

## Le fabbricerie nella legislazione concordataria\*

di Mauro Rivella

Direttore dell'Ufficio Nazionale per i problemi giuridici della CEI

SOMMARIO: 1. Le fonti normative. 2. È possibile costituire nuove fabbricerie? 3. Enti pubblici, enti ecclesiastici? 4. Le fabbricerie come ONLUS

### 1. Le fonti normative

Alle fabbricerie è espressamente dedicato l'art. 72 delle *Norme sugli enti e i beni ecclesiastici*, approvate con Protocollo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede firmato a Roma il 15 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 20 maggio 1985, n. 206, e tradotte nei rispettivi ordinamenti con legge 20 maggio 1985, n. 222, e con decreto del Segretario di Stato del 3 giugno 1985.

Ho volutamente indicato così quella che ordinariamente – e, d'ora in poi, anche in questo contributo – viene citata come la legge n. 222/1985, per ricordare che non si tratta di una normativa unilaterale dello Stato, pur finalizzata a dare attuazione a intese pattizie, ma di norme formulate da un'apposita commissione paritetica, istituita ai sensi dell'art. 7, n. 6, dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense del 18 febbraio 1984, distintamente recepite nell'ordinamento canonico e in quello statale, di cui perciò fanno parte a uguale titolo.

Quanto al merito, l'art. 72, rubricato sotto il titolo IV, "Disposizioni finali", recita al primo comma:

«Le fabbricerie esistenti continuano a essere disciplinate dagli articoli 15 e 16 della legge 27 maggio 1929, n. 848, e dalle altre disposizioni che le riguardano. Gli articoli da 33 a 51 e l'articolo 55 del regolamento approvato con regio decreto 2 dicembre 1929, n. 2262, nonché il regio decreto 26 settembre 1935, n. 2032, e successive modificazioni, restano applicabili fino all'entrata in vigore delle disposizioni per l'attuazione delle presenti norme».

In buona sostanza, per quanto concerne le fabbricerie la legge n. 222/1985 rimanda specificamente a due articoli della legge di attuazione del Concordato del

---

\* Intervento tenuto nella giornata di studio "Le fabbricerie, diritto, cultura, religione" (Ravenna, 10 dicembre 2005), promossa dalla Prefettura di Ravenna e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

1929 in materia di enti ecclesiastici e di amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto, nonché genericamente alle altre disposizioni della medesima legge che toccano lo stesso ambito. Quanto poi alla vigenza degli articoli del regolamento di esecuzione della legge n. 848/1929 concernenti le fabbricerie e di un regio decreto del 1935 che vi apportò alcune modifiche, essa è venuta meno con l'entrata in vigore del regolamento di esecuzione della legge n. 222/1985, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1987, n. 33. Il nuovo regolamento dedica alle fabbricerie gli artt. 35-41, a loro volta parzialmente modificati dal decreto del Presidente della Repubblica 1 settembre 1999, n. 337.

È opportuno riportare integralmente il secondo e il terzo comma dell'art. 15 della legge n. 848/1929, che delimitano il concetto di fabbriceria e ne indicano la finalità precipua:

«Sotto il nome di fabbriceria si comprendono tutte le amministrazioni le quali, con diverse denominazioni, di fabbriche, opere, maramme, cappelle, ecc., provvedono, in forza delle disposizioni vigenti, all'amministrazione dei beni delle chiese ed alla manutenzione dei rispettivi edifici.

Ove esistano le fabbricerie, queste provvedono all'amministrazione del patrimonio e dei redditi delle chiese e alla manutenzione dei rispettivi edifici, senza alcuna ingerenza nei servizi di culto».

L'art. 16 demanda al Ministero per la giustizia e gli affari di culto, a cui è subentrato, in forza del regio decreto-legge 19 agosto 1932, n. 1080, convertito nella legge 6 aprile 1933, n. 455, il Ministero dell'interno, la vigilanza e la tutela sull'amministrazione delle chiese aventi una fabbriceria, da esercitarsi d'intesa con l'autorità ecclesiastica nei modi e con le forme stabilite in via regolamentare.

