

GIORNATA DI STUDIO

LA NATURA GIURIDICA DELLE  
FABBRICERIE

Pisa 4 maggio 2004

OPERA PRIMAZIALE PISANA

## INDICE

Introduzione ai lavori

*Pierfrancesco Pacini*

Un «luogo» di frontiera: l'Opera del Duomo nella storia della Chiesa locale.

Premessa storica sulle Fabbricerie

*Gaetano Greco*

Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni

*Francesco Margiotta Broglio*

Le Fabbricerie nella teoria degli enti ecclesiastici

*Paolo Moneta*

La natura giuridica delle Fabbricerie nel diritto italiano e comunitario

*Giorgio Orsoni*

Rapporto odierno tra Fabbricerie e realtà ecclesiali

*Mauro Rivella*

La Fabbricerie in Italia: una realtà giuridica complessa di difficile inquadramento giuridico

*Valentina Giomi*

Le Fabbricerie nel diritto belga

*Roberta Saracino*

Le Fabbricerie dal pubblico al privato

*Fabio Merusi*

Gaetano Greco

*Un «luogo» di frontiera: l'Opera del Duomo nella storia della Chiesa locale.  
Premessa storica sulle Fabbricerie*

## 1. Un dibattito storiografico datato

Nel 1893, con la morte dell'Operaio Gaetano Poggesi, che aveva governato per tutto il lungo periodo seguito alla Rivoluzione nazionale (si era insediato nel suo ufficio nel 1859!), si aprì un periodo di incertezza sul destino istituzionale dell'Opera del Duomo di Pisa. Agli inizi del XX secolo, poi, esplose una violenta polemica storiografica e giuridica<sup>1</sup> fra il Commissario regio Giuseppe Fusco<sup>2</sup>, Pietro Pecchiai<sup>3</sup>, Arrigo Solmi<sup>4</sup> e Clemente Lupi<sup>5</sup>. Il governo dell'Opera della Primaziale era conteso fra lo Stato, il Comune di Pisa e la Chiesa (nella figura dell'Arcivescovo): tre diversi poteri che reclamavano la loro pertinenza sull'ente in base ad una sua presunta «natura giuridica». Questa natura – su ciò concordavano i contendenti – avrebbe dovuto essere rintracciata nelle sue origini storiche, ma poi mancava il consenso delle parti proprio su queste origini storiche e sulle loro conseguenze giuridiche. Il fatto è che nell'Ottocento i tre contendenti si ritenevano tre entità eterne, immutabili, create e/o istituite sin dall'inizio (da Dio, dal Grande Orologiaio, dagli uomini, dalla Storia ecc.) con un progetto già definito e preciso: caratteri, questi, che a loro volta dovevano riverberarsi sugli stessi enti minori da loro derivati, come gli ospedali o i monti di pietà, i conservatori o le fabbricerie.

Venendo a queste ultime, alla metà del secolo XIX, nel suo notissimo *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*<sup>6</sup> Gaetano Moroni scriveva

In termini ecclesiastici dicesi fabbrica, quella rendita che serve al mantenimento di una chiesa, massime delle chiese cattedrali ed insigni, tanto per le riparazioni, manutenzione del sacro edificio, ed ornamenti, quanto per tutto ciò che abbisogna per la celebrazione dei divini uffizi; quindi si chiamano fabbricieri coloro che amministrano tali rendite, che soprintendono alle accennate lavorazioni, alla economia ed altre temporalità, sieno ecclesiastici, che laici<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Ricostruita da F. ARTIZZU, *L'Opera di S. Maria di Pisa e la Sardegna*, Padova, CEDAM, 1974.

<sup>2</sup> G. FUSCO, *L'Opera della Primaziale attraverso i tempi, appunti storico-giuridici. Nuovo statuto organico e sua ragione*, Pisa, Nistri, 1903; ed ID., *L'ultima parola dell'opera della Primaziale intorno alla sua essenza ed al suo statuto. Replica alle deduzioni del Comune di Pisa in data 7 febbraio 1904*, Pisa, Nistri, 1904

<sup>3</sup> P. PECCHIAI, *L'Opera della Primaziale pisana*, Pisa, F. Mariotti, 1905; ed ID., *L'Opera della Primaziale Pisana e la diatriba critica del cav. prof. Clemente Lupi*, Roma, Tip. Ed. Romana, 1906.

<sup>4</sup> C. LUPI, *L'Opera della Primaziale pisana. Esame critico di una recente monografia*, Pisa, Simoncini, 1906.

<sup>5</sup> A. SOLMI, recensione al libro del Pecchiai, in «Archivio Storico Sardo», vol. III, fasc. 3-4, 1907, p. 432 e ss.

<sup>6</sup> G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, Venezia, tip. Emiliana, 1840-1861 (citazioni tratte dal vol. XXII, 1843, pp. 253-254).

<sup>7</sup> Il Moroni utilizzava il termine *fabbrica*, perché in quegli anni il termine *fabbriceria* doveva puzzare di ... rivoluzionario, essendo stato introdotto nel 1807 con le riforme napoleoniche, alle quali accennerò più oltre. Secondo il diffuso *Vocabolario della lingua italiana di Nicola Zingarelli* (di cui ho sul tavolo l'edizione del 2001), il termine *fabbriceria* proviene da *fabbriciere*, che è l'italianizzazione del francese *fabricier* e, mentre l'italiano *fabbrica* avrebbe soprattutto i significati di “stabilimento opportunamente attrezzato per lo svolgimento di un'attività industriale” o di “attività e organizzazione dirette a edificare qualcosa”, con *fabbriceria* si designa un “ente ecclesiastico che si occupa della gestione dei beni destinati alla manutenzione degli edifici ecclesiastici e alle spese di culto” (p. 673 dell'edizione Zanichelli). Forse, dalla penna dei curatori è sfuggito – coscientemente o meno – un ... ecclesiastico di troppo.

Il Moroni, come faranno in seguito gli altri giuscanonisti<sup>8</sup>, faceva derivare quest'istituto dalla ripartizione, che nel V secolo i papi Simplicio (468-483) e Gelasio (492-496) avrebbero disposto per le rendite ecclesiastiche, fino ad allora concentrate nelle mani dei vescovi. Queste rendite erano state divise in quattro parti: prima parte, la *quarta episcopi* per il mantenimento dell'ordinario diocesano e della sua «famiglia»; seconda parte, la *quarta cleri* per il mantenimento del clero secolare; terza parte, la *quarta pauperum* per sovvenire ai poveri di Cristo; quarta parte, la *quarta fabricae* che comprendeva sia i *sacra tecta* (cioè la manutenzione dell'edificio sacro), sia i *luminaria ecclesiae*, cioè l'esercizio del culto. Questa *quarta portio* si era trasformata assai spesso in un semplice *onus fabricae* a carico del rettore del Beneficio Ecclesiastico, che in questo caso presentava il carattere di *beneficium indistinctum*, nel quale il mantenimento del chierico e quello della sua chiesa si presentavano indivisi<sup>9</sup>. Quando, invece, questa porzione era definita e addetta specificamente a queste finalità si aveva un *beneficium distinctum*, che ha assunto nomi diversi: *Opere*, in Toscana; *Cappelle*, nel Napoletano; *Maramme*, in Sicilia<sup>10</sup>.

Per il Moroni, questo beneficio sarebbe rimasto nelle mani del vescovo, finché

... non potendo il più delle volte questi attendere con eguale impegno ed esattezza agli affari temporali e spirituali della propria chiesa, la cura dei primi data venne finalmente a idonei e distinti secolari, conosciuti per zelo e probità, i quali come i fabbricieri ecclesiastici sono obbligati a rendere conto dell'amministrazione agli arcivescovi, ai vescovi, agli arcidiaconi, ai parrochi, o a corporazioni come capitoli, confraternite, ed altri luoghi pii, secondo i luoghi e le pie istituzioni.

Da questa lontana origine sarebbero derivate due conseguenze. Innanzitutto, la necessità del consenso del superiore ecclesiastico nell'amministrazione dei fondi, una necessità ribadita in occasione del Concilio di Trento:

Administratores tam ecclesiastici quam laici, fabricae cuiusvis ecclesiae, etiam cathedralis, hospitalis, confraternitatis, eleemosynae, montis pietatis et quorumcumque piorum locorum singulis annis teneantur reddere rationem administrationis ordinario, consuetudinibus et privilegiis quibuscumque in contrarium sublatis, nisi secus forte in institutione ordinatione talis ecclesiae seu fabricae expresse cautum esset. Quodsi ex consuetudine aut privilegio aut ex constitutione aliqua loci aliis ad id deputatis ratio

---

<sup>8</sup> Si veda: A. BERTOLA, *Fabbrica e Fabbriceria*, voce in *Enciclopedia Cattolica*, Città del Vaticano, Ente per l'Enciclopedia Cattolica e per il Libro Cattolico, 1950, vol. V, coll. 936-938; P. G. CARON, *Fabbricerie*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1967, vol. XVI, pp. 196-207; M. MORESCO, *Le Fabbricerie secondo il decreto napoleonico 30 dicembre 1809 (con particolare riguardo alle province liguri e parmensi)*, Milano, Società Editrice Libreria, 1905; e ID., *Fabbriceria*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1960, vol. VI, pp. 1110-1115. Cfr. W. M. PLÖCHL, *Storia del diritto canonico. II. Il diritto canonico della civiltà occidentale. 1055-1517*, tr. it. Milano, Massimo, 1963, vol. II pp. 401-402 e 421.

<sup>9</sup> Sul concetto di beneficio ecclesiastico c'è una letteratura vastissima, trattandosi della struttura giuridica di base nel sistema istituzionale della Chiesa locale. Mi limito, quindi, ad indicare i testi di alcuni autori principali: P. CORRADO, *Praxis Beneficiaria*, Venezia, P. Balleonio, 1671 (rist. 1699); F. DE MURGA, *Tractatus de beneficiis ecclesiasticis*, Lione, J. Maffré, 1684; C. GAGLIARDI, *Tractatus de Beneficiis Ecclesiasticis*, Napoli, Ad Signum Anchorae, 1852; N. GARCIA, *Tractatus de Beneficiis*, Ginevra, S. Chouër, 1658; G. STOCCHIERO, *Il beneficio ecclesiastico sede plena*, Vicenza, S.A.T., 1940-42, 2 voll.; L. THOMASSIN, *Vetus et nova Ecclesiae disciplina circa beneficia et beneficiarios*, Parigi 1688. Per un'introduzione storica rinvio al mio saggio *I giuspatronati laicali nell'età moderna*, in *Storia d'Italia. Annali 9. La Chiesa e il potere politico dal Medioevo all'età contemporanea*, a cura di G. CHITTOLINI e G. MICCOLI, Torino, Einaudi, 1986, pp. 531-572.

<sup>10</sup> Per quest'ultime si vedano F. SCADUTO, *Fabbricerie siciliane (Maramme)*, Napoli, Tipografia Gazzetta Diritto e Giurisprudenza, 1911; e S. TESSITORE, *La maramma o fabbriceria in Sicilia*, Torino, Fratelli Bocca, 1910.

reddenda esset, tunc cum iis adhibeatur etiam ordinarius, et aliter factae liberationes dictis administratoribus minime suffragentur (Sessione 22, *De reformatione* c. 9)<sup>11</sup>.

Si noti, tuttavia, la genericità del dettato tridentino, che pure riprendeva quanto già deliberato nel Concilio Viennense del 1311-1312<sup>12</sup>. Le fabbriche delle chiese erano confuse di fatto con tutti gli altri luoghi pii laicali, tacendo così le loro peculiari caratteristiche, che – a differenza di ospedali, monti di pietà, confraternite e simili – erano rivolte prevalentemente ad assicurare il culto sacro, tanto per le condizioni materiali degli edifici religiosi, quanto per il finanziamento delle azioni liturgiche e delle pratiche religiose. Lo stesso decreto, poi, riconosceva che tutti questi enti – fabbricerie comprese – avevano ormai alle spalle vicende storiche assai varie e complesse, nel corso delle quali gli atti di fondazione, i regolamenti, i privilegi particolari e le consuetudini locali avevano sottratto gli enti dalla giurisdizione e dal controllo dell'ordinario diocesano.

In secondo luogo, Gaetano Moroni affermava il carattere ecclesiastico degli enti istituiti con queste finalità, indipendentemente dalle persone dei loro gestori: “Benché l'amministrazione di sì fatti beni di chiesa e delle fabbriche sia passata nelle mani dei laici, sono però essi sempre beni ecclesiastici, quindi partecipano ancora di tutti i privilegi accordati ai beni del clero”.

In realtà, la Storia è ben più complessa delle semplificazioni – pur necessarie – delle forme giuridiche, e soprattutto comporta percorsi ed esiti assai differenziati. Come è noto, infatti, ci sono state sia fabbricerie laicali che fabbricerie ecclesiastiche (come per la *domus S. Geminiani* di Modena, per esempio), e la stessa conservazione del loro patrimonio documentario presenta soluzioni diverse e con assetti istituzionali mutevoli nel tempo.

## 2. Uno sguardo alle Opere delle chiese italiane

Rinascita delle città, costruzione o ampliamento di chiese cattedrali o di grandi chiese cittadine, attribuzione di funzioni di gestione e di controllo delle attività edificatorie ad esperti amministratori (talora chierici, più spesso laici), istituzione – prima nei fatti e poi con precise regolamentazioni giuridiche – di appositi enti, destinati a perdurare oltre la stagione della realizzazione delle opere principali. Tutti questi elementi appaiono connessi in un processo, nel quale è arduo discernere le componenti e le motivazioni religiose da quelle civili. Così, a proposito di Genova è stato scritto che

La cattedrale e il porto sono le due strutture urbane per le quali meglio si può individuare l'esistenza di un'opera. In entrambi i casi non si tratta di un organismo autonomo e duraturo, bensì di un'espressione del governo centrale, che delibera i lavori, reperisce i finanziamenti, agisce attraverso incaricati di alto livello nominati solo in rapporto alle necessità contingenti<sup>13</sup>.

L'intervento del Comune assunse una rilevanza specifica sul piano istituzionale in seguito all'imposizione, nel 1174, di una tassa del dieci per cento sui legati pii (il *deceno*) destinata a finanziare i lavori per il duomo. Quando, nel corso del secolo successivo, un'analogha tassa venne istituita in favore dell'ampliamento del porto, per la commistione fra le due funzioni e per la comprensibile supremazia del porto sulla chiesa – almeno nel contesto genovese – la magistratura cittadina dei *Salvatori del porto e del molo* assunse il controllo anche della fabbriceria del duomo,

---

<sup>11</sup> *Conciliorum Oecumenicorum Decreta*, curantibus J. ALBERIGO, J. A. DOSSETTI PERIKLE, P. JOANNOU, C. LEONARDI, P. PRODI, consultante H. JEDIN, Bologna, Istituto per le Scienze Religiose, 1973 (3.a ed.), p. 740.

<sup>12</sup> *Conciliorum Oecumenicorum Decreta*, cit. pp. 374-376.

<sup>13</sup> V. POLONIO FELLONI, *Da 'opere' a pubblica magistratura. La cura della cattedrale e del porto nella Genova medievale*, in *Opera. Carattere e ruolo delle fabbriche cittadine fino all'inizio dell'Età Moderna*, Atti della Tavola Rotonda, Villa I Tatti, Firenze, 3 aprile 1991, a cura e con introduzione di M. HAINES e L. RICCETTI, Firenze, Leo S. Olschki, 1996, pp. 117-136 (la citazione è tratta da quest'ultima pagina).

ampliando progressivamente le sue competenze anche in altre direzioni. Del resto, l'importanza civica dell'ufficio comunale è testimoniata dalla stessa evoluzione del suo nome: a partire dagli inizi del Quattrocento, i *salvatori* muteranno il loro nome in *Padri del Comune*, fermo rimanendo l'intervento del governo della repubblica nel caso di finanziamenti particolarmente ingenti.

A Venezia è documentato sin dalla metà del XII secolo un primo "procurator operis Sancti Marci": l'amministratore della fabbrica di quella cappella ducale, che rappresentava il potere religioso della Serenissima ben più della cattedrale di S. Pietro in Castello, che divenne sede del patriarcato solo dal 1451, grazie al trasferimento del titolo già appartenuto alla chiesa di Grado<sup>14</sup>. Le attività di questo procuratore e dell'ente da lui diretto risultano connesse sin dall'inizio alle funzioni dell'amministrazione del comune, ai cui revisori erano sottoposti per il sindacato sulla contabilità. Anche in questo caso, poi, il numero dei procuratori appare a lungo variabile, finché non si stabilizzò in nove elementi – tre *de citra*, tre *de ultra*, tre *de supra* –, fra i quali proprio questi ultimi assunsero le funzioni di «avvocati» della basilica. I Procuratori di San Marco costituirono per tutta l'età moderna la magistratura cittadina più elevata subito dopo il Doge, con il quale non mancarono di entrare in conflitto nel tentativo di erodere il patronato ducale sulla chiesa ed il suo personale: eletti a vita e membri del Senato, alle cui sedute partecipavano con diritto di voto, potevano persino cumulare il proprio ufficio con le cariche statali più importanti (il Consiglio dei X, le Giunte ecc.), mentre le proprie competenze travalicavano i semplici aspetti materiali ed artistico-architettonici del tempio, invadendo la giurisdizione spirituale del Primicerio. Qui sta la peculiarità del caso veneziano. Accanto alla solita, complessa dialettica fra il potere cittadino ed il potere vescovile, nel corso dei secoli si dipanarono i rapporti fra il Doge e le autorità ecclesiastiche e secolari della sua cappella palatina (rispettivamente il Primicerio ed i Procuratori), che portavano avanti loro autonomi indirizzi operativi – persino sul piano della disciplina ecclesiastica – in aperta concorrenza con l'ordinario diocesano. La situazione venne normalizzata solo agli inizi del XIX secolo, allorché, nel 1806, durante il napoleonico Regno d'Italia, la cattedrale veneziana fu trasferita dalla chiesa di S. Pietro in Castello alla basilica di S. Marco, assorbendo così l'antica cappella palatina, che era stata il segno visibile del carattere regale ed autocefalo tenacemente rivendicato dalla Serenissima.

Ad Orvieto, sul finire del XIII secolo la cura del cantiere della nuova cattedrale di S. Maria era affidata ad un *operarius* di nomina vescovile, coadiuvato nell'amministrazione da alcuni ufficiali scelti dal comune<sup>15</sup>. Nei decenni successivi, poi, nonostante gli screzi ed i dissidi si realizzò una specie di cogestione fra il vescovo, il capitolo dei canonici ed il comune: il numero degli operai (o dei *superstites* e del *caput magister operis*) era variabile e i diversi poteri cittadini concorrevano – non sempre senza attriti e conflitti – nella loro nomina e nel controllo della loro attività. Nel corso del Quattrocento, contro le ripetute ingerenze del vescovo e del capitolo canonico proprio l'intervento di un pontefice – Martino V – rafforzerà la preminenza del comune sull'opera, che verrà svincolata dalla subordinazione nei confronti delle gerarchie ecclesiastiche locali. D'altronde, se è vero che il finanziamento dell'Opera di Orvieto – non diversamente da quanto accadeva per le

---

<sup>14</sup> G. COZZI, *Giuspatronato del doge e prerogative del primicerio sulla cappella Ducale di San Marco (secoli XVI-XVIII). Controversie con i procuratori di San Marco de supra e i patriarchi di Venezia*, in «Atti dell'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti», CLI, 1993, pp. 1-70; *Le procuratie nuove in piazza S. Marco. Introduzione* di G. NEPI SCIRÉ, Roma 1994; *Le procuratie vecchie in piazza S. Marco. Introduzione* di F. BENVENUTI, Roma 1994 (in particolare il saggio di A. VIGGIANO, *I procuratori di S. Marco. Immagini dell'autorità, conflitti giurisdizionali e rilevanza politica di una istituzione della repubblica (secc. XIV-XVII)*, pp. 13-56); D. RANDO, *Dal Santo allo Stato. L'opus e i Procuratori di S. Marco di Venezia dalle origini al secolo XIV*, in *Opera cit.*, pp. 71-115

<sup>15</sup> L. FUMI, *Statuti e regesti dell'Opera di S. Maria d'Orvieto*, Roma, 1891; L. RICCETTI, *Le origini dell'Opera, Lorenzo Maitani e l'architettura del Duomo di Orvieto. In margine al disagio di una storiografia*, in *Opera cit.*, pp. 157-265

altre fabbricerie, come per i luoghi pii in generale – era realizzato prevalentemente grazie ai lasciti dei privati, non devono essere sottostimati gli effetti, non solo sul piano finanziario, ma anche per l'immagine «civica», che provenivano dall'attribuzione all'Opera della cattedrale del ricavato di multe e di sanzioni di pertinenza comunale, nonché di tributi tradizionali, come i ceri offerti la vigilia della festa dell'Assunzione di Maria.

Nel caso di Perugia fu nel corso del Duecento che il comune prese la consuetudine di eleggere alcuni (dai due ai cinque) “boni homines” per soprintendere, con la collaborazione di notai e contabili, alla realizzazione delle «opere» di rilevanza pubblica<sup>16</sup>. Queste comprendevano sia gli edifici del potere civile, sia talune infrastrutture come gli acquedotti e le fontane, sia, infine, luoghi sacri, a partire dalla stessa cattedrale. L'alternata presenza di ecclesiastici e di laici in queste funzioni non appare dipendere dall'esito di conflitti «di religione», tant'è che agli inizi del Trecento compaiono figure dal carattere meno nettamente definito, come i Frati della Penitenza.

L'Opera di S. Iacopo di Pistoia (dal nome della cappella-ospedale che in breve tempo soppiantò la stessa cattedrale dedicata ai SS. Martino e Zenobi) svolgeva la sua attività già alla metà del XII secolo, subito dopo l'intitolazione formale del culto religioso cittadino in onore di S. Giacomo Maggiore: il ruolo propositivo assunto dal vescovo Atto nella fondazione della «religione cittadina» non esclude il precoce intervento del Comune almeno a partire dall'ultimo quarto del XII secolo<sup>17</sup>. Già un secolo dopo i lasciti, le offerte e gli interventi delle autorità locali avevano assicurato all'Opera di S. Iacopo un ruolo di primaria importanza nella vita cittadina: questa importanza è testimoniata dall'attribuzione agli Operai – ora due, ora quattro, secondo le variazioni degli Statuti – dello status nobiliare e di una dignità pari a quella del Gonfaloniere. Una carica, quindi, di grande significato ed eminente rilevanza a livello civico, anche – o, forse, soprattutto – dopo l'occupazione fiorentina. Pure a Pistoia, come nelle altre realtà urbane italiane di antico regime, la «religione cittadina» fu caratterizzata da una miscela di sacro e profano, di pie devozioni e di servizi pubblici: celebrazione di messe, organizzazione di processioni, salari a chierici e a laici (cappellani, cantori, sagrestani ecc.), elemosine ai poveri, liberazione di «poveri prigionieri», doti, regali ai membri delle magistrature cittadine. In effetti, anche per tutti i secoli successivi, fino alla soppressione leopoldina del 1777, il culto del santo patrono e la gestione dell'azienda ad esso preposto rimasero saldamente in mano al ceto dirigente cittadino e, più latamente, della comunità pistoiese. Questa, del resto, poteva contare anche su altri «luoghi» di aggregazione e di socialità, che non potevano non usare le espressioni della religiosità civica e popolare come proprio linguaggio: la Misericordia, il Monte Pio, la Sapienza<sup>18</sup>.

Le prime notizie intorno all'Opera della pieve di San Gimignano risalgono alla metà del Duecento<sup>19</sup>. Per tutto il Medioevo troviamo uno o due responsabili, chiamati *operai ovvero sacrestani*, spesso ambedue laici, ma talora anche un laico ed un ecclesiastico, eletti sempre dal Consiglio Generale della comunità. Qualche volta, come nel caso di Onofrio di Pietro o di Iacopo di Nanni, questi operai erano eletti a vita: una caratteristica, questa, che è propria anche della storia di tante altre fabbricerie italiane.

---

<sup>16</sup> M. R. SILVESTRELLI, *Le 'Opere' del Comune di Perugia*, in *Opera cit.*, pp. 137-156.

<sup>17</sup> L. GAI, *Il ruolo dell'Opera di Sant'Iacopo nella società e nella cultura artistica di Pistoia: una commissione d'arte nel primo Quattrocento*, in *Opera cit.*, pp. 295-313; e L. GAI, G. SAVINO, *L'Opera di S. Iacopo in Pistoia e il suo primo statuto in volgare (1313)*, Pistoia – Pisa, Comune di Pistoia – Pacini Ed., 1994 (in particolare il lungo excursus storico di Lucia Gai).

<sup>18</sup> G. DONDORI, *Della pietà di Pistoia*, Pistoia, Rob. Fortunati, 1666; e B. BOCCHINI CAMAIANI, *Istituzioni ecclesiastiche e vita religiosa tra Cinquecento e Settecento*, in *Storia di Pistoia. III. Dentro lo Stato Fiorentino. Dalla metà del XIV alla fine del XVIII secolo*, a cura di G. PINTO, Firenze, Le Monnier, 1999, pp. 239-314.

<sup>19</sup> D. L. KROHN, *Onofrio di Pietro and the Opera della Pieve in San Gimignano*, in *Opera cit.*, pp. 345-370. Ricordiamo che il fondo archivistico moderno di quest'Opera è conservato nell'Archivio Storico Comunale, presso la Biblioteca Comunale di San Gimignano.

Potrebbe sembrare anomalo il caso di Firenze, dove, dopo un lungo periodo di compartecipazione ed intreccio fra Comune, Vescovo e Capitolo nella scelta degli Operai (laici ed ecclesiastici), dal 1331 il Comune affidò l'Opera della cattedrale di S. Maria del Fiore all'Arte della Lana, una fra le maggiori corporazioni nelle quali si articolava la vita economica cittadina<sup>20</sup>. Ma questa particolare situazione fiorentina non deve stupire, se si considera il ruolo tradizionale delle «arti» della città nella gestione degli enti pii di rilevante interesse cittadino, come l'Arte dei Mercanti (detta *Calimala*) o l'Arte della Seta (detta di *Por S. Maria*)<sup>21</sup>. Sotto le cure di quest'ultima non solo furono costruiti gli edifici di Orsanmichele, poi trasformati nella chiesa di tutte le corporazioni fiorentine<sup>22</sup>, ma dal XV secolo furono posti anche i locali del convento domenicano di S. Marco. Del resto, la stessa Arte della Lana controllava di fatto la composizione del Capitolo dei Canonici della cattedrale, esercitando il giuspatronato per la nomina di un gran numero dei suoi componenti<sup>23</sup>.

Alla fine del XII secolo risale la prima menzione dell'esistenza di un'Opera del duomo di Siena, i cui esordi sono databili probabilmente a qualche decennio prima<sup>24</sup>. Tuttavia, come hanno rilevato Andrea Giorgi e Stefano Moscadelli con un'osservazione estendibile anche a molti altri casi simili,

le semplici attestazioni di un *opus/opera* non sono ovviamente sufficienti a chiarire se tali termini ricorressero per designare un organismo preposto alla gestione dei lavori di costruzione della cattedrale, già definito sul piano istituzionale, oppure se indicassero astrattamente l'opera di edificazione della cattedrale, impresa che si concretizzava nel suo stesso cantiere.

