



Pierluigi Consorti

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Pisa, Dipartimento di Giurisprudenza)

La natura giuridica delle fabbricerie alla luce della riforma del Terzo settore¹

SOMMARIO: 1. Singolarità della natura giuridica di ciascuna fabbriceria - 2. La controversa natura ecclesiastica delle fabbricerie - 3. Il patrimonio delle fabbricerie come "bene comune" economicamente rilevante - 4. L'interesse pubblico per la gestione comune delle fabbricerie - 5. Le poche fabbricerie attuali: una diversa dall'altra - 6. Le attuali fabbricerie: enti a esaurimento e a numero chiuso - 7. Tre diverse tipologie per le attuali fabbricerie - 8. Il controllo pubblico sulle attuali fabbricerie - 9. La controversa ecclesiasticità delle attuali fabbricerie - 10. La controversia circa la natura pubblica o privata delle attuali fabbricerie (un'eredità delle Onlus) - 11. La diversità di opinioni circa la natura giuridica delle diverse fabbricerie - 12. L'impatto della riforma del Terzo settore sulla natura giuridica delle attuali fabbricerie - 13. Quali conseguenze per le fabbricerie Onlus? - 14. L'irrilevanza giuridica di una previa qualificazione pubblica o privata comune alle attuali fabbricerie - 15. La plausibilità del ricorso da parte di alcune attuali fabbricerie alla qualificazione di "impresa sociale" - 16. Conclusione.

1 - Singolarità della natura giuridica di ciascuna fabbriceria

La natura giuridica delle fabbricerie è contrassegnata dalla loro assoluta specialità, così acuta da assomigliare a una vera e propria unicità. Sono per lo più istituzioni antichissime, che presentano sin dalla loro origine un ventaglio di differenze che impediscono di trattarle in modo unitario. Com'è noto, esse sono nate per costruire edifici di culto e amministrare i loro beni: particolarmente le grandi cattedrali, che col tempo sono state arricchite con opere d'arte che tuttora caratterizzano questi luoghi, col risultato di renderli talvolta più famosi per la bellezza del patrimonio artistico che conservano che non per la loro funzione istituzionale, che resta comunque quella di garantire l'ufficiatura del culto.

¹ Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo dell'intervento - rivisto e corredato da essenziali riferimenti bibliografici - svolto in occasione dell'incontro organizzato dal Dipartimento di studi giuridici dell'Università degli Studi di Firenze, in collaborazione con il Ministero dell'interno - Direzione centrale per gli affari di culto, l'Opera di Santa Croce, l'Opera di Santa Maria del Fiore, e l'Opera mediceo-laurenziana, sul tema "*Le fabbricerie: la natura giuridica di una istituzione secolare*" (Firenze, 26 settembre 2019).



A dimostrazione della varietà interna alle stesse fabbricerie, va detto che alcune di queste erano - e sono tuttora - collegate a edifici di culto di particolare importanza, anche diversi dalle cattedrali. Tale pluralità è peraltro confermata dalla molteplicità di denominazioni che tuttora le caratterizzano², che riflette anche altre differenze storiche che consigliano di accettare il fatto che le fabbricerie non sono tutte uguali. Ad esempio, non tutte le attuali fabbricerie sono persone giuridiche³: alcune presentano una prevalente natura patrimoniale, sicché possono essere strutturalmente equiparate a una fondazione; altre mantengono una predominante struttura istituzionale, per cui l'ente quasi coincide con l'organo collegiale di governo (il *consilium*) preposto all'amministrazione dei beni⁴, ma non sono mancate nella storia fabbricerie assimilabili alle associazioni⁵. Storicamente, la loro personalità giuridica è stata talvolta collegato al patrimonio, altre volte alla chiesa stessa, altre volte al collegio di amministrazione, altre volte ancora al capitolo o al beneficio⁶.

2 - La controversa natura ecclesiastica delle fabbricerie

Tale complessità coinvolge anche la questione - tuttora aperta - circa la loro natura ecclesiastica. Il loro scopo originario - costruire e amministrare edifici di culto - le assimilerebbe agli enti ecclesiastici. Tuttavia, il

³ C. MAGNI, *La personalità giuridica delle fabbricerie nel diritto vigente*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1934, I, p. 270 ss.

⁴ Oltre all'espressione più nota di "fabbrica" o "opera" - che indica l'importanza e la continuità del lavoro necessario per amministrare beni di così grande portata - si trova anche il termine "cappella" o "maramma" (tipico di alcune fabbricerie meridionali).

⁴ Questa condizione prevale nelle fabbricerie che sono state soggette alla legislazione napoleonica: cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni*, in http://www.fabbricerieitaliane.it/fileadmin/templates/AFI/download/La_natura_giuridica_delle_fabbricerie_1_.pdf; M. MORESCO, *Le fabbricerie secondo il decreto napoleonico del 30 dicembre 1809*, Milano, 1905.

⁵ P. MONETA, *Le fabbricerie nella teoria degli enti ecclesiastici*, in http://www.fabbricerieitaliane.it/fileadmin/templates/AFI/download/La_natura_giuridica_delle_fabbricerie_1_.pdf, p. 31.

⁶ Cfr. V. GIOMI, *Le fabbricerie in Italia: una realtà giuridica complessa di difficile inquadramento giuridico*, e G. ORSONI, *La natura giuridica delle fabbricerie nel diritto italiano e comunitario*, entrambi in http://www.fabbricerieitaliane.it/fileadmin/templates/AFI/download/La_natura_giuridica_delle_fabbricerie_1_.pdf; F. DI PRIMA, *Le fabbricerie e l'ordinamento giuridico italiano: Un ingarbugliato "rebus" sospeso tra pubblico e privato*, in *Dir. Eccl.*, 2005, pp. 229 ss.



patrimonio non è sempre ecclesiastico. In origine, ancora una volta, con le dovute distinzioni, si trattava per lo più di un patrimonio composto da una pluralità di beni, che comprendeva anche offerte popolari - oggi diremmo *crowdfunding* - confuse con lasciti comunali, o nobiliari, o anche devoluti dalle corporazioni presenti sul territorio, che via via nel tempo aggiungevano alla struttura originaria altri beni - e sovente, vere e proprie opere d'arte - che attribuivano a quel bene originario una funzione progressivamente più vasta rispetto alla sola dedizione al culto.

