

JOSÉ IGNACIO ALONSO PÉREZ
PER UNA RILETTURA
DEL SIGNIFICATO ISTITUZIONALE
DELLE FABBRICERIE
NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Le fabbricerie nell'*iure Ecclesiae*. 2. Evoluzione del regime normativo delle fabbricerie alla luce delle modificazioni concordatarie e costituzionali. 3. La connotazione sopra-normativa delle fabbricerie. 4. Il possibile significato istituzionale delle fabbricerie.

NEL presente saggio si intende dare una lettura organica alla disciplina giuridica delle fabbricerie nell'ordinamento giuridico italiano. Si eviterà di approfondire la *vexata quaestio* della natura giuridica delle fabbricerie, peraltro tuttora irrisolta, malgrado i recenti sforzi di taluna dottrina. Si farà una lettura evolutiva della normativa di riferimento alla luce dello sviluppo dei rapporti tra Chiesa e Stato italiano, in modo di individuare il significato istituzionale che le fabbricerie possono avere nella legislazione dello Stato.

1. LE FABBRICERIE NELL'*IURE ECCLESIAE*

«Sotto il nome di fabbriceria si comprendono tutte le amministrazioni le quali, con diverse denominazioni, di fabbriche, opere, maramme, cappelle, ecc., provvedono, in forza delle disposizioni vigenti, all'amministrazione dei beni delle chiese ed alla manutenzione dei rispettivi edifici. Ove esistano le fabbricerie, queste provvedono all'amministrazione del patrimonio e dei redditi delle chiese e alla manutenzione dei rispettivi edifici, senza alcuna ingerenza nei servizi di culto».

Il brano testé riportato è la dicitura dell'art. 15 della legge n. 848/1929, sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto, che introduceva per prima volta in modo organico una nozione unitaria di fabbriceria nell'ordinamento giuridico italiano.¹

¹ La ormai classica voce del Moresco, redatta nel 1938, segnalava la pluralità e diversità di nozioni giuridiche che v'erano in relazioni alle fabbricerie: «In Italia, la legislazione precedente all'unificazione del regno ha posto in essere parecchi tipi di fabbricerie. Si hanno così in Sicilia le *maramme*, che assumono aspetti diversi secondo i luoghi e che sono regolate da

L'origine storica delle fabbricerie è complessa, e in epoca moderna fortemente legata allo giurisdizionalismo dello Stato.² Infatti per molto tempo vi è stata presente all'interno di certa dottrina, l'aspirazione alla soppressione delle fabbricerie.³

In Italia tale nozione accomuna una serie di enti con denominazioni varie (opere, fabbriche, cappelle, maremme,...) che provvedono alla gestione dei beni di una chiesa, nonché alla manutenzione degli edifici.

L'origine remota delle «fabbricerie» dello Stato si rintraccia nell'antichissima istituzione, a cura dell'autorità ecclesiastica, di «fabbriche» delle chiese, ovvero gli organi o consigli di persone che si annettevano ad una chiesa per occuparsi della gestione, cura e manutenzione di essa.⁴ Tuttavia «fabbrice-

una legislazione del sec. xv. Nel Napoletano abbiamo le *cappelle*, in Toscana le *opere*, altrove semplicemente le fabbricerie. Esse sono regolate nel lombardo-veneto dalla legge italiana 26 maggio 1807, per la quale è escluso che esse abbiano personalità giuridica e nelle provincie liguri-parmensi dal citato decreto imperiale 30 dicembre 1809, per il quale invece tale personalità è riconosciuta senza contrasti. Norme particolari vigono per altre regioni. Nel Piemonte si costituirono degli organismi di origine puramente ecclesiastica e negli stati della Chiesa non si tollerò mai, neanche in materia di fabbricerie, l'ingerenza laica nell'amministrazione delle singole chiese» (M. MORESCO, voce *Fabbriceria*, in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino 1938, v, p. 772).

² Sulla politica ecclesiastica di Napoleone, si veda, a mo' di esempio: C. MARONGIU BUONAIUTI, *Chiese e Stati dall'età dell'Illuminismo alla Prima Guerra Mondiale*, Roma, 1994, p. 109-112; C. A. NASELLI, *La soppressione napoleonica delle corporazioni religiose: contributo alla storia religiosa del primo ottocento italiano. 1808-1814*, Roma, 1986; P. A. PASSALUNGI, *Soppressioni monastiche nella Diocesi di Ceneda in età napoleonica (1806-1810)*, in *Il Flaminio*, 1985, p. 53-58.

Si noti che la legislazione pre-unitaria di ispirazione napoleonica aspirava alla istituzione di fabbricerie presso tutte le parrocchie (*Istruzione governativa*, 26 maggio 1807; 15 maggio 1807) e presso tutte quelle chiese che, benché prive dal carattere parrocchiale, fossero di alto interesse (Art. 10, *Istruzione governativa*, 11 giugno 1811: "[può] con legittima causa, proporre al ministero l'istituzione di apposita Fabbriceria per alcune chiese succursali, e singolarmente quando si tratti di tempio succursale distinto per insignità o per singolare applicazione"). Tale statuizione erano conformi alle disposizioni in vigore in Francia dall'1802: cfr. art. 76, «Articoli organici», 8 aprile 1802. Cfr. anche: Decreto 25 aprile 1810, n. 77, in *Bollettino delle Leggi del Regno d'Italia*, 1810, p. 393-395; *Decreto ch'estende agli Stati Veneti gli Statuti Costituzionali, la Costituzione di Lione, il Codice Napoleone, il Concordato, il Decreto 8 giugno sull'organizzazione del Clero secolare e regolare, il Decreto 8 giugno sull'Amministrazione pubblica e sulla divisione del territorio del Regno, il Decreto 3 marzo sul Sistema monetario*.

³ Cfr. F. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1959, p. 264 ss.; M. FERRABOSCHI, voce *Fabbricerie*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. 13, t. 2, Torino, 1989.

⁴ «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» (G. MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, vol. XXII, Venezia, 1843, p. 253-254).

rie” e “fabbriche” non sono da confondere: se le “fabbriche” di istituzione ecclesiastica sono sottomesse esclusivamente all’Autorità ecclesiastica, *servatis etiam caeteris de iure civile servandis*, le “fabbricerie” civilistiche affidano i poteri rettori ad organismi statuali dove la presenza ecclesiastica è residuale.⁵

Malgrado tale distinzione concettuale, la loro interconnessione storica non consente ricondurre lo studio delle «fabbriche» delle chiese all’interno della sola storia della Chiesa, né ricondurre lo studio delle «fabbricerie» all’interno della sola storia dello Stato. Le fabbricerie, che nascono sopra le ceneri delle fabbriche di alcune chiese particolarmente importanti, stanno a manifestare un significativo punto della storia dei rapporti tra Chiesa e Stato, incidendo di conseguenza sull’*iure Ecclesiae*. Attraverso lo studio della normativa relativa alle fabbricerie e della applicazione ed effettiva gestione di esse si può seguire la profonda trasformazione dei rapporti tra Stato e Chiesa negli ultimi duecento anni.

Le «fabbricerie», così come oggi le conosciamo e così come le studiamo in questa sede, sono fortemente promosse nel territorio con le riforme napoleoniche.⁶ Le «fabbricerie» in epoca moderna si sviluppano in un contesto storico, culturale e filosofico caratterizzato da un intento, sostenuto da forze di diversa origine e carattere, di sottrarre potere economico e sociale alla Chiesa cattolica, sia attraverso l’affermazione della filosofia dei lumi che caratterizzò l’Illuminismo sia mediante la politica giurisdizionalista che si diffuse in tutta Europa durante il Settecento e l’Ottocento. È in questo contesto ideologico che si impongono le istituzioni politiche e legali che accompagnano l’inarrestabile passo delle truppe napoleoniche.

⁵ Per i riferimenti nella codicistica canonica, particolarmente del 1917, all’inveterato istituto delle «*fabricae ecclesiae*» di natura ecclesiastica, si veda il nostro: *Il ruolo sociale delle fabbricerie*, in J. I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Le fabbricerie: diritto, cultura, religione*, Bologna, 2007, nota 4.

