

Se le fabbricerie possano essere Onlus

di Pierluigi Consorti

Professore associato di *Diritto ecclesiastico* e

di *Legislazione del Terzo settore* nell'Università degli Studi di Pisa

1. La domanda «se le fabbricerie possano essere Onlus» presenta un interesse particolare per chi – come me – si interessa al tempo stesso di diritto ecclesiastico e di legislazione del Terzo settore. Costituisce quasi un esercizio didattico poiché la risposta implica la puntualizzazione di alcuni elementi tipici di entrambe le materie. Si deve, infatti, in primo luogo chiarire cosa sia una «fabbriceria», e poi quale sia la sua natura giuridica; in secondo luogo si deve precisare cosa sia una «Onlus», e quale sia il valore giuridico di tale qualificazione accessoria, ed infine si deve valutare se sussista la possibilità di assegnare a questi enti la qualifica di Onlus.

2. Nel breve spazio di tempo concesso a questa comunicazione si può solo procedere per cenni sintetici. Occorre certamente cominciare a ricordare la difficoltà preliminare di chiarire una volta per tutte cosa sia una fabbriceria. Il *nomen* è infatti comune a più fattispecie. In chiave storica è noto che ci si riferisce alle c.d. «*fabricae Ecclesiae*»: vale a dire a quei soggetti giuridici che avevano il compito di provvedere alla costruzione e manutenzione degli edifici di culto. Si trattava per lo più di «enti costituiti, nel loro substrato materiale, da masse patrimoniali, i cui redditi sono specialmente destinati alla manutenzione degli edifici per il culto, e talvolta anche ad altri compiti, come l'ufficiatura, le opere di carità, e via dicendo»¹. Si trattava principalmente di enti fondazionali ecclesiastici di origine è antichissima. La loro istituzione risale alle prime ripartizioni del patrimonio ecclesiastico², e se ne trova menzione almeno dal IV secolo, quando si comincia a distinguere tra una massa patrimoniale destinata alla costruzione di una chiesa, ed una massa patrimoniale destinata invece alla manutenzione dell'edificio³, che talvolta estendeva la sua funzione anche al sostegno di altre attività variamente connesse allo scopo culturale del bene.

Quando poi la costruzione degli edifici di culto, specie quelli particolarmente importanti per la collettività, non fu più considerata appannaggio esclusivo della Chiesa, quanto una responsabilità condivisa fra più soggetti rappresentativi della *communitas* (che era insieme comunità civile e religiosa), il patrimonio delle fabbricerie venne a perdere progressivamente la sua natura ecclesiastica, dato che sorgeva per iniziativa di diversi soggetti, pubblici e privati, che avevano interesse a costruire una chiesa, e poi anche a curarne le attività che potevano ruotare intorno all'edificio, senza tuttavia necessariamente privilegiare gli aspetti religiosi. Si trattava quindi di provvedere alla manutenzione ed all'ufficiatura, ma anche all'organizzazione di iniziative benefiche e – diremmo oggi – sociali, senza trascurare attività 'paracommerciali' connesse al valore artistico e religioso del bene. In questo caso va segnalato che si trattava ancora di enti fondazionali, ma non più ecclesiastici in senso stretto, giacché il patrimonio che costituiva il

¹ P.G. CARON, *Fabbricerie*, in *Enc. dir.*, Milano, 1967, p. 197.

² La questione è affrontata in tutti i manuali di diritto patrimoniale canonico, ma resta sempre significativo il lavoro di T. SANTACHIARA, *Il titulum patrimonii nella storia e nel diritto*, Alatri, 1908.

³ Se ne trova menzione nel *Liber diurnus Romanorum Pontificum ex unico Codice Vaticano*, (nell'edizione curata da T. von Sickel, Vindobonae, 1889, al f. 76).

substrato dell'ente non era più ecclesiastico, ma – diremmo oggi – pubblico (la cui imputazione giuridica non è facilmente determinabile in termini formali, giacché si riferisce in sostanza alla *communitas*⁴). Del resto l'amministrazione di questi enti era attribuita per lo più a laici, in genere nominati dall'autorità civile, sebbene talvolta non mancasse una presenza clericale (o ecclesiale in senso più lato): potremmo così dire che si trattava di soggetti di rilevanza ecclesiastica, ma non ecclesiastici in senso stretto.

Sotto il profilo strettamente giuridico si può fare riferimento a diversi tipi di fabbricerie. In primo luogo quelle note al diritto canonico, che riconosce autonoma soggettività giuridica – e talvolta attribuisce anche la personalità giuridica – ai patrimoni destinati alla conservazione ed al decoro degli edifici di culto⁵. Simili patrimoni sono amministrati da un *consilium fabricae*, di cui si conosce una certa varietà di struttura⁶. Il termine *fabbriceria* indica qui sia il soggetto fondazionale, sia quello collegiale. Perciò si può dare una fabbriceria costituita accanto all'ente chiesa (oppure al beneficio chiesa⁷), con lo scopo di provvedere alla manutenzione dell'edificio sacro e parzialmente al sostegno delle spese per il culto, a loro volta sovvenzionate in via principale dall'ente proprietario dell'edificio o dal soggetto tenuto a curare il culto (il beneficiato). Storicamente, prevalgono le fabbricerie istituite come ente accessorio rispetto alla chiesa.