A sua volta il dPR n. 33/1987 stabilisce all'art. 35 la composizione e la durata del consiglio delle fabbricerie delle chiese cattedrali e di quelle dichiarate di rilevante interesse storico o artistico<sup>1</sup> e del consiglio delle restanti fabbricerie<sup>2</sup>; fissa le modalità per l'elezione del presidente e la gratuità delle cariche. L'art. 36 determina le incompatibilità per affinità o consanguineità<sup>3</sup>.

Di particolare interesse è l'art. 37, che al primo comma indica nel dettaglio le competenze della fabbriceria:

---

<sup>1</sup> Sette membri, nominati per un triennio, due dal vescovo diocesano e cinque dal Ministro dell'interno, sentito il vescovo stesso. Lo statuto è approvato con decreto del Ministro dell'interno, sentito il vescovo diocesano.

<sup>2</sup> Cinque membri, fra cui il parroco o il rettore della chiesa, e altri quattro membri nominati per un triennio dal prefetto, d'intesa con il vescovo diocesano. Il regolamento è approvato dal prefetto, sentito il vescovo diocesano.

<sup>3</sup> Non può essere nominato fabbricere chi ha rapporti d'interesse proprio o del coniuge o dei parenti o affini sino al quarto grado di parentela. Non possono essere contemporaneamente membri della stessa fabbriceria coniugi o parenti o affini entro il terzo grado.

«Spetta alla fabbriceria, senza alcuna ingerenza nei servizi di culto:

- a) provvedere alle spese di manutenzione e di restauro della chiesa e degli stabili annessi e all'amministrazione dei beni patrimoniali e delle offerte a ciò destinati;
- b) amministrare i beni patrimoniali destinati alle spese di ufficiatura e di culto, salvo, per quanto riguarda l'erogazione delle relative rendite, il disposto dei successivi commi;
- c) provvedere alle spese per arredi, suppellettili ed impianti necessari alla chiesa e alla sacrestia e ad ogni altra spesa che grava per statuto sul bilancio della fabbriceria».

Il secondo comma precisa che le rendite destinate a spese di ufficiatura e di culto sono iscritte nel bilancio della fabbriceria tra le partite di giro e sono annualmente versate a chi rappresenta la chiesa o l'ente cui la chiesa è annessa. Il terzo comma individua la modalità per determinare la misura delle rendite con destinazione indeterminata o mista da erogare per i fini di culto<sup>4</sup>.

L'art. 38 definisce le competenze del presidente che, ai sensi dell'art. 39, primo comma, deve trasmettere al prefetto, entro il 31 gennaio, il conto consuntivo dell'anno precedente, ed entro il 30 novembre, il bilancio di previsione dell'anno successivo. Il terzo comma dell'art. 39 detta norme circa il commissariamento della fabbriceria, che, ai sensi del quarto comma, non può durare più di un anno.

L'art. 40, che regolamentava l'autorizzazione governativa sugli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, è stato abrogato dal DPR n. 337/1999.

L'art. 41 stabilisce che si proceda alla soppressione della fabbriceria qualora essa non disponga più di beni da amministrare, distinguendo nel primo comma il caso della fabbriceria dotata di personalità giuridica<sup>5</sup> e nel secondo comma quello in cui ne è priva<sup>6</sup>.

In linea generale, possiamo affermare che il regolamento di attuazione del 1987 non si discosta nella sostanza dalla normativa del 1929 e del 1935, pur non prevedendo più per il fabbricere la qualità confessionistica di «professante la religione cattolica», stabilendo il carattere elettivo del presidente e dando maggior rilievo allo statuto e al regolamento delle fabbricerie. Il controllo amministrativo è reso più frequente, diventando annuale anziché triennale, e si stabilisce la distinzione tra fabbricerie maggiori e minori.

Da questa sommaria ricognizione normativa possiamo anzitutto rilevare come, nella sistemica della legge n. 222/1985, e quindi nella logica di attuazione degli Accordi di Villa Madama, la tematica delle fabbricerie risulti in certo modo mar-

---

<sup>4</sup> Si tratta di una quota pari alla percentuale media delle somme effettivamente impiegate per i fini di culto nel quinquennio 1981-1985 o, in mancanza della relativa documentazione, del cinquanta per cento delle rendite.

