



**Paolo Moneta**

(già ordinario di Diritto canonico nell'Università degli Studi di Pisa,  
Dipartimento di Giurisprudenza)

## **Le fabbricerie, esempio di intesa tra autorità civile e autorità religiosa \***

**SOMMARIO:** 1. Crescente attenzione verso le fabbricerie e il loro organo di amministrazione - 2. Una recente sentenza del TAR Toscana sul consiglio di amministrazione delle fabbricerie - 3. La posizione del vescovo diocesano nei riguardi delle fabbricerie.

### **1 - Crescente attenzione verso le fabbricerie e il loro organo di amministrazione**

Una recente sentenza del Tribunale Amministrativo della Toscana, pubblicata il 12 giugno 2017, ci offre l'occasione per tornare sul tema delle fabbricerie, questi enti di natura particolare, che non si lasciano facilmente inquadrare nelle tradizionali tipologie degli enti ecclesiastici, né in quella degli enti civilistici. Le fabbricerie sono rette da una legislazione speciale che già nel 1929 fu oggetto di una normativa di derivazione concordataria<sup>1</sup>, che è stata ripresa dalla normativa successiva al nuovo Accordo del 18 febbraio 1984. Più precisamente, dopo una norma di natura transitoria che prevedeva la conservazione delle disposizioni precedentemente in vigore (art. 72 della legge 20 maggio 1985 n. 222), le fabbricerie hanno trovato la loro regolamentazione nel regolamento attuativo della legge ora citata, precisamente negli artt. 35-41 del d.p.r. 13 febbraio 1987, n. 33.

Si tratta di enti che svolgono una funzione di grande importanza: a esse è infatti in molti casi affidata la gestione di un patrimonio storico, artistico e culturale di inestimabile valore, spesso riconosciuto dall'Unesco come "Patrimonio dell'umanità". Basti pensare al complesso monumentale di Pisa (la cosiddetta "Piazza dei Miracoli"), costituito dalla cattedrale, la torre campanaria, il battistero e il camposanto, al Duomo di Milano, alla

---

\* Il contributo, non sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione negli *Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*.

La sentenza del Tar Toscana, sez. I, 12 giugno 2017 n. 793, è riportata in calce per comodità del lettore.

<sup>1</sup> Si tratta degli artt. 15 e 16 della legge 27 maggio 1929, n. 848, recante "Disposizioni sugli Enti ecclesiastici e sulle Amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto".



cattedrale di Santa Maria del Fiore a Firenze, alla Basilica di San Marco a Venezia e a tante altre.

Nonostante questi compiti di enorme rilevanza culturale e religiosa svolti dalle fabbricerie, esse sono rimaste per lungo tempo in ombra, quasi appartate, poco conosciute e anche poco studiate dalla dottrina specialistica. Da qualche tempo la situazione è però cambiata. Le fabbricerie hanno preso maggiore coscienza dell'importanza, e della conseguente responsabilità, delle loro funzioni, hanno cercato di aprirsi al territorio in cui operano, di non limitarsi a una gestione meramente conservativa degli edifici a esse affidati, ma di sviluppare al massimo le potenzialità culturali di cui sono dotati. Si è così assistito all'organizzazione di mostre e stagioni di concerti di musica sacra<sup>2</sup>, alla ristrutturazione e al riallestimento di musei e collezioni d'arte<sup>3</sup>, che hanno portato a una intensa valorizzazione e a una più diffusa fruizione di edifici e oggetti storico-artistici di inestimabile valore.

Per dare maggiore visibilità e maggior forza al loro operato, le fabbricerie si sono riunite in associazione, l'*Associazione delle Fabbricerie d'Italia*, che consente di instaurare un collegamento stabile tra questi enti, con un utile scambio di esperienze, progetti, modalità operative di gestione. Nel contempo si sono stabiliti legami con le fabbricerie presenti nei Paesi dell'Unione europea, i cui rappresentanti, già da qualche anno, si riuniscono in un Congresso annuale dedicato a una materia di particolare rilievo per l'attività che esse sono chiamate a svolgere<sup>4</sup>.

