

ANTIMAFIA: Anticorruzione - Fabbricerie - Condizioni richiesta dall'art. 2 bis d.lgs. n. 33 del 2013 - Applicabilità degli obblighi di trasparenza - Limiti.

Cons. Stato, Sez. I, 21 marzo 2022, n. 630

“[...] per le fabbricerie che amministrano beni di proprietà del FEC o di altre amministrazioni pubbliche, questo Consiglio di Stato ritiene sia agevolmente riscontrabile la condizione richiesta, dall'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, dell'esercizio di attività di produzione di servizi a favore delle amministrazioni pubbliche se non di gestione di servizi pubblici, nei casi in cui tali attività si estendano anche alla gestione di complessi museali o più ampiamente di istituti e luoghi della cultura oltre che del culto.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Sezione ritiene che alle fabbricerie che rispondano alle due condizioni richieste dall'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, ossia abbiano un bilancio superiore a 500.000 euro e amministrano beni di proprietà del FEC o di altre pubbliche amministrazioni, si applichino gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013, limitatamente alle attività di tutela, conservazione, gestione, valorizzazione e fruizione di tali beni, perciò stesso qualificabili anche come attività di pubblico interesse [...]”.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n.2226/16 del 30 novembre 2016, di trasmissione della relazione del 17 novembre 2016 con la quale il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha posto il quesito sopra indicato;

Visti i pareri interlocutori della Sezione nn. 249 del 2017 e 1119 del 2019;

Vista la relazione integrativa trasmessa dal Ministero dell'interno con nota prot. n.0001975 del 29 novembre 2021;

Esaminati gli atti e udita la relatrice, consigliere Carla Barbati;

Premesso:

Il Ministero dell'interno- Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, con nota prot. n. 2226/16 del 30 novembre 2016, ha chiesto il parere di questo Consiglio di Stato in merito all'applicabilità alle fabbricerie della normativa anticorruzione, e segnatamente dell'art. 24-bis (“*Obblighi di trasparenza per le pubbliche amministrazioni*”) del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (“*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114.

In relazione a tale quesito, la Sezione ha reso un primo parere interlocutorio n.249 del 2017 e un secondo parere n. 1119 del 2019.

Come già ricordato in queste pronunce, e come qui si riporta, il Ministero dell'interno, nella relazione del 16 novembre 2016, riferisce che *“l’Autorità nazionale anticorruzione [...], con nota del 5 luglio 2016, ha richiamato la fabbrica di Santa Croce in Firenze al rispetto degli obblighi di cui alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, secondo le indicazioni di cui alla delibera della stessa ANAC n. 8/2015, fondando la propria richiesta sull'assunto che la fabbrica, come tipologia di ente giuridico, possa essere considerata ‘Ente di diritto privato in controllo pubblico’, ai sensi del citato art. 24-bis del decreto-legge n. 90/2014.*

Il Consiglio dell’Opera di Santa Croce [...] si è adeguato alla richiesta deliberando, in data 4 ottobre 2016, la nomina di un responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza incaricato di provvedere a quanto richiesto dall’Autorità. La stessa fabbrica peraltro, con nota del 7 ottobre 2016 indirizzata al Prefetto di Firenze, nel dare notizia dell’intera vicenda e della nomina anzidetta, ha anche aggiunto una nota esplicativa di pari data, nella quale si mostra perplessa in ordine all’applicabilità della normativa anti corruzione alle fabbriche, dubitando che a tale tipologia di enti possa attribuirsi la qualifica di ‘Enti di diritto privato in controllo pubblico’. Il Prefetto di Firenze, con nota del 12 ottobre 2016, ha rimesso gli atti al Ministero al fine di ottenere indicazioni sugli indirizzi applicativi eventualmente da adottare anche per le altre fabbriche ubicate nella provincia.

