

*Nuovo Concordato tra lo Stato e la Chiesa Cattolica.
Dieci anni dopo.
Tentativi di ricostruzione sistematica.*

Il 18 febbraio 1984 furono sottoscritti tra il Governo italiano e la Segreteria di Stato Vaticana gli accordi di revisione del Concordato Lateranense.

Sarebbero, poi, entrati nel nostro ordinamento, dopo lo scambio degli strumenti di ratifica e l'approvazione del Parlamento, con la legge 25 marzo 1985 n. 121.

Quegli accordi rimettevano ad una Commissione Paritetica, istituita contestualmente, la formulazione delle norme da sottoporre all'approvazione delle Alte Parti, concernenti due materie, tradizionalmente difficili e complesse: la disciplina degli enti ecclesiastici e la revisione degli impegni finanziari dello Stato per il sostentamento del clero.

La Commissione poté esaurire i propri lavori nei termini previsti e le norme, consegnate al Governo e alla Santa Sede, furono approvate con Protocollo firmato il 15 novembre 1984 e, dopo la ratifica dei rispettivi organi competenti, divennero, nel nostro ordinamento, la legge 20 maggio 1985 n. 222.

Sono, quindi, passati dieci anni dallo storico Accordo di revisione e, nonostante qualche polemica ricorrente, si può dire che l'impatto con la complessa realtà italiana, sul fronte dello Stato e su quello della Chiesa Cattolica, sia stato ampiamente positivo.

Il Concordato del 1929, pur con gli indubbi meriti di aver chiuso la cosiddetta "questione romana" e di aver ricondotto la pace religiosa nel

nostro Paese, era considerato da tutti ormai ampiamente superato e fortemente in contrasto con i principi di laicità dello Stato e di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sanciti dalla Carta Costituzionale, nonché con i principi di libertà di coscienza, accolti dal Concilio Vaticano II.

Peraltro la Costituzione Repubblicana con l'art. 7, approvato nell'Assemblea Costituente a larga maggioranza (anche la componente comunista votò a favore), aveva non solo richiamato i Patti Lateranensi come strumento di disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa Cattolica in Italia, ma accolto il principio di regolamentazione pattizia delle relazioni Stato-confessioni religiose, diverse da quella cattolica (art. 8).

Si è risolto così positivamente uno dei temi storici che ha animato, fin dal risorgimento, il dibattito sui rapporti fra Stato e Chiesa: da un lato, si sosteneva, infatti, il principio della separazione (libera Chiesa in libero Stato), dall'altro, quello delle intese e dei concordati.

Non si dice che la soluzione accolta valga per sempre e non possa, invece, essere rimessa in discussione con il mutare delle situazioni storiche e con il naturale sviluppo degli eventi.

Ma bisogna aver consapevolezza che non si tratta tanto di liberare lo stato dai lacci clericali, come si sostiene radicalmente da una parte, o di liberare la chiesa dai vincoli politici, come affermano i radicali dell'altra parte, perché esistono buoni e cattivi concordati, come esistono buoni e cattivi regimi di separazione (piuttosto anticlericale quello francese, molto più valido, nell'esperienza storica, quello statunitense).

Certo è che in Italia il potenziale di conflittualità tra Stato e Chiesa è sempre stato molto elevato e, come anche di recente ha affermato uno dei protagonisti laici delle trattative (il Prof. Carlo Cardia), "un buon concordato assicura maggiore stabilità giuridica e politica, che non un regime di separazione. Nel primo caso per cambiare una norma ratificata a livello bilaterale con il Vaticano e, quindi, di valore internazionale, occorre un processo lungo e complicato. Nel secondo ogni nuova maggioranza parlamentare può dare il via a cambiamenti legislativi in materia e provocare continuamente tensioni e motivi di scontro".

Del resto il principio pattizio si è andato consolidando in Italia dopo gli accordi di revisione, rendendo possibile così l'attuazione dell'art. 8 della Costituzione.