Grazie al collegamento che si è instaurato tra le fabbricerie italiane, tramite la loro Associazione, si è potuti arrivare alla stipulazione di un *Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale delle Fabbricerie*, che ha consentito di creare una regolazione unica e unificante del rapporto di lavoro del personale dipendente da questi enti, al quale veniva in

---

<sup>2</sup> Si possono ricordare la stagione di concerti *Anima mundi* organizzata con cadenza annuale dall'Opera della Primaziale Pisana con la direzione artistica di Sir Eliot Gardiner o quella organizzata dall'Opera di Santa Maria del Fiore di Firenze *O flos colende*, che si propone, come una delle sue principali finalità, quella di far conoscere al pubblico un patrimonio musicale dimenticato, per lo più legato alla storia cittadina, in buona parte custodito nel prezioso Archivio Musicale della stessa Opera.

<sup>3</sup> Com'è recentemente avvenuto per il Museo dell'Opera del Duomo a Firenze o sta avvenendo per il Museo dell'Opera di Pisa, attualmente sottoposto a un radicale rifacimento.

<sup>4</sup> Si sono così tenuti congressi dedicati alle *Esperienze di gestione a confronto* (2011), alla *Conservazione programmata* (2012), alla *Conservazione delle vetrate* (2013), al *Patrimonio pittorico* (2014), al *Patrimonio scultoreo* (2015), *Alle Nuove tecnologie nelle Cattedrali europee* (2016).



precedenza applicata una pluralità di contratti collettivi mutuati dai settori più diversi, di natura privata o pubblicistica.

In questo contesto non stupisce che sia andato crescendo anche un interesse del mondo politico per le fabbricerie, in particolare per l'organismo preposto alla loro amministrazione. Riguardo a questo, il già ricordato regolamento di esecuzione della legge n. 222 del 1985, sugli enti ecclesiastici (il d.p.r. n. 33 del 13 febbraio 1987) prevede che

“Le fabbricerie delle chiese cattedrali e di quelle dichiarate di rilevante interesse storico o artistico sono composte da sette membri, nominati per un triennio, due dal vescovo diocesano e cinque dal Ministro dell'interno sentito il vescovo stesso” (art. 35, primo comma).

Il consiglio di amministrazione così formato elegge al proprio interno un presidente a norma dello statuto o del regolamento, che viene nominato dal Ministro dell'interno (art. 35, terzo comma).

Gli statuti delle varie fabbricerie riprendono puntualmente questa disposizione, talora con l'esplicita previsione che i membri del consiglio di amministrazione allo scadere del triennio possono essere confermati, come avviene, ad esempio, per lo statuto dell'Opera della Primaziale Pisana, per quello dell'Opera di Santa Maria del Fiore di Firenze, per quello dell'Opera di Santa Croce di Firenze, per quello della Fabbriceria della Chiesa Cattedrale Monumentale di S. Stefano Martire in Pavia.

Lo stesso d.p.r. n. 33 del 1987 (puntualmente ripreso da tutti gli statuti) prevede espressamente che tutti i componenti del consiglio svolgono il loro incarico senza alcun compenso (art. 35, quarto comma), ma questo non ha distolto dal patrocinare o sostenere la nomina di persone gradite a certi esponenti delle varie formazioni politiche. Questa aspettativa ha reso più difficile quell'intesa tra autorità civile e autorità religiosa che è alla base della disciplina normativa di questi enti. La natura delle funzioni da essi svolta comporta infatti una stretta connessione tra l'aspetto religioso e culturale (di stretta pertinenza dell'autorità ecclesiastica) e quello storico artistico (riguardante più strettamente l'autorità civile): connessione che postula un'intesa fra le due autorità tale da consentire una gestione il più possibile concorde e unitaria dei compiti demandati alle fabbricerie.