In secondo luogo si può fare riferimento ad alcune fabbricerie che superavano per importanza l'ente che in linea di principio avrebbe dovuto avere la cura del culto. In questo caso la fabbriceria non solo aveva un'importanza giuridica autonoma, ma finiva per assorbire l'ente chiesa (o anche il beneficio), e ne assumeva *in toto* la rappresentanza. E' questo il tipo regolato dall'editto napoleonico del 30 dicembre 1809 che, nelle province liguri e parmensi, è rimasto in vigore fino al Concordato del 1929. Qui la fabbriceria fa senz'altro agio sulla chiesa.

Un terzo tipo di fabbriceria si riscontrava infine quando il patrimonio destinato alla manutenzione dell'edificio - o anche alle spese di culto – restava di proprietà dell'ente chiesa, ma era amministrato da un organismo apposito separato da questo. Non si aveva qui un soggetto giuridico autonomo, ma piuttosto un organo amministrativo; è questo il tipo delle fabbricerie lombarde e venete governate espressamente dalle ordinanze italiane del 26 maggio 1807 e 15 settembre 1807. Non si ha qui un soggetto fondazionale, ma un collegio che può anche avere autonoma personalità giuridica.

3. La presenza di simili differenze provoca una seria difficoltà a considerare la fabbriceria in modo univoco: esistono in realtà più tipi di soggetti a vario titolo riferibili a questo termine. Bisogna soprattutto segnalare che non si tratta sempre di enti ecclesiastici in senso stretto, perché siamo piuttosto di fronte a soggetti di natura mista, nel senso che sono in parte enti ecclesiastici ed in parte enti laici; la misura di distinzione di queste parti dipende da leggi particolari, statuti singolari, tavole fondazionali, nonché da usi, costumi e tradizioni locali. Ad esempio, nelle zone d'Italia che furono soggette all'autorità napoleonica l'influsso giurisdizionalista fu particolarmente penetrante⁸. Come si è accennato, diverse leggi locali ripresero – più o meno direttamente - la regola giurisdizionalista contenuta nel Concordato del 1801 per cui «saranno stabilite delle fabbricerie per vigilare sul mantenimento e sulla conservazione dei templi e sulle amministrazioni

⁴ Così del resto, ad esempio, il duomo di Milano o la cattedrale di Pisa appartengono per tradizione alla 'città' e non ad un soggetto specifico.

⁵ Nota esattamente la voce *Fabbriceria*, del *Nss. Dig. it.*, (curata da M. MORESCO e rivista poi da L.M. DE BERNARDIS) che «le fabbricerie sono normalmente destinate alle chiese parrocchiali ed alle cattedrali; ma vi sono fabbricerie anche per le chiese prive di cura d'anime, per santuari, ecc. Reciprocamente non è obbligatoria la costituzione di una fabbriceria per ogni chiesa parrocchiale, e può aversi anche oggi la cristallizzazione della fase del *beneficium indistinctum*» (p. 1111).

⁶ Che dipende da fattori non facilmente riconducibili ad unità. Si dà il caso di fabbricerie amministrate dal parroco con l'ausilio di laici, oppure amministrate collegialmente dal capitolo, ovvero fabbricerie amministrate solo da laici, talvolta, ma non sempre, sotto la vigilanza, più o meno penetrante, dell'autorità ecclesiastica.

⁷ Per precisazioni su questi aspetti, sia consentito il rinvio a P. Consorti, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Torino, 2000.

⁸ Per un approfondimento si veda M.E. Marantonio Sguerzo, *La politica ecclesiastica della repubblica ligure*, Milano, 1994

delle elemosine» (art. 76)⁹.

Si deve però tenere in debito conto che soggetti analoghi erano presenti su tutto il territorio italiano, ma con caratteristiche – e denominazioni – diverse. Sicché dopo l'Unità si ebbe una legislazione assai diversificata, che lasciava molto spazio alle singole tradizioni locali. La stessa legislazione eversiva che caratterizzò il periodo postunitario lasciò pressoché indenni le fabbricerie, che restarono «conservate» (non vennero cioè soppresse), sebbene soggette, al pari degli altri enti ecclesiastici conservati, alla «quota di concorso» (la tassa che gravava sugli enti ecclesiastici conservati per garantire il sostentamento del clero) ed all'obbligo di conversione dei beni immobili. Vennero però agevolate perché non furono sottoposte alla tassa straordinaria del 30% -che gravava su tutto il patrimonio ecclesiastico -, poterono far valere i diritti di rivendicazione e svincolo¹⁰, e furono sottratte (eccetto quelle siciliane) all'ingerenza dei regi economati dei benefici vacanti.

L'insieme di queste regole particolari denota la specialità delle fabbricerie, che per la loro finalità erano oggetto di una certa tutela pubblica che propendeva a valorizzarne la finalità 'laicale'. Com'è noto, i soggetti ecclesiastici di carattere patrimoniale, fra i quali spiccavano i benefici, erano considerati utili per il perseguimento di finalità di interesse generale. Non vennero perciò soppressi, ma in ogni caso erano percepiti come «proprietà della Nazione»¹¹, ossia come parte di un *demanio ecclesiastico* «distinto, ma non separato dall'asse pubblico»¹².

Questa disciplina, incerta sotto il profilo generale ma assai minuziosa dal punto di vista di ciascuna fabbriceria, è rimasta sostanzialmente in vigore fino al Concordato del 1929¹³. Le fabbricerie erano in sostanza considerati enti pubblici e non enti ecclesiastici, che dovevano curare la vigilanza civile del patrimonio destinato al mantenimento ed al funzionamento di certi edifici di culto. Si noti che questo schema subisce diverse eccezioni, specialmente nelle zone del Meridione, e comunque ogni volta che per fabbriceria si intendesse più semplicemente l'organismo di gestione di un patrimonio attribuito ad un altro ente (come accade prevalentemente in Sicilia¹⁴).