Ad esempio, Santa Croce a Firenze - con le urne dei forti - è un monumento che oltre al culto cristiano celebrava, allora come oggi, anche il genio nazionale. A sua volta, la piazza del duomo di Pisa esprime miracoli universali, e non solo quelli richiamati dallo spirito religioso. In ragione di questa complessità le fabbricerie sono sempre state amministrate da collegi a composizione mista civile ed ecclesiastica: vale a dire espressione sia dell'autorità della Chiesa che degli organi municipali o comunque civili. Ciò dimostra che i beni amministrati dalle fabbricerie non sono sempre beni ecclesiastici in senso stretto⁷. Sono senza dubbio beni comuni, perché manifestano sin dalla loro origine una funzione pubblica; sicché possiamo ben dire che costituiscono un patrimonio collettivo, difficilmente distraibile dalla loro tipica funzione sociale, che nel tempo ha accostato all'originario scopo di servizio del culto anche quello di manutenzione, conservazione e valorizzazione di beni di immenso valore artistico e culturale.

Se solo pensiamo al duomo di Milano, o a quelli di Venezia o di Firenze, capiamo subito in che senso attraverso i secoli l'originaria funzione culturale - che di per sé è in quanto tale anche espressione di bellezza artistica - è stata completata da una più larga valorizzazione dell'aspetto artistico. Non è certo un caso che la piazza del duomo di Pisa, come la Cattedrale di Palermo e il duomo di Monreale - che sono beni amministrati da fabbricerie - siano stati dichiarati dall'Unesco "patrimonio dell'umanità".

3 - Il patrimonio delle fabbricerie come "bene comune" economicamente rilevante

A mio avviso, la categoria concettuale del "bene comune" - benché sia anch'essa tuttora di incerta definizione giuridica - può aiutare a meglio disegnare l'attuale natura giuridica delle fabbricerie, anche in relazione alla

⁷ Com'è noto, "beni ecclesiastici" sono solo quelli "appartenenti alla Chiesa universale, alla Sede Apostolica e alle altre persone giuridiche pubbliche" (can. 1257).



distinzione fra “pubblico” e “privato” che anima il dibattito degli addetti ai lavori; specialmente, come vedremo più avanti, in relazione alla possibile afferenza delle fabbricerie ai nuovi “enti del Terzo settore”.

La categoria dei beni comuni ha il pregio di individuare la loro funzione in modo indipendente sia dalla destinazione pubblica quanto dalla natura più o meno privata della loro proprietà. La loro specificità dipende dall’uso comune che caratterizza certi beni, espressivo dell’importanza che questi assumono per la vita di una determinata comunità, fino al punto di metterne in luce le radici culturali e identitarie⁸. Nel caso delle fabbricerie, si tratta di beni formidabili che le comunità che per prime ne godono mettono a disposizione di un pubblico più vasto: pellegrini, artisti, turisti, che in questo modo formano una comunità più vasta di quella iniziale, che a suo modo gode dei medesimi beni contribuendo bensì a valorizzarli, ma anche a distrarli dalla loro funzione originaria. In un certo senso, questi beni comuni aggiungono alla loro originaria funzione di “bellezza al servizio del culto”, quella di una bellezza artistica più largamente intesa, la quale sovente fa passare in secondo piano la funzione originaria, che resta come assorbita da una funzione successiva, che tuttavia, anche nella mentalità comune, sovente prevale fino a nasconderla.

Questo esito è anche un’ineluttabile conseguenza dello sfruttamento economico del patrimonio artistico delle fabbricerie, capace di mobilitare risorse dirette e indirette, tali da condizionare la vita di intere comunità civili. L’allargamento della fruizione di questi beni a comunità sempre più vaste, e potenzialmente infinite e che li guardano con occhi plurali, non può non riflettersi sulla qualificazione giuridica odierna di istituzioni secolari che il tempo ha cambiato e che sono a loro volta cambiate col tempo.

4 - L’interesse pubblico per la gestione comune delle fabbricerie

Nonostante la complessità fin qui descritta, credo che possiamo fissare alcuni punti fermi validi per tutte le fabbricerie, in quanto istituzioni che amministrano beni comuni. Il primo credo sia quello della loro gestione comune. In questo senso le fabbricerie vantano un primato storico, in quanto - come ho accennato - sono governate da un organo misto che rappresenta ed esprime la dimensione comunitaria della collettività di più prossimo riferimento. A questo proposito, non va sottovalutata

⁸ Cfr. **G.F. FIDONE**, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, Pisa, 2017.



l'auspicabile rotazione dei membri della fabbrica, che garantisce una rappresentanza più larga della comunità che è per prima tenuta alla cura del patrimonio, in vista del perseguimento degli scopi cui questo è istituzionalmente vincolato.

In questo contesto, l'autorità pubblica conserva un ruolo centrale non solo nel quadro tradizionale delle relazioni fra autorità ecclesiastiche e comunità civili, ma anche alla luce dell'applicazione del principio di sussidiarietà, che dall'inizio del secolo ha trovato spazio formale e non solo sostanziale nella Carta costituzionale⁹. Com'è noto, l'applicazione del principio di sussidiarietà può utilmente mettere in gioco alcuni modelli organizzativi del non profit, che possono peraltro essere adottati anche per la gestione dei beni comuni da parte delle comunità di riferimento del bene, con ciò senza escludere che la gestione di tali beni da parte delle comunità possa essere orientata economicamente, con redistribuzione degli utili nella remunerazione dei lavoratori (ad esempio, secondo il modello della così detta impresa sociale). Può essere, inoltre, fatto ricorso a forme di finanziamento diffuso (*crowdfunding*) o di finanziatori terzi (ad esempio, le fondazioni bancarie¹⁰). Ciò potrebbe tradursi, soprattutto in talune realtà locali, in una rilevante opportunità di occupazione, con prospettive davvero promettenti.