## **2 - Una recente sentenza del TAR Toscana sul consiglio di amministrazione delle fabbricerie**

La situazione a cui abbiamo ora brevemente accennato ha reso più problematico il conseguimento di una unitarietà di intenti tra le due autorità, tanto da sfociare - nei riguardi di una delle più importanti



fabbricerie italiane, l'Opera della Primaziale Pisana - in un aperto contenzioso dinanzi all'organismo di giustizia amministrativa.

L'iniziativa giudiziaria è stata presa dall'Arcivescovo diocesano che ha impugnato dapprima l'inerzia del Ministro dell'interno che non provvedeva al rinnovo del consiglio di amministrazione della fabbrica ormai scaduto e, successivamente, il decreto con cui il Ministro aveva provveduto a tale rinnovo, ma soltanto "per la durata di un anno". Tale ridotta durata temporale, rispetto ai tre anni previsti, come abbiamo visto, dalla normativa di riferimento, doveva essere considerata, come si legge nel decreto, come una proroga del precedente consiglio "per un congruo periodo di tempo utile ad addivenire a una soluzione condivisa".

Il ricorso è stato accolto dal Tribunale amministrativo. "Da una piana lettura della norma - si legge nella sentenza - emerge indiscutibilmente che la durata del mandato non può essere inferiore a tre anni" e che le ragioni addotte dal Ministro "non potevano forzare il carattere tassativo e vincolante della norma, anche con riferimento alla durata dell'incarico dei componenti il consiglio dell'ente". Il Tar ha di conseguenza annullato il provvedimento impugnato che limitava a un anno il suddetto incarico<sup>5</sup>.

Nel risolvere agevolmente e in modo incontestabile la questione, il Tribunale amministrativo ha colto l'occasione per precisare alcuni aspetti del regime giuridico riguardante le fabbricerie<sup>6</sup>. Innanzitutto il tribunale conferma (sia pure limitandosi a una mera affermazione) la loro natura di enti di diritto privato. Si tratta di una questione che è stata a lungo dibattuta e che ha trovato una soluzione ormai consolidata in seguito al parere del Consiglio di Stato del 28 settembre 2000 n. 289. Sulla base di questa qualificazione le fabbricerie non hanno avuto difficoltà a essere riconosciute come ONLUS e di fruire di conseguenza del regime agevolato riservato a questi enti<sup>7</sup>. Anche il rapporto di lavoro riguardante i dipendenti delle fabbricerie non viene assimilato a un rapporto di pubblico impiego, ma a un rapporto di natura privatistica che presenta una propria speciale

---

<sup>5</sup> Il Ministro dell'Interno ha tempestivamente ottemperato alla decisione del giudice amministrativo rettificando il precedente decreto con la nomina del Consiglio di amministrazione per la durata di tre anni. L'Avvocatura dello Stato aveva infatti osservato che "La sentenza appare corretta e conforme al dato normativo, cosicché non paiono residuare margini per poter procedere con la sua impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato".

<sup>6</sup> Per un ampio studio su questi particolari enti rimandiamo al *Quaderno* edito dall'Opera della Primaziale Pisana, *La natura giuridica delle fabbricerie*, che raccoglie gli atti di una giornata di studio svoltasi a Pisa il 4 maggio 2004.

<sup>7</sup> Risulta che abbiano ottenuto il riconoscimento come Onlus diverse fabbricerie, come, ad esempio, l'Opera della Primaziale Pisana, l'Opera di Santa Maria del Fiore di Firenze, l'Opera del Duomo di Orvieto, la Procuratoria di San Marco di Venezia.



autonomia. E già abbiamo visto come sia stato stipulato, a iniziativa dell'Associazione delle fabbricerie italiane, un contratto nazionale riguardante specificamente il personale di questi particolari enti.

