientamenti* del 1992 e invece ammesso in casi estremi da altri episcopati - mentre sembra venir meno la possibilità, ammessa invece negli *Orientamenti*, di adibire una chiesa non più destinata a servizio liturgico ad "altri usi compatibili come quelli di tipo culturale", come pure quella di assoggettarla ad un "mutamento temporaneo di destinazione" in alternativa all'alienazione. Solo la sua definitiva riduzione ad uso profano, facendo cessare il vincolo di destinazione, consentirebbe di utilizzare l'edificio per altri fini o attività.

Questo orientamento di maggior rigore riflette probabilmente sul piano pastorale la preoccupazione di contrastare eventuali aperture a forme di utilizzo misto o interconfessionale delle chiese⁶¹, ritenuto frutto di una malintesa visione del dialogo ecumenico e interreligioso, che potrebbero suggerire nei fedeli derive sincretistiche o una visione secolarista delle chiese come meri luoghi di consumo turistico⁶², se non addirittura essere percepite come una sorta di cedimento ad esperienze

dell'Accordo di revisione e l'art. 831, co. 2, cod. civ., che qualificava come "la norma civile di maggior rilievo circa le chiese", in base alla quale si precisava che, nell'ipotesi in cui il soggetto proprietario della chiesa è distinto dalla comunità dei fedeli che ne ha l'uso e vi celebra la liturgia, "si rende necessaria tra le parti una convenzione per la concessione in uso dell'edificio di culto alle condizioni da determinarsi" (n. 90-92).

⁶¹ L'*Istruzione* si limita a sconsigliare "un'utilizzazione mista occasionale degli immobili parrocchiali, ovvero la concessione di locali di culto e pastorale a terzi dietro corrispettivo per singole iniziative (ad esempio feste di compleanno, assemblee condominiali o comitati civici di quartiere)" per ragioni assicurative, cioè in quanto tali usi metterebbero "a rischio la validità della copertura assicurativa per attività non direttamente connesse con i fini istituzionali della parrocchia" (n. 117).

⁶² Coerente con questa impostazione risulta un paragrafo successivo dell'*Istruzione* intitolato alla *visita delle chiese* (n. 129), ove si sottolinea come sia possibile solo in linea teorica distinguere la dimensione culturale di una chiesa da quella religiosa, perché "di fatto i due aspetti sono inseparabili: infatti la dedicazione al culto costituisce la ragion d'essere dell'edificio e delle opere d'arte in esse contenute. La visita di una chiesa comporta la comprensione dei valori sottesi al culto di quel luogo, che sono anche testimonianza della vita e della storia della Chiesa, ed esige rispetto: le chiese non sono semplici beni di consumo turistico. Riguardo alla visita e all'utilizzazione di una chiesa, si tenga fermo il principio che questa deve essere accessibile liberamente e gratuitamente a tutti nell'orario stabilito dal rettore".



religiose apparentemente più vitali e aggressive, favorendone di fatto la diffusione⁶³.

Ad esso non sembrano peraltro estranee anche ragioni di natura patrimoniale, legate innanzitutto alle implicazioni di natura fiscale derivanti dall'eventuale decisione di destinare una chiesa ad attività diverse da quelle istituzionali (anche se queste paiono piuttosto collegate - in base all'attuale normativa - alla cessazione in via definitiva del vincolo di destinazione con decreto dell'autorità ecclesiastica, che non a provvedimenti di natura temporanea o *sine die*, come l'eventuale chiusura al pubblico della chiesa o la sua parziale e temporanea utilizzazione per attività di natura culturale o sociale, che non paiono precluse dall'art. 831, comma 2, c.c.).

In secondo luogo esso sembra indicare una precisa strategia della CEI, di fronte alla crescente scarsità di clero e ai gravosi oneri economici per la manutenzione dell'imponente patrimonio chiesastico, di concentrare ogni sforzo conservativo sulle chiese di proprietà ecclesiastica, da mantenere integralmente aperte al culto e regolarmente officiate fin dove possibile, mettendo in conto anche l'eventuale cessazione del vincolo di destinazione, qualora non più sostenibile, per altre chiese di proprietà pubblica o privata, destinate ad assumere nuove destinazioni d'uso⁶⁴.

