



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno XV - n. 2-2020  
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

30



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno XV – n. 2-2020  
Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore fondatore*  
Mario Tedeschi †

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto†, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

Parte I

SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni

G.B. Varnier

G. Dalla Torre†

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,  
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

### *Comitato dei referees*

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

#### *Direzione e Amministrazione:*

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Sito web: [www.pellegrinieditore.it](http://www.pellegrinieditore.it)

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

#### *Direzione scientifica e redazione*

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80134

Tel. 338-4950831

E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

#### *Classificazione Anvur:*

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

# Diritto e Religioni

## Rivista Semestrale

Abbonamento cartaceo annuo 2 numeri:  
per l'Italia, € 75,00  
per l'estero, € 120,00  
un fascicolo costa € 40,00  
i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Abbonamento digitale (Pdf) annuo 2 numeri, € 50,00  
un fascicolo (Pdf) costa, € 30,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente link: <https://www.pellegrineditore.it/singolo-articolo-in-pdf/>

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:  
Luigi Pellegrini Editore  
Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrineditore.it](mailto:info@pellegrineditore.it)

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:  
– versamento su conto corrente postale n. 11747870  
– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena  
– acquisto sul sito all'indirizzo: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

L'Archivio degli indici della Rivista e le note redazionali sono consultabili sul sito web: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

# *Il Consiglio di amministrazione del Fondo edifici di culto: natura e composizione*

## *The Board of Directors of the “Fondo edifici di culto”: nature and composition*

ANDREA BETTETINI

### RIASSUNTO

*Prendendo le mosse dal regime giuridico del Fondo edifici di culto, l'articolo si sofferma in maniera specifica sulla composizione, competenze e capacità di agire del suo “Consiglio di amministrazione”; per concludere che esso ha funzione meramente consultiva (comunque non vincolante), e non gestoria e di amministrazione attiva, e il proprio parere sarà assunto al procedimento come atto istruttorio*

### PAROLE CHIAVE

*Fondo edifici di culto, Consiglio di amministrazione, natura giuridica*

### ABSTRACT

*Starting from the legal regime of the “Fondo edifici di culto”, the article focuses specifically on the composition, competences and capacity to act of its ‘Administrative Board’; concluding that it has a purely advisory function (in any case not binding), and not a management or active administration function, and its opinion will be taken into the proceedings as a preliminary act*

### KEY WORDS

*Fondo edifici di culto, Administrative Board, Legal status*

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Sulla natura del Fondo edifici di culto: profili storico-giuridici – 3. Il Consiglio di amministrazione del Fondo edifici di culto: nomina e composizione – 4. Il Consiglio di amministrazione del Fondo edifici di culto: competenze e attribuzioni – 5. Conclusioni sulla qualificazione giuridica del Consiglio di amministrazione*

## *1. Premessa*

Il Fondo edifici di culto (Fec) costituisce un ente pubblico la cui finalità

principale, come si evince dall'art. 58 della l. 20 maggio 1985, n. 222, consiste nella conservazione, restauro, tutela e valorizzazione degli edifici di culto appartenenti al Fondo stesso; ai sensi dell'art. 57 della suddetta legge il Ministro dell'Interno, legale rappresentante dell'ente, è "coadiuvato" nella sua attività di gestione da un Consiglio di amministrazione, da lui stesso nominato. In questo mio scritto analizzerò dapprima il regime giuridico del Fec, per poi soffermarmi in maniera specifica sulla composizione, competenze e capacità di agire del suo "Consiglio di amministrazione". Tutto ciò al fine di una corretta qualificazione giuridica di tale Consiglio di amministrazione.

La qualificazione, il dare certezza giuridica e unitarietà formale e sostanziale a un insieme di elementi che, in sé considerati, di tale rilevanza giuridica non godrebbero, coinvolge invero importanti problematiche di diritto sostanziale e processuale. A seconda della qualificazione di cui sarà oggetto, a un ente sarà applicata una disciplina (ad es. quella sugli enti ecclesiastici) piuttosto che un'altra (quella di diritto comune); oppure ancora, sarà sottoposto alla giurisdizione amministrativa (se considerato quale "pubblico") o a quella dell'A.G.O. (se si accerta la sua natura di ente "iure privatorum").

Ed è norma di corretta ermeneutica giuridica che per qualificare un ente bisogna guardare non alla sua formale qualificazione, bensì alla sua struttura essenziale quale normativamente concepita e sancita dal legislatore, nonché alle attività e alle finalità da esso effettivamente svolte e perseguite.

È questa è la logica che si ritrova anche alla base della regolamentazione di enti in rapporto organico con la Chiesa cattolica, quale novellata dagli accordi del 1984, nonché nei confronti degli enti religiosi afferenti alle confessioni diverse dalla cattolica e che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato. È noto infatti che, a tenore della l. n. 222/1985 (nonché delle leggi di approvazione delle intese con le confessioni una volta dette di minoranza), uno dei requisiti fondamentali per il riconoscimento della personalità giuridica di un insieme di tipo associativo, fondazionale o istituzionale sorto in un rapporto di immedesimazione con la confessione religiosa, è dato dal fine di religione o di culto, fine la cui valutazione deve essere effettuata in base al parametro dell'attività effettivamente svolta dall'ente<sup>1</sup>.

Individuate pertanto le strutture operative dell'organo in questione, potremo risalirne alla natura, e vedremo come in realtà (anticipo qui alcune delle mie conclusioni) il Consiglio del Fec, nonostante la qualifica attribuitagli dalla legge, non sia in senso stretto organo di amministrazione attiva.

---

<sup>1</sup> Potranno infatti essere riconosciuti come enti ecclesiastici solo quelli che svolgono in modo costitutivo ed essenziale attività di culto, cura delle anime, formazione del clero, scopi missionari, catechesi (art. 16 l. n. 222/1985, lett. a), restandone invece escluse quelle di assistenza, beneficenza, istruzione, educazione, cultura (art. 16 l. n. 222/1985, lett. b).