Si tenga presente che la legislazione dello Stato, già dalla stipula del Concordato lateranense del 1929, non recepì la personalità giuridica delle «Fabbriche delle chiese». Si riconobbe, invece, personalità giuridica ai benefici ecclesiastici, essenziale nel sistema di sostentamento del clero. Non si arrivò infatti ad una integrazione, e nemmeno ad una coordinazione, delle norme canoniche e delle norme civili in materia.

Attualmente il CIC-1983 non fa più riferimento alcuno alle «*fabricae ecclesiae*». Il parroco resta il legale rappresentante della parrocchia e amministratore immediato dei beni ad essa afferenti, a meno che il diritto particolare, gli statuti, la legittima consuetudine o l’Ordinario non dispongano altrimenti (cfr. can. 1279 CIC). Si istituisce a carattere obbligatorio, a norma dal can. 537 CIC, il Consiglio parrocchiale per gli affari economici per assistere il parroco nell’espletamento di tale attività.

⁶ Si riferisce all’editto napoleonico del 30 dicembre 1809, vigente in Italia fino al Concordato nelle province ligure e parmensi. Cfr. M. MOROCCO, *Le Fabbricerie secondo il decreto napoleonico 30 dicembre 1809, con particolare riguardo alle province liguri e parmensi*, Milano, 1905.

Il giurisdizionalismo è, infatti, il segno di lettura dei provvedimenti che impongono la nascita delle fabbricerie di cui ora ci occupiamo.⁷ Ma, al margine del carattere giurisdizionalista della sua nascita, non si può nemmeno sottacere che esse si caratterizzavano e si caratterizzano tuttora per essere annesse non a qualunque chiesa, pieve, santuario o cappella. All'origine di tali fabbricerie si trovano sicuramente enti che amministrano patrimoni molto importanti, sicuramente a livello patrimoniale, ma anche di alto valore artistico, storico o culturale. Si trattava sì di giurisdizionalismo dello Stato che intendeva sottrarre alla Chiesa un ambito di potere e di controllo sociale, sulla base del forte rilievo economico delle attività che avvenivano attorno ad alcuni edifici di culto che godono, per la maggior parte, di un elevato valore di aggregazione sociale.⁸

Con l'evolversi dei tempi il regime giuridico applicabile alle fabbricerie si è modificato pari passo. Se era indiscusso il suo carattere giurisdizionalista iniziale, con il passare del tempo tale carattere si è pian piano affievolito parallelamente all'affermazione dell'autonomia e indipendenza dello Stato nel suo ordine dalla Chiesa, motivo per il quale ogni ingerenza dello Stato nelle *interna corporis* della Chiesa non è più ammessa. Ma, se questo è ormai assodato nella nostra Costituzione repubblicana, resta da indagare quale sia

⁷ Anche se la legislazione civile italiana post-unitaria ha dato un quadro giuridico unico per le fabbricerie, gli statuti di esse non rispondono ad un solo modello. L'origine e la disciplina delle fabbricerie è molto frammentata e variegata, molto legata a vicende a carattere locale. Non tutte le fabbricerie sorte prima dell'unità d'Italia avevano né la stessa natura né una disciplina comune: alcune erano enti meramente ecclesiastici, altre non avevano personalità giuridica, etc. Cfr. M. MORESCO, voce *Fabbriceria*, in *Nuovo Digesto Italiano*, t. v, Torino, 1938, p. 772.

Tuttavia è utile riferirsi principalmente a quelle fabbricerie che sono nate o riformate dalla legislazione napoleonica (Legge napoleonica del 30 dicembre 1809 per i territori della Liguria e dell'ex-Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla; Legge italiana del 15 settembre 1807 per il Lombardo-Veneto). Cfr. F. SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, Torino, 1892, p. 531-571; F. AGOSTINI, *La riforma napoleonica della Chiesa nella repubblica e nel regno d'Italia. 1802-1814*, Vicenza, 1990; M. E. MARCANTONIO SGUERZO, *La politica ecclesiastica della repubblica ligure*, Milano, 1994.

Le fabbricerie sorte nelle province ligure-parmensi a ridosso della legislazione di origine napoleonica erano dotate di personalità giuridica autonoma, finendo per assorbire la rappresentanza dell'ente chiesa, configurandosi come autentici organismi di vigilanza ecclesiastica. Nei territori del Lombardo-Veneto, invece, le fabbricerie restano qualificate come organi amministrativi senza personalità giuridica propria.

⁸ Oggi è molto diffusa in dottrina la convinzione del valore non esclusivamente culturale e nemmeno culturale del edificio di culto, sottolineandosi anche il valore che essi hanno come luoghi di aggregazione per la comunità locale, "di coagulo sociale, testimonianze visive di un ritrovarsi di una comunità particolare intorno al focolare della propria identità" (R. BOTTA, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1994, p. 769 e anche p. 807). Cfr. anche: G. CATTANEO DI CIACCIA, *Il luogo di culto nella storia*, Milano, 1989, p. 7 ss.

allora la funzione delle fabbricerie, premesso che non sono scomparse e che, quindi, potrebbe essere messa in questione la loro legittimità.

Le fabbricerie hanno vissuto periodi nei quali la loro diffusione era molto fitta nell'intero territorio nazionale, facendo sì che la loro gestione e amministrazione fosse decisiva nell'esercizio della libertà del culto cattolico. Lo sviluppo della normativa di riferimento ha accompagnato, a volte con notevole ritardo, le trasformazioni dei valori costituzionali dei regimi politici che hanno informato i principi dell'ordinamento giuridico nella sua storia.

Nei tempi presenti le fabbricerie sono carenti del rilievo che hanno avuto in altri momenti storici, ma ciò nonostante il loro assetto attuale riveste notevole interesse per il giurista. Negli ultimi anni si moltiplicano iniziative che tendono a studiare la loro natura giuridica, la loro evoluzione e il loro futuro, ma anche altre iniziative socio-culturali tendenti a valorizzare il patrimonio storico, artistico e culturale che le fabbricerie custodiscono.⁹ Le fabbricerie restanti dopo le soppressioni avvenute in applicazione della riforma del Concordato del 1984 hanno acquisito ulteriore protagonismo attorno il valore dei beni culturali da esse possedute. Il baricentro dell'attenzione riguardo le fabbricerie parrebbe spostarsi inesorabilmente dal loro precedente significato quali strumenti della politica ecclesiastica dello Stato ad un rinnovato interesse verso l'indubitabile valore culturale da esse rappresentato. Questo spostamento dell'attenzione è permesso grazie alla rinnovata comprensione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose e, in particolare, alla modificazione degli strumenti concordatari per disciplinare le materie di comune interesse tra lo Stato e la Chiesa cattolica.

Contemporaneamente sono avvenute profonde trasformazioni in materia dei beni culturali nel suo insieme e dei beni culturali d'interesse religioso in particolare.

Di conseguenza si rende ancora necessario un ulteriore approfondimento sul significato istituzionale che le fabbricerie godono all'interno dell'ordinamento giuridico italiano. L'analisi della qualificazione della personalità giuridica delle fabbricerie rischia di essere infruttuosa se prima non si prende atto delle trasformazioni giuridiche e sociali del nostro Paese, prima ancora della lettura della normativa di riferimento. La valutazione del rinnovato significato istituzionale assunto dalle fabbricerie non si presta a facili semplificazioni.¹⁰

⁹ Si veda per tutti: J. I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Le fabbricerie: diritto, cultura, religione*, Bologna, 2007.

¹⁰ Cfr. L. CASTRA, *Considerazioni su una questione non ancora risolta*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. I, Padova, 2000, p. 451-466.