5 - Le poche fabbricerie attuali: una diversa dall'altra

Il Ministero dell'interno censisce attualmente 25 fabbricerie¹¹, dodici delle quali si trovano in Toscana. Venti si chiamano esattamente "Fabbricerie" - quella di Milano "Veneranda Fabbrica" - e alcune di queste inseriscono nella denominazione anche il lemma "Opera"; a Napoli troviamo la "cappella del tesoro di san Gennaro", a Padova la "Veneranda Arca di

⁹ G. Arena sottolinea che il verbo "favoriscono" utilizzato nell'art. 118 comma 4 della Costituzione comporta un dovere a carico degli enti pubblici di creare le condizioni idonee a che i cittadini assumano l'esercizio delle attività di interesse generale, espressivo della così detta "sussidiarietà orizzontale" (G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, I, pp. 179-221).

¹⁰ Come dimostra l'esempio del bando per la gestione di beni comuni urbani emanato congiuntamente dal Comune di Siena, dalla Fondazione Monte dei Paschi e da LABSUS (cfr. <https://www.labsus.org/>).

¹¹ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/fabbricerie_0.pdf.



Sant'Antonio di Padova", a Pisa l'"Opera della primaziale", e a Venezia la "Procuratoria di San Marco". Al di là delle diverse denominazioni, si tratta di enti formalmente caratterizzati dall'amministrazione di un patrimonio vincolato a scopi serventi la religione e il culto, ma come ho detto di fatto sostanzialmente assorbiti da compiti di conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico a loro disposizione, il che rende la loro primaria funzione istituzionale in effetti secondaria e residuale. Molte fabbricerie sono di fatto soggetti economici che svolgono - anche dietro il pagamento di un corrispettivo - attività commerciali che in qualche caso vedono raggiungere diversi milioni di euro di entrate annuali, con ingenti ripercussioni sull'economia turistica, non solo locale. La loro specificità è tale che esse hanno costituito un'associazione nazionale la quale, fra l'altro, ha concordato con le organizzazioni sindacali una bozza di "contratto collettivo nazionale" per il personale dipendente. Insomma, sono enti economicamente rilevanti.

Tuttavia, la specificità di ciascuna di loro è tale da rendere a mio avviso impossibile determinarne la natura giuridica in modo definitivo e unitario. Ciascuna vanta una propria storia particolare lunghissima e complessa, che difficilmente può essere ridotta a definizioni univoche valide per tutte.

6 - Le attuali fabbricerie: enti a esaurimento e a numero chiuso

Dal punto di vista normativo, le fabbricerie sono state da ultimo regolate in occasione della revisione concordataria del 1984/87. La legge n. 222 del 1985 dedica loro un solo articolo (art. 72) che impedisce di riconoscerne di nuove e - per così dire - manda a esaurimento¹² quelle esistenti, prevedendone la progressiva soppressione

"previa intesa tra la Conferenza episcopale italiana e il Ministero dell'interno, udito il parere del Consiglio di Stato" e "ferma restando la destinazione dei beni [...] alla manutenzione e ai restauri delle chiese e degli stabili annessi, compresa eventualmente la casa canonica, e all'amministrazione dei beni patrimoniali e avventizi¹³ a ciò destinati [...] e anche all'amministrazione dei beni patrimoniali destinati a spese di ufficiatura e di culto".

¹² Per tutti: S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, il Mulino, 1992, p. 113.

¹³ "Per beni avventizi, ai sensi del primo comma del presente articolo, s'intendono soltanto le somme espressamente offerte e riscosso per la fabbrica della chiesa" [ex art. 1 R.D. 26 settembre 1935, n. 2032].



Questa norma prevede, quindi, la progressiva estinzione delle amministrazioni che, in forza delle norme concordatarie all'epoca vigenti, provvedevano "all'amministrazione dei beni delle chiese e alla manutenzione dei rispettivi edifici" (art. 15 della legge 848 del 1929), svolta "senza alcuna ingerenza nei servizi di culto" (art. 16) e sotto la tutela e la vigilanza pubblica, che all'epoca spettava al "ministro per la giustizia e gli affari di culto, salva l'ingerenza dell'autorità ecclesiastica per quanto concerne gli scopi di culto" (art. 17), e ora al ministro dell'interno.

Come si vede, lo Stato e la Chiesa, nel quadro della razionalizzazione dei beni e degli enti ecclesiastici, hanno disposto un "numero chiuso" delle fabbricerie, confermato la vigenza del controllo pubblico e previsto una loro progressiva soppressione. Le fabbricerie sono essenzialmente concepite come "organi di amministrazione" di beni non necessariamente ecclesiastici (alcune fabbricerie amministrano beni propri, altre beni demaniali, o appartenenti a vari soggetti, sia pubblici che privati).

7 - Tre diverse tipologie per le attuali fabbricerie

Il DPR n. 33 del 1987 prevede tre diversi tipi di fabbricerie: quelle delle chiese cattedrali e quelle delle chiese "dichiarate di rilevante interesse storico o artistico", e poi quelle collegate alle altre chiese. Le prime due fabbricerie sono composte da sette membri, nominati per un triennio, due dal vescovo diocesano e cinque dal Ministero dell'interno, sentito il vescovo, e rette da uno Statuto approvato dal Ministero dell'interno, anche qui sentito il vescovo¹⁴. Mi sembra evidente che la componente pubblicistica in questo caso non solo appare evidente, ma addirittura maggioritaria¹⁵.

Le altre fabbricerie sono composte dal parroco o dal rettore della chiesa e da altri quattro membri nominati dal prefetto, d'intesa col vescovo diocesano e rette da un regolamento approvato dal prefetto, sentito il vescovo. Si noti che in questo caso la nomina dei fabbricieri prevede un intervento formale dell'autorità ecclesiastica, che partecipa alla nomina prefettizia con un atto propedeutico all'intesa, che non è invece necessario

¹⁴ Cfr. **P. MONETA**, *Le fabbricerie, esempio di intesa tra autorità civile e autorità religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 37 del 2017.