## *2. Sulla natura del Fondo edifici di culto: profili storico-giuridici*

Il r.d. legislativo 7 luglio 1866, n. 3036 – Legge sulla soppressione delle corporazioni religiose e sull’asse ecclesiastico, istituì il Fondo per il Culto, ente dotato di autonomia patrimoniale e gestionale, e destinato a succedere nei diritti e obblighi della *Cassa ecclesiastica* piemontese. Tale ente era tenuto a provvedere agli obblighi su di esso gravanti con un proprio patrimonio, costituito da beni immobili, dalla rendita corrispondente al reddito degli enti ecclesiastici soppressi (dalle l. 29 maggio 1855, n. 878; 7 luglio 1866, n. 3036; 15 agosto 1867, n. 3848; 19 giugno 1873, n. 1402), nonché dai censi, canoni, livelli, decime e altre prestazioni provenienti dai detti enti soppressi.

Il Fondo conservò peraltro presso di sé la proprietà degli edifici sacri aperti al culto ritenuti necessari alle esigenze spirituali della popolazione, e parte dei complessi conventuali annessi a tali edifici<sup>2</sup>. Le rimanenti parti di convento furono concesse alla pubblica fruizione, mediante la loro cessione in proprietà ai Comuni e alle Province, che si impegnavano a utilizzarli per fini di pubblica utilità; oppure furono devolute al Demanio dello Stato, che le vendette per il tramite di aste pubbliche a norma degli art. 10 ss. della l. n. 3848/1867.

Il Fondo per il Culto, incardinato fino al 1932 nel Ministero della Giustizia e degli Affari di culto e poi, da tale anno, nel Ministero dell’interno (cfr. art. 1 r.d. 20 luglio 1932, n. 884), ebbe essenzialmente il compito di provvedere all’erogazione delle pensioni ai membri delle corporazioni religiose disciolte, e della congrua ai parroci, per sovvenire gli ufficiali ecclesiastici titolari di benefici divenuti insufficienti per un dignitoso sostentamento. Dovendo provvedere con le sue rendite a soddisfare i citati compiti istituzionali, il Fondo, per quanto riguarda la gestione degli edifici di culto rimasti nella sua proprietà, ritenne più opportuno affidarne l’uso e la gestione ordinaria e straordinaria alle stesse amministrazioni comunali e provinciali cui il Fondo aveva ceduto la proprietà dei conventi.

L’Accordo del 15 novembre 1984 fra Stato italiano e Chiesa cattolica (l. 20 maggio 1985, n. 206) e la correlativa l. 20 maggio 1985, n. 222, dopo aver abrogato le norme concernenti l’erogazione dei supplementi di congrua (art.

---

<sup>2</sup> La capacità del Fondo di culto di possedere “uti dominus” beni immobili fu definita dalla Suprema Corte di Cassazione del Regno, 27 marzo 1890, in *Rivista di Diritto ecclesiastico* 1890, p. 332 (ivi il Fondo per il Culto è qualificato “domino diretto dei beni già appartenenti ad enti ecclesiastici”). In dottrina si veda ARTURO CARLO JEMOLO, *L’amministrazione ecclesiastica*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di VITTORIO EMANUELE ORLANDO, Società Editrice Libreria, Milano, 1916, p. 171 ss.; PIO SABBATINI, *La manutenzione delle chiese ex conventuali conservate all’uso del culto*, in *Rivista di Diritto ecclesiastico*, 1900, p. 513 ss. Sui problemi connessi alla personalità giuridica del Fondo per il culto, cfr. SILVESTRO PETTINATO, *La personalità giuridica del Fondo per il culto e la questione della proprietà ecclesiastica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1976, p. 173 ss.

51), hanno statuito la soppressione dal 1 gennaio 1987 del Fondo per il culto e del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma (art. 54). A decorrere dalla stessa data sono sopresse anche le Aziende speciali di culto, variamente denominate, e aventi scopi di culto, di beneficenza e di religione, gestiti dalle Prefetture.

Il patrimonio dei fondi e delle Aziende speciali, menzionate nell'art. 55 delle norme cit., oggetto della soppressione a decorrere dal 1 gennaio 1987, è ora riunito in patrimonio unico, denominato Fondo edifici di culto, il quale succede in tutti i rapporti attivi e passivi dei fondi, aziende e patrimoni anzidetti. Conseguentemente, il patrimonio del Fec è formato dai beni immobili e mobili provenienti da detti enti, oltre che dai patrimoni (e oneri) della Basilica di San Francesco di Paola a Napoli, della Cappella Palatina annessa al palazzo ex reale di Palermo, e della chiesa di San Gottardo annessa al palazzo ex reale di Milano (per quanto gli edifici continuino ad appartenere agli enti che ne sono proprietari)<sup>3</sup>.

La normativa di derivazione pattizia ha dunque previsto la creazione di un nuovo ente pubblico ai sensi dell'art. 11 c.c., la cui finalità principale, come si evince dall'art. 58 della l. n. 222/1985 e come ho accennato in apertura, consiste nella conservazione, restauro, tutela e valorizzazione degli edifici di culto appartenenti al Fondo stesso<sup>4</sup>. Esso deve peraltro provvedere anche agli oneri derivanti dai patrimoni ad esso imputati, e a quelli connessi agli assegni vitalizi del clero palatino<sup>5</sup>, nonché agli oneri che gravano su di esso in quanto successore nei rapporti passivi di alcuni fondi, aziende e patrimoni ad esso preesistenti.

Il Fondo edifici di culto ha personalità giuridica attribuitagli dalla legge<sup>6</sup>,

---

<sup>3</sup> Cfr. artt. 68 e 69 l. n. 222/1985.

<sup>4</sup> L'insieme delle chiese appartenenti al Fondo Edifici di culto si può consultare nel sito del Ministero dell'Interno: <https://archiviodigitalefec.dlci.interno.it/fec/chiese> (9 febbraio 2021). Si evidenzia come siano di proprietà del Fondo alcune delle chiese italiane più note per il loro valore storico e artistico, quali a Firenze: Santa Croce; a Roma: Santa Maria in Ara Coeli, la Basilica dei SS. Giovanni e Paolo al Celio, Santa Maria sopra Minerva, Santa Francesca Romana e Santa Maria del Popolo; in provincia di Rieti, a Fara Sabina, l'Abbazia di Farfa; a Napoli: Santa Chiara, con l'annesso Monastero, San Domenico Maggiore, e San Gregorio Armeno; a Palermo: l'Abbazia di San Martino delle scale, Santa Maria dell'Ammiraglio (più conosciuta come la chiesa "della Martorana"), e del Gesù-Casa Professa; a Catania la chiesa di San Francesco all'Immacolata e di Santa Lucia in Adrano; a Bologna: San Domenico, e il Corpus Domini; in provincia di Padova, a Teolo, la chiesa dell'Abbazia di Praglia.