2. EVOLUZIONE DEL REGIME NORMATIVO DELLE FABBRICERIE
 ALLA LUCE DELLE MODIFICAZIONI CONCORDATARIE E COSTITUZIONALI

Il diritto della Chiesa sancisce solennemente che Essa ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di amministrare i beni che possiede a scopo di raggiungere i fini che le sono propri (can. 1254 *CIC*). Premesso che l'esistenza delle fabbricerie incide notoriamente su una parte di tale patrimonio ecclesiastico dedito ad atti tipicamente confessionali, quale il culto, è necessario trovare una sua collocazione sistematica all'interno del più ampio quadro normativo relativo ai rapporti Chiesa cattolica-Stato. Il principio rettore di essi lo troviamo definito in modo magistrale nell'articolo 1 dell'Accordo di Villa Madama, ovvero della modificazione effettuata al Concordato l'anno 1984, che recita così: "La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese".

Tale principio era ed è già espresso, con formula più essenziale, nell'articolo 7 della Costituzione repubblicana del 1948: "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani".

La Costituzione è la norma massima dell'ordinamento giuridico italiano e ad essa si deve adeguare l'intera normativa dello Stato, e anche l'intera attività dei suoi organi ed enti. La riproposizione nel testo della Carta del 1948 del principio appena enunciato è il risultato di lunghi e difficili dibattiti che vengono a sancire la fine delle mutue ostilità tra Trono e Altare nate sin dall'ideazione dell'unità nazionale. Tale difficoltà erano già presenti nella normativa tradizionale relativa alle fabbricerie. L'applicazione del Concordato lateranense prima e della Costituzione poi ha avuto delle importanti conseguenze in questo ambito, magari non sufficientemente assimilate nella lettura all'uso della normativa di riferimento delle fabbricerie.

Dall'analisi delle normative che si sono sviluppate *ex parte Status* in relazione alle fabbricerie si coglie almeno parzialmente la trasformazione avvenuta nei rapporti tra lo Stato e la Chiesa.

Gli organi rettori delle fabbricerie diffuse nei territori sotto il dominio napoleonico, le province ligure e parmensi, erano costituiti da laici e si occupavano dell'intera amministrazione del patrimonio delle chiese sottostanti. I rettori ecclesiastici delle chiese sottostanti avevano scarsi strumenti di intervento all'interno di tali organi rettori, detti consigli di amministrazione.¹¹

¹¹ Come si evince, ad esempio, dall'art. 16 dell'Istruzione governativa del 15 settembre 1807, i parroci hanno prevalentemente un ruolo consultivo: "i parroci, benché non abbiano ingerenza positiva nell'amministrazione, debbono essere sentiti sopra i bisogni della chiesa e possono avere la confidenza dei fabbricieri per la sorveglianza all'intera economia".

La gestione prima affidata, se dal caso, agli organi delle antiche «fabbriche» era esautorata da ogni compito, dal momento che le nuove «fabbricerie» godevano di personalità giuridica esterna alla chiesa e, in certo senso, erano i rappresentanti della medesima.¹² Si potrebbe, infatti, dire che le fabbricerie di questo stampo costituivano enti pubblici di vigilanza sull'attività ecclesiastica, influenzate dallo spirito giurisdizionalista del concordato napoleonico francese del 1801 e delle modalità della sua applicazione successiva.

Nella normativa di attuazione del Concordato lateranense del 1929 si evidenzia, invece, un arretramento dell'interventismo degli organi dello Stato nel funzionamento delle fabbricerie, al punto che, come si dimostra negli atti parlamentari, forte fu la tendenza a considerare le fabbricerie come enti amministrativi interni alla Chiesa, non più sotto l'egida dello Stato.¹³ Tali indirizzi parlamentari si riscontrano di fatto nell'effettivo rinnovamento delle norme di riferimento, che in tutti i suoi particolari, lo vedremo, cercano di ridimensionare la presenza dello Stato all'interno delle fabbricerie e, soprattutto, il progressivo abbandono di ogni ruolo tutelare dell'amministrazione pubblica in relazione all'amministrazione ecclesiastica.

Nelle norme di riferimento susseguenti al Concordato del 1929,¹⁴ si determina che la nomina dei consiglieri, fatta dal Ministro degli interni quando si tratta di cattedrali, fatta dal prefetto quando si tratta di altre chiese, è fatta su proposta dell'Ordinario. E non solo, alcuni di tali consiglieri sono fissati dal diritto, in particolare vi sarà un rappresentante dell'Ordinario nelle cattedrali e il parroco o rettore della chiesa nelle altre chiese, cappelle e oratori.¹⁵

¹² P. G. CARON, voce *Fabbricerie*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1967, p. 198. Cfr. anche: M. E. MARCANTONIO Sguerzo, *La politica ecclesiastica della repubblica ligure*, Milano, 1994; B. SAVALDI, *La Fabbriceria parrocchiale nelle province lombardo-venete*, Milano, 1934. Nell'opera del Savaldi troviamo i riferimenti normativi per questo tipo di fabbricerie, tra i quali ricordiamo le seguenti 'istruzioni governative': 26 maggio 1807, 15 settembre 1807, 27 dicembre 1809, 13 marzo 1811, 13 maggio 1816.

¹³ F. ONORATO, *Regime giuridico delle fabbricerie (gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici). Analisi storica e giuridica del regime delle fabbricerie e del nuovo concordato*, Palermo, 1992, p. 15-17. Sul più complesso dibattito circa la natura giuridica delle fabbricerie nelle moderne tendenze giuridiche, si può vedere, per tutti: F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni*, in *OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA* (a cura di), *Giornata di studio. La natura giuridica delle fabbricerie*. Pisa, 4 maggio 2004, Pisa, 2005 (*Quaderno*, n. 16), p. 33-39.

¹⁴ Legge 27 maggio 1929, n. 848: *sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto*; Regio Decreto 2 dicembre 1929, n. 2262: *regolamento per l'esecuzione della legge 27 maggio 1929, n. 848, sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto*; Regio Decreto 26 settembre 1935, n. 2032: *modificazioni al regolamento per l'esecuzione della legge 27 maggio 1929, n. 848, sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto, approvato con Regio Decreto 2 dicembre 1929, n. 2262*.

¹⁵ Nella legislazione precedente non c'erano i consiglieri di diritto, ma solo quelli nominati dallo Stato. Cfr. Art. 1, Istruzione governativa 15 settembre 1807.

Il numero dei consiglieri, fissati caso per caso, va da 5 a 7. Inizialmente, nel 1929, tranne il rappresentante del vescovo o della chiesa, tutti gli altri consiglieri erano nominati dall'organo deputato dello Stato, benché sentita l'Autorità ecclesiastica.¹⁶ Tale procedura risultava del tutto innovativa e costituiva sicuramente, come testé affermato, un arretramento dello intervento decisorio dello Stato, che precedentemente nominava liberamente tutti i fabbricieri senza il concorso dell'autorità ecclesiastica.¹⁷

Sei anni dopo, nel 1935, con il r.d. n. 2032, la procedura cambia: oramai le fabbricerie si distinguono sulla base dell'eventuale carattere monumentale della chiesa che amministrano. Così abbiamo che per le chiese cattedrali che siano dichiarate monumento nazionale, quattro dei componenti sono scelti dal Prefetto e due dall'Ordinario diocesano. Per le altre fabbricerie, invece, tutti i componenti non di diritto sono nominati su proposta dell'ordinario diocesano.¹⁸

Dalla distinzione introdotta sul carattere monumentale o meno di esse si palesa il significato istituzionale delle fabbricerie dopo il Concordato lateranense. Lo Stato accetta di affievolire il suo intervento sulla proposta, prima, e sulla nomina, poi, dei consiglieri delle fabbricerie, a favore di un maggior protagonismo dell'Ordinario diocesano, almeno quando le fabbricerie sono presenti in chiese alle quali non è stato attribuito il carattere monumentale. Pur tuttavia lo Stato si riserva un maggior intervento e controllo sulle fabbricerie quando esse siano presenti in chiese dichiarate "monumento nazionale". Tale carattere monumentale giustificerebbe l'interventismo dello Stato. Si è così individuato il vero significato istituzionale delle fabbricerie, che concede maggior rilievo all'intervento e protagonismo dello Stato, ovvero sia la tutela del carattere monumentale di alcuni edifici di culto. Il rilievo concesso al carattere monumentale degli edifici sottostanti alle fabbricerie rovescia l'originaria natura giurisdizionalista delle fabbricerie, legandone inesorabilmente all'ambito dei beni culturali.