Il Ministero richiedente rileva che l’iniziativa Anac potrebbe estendersi a tutte le fabbriche, o almeno a quelle più rilevanti; ed evidenzia per questo la necessità d’individuare un unico regime per tutti quei soggetti giuridici, e di chiarire in termini generali se la loro natura sia tale da consentirne un’inclusione nel novero degli ‘Enti di diritto privato in controllo pubblico’ ai quali si riferisce l’art. 24-bis del decreto-legge n.90 del 2014. Ripercorsa poi la normativa di riferimento e richiamato il parere reso da una Commissione speciale di questo Consiglio su un quesito del medesimo Ministero dell’interno (parere n. 289/2000), esamina la fattispecie, orientandosi nel senso che gli scopi perseguiti ed il tipo di attività posti in essere dalle fabbriche non coincidono con quelli tipici delle pubbliche amministrazioni o degli enti pubblici, in quanto nell’ambito di finalità che possono essere perseguite anche da organismi privatistici costituenti espressione non già di pubblici poteri, bensì della società civile; e auspica una corretta soluzione del problema”.

Con parere interlocutorio n. 249 del 2017 la Sezione, tenuto conto che *“la materia oggetto del quesito riguarda il rapporto tra due settori ordinamentali di grande peso istituzionale”* e

considerata la *“rilevante missione istituzionale”* di Anac, acquisito l’apporto del Ministero dell’interno, ha ritenuto necessario, *“per correttezza istituzionale e per un ottimale approfondimento della tematica”*, acquisire, a cura del Ministero medesimo, anche *“l’apporto dei soggetti sui quali la corretta interpretazione della normativa di riferimento viene ad incidere”*, individuandoli nell’Anac e nei vescovi della Chiesa cattolica in Italia, e per essi nella Conferenza episcopale italiana ovvero *“in altro soggetto che il Ministero avrebbe potuto individuare conformemente ai consueti rapporti istituzionali in materia di fabbricerie”*.

Come la Sezione riferisce, nel parere n. 1119 del 2019, in adempimento di quanto richiesto, il Ministero ha ritenuto opportuno acquisire, oltre all’avviso di Anac e della Cei, anche il parere della Commissione governativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per l’attuazione delle disposizioni dell’Accordo 18 febbraio 1984, ratificato con legge 25 marzo 1985, n. 121.

Quanto all’apporto di Anac, espresso con nota del 2 agosto 2017, l’Autorità evidenzia che, in ragione delle modifiche legislative apportate, con particolare riferimento all’ambito soggettivo di applicazione della normativa, dal d.lgs. n. 97 del 2016 al d.lgs. n. 33 del 2013 e alla l. n. 190 del 2012, le fabbricerie non possano farsi rientrare fra i soggetti assimilati alle società in controllo pubblico, mancando in esse i requisiti a tal fine richiesti dal novellato art. 2-bis, comma 2, lett. c), del d.lgs. n.33 del 2013, segnatamente la condizione della totalità dei titolari o dei componenti dell’organo d’amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni.

Di conseguenza, le fabbricerie, nella valutazione della stessa Anac, non devono intendersi sottoposte ai pregnanti obblighi di trasparenza previsti per i soggetti assimilati alle società in controllo pubblico. In particolare, le modifiche apportate dal d.lgs. n. 97 del 2016, con l’introduzione dell’art.1, comma 2-bis nella l. n. 190 del 2012, inducono a concludere che per le fabbricerie sia venuto meno l’obbligo di nominare il responsabile dell’anticorruzione e di predisporre, in conformità al Piano Nazionale Anticorruzione, il Piano triennale di prevenzione della Corruzione o il Modello di Organizzazione e gestione (Mog), di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, così rivedendo la conclusione cui era giunta, sia pure con riferimento alla sola Opera di Santa Croce di Firenze, nella nota del 5 luglio 2016.

Le fabbricerie, a giudizio di Anac, potrebbero semmai rientrare nel novero dei soggetti di cui all’art.2-bis, comma 3, del d.lgs. n.33 del 2013, ove si prevede che gli obblighi di trasparenza si applichino, *“in quanto compatibili”* e *“limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all’attività di pubblico interesse”*, a un insieme di soggetti considerati alla stregua delle società partecipate non in controllo e, in particolare, per quanto interessa ai fini del caso in esame, *“alle associazioni, fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore*

ai 500.000 euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici”.