<sup>5</sup> Con eccezione di quelli posti a carico della Presidenza della Repubblica a norma degli artt. 67, 69 e 70 della l. n. 222/1985.

<sup>6</sup> Come è stato rilevato in dottrina, questo costituisce un primo e unico esempio di persona giuridica pubblica sorta non per autonomia e sola volontà dello Stato, ma in seguito a un impegno bilaterale giuridicamente vincolante per le Parti contraenti: FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XIII ed. a cura di GAETANO LO CASTRO e ANDREA BETTETINI, Zanichelli, Bologna, 2020, p. 100; Id., *Appunti sulla natura giuridica e sul patrimonio del Fondo edifici di culto*, in *Il diritto ecclesiastico* 108 (1997), I, p. 297 ss. Si vedano altresì GIUSEPPE DALLA TORRE, *Fondo edifici di culto*, in *Enc. giur. Treccani*,



ed è amministrato, in quanto ente pubblico<sup>7</sup>, in base alle norme che regolano le gestioni patrimoniali dello Stato con i privilegi, le esenzioni e le agevolazioni fiscali ad esse riconosciuti (art. 56 l. n. 222/1985). In questo senso, il Fondo edifici di culto non può essere considerato in senso tecnico un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, in quanto è stato sì creato da una legge di derivazione pattizia (la ricordata l. n. 222/1985, art. 56 in partic.) e persegue in senso lato una finalità di culto, ma è privo di quel collegamento organico con l'autorità ecclesiastica che dell'ente ecclesiastico costituisce requisito essenziale<sup>8</sup>.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 56 e 57 della l. n. 222/1985, il Fec è pertanto un ente-organo attivo, ossia un organo dello Stato con personalità giuridica autonoma<sup>9</sup>, il cui legale rappresentante è il Ministro dell'interno, che è coadiuvato da un Consiglio di amministrazione.

Il Fondo è amministrato dal Ministero dell'Interno per mezzo della Direzione Centrale per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto, diretta da un Prefetto, inserita nel Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione; e dagli Uffici Territoriali di Governo – Prefetture in sede periferica (art. 57 l. n. 222/1985). Il prefetto provvede invero all'ordinaria amministrazione dei beni del Fondo esistenti nella provincia e alla riscossione dei crediti<sup>10</sup>.

Il Fondo ha un proprio bilancio consuntivo e preventivo, redatti secondo i principi contenuti nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, e approvati dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli

---

XIV, Ist. Enciclopedia italiana, Roma, 1999; SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 229.

<sup>7</sup> Cfr. Cons. St., Sez. III, 7 marzo 1989, n. 265, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1990/I, p. 161, ai sensi del quale il Fondo edifici di culto costituisce un "organo dello Stato, dotato di personalità giuridica, che si distingue per quanto riguarda la legale rappresentanza e la capacità giuridica e per l'ampliamento della sfera di interessi imputabili all'organizzazione qualificata come persona".

<sup>8</sup> Cfr. ANDREA BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, nel *Commentario al Codice Civile* diretto da FRANCESCO D. BUSNELLI, II ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 40 ss. e dottrina ivi cit. Dall'art. 7 dell'Accordo del 18 febbraio 1984 si può invero evincere che il primo requisito che un ente canonico deve possedere per poter essere riconosciuto agli effetti civili è la sua erezione (ovvero costituzione, come recita l'art. 1 della l. n. 222/1985), o approvazione da parte dell'autorità ecclesiastica competente. Ancora una volta, non diversamente dalla legislazione del 1929 (art. 31 Concordato e art. 7 regolamento di attuazione della l. 848 del 27 maggio 1929, adottato mediante r.d. 2 dicembre 1929, n. 2262), si richiede un collegamento organico con l'autorità ecclesiastica, ai fini di evitare il riconoscimento come ente ecclesiastico di un istituto che di ecclesiale poco possiega.

<sup>9</sup> Cfr. in tal senso il richiamato parere n. 265 del 1989 del Consiglio di Stato, nonché la Relazione della Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato) su *La gestione del "Fondo edifici di culto"*, approvata con Deliberazione 3 luglio 2017, n. 8/2017/G, cap. II, § 5 (p. 22) (su cui cfr. ANDREA BETTETINI, *Riflessioni sulla Relazione (2017) della Corte dei conti circa la gestione del "Fondo edifici di culto"*, pubblicato nel fascicolo n. 3-4/2018 della *Rivista della Corte dei conti*, pp. 441-453).

<sup>10</sup> Cfr. art. 32 d.P.R. n. 33/1987.

stessi sono trasmessi dal Ministro dell'interno alle commissioni parlamentari competenti per materia, rispettivamente entro il termine di presentazione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge del rendiconto. Il conto consuntivo è trasmesso anche alla Corte dei conti<sup>11</sup>.

### *3. Il Consiglio di amministrazione del Fondo edifici di culto: nomina e composizione*

Come appena ricordato, ai sensi dell'art. 57 della l. n. 222/1985 il Ministro dell'Interno, legale rappresentante dell'ente, è "coadiuvato" nella sua attività di gestione da un Consiglio di amministrazione, da lui stesso nominato.

Analizzo ora, in logica successione, il procedimento di nomina del Consiglio di amministrazione; le sue competenze e poi, alla luce della prospettiva ermeneutica appalesata in premessa, la qualificazione giuridica del Consiglio medesimo.

L'art. 57 della l. n. 222/1985 prevede che la nomina del Cda del Fec spetti al Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno. Ma la l. 12 gennaio 1991, n. 13, nel rideterminare in modo tassativo le competenze del Presidente, non riporta tra queste la nomina del Consiglio di amministrazione del Fondo edifici di culto. Si stabilisce altresì (art. 2) che il Ministro sino ad allora considerato proponente, diviene decidente. Pertanto nel caso specifico il Ministro dell'interno, da autorità che formulava al Presidente della Repubblica la proposta di nomina, diviene autorità competente a emanare il decreto relativo<sup>12</sup>.