Soltanto alla metà degli anni Cinquanta del Duecento la statuizione del Comune di Siena prova l'esistenza di un ente ben definito, con amministratori scelti dalle autorità cittadine ed insediati dal potere ecclesiastico. Nel giro di pochi decenni si sarebbe precisato l'assetto istituzionale del luogo pio, con il saldo controllo della sua amministrazione da parte del Comune, mentre il suo patrimonio immobiliare si consolidava assicurando l'afflusso costante di rendite e garantendo l'espletamento

---

<sup>20</sup> M. HAINES, *Brunelleschi and Bureaucracy. The Tradition of Public Patronage at the Florentine Cathedral*, in *I Tatti Studies*, 3, 1989, pp. 89-125; EAD., *L'arte della Lana e l'Opera del Duomo a Firenze, con un accenno a Ghiberti tra due istituzioni*, in *Opera cit.*, pp. 267-294

<sup>21</sup> A. DOREN, *Le arti fiorentine (1901-1908)*, tr. it. Firenze, Le Monnier, 1940; F. FRANCESCHI, *Note sulle corporazioni fiorentine in età laurenziana*, in *La Toscana al tempo di Lorenzo il Magnifico. Politica Economia Cultura Arte*, Convegno di studi 5-8 novembre 1992, Pisa, Pacini, 1996, t. III pp. 1343-1361; e L. SANDRI, *La gestione dell'assistenza a Firenze nel XV secolo*, ivi, pp. .

<sup>22</sup> D. FINIELLO ZERVAS, *Orsanmichele and its Operai, 1336-1436*, in *Opera cit.*, pp. 315-343.

<sup>23</sup> R. BIZZOCCHI, *Chiesa e aristocrazia nella Firenze del Quattrocento*, in «Archivio Storico Italiano», CXLII, 1984, pp. 191-282; ID., *Chiesa e potere nella Toscana del Quattrocento*, Bologna, Il Mulino, 1987; e S. SALVINI, *Catalogo cronologico dei canonici della Chiesa metropolitana Fiorentina compilato l'anno 1751*, Firenze, Gaetano Cambiagi, 1782.

<sup>24</sup> *L'Archivio dell'Opera della Metropolitana di Siena*, Inventario a cura di S. MOSCADELLI, München, Bruckmann, 1995 (alle pp. 13-64 *Introduzione* di Stefano Moscadelli, che ripercorre anche gli scontri avvenuti dopo l'Unità sul controllo dell'Opera e, in particolare, sulla nomina dei responsabili della sua gestione); E. CARLI, *Il Museo dell'Opera del Duomo di Siena* Sinalunga 1989; *Carte dell'Archivio di Stato di Siena. Opera Metropolitana (1000-1200)*, a cura di A. GHIGNOLI, presentazione di S. P. P. SCALFATI, Siena, Accademia Senese degli Intronati, 1994; A. GIORGI, S. MOSCADELLI, *Quod omnes cerei ad opus deveniant. Il finanziamento dell'Opera del Duomo di Siena nei secoli XIII e XIV*, in «Nuova Rivista Storica», LXXXV, 2001, pp. 489-584 (da cui è tratta la citazione); e A. GIORGI, S. MOSCADELLI, *L'Opera di S. Maria di Siena tra XII e XIII secolo*, in *Chiesa e vita religiosa a Siena dalle origini al grande giubileo*, Atti del Convegno di studi (Siena, 25-27 ottobre 2000), a cura di A. MIRIZIO e P. NARDI, Siena, Edizioni Cantagalli, 2002, pp. 78-100. Degli stessi autori è in corso di pubblicazione, per i tipi dell'editore Bruckmann, il volume *Costruire una cattedrale: L'Opera di Santa Maria di Siena tra XII e XIV secolo*.

delle funzioni a cui era finalizzata l'azienda (a partire dalla fabbricazione dei mattoni). Gli interventi normativi del Comune per regolare l'amministrazione dell'Opera si susseguirono per tutto il basso Medio Evo e la prima età moderna, fino a raggiungere nel 1545 quella formulazione, che venne conservata anche durante la dominazione medicea, rimanendo inalterata per più di due secoli, allorché il granduca Pietro Leopoldo modificò radicalmente l'intero sistema istituzionale dello «Stato Nuovo» senese<sup>25</sup>. Vale la pena ricordare le condizioni richieste al suo « Rettore » (questo l'appellativo assunto dall'Operaio a Siena): questi, che doveva essere celibe o coniugato senza figli (un'eventuale paternità portava alla decadenza dall'ufficio), veniva eletto a vita ed aveva diritto al titolo onorifico di cavaliere, alla stessa stregua del Rettore dell'Ospedale di S. Maria della Scala. Mentre in età medicea questa carica era coadiuvata da una serie di altre figure, espressione dei «Monti» cittadini, con i Lorena, secondo un più generale orientamento politico-istituzionale, l'ufficio divenne monocratico con elezione diretta granducatale, anche se bisogna ricordare che in quegli stessi anni la riforma comunitativa leopoldina comportò l'attribuzione alla nuova comunità senese dei compiti di soprintendenza sull'Opera.

Ma in età moderna a Siena c'è stata anche la novità del santuario della Madonna di Provenzano<sup>26</sup>. Voluta dai cittadini contro la volontà del loro arcivescovo – il rigoroso cardinale Francesco Maria Tarugi – la basilica fu fondata, costruita e mantenuta grazie ad una fabbrica laicale, che cominciò ad operare dal 1594, prima ancora della definizione del progetto dell'edificio sacro<sup>27</sup>. I suoi quattro Operai, detti *della Casa dei Miracoli*, furono eletti dalla Balìa di Siena e le loro funzioni non si limitarono affatto agli aspetti artistico-architettonici del tempio: di fatto, rientrarono nelle loro competenze tanto il finanziamento ed il controllo del culto sacro, quanto la scelta ed il governo del personale ecclesiastico. Alla loro gestione ed alle loro iniziative si deve la trasformazione della chiesa in una Collegiata urbana, con funzioni sociali che giungevano anche alla formazione scolastica e con un'incidenza simbolica così rilevante nel tessuto cittadino, da far dedicare proprio alla Madonna di Provenzano il Palio del 2 luglio.

Alla dialettica fra i vescovi ed i comuni, fra la giurisdizione spirituale ordinaria e i poteri cittadini si aggiunga anche l'intervento diretto dei nuovi poteri statali rinascimentali al momento del loro affermarsi. Si guardi, per la sua valenza emblematica, il caso di Milano<sup>28</sup>. Qui, nel 1387, allorché si decise di sostituire la vecchia cattedrale di S. Maria Maggiore e s'iniziò la costruzione del nuovo Duomo, il signore Gian Galeazzo Visconti istituì la Veneranda Fabbrica per realizzare

---

<sup>25</sup> F. COLAO, *L'età di Pietro Leopoldo*, in *Storia di Siena. II. Dal Granducato all'Unità*, a cura di Roberto BARZANTI, Giuliano CATONI, Mario DE GREGORIO, Siena, ALSABA, 1996, pp. 165-178; D. MARRARA, *Storia istituzionale della Maremma senese. Principi e istituti del governo del territorio grossetano dall'età carolingia all'unificazione d'Italia*, Siena, Meini, 1961; e A. SAVELLI, *Le riforme giudiziarie e amministrative dello Stato di Siena in età leopoldina*, in «Ricerche Storiche», XXV, 1995, pp. 61-109.

<sup>26</sup> F. BANDINELLI PICCOLOMINI, *La Madonna di Provenzano e le origini della sua chiesa. Notizie storiche*, Siena 1895; V. BONELLI, *L'origine del culto della Madonna di Provenzano*, in ISTITUTO STORICO DIOCESANO SIENA, *Annuario 1998-99*, Siena, Il Leccio, 1999, pp. 142-280; L. FRANCHINA, *La Chiesa della Madonna di Provenzano in Siena dalle origini alla traslazione dell'Immagine nel Tempio (1594-1611)*, in *I Medici e lo Stato Senese. 1555-1609. Storia e territorio*, a cura di L. ROMBAI, Roma, De Luca, 1980, pp. 171-182; *Memorie storiche intorno alla miracolosa immagine di Maria Santissima che si venera nella Chiesa della insigne collegiata di Provenzano in Siena*, Siena, Lazzeri, 1875.

<sup>27</sup> V. BONELLI, *L'origine del culto della Madonna di Provenzano*, in ISTITUTO STORICO DIOCESANO SIENA, *Annuario 1998-99*, Siena, Il Leccio, 1999, pp. 142-280; e M. BROGI, P. BROGINI, *L'Opera di Santa Maria in Provenzano e il suo archivio*, in *Chiesa e vita religiosa a Siena cit.*, pp. 305-313.

<sup>28</sup> *Annali della Fabbrica del Duomo di Milano dall'origine fino al presente*, a cura di C. CANTÙ, Milano 1877-1885; e L. PROSDOCIMI, *Il diritto ecclesiastico dello Stato di Milano dall'inizio della signoria viscontea al periodo tridentino*, Milano, Cisalpino-Goliardica, 1941, pp. 239-280.

l'iniziativa, per amministrare le offerte in denari ed in beni, che giungevano copiosamente dai cittadini, come dalla stessa Camera viscontea. Sulla scia delle vecchie *superstantiae* e *scholae*, che governavano i patrimoni destinati al culto sacro e ai templi di Milano e del suo territorio (S. Maria presso l'abbazia di S. Celso, S. Maria di S. Satiro, S. Maria Incoronata di Canepanova in Pavia, ecc.), nacque così un organismo ricco, ma soprattutto assai numeroso, visto che arrivò a comprendere alcune centinaia di membri, in grandissima parte espressione delle vicinie dei vari quartieri milanesi: segno della volontà ducale di riconoscere, accettare e garantire l'appartenenza della cattedrale alla cittadinanza.

Non si trascuri, infine, la possibile presenza-ingerenza sulle fabbricerie anche di patroni privati: retaggio di "pertinenze" che non sempre si perdevano nella notte dei tempi (come pure spesso avveniva per i monasteri femminili di fondazione aristocratico-feudale). Ancora alla metà del Quattrocento, in un eccesso di attaccamento al tradizionale «familismo immorale» italiano il papa Pio II eresse il villaggio di Corsignano nella nuova diocesi di Pienza ed attribuì alla propria famiglia il patronato non solo sulla cattedra episcopale, ma anche su gran parte del capitolo dei canonici e sull'Opera della sua cattedrale<sup>29</sup>. Eppure, anche qui nel giro di pochi anni la piccola comunità della Val d'Orcia riuscì a strappare ai Piccolomini se non il giuspatronato formale sull'Opera, almeno il diritto di presentare alla nobile famiglia senese i tre soggetti, fra i quali sarebbero stati scelti i due Operai.

### 3. Origini e affermazione dell'Opera del Duomo di Pisa

Prendiamo ora in esame, a titolo esemplificativo, proprio la nostra Opera del Duomo di Pisa. L'inizio della costruzione della Cattedrale di Pisa, dedicata a S. Maria, si fa risalire all'impresa della flotta pisana contro il porto di Palermo, nel 1063. Con il ricavato della vendita del bottino predato su una nave catturata in quel porto furono finanziati i lavori di costruzione del nuovo tempio. Sulla scorta delle ricerche di Mauro Ronzani<sup>30</sup> è possibile ricostruire le quattro fasi iniziali della vita dell'Opera della Chiesa di S. Maria. In un primo tempo, fra il 1077 ed il 1116 l'attività edificatrice della nuova cattedrale permise alla cittadinanza di affermare e far riconoscere la propria autonomia, quasi in virtù della stessa duplice declinazione del termine **opera**: da una parte, la costruzione della nuova chiesa; dall'altra parte, la funzione assunta dai cittadini – supplenti di un vescovo assente dalla città – nell'attività edilizia. Successivamente, a partire dalla primavera del 1120 l'intervento di papa Callisto II e la presenza di un nuovo presule (Baldovino, 1138-1145) sottopose l'Opera, ritenuta una semplice *domus ecclesiastica*, al solo arcivescovo. Questo nuovo assetto venne meno nel 1152-53, fra la morte di Corrado III e l'inizio del regno di Federico I Barbarossa, nonostante un'effimera resurrezione nella primavera del 1160 (in occasione della visita del marchese Guelfo VI). Dopo il fallimento della politica egemonica di Federico II in Italia, il diploma imperiale del 31 gennaio 1178 sanzionò l'appartenenza dell'Opera alla sfera ecclesiastica e nel contempo le garantì il pacifico possesso dei diritti di natura pubblica sul mercato e sulle misure dei cereali. Infine, sullo scorcio del secolo, il Comune riuscì ad insediare al vertice dell'Opera un suo ufficiale, che rispondeva dei suoi atti soltanto all'autorità dello stesso Comune e che – con la sua figura di reggitore unico – rappresentava la *Pisanorum potestas*.

---

<sup>29</sup> *L'Archivio diocesano di Pienza*, Inventario a cura di Giuseppe CHIRONI, Siena, Amministrazione Provinciale, 2000; G. GRECO, *La diocesi di Pienza fra XVII e XVIII secolo*, in *La Val d'Orcia nel medioevo e nei primi secoli dell'età moderna*, Convegno internazionale di studi storici (Pienza, 15-18 settembre 1988), Roma, Viella, 1990, pp. 447-490; e I. POLVERINI FOSI, *La diocesi di Pienza e Montalcino fra privilegio e riforme*, in *La Val d'Orcia* cit., pp. 411-446.

<sup>30</sup> M. RONZANI, *Dall'edificatio ecclesiae all'Opera di S. Maria: nascita e primi sviluppi di un'istituzione nella Pisa dei secoli XI e XII*, in *Opera. Carattere e ruolo delle fabbriche cittadine fino all'inizio dell'Età Moderna*, Atti della Tavola Rotonda, Villa I Tatti, Firenze, 3 aprile 1991, a cura di Margaret HAINES e Lucio RICCETTI, Firenze, Leo S. Olschki, 1996, pp. 1-70.

#### 4. Le fonti

La documentazione archivistica dell'Opera del Duomo, conservata presso l'Archivio di Stato di Pisa grazie all'intervento di Francesco Bonaini<sup>31</sup>, è costituita da un'ingente massa documentaria: oltre milletrecentocinquanta pezzi cartacei – per non parlare delle migliaia di pergamene del Diplomatico (3411 pezzi dal 6 marzo 930 al 16 febbraio 1644) – che sono suddivisi in diverse sezioni. Fra queste merita citare (non tanto per la loro consistenza quantitativa, bensì per le loro potenzialità documentarie) almeno:

- a) i Privilegi (dal 1328), le deliberazioni, le lettere, le suppliche ecc.;
- b) gli Inventari di beni mobili ed immobili (dal 1339), Catasti (da segnalare in particolare il **n. 29**, detto *Campione rosso*, del 1565-1719, ed il **n. 30**, detto *Campione Veneroso*, del 1676<sup>32</sup>;
- c) i Contratti di acquisti, locazioni ecc., dal 1298;
- d) i registri di Entrate ed uscite generali, 348 pezzi dal 1299 al 1800;
- e) le Ricordanze, 46 pezzi dal 1385 al 1759;
- f) i registri di Conduttori, possessori, debitori e creditori: 124 pezzi dal 1310 al 1753;
- g) i Mandati di pagamento;
- h) i *Giornali*;
- i) i Libri del Peso del Comune di Pisa: 31 pezzi dal 1468 al 1612;
- l) i registri di Entrate e uscite di grani e biade: 232 pezzi dal 1369 al 1800;
- m) i registri dei Prezzi dei Grani: 21 pezzi dal 1549 al 1771;
- n) i faldoni di conti, ricevute ecc.;
- o) i libri dell'Opera del battistero di S. Giovanni, annessa all'Opera del Duomo: 85 pezzi dal 1359 al 1601;
- p) i registri della Sagrestia del Duomo: 82 pezzi dal 1493 al 1601, oltre a qualche pezzo successivo;
- q) i libri dei Deputati sopra il restauro del Duomo dopo il grande incendio, che devastò la cattedrale alla fine del Cinquecento<sup>33</sup>: 17 pezzi dal 1595 al 1610;
- r) i documenti provenienti dagli archivi di quelle famiglie private, i cui patrimoni erano ricaduti o ricompresi fra i beni dell'Opera.

Non paia, questo, l'arido elenco di carte ammuffite. Sono, invece, queste le prove di un percorso storico, che si è dipanato su più livelli, dal politico al sociale (per non parlare, ovviamente, di quella storia della committenza artistica, che esula dalle mie competenze).

---

<sup>31</sup> R. AMICO, *L'Archivio di Stato di Pisa e Francesco Bonaini*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LII, 1992, pp. 361-381. Simile il destino anche delle carte veneziane, ma ricordo che in altri casi la documentazione di questi enti è rifluita negli archivi diocesani, mentre va sottolineata la specificità della situazione pratese, dove proprio l'Opera della cattedrale ha assunto la funzione di accentrare nella sua sede le carte di altri archivi ecclesiastici: *L'Archivio dell'Opera del duomo di Prato. Inaugurazione (26 aprile 1980)*, Firenze [1980].

<sup>32</sup> Sull'importanza di queste fonti cartografiche per la ricostruzione del passato nello specifico spazio territoriale toscano, si veda il libro di L. GINORI LISCI, *Cabrei in Toscana*, Firenze 1978.

<sup>33</sup> I quattro Deputati per gestire l'intervento straordinario, che si era reso indispensabile dopo la sciagura avvenuta nella notte fra il 24 ed il 25 ottobre del 1595 e che fu finanziato con l'introduzione di una gabella aggiuntiva sul prezzo del sale per decisione dei Priori della città, furono Orazio Roncioni, Giovanni Da Vecchiano, Carlo Lanfranchi e Pietro Marracci. Si vedano: F. BAGGIANI, *La Madonna di Sotto gli Organi nella storia religiosa e civile di Pisa*, Pisa, Edizioni ETS – Capitolo della Primaziale Pisana, 1998, pp. 55-61; J. HENNEBERG, F. PALIAGA, *I restauri del Duomo di Pisa fra Cinque e Seicento. Nuove testimonianze*, in «Bollettino d'Arte» del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, n. 76, 1992, pp. 31-52; e *L'incendio del Duomo di Pisa 24-25 ottobre 1595 attraverso alcune testimonianze di contemporanei*, presentazione di O. BANTI, Pisa 1995.

## 5. Il problema della dipendenza giurisdizionale dell'Opera nell'età moderna.

Si consideri, per esempio, come fu affrontato il problema della dipendenza giurisdizionale dell'Opera del Duomo di Pisa nell'età moderna, allorché la città aveva perso definitivamente la sua libertà repubblicana e faceva parte del dominio fiorentino sotto il principato di Casa Medici. Una pergamena rogata da Filippo del fu Ser Pietro Da San Casciano il 25 ottobre del 1541 ci racconta cosa comportasse il combinato disposto della conquista fiorentina e del nuovo governo principesco. Era stato fatto un rapporto al Duca di Firenze Cosimo I e, per esso, al suo Luogotenente e Consigliere per ragione della Giurisdizione a proposito della dipendenza dell'Operaio e dell'Opera del Duomo di Pisa o dal Comune di questa città oppure dall'Arcivescovo. Esaminato l'affare, il Duca decise che l'Opera, i suoi beni e l'Operaio stesso fossero soggetti al Comune di Firenze, ma che l'amministrazione spettasse al Comune di Pisa e che soltanto nelle faccende spirituali dipendessero dall'Arcivescovo, il quale poteva essere consultato in talune materie di risarcimenti solo per rispetto nei suoi confronti. La decisione era sottoscritta dall'Auditore Lelio Torelli da Fano: quel «cripto-luterano» che in quegli anni dettava le regole della politica giurisdizionale del principato toscano in campo ecclesiastico<sup>34</sup>.

In effetti, sotto il governo dei Medici, il Comune di Pisa conservò il diritto di scegliere l'Operaio del Duomo di Pisa, anche se la nuova magistratura fiorentina dei Nove Conservatori esercitò sempre le sue funzioni di controllo sulla sua amministrazione, esattamente come avveniva per tutti gli altri luoghi pii laicali del dominio fiorentino. Questo sistema s'inserisce in quella prassi della «partecipazione» (protezione e controllo) da parte del granduca, che caratterizzò il rapporto fra centro e periferie in Toscana nei due secoli di governo della «dinastia naturale» dei Medici. Questo carattere, comunale e laicale sotto la tutela del governo, fu difeso strenuamente anche in occasione della Visita Apostolica compiuta nel 1576 da mons. Giovanni Battista Castelli, che non ottenne di poter vedere i registri della gestione patrimoniale dell'ente<sup>35</sup>.

Del resto, poche furono le eccezioni all'esercizio della libertà di scelta da parte del Comune pisano. Nel 1580, Francesco I cassò la nomina di Iacopo del Mosca quale successore del defunto Lorenzo Raù, sostenendo che il Comune aveva scelto «persone che l'hanno lacerato et dannificato»: probabilmente le informazioni giunte dai funzionari governativi operanti sul posto avevano evidenziato l'incapacità già dimostrata dal Mosca nella gestione dell'ente. Quindi, il Duca provvide direttamente a scegliere un nuovo Operaio nella persona di Girolamo Papponi. Così pure, dopo l'incendio del Duomo, Ferdinando I cassò un'altra nomina e scelse da sé il nuovo Operaio<sup>36</sup>.

La stessa riforma istituzionale della Provincia pisana voluta dal granduca Pietro Leopoldo d'Asburgo Lorena non modificò nella sostanza questa situazione. Con l'articolo 80 del Regolamento del 1776 di riforma delle amministrazioni locali della Provincia Pisana, anche l'Opera del Duomo, come ogni altro luogo pio laicale, fu posta sotto la soprintendenza del Provveditore dell'Ufficio dei Fossi di Pisa, al quale competeva – dopo la riforma – la giurisdizione su tutte le comunità del Pisano. Inoltre, nonostante le proteste dell'Operaio Camillo Borghi, che reclamava la sua assoluta indipendenza dai rappresentanti locali del governo, l'Opera fu sottoposta – come le Opere di tutte le altre Metropolitane della Toscana – all'Ufficio delle Revisioni e Sindacati,

---

<sup>34</sup> Archivio di Stato di Pisa, *Opera del Duomo. Diplomatico*, n. 3404.

<sup>35</sup> Per il rifiuto degli amministratori dei luoghi pii laicali in occasione delle visite apostoliche (cioè delle ispezioni straordinarie ad opera di delegati papali) si veda: G. CATONI, *Contrasti giurisdizionali e compromessi politici per una visita post-tridentina a Siena*, in *La nascita della Toscana*, Firenze, Olschki, 1980, pp. 207-221; G. GRECO, *Controriforma e disciplinamento cattolico*, in *Storia della civiltà toscana. Volume III: Il Principato mediceo*, a cura di E. FASANO GUARINI, Firenze, Le Monnier, 2003, pp. 239-274; e F. SCADUTO, *Stato e Chiesa sotto Leopoldo I Granduca di Toscana (1765-1790)*, Firenze, Ademollo, 1885, rist. Livorno, Bastogi, 1975.

<sup>36</sup> PECCHIAI, *L'Opera della Primaziale* cit., p. 51.

comprese le sue ispezioni ecc.<sup>37</sup> In una lettera del 14 giugno 1794 dell'Ufficio Revisioni e Sindacati si dichiarò espressamente che “l'Opera è di fatto ed è stata sempre considerata come Luogo Pio Laicale dipendente dal Pubblico e Comunità di Pisa sotto la tutela e protezione del Governo”<sup>38</sup>. Si veda, del resto, anche l'investitura dell'Operaio Cammillo Borghi, che dovette giurare fedeltà ed obbedienza ai Residenti nella Magistratura della Comunità (22 settembre 1793)<sup>39</sup>. Intanto, con la legge del 31 luglio 1793 fu trasferita all'Opera del Duomo l'ufficio dell'Economia dei Benefici vacanti, con il solito emolumento del 5 % sulle rendite beneficiari. Con un rescritto di S.A.R. del 4 gennaio 1794 all'Opera venne unita anche quella porzione del Patrimonio Ecclesiastico, detta “Patrimonio dei Resti”, che era addetta al pagamento delle congrue, salvo indennizzo in caso di sbilancio a danno dell'Opera, che, però, vedeva crescere le sue competenze finanziarie sul tessuto ecclesiastico locale<sup>40</sup>.

Nel 1808, durante il governo francese, l'Operaio fu sostituito da un consiglio di nove membri: cinque a scelta dell'Arcivescovo e quattro del Prefetto: dal 1813 questi ultimi provennero da terne proposte dal Sindaco<sup>41</sup>. Pare evidente l'influsso della normativa napoleonica delle altre regioni dell'Italia settentrionale. In ogni caso, con la Restaurazione si tornò alla tradizione e, come espressione del suo benevolo favore nei confronti di questi enti, nel 1825 il Granduca concesse all'Opera un sussidio di cinquantamila lire per affrontare urgenti restauri alle fabbriche<sup>42</sup>.

## 6. Le funzioni sociali dell'Opera.

Come per gli altri luoghi pii, le Opere assolvevano a delicate funzioni sociali non solo nell'utilizzo delle proprie risorse economiche, ma già nel loro acquisto e nella loro quotidiana gestione. Una larga messe di beni proveniva a questi enti, a Pisa come altrove, da lasciti e donazioni e, nel rispetto dello stesso diritto canonico, le regole dell'amministrazione patrimoniale dovevano conformarsi alla tradizione locale. Si apre, così, tutto un ampio settore di ricerche, sul quale meriterebbe impegnare il tempo di studiosi e studenti<sup>43</sup>, ma in questa sede posso limitarmi solo ad alcune osservazioni di carattere generale. Cosa comportava, allora, la tradizione pisana nella gestione dei beni di questi enti? Innanzitutto, un massiccio ricorso alla concessione di case e terre in livello enfiteutico con canone annuo in natura<sup>44</sup>. Contrariamente a quanto si può credere, nel caso pisano il vantaggio per il proprietario era assai consistente e tale è rimasto fino all'Unità d'Italia. Il motivo è presto detto. Una massa ingente di questi beni era frantumata in appezzamenti di terra di modeste dimensioni e sparsi nel Contado pisano, inframezzati con possedimenti di altri enti e famiglie. Non essendo possibile, quindi, l'accorpamento in più ampie unità poderali, si rivelava utile – proprio ai fini della conservazione dei diritti dominicali – la concessione di queste terre a «contadini», residenti sul posto, che avevano tutta la convenienza di salvaguardare l'integrità dei

<sup>37</sup> FUSCO, *L'Opera della Primaziale* cit., pp. 31-33.

<sup>38</sup> PECCHIAI, *L'Opera della Primaziale* cit., p. 52.

<sup>39</sup> PECCHIAI, *L'Opera della Primaziale* cit., pp. 101-107.

<sup>40</sup> FUSCO, *L'Opera della Primaziale* cit., p. 22.

<sup>41</sup> FUSCO, *L'Opera della Primaziale* cit., pp. 27-28.

<sup>42</sup> FUSCO, *L'Opera della Primaziale* cit., p. 23.

<sup>43</sup> Ricordo, a titolo d'esempio, gli studi sull'Ospedale di S. Maria della Scala di Siena: D. BALESTRACCI, G. PICCINI, *L'Ospedale e la città*, in D. GALLAVOTTI CAVALLERO, *Lo Spedale di Santa Maria della Scala in Siena: vicende di una committenza artistica*, Siena, Monte dei Paschi di Siena (tip. Pacini di Pisa), 1985, pp. 19-39; S. R. EPSTEIN, *Alle origini della fattoria toscana. L'ospedale della Scala di Siena e le sue terre (metà '200 - metà '400)*, Firenze, Salimbeni, 1986; F. C. FRANCHI, G. COSCARELLA, *Le grance dello Spedale di Santa Maria della Scala nel contado senese*, in «Bullettino Senese di Storia Patria», XCII, 1985, pp. 66-92; e L. VIGNI, *L'Ospedale senese di S. Maria della Scala nel XVIII secolo*, ivi, LXXXVI, 1979, pp. 100-143.