Intese importanti sul riconoscimento degli enti religiosi, sui matrimoni confessionali, sulle attività assistenziali e sanitarie degli enti delle

varie confessioni sono stati stipulati con la Tavola Valdese (21 febbraio 1984), con l'Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (il 29 dicembre 1986), con le Assemblee di Dio in Italia (29 dicembre 1986) e, più di recente, con l'Unione delle Comunità Israelitiche italiane. Alcune di queste intese hanno riguardato anche il concorso dei cittadini al sostentamento dei pastori delle diverse religioni, secondo il principio della libera partecipazione di tutti alle scelte e del sostegno strumentale dello Stato alle attività degli enti religiosi e al mantenimento degli ecclesiastici che vi si dedicano.

Sicchè - si può dire - il modello delineato dalla Carta Costituzionale si è andato rafforzando dopo gli accordi di revisione.

Non sono mancate, come abbiamo accennato, discussioni anche polemiche sugli aspetti più delicati delle relazioni tra Stato e Chiesa, ma molte di esse sembrano oggi sopite anche per l'intervento chiarificatore e sostanzialmente equilibrato della Corte Costituzionale.

Ci si riferisce in primo luogo all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche.

L'accordo di revisione (art. 9) ha risolto, com'è noto, la delicata questione, con la garanzia dello Stato, sul presupposto del valore della cultura religiosa e tenuto conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, di continuare "ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado".

Tuttavia, "nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento... senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione".

Il punto controverso, nella fase attuativa di un principio articolato per mantenere gli equilibri dei differenti interessi in discussione, dopo la cosiddetta intesa Falcucci - Poletti sulle modalità e gli orari dell'insegnamento della religione, si è incentrato sulla considerazione se la materia debba considerarsi facoltativa o curricolare e, quindi, se vada messa fuori dell'orario come materia suppletiva o dentro lo stesso perché, in caso contrario, porterebbe di fatto alla discriminazione degli alunni che scelgono l'ora di religione.

La Corte Costituzionale, con decisioni equilibrate (12 aprile 1989 n. 203 e 14 febbraio 1991 n. 13) ha riconosciuto la legittimità dell'insegna-

mento della religione cattolica e la non obbligatorietà di un'attività alternativa, ammettendo così l'uscita anticipata o l'ingresso ritardato per gli alunni che di tale insegnamento non intendono avvalersi.

C'è da dire, inoltre, che le famiglie e gli alunni italiani hanno sostanzialmente convalidato la scelta pattizia, se è vero che la percentuale dei c.d. "avvalentisi" non è mai scesa al di sotto del 90%, così contribuendo, in buona misura, ad attenuare gli accenti polemici e - soprattutto dopo le sentenze della Corte - a sopire un dibattito spesse volte incentrato, fin troppo, su formalismi o su aspetti secondari o marginali.

Altra materia storica del sistema concordatario è quella matrimoniale, regolata anche dalle intese con altre confessioni religiose.

Su di essa ha disposto l'art. 8 dell'accordo di revisione, recependo i principi del riconoscimento degli effetti civili dei matrimoni contratti secondo le norme del diritto canonico (s'intende, a determinate condizioni) e della dichiarazione di efficacia nella Repubblica Italiana delle sentenze di nullità dei matrimoni pronunciate dai Tribunali Ecclesiastici, secondo un procedimento analogo alla delibazione delle sentenze straniere nell'ordinamento italiano.

Sostanzialmente risolta la questione dello scioglimento del matrimonio, con la formula, per la verità discutibile e formalistica, della "cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio", su cui le Alte Parti non sono tornate a discutere, il problema sorto si è concentrato sulla giurisdizione o meno del giudice italiano a giudicare sulla invalidità dei matrimoni canonici trascritti, dopo che - sul punto - si era pronunciata in senso positivo la Corte di Cassazione (Cass. Sez. Un. 13 febbraio 1993 n. 1824).