Il Consiglio è composto da un Presidente, designato dal Ministro dell'interno; dal Direttore centrale per gli Affari dei Culti e per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto; da due componenti designati dal Ministro dell'interno; da un componente designato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; da un componente designato dal Ministro per i beni e le attività culturali; e infine da tre componenti designati dalla Conferenza episcopale italiana (CEI). Pertanto, accanto a un componente necessario (il Direttore centrale per gli Affari dei Culti e per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto), la legge prevede per gli altri membri un procedimento complesso di nomina, che passa attraverso una previa designazione. È evidente che, nel caso di mem-

---

<sup>11</sup> Cfr. art. 52 l. 222/1985 come modificato dall'art. 3 c. 2 lett. A d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90.

<sup>12</sup> Cfr. in tal senso il decreto di nomina del Cda del Fec per il quadriennio 2019-2022, emanato (una volta esplicitamente richiamata in premessa la l. n. 13/1991) in data 9 agosto 2019 dal Ministro dell'interno: [http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/decreto\\_ministro\\_fec\\_componenti\\_cda.pdf](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/decreto_ministro_fec_componenti_cda.pdf).

bri di designazione da parte del Ministro dell'Interno, designazione e nomina coincidono così da aversi, di fatto, la figura giuridica della nomina-scelta (non era così nel regime previgente alla l. n. 13/1991, quando alla designazione ministeriale seguiva la nomina presidenziale); invece, negli altri casi la nomina è atto successivo alla necessaria designazione. Quest'ultima è da parte o di un altro organo dello Stato apparato (Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; Ministro per i beni e le attività culturali) ovvero da parte della Conferenza Episcopale italiana.

I membri designati dai detti Ministeri e dalla CEI durano in carica quattro anni e non possono essere immediatamente confermati più di una volta<sup>13</sup>.

Mentre la designazione da parte statale non presenta particolari problematiche, qualche critica potrebbe sollevare (e di fatto ha sollevato) la designazione da parte di un organo esterno all'apparato statale di membri di un consiglio di amministrazione di un ente pubblico, potendo vedersi in ciò un attentato alla sovranità e indipendenza dello Stato; o comunque un'indebita interferenza ecclesiale negli *interna corporis* dell'autorità civile; o addirittura una mancanza del rispetto del principio di non identificazione delle strutture organizzative dello Stato con una specifica religione, inteso quale presupposto essenziale del principio di laicità<sup>14</sup>.

Va detto innanzitutto che tale posizione muove da una preconcetta e ormai superata identificazione fra i concetti di "pubblico" e di "statale".

Il fenomeno religioso appare infatti come l'unico fattore sociale in relazione a cui lo Stato si definisce incompetente, a cagione della sua aconfessionalità. E pertanto lo Stato non può offrire un "servizio pubblico statale" in quest'ambito, ma può solamente cooperare con le confessioni religiose perché queste attendano alle necessità religiose delle persone, ferma comunque restando la libertà religiosa come diritto riconosciuto al singolo, a prescindere dall'integrazione di questi in una struttura confessionale.

Come ha affermato la nostra Corte costituzionale, il principio di laicità, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta Costituzionale della Repubblica, "implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 26 d.P.R. n. 33/1987. Il medesimo articolo specifica che, se viene meno entro il quadriennio un componente del Consiglio il nuovo componente resta in carica sino al compimento di tale quadriennio. Inoltre, in caso di assenza o di impedimento del presidente, le relative funzioni sono esercitate dal direttore generale degli affari dei culti (ora per gli Affari dei Culti e per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto). Le funzioni di segretario sono svolte da un funzionario della carriera direttiva amministrativa dell'Amministrazione civile dell'interno con qualifica non superiore a vice prefetto e non inferiore a direttore di sezione, nominato con decreto del Ministro dell'interno.

<sup>14</sup> GERARDO BIANCO, *Osservazioni sulla disciplina del Fondo edifici di culto*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1997, pp. 833-866.

ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”<sup>15</sup>. Il principio supremo di laicità non comporta pertanto un atteggiamento di neutralità negativa da parte dello Stato, ma anzi lo obbliga a un comportamento positivo, un atteggiamento non di indifferenza, ma di favore nei confronti del fenomeno religioso, e di garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà religiosa in un sistema di pluralismo religioso.

Pertanto, ormai sorpassata una concezione statalista del diritto e dell’ordinamento, per comprendere la natura (pubblica o privata) di una prestazione bisogna guardare se nel concreto, nell’ottica del destinatario della prestazione, essa costituisca adempimento di un dovere posto nell’interesse generale. Nel qual caso non solo l’agente –ancorché non statale, e magari di tendenza- ha svolto un’attività pubblica, in quanto ha perseguito un interesse generale; ma bisogna altresì considerare che aveva il dovere di svolgerla per conseguire il bene comune della società.

In definitiva, superando l’impostazione della scuola tedesca del diritto pubblico, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria, si deve ormai affermare che un servizio pubblico può anche essere svolto da organismi o da singoli non appartenenti alla P.A.<sup>16</sup>, in quanto il servizio può assumere rilevanza pubblicistica senza che vi sia un nesso necessario e diretto con lo Stato apparato o con gli altri soggetti componenti la Repubblica e con le loro estrinsecazioni autoritarie. In tal modo la funzione pubblica è svincolata da una qualifica soggettiva, divenendo di rilevanza pubblica non solo ciò che promana da un soggetto pubblico *stricto sensu*, ma anche quanto concorre al bene della società.

Alla luce di ciò si comprende come, nel caso di specie, sfumi la differenza fra designazione tecnica e designazione di interessi che pure nella normalità caratterizza questi processi di nomina; ove per la prima i rappresentanti devono possedere una competenza tecnica, giuridica o amministrativa adeguata alle specifiche caratteristiche della carica da ricoprire e all’attività svolta dall’ente, azienda, istituzione ecc., cui la nomina si riferisce, nonché agli obiettivi che il rappresentato si propone di raggiungere attraverso la partecipazione; mentre per la seconda i rappresentanti unicamente raffigurano la volontà e gli interessi del rappresentato, a prescindere da una loro qualificazione tecnica.