In questo senso è da interpretarsi la normativa susseguente alla riforma del Concordato, avvenuta nel 1984.¹⁹ Si dà la possibilità di sopprimere fab-

¹⁶ Art. 35, Regio Decreto 2 dicembre 1929, n. 2262.

¹⁷ Cfr. Art. 1, Istruzione ministeriale 15 settembre 1807; nonché il posteriore Regio Decreto 16 gennaio 1861, n. 4608.

¹⁸ Art. 2, Regio Decreto 26 settembre 1935, n. 2032.

¹⁹ Legge 25 marzo 1985, n. 121: *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*, in G. U., n. 85, 10 aprile 1985; Legge 25 marzo 1985, n. 122: *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*; D.p.r. 13 febbraio 1987, n. 33: *Recante disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*; D.p.r. del 1 settembre 1999, n. 337: *Regolamento recante modifiche al D.p.r. 13 febbraio 1987, n. 33, in materia di enti e beni ecclesiastici*.

bricerie anche in casi non previsti dalla legge, entro la data perentoria del 31 dicembre 1989.²⁰ L'autorità ecclesiastica ha quindi avuto l'occasione di sottrarsi alle eventuali ingerenze dello Stato quando abbia ritenuto che esse fossero abusive. La Chiesa, disponeva e dispone, di strumenti giuridici canonici adeguati per la gestione dei patrimoni delle sue chiese, anche nei casi in cui questi patrimoni siano considerevoli. Non da ultimo i consigli parrocchiali e diocesani per gli affari economici.²¹

Premessa questa mutazione del significato istituzionale delle fabbricerie, ormai dedite alla tutela, conservazione e promozione dei monumenti (edifici di culto) sui quali si costituiscono, considerato che molte fabbricerie sono state soppresse, l'esistenza delle fabbricerie si è di fatto circoscritta a chiese di rilevante valore storico o artistico. In questo nuovo contesto appare del tutto giustificato che lo Stato abbia voluto rinforzare i suoi controlli sulle residue fabbricerie, sulla base dell'interesse che esse tutelano. Così abbiamo che nella nuova normativa, posteriore alla revisione del Concordato avvenuta nel 1984, si continua a classificare le fabbricerie allo stesso modo che si faceva nelle norme del 1935, in: (a) cattedrali e chiese di alto interesse storico o artistico fissato; (b) le altre. Per le prime, le fabbricerie delle cattedrali e chiese di alto interesse storico o artistico, i consiglieri sono fissati in numero di sette. Di questi sette consiglieri, ben cinque sono nominati dal Ministro dell'interno, sentito il vescovo diocesano; solo due consiglieri sono nominati direttamente dal Vescovo.²² Nel secondo caso, nelle fabbricerie di tutte le altre chiese, cappelle e oratori privi di alto interesse storico o artistico, il numero di consiglieri è fissato in numero di cinque. Di questi consiglieri, ben quattro sono nominati dal prefetto, sentito il vescovo diocesano; il quinto consigliere è, di diritto, il parroco o rettore della chiesa della fabbriceria.

E sotto questo punto di vista, i controlli esercitati dallo Stato sono ancora maggiori che i previsti al Regio Decreto del 1935, n. 2032, soprattutto in relazione alle fabbricerie delle chiese di alto valore storico e artistico. Ciò potrebbe sembrare, in una prima lettura, un ritorno alle ingerenze e al giurisdizionalismo, se non fosse per quanto sopra detto. Lo Stato, infatti, non cerca di vigilare sull'attività delle chiese a cui si annettono le fabbricerie, bensì di tutelare l'alto valore storico e artistico che esse rappresentano.

²⁰ Art. 72, legge 25 marzo 1985, n. 122; art. 41, D.p.r. 13 febbraio 1987, n. 33.

²¹ M. CALVI, *Il Consiglio parrocchiale per gli affari economici: la parrocchia, il Vangelo e i soldi*, in M. RIVELLA (a cura di), *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa. I Consigli diocesani e parrocchiali*, Milano, 2000, p. 271-291; A. PERLASCA, *Il Consiglio diocesano per gli affari economici*, in M. RIVELLA (a cura di), *Partecipazione ... cit.*, p. 163-189; A. VIZZARRI, *Il Consiglio diocesano per gli affari economici. Diritto amministrativo della Chiesa sui beni temporali*, in *Monitor ecclesiasticus*, 119 (1994), p. 269-290; IDEM, *Il Consiglio diocesano per gli affari economici: costituzione, struttura, nomine*, in *Monitor ecclesiasticus*, 119 (1994), p. 385-432.

²² Art. 35, D.p.r. 13 febbraio 1987, n. 33.

Se la stipula del Concordato lateranense del 1929 e il regio decreto del 1935 sulle fabbricerie avevano di fatto rovesciato il principio giurisdizionalista nelle fabbricerie, attraverso il riconoscimento di un largo potere di partecipazione all’Autorità ecclesiastica, la normativa successiva alla riforma concordataria del 1984 fa cadere, a parer nostro, ogni dubbio sulla natura giuridica delle fabbricerie. Le fabbricerie sono state ridotte di tanto per passare ad essere presenti quasi esclusivamente, di fatto, in chiese di alto valore storico e artistico; di conseguenza, lo Stato ha voluto recuperare protagonismo nella nomina dei componenti degli organi statutari delle fabbricerie e nella vigilanza del suo funzionamento perché la funzione di esse è eminentemente pubblica. Di conseguenza potrebbe ritenersi che le fabbricerie sono persone giuridiche statuali e di diritto pubblico.²³

Le fabbricerie non sono sicuramente enti ecclesiastici, anche se al loro interno vi è tuttavia una congrua rappresentanza di membri designati dall’Autorità ecclesiastica di competenza. La giustificazione della presenza dei rappresentanti ecclesiali si trova nel fatto che le fabbricerie sono comunque al servizio di un ente-chiesa sottostante, oltre che della collettività interessata nel suo alto valore storico e artistico.²⁴ Difatti le fabbricerie non sono più disciplinate dal diritto della Chiesa nei suoi codici giuridici di riferimento, costituendo un istituto residuale presente solo là dove la Chiesa aveva sottoscritto in precedenza accordi con i singoli Stati attraverso concordati od altri strumenti giuridici.²⁵

Tuttavia è da verificare se vi sia ancora presente qualche residuo di giurisdizionalismo nella previsione dell’esistenza di fabbricerie per le chiese, cappelle e oratori che siano prive di alto interesse storico o artistico. Risulta

²³ Si veda: F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA, cit., p. 33-39; dello stesso parere, anche se con riserve: P. CONSORTI, *Se le fabbricerie possono essere Onlus*, in *Il diritto ecclesiastico*, 116 (2005), p. 214-228. Contro, a favore della natura privatistica delle fabbricerie: P. MONETA, *Le fabbricerie nella teoria degli enti ecclesiastici*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA (a cura di), *Giornata di studio. La natura giuridica delle fabbricerie*. Pisa, 4 maggio 2004, Pisa, 2005 (*Quaderno*, n. 16), p. 41-49; G. ORSONI, *La natura giuridica delle Fabbricerie nel diritto italiano e comunitario*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA, cit., p. 51-57; CONSIGLIO DI STATO, *Parere*, n. 289, 28 settembre 2000, in *Il foro italiano*, 2002, III, col. 66-71.

²⁴ Interpretazione accolta in: CONSIGLIO DI STATO, *Parere*, n. 289, del 28 settembre 2000, cit.

²⁵ Can. 3 CIC: “I canoni del Codice non abrogano le convenzioni stipulate dalla Sede Apostolica con nazioni o con le altre società politiche né ad esse derogano; le medesime perciò continuano ad essere in vigore come al presente, non opponendosi in alcun modo le disposizioni contrarie di questo Codice”.