Un altro punto che la sentenza in oggetto mette in luce, con più ampia argomentazione, è quello della legittimazione del vescovo a impugnare il decreto di nomina del consiglio di amministrazione della fabbriceria. In effetti il vescovo interviene nella vita istituzionale delle fabbricerie soltanto in alcuni particolari momenti: con la nomina di due componenti del consiglio; con la formulazione di un parere preventivo in merito alla nomina degli altri cinque componenti, che viene attuata dal Ministro dell'interno, *sentito* lo stesso vescovo; con un altro parere preventivo in ordine all'approvazione degli statuti, che devono essere approvati dal Ministro dell'interno, *sentito* il vescovo diocesano (art. 35 d.p.r. n. 33 del 1987). Secondo la tesi svolta dall'Avvocatura dello Stato dinanzi al Tar, il vescovo avrebbe l'astratta titolarità del rapporto dedotto in giudizio soltanto per la nomina dei due componenti di sua spettanza e non per la nomina degli altri cinque atteso che essi sono scelti dal Ministro, sia pure previo parere obbligatorio, ma non vincolante, dello stesso vescovo. E come avviene per tutti i soggetti che nell'ambito di un procedimento amministrativo sono chiamati a rendere un parere non vincolante, essi "non possono insorgere avverso la decisione finale dell'Autorità preposta".

Il Tar respinge questa prospettazione dell'Avvocatura sulla base di due considerazioni. La prima attiene alle stesse funzioni demandate alle fabbricerie: queste non solo hanno "il compito di gestire la manutenzione di un edificio di proprietà ecclesiastica, ma anche di curare l'amministrazione delle spese per il culto che nell'edificio si svolge sotto la direzione arcivescovile". Egli ha quindi "un interesse proprio al corretto funzionamento di questo ente". Si può anche in aggiunta osservare che non si può tracciare una precisa linea divisoria tra funzione di gestione, conservazione, restauro e miglioramento del patrimonio storico-artistico e funzione attinente al culto e all'aspetto religioso. Il vescovo, in quanto rappresentante delle esigenze di culto, non può essere indifferente nei riguardi dell'attività riguardante gli immobili dove tale attività si svolge. Egli può quindi essere considerato titolare di un interesse qualificato nei riguardi di tutta l'attività demandata alle fabbricerie.

La seconda argomentazione svolta dal Tar per riconoscere la legittimazione del vescovo a proporre ricorso contro il decreto ministeriale è di natura più tecnica: riguarda la specifica natura dell'atto di nomina dei componenti del consiglio di amministrazione della fabbriceria. Tale atto, osserva il tribunale,



“non si atteggia come atto plurimo, ossia come atto caratterizzato dal fatto di contenere una pluralità di autonome e separate determinazioni amministrative, concernenti una pluralità di altrettanto specifici destinatari che si trovano occasionalmente riuniti in un unico provvedimento”.

Nel caso “è invece evidente l'unitarietà del provvedimento e la sua attitudine a regolare con la medesima efficacia la nomina di tutti i componenti dell'organo di amministrazione dell'ente”. Non si può quindi scindere l'atto di competenza del vescovo (nomina di due membri) e atto di competenza ministeriale (nomina di cinque membri, sentito il vescovo): si tratta di un provvedimento unico, “talché la sua eventuale caducazione non potrebbe che produrre effetti nei confronti di tutti i soggetti che vi sono contemplati”.

### 3 - La posizione del vescovo diocesano nei riguardi delle fabbricerie

Questa impostazione del provvedimento di nomina in termini rigorosamente unitari induce ad alcune considerazioni sulla posizione che la normativa sulle fabbricerie riserva al vescovo. Egli, come abbiamo visto, provvede direttamente alla nomina di due consiglieri e deve essere sentito dal ministro prima che questo proceda alla nomina degli altri cinque. Il fatto che la norma preveda la semplice audizione del vescovo (*sentito*) e non parli di intesa o consenso da parte di questa autorità sembra in effetti portare a configurare l'intervento del vescovo come un *parere obbligatorio ma non vincolante*, così come è stato considerato dall'Avvocatura dello Stato nel ricorso di cui ci stiamo occupando.