<sup>5</sup> Essa continua ad amministrare i beni di sua proprietà e quelli di cui all'art. 37 anche se la chiesa perde la personalità giuridica.

<sup>6</sup> Essa cessa di esistere se la chiesa perde la personalità giuridica ovvero se non vi sono più beni da amministrare a norma dell'art. 37.

ginale, se non addirittura residuale, rispetto alle problematiche degli enti e dei beni ecclesiastici: ciò emerge con evidenza se consideriamo il fatto che il titolo IV della legge concerne, oltre che le fabbricerie, il clero palatino, l'inquadramento delle confraternite esistenti al 7 giugno 1929 e le cessioni e ripartizioni previste dal Concordato lateranense e non ancora eseguite.

## 2. È possibile costituire nuove fabbricerie?

È possibile ipotizzare oggi la costituzione di nuove fabbricerie?

Bisogna anzitutto notare che il codice di diritto canonico del 1983 non conosce più la figura del *consilium fabricae Ecclesiae*, prevista e disciplinata dai cann. 1183-1184 del codice del 1917<sup>7</sup>. L'attuale disciplina canonica affida la cura della chiesa parrocchiale e l'amministrazione dei beni relativi al parroco (cf. can. 532), assistito dal consiglio parrocchiale per gli affari economici (cf. can. 537); nel caso di chiesa capitolare o annessa a una casa religiosa, al capitolo o al superiore religioso competente; nel caso di chiesa rettoriale, al rettore, nominato, confermato o istituito dal vescovo diocesano (cf. cann. 556-557). Se la chiesa ha personalità giuridica, si applica il can. 1280, che dispone che ogni persona giuridica abbia il proprio consiglio per gli affari economici o almeno due consiglieri, che coadiuvino l'amministratore a norma degli statuti.

A favore della tesi che non sia più possibile costituire nuove fabbricerie depone non solo il rilievo che tanto il consiglio parrocchiale per gli affari economici quanto il consiglio per gli affari economici della chiesa rettoriale sono istituti affatto diversi dagli organi previsti dall'art. 72 della legge n. 222/1985, ma anche il fatto che sarebbe inconcepibile oggi ipotizzare che lo Stato costituisca di propria iniziativa nuovi "enti a dispetto" della Chiesa, come avvenne nell'età napoleonica. Infatti, tale scelta paradossale non solo risulterebbe in patente contraddizione con l'impianto concordatario, ma rappresenterebbe anche un anacronistico rigurgito giurisdizionalista, configurando nei fatti un'ingerenza statale nell'esercizio del culto, cioè in uno di quegli ambiti direttamente riconducibili alle *attività di religione o di culto* elencate all'art. 16, lettera a), della legge n. 222/1985.

È del resto chiaro che già la normativa contenuta nel Concordato lateranense<sup>8</sup> e nella legge n. 848/1929 costituivano un tentativo di equilibrare il differenziato retaggio delle tradizioni preunitarie con lo sfavore con cui l'autorità ecclesiastica guarda a ogni intervento esterno nell'amministrazione degli edifici di culto e del relativo patrimonio. In questo senso, deve rilevarsi la sottolineatura del fatto che in nessun caso è concesso alle fabbricerie ingerirsi nei servizi di culto. Del primo a-

---

<sup>7</sup> Can. 1183 § 1: «Si alii quoque, sive clerici sive laici, in administrationem bonorum alicuius ecclesiae cooptentur, iidem omnes una cum administratore ecclesiastico, de quo in can. 1182, aut eius vicem gerente, eoque praeside, constituunt Consilium fabricae ecclesiae».