4. Il Concordato del 1929 si inserisce in questo quadro di fondo e tratta le fabbricerie nell'art. 29, comma 2, lett. a), stabilendo che «salvo quanto è disposto nel 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 da laici, non dovranno ingerirsi nei servizi di culto e la nomina dei componenti sarà fatta d'intesa con l'autorità ecclesiastica».

Si nota immediatamente che il testo fa riferimento ai «Consigli», preoccupandosi di evitare che possano ingerirsi nelle faccende propriamente spirituali; d'altra parte chiarisce che le nomine dei componenti dovranno essere fatte d'intesa con l'autorità ecclesiastica. La formula lascia dunque intendere che tali nomine erano effettuate dall'autorità civile, come del resto emerge dalla legislazione preunitaria citata; sicché appare evidente la preoccupazione di armonizzare questa realtà con la politica ecclesiastica concordataria, facendo cadere la possibilità di fabbricerie intese nel senso napoleonico di 'enti pubblici di vigilanza' sulle attività patrimoniali della Chiesa. Per evitare equivoci, la stessa norma concordataria precisa che essa si rivolge a tutti gli enti di questo tipo, «dovunque esistano e comunque siano denominati»: l'art. 15 della legge 27 maggio 1929, n.

⁹ Cfr. M. Ferraboschi, *Fabbricerie*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, p. 1.

¹⁰ Per i quali cfr. V. Del Giudice, *Rivendicazione svincolo, riversione e devoluzione dei beni ecclesiastici*, Roma, s.d.

¹¹ A.C. Jemolo, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel regno d'Italia (1848-1888)*, Bologna, 1974 (ma orig. 1911), p. 49.

¹² P. Bellini, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. d'Avack, Vicenza, 1967, p. 160.

¹³ Un primo tentativo di riordino della materia fu tentato dal Ministro Pisanelli nel 1865, ripreso quasi letteralmente nel 1925, destinato anch'esso all'insuccesso data la stipula del Concordato.

¹⁴ Cfr. S. Tessitore, *La maramma o fabbrica in Sicilia*, Torino, 1910; F. Scaduto, *Fabbricerie siciliane (maramme)*, Napoli, 1911, e, più in generale e con ampi riferimenti bibliografici M. Moresco, *Le fabbricerie secondo il decreto napoleonico 30 dicembre 1809*, Milano, 1905.

848, di applicazione del Concordato, precisa che «sotto il nome di fabbriceria si comprendono tutte le amministrazioni le quali, con varie denominazioni, di fabbriche, opere, maramme, cappelle, ecc., provvedono, in forza delle disposizioni vigenti, all'amministrazione dei beni delle chiese ed alla manutenzione degli edifici». La stessa norma specifica che ove esistano, «provvedono all'amministrazione del patrimonio e dei redditi delle chiese ed alla manutenzione dei rispettivi edifici, senza alcuna ingerenza nei servizi di culto».

Le norme citate – cui si deve aggiungere il regolamento di esecuzione emanato con R.D.L. 2 dicembre 1929, n. 2262 e ss. mm. ed ii.-provocarono numerosi problemi interpretativi, che non è utile esaminare adesso per la loro scarsa attualità, salvo accennare ad un ulteriore elemento relativo alla supposta impossibilità di riconoscere, per il futuro, nuove fabbricerie, o comunque di attribuirvi la personalità giuridica. Questa limitazione nasce dal fatto che l'art. 29 del Concordato, nel già citato comma secondo lett. a), fatta salva la personalità giuridica degli enti ecclesiastici che già la possedevano, prevede per il futuro il riconoscimento anche alle chiese pubbliche aperte al culto. La norma non è di facile interpretazione, ed appare anzi scarsamente coordinata con le altre corrispondenti. E' però un fatto storico che la giurisprudenza prese da qui a ritenere che non potessero più esservi fabbricerie dotate di personalità giuridica autonoma, ma solo fabbricerie intese come organi amministrativi dell'ente cui spetta la proprietà della chiesa¹⁵; inoltre riteneva che pur essendo questi organi delle chiese, non fossero enti ecclesiastici, ma istituti laicali di carattere pubblico¹⁶. Parte della dottrina contestò tale orientamento, preoccupata soprattutto della possibile deriva giurisdizionalista¹⁷, ma col senno di poi si può osservare che la vera stravaganza di quella interpretazione dipendeva dal volere ricondurre ad unità fattispecie di fatto e di diritto anche molto diverse fra loro, al fine non espresso di garantire una certa autonomia della Chiesa (attraverso la «non ingerenza» e la nomina «d'intesa» dei componenti di questi organi) insieme ad un discreto potere di intervento – specie economico e dunque oneroso – dello Stato (attraverso il consolidamento della «pubblicizzazione» delle fabbricerie). Che anche le norme di derivazione concordataria propendano per tale pubblicizzazione dell'istituto non può del resto esservi dubbio, dato che nel loro complesso esse giungono a disporre il numero dei fabbricieri, la composizione del consiglio, il potere di nomina in capo al Capo dello Stato o al Prefetto.