<sup>44</sup> G. GRECO, *Ecclesiastici e benefici in Pisa alla fine dell'antico regime*, in «Società e storia», III, 1980, n. 8, pp. 299-338.

pezzi di terra dagli appetiti dei confinanti. Questo sistema ha perpetuato a lungo una particolare conduzione delle aziende rurali, che ha visto protagonisti non i proprietari, bensì i contadini, che univano le loro piccole proprietà con la coltivazione di beni presi in livello oppure in affitto temporaneo, potendo contare anche sulla persistenza di usi civici sui beni comunali. Non a caso si è parlato, per le campagne pisane, di una “Toscana senza mezzadria”<sup>45</sup>. D'altronde, non si può neanche pensare che una simile prassi nuocesse alle finanze dei proprietari. L'uso generalizzato nel contado pisano di fissare il canone annuo in derrate alimentari (soprattutto grano ed altri cereali, ma anche vino ed olio) ha garantito la tenuta nel corso dei secoli del valore di questi canoni, fintanto che ad un'economia prevalentemente agricola si è sostituita l'economia industriale.

La ricerca dovrà muoversi lungo questo asse, senza trascurare, peraltro, un'ulteriore ipotesi. Come per altre realtà pisane (penso, per esempio, alla storia patrimoniale della stessa Mensa arcivescovile)<sup>46</sup>, probabilmente molte donazioni e concessioni livellarie costituivano le due facce di una medesima medaglia, due momenti formalmente distinti di uno stesso atto. Un proprietario donava i propri beni ad un ente pio, che, contestualmente o nel giro di poco tempo, provvedeva a retrocedere lo stesso patrimonio al benefattore sotto forma di livello enfiteutico di lunga durata e rinnovabile. Se è palese il guadagno dell'ente pio (la riscossione di un canone annuale garantita da beni originariamente posseduti da terzi), non appaia minore l'interesse materiale che spingeva tanti generosi benefattori su questa strada: i beni degli enti pii godevano dei privilegi della «manomorta», cioè non solo potevano vantare la protezione giuridica dei tribunali ecclesiastici ed una forma di esenzione fiscale, pur variabile nel tempo e nelle condizioni, ma soprattutto erano sottoposti a stretti vincoli nelle procedure di trasferimento e di alienazione totale o parziale. In periodi di grave incertezza politica, queste donazioni costituivano una sorta di «assicurazione», un atto di salvaguardia dei propri beni, come anche altri fenomeni analoghi ci indicherebbero. Del resto, come altri luoghi pii laicali e come altri grandi enti ecclesiastici, pur essendo intransigente nella difesa dei propri diritti e delle proprie prerogative, anche l'Opera della Primaziale pisana tradizionalmente manifestava un atteggiamento benevolo verso i contadini, che conducevano in affitto le sue terre, riconoscendone le ragioni e giungendo persino, nei momenti di più acuta difficoltà economica, a concedere mutui con condizioni favorevoli<sup>47</sup>.

Si pensi al problema degli oblati, cioè di quei laici – uomini e donne – che offrivano se stessi ed i propri beni agli enti pii<sup>48</sup>. Una tradizione diffusa ampiamente in Italia e per la quale non possiamo

---

<sup>45</sup> M. LUZZATI, *Toscana senza mezzadria. Il caso pisano alla fine del Medioevo*, in *Contadini e proprietari nella Toscana moderna*, Atti del convegno di studi in onore di G. Giorgetti, I, Firenze, L. S. Olschki, 1979, pp. 279-343; P. MALANIMA, *La proprietà fiorentina e la diffusione della mezzadria nel contado pisano nei secoli XV e XVI*, in *Contadini e proprietari nella Toscana moderna*, Atti del convegno di studi in onore di G. Giorgetti, I, Firenze, L. S. Olschki, 1979, pp. 345-375; e A. POTENTI, *Uomini, villaggi, terreni. Aspetti economici e demografici delle campagne pisane del Quattrocento*, Pisa, Pacini, 2002.

<sup>46</sup> E. ROVEDA, *Le proprietà fondiarie dell'arcivescovado di Pisa dal XV al XVII secolo*, in *La città e il contado di Pisa nello Stato dei Medici (XV-XVII secolo)*, «Ricerche di Storia Moderna. III», Pisa, Pacini, 1984, pp. 391-420.

<sup>47</sup> G. GERI, *La gestione dei possessi dell'Opera del Duomo di Pisa in Valdiserchio nella seconda metà del Trecento*, Tesi di Laurea, Pisa, Università degli Studi, a. a. 1996-1997, relatore prof. M. LUZZATI.

<sup>48</sup> S. BECCARIA, *I conversi nel Medioevo. Un problema storico e storiografico*, in «Quaderni medievali», XLVI, 1998, pp. 120-156; D. J. OSHEIM, *Conversion, Conversi and the Christian Life in Late Medieval Tuscany*, in «Speculum», LVIII, 1983, pp. 360-390; e F. SALVESTRINI, *Natura e ruolo dei conversi nel monachesimo vallombrosiano (secoli XI-XV). Di alcuni esempi d'area toscana*, in «Archivio Storico Italiano», CLIX, 2001, pp. 49-105. Troppo ingenua ci appare l'interpretazione del fenomeno offerta da Francesco Artizzu (ARTIZZU, *L'Opera di S. Maria* cit., pp. 23-24).

limitarci ad offrire una spiegazione tutta chiusa nei confini della devozione religiosa verso questo o quel santo, dell'adesione personale a questa o a quella pia iniziativa. Prendiamo due esempi, tratti dalla nostra documentazione pisana. Il 12 giugno del 1391, donna Simona figlia del fu ser Vanni di ser Borristoro ed allora moglie dell'orefice Iacopo di ser Dato, donò inter vivos 30 fiorini d'oro all'Opera della Chiesa Maggiore di Pisa, in mano dell'Operaio Parasone di Lando Grasso. In cambio della donazione, Parasone promise ed assegnò a Simona tre staia di grano carvellino, che le saranno versati ogni anno per il mese d'agosto<sup>49</sup>. Pochi mesi dopo, il 14 novembre del 1391, donna Antonia, figlia del fu Niccolò Del Voglia e vedova di Piero Rosti, già oblata perpetua dell'Opera della Chiesa Maggiore di Pisa, fece la donazione inter vivos di alcuni suoi pezzi di terra, la cui proprietà si era riservata all'atto della sua oblazione. Da parte sua, l'Operaio si obbligò a darle annualmente, vita natural durante, sette staia di grano carvellino ed otto barili di vino rosso<sup>50</sup>. In tutti e due i casi, non è difficile intravedere le reali motivazioni di questo tipo di operazioni. Donne, ma anche uomini<sup>51</sup>, privi di sufficiente protezione (forse anche di eredi maschi) di fronte a tempeste e a sconvolgimenti politici sempre più turbinosi, trovavano nel dono di sé e dei propri beni un'assicurazione per la vita: gli enti pii li avrebbero protetti e li avrebbero alimentati nella loro vecchiaia, ricevendo in cambio i loro patrimoni teoricamente nel momento della compilazione del contratto, di fatto nel momento della morte dell'oblato.

### 7. Le funzioni civili dell'Opera.

L'importanza dell'Opera del Duomo nella «religione cittadina» pisana è testimoniata da alcuni caratteri della figura del suo Rettore. Questi, che – come a Siena – doveva essere celibe o, almeno, coniugato senza figli, ricopriva la carica a vita ed occupava un posto preminente nella gerarchia delle «precedenze» cittadine. Forse oggi è difficile farsi un'idea concreta di cosa significasse una simile posizione nel tessuto cittadino, nel vissuto quotidiano degli abitanti e nella gestione simbolica dei poteri urbani. Certo è che anche in età moderna ci sono stati lunghi periodi, talora persino secoli (come il «lungo Seicento»)<sup>52</sup>, durante i quali il ricorso alle manifestazioni pubbliche del sacro, da una parte, e alle risorse finanziarie gestite dagli enti pii, dall'altra, è stato così intenso, da esaltare la figura dell'Operaio della Cattedrale. A differenza, infatti, delle altre cariche del potere cittadino, la cui durata era limitata a pochi mesi, o di altri enti pii – la Casa della Misericordia, la Casa della Carità – che avevano una direzione collegiale, la «monarchia» a vita dell'Operaio del Duomo garantiva a questi un'eccezionale visibilità ed un elevato prestigio personale, difficilmente raggiungibili da altri patrizi locali.

Come altrove, inoltre, l'Opera del Duomo godeva del diritto della misurazione dei grani a Pisa e per tutta l'età moderna ha tenuto i registri con le mercuriali dei prezzi dei cereali sul mercato pisano. Può essere utile ricordare l'importanza di questo compito e della sua scrupolosa osservanza, nonché della fortunata conservazione dei rispettivi registri: grazie al lavoro degli impiegati dell'Opera gli storici sono stati in grado di ripercorrere l'andamento dei prezzi al consumo dei beni di prima necessità dei nostri concittadini attraverso tutta l'età moderna<sup>53</sup>. Una simile ricostruzione

<sup>49</sup> Archivio di Stato di Pisa, *Opera del Duomo. Diplomatico*, n. 2725.

<sup>50</sup> Archivio di Stato di Pisa, *Opera del Duomo. Diplomatico*, n. 2730.

<sup>51</sup> Cfr. G. GRECO, *La Chiesa di Lucca nei primi decenni del Quattrocento*, relazione in corso di pubblicazione negli atti del Consegno di Studi su Paolo Guinigi, Lucca, 25 maggio 2001.

<sup>52</sup> C. CASINI, «Per la restaurazione del ponte caduto». *Vicende e progetti sulla ricostruzione del Ponte di Mezzo a Pisa dal 1636 al 1661*, in BSP, LIII, 1994, pp. 149-166; G. GRECO, *Pisa nel Seicento*, in *Pisa. Iconografia a stampa dal sec. XV al sec. XVIII*, Pisa, E. T. S., 1992, pp. 27-44; Rita MAZZEI, *Pisa medicea. L'economia cittadina da Ferdinando I a Cosimo III*, Firenze, Olschki, 1991.

<sup>53</sup> P. MALANIMA, *Aspetti di mercato e prezzi del grano e della segale a Pisa dal 1548 al 1818*, in «Ricerche di Storia Moderna I», Pisa, Pacini, 1976, pp. 289-329. Cfr. A. M. PULT QUAGLIA, *Mercato dei prodotti agricoli e magistrature annonarie a Pisa nell'età moderna*, in *La città e il*

non ha però un significato meramente quantitativo, perché – se integrata con adeguate conoscenze di teoria economica – proprio in questi ultimi tempi ha permesso di ridiscutere e ridefinire interpretazioni storiche, che per lungo tempo sono state ritenute certe ed incontrovertibili. Mi riferisco in particolare a quelle tesi sulla «crisi del Seicento» o sulla «crescita del Settecento», che troppo spesso sono rimaste ancorate a dati sul prodotto lordo globale, trascurando il rapporto fra salari e prezzi<sup>54</sup>. Ebbene, proprio i dati offerti dai registri dell’Opera inducono a riflettere sui costi sopportati dai lavoratori in coincidenza (se non proprio in relazione) all’avvio e – almeno in Italia – anche alle tappe successive del processo di sviluppo economico plurisecolare, che ha segnato la storia dell’Europa occidentale fra gli inizi del Settecento e gli inizi del Novecento. In altri termini, mentre le pandemie e le altre ripetute epidemie del Seicento avrebbero contribuito a mantenere bassa l’offerta di forza-lavoro, che quindi avrebbe continuato a godere condizioni retributive e lavorative ancora accettabili, la crescita demografica del Settecento avrebbe ridotto drasticamente le une e le altre, senza che in Italia la pauperizzazione dei lavoratori venisse in parte attenuata – almeno fino all’età giolittiana, e per un breve lasso di tempo – dalla loro sindacalizzazione.

Questa annotazione su uno dei temi più dibattuti della storiografia moderna non appaia un divagare nello specialismo scientifico di una disciplina come la Storia, la cui funzione civile è sempre tanto retoricamente affermata, quanto concretamente osteggiata dai potenti e dagli umili. La memoria critica del passato è un fondamento essenziale delle grandi civiltà, dell’Occidente come dell’Oriente, e la valenza politico-sociale di enti come le Opere o, se si preferisce, la loro rilevanza pubblica al di là del perdurare o dell’affievolirsi dell’adesione alla confessione religiosa in cui sono nate e cresciute, consistono anche nella trasmissione dei documenti cartacei e materiali indispensabili per la conservazione e l’elaborazione di questa memoria. Memoria del sudore, delle lacrime, delle gioie e del sangue di coloro, che hanno edificato il territorio nel quale abbiamo scelto di vivere. Per questa ragione, la loro persistenza nel sistema-Paese deve essere salvaguardata indipendentemente dai valori di riferimento delle maggioranze e dei governi di turno: come i beni artistici da loro conservati, le Opere sono patrimonio comune di tutti i cittadini, credenti e non credenti, persino nella loro funzione di sostegno al culto sacro della religione cattolica. Esattamente come, in un lontano domani, i nostri eredi nel godimento di questo territorio potranno rivendicare il comune possesso di ciò che noi ora vi costruiamo e dovranno acquisire la memoria critica della nostra presenza.

## **8. Le Opere e la loro funzione «moderna».**

Sulla base di questi valori civili dobbiamo riflettere con attenzione e senza pregiudizi ideologici, quando si prendono in considerazione gli effetti delle riforme leopoldine nella Toscana degli ultimi decenni del Settecento. In realtà, le grandi inchieste sulle Chiese locali in Toscana nell’età moderna – dalle visite pastorali alle visite apostoliche, dalle ispezioni dei funzionari governativi alle relazioni degli stessi granduchi<sup>55</sup> – provano l’esistenza di un fitto tessuto di aziende pubbliche, prevalentemente a carattere laicale, per l’amministrazione di patrimoni, più o meno ricchi, destinati sia al mantenimento delle fabbriche e del culto sacro, sia al funzionamento di servizi e di prestazioni in favore delle comunità. Questo tessuto – religioso e civile nel contempo – fu aggredito e devastato ben prima dell’arrivo delle truppe francesi rivoluzionarie, che commisero tante

---

*contado di Pisa nello Stato dei Medici (XV-XVII secolo)*, «Ricerche di Storia Moderna. III», Pisa, Pacini, 1984, pp. 57-141.

<sup>54</sup> P. MALANIMA, *Le crisi in Italia e la crisi del settecento*, in «Società e Storia», XXVI, aprile-settembre 2003, n. 100-101, pp. 373-386.

<sup>55</sup> G. GRECO, *Il pontefice, il principe, il “pubblico” e i privati: poteri e pertinenze sulle chiese locali toscane in età moderna*, in *La Chiesa e le sue istituzioni negli archivi ecclesiastici della Toscana*, Atti del Convegno su “Lavori in corso negli archivi ecclesiastici toscani”, Pistoia, Editrice C. R. T., 1999, pp. 68-78.

spoliazioni a danno anche degli edifici sacri. Ad eccezione di qualche insigne santuario, le Opere delle chiese cittadine minori e delle chiese rurali seguirono il destino imposto già da Pietro Leopoldo per gli enti laicali autonomi con funzioni ecclesiastiche: furono soppresse ed i loro patrimoni furono alienati<sup>56</sup>. Qualche contemporaneo, come il funzionario governativo delle dogane livornesi Giovanni Mariti, si accorse dello scempio che si stava compiendo ai danni di un ricco patrimonio di memorie collettive e tentò di tramandare i segni del passato, ricopiando nei suoi appunti le iscrizioni ormai in via di distruzione con i luoghi in cui sorgevano<sup>57</sup>. Ma le distruzioni furono immani e, soprattutto, colpirono in modo irrimediabile i frutti e la memoria di quella cultura «bassa», che aveva conosciuto una fase di grande sviluppo nella Toscana medicea in virtù della secolare politica estera non guerrafondaia dei granduchi fiorentini.

D'altronde, non sarà fuori luogo notare che la politica riformatrice settecentesca dei Borbone nell'Italia meridionale seguì la direzione – tutta opposta – di riconoscere i luoghi pii laicali (come pure i corpi ecclesiastici secolari), proprio al fine di salvaguardarne l'autonomia e l'indipendenza nei confronti dei poteri vescovili<sup>58</sup>. Una strategia giurisdizionalistica, questa, che mi pare sottesa pure alle leggi napoleoniche del 15 settembre 1807 per il Lombardo Veneto e del 30 dicembre 1809 per i territori della Liguria e dell'ex-Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla<sup>59</sup>. In queste zone, l'amministrazione delle proprietà, delle rendite e delle elemosine destinate sia al mantenimento degli edifici parrocchiali, sia all'esercizio del culto sacro fu attribuita a consigli composti dai parroci, dal sindaco del comune (non però nel Lombardo Veneto) e da alcuni consiglieri eletti (o scelti dal governo) fra i parrocchiani: questi istituti sopravvissero anche negli anni della Restaurazione e passarono poi nel nuovo regime liberal-parlamentare, anche se non furono generalizzati a tutto il Regno. Di istituzione imperiale, la fabbriceria napoleonica era un ente laico collegiale, posto sotto il controllo statale. Come ha scritto trent'anni or sono Angelo Gambasin<sup>60</sup>, la

---

<sup>56</sup> F. BISOGNI, *Da Pietro Leopoldo a Napoleone: tutela e dispersione di beni culturali a Siena e in Toscana*, in *Ideologie e patrimonio storico culturale nell'età rivoluzionaria e napoleonica. A proposito del Trattato di Tolentino*, Atti del convegno Tolentino, 18-21 settembre 1997, Roma 2000, pp. 563-605. Cfr.: M. LAGUZZI, *L'alienazione dei beni ecclesiastici in Toscana sotto Pietro Leopoldo: un sondaggio in Valdinevole*, in «Archivio Storico Italiano», CLIII, 1995, pp. 335-367; F. SCADUTO, *Stato e Chiesa sotto Leopoldo I Granduca di Toscana (1765-1790)*, Firenze, Ademollo, 1885, rist. Livorno, Bastogi, 1975; e D. TOCCAFONDI, *La soppressione leopoldina delle confraternite tra riformismo ecclesiastico e politica sociale*, in «Archivio storico pratese», LXI, 1985, pp. 143-172.

<sup>57</sup> G. MARITI, *Odeporico o sia Itinerario per le colline pisane*, Firenze, Gioacchino Pagani, 1797-1799, 2 voll.

<sup>58</sup> M. ROSA, *Politica concordataria, giurisdizionalismo e organizzazione ecclesiastica nel regno di Napoli sotto Carlo di Borbone*, in ID., *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, De Donato, 1969, pp. 119-163 e 272-280; C. RUSSO, *Parrocchie, fabbricerie e comunità nell'area suburbana della diocesi di Napoli (XVI-XVIII secolo)*, in *Per la storia sociale e religiosa del Mezzogiorno d'Italia*, Napoli, Guida, 1982, vol. II, a cura di Giuseppe GALASSO e Carla RUSSO, pp. 9-79.

<sup>59</sup> M. ROBERTI, *La legislazione ecclesiastica nel periodo napoleonico*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Milano, Vita e Pensiero, 1939, vol. I, pp. 253-332; e F. SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, Torino, Bocca, 1892 (2.a ed.), pp. 531-571.

<sup>60</sup> A. GAMBASIN, *Religione e società dalle riforme napoleoniche all'età liberale. Clero, Sinodi e laicato cattolico in Italia*, Padova, Liviana, 1974, p. 8. Cfr. F. AGOSTINI, *La riforma napoleonica della Chiesa nella repubblica e nel regno d'Italia. 1802-1814*, Vicenza 1990; D. MENOZZI, *La chiesa, la rivoluzione francese e l'impero napoleonico*, in *Storia della società italiana. 13. L'Italia giacobina e napoleonica*, Milano, Teti, 1985, pp. 143-187; ID., *L'organizzazione della chiesa italiana in età napoleonica*, in «Cristianesimo nella Storia», XIV/1, 1993, pp. 69-96; e C. ZAGHI,

fabbricaria era laicale nei membri e statale nell'investitura e nell'esercizio dei poteri. I laici, cacciati dalle confraternite e dai santuari, assumevano l'amministrazione dei beni della fabbrica in nome di un governo assoluto che si proponeva di asservire anche l'apparato della parrocchia ai fini politici della Francia dominatrice.

Tornando alla Toscana lorenese, ciò che allora salvò le Opere delle cattedrali e di ben poche altre chiese fu proprio l'accento posto su una loro specifica funzione: sulla salvaguardia, sulla conservazione e sulla musealizzazione di un patrimonio materiale – dalle stesse strutture architettoniche alle sculture, dalle pitture agli arredi sacri – non solo quantitativamente ingente, ma soprattutto giudicato di notevole interesse artistico. Va sottolineato, a questo punto, il carattere della scelta culturale che era sottesa ad un simile giudizio. In un certo senso (mi si permetta il volontario e provocatorio radicalismo della mia affermazione, che non intende affatto negare lo straordinario valore artistico di quei patrimoni), fu l'*Italia del Gran Tour*<sup>61</sup> a garantire la sopravvivenza e la parziale integrità almeno di questi enti e dei beni da loro amministrati, che, grazie alle memorie dei viaggiatori stranieri, non potevano essere alienati perché erano entrati a far parte di un circuito culturale di dimensioni europee e, di lì a poco, mondiali.

Fu, quindi, il carattere tendenzialmente artistico-museale a salvare questi enti più fortunati, ma noi non possiamo appiattirci sull'esito storico: noi dobbiamo ricordare le loro caratteristiche lungo tutto l'arco della loro esistenza. Torniamo, perciò, al titolo scelto per questa relazione: l'Opera del Duomo come «luogo di frontiera». Una frontiera ampia fra chierici e laici nella Chiesa «civile» d'antico regime: nel Medioevo, come nell'Età Moderna. Una condizione materiale ed immateriale nella quale uomini e cose, norme scritte e consuetudini, pratiche amministrativo-burocratiche ed espressioni dei sentimenti religiosi pubblici e privati si fondono in un unico impasto disteso sulla linea del tempo: un impasto nel quale sarebbe arduo, se non addirittura fallace, sceverare la componente ecclesiastica da quella laicale. Forse, per avvicinarci alla comprensione di una realtà così complessa dovremmo accontentarci del paradigma interpretativo della «religione cittadina»: una definizione certamente elastica ed imprecisa, ma che almeno ha il pregio di connettere strettamente questi enti – come tanti altri luoghi pii – all'asse portante della storia italiana per oltre due millenni, la città.

---

*L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino, UTET, 1986, pp. 399-405 (per la legislazione ecclesiastica del Regno).

<sup>61</sup> A. BRILLI, *Il viaggio in Italia. Storia di una grande tradizione culturale dal XVI al XIX secolo*, Milano 1987; e C. DE SETA, *L'Italia del Grand Tour. Da Montaigne a Goethe*, Napoli, Electa, 1992.

***Francesco Margiotta Broglio***

***Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni***

È ben noto che le fabbricerie, fin dalle loro origini ai tempi dei papi Simplicio, Gelasio e Gregorio I, hanno sempre avuto problemi. Problemi inevitabili per la loro stessa natura che, in qualche modo, permetteva ai laici di accampare pretese all'ingerenza nell'amministrazione dei luoghi di culto. Quelle origini diverse e diversificate che Gaetano Greco ha ricostruito con tanta efficacia, bastano a spiegare le difficoltà di queste istituzioni soprattutto in età contemporanea. La legge fondamentale delle fabbricerie, quell'art.76 degli "Articoli organici" (18 germinale anno X) aggiunti da Napoleone al Concordato del 1801, dava, infatti, ai laici componenti dei consigli il potere di "vigilare sul mantenimento e la conservazione dei templi e sull'amministrazione delle elemosine", un potere che la Chiesa non considerò mai veramente legittimo e che la indusse, nel Concordato lateranense del 1929, a chiedere che gli amministratori non dovessero ingerirsi nei servizi di culto e che le nomine dei Fabbricieri venissero fatte dalle autorità pubbliche d'intesa con quelle ecclesiastiche (art. 29, lett. a legge n. 810/1929).

La recente legge n.222/1985 (art.72) ed il successivo regolamento di applicazione (dpr.n.33/1987), non hanno, in ultima analisi, modificato la situazione del 1929 (leggi n.810 e 848/1929), salvo consentire, per disboscare situazioni divenute prive di efficacia, la soppressione di fabbricerie, anche fuori dei casi previsti dalle leggi, purché vi fosse un previo accordo tra il Ministro dell'Interno e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, udito il parere del Consiglio di Stato. Data ultima per provvedere il 31 dicembre 1989.

Questo meccanismo — che in un certo senso accoglie quelle che Ferraboschi e Del Giudice qualificavano aspirazioni ecclesiastiche alla soppressione - dà immediatamente il senso del carattere misto e articolato di questi antichi istituti che, peraltro, necessitano di un apposito provvedimento del Capo dello Stato per essere soppressi, evidenziando immediatamente quella natura pubblicistica delle fabbricerie che, nel solco dell'impostazione napoleonica, il legislatore del 1929 (il quale riservava all'amministrazione la vigilanza e tutela sulle chiese aventi una fabbriceria) e quello del 1985 hanno voluto conservare inducendo la Cassazione (sentenza n.969/1989) a ribadire il carattere "misto".

Ma di questo assai meglio di me potranno parlare i colleghi Merusi e Orsoni che intervengono successivamente. Né si dimentichi che il Codice Civile del 1865 (art.2) includeva gli stessi enti ecclesiastici tra gli enti pubblici in base al presupposto neo—giurisdizionalista post—risorgimentale che, affievolendo il separatismo del Cavour, volle

mantenere direttamente allo Stato la cura e la responsabilità degli interessi religiosi dei cittadini cattolici.

Veniamo al Regolamento n.33 del 1987 che, ad avviso del Ferraboschi, dà certamente maggiore rilievo agli statuti e ai regolamenti interni delle fabbricerie, che devono, però essere sempre approvati dal Ministro dell'Interno o dal Prefetto. Consolida anche, però, il controllo della pubblica amministrazione, portandolo dalla precedente scadenza triennale a quella annuale e mantenendo l'autorizzazione governativa per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione.

Quali, comunque, secondo il Regolamento 1987 i compiti delle fabbricerie che non devono, però, ingerirsi nei "servizi di culto"? Provvedere alla manutenzione e restauro della chiesa e degli annessi e all'amministrazione dei beni e delle offerte destinati a questa finalità; amministrare beni destinati al culto e all'ufficiatura; provvedere alle spese per arredi, suppellettili ed impianti necessari alla chiesa e alla sacrestia e ad ogni altra spesa prevista dallo statuto della fabbriceria (art.37, comma I, lett.a),b) e c) ).

C'è da domandarsi in proposito se la previsione di cui alle lettere a) e c) escluda le chiese e gli stabili annessi dal generale sistema definito dalla legge n.222/1985 per il finanziamento, con le quote di cui all'art.47, delle esigenze di culto della popolazione tra le quali appare evidente, grazie agli artt.50 e 53 della medesima legge, che rientrano le spese per gli stessi fini perseguiti dalle fabbricerie, nelle chiese dove sussistano. Risponderei senz'altro di sì, in quanto in difetto di redditi sufficienti da parte della fabbriceria, scatta immediatamente l'impegno a provvedere della Chiesa italiana, previsto dall'art.48 della legge n.222, sottoposto triennialmente al controllo della Commissione Paritetica Presidenza del Consiglio dei Ministri-Conferenza Episcopale Italiana, ai termini dell'art.49 della medesima legge.