Con riferimento alle fabbricerie l'esistenza di un bilancio superiore a 500.000 euro non appare ad Anac di facile accertamento, in base alle informazioni disponibili, tanto da indurla a ritenere che la verifica, in concreto, possa essere effettuata, caso per caso, solo dal Ministero dell'interno. Per quanto concerne l'altro requisito, riferito all'attività svolta, evidenza, pur con riferimento alla sola Opera di Santa Croce di Firenze che, a norma di statuto, essa gestisce e valorizza, per conto degli enti proprietari (FEC e Comune di Firenze), il complesso monumentale di Santa Croce, e svolge altri compiti che, nel Ptpc e nell'art.2 dello statuto, sono espressamente qualificati come attività di pubblico interesse.

Dunque, Anac ritiene sussista, nel caso, la condizione dello svolgimento di attività di pubblico interesse, ovvero di attività rese in favore di pubbliche amministrazioni, tenendo conto che essa concorre al perseguimento delle finalità cui è preposto il FEC, in veste di proprietario dei beni.

Quanto alla Conferenza Episcopale Italiana, con nota del 17 aprile 2018, come ricorda anche il parere di questa Sezione n. 1119 del 2019, essa *“si è motivatamente espressa per una soluzione negativa al quesito in argomento, concludendo che in ogni caso vi è la possibilità o anche l'opportunità di utilizzare la clausola di chiusura prevista dall'art. 14 del citato Accordo del 1984 ratificato con la legge n. 121/1985, in base alla quale ‘Se in avvenire sorgessero difficoltà di interpretazione o di applicazione delle disposizioni precedenti, la Santa Sede e la Repubblica italiana affideranno la ricerca di un'amichevole soluzione ad una Commissione paritetica da loro nominata”.*

La Sezione, nel parere n. 1119 del 2019, ricorda altresì che la Commissione governativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione delle disposizioni dell'Accordo 18 febbraio 1984, dopo avere preso in esame la richiesta nella riunione del 12 luglio 2017, ha ritenuto di rinviare la formulazione del proprio parere successivamente all'acquisizione delle valutazioni degli altri due organismi e che *“successivamente la Presidenza del Consiglio dei ministri, con nota del 24 settembre 2018, ha informato che la Commissione non ha potuto esaminare gli atti trasmessi dal Ministero richiedente in quanto è giunta a scadenza il 21 aprile 2018 e non è stata ancora ricostituita”.*

Il Ministero dell'interno, con nota del 16 gennaio 2019, rilevando l'attualità e l'importanza della problematica al fine di determinare una corretta prassi amministrativa, considerato che sono stati acquisiti i pareri di quei soggetti che questo Consesso aveva indicato nel richiamato parere interlocutorio, ha chiesto il parere definitivo del Consiglio di Stato.

La Sezione, con il parere n. 1119 del 2019 ha ribadito la necessità di acquisire anche *“l’apporto della citata Commissione, la quale, ove ancora non ricostituita, dovrà esserlo ai sensi di legge e comunicare i propri rilievi sulla tematica (peraltro già sottoposta all’organo collegiale nella sua precedente composizione), con l’urgenza prospettata dal Ministero dell’interno”*.

Con nota del 29 novembre 2021, prot. n. 0001975, la Presidenza del Consiglio dei ministri- Ufficio del Segretario Generale, in risposta alla nota della Presidenza di questa Sezione del 27 settembre 2021, n. 31278, con la quale si sollecitava a procedere agli adempimenti richiesti, nel comunicare che non era ancora avvenuta la ricostituzione della Commissione governativa per l’attuazione delle disposizioni di cui all’Accordo 18 febbraio 1984 tra Italia e Santa Sede, ha trasmesso il parere richiesto, in sua vece, al Prof. Paolo Cavana, professore ordinario di Diritto Ecclesiastico presso l’Università Lumsa, nell’ambito dell’incarico di esperto in materia di rapporti con le confessioni religiose, presso l’Ufficio del Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio, a lui conferito con dPCM 6 maggio 2021.

Nel parere, reso il 24 novembre 2021, il Prof. Cavana, dopo un ampio *excursus* sull’origine e sulla storia anche normativa delle fabbricerie, osserva che *“l’origine storica e il carattere bilateralmente convenuto della disciplina delle fabbricerie [...] non possono non incidere e condizionare necessariamente anche il complessivo regime giuridico cui esse sono sottoposte nell’ordinamento italiano, con l’effetto di sottrarle ad una automatica soggezione alla sopravvenuta legislazione unilaterale statale come-nella questione in oggetto- la normativa anticorruzione”*.