Tuttavia, esse confermano anche la varietà tipologica dell'istituto, che proviene del resto anche dal Concordato stesso, il quale mentre nell'art. 29 dispone come si è detto, altrove attribuisce la personalità giuridica alla «veneranda arca della basilica di S. Antonio di Padova» e crea – dotandole patrimonialmente – le chiese palatine di Bari, Acquaviva delle fonti, Altamura e Monte S. Angelo. La prassi amministrativa dimostra poi che vennero riconosciute come persone giuridiche nuove fabbricerie, anch'esse patrimonialmente dotate a cura dello Stato¹⁸. Sicché non v'è dubbio che anche dopo il Concordato si dessero fabbricerie fondazionali dotate di personalità giuridica propria, sebbene accanto a fabbricerie intese come semplici organismi di amministrazione. In entrambi i casi si poteva essere di fronte a soggetti dotati, o meno, della personalità giuridica. La dottrina resta divisa sulla loro effettiva ecclesiasticità. Ma si tratta di un elemento che in questa sede non modifica la questione, e che verrà toccato più avanti.

5. Le fabbricerie vengono ancora in considerazione nel vigente Concordato del 1984. Più precisamente, sono menzionate nell'art. 72 della legge 20 maggio 1985, n. 222, di derivazione concordataria, in tema di enti e beni ecclesiastici. Si tratta di una disposizione finale di carattere

¹⁵ Com'è noto, la norma citata si trova inserita in un contesto più ampio, che stabilisce la conservazione della personalità giuridica delle chiese aperte al pubblico, e la modalità di riconoscimento per il futuro subordinandola a determinati requisiti.

¹⁶ Fra l'altro, cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 1941, in *Dir. ecl.*, 1942, pp. 38 ss.

¹⁷ Cfr. V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1959, p. 267.

¹⁸ L'argomento – se non si va errati – è stato sostenuto per primo da M. Falco, *Corso di diritto ecclesiastico*, Padova, 1931, p. 241 e poi seguito da altri (in senso parzialmente diverso si veda F. Schiappoli, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Napoli, 1934, p. 302).

transitorio, dato che prevede che «le fabbricerie esistenti continuano ad essere disciplinate dagli articoli 15 e 16 della legge 27 maggio 1929, n. 848, e dalle altre disposizioni che le riguardano», mentre stabilisce che le successive norme regolamentari restano applicabili fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento di attuazione (ossia il D.P.R. 13 marzo 1987, n. 33), e che entro il 31 dicembre 1989, previa intesa tra la Conferenza episcopale italiana e il Ministro dell'interno, sentito il Consiglio di Stato, fosse disposta la soppressione delle fabbricerie ferma restando la destinazione del patrimonio alla manutenzione dei beni, al restauro delle chiese e degli stabili annessi, all'ufficiatura del culto.

Questa norma ha condotto la dottrina alla prevalente idea di trovarsi di fronte ad un istituto 'ad esaurimento'¹⁹, poiché «*de futuro* la fabbriceria che non sia persona giuridica, cessa di esistere se la chiesa presso cui opera perde la personalità giuridica ovvero se non vi sono più beni da amministrare. La soppressione è disposta anche per le fabbricerie che hanno personalità giuridica ma non dispongono più di beni da amministrare. In prospettiva, quindi, dovrebbero restare solo le fabbricerie con personalità giuridica e con una effettiva massa patrimoniale»²⁰. In altre parole, possono esserci solo fabbricerie di carattere fondazionale e riconosciute come persone giuridiche.

Tuttavia il DPR 33/87 non sembra accogliere pienamente questa prospettiva residuale. Esso fa ancora riferimento a più tipi di fabbricerie. In primo luogo si richiama alle «fabbricerie delle chiese cattedrali e di quelle dichiarate di rilevante interesse storico o artistico»; ma fa poi riferimento «a tutte le altre fabbricerie» (art. 35). Inoltre, menziona la «fabbriceria che sia persona giuridica» e nello stesso tempo la «fabbriceria che non sia persona giuridica» (art. 41) e prevede in modo sufficientemente dettagliato finalità e norme di funzionamento, mantenendo una accurata vigilanza da parte dell'autorità amministrativa italiana. La riforma pattizia ha peraltro 'democratizzato' le norme del '29 (e le successive modifiche del 1935); ad esempio, per essere fabbricere non occorre la qualità confessionistica di 'professare la religione cattolica; il presidente della fabbriceria non è più nominato d'autorità, ma eletto a norma dello statuto o regolamento e poi nominato dall'autorità civile; gli statuti e i regolamenti interni delle fabbricerie acquistano maggiore rilievo; il controllo amministrativo è reso più frequente²¹. Appare evidente che la legge le regola come soggetti distinti dall'organizzazione confessionale e funzionali al perseguimento di obiettivi pubblici.

6. Si aprono a questo riguardo una serie di questioni. Ad esempio la dottrina si è chiesta se le fabbricerie godano normalmente, oppure solo in via eccezionale, della personalità giuridica; se siano fondazioni ovvero enti collegiali; se siano ancora enti pubblici ed, infine, se possano essere considerati enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

Innanzitutto sembra opportuno rammentare l'impossibilità di ricorrere ad una definizione univoca ed esaustiva, valida una volta per tutte. Ciò premesso, sembra logico ammettere che possono esserci sia fabbricerie dotate di personalità giuridica, sia fabbricerie senza personalità giuridica autonoma; allo stesso tempo possono sussistere tanto fabbricerie strutturate come fondazioni, quanto fabbricerie di carattere collegiale: dipenderà dalla loro singola origine e storia.