¹⁵ Sul punto si veda la recente sentenza del TAR Toscana (sez. I, 12 giugno 2017 n. 793, commentata da **P. MONETA**, *Le fabbricerie*, cit., p. 37) che, per le ragioni fin qui esposte non solo non può avere un valore generale - essendo essa riferita alla sola Opera del Duomo di Pisa - ma presenta anche non poche criticità argomentative che in questa sede non possono essere esposte.



nel caso delle fabbricerie del primo tipo, quando il vescovo va solo sentito. Credo che questa distinzione sia dovuta alla diversa natura dei due tipi di fabbricerie: nel primo caso - le fabbricerie per così dire "maggiori" - l'attività di cura dei beni comuni sembra prevalere sulle esigenze di culto, e perciò la pubblica amministrazione gioca un ruolo più rilevante, e deve solo garantire che la fabbriceria non escluda la presenza ecclesiastica, che è peraltro assicurata dalla relazione che l'amministrazione statale centrale deve mantenere col vescovo. Nell'altro caso invece il prefetto è onerato nel raggiungimento di un'intesa vera e propria col vescovo, in quanto si tratta di amministrare i beni di chiese per le quali la destinazione al culto è prevalente rispetto alla cura dei beni comuni.

8 - Il controllo pubblico delle attuali fabbricerie

Il DPR n. 33 del 1987 prevede poi tutta una serie di regole di governo, anche abbastanza dettagliate, che nel complesso confermano il controllo pubblico, demandando al prefetto compiti anche ispettivi e poteri di commissariamento dell'ente. Il Ministro dell'interno può addirittura sciogliere la fabbriceria e nominare un commissario straordinario. Più in generale, è sempre richiesta l'autorizzazione governativa per gli "atti eccedenti l'ordinaria amministrazione".

Al termine del periodo transitorio previsto dalla legge per la soppressione consensuale delle fabbricerie (scaduto il 31 dicembre 1989), quelle superstiti hanno cessato di esistere - ove non fossero state persone giuridiche - se la chiesa presso la quale operavano aveva perso la personalità giuridica, ovvero se non vi erano più beni da amministrare; quest'ultima condizione ha provocato anche l'estinzione di alcune fabbricerie dotate di personalità giuridica, sicché adesso esistono solo fabbricerie con personalità giuridica e un'effettiva massa patrimoniale da amministrare.

9 - La controversa ecclesiasticità delle attuali fabbricerie

Ho già accennato al fatto che, per lo più, la dottrina non considera le fabbricerie enti ecclesiastici; certamente non sono "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti"¹⁶, e perciò non sono soggetti alla legge n. 222 del

¹⁶ Cfr. P. MONETA, *Le fabbricerie*, cit., pp. 31-35.



1985 [con la sola eccezione della Veneranda Arca di Sant'Antonio da Padova, che è un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Circostanza che prova sotto il profilo logico che l'eccezione conferma la regola, e che le fabbricerie non sono tutte uguali¹⁷]. Eppure, il loro "interesse ecclesiastico" non può essere negato¹⁸; del resto, l'autorità ecclesiastica nel tempo "ha cercato, senza mai riuscirvi completamente, di eliminare la sorveglianza e l'intervento della pubblica autorità"¹⁹. Poco fa li ho definiti "enti concordatari": qualifica giustificata dal fatto che sono previsti in una fonte concordataria, e disciplinati bensì da una fonte regolamentare unilaterale, che è però di diretta derivazione pattizia.

Va tenuto in conto che i beni amministrati dalle fabbricerie, in quanto "beni comuni" che nella sostanza appartengono a tutti e devono essere fruiti da tutti²⁰, sono sostanzialmente non commerciabili, pure in forza del vincolo che li affligge allo scopo di religione e culto, che prevale, o almeno concorre, quando si tratti di beni di rilevante valore culturale o artistico. L'esistenza di questo vincolo produce diversi effetti giuridici, anche in termini di limitazione della responsabilità patrimoniale, in quanto non sarebbe mai possibile distrarre i beni amministrati dalle fabbricerie dalla loro funzione istituzionale.

Per queste ragioni confondere la fabbriceria con l'ente proprietario dei beni che amministra sarebbe un errore. La fabbriceria svolge

¹⁷ Essa è stata oggetto, dapprima di una pronuncia del Cons. di Stato (I sez., 22 marzo 1974 n. 462) che, differenziandola dalle altre esistenti, ne aveva sottolineato la specialità in quanto, in via eccezionale, era stata attribuita la personalità di diritto canonico e, successivamente le era stata concessa ai sensi del R.D. 23 giugno 1932, n. 868 la personalità giuridica di diritto civile; poi della sentenza della Cassazione n. 5485 (Sez. Unite 26 ottobre 1984), sulle controversie sorte fra i dipendenti della VASA, che "devolveva le medesime alla cognizione del giudice ordinario, trattandosi del contenzioso sorto all'interno di un ente ecclesiastico munito di autonoma personalità giuridica, non qualificabile come ente pubblico per mancanza di un suo inserimento nell'ambito dell'organizzazione statale in correlazione a finalità pubblicistiche perseguite dalla medesima" (V. GIOMI, *Le fabbricerie*, cit.). *Contra* Manlio Miele, il quale sottolinea gli aspetti di natura laica dell'ente riferendosi alla nomina da parte del comune di Padova della maggioranza degli amministratori dell'ente (M. MIELE, *Sulle cose d'arte di fabbricerie (e affini) - Cose d'arte d'interesse (anche) religioso tra regime privato e interesse pubblico* (Nota a T. Roma, 9 gennaio 2013), in *Diritto e Religioni*, 2015, p. 539 ss).

¹⁸ M. FERRABOSCHI, (voce) *Fabbricerie*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989, p. 4.

¹⁹ C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 365.