Conclude perciò nel senso di ritenere che *“proprio l’origine pattizia di tale disciplina rende inoltre possibile e forse auspicabile, in caso di persistenti difficoltà, il ricorso alla clausola di chiusura prevista dall’articolo 14 dell’Accordo del 1984”*, richiamata anche nel parere della Cei, in base alla quale *“se in avvenire sorgessero difficoltà di interpretazione o di applicazione delle disposizioni precedenti, la Santa Sede e la Repubblica Italiana affideranno la ricerca di un’amichevole soluzione ad una Commissione Paritetica da loro nominata”*.

Considerato:

Le fabbricerie, organismi di antichissima origine deputati all’amministrazione degli edifici di culto e del loro patrimonio, già oggetto di differenti discipline istitutive in molti Stati preunitari, furono tra gli enti conservati dalle cosiddette leggi eversive e, segnatamente, dalla l. 15 agosto 1867, n. 3848, *“Per la liquidazione dell’asse ecclesiastico”*. Regolate, in seguito ai Patti Lateranensi dell’11 febbraio 1929, dalla l. 27 maggio 1929, n. 848, recante *“Disposizioni sugli Enti ecclesiastici e sulle Amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto”*, trovano la loro ultima disciplina nella l. 20 maggio 1985, n.222, *“Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il*

sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”, di esecuzione del Protocollo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede, in materia patrimoniale e finanziaria, firmato dalle parti il 15 novembre 1984, nell’ambito dell’Accordo di revisione del Concordato Lateranense del 18 febbraio 1984. Altre disposizioni sono ad esse dedicate dal regolamento di esecuzione della legge, adottato con d.P.R. 13 febbraio 1987, n.33 e succ. mod.

L’art. 15 della l. n. 848 del 1929, al quale tuttora rinvia l’art. 72 della l. n. 222 del 1985, si propone di offrirne anche una definizione in qualche misura identificativa, stabilendo che *“Sotto il nome di fabbriceria si comprendono tutte le amministrazioni le quali, con varie denominazioni, di fabbriche, opere, maramme, cappelle, ecc., provvedono, in forza delle disposizioni vigenti, all’amministrazione dei beni delle chiese ed alla manutenzione dei rispettivi edifici” [...]* ‘senza alcuna ingerenza nei servizi di culto’.

L’art.16 della l. n. 848 del 1929, del pari richiamato dalla normativa oggi vigente, stabiliva, in termini da adeguare all’attuale assetto delle competenze presso l’Amministrazione statale, che *“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”*. Compito al quale rispose, primariamente, il regolamento di esecuzione della legge, adottato con r.d. 2 dicembre 1929, n. 2262, nei cui artt. 33 e ss. si posero specifiche disposizioni volte a definirne l’assetto ordinamentale, differenziato in relazione alla rilevanza monumentale e nazionale delle chiese alle quali sono preposte (cfr. spec. art.35).

Queste differenze interne alle fabbricerie, e dipendenti dalla genesi di ognuna di esse, innervano anche la loro ultima disciplina da parte della l. n. 222 del 1985 e, segnatamente, del d.P.R. n. 33 del 1987.

La l. n. 222 del 1985 se ne occupa nel solo art. 72 ove appunto si stabilisce che *“Le fabbricerie esistenti continuano ad essere disciplinate dagli articoli 15 e 16 della legge 27 maggio 1929, n. 848, e dalle altre disposizioni che le riguardano”*, e che gli articoli ad esse dedicati dai regolamenti che si sono succeduti *“restano applicabili fino all’entrata in vigore delle disposizioni per l’attuazione delle presenti norme”*. Nel comma 2, si aggiunge che *“Entro il 31 dicembre 1989, previa intesa tra la Conferenza episcopale italiana e il Ministro dell’interno, con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato, può essere disposta la soppressione di fabbricerie anche fuori dei casi previsti dalle disposizioni vigenti”*.