Ma questa qualificazione dell'intervento del vescovo, sia pure formalmente corretta, non tiene conto del più ampio contesto in cui si situano le fabbricerie e le specifiche finalità che esse sono chiamate a perseguire. È vero che tali enti, come prevede espressamente la normativa di riferimento (art. 37 del d.p.r. n. 33 del 1987), non devono avere “alcuna ingerenza nei servizi di culto”, ma basta scorrere le competenze che la stessa disposizione affida alle fabbricerie<sup>8</sup> per avere chiara conferma di quanto abbiamo prima osservato: che esiste una stretta e inscindibile connessione tra finalità riconducibili alla gestione storico-artistica e quelle riguardanti più specificamente il culto.

---

<sup>8</sup> La disposizione citata prevede infatti che spetta alla fabbriceria “provvedere alla spese di manutenzione e di restauro della chiesa e degli stabili annessi ...”; “amministrare i beni patrimoniali destinati a spese di ufficiatura e di culto ...”; “provvedere alle spese per arredi, suppellettili e impianti necessari alla chiesa e alla sacristia ...”.



Proprio in considerazione di questo aspetto, va pienamente condivisa la prospettazione del Tar in termini di atto unitario a proposito della nomina dei membri del consiglio di amministrazione, senza neppure distinguere tra la nomina di competenza del vescovo (due membri) e quella di competenza del Ministro (cinque membri).

Questa unitarietà dell'atto, in vista di una finalità sostanzialmente unitaria, porta a ritenere che l'intervento del vescovo non si riduce alla formulazione di un semplice parere non vincolante, ma acquista un significato più ampio, che postula una sostanziale intesa fra le due autorità nella nomina dei membri del consiglio di amministrazione. Pur spettando formalmente al Ministro la decisione finale, non sarebbe quindi conforme allo spirito di tutta questa materia una nomina ministeriale che non tenesse in alcun conto le prospettazioni avanzate dal vescovo o che addirittura procedesse in aperto dissenso da questa autorità.

Una chiara conferma dell'impostazione ora delineata è data dalla considerazione degli statuti che regolamentano l'attività di questi enti. Il già più volte ricordato d.p.r. n. 33 del 1987 dispone che le fabbricerie delle chiese cattedrali e di quelle dichiarate di rilevante interesse storico artistico (ossia di quelle di cui ci stiamo ora specificamente occupando) "sono rette da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'interno, sentito il vescovo diocesano" (art. 35, primo comma).

La lettura degli statuti fa agevolmente comprendere che essi presuppongono una sostanziale intesa fra le due autorità e, di conseguenza, l'assegnazione al vescovo di un ruolo non meramente consultivo nei confronti dell'autorità civile. Particolarmente significative a questo proposito sono quelle disposizioni che prevedono alcuni requisiti e doti personali richiesti per essere nominati membri del consiglio d'amministrazione. Si prevede così che i membri debbano essere scelti tra

"concittadini di specchiata moralità, di ottima condotta e professanti la religione cattolica"; tra "persone di specchiata moralità, di ottima condotta e professanti la religione cattolica"; "tra cittadini di specchiata moralità professanti la religione cattolica"<sup>9</sup>.

Specialmente quest'ultimo requisito della professione della fede cattolica è richiesto in diversi altri statuti delle fabbricerie<sup>10</sup>.

Orbene, si può pensare che il Ministro dell'interno (che ben conosce gli statuti, avendoli preventivamente approvati) sia in grado di valutare che le persone che intende nominare come consiglieri abbiano doti di specchiata

---

<sup>9</sup> Così prevedono, rispettivamente, gli statuti dell'Opera della Primaziale Pisana, dell'Opera di Santa Maria del Fiore di Firenze, dell'Opera della Metropolitana di Siena.