I problemi giuridici non erano, a questo proposito, di poco conto, non solo sull'interpretazione da dare alle norme concordatarie, bensì in ordine alla stessa individuazione del diritto dal quale il matrimonio canonico trascritto agli effetti civili è retto ed in base al quale deve essere giudicato.

La Corte Costituzionale ha, di recente, eliminato ogni incertezza sul punto (Corte Cost. 1 dicembre 1993 n. 421) con la riaffermazione del principio che il giudice naturale del matrimonio canonico, trascritto agli effetti civili, è solo il giudice ecclesiastico.

Su altri versanti, mentre è stato riassicurato il servizio di assistenza religiosa alla polizia e ai corpi assimilati, si è provveduto, anche con rego-

lamentazioni locali (come ad esempio in Toscana) a garantire l'assistenza religiosa negli ospedali e nelle strutture assistenziali, si è confermata la presenza di religiosi nelle case di pena e nell'esercito, rispettivamente come cappellani delle carceri e cappellani militari, di recente (2 dicembre 1993) si è conclusa l'intesa per riconoscere gli effetti civili ai titoli di studio rilasciati dalle facoltà ecclesiastiche approvate dalla Santa Sede.

Manca, invece, l'accordo per la tutela del patrimonio storico ed artistico che, secondo l'art. 12 dell'atto di revisione, deve contenere "disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso, appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche", nonché "la conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche" degli enti ed istituzioni ecclesiastiche.

Problemi certamente di non poco conto, ove si rilevi l'importanza e l'imponenza del patrimonio culturale ecclesiastico in Italia, contenuto nelle Chiese, nei Conventi e nelle sedi delle diverse istituzioni ecclesiastiche.

Da un lato si pone, infatti, la questione di un'adeguata fruibilità alla generalità dei cittadini nel rispetto delle tradizioni, del culto e dell'accesso alle sedi ecclesiastiche, dall'altro lo sforzo finanziario per la conservazione e la esposizione di beni di singolare importanza per la cultura e la storia del popolo italiano.

Ma la parte più innovativa dell'Accordo di Revisione ha riguardato indubbiamente la disciplina degli enti e, più ancora, quella, sotto diversi profili ad essi collegata, concernente il sostentamento del clero.

L'elaborazione materiale delle norme è stata frutto di un lavoro intenso, durato sei mesi, della Commissione Paritetica nominata congiuntamente il 18 febbraio 1984 dallo Stato e dalla Santa Sede, della quale chi scrive ha avuto l'onore di far parte.

La materia degli enti ecclesiastici costituì già nella elaborazione del Concordato del 1929 una parte consistente della trattativa. Oltre agli articoli del Concordato vero e proprio, lo Stato italiano dedicò al tema la legge 27 maggio 1929 n. 848 (disposizioni sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili di patrimoni destinati a fini di culto) e il relativo regolamento di attuazione, approvato con R.D. 2 dicembre 1929 n. 2262.

Del resto durante il discorso tenuto dal Segretario di Stato Vaticano, Card. Casaroli, nel momento in cui le Alte Parti si scambiavano il protocollo del 15 novembre 1984, veniva espressamente evocata non solo la

memoria storica della rilevanza degli enti ecclesiastici nella concreta realtà del nostro paese, ma anche il permanente significato che ad essi la Chiesa continua ad attribuire, non tanto per la specifica finalità di religione e di culto, bensì "per esplicitare quell'ampia attività caritativa, di assistenza e beneficenza, di istruzione, educazione e cultura che costituisce una quasi naturale integrazione e irradiazione della sua missione spirituale".

Senza soffermarsi in modo specifico su quale fosse la disciplina del 1929 in materia, si può dire che nel nuovo ordinamento essa risulta definita con più precisione e chiarezza.