Si deve invece al regolamento di esecuzione, adottato con d.P.R. n. 33 del 1987, la definizione del loro assetto, laddove nell’art. 35 si precisa che: *“Le fabbricerie delle chiese cattedrali e di quelle dichiarate di rilevante interesse storico o artistico sono composte da sette membri, nominati per un*

triennio, due dal vescovo diocesano e cinque dal Ministro dell'interno sentito il vescovo stesso” e sono “rette da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'interno, sentito il vescovo diocesano”, mentre “le altre fabbricerie sono composte dal parroco o rettore della chiesa e da altri quattro membri nominati per un triennio dal prefetto, d'intesa con il vescovo diocesano [...] rette da un proprio regolamento approvato dal prefetto sentito il vescovo diocesano”. Quanto al Presidente, si specifica che sia “eletto tra i membri della fabbriceria a norma dello statuto o regolamento [...]” e nominato con decreto del Ministro dell'interno o del prefetto, secondo la precedente distinzione.

All'art. 37 sono definiti i compiti delle fabbricerie. In proposito, nel comma 1, si dispone che *“Spetta alla fabbriceria, senza alcuna ingerenza nei servizi di culto: a) provvedere alle spese di manutenzione e di restauro della chiesa e degli stabili annessi e all'amministrazione dei beni patrimoniali e delle offerte a ciò destinati; b) amministrare i beni patrimoniali destinati a spese di ufficiatura e di culto [...]; c) provvedere alle spese per arredi, suppellettili ed impianti necessari alla chiesa e alla sacrestia e ad ogni altra spesa che grava per statuto sul bilancio della fabbriceria”.*

L'art. 39, come modificato nel suo comma 1 dal d.P.R. 1 settembre 1999, n. 337, aggiunge che *“Il Presidente della fabbriceria trasmette al prefetto entro il 30 novembre dell'anno precedente il bilancio di previsione dell'anno successivo [...]” ed “entro il 31 marzo di ciascun anno il conto consuntivo dell'anno precedente”* approvati dal consiglio. Al prefetto sono altresì riconosciuti poteri ispettivi e, sentito il vescovo diocesano, di commissariamento delle fabbricerie.

Le norme sin qui ricordate rendono dunque evidente che ad essere oggetto di una normativa di derivazione pattizia, qual è quella sopra richiamata, è il loro assetto ordinamentale e la definizione dei compiti cui esse sono preposte, tanto che eventuali modifiche di tali profili ben si può ritenere debbano essere bilateralmente convenute.

Questo Consiglio di Stato ritiene che a differenti conclusioni debba giungersi quando si tratti di definire il regime giuridico delle attività svolte dalle fabbricerie, le quali –si ricorda- devono operare *“senza alcuna ingerenza nei servizi di culto”* e, soprattutto, sono chiamate a compiti, identificati nell'art. 37 del d.P.R. n. 33 del 1987, che non coincidono *“agli effetti delle leggi civili”*, con attività di religione e di culto, dovendosi considerare tali, ai sensi dell'art. 16, lett. a) della l. n. 222 del 1985, quelle sole *“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”.*

Pertanto, se sin con riferimento agli enti ecclesiastici, cui le fabbricerie non sono comunque riconducibili, come già ebbe modo di precisare la Commissione speciale di questo Consiglio di

Stato nel parere n. 298 del 2000, salvo il solo caso della Veneranda Arca di Sant'Antonio da Padova, l'art. 7, comma 3, della l. 25 marzo 1985, n. 121 di *“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”* stabilisce, in termini analoghi a quanto già disponeva l'art. 5 della l. n. 848 del 1929, che le attività diverse da quelle di religione o di culto da essi svolte sono soggette *“alle leggi dello Stato concernenti tali attività”* oltre che *“al regime tributario previsto per le medesime”*, a fortiori ciò si deve ritenere valga per le fabbricerie e per le attività che ne connotano la stessa ragione istitutiva.

Riconosciuto, dunque, che il principio pattizio non ha la capacità di aprire a una partecipazione della Chiesa Cattolica alla potestà legislativa dello Stato per tutte quelle materie che non possano dirsi attinenti al libero esplicarsi del sentimento religioso, nella sua dimensione di diritto fondamentale, e che le attività cui sono preposte le fabbricerie, in quanto non rientranti fra quelle di religione e di culto, devono ritenersi soggette alla legislazione unilaterale dello Stato che sia ad esse riferibile, si tratta di verificare se le fabbricerie possano farsi rientrare nell'ambito dei soggetti, pur di natura privata nei termini già chiariti da questo Consiglio di Stato (cfr. parere n 298 del 2000), ai quali sono applicabili le norme statali in materia di anticorruzione e trasparenza.