<sup>10</sup> Come, ad esempio, gli statuti dell'Opera del Duomo di Orvieto



moralità e di ottima condotta, ma non certo il fatto che essi siano professanti la religione cattolica. Questo requisito non può che essere rimesso alla valutazione di un'autorità religiosa (il vescovo) e non certo a quella di un funzionario di uno Stato che considera quale principio supremo del suo assetto costituzionale il principio di laicità<sup>11</sup>.

Negli statuti delle fabbricerie si rinvencono altre disposizioni che assegnano determinate prerogative al vescovo diocesano anche nella gestione di questi enti. Tali prerogative non potrebbero essere efficacemente svolte se non vi fosse una sintonia di fondo tra questa autorità e l'organo di amministrazione di questi enti, sintonia che potrebbe essere sin dall'inizio compromessa da nomine di consiglieri che non tenessero nel debito conto il parere del vescovo. Si possono in tal senso citare le disposizioni che prevedono l'assenso del vescovo per gli atti che eccedono l'ordinaria amministrazione<sup>12</sup> o, ancor più, quelle che prevedono che il personale dipendente debba "avere il gradimento del Vescovo Diocesano e del capitolo della Basilica Cattedrale"<sup>13</sup>.

Si conferma così ancora una volta l'esigenza che l'atto di nomina dei membri del consiglio delle fabbricerie avvenga sulla base di un'intesa fra autorità civile e autorità religiosa<sup>14</sup>. Questa intesa è richiesta dalla stessa peculiare natura delle fabbricerie e dalle finalità che a esse sono tradizionalmente assegnate. Più in generale, l'esperienza concreta dimostra che per una efficace e fruttuosa gestione delle fabbricerie è di estrema importanza l'esistenza di una profonda sintonia tra le due autorità, nella consapevolezza che i beni di inestimabile valore che vengono amministrati richiedono una considerazione unitaria, che tenga costantemente presenti gli aspetti storico-artistici e quelli riguardanti il culto.

---

<sup>11</sup> La Corte costituzionale ha più volte fatto riferimento al principio di laicità come a uno dei *principi supremi* del nostro ordinamento costituzionale. Si veda, in particolare, la sentenza 12 aprile 1989, n. 203.

<sup>12</sup> Tale previsione è contenuta, ad esempio, negli statuti della Veneranda Fabbrica del Duomo di Milano e della Procuratoria di San Marco di Venezia. Lo statuto della Fabbriceria della Chiesa Monumentale di S. Stefano Martire in Pavia per il compimento degli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione richiede l'autorizzazione governativa, da concedersi sentita la competente Autorità ecclesiastica.

<sup>13</sup> Così prevede lo statuto della Fabbriceria della Basilica Cattedrale di Parma.

<sup>14</sup> È significativo, per l'ordine di idee che stiamo sostenendo, che lo Statuto della Procuratoria di San Marco, pur riprendendo la disposizione legislativa che prescrive di *sentire* il vescovo per la nomina governativa dei cinque componenti del Consiglio, elencando le prerogative del Patriarca (è questo, com'è noto, il titolo tradizionalmente assunto dall'arcivescovo di Venezia), oltre a quella di provvedere alla nomina di due membri della Procuratoria, inserisce quella di "esprimere il *concerto* sulla nomina dei restanti cinque membri", manifestando così chiaramente l'esigenza che vi sia una intesa tra le due autorità.