⁶³ Con una lettera del 26 febbraio 1992, indirizzata ai Vescovi, il Card. Francis Arinze, Presidente del Pontificio Consiglio per il Dialogo Interreligioso, ha invitato i parroci a conformarsi alle indicazioni dell'Ordinario del luogo per l'eventuale concessione temporanea e provvisoria ai musulmani di locali parrocchiali ad uso profano, escludendo però da tale possibilità i luoghi destinati al culto anche se in disuso, nel rispetto dei cann. 1210-1211, al fine di evitare ogni motivo di confusione nella coscienza dei fedeli cattolici. Si osserva infatti che la donazione di chiese dismesse per il culto musulmano può essere percepita dagli stessi musulmani come un cedimento del cristianesimo ed una vittoria dell'Islam, ove peraltro, secondo una risalente tradizione normativa, questi locali, sacralizzati dalla preghiera islamica, resterebbero acquisiti per sempre dai musulmani (cfr. T. NEGRI, *Chiesa e Islam: alcuni nodi concreti*, in www.centro-peirone.it).

⁶⁴ Probabilmente non sono estranei a questo recente orientamento anche due dati derivanti dal sistema di rapporti con lo Stato: da un lato l'aumento costante dei flussi finanziari provenienti dall'otto per mille, che induce la CEI, anche su pressione della controparte governativa, a utilizzare una parte crescente di tali risorse per provvedere alla conservazione e restauro delle chiese di proprietà ecclesiastica e ad assicurarne l'apertura e libera disponibilità alla comunità dei fedeli, secondo la migliore tradizione cattolica (cfr. C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, cit., 225 ss.); dall'altro la disponibilità più volte manifestata dalla CEI, ma a tutt'oggi disattesa da parte dello Stato, per la retrocessione delle chiese ex-conventuali attualmente di proprietà del F.E.C., ai cui oneri conservativi potrebbero concorrere le crescenti risorse derivanti dall'otto per mille (in argomento cfr. F. FALCHI, *Il Fondo Edifici di culto*, cit., 135 ss.).



Del resto quest'ultime sono già soggette in taluni casi ad un regime di utilizzo misto e, soprattutto per la visita ad alcune parti di esse, a forme di accesso limitato, concordate con l'autorità ecclesiastica, anche per un concorso ai gravosi oneri di conservazione che gravano sull'ente proprietario.

Nell'ottica della Chiesa si tratta di una logica coerente con gli assetti proprietari, anche alla luce delle spoliazioni subite nel passato, e con le esigenze di una serie programmazione dei propri interventi conservativi, ma che richiama lo Stato alle proprie dirette responsabilità in materia di tutela e conservazione dei beni culturali di interesse religioso di proprietà statale, soprattutto nel centro Sud, cui sono connesse tradizioni e forme di devozione popolare.

Non si può tuttavia non rilevare come un simile orientamento si fondi su un'interpretazione restrittiva della normativa canonica e civilistica, che sembrerebbe lasciare oggettivamente poco margine alla stessa autorità ecclesiastica competente per la valutazione di eventuali altri utilizzi anche solo parziali e/o temporanei di una chiesa non più frequentata dai fedeli e con alti costi di manutenzione.

In effetti una simile interpretazione sembra forzare il dato canonistico, per il quale i luoghi sacri perdono la dedicazione "se sono stati distrutti in gran parte oppure destinati *permanentemente* a usi profani" con decreto dell'Ordinario o di fatto (can. 1212), mentre la riduzione ad uso profano non indecoroso di una chiesa può essere disposta dal vescovo solo se "*nullo modo ad cultum divinum adhiberi queat*" (can. 1222). Con una formulazione che, configurando tale provvedimento come una sorta di *extrema ratio*⁶⁵, sembra positivamente ammettere - pur di evitarlo - non solo la temporanea chiusura al pubblico di una chiesa, qualora non risulti possibile assicurarne un'adeguata custodia, ma anche la possibilità di un suo utilizzo solo parziale per altri fini o attività, purché consoni al luogo e senza pregiudizio per le esigenze di culto, assicurandone in questo modo la persistente apertura ai fedeli ed evitando i rischi di abbandono e degrado impliciti in una sua eventuale chiusura, come insegna l'esperienza francese.

Anche l'interpretazione dell'art. 831, comma 2, cod. civ., accolta nell'*Istruzione*, può suscitare qualche interrogativo nella misura in cui mira ad equiparare la tutela civilistica del vincolo di destinazione al culto ad una sorta di immodificabilità assoluta e integrale da parte della

⁶⁵ Si pensi anche alle condizioni procedurali cui è soggetta, a pena di nullità, la decisione di riduzione della chiesa ad uso profano per "altre gravi ragioni" (can. 1222, § 2).



stessa autorità ecclesiastica se non ricorrendo alla soluzione estrema della riduzione della chiesa ad uso profano, laddove il rinvio - previsto dalla norma civile - al diritto canonico (alle "leggi che li riguardano", oggi i cann. 1210 e 1222 del *codex*) non sembra di per sé precludere la possibilità di un mutamento parziale e/o temporaneo della sua destinazione qualora autorizzato dal vescovo diocesano, conformemente all'attuale normativa canonica⁶⁶. Senza contare che la giurisprudenza e la dottrina italiane hanno sempre ritenuto, in relazione alla condizione degli edifici di culto di proprietà non ecclesiastica, che il vincolo di destinazione consenta usi e attività all'interno dell'edificio anche diversi dal culto, purché non incompatibili con esso e previo accordo con l'autorità ecclesiastica⁶⁷.