La Santa Sede ha concordato con numerosi Stati una disciplina riguardante le fabbricerie, in particolare nei concordati ottocenteschi d’area Latino-americana, influenzati dal diritto ecclesiastico della Spagna coloniale. Cfr. F. VECCHI, *Disciplina e sostegni economici in favore dell’istituto delle fabbricerie negli accordi concordatari*, in J. I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Le fabbricerie: diritto, cultura, religione*, Bologna, 2007.

allora necessario indagare quale sono in questi casi le funzioni che tali fabbricerie possono svolgere, perché in questi casi non è presente un alto valore storico e artistico da tutelare. E qui sorge la necessità di definire normativamente con maggior coerenza i compiti istituzionali delle fabbricerie, alla luce di quanto sopra riportato.

La normativa susseguente al Concordato del 1929, in particolare il Regio Decreto n. 2262 del 1929, indicava il compito principale della fabbriceria in questo modo: “la fabbriceria amministra i beni patrimoniali e avventizi che sono destinati alla conservazione e manutenzione, ai restauri della chiesa e all’esercizio del culto” (art. 37), specificando poco dopo che “la fabbriceria non può ingerirsi in tutto ciò che aspetta al ministero spirituale [...]” (art. 40). L’allontanamento di ogni volontà di interferenza in attività tipicamente confessionali è ancora più evidente nel Regio Decreto n. 2032 del 1935, che, in merito alla creazione e all’estinzione delle fabbricerie, aggiunse: “la costituzione di nuove fabbricerie è facoltativa a giudizio dell’ordinario diocesano” ... “l’ordinario diocesano può proporre, nei congrui casi, il raggruppamento di più fabbricerie, ai termini dell’art. 15 della legge 27 maggio 1929, n. 848, e la soppressione delle fabbricerie delle chiese se non dispongano di beni patrimoniali redditizi per la fabbrica” (art. 2).

E cioè, dalla lettura di tali provvedimenti la fabbriceria si configura come un ente di gestione patrimoniale che, ove venissero a mancare i redditi sufficienti da gestire, perderebbe la sua ragion di essere e, quindi, potrebbe essere soppresso. Inoltre, è da rilevarsi che il ruolo pubblico-istituzionale delle fabbricerie era piuttosto debole, nel senso che il parere dell’autorità ecclesiastica risultava decisivo sia nella composizione delle fabbricerie che nella sua estinzione. Da ciò parrebbe trasparire una certa contraddizione da parte dello Stato, che non vuole rinunciare unilateralmente alla persistenza di alcune fabbricerie dove non si manifesta esigenze artistiche o storiche, lasciando all’autorità ecclesiastica l’iniziativa per sua estinzione.²⁶ Infatti nella permanenza di tali fabbricerie, l’Autorità ecclesiastica è stata consenziente nella sua non-soppressione. In queste fabbricerie la loro natura pubblicistica appare un po’ nascosta.

3. LA CONNOTAZIONE SOPRA-NORMATIVA DELLE FABBRICERIE

Nel 1984 la Santa Sede e la Repubblica italiana modificarono il Concordato del 1929 attraverso l’Accordo di Villa Madama. Si trattò di una modifica, ben-

²⁶ Cfr. L. DE LUCA, *Per un’impostazione preliminare dei problemi dogmatici relativi al regime giuridico degli enti collegati all’ordinamento canonico*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1943, p. 175 ss.; P. G. CARON, *I concetti di “necessità” e “utilità” ai fini del riconoscimento degli enti ecclesiastici nell’ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 67 (1956), p. 11-80; T. MAURO, voce *Enti ecclesiastici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965, p. 1001-1004.

ché sostanziale, e non della stipula di un nuovo concordato. Tale scelta era motivata nell'intenzione di mantenere inalterato il valore giuridico, qualsiasi esso fosse, che la Costituzione del 1948 riconobbe ai Patti lateranensi mediante l'articolo 7, in modo da non subire nel grado di copertura costituzionale delle norme e quindi una diminuzione della sua tutela.²⁷

Il grande merito storico della riforma del Concordato, avvenuta nel 1984, sta nel fatto che essa sia avvenuta da parte di un governo democratico, in un contesto costituzionale e politico ben diverso a quello in cui fu firmato il Concordato del 1929.²⁸

Da parte della Chiesa cattolica si erano intanto verificati anche notevoli mutamenti in materia di relazioni con gli ordinamenti civili con l'avvento del Concilio vaticano II. È mutato l'approccio della Chiesa con la comunità politica attraverso un rinnovato concetto di laicità e l'entrata in vigore del Codice di diritto canonico del 1983; sono cambiate di fatto le dinamiche e i rapporti della Chiesa non solo con gli Stati, ma anche con le altre confessioni religiose.

L'evoluzione normativa che abbiamo sopra accennato fa emergere, a nostro avviso, un certo imbarazzo dello Stato a mantenere in vita le fabbricerie. Le chiese possono essere proprietà, in Italia, di diverse persone fisiche o giuridiche: la maggior parte delle chiese sono di proprietà ecclesiastica, ma vi sono anche chiese di proprietà dello Stato (aziende sanitarie locali –che hanno successo i comuni nella titolarità-, Fondo Edifici di Culto, Demanio) e dei privati. Tutte queste situazioni giuridiche sono accomunate dal fatto che il proprietario della chiesa risulta anche titolare della responsabilità circa l'amministrazione della medesima chiesa di sua proprietà, soggette eventualmente ai vincoli che la legge impone ai beni culturali.²⁹

In questo quadro le fabbricerie si presentano come una eccezione notevole. Le fabbricerie, i suoi consigli di amministrazione, amministrano diretta-

²⁷ Si veda al riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 1971 che esplicita che l'art. 7 Cost. "non sancisce solo un generico principio pattizio da valere nella disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, ma contiene altresì un preciso riferimento al Concordato in vigore e, in relazione al contenuto di questo, ha prodotto diritto". Per i criteri seguiti di fatto dalla Corte costituzionale in relazione alla copertura costituzionale dell'Accordo di Villa Madama, cfr.: S. DOMANIello (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso*, Milano, 1999.

²⁸ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent'anni*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 12 (2004), p. 5-8.

²⁹ Cfr. Legge 1 giugno 1939, n. 1089: *Norme generali sulla tutela delle cose di interesse storico ed artistico*, in *G.U.*, n. 184, del 8 agosto 1939; D. lgs. 29 ottobre 1999, n. 490: *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, in *G.U.*, n. 302, Suppl. ord. n. 229, del 27 dicembre 1999; D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (ai sensi dell'Articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137): *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *G.U.*, n. 45, Suppl. Ord. n. 28, del 24 febbraio 2004 (corretto con comunicato del 26 febbraio 2004).

mente un patrimonio del quale non risultano proprietarie. L'eccezionalità non riguarda solo il rapporto esistente tra proprietà dell'edificio di culto e la sua amministrazione; riguarda anche il posizionamento che lo Stato italiano ha sviluppato, dalla sua nascita ottocentesca fino ad oggi, in relazione agli edifici destinati al culto pubblico.

La prima di queste prese di posizione parte dall'epoca risorgimentale, in particolare dalla legislazione eversiva in relazione al patrimonio ecclesiastico, allora ingente. Il neo-Stato italiano divenne proprietario attraverso lo esproprio di innumerevoli edifici dediti al culto che fino ad allora erano proprietà della Chiesa cattolica.³⁰ Tali edifici furono gestiti dal "Fondo per il culto", oggi chiamato "Fondo edifici di culto" (Fec). Gli edifici di questo Fondo e le rendite che da essi nascevano furono vincolate, soprattutto, al supplemento di congrua che lo Stato corrispondeva allora a ogni sacerdote e alla cura e manutenzione delle chiese stesse.³¹ Risoltosi il problema del sostentamento del clero nel 1985, dopo l'entrata in vigore della riforma del Concordato, con la creazione degli Istituti per il Sostentamento Clero, sgravando lo Stato dall'onere di sostenere il clero, le rendite provenienti dal Fondo Edifici di Culto perdevano così uno degli scopi principali, tanto che resta oggi come unico fine esclusivo quello della cura, manutenzione, restauro, tutela e promozione degli stessi edifici che fanno parte del Fondo, e cioè, la sua autoconservazione.