Publicato il 12/06/2017

N. 00793/2017 REG.PROV.COLL.  
N. 01293/2016 REG.RIC

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**  
**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1293 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Giovanni Paolo Benotto, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Merusi, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Gesess in Firenze, lungarno A. Vespucci 20;

*contro*

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, U.T.G. - Prefettura di Pisa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distr.le dello Stato, presso cui domiciliato in Firenze, via degli Arazzieri 4;

*per l'accertamento*

dell'illegittimità dell'inerzia del Ministro degli Interni sul procedimento per il rinnovo della Deputazione (Consiglio di Amministrazione) dell'Opera della Primaziale Pisana, scaduta in data 15.04.2016, nonché dell'illegittimità del silenzio serbato sull'atto notificato il 7.07.2016, con cui il ricorrente intimava al predetto Ministro a provvedere all'emanazione del decreto di nomina del Consiglio di Amministrazione.

e con i motivi aggiunti depositati in data 9.12.2016,

per l'annullamento parziale,

del decreto del Ministro dell'Interno 25.11.2016, comunicato dal Prefetto di Pisa in data 2.12.2016, con il quale il Ministro dell'Interno ha rinnovato il Consiglio di Amministrazione della fabbrica "Opera della Primaziale Pisana" per la durata di un anno a far data dal 25.11.2016

e per accertare,

che la durata in carica dei membri del Consiglio di Amministrazione della fabbrica non è limitata ad un anno, bensì a tre anni, così come stabilito dall'art. 35 del D.P.R. 13.02.1987, n. 33 di esecuzione della L. 20.05.1985, n. 222 a sua volta esecutiva del Concordato Lateranense dello Stato italiano con la Santa Sede ratificato con L. 25.03.1985, n. 121 e confermato con l'Opera della Primaziale Pisana dal suo Statuto all'art. 3, il quale, ripetendo quanto stabilito dall'art. 35 D.P.R. 33/1987, prevede che i Consiglieri di Amministrazione sono nominati per un triennio, due dall'ordinario diocesano e cinque dal Ministro dell'Interno.



Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di U.T.G. -  
Prefettura di Pisa;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2017 il dott. Bernardo Massari  
e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, nella qualità di Arcivescovo della Diocesi di Pisa cui è attribuito il potere di nomina di due dei componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Opera della Primaziale Pisana (fabbriceria la cui organizzazione è disciplinata dall'art. 35 della l. n. 222/1985), intimava al Ministero dell'Interno di provvedere all'emanazione del decreto di nomina dei restanti membri.

1.1. Avverso il silenzio serbato dall'amministrazione il ricorrente proponeva il ricorso all'esame chiedendo l'illegittimità dell'inerzia del Ministero attraverso l'azione di cui all'art. 117 c.p.a.

2. Nelle more del processo il Ministero dell'interno emanava il decreto in epigrafe con cui disponeva la nomina dei cinque membri di propria competenza nel Consiglio di Amministrazione della fabbriceria, peraltro solo per la durata di un anno a far data dal 25.11.2016.

Tale atto veniva contestato con i motivi aggiunti, depositati il 9 dicembre 2016, e se ne chiedeva l'annullamento, nonché l'accertamento della durata triennale della carica, così come stabilito dall'art. 35 del D.P.R. 13.02.1987, n. 33.

L'intimato Ministero si costituiva in giudizio eccependo l'inammissibilità del gravame ed opponendosi comunque al suo accoglimento.

Nell'udienza pubblica del 10 maggio 2017 il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

3. In via preliminare va scrutinata l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'amministrazione resistente.

Secondo l'Avvocatura erariale, infatti, il ricorrente sarebbe parzialmente privo di legittimazione attiva e non avrebbe in ogni caso interesse a contestare il provvedimento impugnato. Ciò in quanto, in forza dell'art. 35 D.P.R. n. 33/1987, il Vescovo sarebbe titolare del potere di nomina di solo due dei sette membri della fabbriceria e per la nomina di questi egli avrebbe l'astratta titolarità del rapporto dedotto in giudizio, mentre per gli altri 5 tale posizione non sarebbe rinvenibile atteso che essi sono scelti dal Ministro, previo parere obbligatorio e non vincolante del Vescovo. Dunque egli non sarebbe legittimato a dolersi della loro nomina per solo un anno (così come tutti i soggetti che nell'ambito di un procedimento amministrativo sono chiamati a rendere un parere non vincolante non possono insorgere avverso la decisione finale dell'Autorità preposta).