²⁰ G. CIMBALO, *Fabbricerie, gestione degli edifici di culto costruiti con il contributo pubblico e competenze regionali sui beni culturali ecclesiastici*, in J.I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione*, Atti della giornata di studio (Ravenna, 10 dicembre 2005), Bononia University Press, Bologna, 2005, p. 86 ss.



istituzionalmente compiti di amministrazione di beni patrimoniali destinati all'ufficiatura del culto, e deve garantire le spese di manutenzione e restauro della chiesa, con gli stabili annessi, e delle offerte a ciò destinate, provvedendo inoltre alle spese per arredi, suppellettili e impianti necessari alla chiesa e alla sacrestia. La circostanza innegabile del valore artistico dei beni in questione non deve trarre in inganno: le fabbricerie non sono enti istituzionalmente destinati alla valorizzazione del patrimonio storico o artistico. Ad esempio, non si applica loro quanto previsto dall'art. 12 del concordato, a meno di non essere di fronte a "beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche" (condizione solo eventuale e non generale); e le fabbricerie di per sé non sono istituzioni ecclesiastiche²¹.

10 - La controversia circa la natura pubblica o privata delle attuali fabbricerie (un'eredità delle Onlus)

Una questione molto dibattuta riguarda la natura giuridica pubblica o privata di questi enti. Essa è in parte influenzata dalla disputa tradizionale sulla natura pubblica o privata degli enti ecclesiastici e, più in generale, dalla sempre meno rigida distinzione fra ciò che attiene al pubblico o al privato. Nel passato questa distinzione era molto più rilevante di quanto non sia oggi, sebbene tuttora espliciti alcuni effetti a determinati fini. La determinatezza di questi ultimi costituisce un ulteriore indice di specialità delle fabbricerie in genere, e di ciascuna di esse in particolare. Il fatto che un parere del Consiglio di Stato (28 settembre 2000, n. 289), reso sotto la vigenza di norme ormai superate, abbia convenuto sul fatto che alcune fabbricerie, e più precisamente solo quelle "preposte alla tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla Legge 1 giugno 1939 n. 1089", avessero potuto acquisire la qualifica tributaria di Onlus, ha indotto in tentazione molti interpreti facendo credere che tutte le fabbricerie fossero tutte e solo istituzioni private, in quanto la qualifica tributaria di Onlus era riservata ai soli "enti privati".

Per la verità, questa circostanza ha prodotto un'ulteriore conseguenza definitoria - che non mi pare sia stata finora messa in luce - relativamente alla (peraltro, acclarata) non accostabilità di queste istituzioni agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che dal punto di vista

²¹ **G. DALLA TORRE**, *Parere sulla applicabilità della normativa anticorruzione alle Fabbricerie*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 38 del 2018.



tributario possono essere soltanto Onlus parziali, e non Onlus *tout court*. Le poche fabbricerie che hanno acquisito tale qualifica hanno dovuto adeguare i loro statuti a quanto richiesto dalla normativa tributaria del 1997 (ora abrogata); tali statuti furono verosimilmente approvati dal Ministero dell'interno e quindi sono state Onlus in senso proprio, e non Onlus parziali, con un pregiudizio per la finalità di religione e culto, che è così passata in secondo piano rispetto a quella di utilità sociale tipica delle Onlus.

A mio avviso, l'attribuzione della qualifica tributaria di Onlus fu il frutto di una forzatura interpretativa, determinata dalla - pur legittima - volontà di lucrare significativi vantaggi economici grazie alla decommercializzazione - ai fini fiscali - delle attività economiche condotte dalle fabbricerie secondo modalità oggettivamente imprenditoriali²². Sebbene la qualifica di Onlus incidesse solo sui profili tributari, nel caso delle fabbricerie che l'hanno scelta ha provocato modifiche statutarie che ne hanno attestato l'esclusiva finalità di solidarietà sociale - richiesta dalla legge tributaria -, che è senz'altro diversa da quella propria delle fabbricerie, che in forza di norme di derivazione concordataria integra l'amministrazione dei beni ai fini previsti dalla legge. Le esigenze di cassa e l'indubbia utilità sociale delle attività di conservazione, protezione e valorizzazione del patrimonio culturale amministrato dalle fabbricerie, prevalsero sul dato istituzionale, convincendo anche il Consiglio di Stato della plausibilità di una scelta che, a mio avviso, contrasta l'altrettanto indubbia "rilevanza pubblica" che le norme italiane attribuiscono alle fabbricerie²³.

Il superamento della legislazione relativa alle Onlus ha solo in parte fatto venire meno alcuni dubbi interpretativi, in quanto, anche ammettendo la legittimità della qualificazione tributaria delle fabbricerie quali Onlus - almeno, per quelle che l'hanno scelta - e di conseguenza la loro natura privata, resta da vedere se ad altri fini non debbano essere comunque loro applicate le disposizioni dettate per gli "organismi di diritto pubblico". Ossia, per quei soggetti definiti tali secondo il così detto Codice degli appalti, sulla base di indici stabiliti da norme unionali, quando sussistano i seguenti tre requisiti: 1) la personalità giuridica; 2) la sottoposizione a un'influenza pubblica dominante; 3) l'istituzione in vista del

²² Cfr. P. CONSORTI, *Se le fabbricerie possano essere Onlus*, in *Dir. Eccl.*, 2005, pp. 214-228.

²³ P. CONSORTI, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 114 ss.



soddisfacimento di bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale.

Siccome le fabbricerie non sono tutte uguali, questo esame dovrà essere svolto per ciascuna fabbriceria. Ad esempio, non tutte sono persone giuridiche (non lo è la "Maramma di Monreale"), anche se a mio parere la verifica della sussistenza di questo aspetto non dovrebbe essere svolto solo in chiave formale, bensì sostanziale, poiché la "personalità giuridica" va intesa come centro di imputazione unitario di relazioni giuridiche, elemento che può rilevare anche a prescindere dalla formale presenza di un riconoscimento amministrativo. La sottoposizione a un'influenza pubblica dominante si integra in presenza anche di uno solo dei seguenti indici: il finanziamento pubblico maggioritario, il controllo pubblico sulla gestione, l'attribuzione alla mano pubblica della nomina di più della metà dei componenti gli organi di direzione, amministrazione o vigilanza di organismi. Nel caso delle fabbricerie, mi sembra che sussistano senz'altro tanto il controllo pubblico sulla gestione che la nomina pubblica dei componenti della fabbriceria. Mi sembra infine sussistente anche il terzo requisito²⁴.