Quanto alla loro pubblicità, va ricordato che la giurisprudenza l'ha sempre considerate enti pubblici, qualifica del resto tradizionalmente attribuita agli enti ecclesiastici, se non altro in relazione alla disciplina giuslavoristica da applicare al personale dipendente (quesito che si pone all'origine del maggior numero di interventi della magistratura).

La questione comunque affonda le sue radici nell'antico dibattito dottrinale sulla qualificazione pubblicistica degli enti ecclesiastici, che in questa sede non può essere ripercorso²².

¹⁹ Così S. Berlingò, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992, p. 113.

²⁰ C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, p. 357.

²¹ Ferraboschi, *Fabbricerie*, cit., p. 2.

²² Sia consentito il rinvio a P. Consorti, *La remunerazione*, cit., pp. 111 ss. In estrema sintesi la «pubblicità» degli enti ecclesiastici risale al dettato dell'art. 2 del codice civile del 1865, mentre l'incertezza successiva alla novella vigente dal 1942 è stata variamente interpretata. Per la pubblicità degli enti vedi V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto*

Basterà qui ricordare che anche la dottrina più recente si sia orientata per una qualificazione pubblicistica degli enti ecclesiastici fondazionali²³. Qualificazione che però si scontra con una perdurante indeterminatezza della effettiva consistenza giuridica di questa stessa qualificazione sul piano del diritto amministrativo²⁴. Ad esempio non v'è dubbio che si tratterebbe di enti pubblici se si aderisse alla tesi per la quale sono pubblici «tutti i soggetti cui l'ordinamento giuridico generale riserva una disciplina almeno parzialmente differenziata rispetto a quella di diritto comune»²⁵; ma si potrebbe ugualmente pervenire alla soluzione opposta se si considerassero 'pubblici' solo i soggetti identificabili con la struttura statale in senso proprio²⁶.

Altrove ho motivato perché sia opportuno ritenere che questo tipo di enti siano non già pubblici, ma «a rilevanza pubblica»²⁷; tuttavia in questa sede la questione perde interesse poiché emerge piuttosto la difficoltà preliminare di verificare se le fabbricerie siano o meno enti ecclesiastici. Sotto questo profilo occorre muovere dalla constatazione della nuova impostazione data alla materia con la riforma del 1984/87. Da un certo punto di vista si potrebbe continuare a credere che le fabbricerie sono enti ecclesiastici *ratio materiae*. Del resto la loro disciplina è contenuta in una legge pattizia e sono stati sempre ritenuti tali. Tuttavia, oggi l'ecclesiasticità non può prescindere dalla connessione organica dell'ente all'organizzazione confessionale da un lato, ed alla presenza di una finalità costitutiva ed essenziale di religione e di culto dall'altro lato. Sotto questo profilo, può ben darsi il caso che le fabbricerie non presentino tali elementi; in linea di massima, a seguito dell'evoluzione dell'istituto, sembra piuttosto che esse non presentino affatto la connessione organica con la Chiesa cattolica, tant'è che la loro disciplina vanta più riferimenti di carattere pubblico-civile che non canonistico. In linea di principio non credo che si possano considerare enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, ma al tempo stesso credo che non possa essere misconosciuta una loro rilevanza ecclesiastica, capace di produrre conseguenze sulla loro disciplina giuridica, e credo anche che sia possibile in certi casi riconoscere l'ecclesiasticità in senso proprio, ad esempio quando sia provata la natura ecclesiastica dei beni che ne costituiscono il patrimonio (anche se – come si è detto – di fatto sembra prevalente l'ipotesi inversa). In questo senso torna d'attualità, anche se non aiuta dal punto di vista pratico, la definizione dottrinale che nel passato definiva le fabbricerie «enti misti, civili ed ecclesiastici»²⁸.

7. Bisogna a questo punto chiarire che cosa siano le Onlus. Com'è noto, il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, senza intaccare formalmente la disciplina delle figure soggettive delineata nel codice civile, ha perseguito la volontà di avvantaggiare i soggetti *non profit*, in cambio di un loro preciso impegno a mantenere ferma la natura non lucrativa ed a restare nel settore del perseguimento di scopi di utilità sociale. Esso ha da un lato precisato gli elementi soggettivi che devono caratterizzare gli *enti non commerciali*, e dall'altro creato una nuova qualificazione giuridica tributaria, riservata ad una «autonoma e distinta categoria di enti rilevante solo ai fini fiscali, destinataria di un regime tributario di favore in materia di imposte sui redditi,

ecclesiastico, Milano, 1955, p. 219 e S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, p. 81. Di enti di rilevanza pubblica parlano ancora oggi G. DAMMACCO, *Sistema concordatario e patrimonio ecclesiastico*, Bari, 1996 e F. MATERNINI ZOTTA, *Il patrimonio ecclesiastico*, Torino, 1992. La dottrina manualistica, però, concorda unanimemente sulla natura giuridica sostanzialmente privata degli enti ecclesiastici, pur con profili di specialità (cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 374 ss.; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1990, pp. 211 ss.), sebbene mettendo in guardia sulla oramai anacronistica distinzione fra «enti pubblici» ed «enti privati» (S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986, pp. 197 ss.; M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 1999, p. 204).

²³ Da ultimo, G. Dammacco, *Sistema concordatario e patrimonio ecclesiastico*, cit., loc. cit.