Su questo punto l'*Istruzione* appare peraltro coerente con l'autorevole tesi dottrinale che fa discendere il vincolo civilistico non dalla mera dedicazione o benedizione canonica dell'edificio, ma anche da una sua *effettiva destinazione al culto pubblico*, con una concreta (e attuale) fruizione del tempio da parte della popolazione e una sua officatura di una qualche consistenza e visibilità, in assenza della quale l'autorità ecclesiastica sarebbe tenuta ad assumere il provvedimento canonico estintivo della *deputatio ad cultum* e ad evitare atteggiamenti ostruzionistici⁶⁸. Ma tale preoccupazione vale evidentemente per le chiese di proprietà privata (o pubblica), per le quali la permanenza del vincolo di destinazione al culto in assenza di una reale ed effettiva fruizione da parte dei fedeli potrebbe comportare un ingiustificato e irragionevole sacrificio delle ragioni proprietarie, non per gli edifici di culto di proprietà ecclesiastica. Per quest'ultimi proprio le circostanze concrete potrebbero suggerire, in relazione alla singola situazione locale e alle possibili prospettive future, di evitare un provvedimento definitivo e irreversibile pur in assenza di una loro *attuale* fruizione da parte dei fedeli⁶⁹.

⁶⁶ Nel senso di una competenza assoluta riconosciuta dall'art. 831, co. 2, cod. civ. all'autorità ecclesiastica per quanto concerne l'eventuale cessazione del vincolo di destinazione al culto della chiesa, cfr. G. LEZIROLI, *Edifici di culto cattolico*, cit., 877 ss.

⁶⁷ Cfr. C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna 2003, 183-184; F. FINOCCHIARO, *Il Fondo Edifici di Culto secondo la legge del 20 maggio 1985 n. 222*, cit., che, in relazione alle chiese del F.E.C. e alla facoltà di godimento che a quest'ultimo spetta su di esse fuori dell'orario delle celebrazioni e senza pregiudizio per il culto, parla esplicitamente di "limiti del vincolo di destinazione" degli edifici di culto.

⁶⁸ Cfr. C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, cit., 185; ID., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 414-415.

⁶⁹ Del resto la competenza dell'autorità ecclesiastica sugli edifici di culto non sembra esaurirsi con la mera cessazione del vincolo di destinazione, ma sembra



Va tuttavia precisato che l'*Istruzione* della CEI non assume valore vincolante *ex iure canonico*, come puntualmente evidenziato nello stesso decreto di promulgazione, e lascia quindi ai singoli vescovi diocesani di conformarvisi o meno in relazione alle singole circostanze e ai casi concreti⁷⁰.

5 - Osservazioni conclusive

Il problema degli edifici di culto dismessi è oggi avvertito in molti paesi e particolarmente in Europa, terra di antica cristianità. Esso si presenta tuttavia in modo differenziato e va quindi affrontato tenendo conto delle peculiarità storiche, del quadro normativo e della situazione concreta dei singoli paesi. Anche a livello ecclesiale gli episcopati che si sono occupati del problema offrono una varietà di soluzioni e di approcci che riflettono la diversità delle singole situazioni nazionali.

Sulla base di quanto rilevato la situazione italiana appare su questo tema, sia dal punto di vista normativo che di fatto, certamente migliore di quella di altri paesi, anche tenendo conto delle caratteristiche del nostro territorio e del paesaggio, ove la concentrazione di insediamenti urbani carichi di storia e di beni artistici

estendersi in qualche modo anche all'utilizzo futuro dell'edificio in forza dell'art. 5 della legge n. 121/1985, che, come già osservato, richiede la presenza di gravi motivi e il necessario accordo con la stessa per la *demolizione* di una chiesa. E ciò a prescindere dalla proprietà dell'edificio e dalla natura pubblica o privata degli interessi in gioco, ma in ragione della competenza riconosciuta a quest'ultima circa la rappresentazione degli "interessi religiosi delle popolazioni".