Gli enti ecclesiastici che non furono soppressi dalla legislazione eversiva furono rispettati dallo Stato nel senso che non si approvò nessuna norma tendente a intralciare o comunque controllare la loro amministrazione.³²

Le fabbricerie, nate -come abbiamo visto- prima di tale legislazione eversiva, restano al margine di tale processo e costituiscono una eccezione difficilmente giustificabile. Amministrano un patrimonio che non appartiene né al demanio, né ai comuni né a nessun altro organo od ente statale: le chiese gestite dalle fabbricerie appartengono alla Chiesa cattolica, ma l'amministrazione di tali chiese è riservata alle fabbricerie.

L'evoluzione che abbiamo sopra accennato sta a manifestare, dicevamo, un certo imbarazzo da parte dello Stato. Da una parte si è voluto ridurre il loro numero; da un'altra, si continua a sottolineare ancora che le fabbricerie

³⁰ Tra le leggi eversive vanno ricordate: Regio decreto 7 luglio 1866, n. 3036: *Per la soppressione delle corporazioni religiose*; Legge 15 agosto 1867, n. 3848: *Soppressione di enti ecclesiastici secolari in tutto il Regno e liquidazione dell'asse ecclesiastico*; Legge agosto 1870, n. 5784: *Approvazione di provvedimenti finanziari*; Legge 19 giugno 1873, n. 1402 (all'art. 3 crea il *Fondo speciale per usi e beneficenza e di religione nella città di Roma*).

Il *Fondo per il Culto* è stato creato alla Legge del 1866. Successivamente, l'art. 55 della legge 222/1985 crea il *Fondo Edifici di Culto* (Fec), erede diretto del *Fondo per il Culto* e degli altri fondi speciali.

³¹ Art. 28 Legge 7 luglio 1866, n. 3036.

³² Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., Bologna, 1996, p. 319.

non devono ingerirsi nei servizi di culto. Ciò nonostante, la stessa persistenza delle fabbricerie costituisce una manifestazione del principio di ingerenza, che non rispetta l'indipendenza, l'autonomia e la diversità che esiste tra la Chiesa e lo Stato.

Tale disagio si palesa, a nostro avviso, nel Parere del Consiglio di Stato 28 settembre 2000. Lì, dando seguito a una certa tendenza dottrinale, si vuole individuare nelle fabbricerie la presenza di Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (Onlus), negando, invece, la palese natura pubblicistica che da sempre sono state investite le fabbricerie nell'ordinamento italiano.

Tale difficoltà potrebbe essere sollevato, almeno parzialmente, se l'interesse interpretativo si riferisse non tanto alle fabbricerie e alla *vexata quaestio* della loro natura giuridica quanto alla tutela dei beni ad esse appartenenti o affidati. Infatti, abbiamo sopra segnalato il rilevante valore storico o artistico dei beni delle poche fabbricerie che sono rimaste in essere. Pare difficile non applicare a questi beni i principi consolidatisi in relazione alla materia dei beni culturali di interesse religioso. In particolare il principio dell'accordo previo tra le due autorità interessate alla tutela della doppia natura dei beni relativi alle fabbricerie, e cioè la loro natura culturale e la loro natura religiosa.³³

L'art. 19 del D. Lgs. n. 490 del 1999 dispone che "quando si tratti di beni culturali ad interesse religioso, appartenenti ad Enti o istituzioni della Chiesa Cattolica... il Ministero e per quanto di competenza le Regioni provvedono, relativamente alle esigenze del culto, d'accordo con le rispettive Autorità". Quest'articolo è stato recentemente interpretato dal Consiglio di Stato come una "disposizione intesa a soddisfare, in tema di edifici di culto della Chiesa Cattolica aventi rilevanza storica ed artistica, un'esigenza di composizione di interessi pari ordinati di rilievo costituzionale, quali il reciproco riconoscimento di indipendenza e sovranità tra lo Stato italiano e la Chiesa Cattolica e la libertà di culto (artt. 7 e 19 Cost.), da una parte, e la tutela dei beni culturali (art. 9 Cost.), dall'altra".³⁴

Infatti, in materia di beni culturali lo Stato italiano e la Santa Sede si hanno preso l'impegno di mantenere un'efficace collaborazione, come previsto all'art. 12 dell'Accordo di revisione del Concordato:

³³ Cfr. J. I. ALONSO PÉREZ, *Un modello di collaborazione in un sistema policentrico di competenze: la legislazione spagnola sui beni d'interesse culturale di proprietà ecclesiastica*, in *Europa delle regioni e Confessioni religiose. Leggi e provvedimenti di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, a cura di G. Cimbalo, Torino, 2001, p. 145-170; A. FUCILLO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, Giappichelli, 2000, Torino, p. 110-111; R. BOTTA, *L'esperienza delle regioni italiane*, in *Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, a cura di G. Feliciani, Bologna, 2000, p. 269-302.

³⁴ CONSIGLIO DI STATO: SEZIONE V, *Sentenza*, n. 238, 27 gennaio 2006: *Beni culturali di interesse religioso e tutela delle esigenze di culto*. Il testo completo lo si trova nella banca dati del Consiglio di Stato: http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200600238_SE_5.doc.

“La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico.

Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organismi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche [...].³⁵

Ma non solo la legislazione di origine pattizia prevede la concertazione come metodo per questa materia, ma è la stessa Costituzione a imporre un tale atteggiamento. Infatti l'art. 9 Cost., pur riservando allo Stato la competenza sui beni culturali, mette in evidenza l'interesse concorrente delle confessioni religiose per la tutela di una componente essenziale della loro identità e dell'opportunità di una responsabilità aggiuntiva e di uno specifico impegno delle autorità confessionali ad agevolare l'azione della pubblica amministrazione in un settore, quello appunto di carattere religioso, cui appartiene un'altissima percentuale del patrimonio storico e artistico della nazione, da proteggere e valorizzare.³⁶

4. IL POSSIBILE SIGNIFICATO ISTITUZIONALE DELLE FABBRICERIE

La doverosa ricerca di un rinnovato significato istituzionale per le fabbricerie può partire da due note già presenti nella attuale normativa sulle fabbricerie. Nel d.p.r. n. 33 del 1987 si individuano due cenni che, letti in combinato disposto, ci consentono individuare ancor di più il ruolo delle fabbricerie.

Nell'art. 37 si definiscono i compiti delle fabbricerie: “Spetta alla fabbriceria, senza alcuna ingerenza nei servizi di culto: a) provvedere alle spese di manutenzione e di restauro della chiesa e degli stabili annessi e all'amministrazione dei beni matrimoniali e delle offerte a ciò destinate [...].”

³⁵ Oltre le previsioni del D. Lgs. n. 490 del 1999 testé richiamato e il successivo. D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: recante il «Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio» ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137 (ripropone i medesimi contenuti sui beni culturali d'interesse religioso, all'art. 9), vi sono alcuni accordi raggiunti tra l'autorità ecclesiastica e l'autorità statale per rendere effettivo l'obbligo assunto nel Concordato. Tra questi si può ricordare da recente: D.p.r. del 4 febbraio 2005, n. 78: *esecuzione dell'Intesa tra il Ministro per i Beni e le Attività Culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche*, 26 gennaio 2005.

³⁶ F. MERUSI, *Beni culturali, esigenze religiose e art. 9 della Costituzione*, in G. FELICIANI (a cura di), *Beni culturali di interesse religioso*, Bologna, 1995, p. 21-28; F. MARGIOTTA BROGLIO, *I beni culturali di interesse religioso (art. 19 d.lg. 490/1999)*, in *Aedon. Rivista di diritto e arte on line*, 2000, n. 1; ID., *Articolo 9. Beni culturali d'interesse religioso*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, p. 96 ss.