Pertanto, ritengo che le fabbricerie che presentano questi elementi debbano seguire le norme stabilite per gli "organismi di diritto pubblico". Tuttavia, ciò non significa che le fabbricerie siano enti pubblici; più semplicemente, a certi fini la loro rilevanza pubblica provoca l'inevitabile sottoposizione alle norme poste a tutela di interessi pubblici: ad esempio, andranno applicate le norme previste dal codice degli appalti o dalla normativa così detta "anticorruzione".

11 - La diversità di opinioni circa la natura giuridica delle diverse fabbricerie

Questa conclusione, condivisa anche dall'Anac²⁵, è stata avversata proprio dall'ente che ci ospita oggi. L'Opera di Santa Croce ha contestato la caratterizzazione in senso pubblicistico delle fabbricerie, ritenuta contrastante con il loro prevalente collegamento confessionale, dato che queste - secondo la nota difensiva - devono

²⁴ Amplius, **F. BOTTI**, *Per l'Anac le fabbricerie sono enti di diritto privato in controllo pubblico?*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, ESI, Napoli, 2017, pp. 97-113.

²⁵ Cfr. https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=8c454f520a7780425bc3960c97a82e0e.



“provvedere alla manutenzione e conservazione degli edifici di culto cui esse sono preposte, così da garantirli in condizioni tali da potere, da un lato, essere destinati al servizio del culto e allo svolgimento delle funzioni liturgiche e, dall'altro, essere fruiti quali beni culturali”.

Inoltre, l'Opera nega di essere sottoposta al controllo gestionale da parte di autorità statali e ricorda all'Anac che il Ministero dell'Interno ha richiesto un parere al Consiglio di Stato (affare 2226/2016), che a sua volta ha chiesto al Ministero di acquisire i pareri della stessa

“Autorità nazionale anticorruzione e degli altri soggetti compartecipi della funzione di utilità sociale demandata alle fabbricerie. Questi ultimi compartecipi soggetti possono essere individuati nei vescovi della Chiesa cattolica in Italia, e per essi nella Conferenza episcopale italiana (che ai sensi dell'articolo 5 del proprio statuto cura i rapporti con la società civile: vedi anche l'articolo 72, secondo comma, della citata legge n. 222 del 1985) ovvero in altro soggetto che il richiedente Ministero potrà individuare conformemente ai consueti rapporti istituzionali in materia di fabbricerie”.

In primo luogo, si osserva che i soggetti in questione continuano a ritenere che le fabbricerie possano essere considerate come un *unicum*, mentre esse presentano fra loro diversità anche notevoli; pare anche utile ricordare che parliamo di soli venticinque soggetti, e non d'una massa rilevante e ingestibile. In secondo luogo, l'Opera fiorentina afferma che le fabbricerie svolgono tutte due funzioni complementari - servizio del culto e fruizione dei beni culturali - delle quali però solo la prima *de iure*, in quanto l'altra deriva solo *de facto*, e soltanto come ipotesi eventuale (si ricordi che non tutte le fabbricerie amministrano beni artistici). In terzo luogo, essa nega erroneamente di essere sottoposta al controllo pubblico, dato che al contrario questo, sulla base della legge concordataria, costituisce un elemento essenziale della disciplina giuridica delle fabbricerie.

Il Consiglio di Stato ha giustamente rilevato la natura concordataria delle fabbricerie, e opportunamente chiesto di acquisire anche il parere della Conferenza episcopale. Come si ricorderà, il parere dell'autorità ecclesiastica è richiesto dalla legge come elemento procedimentale necessario sia per l'approvazione degli statuti che per la nomina dei fabbricieri, anche se il conseguente atto provvedimento rimane di competenza statale, come restano soggette alla legge statale tutte le attività della fabbriceria che non coinvolgono l'ufficiatura del culto. Nel caso di specie, mi pare che il richiesto parere dell'altra parte concordataria non sia perciò inutile, anche se non deve essere considerato risolutivo. Va infatti comunque salvaguardato il supremo principio della laicità dello Stato: che nella specie impone di tenere indenne l'autonomia della sfera religioso-



culturale e, al tempo stesso, di assicurare l'interesse pubblico, che si sviluppa anche attraverso la garanzia dei controlli attribuiti al Ministero dell'interno e ai Prefetti sulla base delle leggi vigenti.

A questo proposito, è poi utile rammentare che l'art. 72 della legge n. 222 del 1985 in realtà non disciplina le fabbricerie - come talvolta si legge -, ma stabilisce il principio della loro progressiva soppressione-estinzione, rinviando agli articoli 15 e 16 della legge 1929 n. 848, che a loro volta ribadiscono la natura istituzionale delle fabbricerie quali enti di amministrazione di un patrimonio servente il culto. Com'è stato autorevolmente scritto, la loro percezione quali soggetti adibiti alla tutela del patrimonio artistico e culturale costituisce un "pericoloso scivolamento" della prassi amministrativa e giurisprudenziale²⁶. Beninteso, si tratta di una finalità legittima, che può essere definita una conseguenza logica dello scopo di manutenzione e conservazione dei beni affidati all'amministrazione della fabbriceria, senza però assurgere a finalità primaria o istituzionale, e in ogni caso fermo restando il controllo statale.

12 - L'impatto della riforma del Terzo settore sulla natura giuridica delle attuali fabbricerie

Il quadro normativo di sfondo fin qui tratteggiato pare adesso essere interessato dalla riforma del Terzo settore avviata nel 2016, che, fra l'altro, ha innovato in materia di "impresa sociale" e istituito la nuova categoria giuridica unitaria di "ente del Terzo settore". A differenza delle Onlus, questa tipologia supera i confini tributari, e interferisce sulla qualificazione soggettiva. La riforma ha concentrato in un unico gruppo i vari enti già esistenti che in qualche modo afferivano al così detto "Terzo settore", che in realtà rappresenta un'area più sociologica che giuridica, in precedenza disciplinata da una serie di leggi e regolamenti adesso finalmente ridotti a unità in un testo normativo che si autoqualifica come "Codice del Terzo settore"²⁷.