Un impegno verso le esigenze del culto cattolico pienamente assolto dalla Conferenza Episcopale che ha portato dal 1990 al 2002 le spese per le esigenze di culto da 38 a 425 milioni di euro e quelle per i beni culturali ai 50 milioni di euro del 2002. Si aggiunga che il clero che svolge servizio in favore delle chiese dotate di fabbriceria è inserito nel generale sistema di sostentamento regolato dalla predetta legge n.222. Per quanto riguarda le chiese è lo stesso Concordato del 1984 (art.5, comma 1 e art.7, comma 4), del resto, a ribadire che l'edificio di culto può essere considerato tale solo in quanto sia integralmente e senza limitazioni aperto al pubblico. Ma su questo aspetto tornerò più avanti.

Quanto sopra prescinde, ovviamente, dalla questione se le fabbricerie siano enti collegiali o fondazioni e dal problema di quali fabbricerie siano fondazioni e quali collegi di controllo (Ferraboschi). Ed anche da quella relativa alla differenza tra fabbricerie personificate e non personificate e, quindi, meri organi amministrativi della chiesa, problema da esaminare anche alla luce delle norme canoniche che reggono gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero o altri eventuali organismi ecclesiastici di controllo sulle spese di culto e di ufficiatura.

Temi sui quali il prof. Moneta e don Rivella potranno portare argomenti ben più validi di quelli che potrei addurre.

Vengo, invece, alla Risoluzione n.6/E, 10 gennaio 2002 dell'Agenzia delle Entrate, nella quale non appare chiaro dove arrivi l'impudenza del contribuente ricorrente e dove inizi la comicità degli assunti.

Nel prospettare la propria soluzione, la fabbriceria ricorrente, operante come ONLUS nel settore dei beni culturali e della promozione della cultura e dell'arte, dichiara di "essere un ente ecclesiastico di natura privatistica che svolge, quale ONLUS, attività di tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1089 del 1939, nonché di promozione della cultura e dell'arte" e afferma di avere quali principali proventi "il prezzo dei biglietti di accesso ad alcuni monumenti e i corrispettivi delle locazioni degli immobili vincolati ai sensi della legge 1089 del 1939". Premesso che l'ente non è ente ecclesiastico ai sensi della legge n.222/1985, diciamo subito che le attività che l'ente dichiara di svolgere non hanno nulla a che vedere con le precise finalità assegnate dalla legge alle fabbricerie, che ho sopra ricordato. Diciamo, poi, che fra i monumenti per i quali è previsto il prezzo del biglietto di accesso, ci siano edifici destinati al culto, tale previsione non solo viola la disposizione concordataria, ma anche gli impegni, assunti dalla Conferenza Episcopale Italiana in sede di Commissione paritetica per la revisione triennale del sistema di finanziamento, di non procedere in tale direzione. Ne risulterebbero infatti violati sia la lettera che lo spirito della legge n.222/1985.

L'Agenzia delle Entrate, dal suo canto, intende valutare se la fabbriceria istante possa essere ricondotta "tra le organizzazioni non lucrative di utilità sociale". A tal fine richiama il parere n.289/2000 del Consiglio di Stato - che affermerebbe la natura privatistica delle fabbricerie — e precisa che qualora queste entità presentino i "requisiti tipologici" delle onlus, dovranno però modificare il proprio statuto ai sensi del decreto legislativo n.460/1997, dimenticando del tutto che ogni modifica del genere dev'essere approvata dal Ministro dell'Interno o dal prefetto. Il che non accade certo nel caso delle

onlus, le quali, comunque, pure in presenza dei requisiti di legge, non hanno automaticamente diritto ad accedere alla relativa qualifica.

Nel merito esprimerei forti dubbi sulla riduzione del culto e dell'officiatura delle chiese a mere attività di utilità o solidarietà sociale. Resta aperta, comunque, per le fabbricerie interessate la strada di proporre l'abrogazione della legge n.222/1985 e la trasformazione di tutti gli enti con finalità di religione e di culto in onlus. Lo Stato sarebbe, a quel punto, libero di destinare le quote dell'otto per mille Irpef ad altre finalità e gli enti ecclesiastici potrebbero egregiamente e agiatamente vivere ed operare con il biglietto d'ingresso nelle chiese (una sorta di tassa sulle devozioni e sui sacramenti) e con le erogazioni liberali dei fedeli che, come è ben noto, rappresentano una porzione del tutto minimale del sistema di finanziamento della Chiesa cattolica istituito dalla predetta legge n.222/1985.

Continua l'Agenzia delle Entrate: "Occorre precisare... che l'attività di promozione della cultura e dell'arte è ricompresa dall'art.10, c.2 e 4, del decreto legislativo n.460 del 1997 tra le attività per le quali le finalità di solidarietà sociale sono considerate immanenti... a condizione che alla stessa vengano riconosciuti apporti economici da parte dell'Amministrazione centrale dello Stato". Ora, a meno di non voler considerare tali i proventi dell'otto per mille, manca non solo tale requisito, ma mancano, soprattutto, quelle spese per l'officiatura ed il culto che non possono certo limitarsi alla promozione della cultura e dell'arte prevista dal decreto legislativo n. 460/1997. In difetto dei predetti "apporti" dello Stato, le fabbricerie potrebbero beneficiare della normativa onlus qualora la loro attività si rivolgesse a "soggetti svantaggiati". In altri termini si dovrebbero limitare gli ingressi nelle Chiese con fabbriceria alle sole "persone svantaggiate per le condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari" (Agenzia delle Entrate, Circolare 1 agosto 2002, n.63), e, forse, ai loro accompagnatori, ma ciò farebbe loro perdere il requisito dell'apertura generalizzata al pubblico e, di conseguenza, della qualifica di edificio di culto, con tutti gli effetti che ne derivano. E il gioco non varrebbe certo le pur prevedibili migliaia di candele che potrebbero essere accese.

Proseguendo la medesima Agenzia precisa che l'immobile di proprietà onlus dev'essere "inserito funzionalmente nel complesso dei mezzi di cui l'organizzazione si avvale per lo svolgimento dell'attività istituzionale, nel perseguimento di esclusive finalità di solidarietà sociale". Ora, se uno dei requisiti essenziali per il riconoscimento degli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica cattolica è il fine di religione o di culto (legge n.222/1985, art.1), che dev'essere costitutivo ed essenziale anche se connesso a finalità

caritative ( art . 2 , c. 3 ) , non si vede come conciliare le finalità esclusive della fabbrica onlus con quelle dell'ente ecclesiastico in favore del quale la fabbrica deve provvedere alle spese di culto e ufficiatura che non possono coincidere con la sola tutela e valorizzazione dei beni di interesse storico-artistico o con la sola promozione della cultura, come espressamente indicato dalla normativa del 1997.

Come ha precisato in proposito Pierluigi Consorti, non si può "privilegiare l'elemento oggettivo (ossia le attività della onlus) fino al punto di condizionare quello soggettivo". Le attività, la cui disamina è "utile per valutarne la compatibilità con la caratterizzazione soggettiva e finalistica degli enti non profit", rappresentano "elementi di considerazione, ma non costituiscono fattori univoci per la comprensione della loro identità" (Codice, pp. 33-34). Identità che, nel caso delle fabbricere è quella di provvedere alle spese di manutenzione e restauro degli edifici di culto e relative pertinenze e di amministrare beni e offerte destinate al culto: non - attraverso la gestione di musei, gallerie, librerie etc. - alla promozione e valorizzazione dei beni culturali, come prevede, appunto, l'art.10, lett.a), n.7 del decreto legislativo n.460/1997. Offerte dei fedeli che – se non destinate al culto - non farebbero, peraltro - è bene ricordarlo - lucrare in questo caso le auspicabili indulgenze.

Ben diverso, ovviamente, il discorso per le confraternite che, come ha confermato la legge n.222/1984, art.71, non perdono la loro storica identità non profit proprio in quanto possono non perseguire scopi esclusivi o prevalenti di culto.

Veniamo, per finire, a quella che, con frase abusata, potrebbe definirsi la madre di tutte le sciocchezze in materia: il parere 28 settembre 2000 del Consiglio di Stato, anch'esso dimentico delle finalità essenziali della fabbrica (manutenzione e restauro della Chiesa in quanto luogo di culto aperto al pubblico, non in quanto museo a pagamento; restauro degli stabili annessi); amministrazione dei beni destinati a spese di ufficiatura e di culto; provvista delle spese per arredi, suppellettili e impianti necessari alla fruizione della chiesa e della sacrestia in quanto luoghi di culto e non spazi culturali, museali o espositivi).

Ebbene il nostro Consiglio di Stato, tra un acronimo e l'altro, scopre che le fabbricere non sono enti ecclesiastici in senso proprio, ma evita accuratamente di richiamare le norme pertinenti in tal senso della legge n.222/1984 e le norme del diritto canonico sull'erezione dei medesimi enti. E ci comunica, con riferimento alla assai discussa e precedente pronuncia della Cassazione 26 ottobre 1984, che le azioni delle fabbricere rientrerebbero tra le libertà dei privati di contribuire alla tutela del patrimonio storico e

artistico (gli obblighi di cui alla legge n. 222/1984 e al relativo Regolamento, sarebbero quindi solo dei simpatici optionals); che ad esse si applica il criterio dello svolgimento in forma privata di funzioni un tempo di pertinenza esclusivamente pubblica (neppure con il Concordato del 1929 tali erano ritenute le funzioni di ufficiatura e culto nelle chiese); che i controlli della pubblica amministrazione sulle fabbricerie sono "espressione di assetti non consoni all'attuale concezione pluralistica dello Stato"; che, di conseguenza, le fabbricerie hanno "natura essenzialmente privatistica" e sono preposte alla tutela, promozione e valorizzazione delle cose di interesse artistico, per cui hanno titolo ad acquisire la qualifica di onlus.

Ovviamente all'illustre consesso non interessano né il culto, né l'ufficiatura: per il Consiglio di Stato la trasformazione degli edifici di culto in musei e gallerie è cosa fatta. Non ci era riuscita neppure la Rivoluzione francese che almeno li aveva trasferiti dalla Madonna alla Dea Ragione, ma non li aveva sottratti al culto pubblico. Solo nella Russia sovietica si possono rintracciare i precedenti di questo insano parere.

Né si è accorto il medesimo consesso di essere caduco in contraddizione quando, nell'affermare che per ottenere la qualifica di onlus gli statuti della fabbriceria devono essere previamente modificati, ignora o dimentica che le modifiche statutarie non sono espressione della libertà di privati, ma, ai termini dell'art.35, c.1 e 2, del citato Regolamento, devono essere approvati, udito il vescovo diocesano, dal Ministro dell'Interno o dal Prefetto, note espressioni della libertà dei privati fabbricieri di contribuire non già al culto, ma alla promozione e valorizzazione dei beni culturali. Promozione e valorizzazione che, se non vado errato, comportano dopo le modifiche del Titolo V della Costituzione e quelle del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), poteri delle Regioni in materia. Si noti, inoltre, che se il patrimonio culturale delle fabbricerie non rientra tra i beni regolati dal comma 2, art.12 del Concordato 1984, essi fanno certamente parte di quel generale patrimonio storico e artistico per il quale è prevista, dal comma 1 del medesimo art.12, la collaborazione tra la Repubblica e la S. Sede.

Se la deriva iniziata con il più volte richiamato parere del Consiglio di Stato dovesse continuare, non rimarrà che servirsi di questa disposizione per restituire, con un accordo concordatario integrativo, ai termini dell'art. 13, comma 2 del Concordato, alle fabbricerie ciò che è delle fabbricerie, ridefinendo pattiziamente, con maggiore precisione, la natura, i fini e le attività di istituzioni tanto antiche e tanto benemerite per il soddisfacimento delle esigenze religiose dei cittadini.

Qualche considerazione, prima di chiudere, sul così detto biglietto d'ingresso nelle chiese. Infatti, con una serie di provvedimenti "ciliegia" (uno tira l'altro), molte chiese monumentali italiane hanno imposto il biglietto d'ingresso negli edifici destinati al culto pubblico siti in alcune città. E' vero che il crescente e caotico sviluppo del turismo culturale e religioso (che ha snaturato i tradizionali percorsi degli antichi pellegrinaggi e delle devozioni storiche) sottopone gli edifici di culto di grande valore storico e artistico ad un afflusso di visitatori e ad un consumo profano che non hanno più nulla a che vedere con le originarie esigenze dei fedeli che la legge dello Stato ha preso in considerazione quando ha concesso, alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose che hanno stipulato intese, di provvedere al sostentamento del clero, alle esigenze di culto e ad interventi caritativi, utilizzando le erogazioni liberali delle persone fisiche e le quote prelevate con il meccanismo del così detto "otto per mille" dall'imposta sul reddito delle medesime persone fisiche (artt.46 e 47, comma 2 legge n.222/1984).

Avendo assunto in proprio il sostentamento del clero e il finanziamento delle esigenze religiose della popolazione (fra le quali primaria quella di avere ed accedere liberamente ai luoghi di culto), è la Chiesa che deve farsi carico di provvedere alle spese necessarie per tenere aperti e in funzione i luoghi e gli edifici di culto, anche con la collaborazione di quelle antiche istituzioni, appunto le fabbricerie, che hanno come finalità, consacrata dalla legge civile, di provvedere alle spese di manutenzione e restauro delle chiese e degli stabili annessi, non di trasformarli in musei o gallerie.

Imporre un biglietto per pregare, finisce per impedire a chi non voglia o non possa pagarlo di soddisfare quegli interessi e necessità religiosi che la stessa Costituzione riconosce meritevoli di tutela e, soprattutto, per far perdere alle chiese "musealizzate" quel requisito di destinazione e apertura integrale al culto pubblico che la legislazione italiana, sia unilaterale che pattizia, considera indispensabile affinché un immobile possa acquistare o mantenere la qualifica e le prerogative degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto Cattolico. Edifici che, anche se appartenenti a privati, "non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità alle leggi che li riguardano" (art. 831, c.2 Codice Civile).

In altri termini, e spero di essere chiaro, un edificio destinato all'esercizio pubblico del culto nel quale l'ammissione per le devozioni e i servizi religiosi, in qualsiasi ora del giorno, sia limitata o ostacolata con la richiesta di pagare un prezzo d'accesso, potrebbe

perdere la qualifica di edificio di culto e, quindi, il regime di tutela previsto dal Concordato 1984 (art.5), ed essere anche escluso dalla previsione dell'art.12, comma 2 del medesimo accordo, in quanto non più rispondente alle "esigenze di carattere religioso" necessarie per applicare la disposizione che garantisce la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche. Con tutta la ammirazione per i beni culturali nazionali, non risulta ancora che la loro fruizione e valorizzazione servano al soddisfacimento delle esigenze religiose. Il caso aperto dalla prospettiva di "privatizzazione" delle fabbricerie è, forse, più grave e più complesso di quanto non possano immaginare i suoi sostenitori.

**Paolo Moneta**

*Le fabbricerie nella teoria degli enti ecclesiastici*

1) *L'evoluzione del concetto di ente ecclesiastico: l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto nella legislazione vigente.*

Gli enti di ispirazione religiosa o comunque connotati da una certa connessione con una confessione religiosa, in particolare con la Chiesa cattolica, hanno sempre avuto notevole importanza nella società italiana. Si tratta di enti molto vari e diversificati nella loro configurazione: associazioni, fondazioni, organismi più strettamente inerenti alla struttura organizzativa confessionale. Ma per la loro specifica caratterizzazione religiosa essi sono spesso stati oggetto di un particolare trattamento da parte dello Stato e della sua legislazione. Si è così passati da un trattamento decisamente sfavorevole e persino persecutorio verso gli enti cattolici, tipico della politica ecclesiastica dei primi anni del regno d'Italia, culminato con una serie di leggi eversive dell'asse ecclesiastico, ad un trattamento di segno opposto, che riserva agli enti ecclesiastici un regime di particolare considerazione, avviato con i Patti lateranensi del 1929 e tuttora perdurante, sia pure in un contesto profondamente mutato<sup>62</sup>.

In queste vicende legislative è dato cogliere anche una certa evoluzione nel modo di intendere il concetto di ente ecclesiastico. Nella legislazione avviata con il concordato del 1929 il dato essenziale e qualificante di un ente ecclesiastico era il suo stretto collegamento con la Chiesa cattolica, la sua *canonicità*. Si doveva trattare di enti “formalmente riconosciuti dall'autorità ecclesiastica, e quindi appartenenti o collegati all'organizzazione giuridica della Chiesa cattolica” Questo collegamento rendeva implicito e, possiamo dire, scontato che essi perseguissero una finalità religiosa, tanto che lo Stato (a parte alcune eccezioni nei confronti di specifiche figure di enti) non esercitava alcun controllo su di essa, rimettendosi interamente alla valutazione ecclesiastica. L'elemento finalistico costituiva un criterio meramente “sussidiario ed aggiuntivo” che serviva a “caratterizzare soltanto talune categorie di enti di minore importanza o addirittura marginale”<sup>63</sup>. Potevano quindi essere considerati come ecclesiastici anche enti che in realtà non perseguivano finalità propriamente religiose, almeno nel senso che lo Stato era solito attribuire a questa connotazione, ma che la Chiesa dichiarava di riconoscere come propri e ad essa ricollegati.

Le riforme avviate con l'accordo di Villa Madama delle 18 febbraio 1984 e rese operanti con la legge 20 maggio 1985 n. 222, integrata dal successivo DPR 13 febbraio 1987 n. 33, hanno precisato e più chiaramente circoscritto la categoria degli enti ecclesiastici, delineando la figura dell'*ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*. Questo ente è caratterizzato non solo dal collegamento con la Chiesa cattolica, comprovato dalla sua *costituzione od approvazione* da parte dell'autorità ecclesiastica, ma anche dal "fine di religione o di culto".

---

<sup>62</sup> Per un'analisi dell'evoluzione storica dei modelli normativi diretti a disciplinare l'organizzazione delle confessioni religiose si veda, di recente, P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, I, Torino, 2002, p. 41 ss.; P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti*, Torino 1997, p. 3 ss.

<sup>63</sup> Cfr. T. MAURO, *Enti ecclesiastici*, in *Enc. Dir.*, Milano 1965, p. 1001, 1004; L. DE LUCA, *Per un'impostazione preliminare dei problemi dogmatici relativi al regime giuridico degli enti collegati all'ordinamento canonico*, in *Arch. dir. eccl.*, 1943, p. 175 ss.; P. G. CARON, *I concetti di "necessità" e "utilità" ai fini del riconoscimento degli enti ecclesiastici nell'ordinamento italiano*, in *Dir. eccl.*, 1956, I, p. 11 ss. Per una panoramica sulla dottrina relativa al regime del 1929 si veda P. CONSORTI, *La remunerazione del clero*, Torino 2000, p. 81 ss.

Questa specifica finalità non va intesa in senso generico ed indeterminato, né secondo la valutazione data dal punto di vista della Chiesa. Essa deve, innanzitutto, assumere una rilevanza tale da caratterizzare l'ente nella sua specifica natura, ponendosi come "costitutiva ed essenziale" (art. 2 legge 222/1985). Deve quindi costituire la "vera ragion d'essere dell'ente, senza la quale l'ente stesso non sarebbe nato e non continuerebbe ad esistere"<sup>64</sup> e non uno scopo sussidiario o concorrente con altre finalità istituzionali. In secondo luogo deve concretarsi in attività che, dal punto di vista statale, siano da considerare propriamente religiose e culturali, quali possono essere quelle "dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana". Altre attività, che pure possono presentare una chiara ispirazione religiosa ed essere considerate dalla Chiesa strettamente legate alle finalità che essa intende perseguire, non rientrano - per espressa disposizione legislativa - in quelle di religione e di culto che debbono caratterizzare gli enti ecclesiastici: si tratta, in particolare, di quelle "di assistenza e di beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, di attività commerciali o a scopo di lucro" (art. 16 legge 222/1985).

Va ancora precisato che il concetto di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto non è più limitato alla Chiesa cattolica, ma è ormai esteso anche alle altre confessioni religiose, perlomeno a quelle che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano ai sensi dell'art. 8, 3° comma della costituzione.

## 2) *La fabbriceria come ente riconosciuto dall'ordinamento della Chiesa*

Come si colloca la fabbriceria nel sistema degli enti ecclesiastici che abbiamo ora delineato nei suoi connotati essenziali ? Per rispondere a questa domanda bisogna innanzitutto vedere quale rapporto o connessione vi sia tra questi particolari enti e la Chiesa cattolica.. Le fabbricerie, intese come *Consilia fabricae*, erano ben conosciute dal diritto canonico tradizionale, tanto da essere prese in considerazione nei decreti del concilio di Trento e da essere specificamente approvate, in singoli casi particolari, dai dicasteri della Santa Sede<sup>65</sup>. Il codice del 1917 le prevedeva espressamente e ne dava una specifica, anche

---

<sup>64</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2 ediz., Bologna 1996, p. 335 ss. "L'elemento finalistico – nota ancora l'autore – assurge, per la prima volta in modo inequivoco, a parametro essenziale per la ecclesiasticità di un ente". Per una più ampia ricostruzione del concetto di *ente ecclesiastico civilmente riconosciuto* rimandiamo a P. PICOZZA, *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Milano 1992; P. CAVANA, *Enti ecclesiastici*, cit. ; P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti*, cit. , p. 105 s.

<sup>65</sup> "Administratores tam ecclesiastici quam laici, fabricae cuiusvis ecclesiae, etiam cathedralis, hospitalis, confrateritatis, elemosynae, montis pietatis et quorumque piorum locorum singulis annis teneatur reddere rationem administrationis ordinario, consuetudinibus et privilegiis quibuscumque in contrarium sublatis, nisi secus forte in institutione et ordinatione talis ecclesiae seu fabricae espresse cautum esset" (Sessio XXII, *De reform.* Can. IX). Come si vede il Concilio si preoccupa di riportare sotto il controllo dell'ordinario le *fabricae ecclesiae*, considerandole alla stessa stregua di molti altri enti ecclesiastici, ma prendendo atto di particolari privilegi o consuetudini di cui potevano essere dotate. Una particolare categoria di fabbriceria parrocchiale viene presa in considerazione in un decreto 21 luglio 1856 dalla Sacra Congregazione de Propaganda fide, con il quale vennero approvati gli statuti generali dei *concilia* da costituirsi presso ciascuna parrocchia per l'amministrazione dei beni temporali. I membri di questi organismi (composti dal parroco e da un

se essenziale, regolamentazione, diretta più che altro ad assicurarne una stretta dipendenza dal vescovo (l'autorità a cui è di norma affidata l'amministrazione dei beni ecclesiastici) e a delimitarne i compiti, escludendone in particolare ogni ingerenza “in ea omnia quae ad spirituale munus pertinent” (can. 1184).

Era così previsto che il *Consilium fabricae*, composto da chierici e laici, fosse, in ogni caso, presieduto dal vescovo o da un suo delegato; che fosse questo, almeno di regola, a nominarne i componenti; che l'amministrazione dei beni avvenisse sempre *nomine Ecclesiae*, fermo restando il diritto di controllo e di indirizzo dell'amministrazione stessa da parte del vescovo (can. 1521 § 2). Riguardo all'ingerenza nelle funzioni di carattere spirituale, era espressamente escluso che il *Consilium fabricae* potesse occuparsi dell'esercizio del culto nella chiesa; della regolamentazione del suono delle campane; della disciplina delle collette o altri atti attinenti al culto; della disposizione materiale degli altari, del pulpito, dell'organo, dei banchi e di ogni altra cosa attinente al servizio religioso; della collocazione o rinnovo delle suppellettili sacre; della redazione disposizione e custodia dei libri e documenti riguardanti il beneficio parrocchiale (can. 1184). Anche la nomina del personale addetto al culto (sagrestani, organisti, cantori, campanari) doveva di regola essere fatta dal rettore della chiesa, salva l'autorità dell'ordinario<sup>66</sup>.

La stretta dipendenza del *Consilium fabricae* dall'autorità ecclesiastica, per vicende storiche legate alle singole situazioni locali, è stata spesso allentata e largamente derogata da interventi dell'autorità civile. Ma questo non significa che la Chiesa abbia ripudiato questi enti o li abbia esclusi dal suo ambito di giurisdizione. Come è avvenuto per tante altre materie, la Chiesa si è adattata alle varie contingenze storiche, facendo sapiente ricorso a concessioni, deroghe, compromessi ed alla *tolleranza*. Ossia ad un tipico atteggiamento che essa pone in essere per salvaguardare in linea di principio determinate sue prerogative, pur in presenza di alterazioni o compromissioni che essa non è in grado di evitare<sup>67</sup>.

Questo atteggiamento cedevole della Chiesa ha talora trovato formale consacrazione nei concordati che essa ha stipulato con le varie nazioni, come è avvenuto nel caso italiano con il conciato del 1929. In tal caso, le disposizioni concordatarie assumono nel diritto canonico il valore di una legislazione speciale che deroga alla legislazione generale contenuta nel codice canonico.

Il codice del 1983 non contiene più alcun esplicito riferimento alle fabbricerie. Ma questo silenzio non può certo significare l'estromissione di queste istituzioni dall'ambito ecclesiale. Esso va piuttosto ricondotto, oltre che ad un certo sfavore verso questo tipo di enti, all'intento di concentrare la legislazione del codice sugli istituti di più universale applicazione nella Chiesa, lasciando alle determinazioni delle conferenze episcopali<sup>68</sup> e dei singoli vescovi la regolamentazione di realtà proprie di situazioni locali. Lo stesso codice,

---

certo numero di membri scelti tra i parrocchiani) erano chiamati *magistri fabricae ecclesiae* (cfr. *Codicis Iuris Canonici Fontes*, vol. VII, p. 346 ss.).

<sup>66</sup> Sulla normativa del codice canonico del 1917 in tema di fabbricerie si veda F. X. WERNZ – P. VIDAL, *Ius canonicum*, t. IV, v. II, p. 254 ss.

<sup>67</sup> La tolleranza costituisce un tipico atteggiamento frequentemente adottato dalla Chiesa di fronte a comportamenti che essa considera anti-giuridici o, comunque, disapprovabili, ma che essa non può evitare senza causare danni peggiori. Essa preferisce così, per quanto è possibile, legalizzare o istituzionalizzare tali comportamenti. Su questo istituto rimandiamo alla nostra *Introduzione al diritto canonico*, Torino 2001, p. 48-49.

<sup>68</sup> La Conferenza Episcopale Italiana ha dato alcune disposizioni normative sulle fabbricerie con l'*Istruzione in materia amministrativa* del 1 aprile 1992, all'art.95.

del resto, continua a far salve le convenzioni stipulate dalla Sede apostolica con le nazioni ed a mantenerle in vigore, anche in presenza di disposizioni contrarie in esso contenute (can. 3). E non bisogna dimenticare che anche l'Accordo concordatario del 1984 ha tenuto ferma "la personalità giuridica degli enti ecclesiastici che ne sono attualmente provvisti" (art. 7) e che la successiva legge 222/1985, predisposta di comune accordo tra Stato e Chiesa, ha mantenuto in vigore, per lo meno sino alla promulgazione del regolamento di attuazione, la precedente disciplina giuridica riguardante le fabbricerie (art. 72).

Contrariamente a quanto sembra ritenere il Consiglio di Stato nel recente parere n. 289 del 28 settembre 2000<sup>69</sup>, la fabbriceria rientra quindi 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.

### 3) *Le fabbricerie e gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.*

Pur avendo un carattere molto particolare ed un regime giuridico del tutto speciale, le fabbricerie potevano quindi essere ricomprese nella più generale categoria degli enti ecclesiastici secondo la concezione che emergeva dalla legislazione concordataria del 1929, il cui fulcro, come abbiamo prima accennato, era costituito dalla diretta pertinenza e connessione con la Chiesa cattolica.

Ma oggi, come abbiamo visto, la legislazione ha fatto proprio un concetto più circoscritto e chiaramente delimitato di *ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*. In quest'ambito, come ha anche affermato il Consiglio di Stato nel parere ora ricordato, non possono più rientrare le fabbricerie.