Infatti i rappresentanti della CEI da un lato sono evidentemente portatori

---

<sup>15</sup> Sent. n. 203 del 12 aprile 1989.

<sup>16</sup> Vedi sul punto FRANCESCO DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura dell’interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli dell’amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 321-348.

di un interesse, quello della confessione religiosa cattolica; ma tale interesse ha una sua specifica rilevanza pubblica che, per il mezzo delle procedure e della necessaria attività tecnica, contribuisce a produrre deliberazioni “per la promozione dell’uomo e il bene del Paese” come recita l’art. 1 dell’Accordo di modificazione del Concordato (l. 121 del 25 marzo 1985).

Da questo punto di vista, è innegabile il ruolo della libertà religiosa nella formazione di quel flusso comunicativo che, dalla sfera pubblica informale, secondo il modello deliberativo, giunge all’alveo della sfera pubblica amministrativa attraverso l’opera dei principi formali dello Stato di diritto. In base a questo processo, il potere comunicativo, alla cui formazione contribuiscono gli orientamenti religiosi presenti nelle singole società, trasformato in potere amministrativo, è fonte di legittimità delle decisioni politiche e dello loro traduzioni giuridiche. Ciò significa che il modello della democrazia deliberativa attribuisce chiaramente un ruolo politico alla religione come risorsa per la creazione di un senso comune. Del resto, il discorso religioso è strutturalmente in grado di articolare efficacemente le intuizioni morali che più corrispondono alle esigenze di una convivenza civile nello spazio democratico.

La presenza di rappresentanti della CEI trova peraltro una sua giustificazione e un suo fondamento in altri due presupposti.

Innanzitutto, il Fec è sì ente pubblico che però, come ho sopra ricordato, è nato quale frutto di un accordo fra Chiesa e Repubblica italiana, ed è pertanto in armonia con lo spirito della Costituzione, in particolare in accordo con la bilateralità aperta da essa assunta come linea guida delle relazioni fra ordine politico e ordine religioso, la presenza di un organo “misto” perché ognuna delle parti, lo Stato e la Chiesa, possa adeguatamente rappresentare i propri interessi, temporali e spirituali rispettivamente. In particolare, ciò consente che i beni del Fec siano effettivamente adoperati per la loro finalità, quella di culto, la cui organizzazione compete alla sola autorità ecclesiastica, essendo lo Stato privo di ogni competenza in tal senso.

Come è stato rilevato in dottrina<sup>17</sup>, la collaborazione tra enti (anche esponenziali di autorità sovrane) si può esprimere certamente in moduli procedurali (quindi in schemi di condotta fondati sul dialogo la cooperazione), ma altresì in moduli strutturali (di tipo prettamente organizzativo). In questa prospettiva il diritto amministrativo presenta gli esempi della partecipazione procedimentale degli enti pubblici (nei procedimenti gestiti da altri enti); degli accordi organizzativi e di programma; delle conferenze di servizio; dell’istituzione di organi di

---

<sup>17</sup> Si veda STEFANO TARULLO, *Il Fondo edifici di culto ed i suoi beni visti dall’amministrativista. Analisi strutturale e funzionale*, in *Diritto e religioni*, 1, 2010, p. 202.

natura collegiale<sup>18</sup>. In definitiva, anche alla luce dei principi espressi dal d.lgs. 127 del 30 giugno 2016, la partecipazione all'esercizio del potere consiste nella rappresentazione di fatti e di interessi propri del soggetto, dei quali l'Amministrazione non può non tenere conto ai fini della decisione finale.

Che vi siano rappresentanti della CEI in seno al Cda del Fec è altresì motivato dalla collaborazione istituzionale fra Stato e Chiesa in tema di tutela del patrimonio culturale<sup>19</sup>. L'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama<sup>20</sup>, dopo aver proclamato in modo programmatico che la Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico, statuisce che, al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti si sarebbero impegnati a concordare le opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche. Fermo restando che la tutela del patrimonio storico e artistico è di spettanza della Repubblica ai sensi degli art. 9 e 117 Cost., si è stabilito non un trasferimento di competenze normative dalla legge dello Stato a una fonte diversa di origine pattizia, la quale avrebbe peraltro comportato la non ulteriore applicabilità della legge stessa; ma si sono volute delineare le modalità di un necessario coordinamento fra entità che, a titolo diverso, vantano competenze altrettanto diverse su un medesimo oggetto.

Il Codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) determina peraltro (art. 9), con disposizione nella sua sostanza già presente (art. 19) nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e ora abrogato<sup>21</sup>, che per i beni culturali di interesse religioso, appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le Regioni provvedono, con riferimento alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità.

---

<sup>18</sup> Cfr. soprattutto artt. 14 ss. l. 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>19</sup> Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti sulla natura giuridica e sul patrimonio del Fondo edifici di culto* cit., p. 305.

<sup>20</sup> Il principio della cooperazione tra Stato e Chiesa lo ritroviamo pure nelle intese stipulate ai sensi dell'art. 8, comma 3 Cost. con le altre confessioni religiose (il cui patrimonio storico e artistico, da un punto di vista meramente quantitativo, è comunque di gran lunga inferiore rispetto a quello rapportabile alla Chiesa cattolica). Si veda ad es. art. 17, l. 11 agosto 1984, n. 449 (Tavola Valdese); art. 34, l. 22 novembre 1988, n. 516 (Chiese cristiane avventiste); art. 26, l. 22 novembre 1988, n. 517 (Assemblee di Dio in Italia); art. 17, l. 8 marzo 1989, n. 101 (Unione delle Comunità ebraiche); art. 18, l. 12 aprile 1995, n. 116 (Unione cristiana evangelica battista); art. 16, l. 29 novembre 1995, n. 520 (Chiesa evangelica luterana); art. 12, l. 30 luglio 2012, n. 126 (Ortodossi); art. 21, l. 28 giugno 2016, n. 130 (Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai).

<sup>21</sup> Ma vedi già art. 8, l. 1 giugno 1939, n. 1089, che prevedeva un accordo fra autorità statale e autorità ecclesiastica a tutela delle esigenze di culto, quando si fosse trattato di "cose appartenenti ad enti ecclesiastici".