A questo proposito, occorre preliminarmente ricordare le profonde differenze che, come si evince dalle stesse disposizioni dedicate ai loro assetti, separano le fabbricerie, quale insieme di organismi attraversati da eterogeneità che non sempre consentono, anche agli effetti che qui interessano, di riferire a tutte le medesime conclusioni.

Ciò premesso, la Sezione osserva che, come riconosciuto dalla stessa Anac, per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, di *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* al d.lgs.14 marzo 2013, n. 33, di *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* e alla l. 6 novembre 2012, n. 190, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, devono ritenersi venute meno le condizioni che consentono di annoverare le fabbricerie fra i soggetti assimilati alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2-bis, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 33 del 2013, non ricorrendo per le fabbricerie, anche a non voler considerare gli altri requisiti, la condizione della totalità dei componenti dell'organo di amministrazione designata da pubbliche

amministrazioni. Di conseguenza, si deve ritenere che tutte le fabbricerie non siano tenute all'adozione di queste misure né a nominare il RPCT.

Residua, dunque, il quesito circa il loro assoggettamento agli obblighi attenuati di trasparenza che l'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013 vuole si applichino, in quanto compatibili, e *“limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea”*, alle società in partecipazione pubblica e a un insieme di soggetti assimilati, individuati nelle *“associazioni, fondazioni e (ne)gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore ai 500.000 euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici”*.

Per quanto concerne il requisito del bilancio superiore ai 500.000 euro è di tutta evidenza che si tratta di condizione la cui sussistenza necessita di essere accertata, caso per caso, dallo stesso Ministero dell'interno per il tramite dei prefetti ai quali, come dispone l'art. 39 del d.P.R. n. 33 del 1987 e succ. mod., i presidenti delle fabbricerie sono tenuti a trasmettere annualmente i bilanci di previsione e i conti consuntivi approvati dai consigli.

Anche con riguardo al requisito dell'esercizio di *“funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici”*, ritornano in scena le differenze che separano le fabbricerie.

Benché unificate nei compiti loro assegnati dall'art. 37 del d.P.R. n. 33 del 1987, alcune fabbricerie amministrano beni propri, alcune beni appartenenti ad altri soggetti, pubblici o privati, alcune e, fra queste, segnatamente, le fabbricerie che possono definirsi *“maggiori”*, ai sensi dell'art. 35 d.P.R. 33 del 1987, ossia quelle delle chiese cattedrali o dichiarate di rilevante interesse storico o artistico, amministrano sovente beni di proprietà del Fondo Edifici di Culto (FEC).

A questo proposito, merita ricordare che, nel FEC, istituito dalla l. 20 maggio 1985, n. 222 e già qualificato da questo Consiglio di Stato *“ente-organo”*, ovvero *“organo dello Stato con personalità giuridica”* (cfr. Cons. Stato, sez. III, parere 7 marzo 1989, n. 265) sono confluiti i beni del Fondo per il culto e di tutti gli altri fondi di religione ai quali era stata affidata la gestione del patrimonio confiscato agli enti morali e agli ordini religiosi, soppressi dalle cosiddette leggi eversive dell'Asse ecclesiastico. Un organo-ente, dunque, la cui amministrazione, sottoposta alle norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato (cfr. art.56, l. n.222 del 1985), è affidata al Ministero dell'interno che attualmente la esercita tramite la Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto incardinata presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, mentre a livello territoriale l'amministrazione dei beni FEC spetta alle prefetture. FEC che, pur

autofinanziandosi in parte, usufruisce anche di un contributo annuale dello Stato e di contributi straordinari, fra i quali quelli tratti dal 5 per mille dell'Irpef, essendo stato riconosciuto dal Ministero della Cultura fra i soggetti ammessi a beneficiarne.