La sottolineatura, d'altronde in consonanza con la legislazione precedente, che l'articolo 37 fa circa la non-ingerenza nei servizi di culto è contemporanea al vincolo che si fissa sui proventi dai beni della fabbricerie: essi devono servire alla manutenzione e restauro di quelle.³⁷ Premesso che le fabbricerie sono presenti oggi in edifici sacri di alto valore storico e artistico o, quando meno, in edifici sacri insigniti di alto valore aggregativo all'interno della comunità cristiana e della comunità storica e sociale di un territorio (caso dei Duomi), parrebbe che tali edifici potrebbero essere considerati all'interno del regime dei beni culturali. Infatti, essi fanno certamente parte di quel generale patrimonio storico e artistico per il quale è prevista, dal comma 1 del medesimo art. 12 dell'Accordo di revisione del Concordato, la collaborazione tra la Repubblica e la Santa Sede.

L'art. 41 del medesimo d.p.r. del 1987 fa una aggiunta che segnala le particolarità che caratterizzano il legame che percorre tra la fabbriceria e l'ente-chiesa ad essa sottostante. Si dice infatti che: "La fabbriceria, che sia persona giuridica, continua ad amministrare i beni di sua proprietà e quelli di cui all'art. 37, anche se la chiesa perde la personalità giuridica a norma dell'art. 30 della legge o per altra causa [...]"

Se dall'art. 37 si trae la sostanziale subordinazione dell'attività dell'amministrazione della fabbriceria a beneficio del culto, dall'art. 41 si ricava che l'esistenza della fabbriceria non è funzionale esclusivamente al culto, in quanto la fabbriceria può perdurare anche quando l'edificio non è più dedicato al culto pubblico e perde, quindi, la sua personalità giuridica come ente-chiesa. Proprio in quest'ipotesi si palesa che alla fabbriceria è affidata all'interno dell'ordinamento dello Stato un ruolo che fuoriesce il solo servizio al culto a cui è solitamente dedicato l'edificio.

Si evincono così i due interessi da tutelare presenti nel regolato delle fabbricerie, che segnalano gli obiettivi cercati e, di conseguenza, il ruolo che le fabbricerie possono e devono svolgere. Benché il sostegno alle spese di culto emerga come la finalità primaria dei proventi dei beni amministrati dalla fabbriceria, si costata nonostante che la fabbriceria non perde la sua ragion d'essere nell'eventualità della perdita della personalità giuridica della chiesa sottostante, e con essa del culto, dimostrando così che il culto non è il solo

³⁷ Già nella normativa successiva al Concordato del 1929 si prevedeva di non interferire in modo alcuno nei servizi di culto, in particolare all'art. 15 della legge n. 848/1929. La valenza di tale dichiarazione nel testo del 1929 fu di capitale importanza per dare una nuova impostazione alle fabbricerie.

Infatti, nella legislazione pre-unitaria sulle fabbricerie, in particolare nell'Istruzione ministeriale del 15 settembre 1807, si scopre che alla Fabbriceria competeva curare gli introiti di qualsiasi natura della chiesa (art. 6) o esigere "il compenso e l'emolumento" per l'uso degli arredi e dei mobili, nonché ricevere e custodire "le speciali oblazioni dirette appositamente a procurare opere di suffragio per i defunti; di questi prodotti però se ne tiene a parte registro" (art. 17).

interesse a tutelare. I beni di proprietà della fabbrica o ad essa affidati non sono di fruizione esclusiva a favore del culto, anche se prioritaria. Infatti, quando il culto non fosse celebrato a causa della perdita della personalità giuridica della chiesa, tali beni troverebbero protagonismo attorno a sé stessi e attorno al proprio valore culturale. È chiaro che tale valore culturale non può nascere o emergere solo nella circostanza della perdita della personalità giuridica della chiesa, ma ne è presente anche prima e merita interesse, tutela e promozione già prima.

Le circostanze previste all'art. 41 si sono difatti verificate in altri casi di beni religiosi che hanno perso la loro destinazione religiosa o che, quando meno, sono passati alla proprietà secolare. Tale sarebbe stato il caso dei beni proprietà dell'odierno Fondo Edifici di Culto. Le rendite provenienti dal patrimonio del Fondo Edifici di Culto servirebbero in esclusiva per la manutenzione, conservazione e restauro dei medesimi beni. Similmente accadrebbe con le fabbricerie quando si verificassero le medesime circostanze, previste all'art. 41. In questo caso, e solo in questo, la fabbrica diventerebbe un ente per lo sviluppo e il sostegno di un'attività esclusivamente culturale.³⁸

A simili conclusioni possiamo arrivare se prendiamo in considerazione un'altra ipotesi prevista dal legislatore, e cioè, l'eventuale soppressione di quelle fabbricerie che non assolvano adeguatamente i loro compiti.

Già dalla normativa del 1929 si ricava che il Prefetto era tenuto a presentare bilancio annuo delle fabbricerie di sua giurisdizione, potendo il vescovo presentare le sue osservazioni contro di esso. Quando il funzionamento di una fabbrica si mostrasse gravemente irregolare, si poteva arrivare, d'intesa con l'Autorità ecclesiastica, alla nomina di un commissario temporaneo che regolarizzasse l'amministrazione. E non solo, in questi gravi casi si poteva avviare, sempre d'intesa con l'Autorità ecclesiastica, alla nomina di un commissario straordinario tendente alla estinzione della fabbrica e la sua successiva ricostituzione. Le fabbricerie che non assolvessero il suo compito o addirittura fossero dannose, potevano essere abolite.

³⁸ P. MONETA, *op. cit.*, p. 46: "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 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".

Dal rilievo dell'intervento dell'autorità ecclesiastica si evince la mancata vocazione giurisdizionalista sulle fabbricerie. Si vuole invece tutelare con questa norma la sanità della loro amministrazione, che mai dovrebbe essere meno efficiente di quella ecclesiastica. Come sappiamo, le modalità di amministrazione del patrimonio degli enti ecclesiastici sono fondamentalmente quelle previste dal diritto canonico, assoggettandosi certamente alle norme e disposizioni vigenti nella Repubblica.

Non a caso, nella normativa posteriore alla riforma concordataria del 1984, all'art. 72, si dava la possibilità di sopprimere fabbricerie anche in casi non previsti dalla legge, entro la data perentoria del 31 dicembre 1989.³⁹ La previsione di una tale possibilità, *ad libitum* dell'Autorità ecclesiastica, ci pone ancora il quesito sulla sua *ratio* e sul ruolo sociale che la legge intende per le fabbricerie. Se è previsto che la fabbriceria possa essere soppressa a motivo della irregolarità o dannosità della sua amministrazione o, durante un periodo limitato ormai scaduto, per altri casi non previsti dalla legge, torna ancora imperioso l'obbligo d'interrogarsi su quale possa essere il significato istituzionale delle fabbricerie nell'attuale assetto dei rapporti Stato-Chiesa.

Alla luce di quanto abbiamo sopra acquisito, pare del tutto evidente che le fabbricerie possano restare in vita solo se acquisiscono un significato istituzionale che vada oltre le mere giustificazioni storiciste.

Le fabbricerie costituiscono oggi un'eccezione alla normale amministrazione delle chiese destinate al culto cattolico. Infatti, le proprietà che furono espropriate alla Chiesa cattolica con la legislazione eversiva sono state successivamente risarcite, anche se in modo parziale, attraverso la Convenzione finanziaria annessa al Concordato del 1929. Le fabbricerie, invece, non hanno mai sottratto alla Chiesa cattolica la proprietà di tali beni, ma continuano ancora oggi a ingerirsi nell'amministrazione dei beni ad essa appartenenti.