Ancora una volta, si ribadisce la libertà di organizzazione della Chiesa cattolica (e non diversamente delle altre confessioni religiose) in un ambito, quello dell'esercizio del culto, su cui lo Stato non può vantare competenza alcuna. E questo ancorché la clausola di cooperazione prevista dalla legge, come pure dall'Accordo fra Stato e Chiesa, sia limitata ai beni di proprietà di enti ecclesiastici, e non si estenda invece, come sarebbe più logico, anche ai beni appartenenti a privati o a enti non ecclesiastici come il Fec, comunque destinati al culto. Infatti non solo la competenza della autorità canonica si fonda, essenzialmente, sulla destinazione dei beni al culto pubblico ai sensi del combinato disposto dei can. 1210 e 1213 del Codice di diritto canonico, e non sul titolo di proprietà<sup>22</sup>. Ma altresì l'art. 831 c.c. prevede una vera "servitù di diritto pubblico"<sup>23</sup>, tale per cui gli edifici del culto cattolico, anche se appartenenti a privati, non possono essere sottratti dalla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, sino a che la destinazione stessa non sia venuta meno in conformità alle leggi che li riguardano<sup>24</sup>.

Fermo restando che accordi in questa materia possono essere raggiunti anche con confessioni che non abbiano una previa relazione di tipo pattizio con lo Stato, il Codice dei beni culturali e ambientali altresì prevede che siano osservate le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con l. 25 marzo 1985, n. 121<sup>25</sup>, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'art. 8, comma 3 Cost. Accordi che, come noto, determinano una disciplina dei beni culturali di interesse religioso che va oltre un semplice riconoscimento della libertà di culto, per costituire un vero *corpus* per certi aspetti speciale rispetto alle norme ordinarie, giustificato

---

<sup>22</sup> Can. 1210 – In loco sacra ea tantum admittantur quae cultui, pietati, religioni exercendis vel promovendis inserviunt, ac vetatur quidquid a loci sanctitate absonum sit. Ordinarius vero per modum actus alios usus, sanctitati tamen loci non contrarios, permittere potest.

<sup>23</sup> Can. 1213 – Potestates suas et munera auctoritas ecclesiastica in locis sacris libere exercet.

<sup>24</sup> ANTONIO VITALE, *L'art. 831 comma 2 c.c.*, in *Giustizia civile*, 1, 1974, pp. 602-629; MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, V ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 271.

<sup>25</sup> Si può pertanto correttamente sostenere che il patrimonio ecclesiastico è "quel complesso di diritti su beni materiali che l'ordinamento statale riconosce all'autorità ecclesiastica per il raggiungimento dei suoi fini": MARIO PETRONCELLI, *Il patrimonio ecclesiastico*, I, Giuffrè, Milano, 1940, p. 21.

<sup>26</sup> Ben poco rilievo era dato ai beni culturali nel Concordato del 1929. Con una norma (art. 33) confluita nella sua sostanza anche nell'Accordo del 1984 (art. 12, comma 2), si affermava che "è riservata alla Santa Sede la disponibilità delle catacombe esistenti nel suolo di Roma e delle altre parti del territorio del Regno, con l'onere conseguente della custodia, della manutenzione e della conservazione. Essa può quindi, con l'osservanza delle leggi dello Stato e con la salvezza degli eventuali diritti di terzi, procedere alle occorrenti escavazioni ed al trasferimento dei corpi santi".

dal fatto che i beni in oggetto, che tendono a soddisfare un interesse giuridicamente protetto, sono beni d'interesse pubblico, diversi sia da quelli pubblici propriamente detti, sia da quelli privati.

Si tratta anche in questa ipotesi di una forma espressiva della partecipazione negoziata alla legislazione così tipica del diritto contemporaneo, in cui è sempre più comune che si faccia assegnamento sulla collaborazione e sulla autonomia delle diverse soggettività sociali (ordini professionali, sindacati, confessioni religiose ecc.) per emanare l'assetto regolamentare che in qualche modo le riguarda, e per perseguire un "bene comune". In una prospettiva di sussidiarietà, lo Stato si impegna con leggi e altri provvedimenti ad adeguare le sue risposte ai bisogni reali della collettività, e a sua volta ricerca la collaborazione dei destinatari per assolvere talune funzioni sociali e politiche che, da solo, non sarebbe in grado di adempiere. A ragione il Codice dei beni culturali e del paesaggio parla al riguardo ed esplicitamente di "servizio privato di utilità sociale" per riferirsi agli istituti e luoghi di cultura che appartengono a soggetti privati e che sono aperti al pubblico (art. 101). O ancora, definisce la valorizzazione di beni culturali ad iniziativa privata quale "attività socialmente utile", riconoscendone "la finalità di solidarietà sociale" (art. 111).

Le differenti modalità di conseguimento di uno stesso risultato non modificano infatti il regime giuridico quando questo sia direttamente collegato con il destinatario delle prestazioni.

#### *4. Il Consiglio di amministrazione del Fondo edifici di culto: competenze e attribuzioni*

Delineati i profili attinenti alla formazione del Consiglio di amministrazione del Fec, ne identifico ora le competenze, quali normativamente statuite.

L'art. 57 della l. n. 222/1985 nel suo ultimo comma prevede che "Le attribuzioni del consiglio di amministrazione sono determinate con apposito regolamento". In realtà, tale regolamento specifico non è mai stato emanato, ed è utile al riguardo il riferimento a un altro regolamento, non specifico del Fec, ma relativo agli enti religiosi; mi riferisco al Regolamento di attuazione della l. n. 222/1985, approvato con d.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, quale modificato dal d.P.R. 1 settembre 1999, n. 337.

A norma dell'art. 27 del suddetto d.P.R. n. 33/1987, sono infatti sottoposti al Consiglio di amministrazione del Fec, oltre agli atti indicati da disposizioni di leggi e di regolamenti, anche:

a) i progetti di bilancio preventivo e le proposte di variazione in corso di esercizio;



b) i programmi di massima concernenti la conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione del patrimonio;

c) gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione;

d) la determinazione, nei casi specificati non previsti dalla legge<sup>26</sup>, delle modalità e delle misure delle liquidazioni e affrancazioni;

e) le determinazioni relative alle peculiari ipotesi previste in materia di alienazioni, assegni vitalizi e spese;

f) ogni altra questione sulla quale il Ministro dell'interno ritenga opportuno sentire il consiglio stesso.