3.1. La tesi non può essere condivisa.

Va in primo luogo osservato che il Vescovo risulta legittimato ad impugnare il decreto di nomina del Consiglio di Amministrazione dell'Opera primaziale in



quanto titolare di un interesse proprio al corretto funzionamento di un ente di diritto privato, quali sono le fabbricerie, che, non solo ha il compito di gestire la manutenzione di un edificio di proprietà ecclesiastica, ma anche di curare l'amministrazione delle spese per il culto che nell'edificio si svolge sotto la direzione arcivescovile.

3.2. Occorre poi rilevare che l'atto in contestazione non si atteggia come atto plurimo, ossia come un atto caratterizzato dal fatto di contenere una pluralità di autonome e separate determinazioni amministrative, concernenti una pluralità di altrettanto specifici destinatari che si trovano occasionalmente riunite in unico provvedimento, ma che avrebbero potuto assumere anche la veste di tanti separati provvedimenti quanti sono i singoli destinatari del predetto atto (T.A.R. Lazio, sez. III, 29 aprile 2016 n. 4873).

Sul piano processuale da detta configurazione discenderebbe che gli effetti di un possibile annullamento giurisdizionale di un atto qualificato come atto c.d. plurimo, non potrebbero che riguardare esclusivamente coloro che hanno impugnato tale atto, proprio per la rilevata circostanza, che ne costituisce peraltro esattamente l'elemento strettamente caratterizzante, che questo può essere scomposto in tanti provvedimenti individuali aventi analogo contenuto dispositivo quanti sono i suoi destinatari effettivi (Cons. St., sez. V, 10 settembre 2014 n. 4587; id. sez. IV, 12 giugno 2009 n. 3694).

3.3. Nel caso di specie è invece evidente l'unitarietà del provvedimento e la sua attitudine a regolare con la medesima efficacia la nomina di tutti i componenti dell'organo di amministrazione dell'ente, di talché la sua eventuale caducazione non potrebbe che produrre effetti nei confronti di tutti i soggetti che vi sono contemplati.

4. Nel merito il ricorso è fondato.

L'art. 35 D.P.R. n. 33/1987 dispone infatti che *"Le fabbricerie delle chiese cattedrali e di quelle dichiarate di rilevante interesse storico o artistico sono composte da sette membri, nominati per un triennio, due dal vescovo diocesano e cinque dal Ministro dell'Interno sentito il vescovo stesso"*.

Da una piana lettura della norma emerge indiscutibilmente che la durata del mandato non può essere inferiore a tre anni. Né possono assumere rilievo a tal fine le argomentazioni spese dalla difesa erariale secondo cui il provvedimento troverebbe la sua spiegazione nell'intendimento del Ministero di procedere ad una rotazione degli incarichi in questione, per la quale non si sarebbe potuto al momento raggiungere un'intesa con il Vescovo, il che avrebbe indotto l'amministrazione a contrarre la durata del mandato.

Per un verso, infatti, tali motivazioni sono state espresse solo a posteriori e, dunque, pacificamente non potrebbero valere a superare il difetto motivazionale dell'atto avverso; per altro verso, in ogni caso, non pare che le ragioni appena riferite sarebbero in grado di forzare il carattere tassativo e vincolante della norma anche con riferimento alla durata dell'incarico dei componenti del consiglio dell'ente.

5. Per le ragioni che precedono il ricorso va pertanto accolto potendo le spese del giudizio trovare integrale compensazione attesa l'assoluta novità della questione trattata.



**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere, Estensore

Gianluca Bellucci, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Bernardo Massari**

**IL PRESIDENTE**  
**Armando Pozzi**

IL SEGRETARIO