Va infatti tenuto presente che per essere *civilmente riconosciuti*, gli enti ecclesiastici, oltre alla costituzione ed approvazione da parte dell'autorità ecclesiastica, devono avere come fine *costitutivo ed essenziale* quello di religione e di culto.

Orbene, la finalità specifica delle fabbricerie è quella di provvedere alla manutenzione, conservazione, miglioramento dell'edificio o del complesso di edifici di culto a cui sono preposte. Si tratta di una finalità che soltanto indirettamente, in quanto indirizzata a predisporre e curare gli ambienti in cui dovranno svolgersi le funzioni liturgiche, viene ad assumere una finalità culturale. Ma è la stessa disciplina specifica delle fabbricerie (sia canonica che civile) che si preoccupa di escludere ogni più diretta rilevanza in ordine al culto, facendo ad esse divieto di ingerirsi in tutte le attività più strettamente culturali (come ribadisce l' art. 35 del DPR 13 febbraio 1987 n. 33 che contiene l'attuale regolamentazione giuridica statale di questi enti).

In ogni caso, anche volendo dare rilievo ad una finalità culturale meramente indiretta, non può certo dirsi che nelle fabbricerie essa sia costitutiva ed essenziale. L'attività di queste nei confronti degli edifici di cui hanno l'amministrazione assume infatti una duplice ineliminabile valenza: da un lato quella di mantenere l'edificio in condizioni tali da poter essere destinato al servizio del culto; dall'altro quella di mantenerlo come bene culturale di interesse generale per la società, quale patrimonio storico ed artistico che in molti casi non è

---

<sup>69</sup> Il Consiglio di Stato ha escluso che le fabbricerie siano "Enti costituiti o approvati dall'Autorità ecclesiastica" in base al fatto "che mentre gli Statuti degli Enti ecclesiastici non necessitano di approvazione statale (salvi eventuali problemi in sede di riconoscimento: artt. 1 e segg. L. 22/85) gli Statuti delle Fabbricerie, invece, abbisognano di specifica approvazione ministeriale o prefettizia".

della sola comunità locale o nazionale, ma di tutta l'umanità. Ed è proprio questa duplice valenza, culturale e culturale ad un tempo, alla quale va ricondotta la particolarissima configurazione giuridica di questi enti, con quella convergenza di interventi, ecclesiastico e statale, che le caratterizza. Non tener conto di questa duplice finalità - davvero costitutiva ed essenziale nella sua unitarietà - significherebbe alterare, distorcere e non comprenderne la specifica natura.

#### 4) *Le fabbricerie come enti confessionali o religiosi.*

Siamo quindi giunti alla conclusione che le fabbricerie non possono rientrare nella categoria degli *enti ecclesiastici civilmente riconosciuti* delineata dalla vigente legislazione concordataria e, più in generale, nelle intese con le confessioni non cattoliche. La ecclesiasticità, la connessione con la Chiesa che esse pur sempre presentano, consente però di inquadrarle in una più generale categoria che un'attenta dottrina ha definito come quella degli *enti confessionali*, rientranti a loro volta in un'ancora più generale categoria, quella degli *enti religiosi*<sup>70</sup>.

Ma al di là della correttezza o della appropriatezza sistematica, quello che veramente interessa è vedere quali concrete conseguenze giuridiche possano derivare da siffatto inquadramento.

Un primo punto da rilevare è che nei confronti degli enti confessionali va ritenuta operante la garanzia stabilita dall'articolo 20 della costituzione, in virtù del quale essi non possono essere oggetto di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali in considerazione del loro carattere ecclesiastico. Anche le fabbricerie, in quanto entità confessionali, non potranno quindi essere discriminate rispetto ad enti ad esse assimilabili<sup>71</sup>.

In secondo luogo, la caratterizzazione di enti confessionali porta ad escludere che le fabbricerie possano essere considerate come enti pubblici o comunque di natura pubblicistica. Il carattere pubblico della religione e di ciò che ad essa si ricollega può essere sostenuto in un regime che assegna ad un certo credo religioso un ruolo fondamentale nella vita sociale, facendone una religione di Stato o comunque una religione strettamente

---

<sup>70</sup> S. BERLINGO', *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna 1992, pp. 63 ss. L'autore sottolinea come in sede di riconoscimento della personalità giuridica, "qualsiasi fine di religione o di culto non può essere *a priori* escluso da un giudizio di meritevolezza sotto il profilo collettivo e sociale, in specie se si tratti di dare rilievo giuridico ad una nuova esperienza religiosa, di per sé idonea ad arricchire le concretizzazioni del pluralismo confessionale". "Il significato del cambio di nomenclatura – prosegue l'autore – da *enti ecclesiastici* ad *enti religiosi* sta proprio nel cogliere e nel sottolineare un'apertura, non condizionata da pregiudizi, ad un'articolata e ricca pluralità di forme e di contenuti associativi, fondatizi e istituzionali, che non era immaginabile nel precedente sistema". Quanto agli *enti confessionali*, riprendendo una definizione di Cardia, Berlingò li descrive come "persone giuridiche private dotate di una speciale autonomia in ragione del carattere ecclesiastico che lo Stato riconosce e tutela specificamente". L'autore conclude nel senso che dall'esame "della normativa concordata fra lo Stato e le Confessioni – che agli artt. 8 e 20 Cost. non manca di richiamarsi - si è indotti, dunque, ad individuare, all'interno della più ampia classe *enti religiosi*, una categoria più definita, che, per l'origine e la natura della stessa normativa, ma anche per i legami con le Confessioni istituzionalizzate da essa dotati di rilevanza civile, possono qualificarsi come *enti confessionali*". Per alcune notazioni critiche su queste teorizzazioni cfr. P. CAVANA, *Enti ecclesiastici*, cit, p. 32 ss.

<sup>71</sup> Sul punto si veda ancora S. BERLINGO', *op. cit.*, p. 63 – 66.

collegata con l'azione dei poteri statali. Ma ormai ci troviamo in un regime caratterizzato da un crescente pluralismo religioso, da una molteplicità di credenze, di fronte alle quali lo Stato assume un atteggiamento di equidistanza, di neutralità, di *laicità*. Laicità non significa indifferenza, disinteresse o, meno che mai, avversione alla religione: la laicità può ben comportare un atteggiamento positivo, che assegna alla religione (ed alle Chiese che ne promuovono i valori) un ruolo di indubbia importanza, come fattore di crescita della personalità umana e di aggregazione della vita sociale<sup>72</sup>. Ma questa attenzione verso la religione non può mai arrivare a far proprie le attività e le finalità delle comunità e delle organizzazioni religiose, per quanto esse possano porsi in sintonia o concorrere con le finalità proprie dello Stato. Il fatto che le fabbricerie perseguano istituzionalmente una finalità che risponde ad un interesse di indubbia rilevanza statale e che lo Stato non esita a far proprio (quello della conservazione e tutela del patrimonio culturale) non fa venir meno la loro natura di enti specificamente collegati ad una confessione religiosa e quindi tali da non poter essere assunti nel novero degli enti pubblici<sup>73</sup>.

Un terzo aspetto che va posto in relazione con la natura di ente confessionale proprio delle fabbricerie è la loro attinenza alla materia concordataria. Il fatto che esse perseguano istituzionalmente una finalità di più specifica e diretta rilevanza per lo Stato non le sottrae a quell'ambito di rapporti che, secondo le previsioni costituzionali, debbono essere regolati mediante accordi od intese con la confessione religiosa interessata<sup>74</sup>. Eventuali riforme o sostanziali modificazioni nella configurazione giuridica, nella struttura, nel modo di operare di queste istituzioni dovranno quindi essere attuate con provvedimenti presi di comune accordo tra Stato e Chiesa. Pur essendo, come si è detto, di natura privatistica, esse soggiacciono alla speciale garanzia costituzionale che esclude interventi unilaterali da parte dello Stato per quelle materie che presentano una specifica attinenza con la Chiesa cattolica e, più in generale, con una qualche confessione religiosa.

##### 5) *Spunti per una riforma del regime delle fabbricerie.*

A proposito di riforme non si può, in via conclusiva, non rilevare come vi sia

---

<sup>72</sup> A questo proposito si può ricordare una chiara prese di posizione della Corte costituzionale, che ha considerato il principio di laicità dello Stato come uno dei “principi supremi dell’ordinamento costituzionale italiano”, precisando che esso “implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale” (sentenza 12 aprile 1989 n. 203, in *Dir. eccl.*, 1989, II, p. 293 ss.).

<sup>73</sup> La natura essenzialmente privatistica delle fabbricerie è stata, da ultimo, riconosciuta anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 289/2000, già citato, sulla base di una serie di argomentazioni, che per altro non fanno riferimento alla natura di ente strettamente collegato ad una confessione religiosa. La natura privatistica delle fabbricerie era già stata affermata dalla Corte di Cassazione con sentenza 26 ottobre 1984 n. 5485 (*Dir. eccl.* 1985, II, p. 167 ss.) e con sentenza 29 gennaio 1997 n. 901 ( *ivi*, 1998, II, p. 47 ss.) quest’ultima riguardante però una fabbriceria priva di personalità giuridica. In precedenza, con sentenza 22 giugno 1948 n. 969 ( in *Foro it.*, 1949, I, p.357 ss., con nota critica di P. Gismondi) la Suprema Corte, a sezioni unite, aveva invece ritenuto che le fabbricerie costituissero “pubbliche amministrazioni di carattere misto, civile ed ecclesiastico”

<sup>74</sup> E’ il principio della *bilateralità*, ricavabile dagli art. 7 ed 8 della Costituzione, per il quale rimandiamo a C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit. , p. 215 ss.

un'esigenza che viene chiaramente percepita sia sul versante ecclesiale, sia su quello statale. Da parte ecclesiastica abbiamo già accennato come spesso la fabbriceria, perlomeno in molte concrete strutturazioni che essa ha assunto, non sia il prodotto di una dinamica interna alla Chiesa, ma sia stata spesso imposta dal potere statale e da questa accettata e tollerata per necessità, per evitare inconvenienti maggiori, per mantenere buoni rapporti con le autorità civili. Oggi che si è tornati ad assegnare ai laici una specifica responsabilità nella edificazione della Chiesa e li si è chiamati a partecipare alle attività che concorrono a realizzarla, non è certo la componente laicale che può essere contestata a favore della restaurazione di una più incisiva e piena potestà dell'autorità ecclesiastica. Ma possono indubbiamente essere rimesse in discussione le modalità con cui la componente laicale viene designata, la rappresentatività e la responsabilità che essa possiede rispetto alle varie componenti della comunità ecclesiale.

Un ordine di idee in larga misura analogo mi sembra possa essere riproposto anche da parte statale. Anche qui la riaffermazione del principio di sussidiarietà, la maggiore considerazione verso le specifiche esigenze delle singole comunità, il rafforzamento delle autonomie locali spingono in direzione di una più ampia ed articolata rappresentatività dei membri della fabbriceria, sottraendola all'esclusiva determinazione del potere centrale.

Si tratta di semplici spunti che meriterebbero un adeguato approfondimento ed un'attenta riflessione, ma che possono servire per dare avvio ad un processo di riforma su cui è forse opportuno cominciare a riflettere. Da essi già emerge che oggi, in un ritrovato clima di serenità e di reciproca e fiduciosa collaborazione tra autorità civili ed autorità religiose, vi sono i presupposti per una costruttiva convergenza, per un lavoro comune che può condurre a dare piena vitalità a queste antiche e benemerite istituzioni, rendendole sempre più all'altezza delle impegnative e delicatissime funzioni che esse sono chiamate a svolgere.

**GIORGIO ORSONI**

**La natura giuridica delle fabbricerie nel diritto italiano e  
comunitario**

Questo intervento sulla natura giuridica delle Fabbricerie nel diritto italiano e comunitario si pone in ideale continuazione con quello del prof. Merusi che, nel precedente incontro del 14 novembre 2003, tenutosi proprio in questa bellissima sede, ci introdusse al tema delle origini e della natura giuridica delle fabbricerie.

Dopo aver lucidamente sintetizzato lo stato del dibattito sulla loro natura pubblica o privata nella legislazione e nella giurisprudenza, il prof. Merusi indicava alcune conseguenze problematiche derivanti dalla qualificazione del soggetto, ma soprattutto ricordava che la normativa comunitaria in materia di appalti ha da tempo introdotto la figura dell'organismo di diritto pubblico, a cui si ascrive ogni soggetto giuridico dotato di personalità giuridica, indifferentemente se pubblico o privato ove in possesso di alcuni requisiti.

Egli concludeva il Suo intervento affermando che *"si potrebbe porre la questione se, nonostante la qualifica privatistica offerta dalla dottrina e dalla giurisprudenza, in caso di esecuzione di lavori, esse siano da considerare alla stregua di organismi di diritto pubblico, con ogni conseguenza giuridica e normativa che ne conseguirebbe"*.

1) Sembra che si possa oggi, infatti, ritenere in armonia con quanto puntualizzato dal prof. Merusi che le fabbricerie siano decisamente riconducibili all'ambito privatistico, nella loro duplice accezione di organismi riconosciuti (con personalità) e non riconosciuti.

In particolare questo punto fermo può porsi a seguito del parere del Consiglio di Stato Com. Spec. 28 settembre 2000 n. 289, che, dopo aver richiamato l'evoluzione della normativa riguardante le Fabbricerie ha affermato:

- a) che le Fabbricerie non sono enti ecclesiastici;
- b) che le Fabbricerie (riconosciute o non) sono organismi di diritto privato.

Quanto alla prima affermazione essa si giustifica con il dato normativo contenuto negli art. 1 e ss. della L. n. 222/1985 secondo cui gli Statuti degli enti ecclesiastici non necessitano di approvazione statale, mentre gli Statuti delle Fabbricerie sono soggetti a specifica approvazione ministeriale o prefettizia.

L'Ente ecclesiastico cattolico non ha bisogno nel diritto interno di alcun riconoscimento giacché esso è tale con il solo riconoscimento per il diritto canonico; ove intervenga il

riconoscimento civile esso si trasforma in "*Ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*" (art. 4 L. n. 222/85)

Né il caso della VASA di Padova può costituire motivo per andare di diverso avviso giacché la Veneranda Arca è disciplinata da una normativa speciale, che ad essa attribuisce la qualifica di Ente ecclesiastico.

Esclusa quindi l'appartenenza delle Fabbricerie alla categoria degli Enti ecclesiastici, il Consiglio di Stato si pone il problema se esse siano da inquadrarsi tra gli Enti pubblici.

La non pubblicità delle Fabbricerie viene argomentata dal Consiglio di Stato riprendendo ed ampliando due aspetti già evidenziati nella sentenza delle SS.UU. 26 ottobre 1984 n. 5485 e cioè quello del fine e quello del controllo.

Quanto al fine ricorda il Consiglio di Stato che la Corte Costituzionale (sent. 7 aprile 1988 n. 396) ha da tempo chiarito come nel vigente sistema costituzionale sia prevalso il criterio del pluralismo delle istituzioni e nelle istituzioni, in base al quale è consentito "*ai privati di svolgere in forma privata funzioni un tempo ritenute di pertinenza esclusivamente pubblica*".

Cosicché il fine di conservazione e manutenzione degli edifici sacri di rilevante interesse storico ed artistico, pur rientrando tra gli scopi di rilevante interesse pubblico, ben può essere perseguito da Enti od organismi di natura privata, privilegiando "*quell'interpretazione della normativa di riferimento che risulti nel sistema vigente meno compressiva della libertà dei privati di contribuire alla tutela del patrimonio storico ed artistico*".

Quanto al controllo, ricorda il Consiglio di Stato come i controlli previsti dalla legge sulle Fabbricerie non differiscano sostanzialmente da quelli esercitati dall'autorità governativa sulle fondazioni di diritto privato, in base all'art. 25 c.c., e che comunque quello del regime tutorio è sempre stato l'argomento più debole fra quelli assunti per il riconoscimento della natura pubblicistica del soggetto.

Non solo, ma nella specie l'art. 41 D.P.R. n. 33 del 1987 stabilisce che la "*Autorità Amministrativa non ha alcun potere (costitutivo) di disporre la soppressione della Fabbriceria, potendone solo accertare (in via ricognitiva) l'estinzione ... allo stesso modo in cui l'autorità medesima dichiara l'estinzione delle persone giuridiche private (art. 27 c.c.)*".

2) Sennonché la conclusione circa la non pubblicità della Fabbriceria non consente ancora di definire con esattezza come debbano qualificarsi le Fabbricerie nella loro diversa veste di Fabbricerie riconosciute e non.

E' questo un argomento sul quale per lo più si tende a svincolare, non affrontando in particolare il problema della qualificazione delle Fabbricerie non riconosciute.

In realtà la sentenza della Cass. Civ. sez. II 29 gennaio 1997 n. 901, sembra risolvere in modo netto anche tale problema attribuendo alle Fabbricerie senza personalità giuridica la natura di "associazioni non riconosciute", che gestiscono gli immobili di proprietà dell'Ente chiesa (ente ecclesiastico).

E ciò fa dire alla dottrina che conseguentemente le fabbricerie con personalità giuridica "sembrano potersi assimilare a vere e proprie fondazioni" (Barbieri in Diritto e Procedura Civile 1997, pag. 925).

Il fascino delle soluzioni semplici e facilmente classificabili, porterebbe a riconoscersi senza ulteriori commenti in tale chiara ricostruzione; tuttavia non si può eludere il dovere di qualche riflessione.

3) Se infatti la qualifica di fondazione alle Fabbricerie aventi personalità giuridica non pone grossi problemi in ordine alle conseguenze che da tale inquadramento derivano; l'inquadramento delle Fabbricerie senza personalità giuridica nell'ambito delle associazioni non riconosciute, pone certamente dei problemi sia di ordine generale, che di ordine particolare in relazione alla responsabilità dei componenti il Consiglio.

In linea generale, appare immediatamente contraddittorio il fatto che tali organismi mancano in ogni caso di una base associativa vera e propria e che i loro organi direttivi vengono nominati da due soggetti (Ministro e Ordinario Diocesano) che sono i rappresentanti di interessi generali coincidenti nella gestione del patrimonio storico artistico oltre che religioso rappresentato dalla Chiesa.

Tutto ciò a meno di non considerare lo Stato rappresentato dal Ministro e la Chiesa rappresentata dall'Ordinario Diocesano, come i soci di una inconsueta associazione che avrebbe come scopo appunto la gestione della Chiesa.

Ma anche a prescindere da tali considerazioni, rimane il problema della responsabilità e del patrimonio della associazione, così come sopra configurata.

Infatti, se dovessimo accedere puramente e semplicemente a tale ipotesi, avremmo da un lato che i componenti il Consiglio della Fabbriceria non riconosciuta, sarebbero personalmente responsabili per tutte le operazioni assunte in nome della Fabbriceria stessa (art 38 c.c.), mentre d'altra parte, il fatto che la Fabbriceria non possiede una distinta personalità giuridica non impedirebbe alla stessa di essere titolare di beni e quindi di acquisire un proprio autonomo ed indipendente patrimonio (art. 37 c.c.).

4) Sennonché tale impostazione sembra contrastare con il disposto dell'art. 41 del D.P.R. n. 33/87; il quale nel dettare la disciplina della estinzione delle Fabbricerie, distingue le due ipotesi consentendo di derivarne alcuni argomenti in ordine alla stessa qualificazione della Fabbriceria priva di personalità giuridica.

Infatti, in entrambe le ipotesi, si pone il caso che la Chiesa, a cui la Fabbriceria è annessa, perda la personalità giuridica, ovvero non vi siano più beni da amministrare per conto della Chiesa stessa.

Ora, mentre nel caso in cui si sia in presenza di Fabbriceria che sia persona giuridica, è espressamente stabilito che essa continui ad amministrare i beni di sua proprietà e quelli complementari alla gestione della Chiesa.

Nella ipotesi invece di Fabbriceria che non abbia personalità giuridica, essa cessa di esistere se la Chiesa perde la personalità giuridica, o anche semplicemente se non vi sono più beni da amministrare per la gestione della Chiesa.

Da ciò si ricava che la Fabbriceria senza personalità giuridica nella intenzione del legislatore non può avere beni propri, ma soltanto i beni appartenenti all'ente Chiesa a cui essa è annessa e ciò a differenza della Fabbriceria persona giuridica, alla quale è riconosciuta la titolarità di "beni di sua proprietà".

Ciò allora non può che significare che il legislatore ha voluto disegnare un organismo del tutto particolare non riconducibile neppure al concetto di associazione di diritto privato, che pur non essendo neppure un ente ecclesiastico, per le ragioni sopra richiamate, assume la caratteristica di un vero e proprio "organo di amministrazione indipendente", garante sia nei

confronti dello Stato, sia nei confronti della Chiesa, della corretta gestione di un patrimonio al quale sono interessati sia l'uno che l'altra e che dal punto di vista giuridico appartiene all'Ente Chiesa.

Può sembrare eccessivo, forse, ma la qualificazione più corretta potrebbe proprio essere quella di "Organo indipendente" che nel gestire un bene di un Ente Ecclesiastico garantisce, appunto, che tale gestione avvenga anche nell'interesse dello Stato, rappresentante di tutta la collettività, anche cioè di quella composta dai non fedeli.

In tal modo si intende garantire la conservazione e la fruibilità di un bene che si connota per delle caratteristiche non soltanto legate alla fede, ma anche a valori di carattere storico ed artistico condivisi anche dai non fedeli.

Tale qualificazione delle Fabbricerie non riconosciute, da un lato consente di risolvere il problema della responsabilità dei consiglieri, che in tal modo dovrebbero considerarsi "organi indipendenti" dell'Ente Chiesa, nonché il problema della titolarità dei beni che la Fabbriceria priva di personalità non può possedere ai sensi dell'art. 41 II comma del D.P.R. 33/87.

E ciò in quanto essendo essa un mero organo dell'Ente Chiesa e non un'associazione, non può certamente essere titolare di rapporti patrimoniali autonomi ma esercitare la capacità giuridica del soggetto che rappresenta.

Non solo, ma tale qualificazione non contrasta con l'esistenza di Fabbricerie con personalità giuridica, alle quali può riconoscersi altresì una natura fondazionale da leggersi, peraltro, come una delle due facce di tale organismo.

Il possesso della personalità giuridica, infatti, determina la capacità per tale organismo, di essere titolare autonomo di rapporti giuridici e quindi di avere la proprietà di beni propri, ma non esclude la sua qualificazione anche come "organismo indipendente" preposto alla gestione dei beni dell'Ente Chiesa.

In sostanza, il possesso della personalità giuridica da parte della Fabbriceria determina che tale organismo, oltre ad esplicare i compiti che la legge gli attribuisce in relazione alla gestione dei beni dell'Ente Chiesa, può anche avere un patrimonio e una gestione propria distinta da quella dell'Ente Chiesa.

Ciò può essere il risultato di una evoluzione storica determinatasi da particolari condizioni ambientali e sociali, delle quali la normativa vigente non ha potuto che prendere atto nel disegnare la disciplina delle Fabbricerie in particolare nel momento in cui tale differente origine può emergere, e cioè nel momento del venir meno dello scopo principale per cui la fabbrica è stata costituita determinato dalla estinzione della Chiesa a cui essa è annessa.

Cosicché, mentre la Fabbrica con persona giuridica può continuare la sua vita per la gestione dei beni propri, (ma cesserà la funzione di assistenza all'Ente Chiesa), la Fabbrica non dotata di personalità giuridica, non può che cessare di esistere nel momento in cui la Chiesa perde la personalità giuridica, non possedendo una capacità propria.

In tal caso, fra l'altro, l'estinzione è semplicemente accertata con decreto della Autorità a dimostrazione proprio del fatto che non serve una manifestazione di volontà per la soppressione della Fabbrica, ma un semplice accertamento di un fatto già avvenuto, in quanto dipendente dalla soppressione dell'Ente Chiesa.

Per concludere questo paragrafo, quindi, non appare dubbio che le Fabbricerie che non sono Enti Ecclesiastici, e neppure Enti pubblici, siano da ascrivere all'ambito degli organismi privati, ma tale qualificazione non può farle assimilare ad associazioni o a fondazione tout court, dovendosi in esse enucleare principalmente quella loro caratteristica di essere organi di amministrazione dei beni dell'Ente Chiesa a cui accedono; "organo indipendente" in quanto costituito dalla convergenza di interessi di più soggetti che ad esso si affidano, per il perseguimento di un interesse comune: la corretta gestione di un patrimonio in cui si riassumono valori di fede, di storia, di arte.

La presenza della personalità giuridica non altera tale inquadramento, ma semmai attribuisce a tale organo una ulteriore capacità giuridica autonoma destinata a sopravvivere anche nella ipotesi di venir meno della personalità giuridica dell'Ente Chiesa a cui esso accede.

5) Rimane a questo punto da affrontare il tema a cui si è accennato all'inizio e che era stato indicato dal prof. Merusi e cioè se la definizione di organismo di diritto pubblico possa avere rilevanza per le fabbricerie.

La nozione di organismo di diritto pubblico è contenuta in alcune direttive comunitarie (ed oggi ribadita nelle nuove direttive in corso di approvazione, al fine di individuare dal punto di

vista soggettivo, l'ambito di applicabilità delle disposizioni in materia di appalti di lavori di servizi e di forniture).

Nelle norme comunitarie suddette si individuano quali indici di riconoscibilità dell'organismo di diritto pubblico:

- il possesso della personalità giuridica;
- il perseguimento di specifiche finalità di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale;
- il finanziamento dell'attività in modo maggioritario da parte dello Stato, delle Regioni, degli Enti Locali, di altri Enti Pubblici od Organismi di diritto pubblico, e in alternativa la sottoposizione della gestione al controllo dei soggetti pubblici o la designazione da parte degli stessi di almeno la metà dei componenti degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza.

Tali caratteristiche è inoltre da precisare, debbono sussistere tutte e tre per potersi individuare un "organismo di diritto pubblico".

Ora, per quanto riguarda le Fabbricerie prive di personalità giuridica, già il fatto di non possedere questo requisito, le pone al di fuori dalla possibilità di essere qualificate, in sé, come organismi di diritto pubblico, trasferendosi semmai il problema sul soggetto per il quale esse operano e cioè l'Ente Chiesa, appartenente peraltro all'ordinamento canonico e quindi certamente non soggetto alla disciplina comunitaria.

6) Il problema invece potrebbe porsi per le Fabbricerie che posseggono personalità giuridica, per le quali è necessario procedere quindi all'esame circa il possesso degli ulteriori due requisiti.

Per quanto riguarda la nomina da parte dello Stato della maggioranza dei componenti l'organo d'amministrazione, sembra non si possano sollevare dubbi, giacché la legge, o meglio il D.P.R. 33/87 all'art. 35 attribuisce chiaramente al Ministro dell'Interno e quindi allo Stato, sia pure sentito il Vescovo Diocesano, il potere di nomina di 5 membri su 7 del Consiglio della Fabbriceria, il Presidente poi, eletto fra i membri del Consiglio, viene nominato con decreto, sempre del Ministro.

Rimane allora da approfondire il discorso circa la sussistenza o meno del terzo requisito consistente nel fatto che l'organismo sia stato "istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale".

Tale requisito richiama quello che un tempo era considerato uno degli indici rivelatori della pubblicità di un ente e cioè il perseguimento di uno scopo di utilità pubblica, considerata come tale quella che integra l'attività stessa dello Stato.