L'attività del Cda pare al riguardo meramente consultiva, di indirizzo e di controllo preventivo amministrativo, e non deliberativa ed esecutiva. La legge è chiara nella sua letteralità quando afferma<sup>27</sup> che "l'amministrazione del Fondo edifici di culto è affidata al Ministero dell'interno, che la esercita a mezzo della Direzione generale degli affari dei culti<sup>28</sup> e, nell'ambito provinciale, a mezzo dei prefetti". E che il Ministro, legale rappresentante del Fec, è meramente "coadiuvato" dal suddetto Consiglio<sup>29</sup>. L'attività di amministrazione attiva è pertanto imputabile al solo Ministro, le cui scelte nell'ambito del corretto esercizio dell'attività gestoria, per la migliore allocazione dei fattori di produzione, al fine del perseguimento dell'interesse generale di cui è portatore, rientrano, analogamente alle scelte effettuate da qualunque altro soggetto pubblico, nella sfera della discrezionalità insindacabile<sup>30</sup>.

Altrettanto chiara è la norma di chiusura dell'art. 27 del d.P.R. n. 33/1987 (comma 1, lett. f), lì ove afferma la competenza del Cda su "ogni altra questione sulla quale il Ministro dell'interno ritenga opportuno sentire il consiglio stesso". In forme ben conosciute al diritto, la norma di chiusura costituisce anche la chiave ermeneutica dell'articolato che la precede<sup>31</sup>, e pertanto l'e-

---

<sup>26</sup> Si vedano gli artt. 61, 62 e 63 l. n. 222/1985.

<sup>27</sup> Art. 57, comma 1 l. n. 222/1985.

<sup>28</sup> Tale direzione è stata ora soppressa e sostituita dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione istituito ai sensi dell'art. 1 lett. c del d.P.R. 398 del 7 settembre 2001, che ha pure istituito (art. 5, comma 2), all'interno del Dipartimento, la Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto, ora sostituita dalla Direzione centrale Affari dei Culti e per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto.

<sup>29</sup> Art. 57, comma 2 l. n. 222/1985.

<sup>30</sup> Naturalmente, qualora sia individuabile una cattiva gestione da parte degli amministratori (in quanto esercitata in violazione di regole di buona amministrazione, con un uso distorto dei poteri e delle attribuzioni affidategli), psicologicamente connotata da dolo o colpa grave, doveroso sarà l'intervento dell'organo pubblico titolare del potere d'azione per il risarcimento dei danni erariali.

<sup>31</sup> Nel diritto della Chiesa abbiamo l'esempio del can. 1752, ai sensi del quale "In causis translationis applicentur praescripta canonis 1747, servata aequitate canonica et prae oculis habita salute animarum, quae in Ecclesia suprema semper lex esse debet". L'ultimo canone del Codice, accanto a

spressione normativa “sentire” suggerisce la conclusione che anche in relazione alle funzioni descritte nelle lettere da *a* a *e* della ora ricordata norma regolamentare il consiglio non adotti atti aventi natura provvedimentoale, ma sia interpellato per rendere dei meri pareri, soprattutto di natura valutativa del progetto di azione amministrativa; di coordinamento, per contemperare più interessi pubblici; e di controllo preventivo, in specie per quanto concerne gli atti di amministrazione straordinaria<sup>32</sup>.

Tali pareri poi risultano senz'altro obbligatori, come si deduce dall'*incipit* dell'art. 27 d.P.R. n. 33/1987 che usa il tempo presente del modo indicativo (“sono sottoposti”), formula sintattica propria utilizzata dal legislatore per indicare la doverosità commissiva ovvero omissiva di un'azione<sup>33</sup>. L'ottenimento del parere del Consiglio costituisce pertanto una fase predecisoria essenziale del procedimento deliberativo di competenza ministeriale, e la mancata acquisizione comporta l'invalidità dell'atto per violazione di legge. Sulla scorta delle predette osservazioni, alla luce dell'art. 21 octies comma 1 l. n. 241/90, e richiamando la tassonomia delle funzioni del Cda del Fec, si osserva che gli atti del Ministero, se emanati omettendo l'acquisizione del parere del Cda, si appalesano forieri di illegittimità, e pertanto implicano l'annullabilità dell'azione amministrativa sul parametro del vizio di violazione di legge.

Non solo; per quanto concerne l'attività di diritto privato del Fondo, versata in specie nei rapporti negoziali di compravendita, l'omissione del parere ne determina la nullità ai sensi dell'art. 1418 comma 1 c.c., che prevede la nullità degli atti privatistici per violazione delle norme imperative e la sindacabilità innanzi al giudice ordinario. Invero, sia l'art. 57, comma 2 l. n. 222/1985, sia l'art. 27 del d.P.R. n. 33/1987 sono indubbiamente di natura imperativa e in-

---

una disposizione prettamente tecnica attinente la rimozione dei parroci, pone una *Lex suprema*, ermeticamente impegnativa di tutto il *corpus*, direttiva ineludibile, chiamata a guidare la vita giuridica nella Chiesa: la salvezza dell'anima di tutti e di ognuno.

<sup>32</sup> La l. n. 222/1985 non prevede in maniera esplicita la costituzione di un ufficio o servizio di revisione e controllo interno per il Fec, che tuttavia potrebbe (e dovrebbe) essere utilmente istituito secondo le norme generali sull'autorganizzazione dei ministeri ai sensi dell'art. 7 (Sistema di misurazione e valutazione della performance) del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Non è pertanto espressamente previsto un sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale e organizzativa quale strumento rivolto allo sviluppo del processo di programmazione e controllo, per migliorare il sistema di individuazione e comunicazione degli obiettivi e a verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti, e così rafforzare l'*accountability* e le responsabilità a diversi livelli gerarchici. Al riguardo, potrebbero senz'altro trovare applicazione le Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance (SMVP) stabilite nel dicembre 2017 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, che indica alle amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia, come declinare i SMVP nella maniera più funzionale alle proprie esigenze organizzative: <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-01-2018/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della>.