Ne consegue che, per le fabbricerie che amministrano beni di proprietà del FEC o di altre amministrazioni pubbliche, questo Consiglio di Stato ritiene sia agevolmente riscontrabile la condizione richiesta, dall'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, dell'esercizio di attività di produzione di servizi a favore delle amministrazioni pubbliche se non di gestione di servizi pubblici, nei casi in cui tali attività si estendano anche alla gestione di complessi museali o più ampiamente di istituti e luoghi della cultura oltre che del culto.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Sezione ritiene che alle fabbricerie che rispondano alle due condizioni richieste dall'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, ossia abbiano un bilancio superiore a 500.000 euro e amministrano beni di proprietà del FEC o di altre pubbliche amministrazioni, si applichino gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013, limitatamente alle attività di tutela, conservazione, gestione, valorizzazione e fruizione di tali beni, perciò stesso qualificabili anche come attività di pubblico interesse.

Né a diverse conclusioni inducono le modifiche recentemente apportate dall'art. 9 della l. 25 febbraio 2022, n. 15, di conversione del d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, "*Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*", al d.lgs. 3 luglio 2017, n.117, recante il "*Codice del Terzo settore*" e al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, di "*Revisione della normativa in materia di impresa sociale, a norma dell'art.1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n.106*".

Per effetto di tali modifiche integrative all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 117 del 2017 e all'art.1, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 2017, anche le fabbricerie, accanto ai già previsti enti religiosi civilmente riconosciuti, possono essere oggi riconosciute fra i soggetti del terzo settore e possono altresì acquisire la qualifica di impresa sociale, limitatamente alle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 117 del 2017 e alle attività di impresa di interesse generale *ex art. 2* del d.lgs. n. 112 del 2017, sempre che si uniformino alle condizioni poste dagli artt. 4, comma 3, e 3, comma 3, dei rispettivi decreti, ossia, e fra il resto, adottino per tali attività un regolamento, in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata, in cui si recepiscano, "*ove non diversamente previsto e in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti*", le norme di disciplina previste per i corrispondenti soggetti nonché costituiscano, per lo svolgimento di tali attività, un patrimonio destinato, con scritture contabili separate.

L'attrazione delle fabbricerie nell'ambito del Terzo settore, che si differenzia nettamente, nella logica del principio di sussidiarietà orizzontale, rispetto alla pubblica amministrazione (come

sottolineato dall'art. 4 del Codice del Terzo settore, adottato con il d.lgs. n. 117 del 2017), potrebbe invero revocare in dubbio la tesi della perdurante ascrivibilità di tali enti al diverso ambito della *“disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, recata dal d.lgs. n. 33 del 2013, ancorché nella forma residuale e attenuata di cui all'art. 2-bis, comma 3, del testé richiamato decreto legislativo.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, il nuovo, possibile, scenario di riferimento che il legislatore ha in tal modo reso disponibile alle fabbricerie, di per sé, non incide, in termini antinomici, sui requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dall'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013 perché alle associazioni, fondazioni e agli enti di diritto privato, e dunque anche alle fabbricerie che versino nelle condizioni sopra indicate da questo Consiglio, si applichino, in quanto compatibili, e *“limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea”*, gli obblighi attenuati di trasparenza da esso previsti.

Emerge indubbiamente, osserva il Collegio, un'area di parziale sovrapposizione tra i due insiemi di disposizioni ora esaminati (quello di cui all'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, in quanto genericamente riferito anche alle *“associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici”*, e quello, da ultimo novellato, del codice del Terzo settore), con la conseguenza che per le fabbricerie, che sceglieranno di essere annoverate fra gli enti del Terzo settore o di assumere la qualifica di imprese sociali, la convivenza delle “vecchie” e delle “nuove” norme potrebbe tradursi in un concorso di adempimenti, pur parzialmente convergenti nella direzione delle medesime finalità di garantire adeguati strumenti di trasparenza e di *accountability*. Sarebbe pertanto utile, ad avviso del Collegio, assicurare un miglior coordinamento tra i riferiti complessi normativi, funzionale a un contenimento dei *regulatory burdens* a carico dei soggetti privati.

Appare pertanto utile, in quest'ottica, rimettere le suesposte considerazioni alle valutazioni del Governo, anche ai sensi dell'articolo dell'art. 58 del Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, di cui al r.d. 21 aprile 1942, n. 444, a mente del quale *“Quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo”*.

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere della Sezione.

Agli effetti dell'articolo 58 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444, dispone la trasmissione di copia del parere alla Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

L'ESTENSORE

Carla Barbati

IL PRESIDENTE F/F

Paolo Carpentieri

IL SEGRETARIO

Maria Grazia Salamone