Tale ingerenza nell'amministrazione del patrimonio ecclesiastico pare difficilmente giustificabile all'interno del nostro ordinamento costituzionale, che riconosce che Stato e Chiesa sono sovrani e indipendenti, ciascuno nel proprio ordine. La persistenza delle fabbricerie deve di conseguenza trovare un rinnovato significato istituzionale alla luce del principio di collaborazione che entrambe le Parti hanno proclamato e assunto al comma 1 dell'art.12, dell'Accordo di revisione del Concordato. Si deve individuare un valore sociale e culturale nelle chiese sottostanti alle fabbricerie, unico fondamento possibile per giustificare oggi la sua persistenza. Altrimenti, le fabbricerie rischiano di intralciare la legittima amministrazione ecclesiasti-

³⁹ Art. 72, legge 25 marzo 1985, n. 122, *cit.*

ca di tali beni.⁴⁰ Inoltre non si può sottacere l'affermazione del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento, da recente consacrato nella nuova stesura del quarto comma dell'art. 118 Cost., che valorizza l'impegno di soggetti e gruppi espressione dell'autonomia privata in ambiti e attività di interesse generale, nonché il forte sviluppo sociale e normativo del c.d. terzo settore.⁴¹

Si impone, in primo luogo, una revisione della normativa sulle fabbricerie che preveda l'obbligo da parte dello Stato di sostenere economicamente le fabbricerie. Alla luce dell'attuale normativa, si troverebbe che nelle situazioni in cui i beni avventizi siano insufficienti per sostenere la cura o il restauro delle chiese delle fabbricerie, tutte le spese dovrebbero essere coperte dall'ente-chiesa, che, invece, non gode di facoltà alcuna per amministrare i beni.⁴² Riscoperto oggi il valore sociale e culturale delle fabbricerie, sarebbe opportuno riconoscere formalmente che, ogniqualvolta i beni avventizi fossero insufficienti per coprire tali spese straordinarie, le spese dovrebbero gravare sul bilancio dello Stato, come avviene in altri ordinamenti europei dove permangono le fabbricerie.⁴³

⁴⁰ P. MONETA, *op. cit.*, p. 48: "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".

⁴¹ Cfr. J. I. ALONSO PÉREZ - G. CIMBALO (a cura di), *Federalismo, Regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali. Atti del Convegno. Ravenna 25-27 settembre 2003*, Torino, 2005. Su questa scia, in relazione alle fabbricerie: F. DE PRIMA, *Le fabbricerie e l'ordinamento giuridico italiano: un ingarbugliato «rebus» sospeso tra pubblico e privato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 116 (2005), p. 229-262.

⁴² L'eventuale soluzione finanziaria pubblica dovrebbe dare un'armoniosa risposta, anche, ai problemi sollevati dall'uso di altre fonti di finanziamento, quale l'ingresso o visita a pagamento. Per questo particolare si veda: C. AZZIMONTI, *Commento a un canone. L'ingresso in chiesa, libero e gratuito, nel tempo delle sacre celebrazioni (can. 1221)*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 18 (2005), p. 194-201.

Se la legislazione napoleonica era ben più invasiva nell'ordine ecclesiastico dall'attuale, paradossalmente prevedeva però tale tipo di sostegno a favore delle fabbricerie (art. 37 del Decreto imperiale 30 dicembre 1809). Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni*, cit., *passim*.

⁴³ Sintomatico è il caso dell'ordinamento giuridico belga, nel quale le fabbricerie -*fabriques d'Église*- furono introdotte con gli «Articoli organici» napoleonici dell'18 germinale anno X (8 aprile 1802), premesso che allora il Belgio faceva parte della Francia. Odiernamente le fabbricerie sono state conservate con la previsione di un doppio sistema di finanziamento per sostenere le fabbricerie. Nel bilancio annuale è possibile prevedere il richiamo al sostegno finanziario comunale. La legge impone ai comuni l'obbligo di supportare finanziare le fabbricerie in caso di insufficienza dei bilanci delle stesse in tutto ciò che riguarda le spese ordinarie della fabbriceria e le riparazioni della chiesa sottostante. Tale richiamo resta *ad libitum* della fabbriceria. In quel caso, i proventi di origine pubblica devono essere sottoposti alle regole

Sembra opportuno ridefinire i compiti delle fabbricerie: accanto al fine di sovvenire alle spese di ufficiatura e di culto, si potrebbe incorporare la tutela e valorizzazione dei beni di interesse storico-artistico e la promozione della cultura. Questi fini, invece, non rientrano oggi tra i compiti che il diritto fissa alle fabbricerie. Difatti, 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.⁴⁴ Non si riesce a giustificare la mancanza di ogni riferimento alle fabbricerie all'interno del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, e, soprattutto, che i principi che reggono il settore dei beni culturali possano essere così assenti nella normativa sulle fabbricerie. Infatti, oggi giorno lo strumento dell'Intesa e della concertazione in generale, caratteristico inizialmente dei soli beni culturali d'interesse religioso attraverso le intese dell'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama del 1984, pervade ogni volta di più l'intera normativa sui beni culturali, sia nei rapporti tra i diversi Enti della Repubblica – Stato, regioni- che, anche, nelle forme di cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati.⁴⁵

della contabilità pubblica e rendicontati al comune, ma restano nell'ambito dell'amministrazione della fabbriceria. Da notarsi, però, che il quadro normativo delle fabbricerie sta tuttora in trasformazione pari passo alle trasformazioni federaliste dello Stato. In particolare si ricorda che l'art. 4 della legge speciale del 13 luglio 2001 (*Moniteur belge*, 3 agosto 2001) delega la competenza sulle fabbricerie alle Regioni, dimodoché che in futuro sarà più difficile avere il quadro normativo di riferimento.

Cfr. R. TORFS, *Il federalismo e il diritto delle religioni in Belgio*, in J. I. ALONSO PÉREZ - G. CIMBALO (a cura di), *Federalismo, Regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 45-59; R. SARACINO, *Le Fabbricerie nel diritto belga*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA, cit., p. 7-84; J. DUJARDIN - E. VANDENBOSSCHE, *De regionalisering van de bestuursinstellingen van de erkende erediensten*, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 2002, p. 451; L. L. CHRISTIANS, *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*, 1998, p. 225-254; V. VANDERMOERE - J. DUJARDIN, *Fabriques d'église*, Bruxelles, 1991.

⁴⁴ M. RIVELLA, *Rapporto odierno tra Fabbricerie e realtà ecclesiali*, in OPERA DELLA PRIMAZIALE PISANA, cit., p. 61.

⁴⁵ Si vedano: M. RENNA, *I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in *Aedon. Rivista di diritto e arte on line*, 2003, n. 2, p. 1-13; ID., *Introduzione*, alla I Parte ("Disposizioni statali e regionali") di: M. RENNA - V. M. SESSA - M. VISMARA MISSIROLI (a cura di), *Codice dei beni culturali di interesse religioso, aggiornato alla g.u. del 31 maggio 2003*, n. 125, Milano, 2003; G. GRASSO, *Chiesa cattolica in Italia e beni culturali degli enti ecclesiastici: alcuni problemi*, in *Aedon. Rivista di diritto e arte on line*, 2004, n. 3, p. 1-8; G. PASTORI, *I beni culturali d'interesse religioso: le disposizioni pattizie e la normazione più recente*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 13 (2005), p. 191-200; N. MARCHEI, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2006, p. 175-281; T. GHIRELLI, *Il ruolo ecclesiale delle fabbricerie*, in J. I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Le fabbricerie: diritto, cultura, religione*, Bologna, 2007.

Il quadro normativo relativo alla edilizia di culto e ai beni culturali d'interesse religioso si presenta ormai molto articolato e rispettoso degli impegni concordatari, con un importante lavoro di collaborazione d'intesa.⁴⁶ Eppure la normativa di riferimento per le fabbricerie non recepisce totalmente, nei suoi termini formali, l'attuale assetto dei rapporti tra la Chiesa cattolica e lo Stato. Di conseguenza, parrebbe conveniente una revisione normativa del regime delle fabbricerie, in modo di rispettare profondamente, nello spirito e nella lettera, gli articoli 7 e 9 della Cost. e gli articoli 1 e 12 del Concordato. E ciò per quanto concerne principalmente la definizione formale della normativa di riferimento.

⁴⁶ Basti ricordare le due intese raggiunte tra il Ministero competente e la Conferenza episcopale italiana in materia di beni culturali d'interesse religioso: D.p.r. del 2 settembre 1996, n. 571: *esecuzione dell'intesa fra il Ministro per i Beni Culturali e Ambientali ed il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, firmata il 13 settembre 1996, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche*; D.p.r. del 4 febbraio 2005, n. 78: *esecuzione dell'Intesa tra il Ministro per i Beni e le Attività Culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, 26 gennaio 2005*.