<sup>8</sup> L'art. 29, secondo comma, lettera b), stabiliva: «Salvo quanto è disposto dal precedente art. 27 [relativo ai santuari], i consigli di amministrazione, dovunque esistano e qualunque sia la loro denominazione, anche se composti totalmente o in maggioranza di laici, non dovranno ingerirsi nel servizio di culto e la nomina dei componenti sarà fatta d'intesa con l'autorità ecclesiastica».

spetto, è sintomatica la pluralità delle denominazioni, recensita in modo non esaustivo dall'art. 15 della legge n. 848/1929, dietro alla quale sta una pluralità di esperienze, che ancora oggi incidono sull'autocomprensione del ruolo e dei compiti di ciascuna fabbriceria e sul suo modo di rapportarsi con l'istituzione ecclesiastica<sup>9</sup>.

Del difficile equilibrio è in certo modo indice la discussione sorta subito dopo l'entrata in vigore del Concordato lateranense, atta a stabilire se esso decretasse il venir meno della personalità giuridica di quelle fabbricerie che sino ad allora ne avevano goduto. Tale era il parere del Ministro guardasigilli Rocco, espresso nella relazione con cui il 30 aprile 1929 presentò alla Camera dei Deputati la legge n. 848/1929. Dopo avere rilevato che l'art. 29, lettera *a*), del Concordato riconosce la personalità giuridica a tutte le chiese pubbliche aperte al culto, la relazione continua: «Ammesso tale principio, ne deriva che le fabbricerie, le quali, secondo la legislazione sinora in vigore, potevano essere anche persone giuridiche per sé stanti, ora mai non devono essere considerate se non organismi amministrativi della chiesa, considerata essa stessa come persona giuridica»<sup>10</sup>. Nella stessa linea si esprime la circolare del Ministero dell'interno 13 dicembre 1935, n. 6955/78, relativa al regio decreto 26 settembre 1935, n. 2032: «Appunto perché esse, in tutti i casi e senza eccezione alcuna, costituiscono oggi, in base alle norme concordatarie, semplici collegi amministrativi, le fabbricerie – che potevano essere prima del Concordato persone giuridiche per sé stanti e, come tali, proprietarie delle chiese – hanno ormai perduto, se pure l'avevano nel passato periodo preconcordatario, la personalità giuridica, la quale deve intendersi trasferita, con la conseguente capacità di acquistare e possedere, alle rispettive chiese»<sup>11</sup>.

Opposto è il punto di vista sostenuto il 4 maggio 1929 sullo stesso disegno di legge dal relatore della Commissione speciale della Camera dei Deputati, Arrigo Solmi: «Il Concordato (art. 29) riconosce la personalità giuridica a tutte le chiese pubbliche aperte al culto. In conseguenza le fabbricerie, pur mantenendo personalità giuridica, sono considerate come organi amministrativi della chiesa»<sup>12</sup>. In effetti, pare difficile sostenere che il Concordato del 1929 abbia inteso innovare in maniera drastica una materia tanto rilevante senza ricorrere a un esplicito intervento normativo.

Quanto al presente, possiamo dire che la questione è pacificamente chiusa, non solo perché fin dal 1932 fu riconosciuta la personalità giuridica alla Veneranda

---

<sup>9</sup> «In Italia, la legislazione precedente all'unificazione del regno ha posto in essere parecchi tipi di fabbricerie. Si hanno così in Sicilia le *maramme*, che assumono aspetti diversi secondo i luoghi e che sono regolate da una legislazione del sec. XV. Nel Napoletano abbiamo le *cappelle*, in Toscana le *opere*, altrove semplicemente le fabbricerie. Esse sono regolate nel lombardo-veneto dalla legge italiana 26 maggio 1807, per la quale è escluso che esse abbiano personalità giuridica e nelle provincie liguri-parmensi dal citato decreto imperiale 30 dicembre 1809, pel quale invece tale personalità è riconosciuta senza contrasti. Norme particolari vigono per altre regioni. Nel Piemonte si costituirono degli organismi di origine puramente ecclesiastica e negli stati della Chiesa non si tollerò mai, neanche in materia di fabbricerie, l'ingerenza laica nell'amministrazione delle singole chiese»: M. MORESCO, *Fabbriceria*, in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino 1938, V, p. 772.