²⁴ La problematica è molto vasta, si ritiene utile il rinvio a R. Perez, *Gli enti privati di interesse pubblico*, Milano,

²⁵ F. Bassi, *Tipologia dell'ente pubblico nell'ordinamento giuridico vigente*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino,

²⁶ V. Cerulli Irelli, *Ente pubblico: problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, cit., p. 88.

²⁷ P. Consorti, *La remunerazione*, cit., pp. 114 ss.

²⁸ Ferraboschi, op. cit., p. 4.

d'imposta sul valore aggiunto, di altre imposte indirette nonché di ulteriori e specifici tributi»²⁹, caratterizzata dalla *mancanza dello scopo di lucro* e dal *perseguimento di fini di solidarietà sociale*, i cui soggetti sono denominati *Organizzazioni non lucrative di utilità sociale* (Onlus).

Esse devono in primo luogo prevedere l'esclusione statutaria di ogni fine di lucro – inteso nel senso più ampio³⁰ –, ed in secondo luogo tendere al perseguimento *esclusivo di uno scopo di solidarietà sociale*, connesso all'impossibilità di svolgere attività in settori diversi da quelli tassativamente indicati dalla legge. Tali condizioni costituiscono criteri univoci di qualificazione giuridica dei soggetti in *questione*. Siccome il decreto in esame attribuisce alcune *agevolazioni*³¹ ed *esenzioni*³², si è originata una corsa degli enti *nonprofit* verso l'onlusizzazione. Molti di loro hanno verificato la possibilità di essere ascritti in questa categoria fiscalmente privilegiata.

Anche le fabbricerie hanno tentato questa strada. Bisogna però considerare che la norma di riferimento si presenta solo in parte come una disposizione aperta, giacché identifica *a)* i soggetti che possono acquisire la qualifica di ONLUS, *b)* quelli che sono automaticamente qualificati ONLUS, *c)* quelli che non possono comunque essere qualificati come ONLUS.

E' vero che può essere ONLUS qualsiasi soggetto giuridico privato, con o senza personalità giuridica, purché retto da uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, che preveda espressamente:

1. lo svolgimento di attività in almeno uno dei seguenti settori: assistenza sociale e socio-sanitaria; assistenza sanitaria; beneficenza; istruzione; formazione; sport dilettantistico; tutela, valorizzazione e promozione di alcuni beni artistici³³; tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente; promozione della cultura e dell'arte; tutela dei diritti civili; ricerca scientifica di particolare interesse sociale (con alcune limitazioni);
2. il correlativo divieto a svolgere attività in settori diversi da questi (sono ammesse «attività direttamente connesse», la qualificazione delle quali è molto incerta, anche se è parzialmente individuata dall'art. 10, n. 5³⁴);
3. il perseguimento esclusivo di finalità di solidarietà sociale³⁵;

²⁹ Così Ministero delle finanze, Circolare 26 giugno 1998, n. 168/E, «Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460. Disposizioni riguardanti le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (O.N.L.U.S.)», in *G.U.*, 10 luglio 1998, suppl. ord. n. 159, p. 4.

³⁰ Nel senso che si incorre nel «divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione, nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione», escludendo espressamente «la cessione di beni o la prestazione di servizi a soci, associati o partecipanti, ai fondatori, ai componenti gli organi amministrativi o di controllo, a coloro che a qualsiasi titolo operino per l'organizzazione o ne facciano parte, ai soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore dell'organizzazione, ai loro parenti entro il terzo grado ed ai loro affini entro il secondo grado, nonché alle società da questi direttamente o indirettamente controllate o collegate, effettuate a condizioni più favorevoli in ragione della loro qualità[...]; l'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al valore normale»; la corresponsione ai componenti degli organi amministrativi e di controllo di emolumenti individuali annui superiori a quelli stabiliti dalla legge per il Presidente del Collegio sindacale delle Società per azioni; la corresponsione di stipendi superiori al 20% di quanto stabilito dai contratti collettivi di lavoro per mansioni analoghe; la corresponsione a soggetti diversi dalle banche di interessi passivi superiori di quattro punti al tasso ufficiale di sconto.

³¹ Relative all'Iva, all'imposta di registro e per l'esercizio di lotterie, tombole e pesche di beneficenza, ma anche connesse alla possibilità per gli enti locali di «deliberare nei confronti delle Onlus la riduzione o l'esenzione dal pagamento dei tributi di loro pertinenza e dai connessi adempimenti», o anche la concessione della deducibilità fiscale dei contributi loro elargiti dai privati

³² Sia su tributi minori, come l'imposta di bollo, la tassa di concessione governativa o l'imposta sugli spettacoli, sia su imposte importanti, come quella di successione o donazione o sull'incremento del valore immobiliare (ora però cadute).

³³ Quelli di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al DPR 30 settembre 1963, n. 1409.

³⁴ Sul punto cfr. B. Cacelli, *Le attività direttamente connesse: spunti problematici*, in *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale: aspetti giuridici, economici e fiscali*, a cura di L. Brusciuglia e E. Rossi, Milano, 2000, pp. 287 ss.