⁷⁰ Il testo dell'*Istruzione* è stato approvato dall'Assemblea generale della C.E.I. (30-31 maggio 2005) con la maggioranza assoluta, quindi è privo di valore giuridico vincolante per i vescovi membri della stessa né soggetto alla *recognitio* della Santa Sede (can. 455 c.i.c.). Lo stesso decreto di promulgazione, firmato dal Presidente della C.E.I. Card. Camillo Ruini (1 settembre 2005), riconduce la sua efficacia all'art. 18 dello Statuto C.E.I. concernente le "altre deliberazioni" prive di valore giuridico vincolante, alle quali "ogni Vescovo si atterrà in vista dell'unità e del bene comune, a meno che ragioni di speciale rilievo ne dissuadano, a suo giudizio, l'adozione nella propria diocesi". Sottolineano puntualmente questo aspetto J.I. ARRIETA, *Presentazione*, in AA.VV. *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, cit., 9, per il quale l'*Istruzione* "non intende stabilire nuovi vincoli giuridici", e M. RIVELLA, *Principali apporti della recente Istruzione CEI*, ibid., 48-50, secondo cui il documento "non aspira a rivendicare spazi di autorevolezza né si attribuisce un carattere obbligante che non le compete", mirando piuttosto – come la precedente versione del 1992 – ad offrire "un'interpretazione tendenzialmente univoca della normativa pattizia per promuoverne l'applicazione omogenea fra le diocesi italiane, anche in vista di un comportamento condiviso e collaborativo della parte ecclesiastica nei confronti degli organi della pubblica amministrazione chiamati a operare nel settore".



e il loro forte radicamento territoriale tende a circoscrivere la mobilità della popolazione e a contenere gli effetti dei progetti di sviluppo di nuovi quartieri e periferie urbane.

Il che tuttavia non esclude che, soprattutto in futuro, per effetto dei cambiamenti demografici in atto nella composizione della popolazione residente, della crescente scarsità di clero e di religiosi e/o di eventuali modifiche del quadro normativo e della complessiva situazione economica, il problema possa aggravarsi, rendendo più frequente il ricorso a cambiamenti d'uso anche di chiese all'interno di centri storici.

Tutto ciò potrà richiedere una maggiore flessibilità sulle possibili soluzioni da adottare. Basti pensare che la stessa garanzia di accesso e di visita delle chiese, prevista nell'Intesa del 2005 (art. 2, comma 7), richiede ingenti risorse economiche e personale qualificato il cui reperimento potrebbe in futuro presentare crescenti difficoltà. In questa prospettiva la questione delle possibili destinazioni d'uso delle chiese dismesse andrà probabilmente affrontata in sede ecclesiale anche con una dose di sano pragmatismo.

La soluzione dell'integrale ed esclusiva destinazione al culto, strettamente legata a condizioni oggettive di carattere finanziario e all'inserimento in un vivace contesto comunitario o urbano, sarà sicuramente da privilegiare per le chiese cattedrali e parrocchiali, per i santuari e le altre oggetto di particolare devozione popolare, ma potrebbe rivelarsi difficilmente sostenibile per alcune chiese ed edifici minori, magari dislocati in aree periferiche o decentrate rispetto a nuove pianificazioni urbanistiche. D'altra parte il loro definitivo abbandono, mediante chiusura e successiva cessione o demolizione, potrebbe determinare una perdita grave e irreversibile sul piano pastorale e nel paesaggio urbano e rurale in cui è inserita, mentre il loro utilizzo parziale e/o temporaneo ad altri fini potrebbe comunque assicurare, con la conservazione della proprietà e dell'utilizzo liturgico, una minima presenza di carattere ecclesiale sul territorio e la sopravvivenza di un nucleo aggregativo della comunità⁷¹.

⁷¹ Sul piano pratico occorre in ogni caso ricordare che l'eventuale cambiamento della destinazione d'uso di una chiesa appartenente ad un ente ecclesiastico, magari per lo svolgimento di attività diverse da quelle di religione o di culto (art. 16, lett. b, l. n. 222/1985) o per locazione a terzi, come pure la sua vendita, sono soggetti alle necessarie autorizzazioni canoniche (can. 1277, 1281, 1290-1298 c.i.c.), civilmente rilevanti (art. 7, comma 5, l. n. 121/1985 e art. 18, l. n. 222/1985), e alle norme pattizie sugli enti e beni ecclesiastici, in particolare all'art. 19, comma 1, secondo il quale "ogni mutamento sostanziale nel fine, nella *destinazione dei beni* e nel modo di esistenza di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto acquista efficacia civile mediante riconoscimento con decreto del Ministro dell'interno" (art. 19, l. n. 222/1985).