Dal punto di vista pratico, la novità più importante è l'istituzione del nuovo "Registro unico nazionale del Terzo settore", che costituisce una porta d'accesso vigilata alla nuova disciplina, nel senso che - a differenza del passato - l'iscrizione - come la permanenza - di un ente nel Registro è

²⁶ G. DALLA TORRE, *Parere*, cit., p. 6.

²⁷ Cfr. P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2018.



subordinata alla presenza di requisiti ben determinati, che vengono controllati in ingresso e nel tempo dall'autorità pubblica. Questo dato non va sottovalutato: giacché com'è noto l'accesso agli attuali registri delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e alla stessa anagrafe delle Onlus avviene a seguito di un controllo assai blando sullo Statuto, e l'attività ispettiva è pressoché nulla. Anzi, mi pare interessante osservare che, riguardo alle Onlus, in non pochi casi l'Agenzia delle entrate ha verificato in capo a questi soggetti l'assenza sia dei requisiti richiesti dalla legge, sia - soprattutto - del rispetto delle speciali norme tributarie connesse alla necessaria distinzione fra "attività commerciali" e "attività non commerciali", che com'è noto non si uniforma a quella pure rilevante fra "attività economiche" e "attività lucrative"²⁸.

Per quanto ci interessa più da vicino, l'iscrizione nel Registro è riservata ai soli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante lo svolgimento d'una o più attività di interesse generale dettagliatamente elencate nell'art. 5 del Codice.

13 - Quali conseguenze per le fabbricerie Onlus?

La riforma ha anche abrogato le disposizioni relative alle Onlus, per cui queste ultime si trovano adesso di fronte alla necessità di scegliere se chiedere l'iscrizione nel nuovo Registro, a patto di rispettare le condizioni richieste dalla legge, oppure restarne fuori. Le cinque fabbricerie che sono Onlus - e che sono tutte in Toscana - sembrano in un certo senso costrette a transitare nel nuovo Registro, anche per non essere costrette a incorrere nell'obbligo che hanno statutariamente assunto di devolvere il patrimonio nel caso di scioglimento dell'ente. Le altre sono comunque interrogate dall'opportunità di iscriversi.

A ben vedere, la riforma non provoca lo scioglimento delle fabbricerie Onlus, che in realtà non possono non continuare a operare, se non altro per imposizione della legge concordataria: è quindi escluso che la perdita della qualifica tributaria determini la necessità di devolvere il loro patrimonio. A mio parere, non sono nemmeno costrette a devolvere l'incremento patrimoniale realizzato nei periodi di imposta in cui l'ente ha fruito della qualifica di Onlus, come richiesto sulla base di un'interpretazione dell'Agenzia delle entrate del 1998, che equiparava la

²⁸ Cfr. Agenzia delle Entrate, Circolare n. 22 del 16 maggio 2005.



perdita della qualifica fiscale allo scioglimento dell'ente²⁹ (solo in parte mitigata dalla successiva Circolare 59/E del 31 ottobre 2007). L'Agenzia delle entrate assume queste linee guida perché deve evitare evasione ed elusione; tuttavia, nel caso di specie, mi pare evidente che la legge imponga di basarsi sulla primaria qualificazione delle fabbricerie quali enti concordatari affetti da un vincolo di destinazione del patrimonio, tale da integrare esattamente l'esenzione dall'obbligo statutario di devoluzione contemplata dallo stesso art. 10, n. 1, lettera f), del Decreto legislativo n. 460 del 1997.

La scelta delle fabbricerie Onlus di diventare Enti del Terzo settore non può dipendere quindi da questo timore, bensì dalla possibilità di lucrare i benefici economici previsti per gli Enti del Terzo settore. Come ho già accennato, l'iscrizione nel nuovo registro è subordinata alla presenza di una serie di elementi richiesti dal Codice, che mira a realizzare la trasparenza amministrativa più completa possibile, certificata da un controllo pubblico che, nella specie, si aggiungerebbe a quello già previsto dalla normativa di derivazione concordataria, privando nella sostanza la fabbriceria di una parte della sua specialità concordataria e spostando i controlli ora attribuiti al Ministero dell'interno verso altri organismi pubblici (in particolare, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quello dell'economia e finanze).

14 - L'irrilevanza giuridica di una previa qualificazione pubblica o privata comune alle attuali fabbricerie

A mio avviso, il punto della questione non è tanto quello della generica qualificazione pubblica o privata delle fabbricerie. La distinzione fra "pubblico" e "privato" corre su binari sottilissimi, determinati anche dalla specificità della materia, difficilmente estensibile in termini generali a fattispecie così specifiche. Questa dicotomia a mio parere è fuorviante. Anche a volere qualificare le fabbricerie come enti privati, riconoscendo così loro un requisito indispensabile per l'iscrizione nel RUNTS, resterebbe da verificare la sussistenza dell'elemento soggettivo-finalistico e di quello oggettivo-materiale.

Rispetto al primo elemento, osservo che il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale contrasta con la natura delle fabbricerie quali organi amministrativi che provvedono

²⁹ Agenzia n. 168/E del 26 giugno 1998.



alle esigenze prescritte all'art. 37 del DPR n. 33 del 1987, e secondo le modalità previste dal medesimo Decreto. Da questo punto di vista, le fabbricerie sono soggetti istituzionali tipici, e il fatto che il nuovo Codice non li prenda in considerazione, propende per un'interpretazione restrittiva, in quanto *ubi lex dixit voluit, ubi non dixit noluit*. Soprattutto atteso che il Codice ha nominalmente richiamato tutti gli enti disciplinati da precedenti leggi dello Stato, aggiungendo ai tipi più noti delle ODV e APS, anche gli enti filantropici, le reti associative e le società di mutuo soccorso, e ha altresì tenuto conto degli enti religiosi civilmente riconosciuti (aspetto che dimostra che il legislatore ha tenuto conto delle leggi pattizie). La mancata menzione, nemmeno indiretta, delle fabbricerie non può essere considerata una semplice dimenticanza.