Ora, facendo richiamo all'affermarsi di un principio pluralistico, stabilito dalla Corte Costituzionale nella pronuncia del 1988, il Prof. Merusi rileva come oggi si debba ritenere che i privati possano svolgere in forma privata, funzioni un tempo ritenute di pertinenza esclusivamente pubblica, e quindi, la sussistenza di uno scopo pubblicistico, non può essere indice rilevatore della pubblicità di un soggetto.

Senonché, nel nostro caso la normativa comunitaria tende a superare il dato nominalistico della qualifica pubblicistica o privatistica del soggetto, essendo essa indirizzata alla applicazione di norme omogenee in materia di pubblici appalti, che, in quanto tali, possono applicarsi anche a soggetti certamente privati, dal punto di vista del loro assetto istituzionale, ma che vengono sussunti nella normativa comunitaria nella qualificazione appunto di organismi di diritto pubblico al solo fine della omogenea applicazione della normativa sugli appalti, in modo da evitare distorsioni alla concorrenza.

E' quest'ultima, infatti, la vera ragione che spinge la Comunità alla individuazione degli "organismi di diritto pubblico" come soggetti ad una omogenea disciplina sugli appalti.

E giacché la giurisprudenza che abbiamo richiamato nella prima parte di questo intervento, non esclude che l'attività della Fabbriceria sia una attività di rilevante interesse pubblico, ma semplicemente aderisce alla tesi che tale attività possa essere esplicata da un privato ci ripropone il problema se, ai limitati fini della applicazione della normativa comunitaria (e per quanto di ragione interna) sugli appalti, la Fabbriceria che possieda personalità giuridica non acquisti, appunto, la qualifica di "organismo di diritto pubblico".

A tale conclusione, temo, non si possa sottrarsi neppure richiamandosi alla impostazione sopra data, secondo cui esse, come le Fabbricerie non riconosciute, sono degli

organismi sostanzialmente di garanzia preposti peraltro alla tutela di un interesse di carattere generale comune allo Stato e alla Chiesa.

D'altra parte, non possiamo dimenticare che nell'allegato I della Direttiva 93/37 della Comunità, nell'elenco degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico del Belgio, si fa espresso riferimento a "les fabriques d'église (organismi per la manutenzione delle Chiese)".

Questo richiamo ci dà lo spunto per ulteriori riflessioni, ed in particolare per una indagine comparatistica circa la disciplina delle Fabbricerie in Europa; indagine che potrà costituire oggetto di un nostro futuro incontro, ma che sin da ora non può non farci riflettere anche in relazione al fatto che uno dei caposaldi della normativa comunitaria consiste nella omogeneizzazione delle normative nazionali.

Don Mauro Rivella

***Rapporto odierno tra fabbricerie e realtà ecclesiali***

I molteplici e qualificati contributi qui presentati rendono superflua la riproposizione delle questioni fondamentali concernenti la qualificazione della natura giuridica delle fabbricerie: del resto, non sarei in grado di aggiungere elementi significativi in proposito, utili a precisare se si tratti di istituzioni ecclesiastiche, se debbano essere annoverate fra gli enti pubblici, se sia opportuno assoggettarle alla normativa fiscale delle ONLUS.

Per questa ragione, mi limito a condividere alcune riflessioni, che intendo organizzare a partire da due interrogativi: qual è oggi il ruolo delle fabbricerie all'interno di quell'universo di esperienze, dai confini difficilmente precisabili, che viene correntemente designato come "realtà ecclesiale"? Qual è il posto ed esiste un compito specifico per le fabbricerie nella società italiana?

Sono consapevole che siffatte domande si pongano sull'incerto discrimine che separa l'analisi prettamente giuridica da un approccio fenomenologico riconducibile, almeno in senso lato, alla sociologia religiosa: non credo tuttavia che prestino necessariamente l'ansa a divagazioni, perché – a mio modo di vedere – se le fabbricerie non riescono a intercettare le esigenze reali della società ecclesiale e di quella civile, si condannano inevitabilmente all'insignificanza e alla residualità. La storia ci insegna che furono proprio necessità concrete, seppure di segno diverso, a motivarne la nascita e a giustificarne la sopravvivenza: nei primi secoli vita della Chiesa, la scelta strutturale di suddividere l'unica massa patrimoniale ecclesiastica a seconda delle finalità d'uso (la mensa vescovile, il sostentamento dei chierici, le necessità dei poveri, la *fabbrica ecclesiae*); nel Medioevo, la consapevolezza orgogliosa dei cittadini di doversi fare carico della manutenzione delle cattedrali, massima espressione simbolica, nella *res publica* cristiana, della radicale sintonia tra dimensione religiosa e identità civica; nell'età moderna, la pretesa giurisdizionalistica dello Stato di tutelare il patrimonio ecclesiastico, curandone la gestione o almeno vegliando su di esso. Penso non sia eccessivo il timore che, qualora venisse meno la rispondenza delle fabbricerie alle concrete esigenze della vita ecclesiale e sociale, esse correrebbero il rischio di diventare terreno di spartizione politico-amministrativa secondo interessi localistici o, all'estremo opposto, meri organi esecutivi di decisioni assunte dall'autorità ecclesiastica.

Con quale Chiesa sono chiamate a dialogare le fabbricerie? Definitivamente archiviate le remore giurisdizionalistiche, nessuno potrebbe oggi negare che la Chiesa cattolica ha la capacità non solo teorica di amministrare in proprio i beni che le spettano, essendosi dotata di un sistema giuridico patrimoniale efficace (penso al libro V del codice di diritto canonico – dedicato ai beni temporali – e alla normativa complementare delle Conferenze episcopali), riconosciuto e tutelato in Italia da una specifica legislazione di derivazione pattizia (si veda in particolare la legge 20 maggio 1985, n. 222, che tra l'altro fa espressa menzione delle fabbricerie), secondo una dialettica di solidale collaborazione nella rigorosa distinzione degli ordinamenti, che pienamente si confà a un Paese che ha abbandonato il principio della religione dello Stato senza cadere in un radicale separatismo. Questo stimolante assetto di sistema fa sì che la Chiesa cattolica – come del resto ogni altra confessione religiosa – non possa esigere allo Stato privilegi o trattamenti di favore, ma nello stesso tempo rende improponibile qualsivoglia ingerenza dell'amministrazione pubblica nelle materie direttamente riferite alla cura e all'esercizio delle attività di culto e di religione.

D'altro canto, a partire dal Concilio ecumenico Vaticano II, è maturata nella Chiesa una sensibilità nuova, che sempre più deve esplicitarsi, teologicamente fondata e gravida di conseguenze ecclesologiche: essa riconosce al fedele cristiano, in forza della grazia sacramentale del battesimo, una soggettività e un'autorevolezza intrinseca, che lo rendono, in quanto tale, soggetto di diritti e doveri nella società ecclesiale. Ciò significa che nella Chiesa, pur nella distinzione sacramentale dei ruoli, non ha senso contrapporre clero e laici, individuando nei primi i detentori esclusivi del potere e nei secondi i fruitori o destinatari dei servizi sacri, obbligando così

questi ultimi a ricercare altrove, in strutture parallele approvate o almeno tollerate dalla gerarchia, uno spazio operativo per manifestare i propri talenti nella gestione del patrimonio ecclesiastico. È sintomatico di questa nuova prospettiva il fatto che il codice di diritto canonico del 1983, a differenza di quello del 1917, non menzioni più la *fabbrica ecclesiae*, ma preveda l'istituzione obbligatoria, per ciascuna persona giuridica pubblica, di un *consiglio per gli affari economici* o almeno di due consiglieri, chiamati a coadiuvare l'amministratore dell'ente (cf. can. 1280). Tale mutata sensibilità ecclesiale – di cui purtroppo, a mio modo di vedere, non si è ancora colta a sufficienza la rilevanza – non può lasciare indifferenti i membri dei consigli delle fabbricerie, chiamati non solo a curare il mantenimento delle chiese loro affidate, ma anche a tenere in considerazione le esigenze delle comunità ecclesiali per cui queste chiese esistono. Sarebbero paradossali gli esiti di una gestione che, preoccupata di individuare risorse per la conservazione del *tempio*, ignorasse le esigenze della comunità, cioè di quanti costituiscono il *tempio vivo*, secondo la suggestiva espressione di san Paolo nella lettera agli Efesini, 2,21-22.

Quest'ultima considerazione mi induce a soffermarmi su un aspetto problematico, ma assolutamente ineludibile: la maggior parte delle fabbricerie italiane opera al servizio di chiese di altissimo valore storico-artistico, che, in ragione della loro fama e delle opere d'arte in esse contenute, sono meta di un flusso costante di turisti. Siamo tutti consapevoli del rischio che la fruizione turistica, che in sé costituisce un'occasione positiva di promozione culturale e di sviluppo economico, finisca per snaturare la natura e la finalità delle chiese stesse, ridotte a musei, se non addirittura a contenitori per il turismo di massa, e utilizzate solo subordinatamente – quasi *per accidens* – a scopo di culto. Ritengo che questo sia oggi il vero problema di molte chiese di alto interesse storico-artistico: è un problema *pastorale*, se letto nella prospettiva ecclesiale, dal momento che una chiesa senza comunità è morta; nello stesso tempo, tocca le *finalità essenziali* della fabbriceria, perché un conto è curare la manutenzione di un luogo di culto, un altro è gestire un complesso museale. Le chiese nascono e vivono per il culto: non è un caso che la forma classica del turismo religioso sia il *pellegrinaggio*, che subordina la dimensione estetica a quella devozionale. A ben vedere, la questione, letta in prospettiva laica, ha anche una significativa ricaduta *culturale*, perché una mera fruizione turistica del patrimonio storico-artistico lo espone al rischio del logorio, senza peraltro apportare un arricchimento duraturo, in termini di incremento della qualità della vita, ai singoli e alla collettività.

Nel considerare la questione, è indispensabile non lasciarsi sopraffare dal senso di impotenza. Tuttavia il problema – la cui complessità travalica l'ambito della nostra riflessione – non può essere trascurato dai responsabili delle fabbricerie, perché potrebbe minarne in radice la ragion d'essere di tali istituzioni. Su questo punto, è necessario che essi avviino un dialogo serrato – forse anche un po' creativo – con le autorità ecclesiastiche e con gli organi dello Stato deputati alla tutela del patrimonio storico-artistico, perché soltanto mediante scelte ponderate e condivise è possibile affrontare e risolvere la questione.

Quasi impercettibilmente, siamo passati alle domande che la società civile pone alle fabbricerie: tutti siamo soddisfatti quando, recandoci in una chiesa affidata a una fabbriceria, ne riscontriamo il buono stato di conservazione, l'efficienza organizzativa, la vigilanza accurata. Ciò però non basta: è infatti indispensabile conciliare in maniera corretta le esigenze del *culto* con quelle della *cultura*, senza identificare semplicisticamente le seconde con la fruizione turistica. Penso alla necessità di regolamentare i flussi di ingresso in alcune chiese; penso all'annosa questione del biglietto a pagamento, sulla quale esistono posizioni diverse tanto in ambito ecclesiale quanto fra i cultori delle discipline ecclesiasticistiche. Non mi sembra corretto né dignitoso risolvere quest'ultimo problema in termini di mero computo dei proventi, per quanto la dimensione economica non possa essere trascurata da chi ha, come dovere specifico, il mantenimento assai oneroso di un patrimonio così prezioso. Sono propenso a ritenere che la riflessione sulla natura e sui compiti delle fabbricerie, ben lungi dall'esaurirsi in una *quaestio elegans* interna al diritto ecclesiastico, faccia emergere un nodo essenziale per il nostro Paese, come cioè possa esprimersi ed essere feconda, in un assetto costituzionale svincolato da opzioni confessioniste, quella cultura

cristiana che è alla radice e ha costituito il fermento della nostra storia, promuovendo e realizzando opere d'ingegno e d'arte di cui andiamo fieri e che tutto il mondo apprezza. Sarebbe triste il diffondersi di una mentalità che intendesse le chiese alla stregua di musei e sarebbe un impoverimento per tutti gli italiani (non solo per quanti credono e praticano) se esse fossero ridotte a monumenti del passato, splendide espressioni di una cultura sublime che ha fatto il suo tempo. Credo che le fabbricerie, che vivono in una sorta di zona franca tra il mondo ecclesiastico, la pubblica amministrazione e il terzo settore, siano chiamate oggi a un ruolo peculiare nella ricerca di un nuovo equilibrio fra lo specifico confessionale (le esigenze del culto) e l'utilizzazione turistico-culturale delle chiese. Anche per questa ragione ritengo sia conveniente valutare con molta prudenza e con una certa lungimiranza ogni scelta organizzativa e gestionale che, seppure lecita e formalmente corretta, potrebbe condizionarne le prospettive di lungo termine, a scapito di quegli interessi superiori, che non possono essere disattesi.

**Valentina Giomi**

LE FABBRICERIE IN ITALIA: UNA REALTA' GIURIDICA COMPLESSA DI DIFFICILE INQUADRAMENTO

GIURIDICO

## 1) Le origini e la storia delle fabbricerie

La presenza di una pluralità di modelli delle fabbricerie italiane, spesso in corrispondenza con un'altrettanto frastagliata realtà locale in cui esse sono nate e si sono sviluppate<sup>75</sup>, favorisce la disomogeneità della disciplina giuridica ad esse applicabile, soprattutto in assenza di una normativa definitoria a carattere nazionale.

Infatti, anche là dove il legislatore, nell'ambito della legislazione concordataria, è intervenuto per delineare la struttura ed il funzionamento delle fabbricerie esistenti sul territorio nazionale, unificando tutte le differenti realtà presenti, esso si è limitato a fornire un quadro descrittivo generale dell'istituto, non facendo definitiva chiarezza sull'essenza giuridica propria di questi soggetti giuridici.

La ricerca di una disciplina giuridica comune che regolasse tutte le differenti fabbricerie presenti ancora oggi nel territorio italiano è stata la prima direzione in cui si sono mosse la dottrina e la giurisprudenza pre-concordatarie, nel tentativo di uniformare una realtà locale, spesso molto disomogenea.

Tuttavia la differente struttura, fondazionale od associativa, che caratterizzava le fabbricerie dell'uno o dell'altro tipo, la varietà di nomi assunta dalle fabbricerie presenti sul territorio italiano e una costante incertezza delle origini, hanno reso difficile tale opera di ricostruzione.

Le fabbricerie italiane hanno tutte origine assai antica, anche se spesso non agevolmente ricostruibile e documentabile; questo appare, forse, come l'unico elemento che riesce ad accomunarle tutte.

Si comincia a parlare di Fabbricerie nel diritto italiano intorno ai primi secoli del Cristianesimo, con esattezza, sotto il Pontificio di Papa Simplicio (468-483) e Papa Gelasio (492-496)<sup>76</sup>.

Furono, infatti, le disposizioni di tali Pontefici, ad introdurre e delineare, per la prima volta nel mondo giuridico, il concetto di fabbriceria, forse recependo in modo generale e scritto una ormai diffusa tendenza della chiesa ad accumulare beni destinandoli al restauro degli edifici di culto<sup>77</sup>.

Con Simplicio e Gelasio si compie, infatti, una suddivisione dell'intero patrimonio ecclesiastico amministrato dal vescovo in quattro parti, fra cui una, la *quarta fabricae*, era quella destinata alla manutenzione della chiesa.

All'interno del complessivo patrimonio ecclesiastico viene, quindi, individuata una porzione di esso, i cui proventi devono essere impiegati, in modo stabile e duraturo, alla manutenzione degli edifici della chiesa, anche se, in origine (fino ai tempi del Pontificato di Papa Gregorio I), la quarta fabricae era principalmente destinata alla costruzione della chiesa<sup>78</sup>; soltanto in un secondo momento divenne destinata alla manutenzione della stessa.

L'individualizzazione dei singoli scopi dell'intero patrimonio e la cristallizzazione, intorno a ciascuno di essi, di specifiche masse patrimoniali stabili, finirono per operare una personificazione dello scopo stesso<sup>79</sup>.

Lo scopo di mantenere l'edificio di culto e di compiere attività ad esso connesse, come, ad esempio, provvedere all'ufficiatura, alle opere di carità, caratterizza l'essenza e la funzione della Fabbriceria: con la personificazione dello scopo originario, si cristallizza il patrimonio e si vincola allo specifico scopo della manutenzione.

---

<sup>75</sup> Osserva acutamente E.PIGA, *L'ordinamento delle fabbricerie nel regime concordatario*, in Foro amm., 1931, pg. 1, che le fabbricerie hanno una profonda radice nella nostra tradizione storica e che esse hanno subito un differente assetto nelle singole regioni d'Italia.

<sup>76</sup> Per una interessante indagine storica sull'origine delle fabbricerie in Italia, M.FERRABOSCHI, *Fabbricerie* (ad vocem), in Enc.Giur.It., Torino, 1993, il quale operando una ricostruzione dell'istituto dal momento in cui fece la sua comparsa in Italia, mette in luce la tendenza dei laici e delle autorità civili a controllare l'amministrazione ecclesiale, attraverso una ingerenza nella gestione delle chiese e dei luoghi pii; ancora, per utili cenni storici sull'origine delle fabbricerie, P.G.CARON, *Fabbricerie* (ad vocem), in Enc. Dir., Milano, 1967 pg. 197-207, F.DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1959, pg. 264 e sg.

<sup>77</sup> Cfr. M.FERRABOSCHI, *Fabbricerie*, op. cit. pg. 1

<sup>78</sup> Sull'argomento vedi P.G.CARON, *Fabbricerie*, op. cit. pg. 197, il quale specifica che "la parola Fabbrica era già usata nel Codice Teodosiano come sinonimo di *pus publicum*, di costruzione intrapresa nell'interesse pubblico e nel diritto canonico

<sup>79</sup> Proprio in tale senso F.ONORATO, *Regime giuridico delle fabbricerie*, Edizioni Librarie Siciliane, Palermo, 1992, cit. pg. 8.

L'amministrazione dello stesso, tuttavia, resta ancora nelle mani del vescovo o di ecclesiastici, i quali lo gestiscono, talvolta, arbitrariamente: non vi è, infatti, la garanzia di un effettivo intervento di cura della chiesa, almeno fino all'avvento del rinascimento comunale.

I vescovi preposti alla gestione del patrimonio destinato alla manutenzione dell'edificio di culto omettevano di impiegarlo, incorrendo, spesso, in richiami formali da parte del Pontefice o, addirittura, in sanzioni punitive<sup>80</sup>.

E' soltanto con la rinascita comunale che si assiste alla formazione di stabili strutture di soggetti, a composizione mista, laica ed ecclesiastica, deputate a provvedere alla manutenzione della chiesa, utilizzando ed amministrando il patrimonio ad essa destinato.

Viene ad individuarsi un soggetto giuridico destinato ad operare, in modo stabile, duraturo e continuativo, nel campo della manutenzione dell'edificio di culto, provvedendo sia alle esigenze ordinarie, che alle esigenze straordinarie dello stesso.

La natura giuridica delle Fabbricerie appare, da subito, dubbia, dal momento che, alcune di esse, nacquero per impulso associativo di una serie di famiglie, i cui membri si riunirono in modo stabile per occuparsi, insieme agli ecclesiastici, della manutenzione delle chiese; altre, invece, furono costituite sotto forma di fondazioni, mediante le dotazioni patrimoniali di soggetti laici, pubblici o privati, conferite affinché venissero amministrate e destinate allo scopo della manutenzione della chiesa.

L'amministrazione delle stesse fu, per lo più, gestita da soggetti laici, con il concorso minimo degli ecclesiastici.

Come ha evidenziato la migliore dottrina, "le fabbricerie rispecchiano, in modo tipico, la cooperazione dell'elemento laico nell'amministrazione dei beni della chiesa e nell'adempimento di scopi religiosi; l'esistenza delle fabbricerie risponde al compiuto sviluppo della costituzione parrocchiale e si connette con la graduale specializzazione di compiti di ordine tecnico-amministrativo che hanno dato origine alla creazione di organi appositi"<sup>81</sup>.

## 2) La disciplina normativa

Una prima disciplina legislativa delle fabbricerie esistenti sul territorio italiano risale ai primi anni del 1800.

Gli interventi legislativi adottati sotto la vigenza dell'impero napoleonico furono, tuttavia, frammentari e destinati ad avere efficacia nelle rispettive zone territoriali di riferimento, dal momento che la realtà politica italiana era ancora lontana da una unificazione territoriale e, conseguentemente, giuridica.

I primi interventi legislativi risalgono al 1807<sup>82</sup> ed hanno ad oggetto le fabbricerie presenti sul territorio della Lombardia e del Veneto; di esse si evidenziano la mancata natura di ente giuridico e la esclusiva funzione di organo amministrativo della chiesa cui afferisce<sup>83</sup>;

Segue, poi, il Decreto Imperiale Napoleonico del 30 dicembre 1809, il quale, mutuato dalla legislazione francese concordataria del 1801<sup>84</sup>, disciplina le fabbricerie del Piemonte, della Liguria, e dei Ducati di Parma e Piacenza.

Questo tipo di fabbricerie sono considerate enti giuridici autonomi non facenti parte dell'amministrazione della chiesa, ma, anzi, dotati di personalità giuridica spesso assorbente quella della chiesa di riferimento e, comunque, rappresentativi della stessa<sup>85</sup>.

---

<sup>80</sup> Vedi, sul punto, l'interessante analisi storica di P.G.CARON, *Le fabbricerie*, op.cit.pg. 198, il quale sottolinea come."la saltuarietà del bisogno della manutenzione e il fatto che tale bisogno non fosse sentito come individuale, determinarono una certa trascuratezza nell'esecuzione di questo obbligo" e che, "nonostante i provvedimenti intesi all'adempimento dell'obbligo suddetto (promesse solenni siglate, da ciascun vescovo, all'atto della consacrazione; irrogazione di sanzioni per quei vescovi che trascuravano l'obbligo per avarizia), lo scopo della manutenzione si restrinse fino a rimanere ridotto ad un semplice onus gravante le rendite destinate al clero, il quale, talvolta, non l'adempiva per mancanza di mezzi".

<sup>81</sup> E.PIGA, *L'ordinamento delle fabbricerie nel regime concordatario*", in Foro amm., 1931, IV, cit. pg. 1.

<sup>82</sup> Si tratta, rispettivamente, del decreto imperiale del 26 maggio 1807 e della legge italiana del 15 settembre del 1807, in SAREDO, *Codice ecclesiastico*, II, Torino, 1887.

<sup>83</sup> Vedi P.G.CARON, *Le fabbricerie*, op. cit. pg. 198, il quale precisa che, in tali casi, fosse la chiesa l'unica titolare del patrimonio destinato ai restauri ed alle spese di culto.

<sup>84</sup> Il riferimento è alla legge dell'8 Aprile del 1802 (18 germinale, anno X), in SAREDO, *Codice ecclesiastico*, II, Torino, 1887, con la quale venivano promulgati, il concordato fra la Francia e la Santa Sede, del 10 settembre 1801, e gli articoli organici per l'esecuzione dello stesso; essa, all'art. 76, disponeva che "saranno stabilite delle fabbricerie per vigilare sul mantenimento e la conservazione dei templi e sull'amministrazione delle elemosine".

<sup>85</sup> Ancora vedi P.G.CARON, *Le fabbricerie*, op.cit. pg. 198.

Intorno a queste più corpose strutture legislative ruotavano altre fonti normative minori, per efficacia e per estensione territoriale, le quali provvedevano a fornire un assetto giuridico alle fabbricerie esistenti nei vari territori italiani, spesso lasciando inalterato il diverso nome di origine.

Ne sono un esempio le fabbricerie della Sicilia e della Sardegna, contraddistinte dalla loro natura di fondazioni distaccate dalla chiesa, prive di influenza e di interazione con essa, ma sussidiarie alla stessa<sup>86</sup>.

La vigenza di una disciplina piuttosto disorganica e frammentaria viene unificata soltanto nella legislazione concordataria del 1929: agli artt. 15 e 16 della legge del 27 maggio 1929 n. 848, recante “Disposizioni sugli Enti ecclesiastici e sulle Amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto” si dispone che: “Sotto il nome di fabbricerie 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 dei rispettivi edifici; ove esistano le fabbricerie, queste provvedono all’amministrazione del patrimonio e dei redditi delle chiese ed alla manutenzione dei rispettivi edifici, senza alcune ingerenza nei servizi di culto.

La vigilanza e la tutela sull’amministrazione delle chiese aventi una fabbriceria sono esercitate dal ministro per la giustizia e gli affari di culto, d’intesa con l’autorità ecclesiastica, nei modi e con le forme stabilite dai regolamenti.<sup>87</sup>

(...) Le fabbricerie, ove esistenti, provvedono alla manutenzione ed ai restauri delle chiese e degli stabili annessi ed all’amministrazione dei beni patrimoniali ed avventizi a ciò destinati.

Provvedono anche all’amministrazione dei beni patrimoniali destinati a spese di ufficiatura e di culto (...)”<sup>88</sup>

Così, nel Concordato del 1929 e nei successivi regolamenti attuativi, il legislatore italiano, pur prendendo atto della variegata realtà locale veniva definita la figura della fabbriceria e ne venivano indicati i compiti.

E questa è, ancora oggi, l’unica definizione legislativa delle fabbricerie presente nella legislazione nazionale, sebbene numerosi interventi legislativi si siano succeduti fino ad oggi<sup>89</sup>.

Qualche aggiunta di non sostanziale rilievo alla disciplina normativa vigente in tema di Fabbricerie viene apportata ancora dal Regio Decreto 26 settembre 1935 – XIII n. 2035.

Il quadro normativo disegnato viene completamente revisionato e ridisegnato dal legislatore nazionale dalla legge sugli enti ed i beni ecclesiastici in Italia, adottata in seguito al Concordato del febbraio 1984 fra Stato Italiano e Chiesa: l’art 72 della legge 20 maggio 1985 n. 222 dispone, infatti, che le Fabbricerie esistenti, continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni delle precedenti leggi, fino all’emanazione del Regolamento attuativo della predetta legge e che, fuori dei casi previsti dalla legge, possono essere soppresse Fabbricerie esistenti entro il 31 dicembre 1989, con Decreto del Presidente della Repubblica, dietro parere del Consiglio di Stato, d’intesa con la Conferenza Episcopale Italiana e del Ministro dell’Interno.

La disciplina adottata non innova radicalmente la figura delle Fabbricerie, ma ha carattere di transizione.

Il successivo Regolamento di attuazione del 13 febbraio 1987 n. 33 si pone come norma di chiusura del nuovo assetto ridisegnato dalla normativa post concordataria, anche con riguardo alle Fabbricerie, qui espressamente esaminate e disciplinate nella composizione e nelle funzioni: non diversamente da quanto accaduto nella precedente legislazione, anche nella normativa del 1987 si descrive e si disciplina un istituto – quello, appunto della Fabbriceria – senza fornire elementi utili alla sua qualificazione giuridica.

### **3) Le prime soluzioni interpretative dell’essenza giuridica della fabbriceria**

In questo complesso quadro normativo, che rappresenta l’unica disciplina di diritto positivo esistente, in materia di fabbricerie, nell’ordinamento italiano, la dottrina e la giurisprudenza hanno cercato di trovare la risposta alla problematica della natura giuridica delle Fabbricerie, ma nessuna disposizione ha portata definitiva in tale senso.

L’unificazione legislativa compiuta in tale settore ha disciplinato la composizione, l’organizzazione e l’operato delle fabbricerie esistenti, nulla disponendo in tema di natura giuridica delle stesse.

Si tratta, infatti, di una omogeneizzazione esclusivamente formale, che, nella sostanza, non ha inciso sulla natura delle cose.

Un vuoto normativo, questo, che dottrina e giurisprudenza hanno tentato di colmare in via interpretativa, leggendo in vario modo le disposizioni esistenti.