Di tale problema dovranno probabilmente farsi carico le autorità ecclesiastiche nell'ambito dei nuovi progetti pastorali, che vedranno di necessità il ricorso sempre più frequente all'accorpamento o fusione di parrocchie nei centri storici, e l'affidamento di più parrocchie, soprattutto in zone rurali o montane, ad un solo parroco (can. 526, § 1) o a più sacerdoti in solido (can. 517, § 1), con un probabile maggiore coinvolgimento anche del laicato in compiti di custodia e vigilanza del patrimonio ecclesiastico (cfr. can. 517, §2).

Al fine di evitare un approccio localistico, con il rischio di soluzioni affrettate e disomogenee, e tenendo conto dell'evoluzione intervenuta negli ultimi anni nel panorama religioso del paese, sarebbe però opportuno che anche l'episcopato italiano nel suo insieme dedicasse a tale problema una riflessione specifica, che, riprendendo e aggiornando alcune indicazioni degli *Orientamenti* del 1992, fosse in grado di fornire sull'argomento indirizzi e criteri generali per gli enti interessati, o quanto meno un quadro dei principali elementi di valutazione incidenti su di esso, magari sulla base dei dati che potranno emergere dal censimento delle chiese avviato dalla CEI⁷².

In considerazione dei molteplici aspetti implicati, da quelli conservativi finanziari e fiscali agli assetti proprietari e alle nuove tipologie d'uso, tale problema dovrà comunque essere affrontato, pur senza pregiudicare le legittime prerogative degli enti proprietari, in un rapporto di stretta *collaborazione* tra tutti i soggetti pubblici e privati interessati e con il coinvolgimento della stessa comunità civile.

In questa prospettiva sarà importante favorire innanzitutto il confronto con le varie amministrazioni pubbliche, che a livello centrale ha già una prima sede istituzionale nell'*Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica* (art. 7, Intesa del 1995), ma ricercando altresì il loro coinvolgimento sul territorio, come pure quello di fondazioni private e di associazioni del volontariato, in specifici progetti di valorizzazione e recupero di edifici a rischio. Senza escludere a livello locale anche un forte coinvolgimento della popolazione e dell'opinione pubblica, oggi più sensibile alla tutela delle

⁷² Per C. CARDIA, *Lo spirito dell'accordo*, cit., il censimento generalizzato delle chiese e, più in generale, dei beni culturali ecclesiastici, in Italia, inteso come censimento non solo numerico-materiale ma funzionale, "potrà dare un quadro d'insieme capace di suggerire criteri generali che orientino i diversi enti nel mantenimento o cambiamenti di destinazione, o nella vera e propria alienazione, di immobili sovente di carattere monumentale".



tradizioni e dell'identità locale, di cui le chiese e gli altri edifici di culto costituiscono una componente fondamentale⁷³.

Tali luoghi non hanno infatti significato e valore solo per i credenti ma per l'intera comunità civile, non solo come testimonianze di civiltà aventi valore storico e artistico e beni di richiamo turistico, ma anche in quanto custodi di memorie personali e familiari, legate al ricordo di eventi significativi della vita delle persone (battesimo, prima comunione e cresima, matrimonio, funerali), che creano legami affettivi in grado di rinsaldare il senso di appartenenza al territorio e i vincoli di coesione all'interno di una comunità⁷⁴. Sicché la scomparsa di una chiesa o di altro edificio di culto, soprattutto se di antica origine, è spesso una perdita per l'intera comunità che attorno ad essa si è sviluppata.

⁷³ Nel caso di alienazione dell'edificio, si dovrà tenere conto anche della possibilità, offerta dal nuovo art. 2645-ter, cod. civ. (art. 39-novies, D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, aggiunto dalla legge di conversione 23 febbraio 2006, n. 51), di procedere alla trascrizione nei registri immobiliari, per renderli opponibili a terzi, di eventuali vincoli di destinazione impressi ad un bene immobile per la "realizzazione di interessi meritevoli di tutela", al fine di evitare nella fattispecie usi non consoni con la sua originaria destinazione⁷³. Infine l'alienazione di una chiesa costituente bene culturale è soggetta anche all'autorizzazione previa del ministero competente (art. 56, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), salvo il diritto di prelazione che la soprintendenza potrà esercitare in caso di alienazione a titolo oneroso (art. 60 e ss., cit.).

⁷⁴ Cfr. SEKRETARIAT DER DEUTSCHEN BISCHOFSKONFERENZ, *Umnutzung von Kirchen. Beurteilungskriterien und Entscheidungshilfen. Arbeitshilfen* (175), cit., *Einführung*.