<sup>10</sup> In V. DEL GIUDICE, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano 1952, p. 271.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 582.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 281.

Arca di S. Antonio di Padova, ma soprattutto perché l'art. 41 del DPR n. 33/1987 menziona espressamente «la fabbrica, che sia persona giuridica». Seguendo la dottrina prevalente, si può affermare che il possesso della personalità giuridica civile dovrà essere stabilito caso per caso, tenendo presente il tempo e il luogo della costituzione, ammettendo piuttosto una presunzione *iuris tantum* negativa, nel senso della mancanza della personalità<sup>13</sup>.

### 3. Enti pubblici, enti ecclesiastici?

Si è molto discusso fra gli autori se le fabbricerie debbano annoverarsi o meno fra gli enti pubblici e possano ricomprendersi fra gli enti ecclesiastici<sup>14</sup>.

Fino al 1948 la giurisprudenza era concorde nel ritenere che le fabbricerie fossero enti pubblici e che eventuali vertenze di lavoro dovessero essere devolute ai giudici amministrativi (Consiglio di Stato, Sez. V, 14 ottobre 1941; Corte di Appello di Venezia, 2 febbraio 1946). Quanto alla nota dell'ecclesiasticità, le Sezioni unite della Cassazione, con sentenza 22 giugno 1948, n. 969, definiscono le fabbricerie «pubbliche amministrazioni di carattere misto, civile ed ecclesiastico».

I successivi interventi giurisprudenziali si mostrano piuttosto disomogenei.

Su entrambe le questioni prendono posizione le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione con la sentenza 26 ottobre 1984, n. 5485, relativa a una causa di lavoro della Veneranda Arca di S. Antonio di Padova. In tale occasione, viene affermata la natura privatistica dell'ente e si devolve la controversia alla magistratura ordinaria, trattandosi del contenzioso sorto all'interno di un ente ecclesiastico non qualificabile come ente pubblico perché non inserito nell'ambito dell'organizzazione statale e che non persegue finalità pubblicistiche. A ben vedere, tuttavia, non è possibile generalizzare tali conclusioni, dal momento che la Veneranda Arca di S. Antonio, come evidenziato dalla Sez. I del Consiglio di Stato con parere 22 marzo 1974, n. 462, gode di peculiarità specifiche, essendole stata attribuita, in via eccezionale, anche la personalità giuridica canonica.

Più recentemente il Consiglio di Stato, con parere della Commissione speciale in data 28 settembre 2000, n. 289, ha ritenuto che le fabbricerie non possano qualificarsi come enti ecclesiastici e – discostandosi in questo da quanto sostenuto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – ha concluso nel senso che non si possa attribuire loro natura pubblicistica solo perché si caratterizzano per la dipendenza dallo Stato e perché gestiscono beni destinati a finalità di culto.

Sul primo punto risulterebbe dirimente il fatto che «nel diritto interno vigente, per ente ecclesiastico cattolico deve intendersi l'ente che è tale secondo il diritto canonico», cioè che è costituito o approvato dall'autorità ecclesiastica, ai sensi dell'art.

<sup>13</sup> Così M. FERRABOSCHI, *Fabbricerie*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1989, XIII, p. 3.

<sup>14</sup> Cf. F. MERUSI, *Appunto sulle fabbricerie: origini, natura giuridica e problemi attuali*, dattiloscritto dell'intervento tenuto a Pisa il 14 novembre 2003, in occasione di una giornata di studio promossa dall'Opera della Primaziale Pisana.