<sup>33</sup> Si veda STEFANO TARULLO, *Il Fondo edifici di culto*, cit., p. 194.

derogabile, in quanto riportanti norme pubblicistiche, quindi preordinate alla tutela di un interesse pubblico.

Ma se tali pareri sono obbligatori, non vuol dire che siano vincolanti, anzi nel caso lo si esclude dato che, per il Consiglio di Stato, un parere, ancorché obbligatorio, risulta vincolante solamente nell'ipotesi in cui la legge preveda espressamente l'obbligo di uniformazione (totale o parziale) del soggetto richiedente<sup>34</sup>. E nel caso qui in esame la norma (sia quella primaria, sia quella secondaria) nulla prevede al riguardo. Pertanto il Ministro dell'Interno (e per lui la Direzione centrale Affari dei Culti e per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto e, nell'ambito provinciale, i prefetti<sup>35</sup>) è tenuto sia a richiedere al Cda i pareri obbligatori, sia a tenerne conto, e anche in questo caso solo in maniera motivata può provvedere in difformità. Invero, per pacifico riconoscimento anche giurisprudenziale, ragioni di trasparenza amministrativa postulano che l'orientamento contrario a quello espresso dall'organo legale consultivo impegna in modo particolare l'ente sul piano motivazionale, richiedendosi adeguata giustificazione del dissenso nell'atto amministrativo conclusivo del procedimento ausiliato, pena il verificarsi di un comportamento arbitrario esprimente un eccesso di potere.

Inoltre, al fine di rendere celere il procedimento su pareri obbligatori, la l. n. 241/1990 all'art. 16, comma 1, stabilisce che gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni debbono rilasciare i pareri a loro obbligatoriamente richiesti entro venti giorni dal ricevimento della richiesta. L'inutile decorrenza del termine, o la mancata richiesta di integrazioni istruttorie, fanno sorgere in capo all'amministrazione deliberante la facoltà di procedere anche in assenza del parere in relazione ai pareri obbligatori come nel nostro caso (con l'eccezione dei pareri adottati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini).

---

<sup>34</sup> Cons. Stato, Sez. I, 12 gennaio 2005, n. 12054 (su cui cfr. S. Tarullo, *Il Fondo edifici di culto*, cit., p. 194).

<sup>35</sup> Come è stato evidenziato in dottrina (S. Tarullo, *Il Fondo edifici di culto*, cit., p. 194-195), le competenze decisorie dei prefetti, di cui all'art. 32, comma 1 del d.P.R. n. 33/1987, sono limitate all'adozione degli atti di ordinaria amministrazione dei beni del Fondo situati nella Provincia (emanazione degli atti concessori, stipula delle locazioni) e alla riscossione dei crediti, da riversare trimestralmente al Dipartimento per le libertà civili. E poiché tali competenze non sembrano presentare punti di contatto con quelle demandate all'attenzione del Consiglio di amministrazione dall'art. 27, parrebbe da escludere in radice la stessa possibilità, per il prefetto, di avvalersi della consulenza consiliare. Non dimeno, qualora siffatti punti di contatto dovessero affiorare (ad esempio qualora un atto di ordinaria amministrazione del bene dovesse manifestare una qualche interferenza con i "programmi di massima concernenti la conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione del patrimonio" di cui alla lett. b) dell'art. 27), sarà sempre possibile accedere al parere del Cda per il tramite della Direzione Centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto, come nella prassi accade.

### 5. Conclusioni sulla qualificazione giuridica del Consiglio di amministrazione

In conclusione, nonostante la qualifica, il Consiglio di amministrazione del Fondo edifici di culto ha funzione meramente consultiva (comunque non vincolante), e non gestoria e di amministrazione attiva, e il proprio parere sarà assunto al procedimento come atto istruttorio; il Consiglio collabora (“coadiuva” come afferma l’art. 57, comma 2 l. n. 222/1985), con il Ministro dell’interno al fine della soluzione di questioni tecnico-giuridiche e interpretative, con un’attività idonea a illuminare preventivamente e a corroborare sul piano della legalità e correttezza operativa l’organo assistito nello svolgimento della propria azione amministrativa sulle materie normativamente statuite.

Naturalmente tale attività può riguardare anche l’opportunità stessa di prendere una decisione e, in tal caso, sembra svolgere più una funzione di amministrazione attiva che consultiva; e non si esclude, come è prassi di molti organi consultivi, che nelle materie di propria competenza il Consiglio di amministrazione del Fec possa formulare proposte, finalizzate all’acquisizione di elementi di conoscenza da mettere a disposizione dei decisori istituzionali.

Le particolari competenze del Consiglio ne giustificano peraltro la composizione, con riferimento specificamente alla presenza di tre consiglieri designati dalla Conferenza Episcopale Italiana. Posto invero che la finalità dell’ente consiste nella conservazione, restauro, tutela e valorizzazione degli edifici di culto appartenenti al Fondo stesso; e che lo Stato non ha, e non può avere competenza sul culto, ne consegue la necessaria collaborazione istituzionale anche attraverso moduli strutturali<sup>36</sup> con chi tale competenza abbia, ossia la confessione religiosa, nel caso quella cattolica (la presenza nel Consiglio di amministrazione di membri designati dalla sola CEI e non da altre confessioni si giustifica sia con il fatto che le rendite dell’ente sono prodotte da patrimoni che hanno tratto la loro prima origine dall’eversione di beni ecclesiastici cattolici nel sec. XIX, sia con il fatto che l’ente si occupa degli edifici del culto cattolico e non degli edifici delle altre confessioni religiose).

---

<sup>36</sup> Con riferimento alla conferenza di servizi (ma i principi espressi si possono riferire a ogni forma di collaborazione istituzionale) la Consulta ha stabilito che tale struttura è finalizzata alla realizzazione del principio di buon andamento della PA ex art. 97 Cost. in quanto «assume, nell’intento della semplificazione e accelerazione dell’azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l’interesse pubblico primario e prevalente»: Corte Cost., sentenza n. 313 dell’11 novembre 2010.