³⁵ Tali finalità si intendono realizzate quando le cessioni di beni e le prestazioni di servizi relative alle attività statutarie nei settori dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione, della formazione, dello sport dilettantistico, della promozione della cultura e dell'arte e della tutela dei diritti civili *non* sono rese nei confronti dei soci, associati o

4. il divieto di distribuzione degli utili;
5. l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione di attività istituzionali o quelle ad esse direttamente connesse;
6. l'obbligo di devolvere il patrimonio, in caso di scioglimento, ad altre ONLUS;
7. l'obbligo di redigere il bilancio o il rendiconto annuale;
8. la disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative, volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità del rapporto e prevedendo senz'altro l'esercizio del diritto di voto per tutti i soci (o comunque partecipanti) maggiorenni;
9. l'uso obbligatorio della locuzione 'Organizzazione non lucrativa di utilità sociale', o dell'acronimo ONLUS, in tutti i documenti rivolti al pubblico.

Non possono invece essere ONLUS gli enti pubblici³⁶ le società commerciali i partiti e movimenti politici, i movimenti sindacali, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro (ed evidentemente gli altri soggetti che non vogliono, o non possano, adeguare i loro statuti alle norme appena citate). Gli *enti ecclesiastici* possono essere Onlus limitatamente alle attività elencate nel decreto medesimo (cosiddette «Onlus parziali»³⁷).

Pertanto, se le fabbricerie fossero considerate enti pubblici, non potrebbero rivestire tale qualifica; se fossero considerati enti ecclesiastici, potrebbero rivestirla limitatamente alle attività tipiche delle *Onlus*. Fuori da queste ipotesi principali, occorre verificare la sussistenza degli altri requisiti richiesti dalla legge.

8. In prima istanza occorre verificare la presenza esplicita nello statuto della possibilità di svolgere attività nei soli settori elencati dalla norma (che vieta espressamente lo svolgimento di attività diverse); poi la presenza della *esclusiva finalità di solidarietà sociale*, ed infine dell'assoluto *divieto di lucro*, inteso secondo le forme stabilite dal decreto.

Quanto al primo punto, si può fare riferimento – nel solo caso delle fabbricerie delle chiese dichiarate di rilevante interesse storico o artistico -esclusivamente a quelle concernenti la «tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico» o anche, in senso lato, «alla promozione della cultura e dell'arte» (rispettivamente nn. 9 e 10 comma 1 art. 10 D.lvo 460/1997). Anche in questo caso però mancherebbe l'ulteriore requisito che vieta all'ente di svolgere attività diverse da quelle prese in considerazione dalla legge tributaria, che invece costituiscono per le fabbricerie ineludibili compiti istituzionali previsti dall'art. 37 del DPR 33/1987, vale a dire il soddisfacimento dei bisogni di culto e di ufficiatura.

In secondo luogo, pur ammettendo per ipotesi che sussista il requisito oggettivo, non si vede come le fabbricerie possano essere considerate istituzioni aventi *esclusiva* finalità di solidarietà sociale. Infatti, i compiti elencati nell'art. 37 della DPR 33/1987 militano piuttosto per una loro diversa configurazione come enti patrimoniali strumentali al perseguimento di esplicite finalità *diverse* da quelle di solidarietà sociale, a meno di non estendere questo principio in maniera abnorme, fino al punto di ricomprendervi ogni scopo non immediatamente egoistico.

Non c'è però troppo spazio per una libera interpretazione. A questo riguardo la norma

partecipanti, fondatori, componenti degli organi amministrativi e di controllo e loro parenti entro il Terzo grado e affini entro il secondo grado (a meno che questi soggetti non siano nelle condizioni di svantaggio che vedremo fra poco), oppure a società da questi direttamente collegate, ma sono dirette ad arrecare benefici a: - persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari; - componenti collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari. Al contrario, integrano sempre la finalità di solidarietà sociale le attività statutarie istituzionali svolte nei settori della assistenza sociale e socio sanitaria, della beneficenza, della tutela, promozione e valorizzazione di alcuni beni artistici, della natura e dell'ambiente, della ricerca scientifica (con alcune limitazioni);

³⁶ Cfr. al riguardo L. Musselli, «*Interferenze*» pubblicistiche nella disciplina delle Onlus: aspetti problematici, in *Terzo settore e nuove categorie giuridiche*, cit., pp. 271 ss.

³⁷ Sul punto cfr. P. Consorti, *Il pasticciaccio brutto delle 'Onlus parziali'*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, pp. 701 ss.

tributaria appare sufficientemente chiara quando precisa che nel caso che ci interessa tale possibilità resta subordinata al fatto che le attività di tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico, ovvero la promozione della cultura e dell'arte, si avvalgano «di apporti economici da parte dell'amministrazione centrale dello Stato» (art. 10, comma 4). Un elemento che nelle fabbricerie difetta assolutamente, almeno in via ordinaria.

Peraltro, resta incerta anche l'assoluta assenza dello scopo lucrativo. Non sembra infatti sufficiente richiamare l'art. 35, comma 4, del DPR 33/1987 (per cui «tutti i componenti [della fabbriceria] prestano la loro opera gratuitamente») come condizione da sola in grado di assolvere alle più complesse richieste operate dalla legge tributaria³⁸.

9. Sulla base di quanto fin qui osservato non resta che dolersi dell'interpretazione fornita al riguardo dal Consiglio di stato in un parere del 2000³⁹, che è a sua volta alla base di una successiva risoluzione dell'Agenzia delle entrate del 2002⁴⁰. Non è la prima volta che i giudici di Palazzo Spada mostrano serie difficoltà di conoscenza del diritto ecclesiastico; anche se nel recente passato hanno dimostrato di poter essere all'altezza dell'istituzione che rappresentano⁴¹, in questo caso tornano a mostrare il fianco a più di una critica.