L'indirizzo dato dalle Alte Parti in materia è contenuto, peraltro, dall'art. 7 n. 2 dell'Accordo di Revisione, ove - dopo aver fatta salva la personalità giuridica degli enti ecclesiastici che ne sono attualmente provvisti - si afferma che la Repubblica Italiana continua a riconoscere la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi sede in Italia, "i quali abbiano finalità di religione e di culto".

Inoltre lo stesso Accordo del 18 febbraio 1984 sancisce, in via generale, la libertà della Chiesa di svolgere attività diverse da quelle che lo Stato considera di religione e di culto.

Questo è riconosciuto, da un lato, con enunciazioni di carattere generale, che assumono il significato di principi solennemente proclamati: "la Repubblica Italiana riconosce alla Chiesa Cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa di evangelizzazione e di santificazione" (art. 2); dall'altro, con indicazione indiretta, ma assolutamente esplicita, proprio in sede di definizione degli enti ecclesiastici: "le attività diverse da quelle di religione e di culto svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime" (art. 7 n. 3, secondo comma).

Avendo presenti i principi richiamati, le norme approvate hanno teso a definire quegli enti, in cui il fine di religione e di culto si presume, perché è stata ritenuta coincidente la concezione degli ordinamenti dello Stato e della Chiesa in merito.

Allora per gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, per gli istituti religiosi e i seminari non vi è bisogno di accertamento caso per caso per la loro qualificazione di enti ecclesiastici secondo il diritto comune, essendo invece esso scontato, e, conseguentemente, riducendosi in ordine ai medesimi fino a zero il margine di discreziona-

lità della pubblica amministrazione che attribuisce loro la personalità giuridica.

Si direbbe, nei casi indicati, che l'atto amministrativo diventa qui dovuto e quindi che l'attività dell'amministrazione è vincolata.

In tutti gli altri casi - e sono evidentemente la grande maggioranza della tipologia che l'ordinamento canonico può contemplare - per operare il riconoscimento della persona giuridica quale ente ecclesiastico, il fine di religione e di culto è accertato di volta in volta, in relazione alle diverse attività che l'ente medesimo esercita.

Si è spostato, pertanto, per la individuazione del fine, il punto di valutazione sull'attività che la persona giuridica esercita, secondo l'apprezzamento dato, per cui non rileva tanto l'enunciazione astratta degli obiettivi che il soggetto si propone di conseguire; quanto piuttosto la concreta azione che esso svolge nei diversi campi di intervento liberamente scelti.

L'accertamento dell'attività, tuttavia, dovrà comunque essere inteso a verificare i caratteri del fine di religione e di culto.

Esso dovrà essere "costitutivo ed essenziale" dell'ente, anche se non esclusivo e potrà accompagnarsi al perseguimento di altri scopi e in particolare potrà essere "connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico".

Le nuove norme si sono spinte fino a definire le attività che sono di religione e di culto, distinguendole da quelle che tali non lo sono.

Era un compito non facile, anche se - come appare logico - rientrando in quella stretta correlazione di cui si è detto, per la quale la finalità si evidenzia attraverso l'esercizio di una certa attività.

Tale determinazione ha corrisposto alle esigenze di "dare ulteriore certezza alle procedure del riconoscimento e alla condizione giuridica degli enti ecclesiastici", limitando così la discrezionalità dell'amministrazione che opera il riconoscimento, per tutelare insieme la libertà della Chiesa e gli interessi dello Stato.

Allora è stato più agevole definire le attività di religione e di culto come "quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi e all'educazione cristiana".

Più difficile, invece, è stato definire le attività diverse da quelle di religione e di culto, soprattutto, dal punto di vista della Chiesa, che riven-

dicava la sua missione anche nel campo della carità e della educazione.

Ma ha finito per prevalere l'orientamento storico e, in fondo, il vincolo derivante dallo stesso dettato dell'art. 7 n. 2 dell'Accordo di revisione.

Sono state così classificate come attività diverse da quelle di religione e di culto "quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro".