Vero è che l'Ets è una categoria unitaria e aperta, giacché oltre agli enti tipici, possono iscriversi nel Runts anche altri enti "costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione". Tuttavia, salvo una verifica caso per caso, la specialità istituzionale delle fabbricerie mi sembra difficilmente equiparabile sia a un'associazione che a una fondazione, e vedo molte difficoltà nella sovrapposizione dei controlli pubblici determinati dalle disposizioni concordatarie - assegnati al Ministero dell'interno - con quelli che deriverebbero dall'assoggettamento alla disciplina del Codice del Terzo settore.

Trovo anche complesso equilibrare la presenza di attività gratuite di interesse generale con le attività secondarie e strumentali che le fabbricerie - almeno quelle più grandi - certamente svolgono con modalità imprenditoriali. Per iscriversi e permanere nel RUNTS, le fabbricerie dovrebbero dimostrare di svolgere interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio ai sensi della legge 23 gennaio 2004, n. 42 (unica attività di interesse generale loro ascrivibile), e comunque mantenere le attività amministrative proprie a un livello "secondario e strumentale", invertendo in qualche modo la priorità delle funzioni loro attribuite dalla legge pattizia.

15 - La plausibilità del ricorso da parte di alcune attuali fabbricerie alla qualificazione di "impresa sociale"

Mi sembra invece plausibile che le fabbricerie - almeno alcune - accedano allo statuto dell'impresa sociale, disciplinata dal Decreto legislativo n. 112 del 2017. Nonostante la legge dia per scontato che le imprese sociali siano concettualmente "Enti del Terzo settore", personalmente continuo a ravvisare una differenza fra gli "Enti del Terzo settore" disciplinati dal



Codice del Terzo settore, e le cosiddette “imprese del Terzo settore”. Ritengo che queste ultime integrino una fattispecie strumentale, sostanzialmente collegata all’esercizio di attività di interesse generale e al vincolo di non distribuzione degli utili, in modo più indipendente dalla finalità soggettiva, che deve comunque essere solidaristica, civica e di utilità sociale.

Tuttavia, rispetto agli altri “Enti del Terzo settore”, le imprese sociali sono maggiormente caratterizzate da modalità di gestione responsabili e trasparenti, tali da favorire il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività (così l’art. 1 del Decreto legislativo n. 112 del 2017). L’assunzione di tali specifici obblighi di trasparenza attrae le imprese sociali in una disciplina economicamente molto più favorevole rispetto a quella prevista sia per le imprese sia per gli (altri) “Enti del Terzo settore”, volta peraltro anche all’ottimizzazione e alla responsabilizzazione dei lavoratori: aspetto che trovo affatto congruente con la natura delle fabbricerie quali soggetti che gestiscono e valorizzano beni comuni.

In altre parole, i dubbi che ho sollevato in ordine alla qualificazione soggettiva delle attuali fabbricerie come “Enti del Terzo settore”, si stemperano davanti alla più evidente strumentalità economica determinata dall’assunzione della qualifica di “impresa sociale”; senza contare che l’assunzione di maggiori obblighi di trasparenza - insieme a una virtuosa responsabilizzazione dei lavoratori - costituirebbe un’ulteriore garanzia di meritorietà sociale dell’opera svolta dalle fabbricerie. Il ricorso alla disciplina delle imprese sociali le avvantaggerebbero attraverso benefici fiscali e una più pacifica gestione imprenditoriale, che peraltro già adesso caratterizza di fatto le fabbricerie maggiori.

Ovviamente, anche in questo caso le attuali fabbricerie dovrebbero adottare alcune modifiche statutarie, attribuendo la giusta importanza alla destinazione religiosa dei beni che amministrano. Sarebbe quindi auspicabile che queste modifiche fossero presentate all’approvazione del Ministero dell’interno dopo avere sviluppato un percorso di coinvolgimento dell’autorità ecclesiastica competente, che a sua volta non potrà non giovare di una raggiunta maggiore efficacia gestionale e amministrativa della fabbriceria.

16 - Conclusione

In conclusione, il Ministero dell’interno si troverà a dovere scegliere se approvare o meno eventuali nuovi statuti presentati dalle attuali



fabbricerie, operando di volta in volta un'accurata analisi che dovrà tenere conto delle singole specificità. In linea di principio, auspico che non venga ripetuto l'„errore Onlus” commesso nel passato. I soggetti più direttamente coinvolti dovrebbero tenere nel debito conto che la legge concordataria non pensa alle fabbricerie come enti perpetui, ma come strumenti speciali in grado di assicurare l'interesse collettivo per una corretta, trasparente ed efficace gestione del patrimonio di poche e ben determinate chiese.

Questo obiettivo può legittimamente essere raggiunto assegnando, alle fabbricerie che concretamente presentano i requisiti necessari, le agevolazioni previste per le imprese sociali, siano o non siano esse già state qualificate come Onlus. Per quanto fin qui esposto, dubito invece che le fabbricerie possano essere iscritte nel futuro Registro unico del Terzo settore, e quindi non approverei modifiche statutarie volte a ottenere questo potenziale risultato, anche quando fosse proposto da una delle cinque fabbricerie già Onlus.

The legal nature of “fabbricerie” in the light of the Third Sector Law reform

ABSTRACT: The “fabbricerie” (*fabrique* in French: untranslatable into English) are ancient institutions responsible for the administration of the asset of some particularly important churches (for example, cathedrals). For the most part, they administer an invaluable artistic and cultural heritage. However, their legal discipline is controversial, especially after the approval of the recent reform of the Third Sector. This contribution briefly reconstructs the situation and expresses an orientation contrary to their equivalence with the new “Enti del Terzo settore”, but inclined to the possibility to give them (*rectius*: to some of them) the qualification of “impresa sociale”.

Keywords:

Charities in Italy; Third Sector Law; Legal nature of religious subjects.