La questione del riconoscimento o meno, in capo alle fabbricerie, di un’autonoma personalità giuridica distinta da quella della chiesa, nei cui confronti è rivolto il loro operato, assume una rilevanza fondamentale per tutte le implicazioni che conseguono all’esistenza di una posizione soggettiva autonoma nel nostro ordinamento.

Ulteriore aspetto problematico, immediatamente conseguente ad esso, è l’individuazione del tipo di personalità giuridica presente: privata, pubblica o di diritto ecclesiastico?

---

<sup>86</sup> In tale senso E.PIGA, *L’ordinamento delle fabbricerie*, op.cit. pg.2.

<sup>87</sup> Art. 15 e 16

<sup>88</sup> Art. 1 r.d.

<sup>89</sup> Sul punto, molto chiaramente, evidenzia M.FERRABOSCHI, *Le fabbricerie*, op.cit. pg. 2, come gli art. 15 e 16 della l. n. 848/1929 siano tuttora vigenti, in quanto mai abrogati dalla legislazione successiva, né espressamente, né implicitamente.

Il dibattito sul riconoscimento di un'autonoma personalità giuridica alle fabbricerie fu particolarmente acceso dopo l'entrata in vigore della legislazione concordataria del 1929: copiosi gli interventi dottrinari volti a sostenere la tesi della soppressione della personalità giuridica delle fabbricerie, per ricomprendere le stesse in qualità di meri organi amministrativi delle chiese, oppure, per converso, volti ad evidenziare il rafforzamento dell'autonomia giuridica delle fabbricerie.

Infatti, vista l'ambiguità dell'art. 15 della legge n. 848/1929, norma, peraltro, mai espressamente abrogata, sorgevano dubbi, sia sulla perdita o sulla conservazione della personalità giuridica in capo alle fabbricerie esistenti, sia sulla possibilità di creare nuove future fabbricerie dotate di personalità giuridica autonoma<sup>90</sup>.

Neppure i lavori preparatori alla legislazione concordataria forniscono indicazioni univoche e chiare in tema di riconoscimento della personalità giuridica delle fabbricerie; in essi troviamo, infatti, due distinte posizioni circa la soggettività giuridica delle Fabbricerie: da un lato, il Ministro Guardasigilli Rocco, evidenziava come le disposizioni concordatarie fossero volte alla soppressione della personalità giuridica delle Fabbricerie esistenti, in un'ottica di ricomprensione delle medesime all'interno della struttura della Chiesa, nella loro qualità di organi amministrativi della stessa;

Dall'altro la relazione Solmi, nulla innovando relativamente alla considerazione delle Fabbricerie come organi amministrativi della Chiesa, affermava la piena personalità giuridica di quelle Fabbricerie che ne erano già dotate.

Mentre la dottrina appariva sostanzialmente divisa, la giurisprudenza post concordataria fu piuttosto unanime nel ricondurre le fabbricerie alla struttura amministrativa della chiesa, privandole di autonoma soggettività<sup>91</sup>.

Oggi, alla luce della normativa attuale nessun ostacolo impedisce l'esistenza di Fabbricerie dotate di personalità giuridica e di Fabbricerie prive della medesima, atteso che il legislatore, all'art. 41 Reg. del 1987, contempla espressamente due tipi di Fabbricerie: la personificata e la non personificata, ma nulla permette di comprendere, al di là del riconoscimento formale, di che genere sia la personalità giuridica delle stesse.

#### **4) Il tentativo di ricostruzione della natura giuridica della fabbriceria nella dottrina e nella giurisprudenza recenti**

Nell'incertezza legislativa, l'opera della dottrina e della giurisprudenza diventa, ancora una volta, fondamentale per riuscire ad individuare la disciplina applicabile alle fabbricerie; la di là delle classificazioni formali, infatti, il vero problema connesso al corretto inquadramento giuridico di un istituto, è l'applicazione ad esso del relativo regime normativo.

La riconduzione di una fattispecie giuridica ad uno specifico modello legale implica che essa sarà regolata secondo la disciplina dettata per quello specifico modello.

Nel caso di specie, la riconduzione delle fabbricerie allo schema dell'ente pubblico o dell'ente privato, o, ancora, dell'ente ecclesiastico, non essendo stata predisposta dal legislatore, deve essere operata dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Quest'ultima, in particolare modo, mediante un'opera interpretativa delle disposizioni esistenti ha cercato di ricondurre la figura delle fabbricerie al modello dell'ente pubblico; mediante l'esame delle fattispecie portate alla sua cognizione, essa, infatti, ha individuato una serie di caratteristiche costanti a tutte le fabbricerie, e che potevano agevolmente essere considerati come indici di pubblicità di un soggetto giuridico.

Le Fabbricerie, quindi, al di là del possesso o meno della personalità giuridica, presentavano caratteri tipici dell'ente pubblico: dalla potestà regolamentare ad esse riconosciuta in modo analogo a quella prevista per altri soggetti pubblici dello stato, alla vigilanza ed al controllo statale a cui esse sono sottoposte<sup>92</sup>.

Questa considerazione permetteva una duplice valutazione: da un lato, si ribadiva il pieno carattere laicale delle stesse e, conseguentemente, l'impossibilità che esse fossero enti ecclesiastici.

Sotto un altro profilo, si evidenziava la presenza di numerosi elementi rivelatori di pubblicità, che non potevano essere ignorati e che, senza alcun dubbio, conducevano a considerare le stesse alla stregua di soggetti pubblici.

---

<sup>90</sup> Espressamente in tali termini C.MAGNI, *La personalità giuridica delle fabbricerie nel diritto vigente*, in Riv. dir pubbl., 1934, I, pg.270; secondo la lucida analisi del nuovo testo normativo compiuta dall'A., dalle disposizioni presenti non può desumersi una soppressione delle fabbricerie esistenti, con conseguente riduzione delle stesse a meri organi amministrativi delle chiese, né, tanto meno, può individuarsi un divieto di costituzione di nuove fabbricerie dotate di personalità giuridica.

<sup>91</sup> Favorevoli alla perdita della personalità giuridica delle fabbricerie dopo il Concordato del 1929, fra le molte vedi C.Appello Venezia, 8 Aprile 1932, in Dir.Eccl. 1932, pg. 309 con nota M.ZACCHI; Cons. di Stato 14 Ottobre 1941, in Dir. Eccl. 1942 pg. 38.

<sup>92</sup> Per una completa ricostruzione dei caratteri pubblicistici delle fabbricerie vedi G.FERROGLIO, *Considerazioni sulla pubblicità delle fabbricerie*, nota a Cons. Stato 14 Ottobre 1941, in Arch. Eccl. 1942, pg. 343.

Le conseguenze di questo inquadramento pubblicistico erano immediate e di grande rilievo, sia sotto il profilo sostanziale, che sul piano processuale.

Specialmente in relazione alle controversie sorte fra i dipendenti delle fabbricerie e la fabbriceria stessa, la problematica assunse una importanza fondamentale: la riconduzione della fabbriceria alla figura dell'ente pubblico implicava che ogni soggetto privato che ivi svolgeva le proprie mansioni, fosse considerato alla stregua di un pubblico impiegato, con la conseguente devoluzione delle controversie relative a tutti i rapporti lavorativi alla cognizione del giudice amministrativo.

Numerose, in tal senso, le pronunce giurisprudenziali, tutte orientate a devolvere alla cognizione del giudice amministrativo le controversie delle fabbricerie con i propri dipendenti, sul presupposto che esse sono pubblici istituti sottoposti a tutela e vigilanza dell'amministrazione centrale dello stato<sup>93</sup>.

La questione assume un rilievo tale da essere portata all'esame delle Sezioni Unite della Cassazione, le quali, lungi dall'operare un intervento chiarificatore sulla natura giuridica delle fabbricerie, continuano, però ad affermare che, nonostante le fabbricerie siano pubbliche amministrazioni a carattere misto, civile ed ecclesiastico, le controversie relative ai propri dipendenti, ritenute di pubblico impiego, vanno devolute alla cognizione del G.A.<sup>94</sup>.

Una chiara conseguenza della disciplina giuridica applicabile ad un soggetto ricondotto, per opera giurisprudenziale, nell'alveo pubblicistico.

Nella stessa pronuncia, infatti, si dice che "le fabbricerie sono costituite in piena autonomia e con una propria disciplina giuridica, per assicurare la conservazione, la manutenzione ed il restauro degli edifici sacri, nonché delle loro pertinenze ed accessori; esse costituiscono un demanio pubblico speciale, di alto interesse nazionale, per il valore storico, artistico ed architettonico".

A ben vedere, l'opera della giurisprudenza va ben oltre quello che era stato chiesto dalle parti e, cioè, la individuazione del giudice competente a dirimere le questioni inerenti ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle fabbricerie, per definire un soggetto giuridico, anche in assenza di chiari indizi legislativi.

Sempre proseguendo sul filo dell'opera interpretativa-creativa della giurisprudenza, vediamo che sul tema della natura giuridica delle fabbricerie si torna a parlare, in modo completamente opposto, a distanza di una ventina di anni, quando l'essenza privatistica delle Fabbricerie è affermata per la prima volta in giurisprudenza della Cassazione la quale, pronunciando a Sezioni Unite nel 1984 ( Cass. Sez. Unite 26 ottobre 1984, n. 5485 ), sulle controversie sorte fra i dipendenti della Veneranda Arca di S. Antonio, devolveva le medesime alla cognizione del Giudice Ordinario, trattandosi del contenzioso sorto all'interno di un ente ecclesiastico munito di autonoma personalità giuridica, non qualificabile come ente pubblico per mancanza di un suo inserimento nell'ambito dell'organizzazione statale in correlazione a finalità pubblicistiche perseguite dalla medesima.

Sulla qualificazione non pubblicistica della Veneranda Arca di S. Antonio si era, in passato, già espresso nel 1974 anche il Consiglio di Stato ( Cons. di Stato, I Sez., 22 marzo 1974 n. 462 ), il quale, differenziando tale Fabbriceria dalle altre Fabbricerie esistenti, aveva sottolineato la specialità di tale ente, al quale, in via eccezionale, era stata attribuita la personalità di diritto canonico e, successivamente, era stata concessa la personalità giuridica di diritto civile con R.D. 23 giugno 1932, n. 868.

Attualmente, tuttavia, giova evidenziare che, con la privatizzazione del pubblico impiego e con la conseguente devoluzione delle controversie ad esso afferenti, alla cognizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, la valutazione di un rapporto lavorativo, come pubblico o come privato non assume più quel ruolo fondamentale di un tempo.

Negli anni '80, come accennato, arriva il nuovo Concordato e la legislazione di attuazione di esso, ma la situazione cambia soltanto in apparenza.

L'opera creativa della giurisprudenza, volta a fornire una specifica natura giuridica alle fabbricerie, appare necessaria anche in seguito all'entrata in vigore della legislazione degli anni 80, con la quale, soltanto formalmente, viene ridisegnato l'assetto di questi soggetti.

Il problema della loro natura giuridica, quindi, rimane aperto, con ogni possibile riflesso sul piano delle conseguenze giuridiche connesse ad un'incertezza qualificatoria.

Anche giurisprudenza post concordataria, tuttavia, non fornisce sufficienti elementi di chiarezza, come, contrariamente, aveva fatto durante la vigenza del primo Concordato.

Si susseguono, infatti, scarse pronunce e piuttosto disomogenee, volte più a risolvere il caso specifico, che non a far luce su un quadro generale.

---

<sup>93</sup> Vedi Cons. Stato, Sez.V, 4 luglio 1941, in Arch. Eccl. 1942, pg. 343 e, conforme, C.Appello Venezia, 2 febbraio 1946, in Dir.Eccl., 1946, pg. 71.

<sup>94</sup> Corte Cass. Sez. Un. 22 giugno 1948, n. 969, in Dir.Eccl. 1948, pg. 236.

## 5) Il parere del Consiglio di Stato

Nessuna uniformità, quindi, fino al recente intervento del Consiglio di Stato del 28 settembre 2000<sup>95</sup>, il quale, con parere reso in sede consultiva, offre la propria soluzione interpretativa circa la natura giuridica delle fabbricerie ed riaprendo i termini della questione.

Dietro quesito sollevato dal Ministero dell'Interno, con il quale si richiedeva un chiarimento circa la natura giuridica delle fabbricerie, il Consiglio di Stato, accertata la mancata riconducibilità delle stesse alla figura dell'ente ecclesiastico, in quanto, formalmente, prive del riconoscimento dell'Autorità ecclesiastica, e, sostanzialmente, estranee alle attività di culto poste in essere dagli enti ecclesiastici, le esaminava sotto il profilo della eventuale pubblicità.

Compiendo un'analisi piuttosto parziale e, talvolta incongrua, il Consiglio di Stato esclude che le fabbricerie possano essere considerate enti pubblici.

In primo luogo non sono indice probante di pubblicità i penetranti controlli amministrativi stabiliti per le Fabbricerie, perché, secondo il Consiglio di Stato, un fitto regime di controlli amministrativi è stabilito anche per le persone giuridiche private a natura associativa o fondazionale, senza che essi alterino la personalità privatistica di detti soggetti.

Comunque, a prescindere dall'esame specifico dei singoli aspetti delle fabbricerie, ritenuti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, indici rivelatori di pubblicità dell'ente e, per contro, dal Consiglio di Stato, insufficienti ed inadeguati a supportare la tesi pubblicistica, rileva, poi, il Supremo Consesso in sede consultiva, che, ritenere le fabbricerie enti pubblici, contrasti con l'orientamento dell'ordinamento vigente, improntato al pluralismo delle istituzioni e nelle istituzioni.

Occorre, pertanto, considerare la tutela del patrimonio storico-artistico, quale principio costituzionale sotteso alla realtà di molte fabbricerie italiane, come uno scopo pubblico, ma non di pertinenza necessaria di un ente pubblico.

Alla stregua, infatti, dei principi affermati dalla Corte Costituzionale nella pronuncia in materia di IPAB<sup>96</sup>, il perseguimento di un fine pubblico non può costituire un indice di pubblicità e non deve necessariamente essere realizzato con strumenti pubblicistici.

Gli stessi enti o soggetti privati possono e devono provvedere compiutamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, mediante mezzi privati.

Sulla scia di queste considerazioni il Consiglio di Stato conclude affermando che la natura delle fabbricerie "preposte alla tutela, promozione e valorizzazione delle cose di interesse artistico e storico, possono rientrare nella tipologia di enti aventi titolo ad acquisire la qualifica di ONLUS", non appena esse adeguino il proprio statuto alle previsioni della legge quadro in materia di ONLUS.

Da questo assetto interpretativo le fabbricerie acquistano una natura giuridica essenzialmente privatistica.

Con un'opera interpretativa piuttosto ardata, il Consiglio di Stato si è, quindi, limitato ad accertare lo stato giuridico della fabbriceria, come se la privatizzazione della stessa non avesse bisogno di essere compiuta, ma soltanto dichiarata formalmente, in quanto sostanzialmente già esistente.

In presenza, quindi, dello svolgimento di attività volte al perseguimento dell'utilità sociale – intesa, qui, nell'accezione più ampia del termine -, nonché di uno statuto che ne disciplini funzioni e modalità, le Fabbricerie, nella loro qualità di enti privati, riconosciuti o non, a natura associativa o fondazionale, possono essere considerate O.N.L.U.S. ed assoggettate alla disciplina normativo- contabile prevista dal legislatore nazionale per queste figure non lucrative di utilità sociale.

## 6) Aspetti problematici e spunti riflessivi

Prima di valutare le eventuali conseguenze che l'inquadramento giuridico delle fabbricerie come ONLUS può comportare, occorre considerare l'eventuale portata precettiva del parere esaminato.

In questo ambito, infatti, il Consiglio di Stato non si è pronunciato nella consueta sede giurisdizionale, bensì in quella consultiva.

Investito della questione da un altro organo dello Stato, in virtù della sua qualifica di organo consultivo permanente in materia giuridica, ha rilasciato il proprio parere fuori da ogni sede processuale.

La conclusione esposta in tale atto, rimane, almeno formalmente, a valenza amministrativa, o, meglio, non immediatamente precettiva e non vincolante, non essendo contenuta in una pronuncia giurisdizionale.

Il che può indurre a pensare che tali valutazioni, per quanto autorevoli, non impongano obblighi di adeguamento alla generalità dei destinatari, ma vadano a delineare una costruzione giuridica che potrebbe anche essere confutata o disattesa, senza conseguenze sul piano dell'ordinamento giuridico.

Ciò premesso la soluzione prospettata dal Consiglio di Stato offre numerosi spunti riflessivi, anche sotto altri aspetti critici.

In primo luogo dubbi di compatibilità con quanto prospettato sorgono sia sul piano del diritto interno, e, per l'esattezza, sotto il profilo della tutela processuale delle controversie sorte fra i dipendenti delle Fabbricerie e l'ente medesimo, sia

<sup>95</sup> Cons. Stato, Commissioni Speciali, parere n. 289 del 28 settembre 2000, in Cons. Stato, 2000, III, pg. 2409.

<sup>96</sup> Corte Cost. 7 aprile 1988, n. 396, in Riv. Cons Stato 1988, II, pg. 673.

sotto il profilo della compatibilità della nuova entità giuridica delineata con la normativa comunitaria dettata in materia di appalti, con specifico riguardo alla figura dell'organismo di diritto pubblico.

Sotto il primo aspetto occorre evidenziare come nulla sia stato innovato in punto di giurisdizione circa la normativa applicabile alle controversie sorte nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle Fabbricerie: ai dipendenti si continua ad applicare la normativa prevista per gli impiegati civili dello stato, pur non essendo essi pubblici impiegati, ma operanti in enti privati con finalità sociali e senza scopo di lucro.

Una incongruenza ancora più palese, se solo si considera che, alla luce delle recenti novelle legislative, tutte le controversie di pubblico impiego tendono ad essere privatizzate, con poche e tassative eccezioni.

Sotto il profilo del rapporto con la disciplina comunitaria, ormai regolante interi settori del nostro ordinamento, la fattispecie giuridica delineata dal Consiglio di Stato non appare rilevante soltanto per il diritto interno, ma, in certi ambiti, deve passare dal vaglio obbligatorio della normativa comunitaria.

Laddove, infatti, si pongano in essere attività a rilevanza comunitaria, quali, ad esempio la realizzazione di lavori od opere pubbliche, lo scambio di attività, di beni, di servizi, la Comunità stessa, per garantire che lo svolgimento delle stesse sia conforme ai principi di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza ed imparzialità, detta una rigida disciplina

Nel tentativo di portare in luce la reale natura delle cose<sup>97</sup>, cioè di andare ad evidenziare l'essenza di ogni soggetto giuridico, al di fuori delle qualificazioni formali legate alle relative definizioni legislative offerte dagli stati membri, il legislatore comunitario, nella materia degli appalti, appunto, individua una serie di indici rivelatori della pubblicità di un soggetto, applicabili a tutti gli stati membri.

La presenza di questa serie di indici rivelatori della pubblicità di un soggetto, delineano, quindi, un organismo di diritto pubblico, cioè un soggetto che, anche se formalmente qualificato come privato, in realtà è sostanzialmente pubblico.

Laddove, quindi, ci si trovi in settori a rilevanza comunitaria l'analisi della compatibilità normativa della fattispecie con la normativa di riferimento, non deve più essere condotta soltanto in base al diritto interno, ma, deve analizzarsi soprattutto in rapporto al diritto comunitario.

L'analisi della pubblicità dell'ente, sulla base dei parametri del diritto comunitario, va compiuta anche per le fabbricerie, tenuto conto che, attesa la loro funzione di provvedere alla manutenzione degli edifici di culto, si trovano ad effettuare, assai spesso, ingenti opere edilizie.

Il riscontro degli indici dell'organismo di diritto pubblico comporterebbe, quindi, la qualificazione del soggetto e dei lavori come pubblici, con conseguente onere di applicazione della disciplina comunitaria prevista in materia.

La figura della fabbriceria, così come delineata dalla normativa vigente e dall'opera interpretativa della dottrina e della giurisprudenza, potrebbe presentare aspetti di forte similitudine con la figura dell'organismo di diritto pubblico.

Posto che ogni soggetto giuridico dotato di personalità giuridica ( indifferentemente pubblica o privata ), istituito per soddisfare specificamente bisogni di carattere non industriale o commerciale, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta ad un controllo da parte di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici o da altri organismi di diritto pubblico, è considerato, alla stregua diritto comunitario, un organismo di diritto pubblico, quindi assoggettabile alla disciplina comunitaria degli appalti pubblici, in caso di realizzazione di lavori pubblici; considerato che molte delle fabbricerie sono dotate di personalità giuridica; che la loro attività è rivolta al perseguimento di scopi non industriali o commerciali; che, infine, una forma di controllo e di ingerenza Statale si riscontra nella modalità di nomina dei membri delle stesse ( dispone l'art. 35 del Regolamento del 1987 che, per le fabbricerie maggiori, cinque dei sette componenti sono nominati dal Ministro dell'Interno, sentito il vescovo, mentre per le fabbricerie minori la nomina di quattro dei cinque membri spetta la Prefetto, d'intesa col Vescovo ), si potrebbe supporre che, nonostante la qualifica privatistica offerta dal Consiglio di Stato, in caso di esecuzione di lavori pubblici, esse siano considerate alla stregua di organismi di diritto pubblico, con ogni conseguenza giuridica e normativa che ne conseguirebbe.

---

<sup>97</sup> Per una lucida ricostruzione dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, con specifico riferimento alla materia degli appalti pubblici, e per il riferimento all'espressione usata nel testo, vedi F.MERUSI, *La natura delle cose come criterio di armonizzazione comunitaria nella disciplina sugli appalti*, in Riv. it. dir. pubbl. com. 1997, pg. 44.

**Roberta Saracino**

**Le Fabbricerie nel diritto belga**

1. In Belgio vige un regime di relazioni tra Stato e confessioni religiose che possiamo definire di separatismo mitigato: la religione risponde ad un interesse sociale, protetto dall'autorità pubblica, nel rispetto della libertà di coscienza di ciascuno.

È in questa ottica che il legislatore belga riconosce alcune confessioni religiose che rispondono alle aspirazioni di una parte considerevole della popolazione. Il riconoscimento di una confessione religiosa, che avviene per legge, implica una serie di benefici e di diritti. Principalmente, dal punto di vista finanziario:

a. Lo Stato si fa carico degli stipendi e delle pensioni dei ministri di culto;

b. Lo Stato concede la personalità giuridica agli enti con il compito di amministrare i beni destinati al culto: le fabbricerie per la Chiesa cattolica, i concistori ebraici e le amministrazioni proprie del culto islamico e ortodosso.

Le fonti legislative che disciplinano le fabbricerie sono abbastanza antiche e precedono addirittura la nascita dello stato belga.

La prima disciplina organica delle fabbricerie risale infatti al periodo napoleonico. All'epoca del concordato del 1801 e della pubblicazione degli «Articoli organici» (8 aprile 1802) il Belgio era parte dello Stato francese. È proprio l'art. 76 della legge del 1802 che ha imposto la erezione delle fabbricerie con il compito di provvedere alla manutenzione ed alla conservazione delle chiese e all'amministrazione delle offerte dei fedeli.

È però il decreto imperiale del 30 dicembre 1809 che fissa in maniera organica la disciplina giuridica delle fabbricerie, seguito dalla legge belga del 4 marzo 1870 che ne disciplina più propriamente la contabilità.

Le disposizioni contenute in leggi, decreti, regolamenti anteriori sono tuttora in vigore se non sostituiti o abrogati o incompatibili con la Costituzione.

Periodicamente la questione della disciplina giuridica fabbricerie riaffiora nei dibattiti di giuristi e politici ed è, spesso, oggetto di critiche. Uno spirito di «laicizzazione» diffuso, nonché le oggettive difficoltà finanziarie in cui si trovano i comuni, chiamati dalla legge a soccorrere le fabbricerie in caso di insufficienza delle loro finanze, e la cattiva gestione dei patrimoni delle stesse fabbricerie hanno ispirato due proposte (una del partito socialista e l'altra del partito dei cristiano sociali) di legge che dal 1975 vengono depositate in Parlamento ad ogni legislatura, praticamente identiche sin da allora, ma mai approvate.

I proponenti sostengono innanzitutto la vetustà della legislazione, ormai non più rispondente agli attuali bisogni della società. Inoltre gli stessi ritengono eccessivo il numero di fabbricerie (in Belgio ogni parrocchia è amministrata da una fabbriceria, e se ne contano circa 4.120) e ne propongono una fusione, simile a quella intervenuta per i comuni di modeste dimensioni, in un tentativo di razionalizzare la loro amministrazione. I proponenti infine sostengono che una riforma in materia sarebbe auspicabile anche per riaffermare pienamente il principio della separazione tra Chiesa e Stato che non può esplicitarsi pienamente finché la pubblica amministrazione continuerà ad ingerirsi nell'amministrazione dei patrimoni religiosi.

2. Circa la natura giuridica delle fabbricerie in Belgio, due sono essenzialmente le tesi. Una prima e ormai prevalente, confortata dalla giurisprudenza amministrativa, afferma che trattasi di enti pubblici sottoposti ad un regime speciale.

Le fabbricerie si porrebbero tra gli enti amministrativi decentralizzati: nascono da un atto dell'autorità pubblica; sono dotate di personalità giuridica per legge dello Stato ed infine rispondono al soddisfacimento di determinati bisogni pubblici: garantirebbero una categoria di servizi pubblici, pur se caratterizzati dalla specialità del legame con la confessione religiosa e da una notevole autonomia.

Sempre secondo questa tesi sarebbe sbagliato ritenere le fabbricerie subordinate all'autorità comunale, anche se gli atti suscettibili di avere implicazioni finanziarie per la

municipalità sono sottoposti al parere di questa ultima, così come il sindaco è membro di diritto del consiglio di fabbrica per garantire la protezione degli interessi pubblici locali.

Non si tratta tuttavia di una interpretazione priva di contestazioni. Parte minoritaria della dottrina (Damoiseaux; Crémer), in contrasto con la giurisprudenza amministrativa prevalente, rifiuta innanzitutto di considerare l'amministrazione delle confessioni religiose un servizio di utilità pubblica, un settore della pubblica amministrazione incaricato di un servizio pubblico. La sanzione della «decadenza» dai benefici finanziari, prescritta dalla legge sull'amministrazione dei beni ecclesiastici del 1870, in cui incorrono quelle fabbricerie che non presentano regolarmente la propria contabilità al consiglio comunale e che fa in modo di sottrarle al controllo pubblico per quanto concerne la loro gestione, sarebbe la conferma che le fabbricerie non sono una branca dell'amministrazione dello Stato. Ad avviso di questa parte della dottrina la loro natura sarebbe piuttosto quella di persone giuridiche, dotate di personalità civile che attribuisce loro la capacità di acquistare, vendere, ricevere e gestire beni immobili e mobili e di stare in giudizio.

3. Accenniamo ora brevemente agli elementi dell'amministrazione delle Fabbricerie, affidata a due organi di gestione: il consiglio di fabbrica e l'ufficio dei fabbricieri (si traduce così l'espressione *bureau des marguilliers*), ai quali è attribuito rispettivamente il potere deliberativo ed il potere esecutivo.

Il consiglio è composto di membri di diritto e membri elettivi, il cui numero varia in relazione alla popolazione della parrocchia. Sono eleggibili i notabili di religione cattolica domiciliati nel territorio della parrocchia che abbiano compiuto almeno 18 anni. I membri elettivi sono nominati per la prima volta, quando viene costituita una nuova parrocchia e di conseguenza una nuova fabbriceria, dal vescovo e dal prefetto, i quali chiedono una lista di eleggibili rispettivamente al parroco ed al sindaco. La rinnovazione del consiglio, che avviene ogni tre anni, si realizza per cooptazione: lo stesso consiglio designa, scegliendoli tra gli eleggibili, i membri che devono sostituire i consiglieri uscenti.