Il nuovo sistema si può, quindi, dire risulta molto più preciso in punto di riconoscimento degli enti ecclesiastici. L'attività di istruzione scolastica, quella di assistenza e di beneficenza di per sé escludono il carattere ecclesiastico di un ente.

Solo l'ente che avrà le caratteristiche sopra evidenziate potrà ottenere il riconoscimento e, nel quadro delle sue finalità primarie, svolgere anche attività di assistenza, beneficenza ed istruzione scolastica.

Invece, in via ordinaria e prevalente, attività di assistenza, beneficenza e di istruzione scolastica possono essere liberamente svolte da enti, istituzioni, associazioni e fondazioni, che - pur aventi la natura di persone giuridiche canoniche o, comunque, collegate con realtà cristiane - non abbiano i ricordati requisiti per il loro riconoscimento come enti ecclesiastici.

In questo caso tali istituzioni potranno avvalersi delle nuove possibilità offerte dall'art. 10 delle nuove norme (cioè, persona giuridica privata con riconoscimento di eventuali collegamenti statutari con l'autorità ecclesiastica), oppure potranno assumere gli schemi giuridici tipici dell'ordinamento italiano, che garantisce a tutti i cittadini la libertà di assistenza (art. 34 Costituzione) e la libertà di educazione (art. 33 Costituzione).

Ma di tutte le questioni che si possono ricomprendere sotto la generica classificazione dei "beni ecclesiastici" quella che, nel lungo processo di revisione del Concordato lateranense, è apparsa la più complessa e che, quindi, ha richiesto più ampia elaborazione ha riguardato indubbiamente il sistema di remunerazione del clero.

Sul punto l'art. 7 n. 6 dell'Accordo di revisione del 18 febbraio 1984, nel rinviare alla Commissione Paritetica, enuncia soltanto il tema dell'attività della Commissione medesima, dando ad essa mandato "per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici".

Nessuna indicazione d'indirizzo è contenuta nel testo pattizio, sic-

ché sul punto - certo tra i più significativi dell'intera materia - la Commissione ha potuto lavorare senza condizionamenti normativi, se non quelli che derivassero dai principi generali degli ordinamenti giuridici a raffronto e - per la delegazione vaticana - dagli indirizzi dottrinali e pastorali del Concilio Vaticano II.

Prima del testo del 18 febbraio 1984, furono elaborati, nell'arco temporale che va dal 1976 al 1982, sei schemi o bozze di modificazione del Concordato lateranense. In nessuna di esse, tuttavia, possiamo rinvenire un qualche indirizzo che possa orientare verso la definizione dei nuovi impegni finanziari dello Stato nei confronti della Chiesa cattolica nel nostro paese.

Anzi le prime due bozze richiamavano espressamente il sistema dei benefici ecclesiastici, con un rinvio ad ulteriori accordi per regolare nuovamente la materia. La seconda bozza parlava di commissione mista. Si delineava, così, un sistema nella realtà statico, simile a quello uscito dai Patti lateranensi, ove l'idea della regolamentazione successiva era, nell'art. 30, 3° comma, del Concordato, soltanto enunciata.

La terza e la quarta bozza omettevano ogni riferimento al tema.

L'idea della Commissione paritetica nasce con la quinta bozza e si consolida con la sesta, per trovare, infine, definitivo accoglimento nell'art. 7 n. 6 dell'Accordo di revisione sottoscritto il 18 febbraio 1984.

La parte più consistente dei lavori della Commissione Paritetica è costituito dal nuovo sistema di sostentamento del clero, contenuto nel titolo II, il quale ricomprende gli articoli da 21 a 53.

Le Alte Parti hanno, con poche modifiche, accettato il testo predisposto, divenuto poi la legge 20 maggio 1985 n. 222.

Proprio per l'ampio margine di discrezionalità lasciato alla Commissione nella materia in esame, non possiamo sottostimare la complessità delle valutazioni da farsi per addivenire ad una soluzione che apparisse coerente con i molti principi implicati e soddisfacente per entrambe le delegazioni che avevano il compito di elaborarla.