1 della legge n. 222/1985<sup>15</sup>. Quanto al secondo punto, il Consiglio di Stato si rifà alla sentenza della Cassazione del 26 ottobre 1984, per ribadire che lo scopo di pubblica utilità, perseguito da una persona giuridica, non le attribuisce di per sé carattere pubblicistico, ben potendo agire in veste di ausiliari dello Stato anche enti privati o semplici individui. Né costituirebbe argomento dirimente a favore dell'indole pubblicistica delle fabbricerie il sistema di penetranti controlli amministrativi a cui esse sono sottoposte, dal momento che esso non si differenzia di molto da quello previsto dal codice civile per le fondazioni. Il Consiglio di Stato osserva che tale indirizzo interpretativo si è consolidato nel tempo, al punto che la Sez. III della Cassazione, con pronuncia 29 gennaio 1997, n. 901, ha annoverato le fabbricerie prive di personalità giuridica fra le associazioni non riconosciute, e conclude che sarebbe incongruo qualificare un'associazione non riconosciuta fra gli enti pubblici. Dal momento che tutte le fabbricerie, con o senza personalità giuridica, sono sottoposte al medesimo regime tutorio, l'elemento dei controlli, in sé considerato, non può costituire indice esaustivo del loro preteso carattere pubblicistico. Quanto poi all'argomento degli scopi di pubblico interesse istituzionalmente perseguiti dalle fabbricerie, esso – secondo il menzionato parere del Consiglio di Stato – risulterebbe convincente solo se si accedesse alla tesi secondo cui determinati fini, di rilevante interesse pubblico, non possono essere perseguiti da enti od organismi di natura privata. Ciò, tuttavia, confligge con il principio chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza 7 aprile 1988, n. 396, in cui, dichiarando l'illegittimità della legge 17 luglio 1890, n. 6972, in quanto disponeva la forzata pubblicizzazione delle istituzioni di assistenza e beneficenza sorte su base privatistica, si è precisato che il vigente sistema costituzionale è improntato al criterio del pluralismo istituzionale, in forza del quale anche soggetti privati possono svolgere funzioni un tempo ritenute di esclusiva pertinenza pubblica.

Si può ritenere oggi pacificamente acquisito, sotto il profilo civilistico, il dato della qualificazione privatistica delle fabbricerie. Tale elemento, tuttavia, potrebbe essere messo in discussione, per quanto concerne l'applicabilità delle disposizioni in materia di appalti di lavori, di servizi e di forniture, da alcune direttive comunitarie che stabiliscono i requisiti di individuazione degli "organismi di servizio pubblico"<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Critica l'assunto P. MONETA, *Le fabbricerie nella teoria degli enti ecclesiastici*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA, *La natura giuridica delle fabbricerie. Giornata di studio, Pisa 4 maggio 2004*, Pontedera 2005, pp. 41-49, secondo il quale, in base al Concordato del 1929, «la fabbriceria rientra senza dubbio tra gli enti costituiti od approvati (anche se magari *oborto collo*) dall'autorità ecclesiastica, ossia di enti che presentano uno stretto collegamento con la Chiesa cattolica e che sono considerati da questa funzionali allo svolgimento di attività che essa considera di propria pertinenza» (p. 45). Anche Moneta esclude che le fabbricerie siano oggi annoverabili fra gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, argomentando con il rilievo che la normativa del 1985 ha adattato un criterio più delimitato e circoscritto, che esige non solo la costituzione o approvazione dell'ente da parte dell'autorità ecclesiastica, ma anche il fatto che esso debba avere come fine costitutivo ed essenziale quello di religione e di culto. Nel caso delle fabbricerie, la finalità specifica di provvedere alla manutenzione degli edifici sacri sarebbe riconducibile solo indirettamente al fine di religione e di culto.

<sup>16</sup> Cf. G. ORSONI, *La natura giuridica delle fabbricerie nel diritto italiano e comunitario*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA, *La natura giuridica delle fabbricerie*, cit., pp. 51-57.

#### 4. Le fabbricerie come ONLUS

In realtà, il summenzionato parere del Consiglio di Stato era finalizzato a rispondere a una questione specifica, se cioè le fabbricerie possano acquisire la qualifica di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), ai sensi del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460.

Come è noto, detta normativa ha inteso avvantaggiare dal punto di vista fiscale alcuni enti non commerciali, riconoscendo la valenza di solidarietà sociale dei fini da essi perseguiti. Tuttavia, l'acquisizione della qualifica di ONLUS è sottoposta al possesso di una serie piuttosto stringente di requisiti. Anzitutto, deve essere statutariamente escluso ogni fine di lucro; in secondo luogo, l'organismo deve tendere al perseguimento esclusivo di uno degli scopi di solidarietà sociale elencati all'art. 10, comma 1, lettera *a*). Un ente pubblico non può mai essere ONLUS; un ente ecclesiastico può esserlo, senza perdere la propria qualifica, limitatamente alle attività elencate nel decreto.

Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio di Stato, dopo avere affermato che le fabbricerie non hanno carattere pubblicistico e non sono annoverabili fra gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, ha concluso che esse possono acquisire la qualifica di ONLUS, dal momento che perseguono una delle finalità elencate dal decreto legislativo n. 460/1997, ovvero la tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico, di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089. Per acquisire tale qualifica, le fabbricerie devono tuttavia modificare il proprio statuto per adattarlo alle previsioni del decreto legislativo n. 460/1997, in particolare per quanto concerne l'adozione dell'acronimo, le regole di contabilità e il divieto di ripartire gli utili<sup>17</sup>.

L'indirizzo interpretativo adottato dal Consiglio di Stato è stato oggetto di severe critiche da parte della dottrina<sup>18</sup>. In effetti, checché ne sia dell'ormai classica diatriba circa il carattere più o meno pubblicistico delle fabbricerie e la loro riconducibilità nella teoria degli enti ecclesiastici, pare davvero riduttivo, e in ultima analisi non rispettoso della vera natura di questi enti, intenderli come meri organi di tutela, promozione e valorizzazione di beni d'interesse storico-artistico, dimenticando che essi sono nati in funzione di chiese, alle cui spese per il culto e l'ufficiatura devono istituzionalmente provvedere. Dal punto di vista tecnico, si pone poi il problema della coesistenza nel medesimo statuto dei requisiti tassativamente richiesti dal decreto legislativo n. 460/1997 e di quelli, rispondenti a tutt'altra logica, fissati dal DPR n. 33/1987.

Se alla base dell'aspettativa di alcune fabbricerie di acquisire la qualifica di ONLUS c'è l'intento di potersi giovare delle agevolazioni e degli sgravi fiscali previsti per questa tipologia di enti, non si può ignorare che, percorrendo questa strada, le fabbricerie rischiano di smarrire la loro ragion d'essere, spostando cioè l'asse di

<sup>17</sup> Al tema è dedicata anche la risoluzione dell'Agenzia delle entrate 10 gennaio 2002, n. 6/E.

<sup>18</sup> Cf. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA, *La natura giuridica delle fabbricerie*, cit., pp. 33-39; P. CONSORTI, *Se le fabbricerie possano essere Onlus*, in corso di pubblicazione.

interesse dalla dimensione *culturale*, cioè propriamente religiosa, a quella meramente *culturale*. Non meraviglia il fatto che sia interesse delle fabbricerie, soprattutto di quelle a cui è affidato il compito di salvaguardare complessi di altissimo valore storico-artistico, meta di un flusso costante di turisti, individuare le condizioni migliori, anche dal punto di vista fiscale, per poter realizzare i propri compiti. Resta comunque chiaro che sarebbe un errore accedere acriticamente alla progressiva “musealizzazione” degli edifici di culto, e che avallare un simile orientamento costituirebbe una sconfitta non solo per la Chiesa, ma anche per lo Stato<sup>19</sup>.

Infine, sia consentito annotare che, dal punto di vista giuridico, l’inserzione delle fabbricerie fra le ONLUS è sintomatica della difficoltà, presente a livello giurisprudenziale e amministrativo, a cogliere il *proprium* del diritto ecclesiastico, di fonte tanto pattizia quanto unilaterale, e del rischio concreto che esso diventi sempre più marginale, a causa dell’applicazione indiscriminata di normative pensate per altri istituti e finalizzate a rispondere a esigenze diverse, se non addirittura confliggenti, con quelle degli enti ecclesiastici e religiosi.

---

<sup>19</sup> Mi permetto di rimandare al mio contributo *Rapporto odierno tra fabbricerie e realtà ecclesiali*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA, *La natura giuridica delle fabbricerie*, cit., pp. 59-62.