Sono membri di diritto il parroco ed il sindaco. Il parroco in ragione dello stretto legame tra le sue funzioni e l'amministrazione dei beni della parrocchia nonché quale rappresentante dell'autorità ecclesiastica; il sindaco per le implicazioni finanziarie che le decisioni del consiglio di fabbrica possono avere per l'amministrazione comunale.

Anche per il sindaco è richiesto che professi la religione cattolica. In mancanza è previsto che possa essere sostituito da un facente funzioni o da un consigliere comunale. Ovviamente in un comune ove insistano più parrocchie il sindaco è membro di diritto di tutti i consigli di fabbrica.

Tutti i membri del consiglio prestano la loro opera gratuitamente, anche in mancanza di espressa disposizione di legge in tal senso (la regola è confermata dagli usi).

Il consiglio ha piena competenza per decidere tutto ciò che riguarda la fabbriceria, salvo quanto non sia espressamente affidato alla competenza dell'ufficio dei fabbricieri.

L'ufficio dei fabbricieri, invece, è composto di quattro membri, quale che sia la popolazione della parrocchia, di cui uno, il parroco, è membro di diritto mentre gli altri tre sono membri elettivi e solo questi possono rivestire le cariche di presidente dell'ufficio e di tesoriere.

Le competenze dell'ufficio, equiparabili all'esercizio del potere di eseguire le decisioni del consiglio, sono essenzialmente:

- a) La redazione del bilancio della fabbriceria, consuntivo e preventivo;
- b) L'esecuzione delle decisioni del consiglio e l'adempimento di tutte quelle funzioni che non eccedono l'ordinaria amministrazione e che non richiedono deliberazioni del consiglio.

4. Il bilancio costituisce il documento con il quale il consiglio pianifica preventivamente le entrate e le uscite per un periodo determinato e le autorizza. L'approvazione del bilancio è non solo un obbligo in base all'art. 46 del decreto napoleonico del 1809 ma anche il fondamento della gestione finanziaria.

Se la stesura del bilancio appartiene all'ufficio della fabbriceria, è al consiglio che ne spetta l'approvazione.

Il bilancio viene poi trasmesso dalla fabbriceria al consiglio comunale entro il termine imperativo del 15 agosto di ogni anno, in modo da mettere il consiglio comunale in condizione di poter inserire, se del caso, nel proprio bilancio i crediti necessari.

Il consiglio comunale è competente ad esprimere un parere sul bilancio della fabbriceria. Se negativo deve essere specificamente motivato.

Il comune a sua volta trasmette il bilancio al prefetto, che lo fa pervenire al vescovo per l'approvazione definitiva del capitolo di spesa che implichi l'obbligo di intervento dell'amministrazione comunale. Il vescovo provvede all'approvazione di tutto il bilancio, dopo di che rinvia il documento al prefetto che deve sottoporlo al consiglio di prefettura<sup>98</sup>. È questo l'organo che ha in definitiva il potere di approvazione del bilancio.

L'art. 15 della legge sull'amministrazione dei beni ecclesiastici del 1870 prevede che le fabbricerie perdano la possibilità di ricevere il sostegno finanziario dei comuni qualora non rispettino le norme che regolano la contabilità: in particolare se esse non inviano i documenti contabili prescritti al consiglio comunale nel termine indicato perentoriamente dalla legge.

È una norma che riveste una certa importanza sul piano dei principi sui quali si fonda il rapporto finanziario tra Stato e Chiesa in Belgio, in quanto stabilisce un limite al potere di controllo dello Stato sugli affari delle fabbricerie. Un potere che si giustifica in quanto questo partecipa al loro finanziamento, ma non può arrivare ad essere un controllo generalizzato sugli affari ecclesiastici. In realtà alle fabbricerie è lasciata la scelta di rimettere il proprio bilancio al consiglio comunale, e quindi ottenere eventualmente che il comune intervenga nel risanamento delle loro finanze - in tal caso la loro contabilità ed il loro funzionamento sono soggetti al controllo statale - o di preferire la via della indipendenza, rinunciando però ai benefici finanziari che spetterebbero loro.

5. Il decreto napoleonico del 1809 (artt. 92 e 94) e la legge comunale (art. 255, 9° e 12°), come già osservato, impongono alle amministrazioni comunali alcune obbligazioni nei confronti delle confessioni religiose riconosciute. In particolare per quanto concerne le fabbricerie, i consigli comunali sono tenuti a portare annualmente in bilancio le spese di «soccorso» alle fabbricerie in caso di insufficienza dei bilanci delle stesse.

Il «soccorso» alle fabbricerie riguarda: le spese ordinarie obbligatorie della fabbriceria e le riparazioni importanti degli edifici di culto (art. 37 del Decreto imperiale 30 dicembre 1809).

L'obbligo dei comuni riguarda solo le rendite e non il patrimonio, la fabbriceria non può essere obbligata ad alienare una parte del suo patrimonio allo scopo di sollevare l'amministrazione comunale dai suoi obblighi.

---

<sup>98</sup> Consiglio di prefettura è la traduzione di *Deputation permanente*, che costituisce il potere esecutivo della provincia, organo collegiale presieduto dal prefetto, che esercita la tutela amministrativa sui comuni e le fabbricerie.

Gli obblighi di cui sopra presentano i seguenti requisiti:

- sono obbligazioni sussidiarie: il comune non interviene se non quando la fabbriceria non dispone di mezzi sufficienti.
- il comune non deve intervenire se la fabbriceria non è in regola con la tenuta della contabilità ed è incorsa nella decadenza prevista dalla legge.
- l'obbligazione è limitata alle spese specifiche previste dal decreto napoleonico del 1809, pertanto il comune non dovrà intervenire se il passivo è dovuto a spese facoltative o non necessarie.

6. In ragione della loro origine e della loro finalità specifica, le fabbricerie sono considerate istituzioni religiose, quindi regolate dal diritto canonico<sup>99</sup> ma in base al concordato napoleonico del 1801 sono altresì sottoposte al controllo dell'autorità civile. Da questo principio deriva anche la regola che tutte le decisioni sottoposte a tutela amministrativa devono essere provviste di un parere dell'autorità ecclesiastica, anche ove ciò non sia espressamente previsto dalla legge.

Infatti tanto il decreto napoleonico del 1809 che la legge del 4 marzo 1870 sottopongono le fabbricerie alla sorveglianza ed alla tutela dell'autorità amministrativa. La legge del 10 marzo 1999 ha poi completato la disciplina relativa alla tutela generale sugli atti delle fabbricerie e sulla responsabilità dei suoi membri.

L'ingerenza dell'autorità statale nel decreto del 1809 si concretizza nell'intervento del consiglio di prefettura e del prefetto per l'approvazione o l'autorizzazione della maggior parte degli atti rilevanti delle fabbricerie e, nella legge del 1870, per l'intervento delle stesse autorità e nel controllo sul bilancio e sulla contabilità. Infine la presenza del sindaco quale membro di diritto del consiglio di fabbrica conferisce anche all'autorità comunale il potere di esercitare una sorveglianza ed un controllo permanenti sugli atti della fabbriceria.

Se la legge non prevede nessuna misura di tutela specifica, come nel caso delle decisioni relative all'acquisto di beni immobili, le decisioni delle fabbricerie sono sottoposte alla tutela amministrativa generale, per cui possono essere annullate o sospese dal Re o dal prefetto.

Il consiglio di prefettura ha inoltre il diritto di nominare un commissario speciale, come previsto dalla legge comunale per i casi in cui una autorità amministrativa subordinata sia in ritardo o rifiuti di fornire chiarimenti o osservazioni o di applicare leggi o regolamenti o misure prescritte dal consiglio di prefettura o dal consiglio provinciale.

7. La fabbriceria in Belgio non è che l'aspetto «temporale» del culto parrocchiale, tanto è vero che esistono tante fabbricerie quante parrocchie.

L'amministrazione spetta a fedeli cattolici, cooptati dallo stesso consiglio di fabbrica, nominato in origine in parte dal prefetto e dal vescovo, ai quali si aggiungono i due membri di diritto, il sindaco ed il parroco.

---

<sup>99</sup> Anche se le fabbricerie sono scomparse dal codice di diritto canonico del 1983 esse esistono ancora nel diritto particolare della Chiesa Cattolica belga sulla base del decreto n. 236 del IV Concilio Provinciale di Malines che sul punto ha "canonizzato" le disposizioni del decreto napoleonico del 1809.

La natura volontaria della funzione di fabbricere è sempre stata considerata il modo più economico per amministrare patrimoni spesso importanti con la diligenza del buon padre di famiglia. Tuttavia recentemente la modalità di scelta dei membri del consiglio è stata oggetto di numerose critiche, soprattutto in relazione alla mancanza di professionalità dei fabbricieri. Queste critiche si sono acuite con le difficoltà economiche incontrate da molte amministrazioni comunali che si sono trovate a dover fronteggiare, oltre ai propri, anche i debiti delle fabbricerie.

Le proposte di riforma delle fabbricerie, cui già abbiamo accennato, hanno preso le mosse anche da questo ordine di critiche. Un eccessivo numero di fabbricerie - e di patrimoni — e la mancanza di professionisti della contabilità sarebbero i due mali più gravi dai quali è affetta l'amministrazione dei beni ecclesiastici. Ciascuno dei due mali, sempre secondo i sostenitori dei progetti di riforma, non può essere risolto separatamente: essendo antieconomico retribuire un professionista per ciascuna fabbriceria la soluzione migliore sarebbe raggrupparle. Una delle proposte di legge propone la pura e semplice fusione delle fabbricerie presenti sul territorio di uno stesso comune; l'altra prevede invece la creazione di una sorta di «fabbriceria centrale», intermediaria tra le amministrazioni comunali e le singole fabbricerie, e dotata di personale specializzato.

Comunque il problema del raggruppamento delle fabbricerie, nonché quello della mancanza di democraticità del consiglio di fabbrica sono tra gli aspetti più dibattuti della riforma dell'istituto.

8. Le sorti delle fabbricerie sono strettamente legate anche al cammino federalista intrapreso dallo Stato belga che, cominciato ormai nel 1980, è giunto ormai ad una quasi completa realizzazione.

La legge speciale del 13 luglio 2001 ha infatti trasferito la competenza legislativa in materia di fabbricerie, così come in materia di amministrazioni ecclesiastiche degli altri culti riconosciuti, dal livello federale a quello regionale.

Per precisare i profili delle nuove attribuzioni, il 28 marzo 2003 il governo centrale ha approvato il progetto di accordo di cooperazione tra l'autorità federale e le regioni proprio in materia religiosa, e quindi anche in tema di fabbricerie. L'accordo deve ancora essere approvato dal governo delle tre regioni, mentre non è richiesta l'approvazione del Parlamento, trattandosi di disposizioni di natura amministrativa.

Sembra difficile comunque che possa essere in pericolo l'esistenza delle parrocchie e delle fabbricerie per iniziative unilaterali delle regioni, dal momento che secondo la legislazione vigente si tratterebbe di una materia «mista» in cui Stato e Chiesa sarebbero chiamati ad esercitare una sorta di «competenza legislativa congiunta». Le regioni saranno certamente competenti per quanto concerne l'organizzazione finanziaria e patrimoniale delle fabbricerie, per la tutela ed il controllo sugli atti delle stesse, per le relazioni tra le fabbricerie e le autorità pubbliche (attualmente province e comuni). Non potranno «soffocare» le fabbricerie sopprimendo i sussidi finanziari cui hanno diritto attualmente.

Ogni regione potrà elaborare, nell'ambito delle nuove attribuzioni, una propria legislazione sulle fabbricerie, ma nei limiti sopra specificati. Nuove disposizioni sono in fase di elaborazione nelle Fiandre, dove le diverse confessioni religiose dialogano insieme con il governo della regione; in Vallonia, dopo l'inizio dell'attività parlamentare la situazione sembra invece ferma ad un punto morto. Nella regione di Bruxelles — Capitale, che già nel 2002 aveva apportato piccole modifiche alla disciplina delle fabbricerie, è stata pubblicata il 18 marzo 2004 una ordinanza recante modificazioni al decreto napoleonico del 1809 sulle fabbricerie. Le nuove disposizioni prevedono la concentrazione dei compiti e dei poteri della fabbriceria nel solo consiglio di fabbrica, sopprimono l'ufficio dei fabbricieri semplificando il funzionamento dell'istituto.

Resta da vedere in quale direzione procederanno le altre regioni, se accoglieranno le istanze recepite dai disegni di legge in passato più volte presentati all'attenzione del parlamento federale, o se preferiranno aderire a soluzioni più rispettose della tradizione.

## **BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO**

BRASSINNE DE LA BUISSIERE J., *La regionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe*, in «Courrier hebdomadaire du CRISP», Bruxelles, 2002 (1751-1752)

CHRISTIANS L.L., *A propos de la réorganisation projetée des fabriques d'Église catholique. Un critère d'intégration structurelle comme condition de financement des cultes en droit belge*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1/1998, pp. 225-254

CHRISTIANS L.L., *Les dimensions communales du régime des cultes, entre efficience et intégration locale des droits fondamentaux*, in «Revue de droit communal», 2/2001, pp. 79-103

DAMOISEAUX M., CRAMER R., *Traité pratique d'administration des fabriques d'églises*, Liège, 1957

HUSSON J. L., *Le financement de cultes, de la laïcité et des cours philosophiques*, in «Courrier hebdomadaire du CRISP», Bruxelles, 2001 (1703-1704)

VANDERMOERE V., DUJARDIN J., *Fabriques d'église*, Bruxelles, 1991

FABIO MERUSI

LE FABBRICERIE DAL PUBBLICO AL PRIVATO

**1. Il fenomeno della privatizzazione ha, come è noto, investito un gran numero di enti pubblici, gli istituti di assistenza e beneficenza, gli istituti di credito di diritto pubblico, gli enti pubblici economici (come l'IRI, le Ferrovie, l'ENEL, tanto per citare i più appariscenti), gli enti che gestivano teatri, gli enti previdenziali di categoria, gli enti culturali dei tipi più svariati, dalla Biennale di Venezia per finire recentemente ai musei col Museo Egizio di Torino.**

**Era quasi inevitabile che in questo generalizzato ritrarsi della mano pubblica da interi settori di interesse collettivo, ma non necessariamente statale, si arrivasse prima o poi anche alle fabbricerie, un ente da sempre al confine fra interessi religiosi e interessi di tutela e valorizzazione di beni culturali rivendicati dallo Stato e dagli enti esponenziali delle comunità locali.**

**Può sembrare singolare il modo con cui ci si è arrivati: non per volontà del legislatore desideroso di liberarsi degli oneri della finanza pubblica in un settore, ritenuto non essenziale per le funzioni dello Stato o comunque facilmente restituibile all'autonomia privata, ma per interpretazione amministrativa sollecitata da una fabbriceria che si era posta il problema se non fosse possibile approfittare della normativa di favore prevista dalla legge sulle Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (ONLUS), una normativa che presuppone la natura giuridica di diritto privato dei suoi destinatari.**

**Come è noto il Consiglio di Stato in sede consultiva, rispondendo ad un quesito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha sostenuto che le fabbricerie - quelle fornite di personalità giuridica fino a quel momento pressoché unanimemente ritenute degli enti pubblici - erano già, in realtà, delle persone giuridiche di diritto privato.**

**Il modo è singolare, ma non nuovo. E' il caso di ricordare che, nel nostro ordinamento, il "via" alle privatizzazioni non era stato dato dal legislatore, ma da una interpretazione della Corte Costituzionale, la quale aveva enunciato la tesi secondo la quale la perdita del monopolio della assistenza da parte dello Stato prevista nella Costituzione all'ultimo comma dell'art. 38, implicava che gli Istituti di Assistenza e Beneficenza, cioè le opere pie pubblicizzate da Crispi nel 1890, potevano, su loro richiesta (!), ritornare ad essere delle persone giuridiche di diritto privato.**

**Com'è evidente il Consiglio di Stato ha ripreso il ragionamento della Corte Costituzionale - anche la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico non sarebbe, ex art. 9 Cost., una prerogativa esclusiva dello Stato - sul superamento da parte della Costituzione del monopolio da parte dello Stato del perseguimento di determinate finalità di interesse collettivo, persino sul punto della necessità di una autonoma iniziativa da parte dell'ente fino a quel momento considerato pubblico: se vuole diventare una ONLUS la fabbriceria deve adeguatamente modificare il proprio statuto in modo da renderlo compatibile con la legge quadro sulle ONLUS.**

**Come risulta evidente anche dalle reazioni intervenute nel presente convegno tale modo di procedere si presta a non poche critiche anche di segno opposto:**

- per i laici si osserva che ne risulterebbe travolta una delle linee di frontiera fra Stato e Chiesa tracciata dalla legislazione napoleonica prima e dai Concordati poi, anche a tutela del ruolo storicamente giocato da organizzazioni politiche (il Comune, il Principe, corporazioni laiche *et similes*) nella costruzione degli edifici religiosi oggetto dell'amministrazione delle fabbricerie;**
- mentre da un punto di vista religioso si osserva che, così facendo, si finisce per ridurre le fabbricerie a museo, cioè ad una entità statica per la quale il fenomeno religioso finirebbe per risultare irrilevante o comunque non più attuale, dal momento che il ragionamento del Consiglio di Stato è esclusivamente condotto tenendo presente il carattere storico-culturale del patrimonio da amministrare da parte della fabbriceria con addirittura trasparente riferimento anche se non esplicitamente menzionata alla normazione sulla gestione in forme privatistiche di compendi demaniali storico-artistici.**

**Insomma la componente religiosa dell'ente scomparirebbe e così pure l'ingerenza statale a salvaguardia dell'interesse dello Stato per l'evidente rilievo storico-artistico di fenomeni religiosi che, per le loro dimensioni e per le loro caratteristiche, hanno da sempre implicato l'intervento dei pubblici poteri.**

**Non è qui il caso di esaminare in maniera approfondita se e quanto tali critiche colgano nel segno. In ognuna di queste c'è indubbiamente del vero, ma**

forse risulta più opportuno chiedersi se è proprio necessario seguire una per una le argomentazioni del Consiglio di Stato.

Forse è più opportuno chiedersi se la natura giuridica di diritto privato presenti per le fabbricerie delle opportunità maggiori di quelle offerte dalla natura giuridica di ente pubblico.

In via preliminare, se si ritiene opportuno esplorare la strada privatistica, conviene osservare che la privatizzazione per interpretazione è più conveniente della privatizzazione per decisione legislativa.

L'interprete, sia esso un giudice o un organo consultivo, può solo decidere se la disciplina dell'ente in quel momento vigente sia ascrivibile al diritto pubblico o al diritto privato. L'unica fantasia che può permettersi è di indicare, per analogia, la procedura per passare dal pubblico al privato o per inserire l'ente oggetto della privatizzazione in una determinata categoria di enti a disciplina speciale (nel nostro caso le ONLUS).

Il legislatore invece quando privatizza lo fa contro voglia, consapevole che, privatizzandolo l'ente esce dalla sfera del "politico" nelle sue più diverse manifestazioni. Il che spiega perché tutte le leggi di privatizzazione prevedono delle deroghe alla disciplina codicistica o perché il legislatore pretenda di sostituirsi in eterno all'autonomia privata, ritornando più volte a modificare la disciplina speciale prevista in occasione della trasformazione dell'ente da pubblico a privato. Ci sono così società per azioni dove comandano o hanno diritto di veto amministratori nominati dalla mano pubblica, non solo quando la Pubblica Amministrazione non ha più la maggioranza delle azioni, ma addirittura quando non ne ha più neanche una; fondazioni di diritto privato che hanno la stessa disciplina dei vecchi enti pubblici, associazioni dove l'associato pubblico fa la parte del leone o soggetti privati variamente "ibridati" a seconda della convenienza di una persistente ingerenza pubblica.

Per questi enti privatizzati da un legislatore "recalcitrante" si pongono sempre, inevitabilmente, due problemi:

- 1) se l'ente sia diventato veramente una persona giuridica di diritto privato o non sia invece ancora un ente pubblico nascosto sotto le mentite spoglie di una persona giuridica di diritto privato;

2) se, oltre a dettare norme derogatorie dalla normativa codicistica, il legislatore possa sostituirsi per una sola volta all'autonomia privata al momento della privatizzazione o se possa sempre in ogni tempo anche dopo la privatizzazione sostituirsi alla autonomia privata con la "clava" della legge.

Per il primo quesito la Corte Costituzionale ha recentemente indicato, occupandosi della ingrovigliata vicenda delle fondazioni bancarie, alcuni criteri per stabilire se l'ente è veramente traghettato nel mondo del diritto privato. Il secondo quesito è ancora aperto e lo rimarrà fin che qualcuno non lo porrà alla Corte Costituzionale, dal momento che il legislatore non sembra intenzionato a perdere il vizio di ritornare spesso e volentieri sui suoi passi, modificando in continuazione le privatizzazioni già poste in essere.

Visto quel che passa il legislatore, una privatizzazione per interpretazione sembra dunque una occasione da non farsi sfuggire, anche se l'interpretazione può apparire, sotto molteplici aspetti, non proprio soddisfacente. Quel che conta non è l'interpretazione in sé, ma il risultato. E, se si ritiene che il diritto privato consenta maggiori possibilità operative rispetto alla disciplina propria di un ente pubblico, si può ben mettere in non cale qualche perplessità giuridica o storico-istituzionale. Senza contare che, trattandosi di materia concordataria, eventuali modificazioni legislative alla disciplina di un ente pubblico dovrebbero necessariamente passare attraverso la procedura di revisione del Concordato, mentre una interpretazione "privatistica" della normativa concordataria esistente non comporta la necessità di rimettere in moto la procedura concordataria.

**2. Ma conviene far buon viso all'interpretazione privatistica del Consiglio di Stato?**

Certamente la persona giuridica di diritto privato permette uno spettro di operatività più ampio di quanto non consenta la determinazione dei fini di un ente pubblico.

Al di là del mondo del *no profit* la fabbriceria potrebbe porsi il problema di estendere il proprio raggio di azione ad altre attività considerate strumentali o in qualche modo connesse con la gestione di un edificio

**monumentale destinato a finalità di culto. Andrebbero cioè esplorate tutte quelle maggiori potenzialità di azione che dottrina e giurisprudenza tendono a riconoscere alla fondazione di diritto privato rispetto all'ente pubblico, estendendo alle fabbricerie un dibattito che ha avuto finora il suo epicentro nelle fondazioni bancarie e nelle fondazioni culturali.**

**3. Un altro effetto positivo della privatizzazione lo si avrebbe certamente nella definizione dei rapporti di lavoro. Non tanto per quanto riguarda i profili giurisdizionali che hanno fin qui interessato la giurisprudenza sulle fabbricerie. Con la privatizzazione del pubblico impiego in generale ora la giurisdizione è eguale per tutti sia per i dipendenti da enti pubblici sia per i dipendenti da persone giuridiche private. Il giudice del lavoro è ora l'unico giudice per tutti, dipendenti privati e dipendenti pubblici. Quanto per il fatto che la esclusione dei dipendenti delle fabbricerie dai dipendenti pubblici esclude altresì le improprie analogie con la disciplina dei dipendenti degli altri enti pubblici locali.**

**Abbandonato il mantello unificante del pubblico impiego, la natura privatistica dell'ente imporrà di disciplinare le peculiarità del rapporto di lavoro con le fabbricerie con una normativa che, se generalizzata, non potrà non essere che una normativa di categoria, contrattata, secondo le procedure della contrattazione collettiva, da un apposito organismo associativo fra fabbricerie, per il momento inesistente.**

**4. Ma non tutte le ciambelle riescono col buco ....**

**La tendenza alla privatizzazione degli enti pubblici che svolgono funzioni non strettamente connesse con funzioni che lo Stato ritiene di conservare anche dopo la c.d. "riduzione della sfera pubblica" si scontra con un fenomeno esattamente opposto: quello della pretesa della Comunità Europea di rendere omogenee le discipline giuridiche di determinate materie negli ordinamenti interni dei singoli Paesi della Comunità. E il modo più sicuro per avere una disciplina omogenea nei vari Paesi della Comunità è imporre una "legalità" comunitaria a tutte le amministrazioni di tutti gli Stati che compongono la Comunità.**

**A condizione naturalmente che ci sia accordo su che cosa si intende per Pubblica Amministrazione e che i singoli ordinamenti dei Paesi membri non tentino di occultare Pubbliche Amministrazioni dietro apparenti persone giuridiche di diritto privato in realtà "dominate" da Pubbliche Amministrazioni.**

**Problema risolto dalla Comunità con la nozione di "organismo di diritto pubblico". Sono organismi di diritto pubblico quei soggetti in qualunque forma costituiti, che presentano determinati indici di pubblicità sostanziale, nel qual caso debbono in ogni caso fare applicazione delle procedure amministrative previste nelle direttive comunitarie che fanno ricorso a tale nozione di organismo di diritto pubblico. Vano è privatizzare se poi rimangono i "segni" dell'organismo di diritto pubblico ...**

**La dottrina italiana ha tentato, invero, di esorcizzare la "pubblicizzazione sostanziale" comunitaria tentando di affermare che la disciplina pubblicistica amministrativa si applica solo ai casi espressamente previsti dalla disciplina comunitaria e cioè agli appalti di opere e servizi. Ma si tratta di un argomento debole non seguito dalla giurisprudenza e, in ogni caso, difficilmente spendibile in sede di "privatizzazione per interpretazione", dove appunto si tratta di decidere se un ente è pubblico o è privato secondo indici di riconoscibilità com'è appunto accaduto per le fabbricerie da parte del Consiglio di Stato in sede di consulenza interpretativa della normativa vigente.**

**Gli indici previsti per identificare un organismo di diritto pubblico sono disgiuntivi, ne basta cioè uno soltanto per concludere che si tratta di un organismo di diritto pubblico. E nel caso delle fabbricerie un indice, non esaminato dal Consiglio di Stato che ha ignorato la prospettiva comunitaria, c'è: la maggioranza dei membri dell'organo amministrativo sono nominati da una pubblica amministrazione, il Ministro dell'Interno, sia pur sentito il Vescovo diocesano.**

**La sortita del Consiglio di Stato e i discorsi fatti finora sono stati inutili o tutt'al più possono servire come incentivo "politico" per cercare di convincere lo Stato a rinunciare a questa insignificante forma di ingerenza statale?**

**Forse non tutto è perduto se, approfondendo il ruolo del Vescovo diocesano nel procedimento di nomina, si riesce a dimostrare che i soggetti**

**nominati da parte del Ministro dell'Interno non sono dei rappresentanti dello Stato in senso tecnico, bensì soltanto dei soggetti coinvolti in un procedimento di individuazione degli amministratori di una fondazione di diritto privato. Una strada ancora tutta da esplorare attesa la tendenza comunitaria (e anche dei giudici nazionali) a fare una applicazione tutt'affatto meccanica degli indici di identificazione dell'organismo di diritto pubblico, ma che è stata recentemente incrinata dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza 29 settembre 2003, n. 301 proprio a proposito di enti pubblici trasformati in fondazioni di diritto privato, le fondazioni bancarie. Forse la nozione di ente ecclesiastico prospettata da Moneta, così come il confronto con le fabbricerie non dotate di personalità giuridica, evocate da Orsoni, che non avendo il requisito della personalità giuridica, richiesta dalle direttive comunitarie, rimarrebbero al di fuori della normativa comunitaria, pur avendo le stesse caratteristiche e le stesse funzioni delle maggiori fabbricerie dotate di personalità giuridica, potrebbero aiutare a risolvere il problema.**

**Ma basti, per il momento, aver suggerito uno dei temi di un prossimo incontro.**