La soluzione, cui si è pervenuti per soddisfare alla insopprimibile esigenza del materiale sostentamento del clero italiano, si fonda sostanzialmente sui principi del riconoscimento della libertà della Chiesa Cattolica e della leale e corretta collaborazione tra Stato e Chiesa.

Il primo presuppone, insieme alla piena libertà del ministero pastorale, anche la libera amministrazione dei beni ecclesiastici. L'obiettivo

poteva essere - ed è stato - raggiunto liberando i beni beneficiari dal controllo statale sugli atti di straordinaria amministrazione, e prima di tutto sulle alienazioni e i reinvestimenti.

Il secondo principio ha significato l'accettazione del concorso strumentale dello Stato nel reperimento, mediante l'apporto fondamentale dei fedeli cattolici, dei mezzi finanziari idonei agli obiettivi propri della Chiesa in Italia e primo fra tutti il sostentamento materiale dei sacerdoti, che prestano il proprio servizio in favore delle Diocesi.

Del resto lo Stato, dal canto suo, non poteva manifestare un totale disinteressamento per il problema - e di fatto non lo ha manifestato -, anche in considerazione del valore sociale del ministero svolto dal clero cattolico nel nostro Paese.

Si trattava di armonizzare i principi così individuati con il quadro costituzionale della Repubblica, il quale - come si è sopra detto - propone il regime pattizio nei confronti non solo della religione cattolica, ma anche delle altre confessioni religiose e riconosce, nel contempo, uguaglianza di trattamento ai cittadini, qualsivoglia sia la religione che essi professano, e alle confessioni religiose, come entità autonome, quasi privilegiate nella considerazione costituzionale del "fatto" religioso.

Ne è venuto fuori un sistema incrociato che si fonda su due distinti canali di finanziamento.

Il primo, esclusivamente diretto al sostentamento del clero, ricorre alle oblazioni volontarie dei fedeli indirizzate verso l'Istituto Centrale, costituito presso la Conferenza Episcopale Italiana, alla quale lo Stato concede, come apporto strumentale tendente alla incentivazione, la deduzione fiscale fino al tetto di L. 2.000.000 per ogni anno.

Il secondo canale di finanziamento si fonda sul trasferimento di una quota sul gettito annuale dell'Irpef, pari all'otto per mille, dallo Stato alla Chiesa Italiana in relazione alle scelte espresse ogni anno dai cittadini o verso scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale o a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica.

Come facilmente si può constatare, il sistema risulta aperto alle altre confessioni religiose, sulla base delle intese che con esse lo Stato Italiano potrà fare e che di fatto sono state, in successivi momenti, raggiunte con alcune di esse.

Il secondo canale di finanziamento, costituito - come detto - dalla

quota dell'otto per mille sul gettito annuale dell'Irpef, non ha finalità specifica o esclusiva a favore del sostentamento del clero italiano. Può essere indirizzato anche a tal fine, qualora si registri l'insufficienza dei redditi provenienti dai beni ex beneficiari concentrati negli Istituti Diocesani, nonché dalle entrate derivate dalle oblazioni dei fedeli.

Ma la Chiesa italiana si è impegnata con tale fonte di finanziamento a soddisfare anche le esigenze di culto della popolazione e a promuovere interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo.

La non trascurabile complessità del sistema, connessa ad adempimenti molteplici per la concentrazione dei beni ex beneficiari negli Istituti Diocesani e per i ritrasferimenti, soprattutto a favore delle Parrocchie e delle Diocesi, di quanti di essi siano ritenuti funzionali alle esigenze pastorali delle medesime, non devono far dimenticare i passaggi che la Commissione ha dovuto superare per addivenire alla formulazione delle nuove norme.

La individuazione e poi formulazione di un sistema che soddisfacesse le esigenze di sostentamento del clero italiano appariva oggettivamente non facile.