Richiesti di fornire un parere riguardante la domanda all'origine di questo intervento, il Consiglio – seguendo passo passo una voce dell'Enciclopedia giuridica – ricostruisce la fattispecie senza però giovare della conclusione articolata espressa nello stesso luogo, giungendo in sostanza a giudicare impossibile che le fabbricerie possano essere «enti ecclesiastici in senso proprio». Una conclusione ancora condivisibile, che tuttavia non aiuta a dipanare la questione nella sua complessità, in quanto i giudici, citando una prima sentenza della Cassazione che escludeva la natura pubblicistica di una determinata fabbriceria⁴² nonché una seconda pronuncia che invece postulava la natura privatistica di un'altra fabbriceria⁴³, senza prendere posizione nel merito, finiscono per stabilire che «le fabbricerie, più precisamente quelle tra di esse preposte alla tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse storico e artistico [...] possono rientrare nella tipologia degli enti (associazioni, fondazioni) aventi titolo ad acquistare la qualifica di Onlus».

Questo indirizzo poco edificante deve aver indotto qualche fabbriceria ad autodichiararsi senza tema «ente ecclesiastico di natura privatistica che svolge, quale Onlus, attività di 'tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse storico e artistico'»⁴⁴. Forte di questa certezza, l'ente si lamenta di non potersi giovare di vantaggi fiscali anche in relazione ai redditi percepiti attraverso la locazione di beni immobili non destinati allo svolgimento delle attività istituzionali. Si tratta di un consueto equivoco in cui incorrono i contribuenti che immaginano, a torto, che la qualifica di Onlus provochi sempre un vantaggio fiscale⁴⁵, che è invece da dimostrare di volta in volta. In ogni caso, interessa segnalare che l'Agenzia delle entrate, pur dando per buona l'interpretazione già fornita dal Consiglio di stato (appena vista), fortunatamente precisa che per godere della qualificazione tributaria agevolativa la fabbriceria deve comunque modificare il proprio statuto affinché siano presenti tutti i requisiti richiesti dalla legge, e deve poi dimostrare di

³⁸ Che impone un esplicito divieto di distribuzione degli utili, anche in modo indiretto (nonché la presenza di una ulteriore serie di elementi elencati nel sesto comma dell'art. 10).

³⁹ Consiglio di stato, commissione speciale, parere 28 settembre 2000, n. 289/00, in *Foro it.*, 2002, III, c. 66.

⁴⁰ Risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 6/E del 10 gennaio 2002.

⁴¹ Mi riferisco alla decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, 30 marzo 2000, n. 1835, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, pp. 102 ss.. Un mio commento dal titolo *La personalità giuridica dei capitoli dopo la legge 222 del 1985* è pubblicato in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001, pp. 1071 ss.

⁴² E che però la qualificava 'ente ecclesiastico', cfr. Corte di cassazione, ss. uu., 26 ottobre 1984, n. 5485, in *Dir. ecc.* 1985, II, pp. 167 ss.. Si noti che la Corte si esprime nella vigenza del precedente Concordato, e che la fattispecie riguarda la Venerabile Arca di S. Antonio di Padova.

⁴³ Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 29 gennaio 1997, n. 901, in *Dir. ecc.*, 1998, II, pp. 47 ss. La fattispecie riguarda in questo caso la fabbriceria della cattedrale di Palermo (una 'maramma').

⁴⁴ Si noti che la qualifica di Onlus dipende da una semplice autocertificazione, almeno fino all'entrata in vigore del Decreto 18 luglio 2003, n. 266 (in vigore dal 4 ottobre 2003), e dunque successivo alle pronunce qui esaminate.

⁴⁵ Sia consentito il rinvio a P. Consorti, *Legislazione del Terzo settore*, Pisa, 2005, pp. 76 ss..

ricevere apporti economici da parte dell'autorità centrale dello Stato.

Si tratta di precisazioni ovvie, che tuttavia ostano col fatto che lo statuto, approvato con decreto ministeriale (ovvero dal prefetto), deve in ogni caso prevedere finalità ed attività richieste dalla legge ed incompatibili con la qualifica di Onlus. Un altro esempio di amnesia giuridica in cui incorrono stavolta i tecnici dell'amministrazione finanziaria⁴⁶.

10. In conclusione, le fabbricerie non possono rivestire la qualifica di Onlus senza modificare la struttura istituzionale prevista dalle norme concordatarie. In sostanza, per vestire l'abito delle Onlus, dovrebbero cambiare pelle⁴⁷.

⁴⁶ Secondo la fortunata espressione coniata da C. Cardia (*L'art. 6 del Trattato del laterano. Un caso di amnesia giuridica*, in *Dir. Eccl.*, 1997, I, pp. 1 ss.) per significare la scarsa conoscenza da parte degli operatori giuridici del diritto ecclesiastico, e più precisamente per la frequenza con cui essi ricorrono a difficili interpretazioni anche nel caso di fattispecie chiaramente regolate dalla legge.

⁴⁷ Potrebbero invece forse accedere al regime speciale previsto per gli «enti delle confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese», se questa formula volesse esprimere qualcosa di diverso da quella di «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» (cfr. a proposito P. Consorti, *Le Onlus e la disciplina degli enti ecclesiastici*, in *Terzo settore e nuove categorie giuridiche*, cit., pp. 111 ss.). Ma questa ipotesi richiede una più approfondita trattazione che non è possibile svolgere in questa sede.