Gli elementi da tenere in conto, con sfumature e apprezzamenti diversi nelle due delegazioni, anche per il differente ruolo delle medesime e il diverso collegamento istituzionale, erano sostanzialmente di tre dimensioni.

Il primo elemento riguardava la tradizione storico-giuridica italiana, addirittura di risalenza medievale, fondata sull'istituto del "*beneficium ecclesiasticum*" e sull'integrazione da parte dello Stato, riconfermata dall'art. 30, 3° comma del Concordato lateranense, dell'insufficienza dei redditi dei benefici medesimi.

Il secondo dato di rilievo era costituito dalla soppressione delle associazioni religiose, iniziata nel XVIII secolo negli stati preunitari, prodotto di un fenomeno per molti versi complesso, che trovava la giustificazione razionale nella politica giurisdizionalista dei governi in carica.

Alla soppressione era conseguita l'eversione dell'asse ecclesiastico e la relativa concentrazione in fondi autonomi facenti capo all'organizzazione amministrativa dello Stato.

Le varie leggi preunitarie in materia erano state unificate nel nuovo

Stato italiano nel D.L. 7 luglio 1866 n. 3036, sulla soppressione delle corporazioni religiose in tutto il regno.

I beni incamerati furono largamente utilizzati per far fronte alle esigenze amministrative dello Stato unitario, specialmente per gli uffici decentrati della pubblica amministrazione e per le necessità dei Comuni e delle Province.

La questione non ha scarso rilievo, se ancora si afferma, specialmente sul versante di una certa opinione pubblica cattolica, che l'integrazione dei redditi beneficiari non è stata altro che una sorta di risarcimento per l'incameramento dei beni ecclesiastici, trovando quindi i mezzi erogati titolo giustificativo nell'avvenuta apprensione dei beni della Chiesa da parte dello Stato.

Infine il terzo elemento da tener presente, specialmente da parte della delegazione vaticana, era costituito dal nuovo clima esistente nella Chiesa, anche italiana, dopo il Concilio Vaticano II, dalla nuova coscienza ecclesiale, dal nuovo codice di diritto canonico.

Il Concilio in particolare ha trattato espressamente il rapporto del prete con i beni in genere, del modo di concepire ed amministrare i beni ecclesiastici e i beni provenienti dall'esercizio del ministero, del divieto di trattare l'ufficio ecclesiastico come occasione di guadagno e di impiegare il reddito che ne derivi per arricchire la propria famiglia.

E' poi naturale che il Vaticano II abbia richiamato il diritto dei presbiteri all'onesto sostentamento ed abbia sottolineato l'obbligo dei fedeli di concorrervi, dando indicazioni precise in materia di perequazione.

Su questi presupposti il Concilio si era espresso in modo chiaro sul beneficio ecclesiastico, in sé e come si era venuto storicamente articolando, con l'esplicita affermazione che esso "deve essere abbandonato o almeno riformato a fondo".

La revisione del sistema beneficiale era stata affidata alla Commissione incaricata di rivedere il Codice di diritto canonico.

Il nuovo Codice, entrato in vigore nel novembre del 1983, si è poi pronunciato in modo sobrio, ma puntuale e senza equivoci, sul superamento del sistema beneficiale (c. 1272) e sulla costituzione di un nuovo sistema per il sostentamento del clero, incentrato sugli "istituti diocesani" (c. 1274).

Gli elementi che precedono dovevano, peraltro, essere integrati da una serie di valutazioni di fatto sull'evoluzione del sistema in essere.

Esse si possono sintetizzare nelle seguenti considerazioni:

- a) il sistema benefici-congrue era nella realtà diventato una finzione. L'integrazione dello Stato operava, infatti, fino a raggiungere la rendita annua di L. 735.000, importo davvero di insufficiente valore per il fine suo proprio del sostentamento. In effetti la consistenza della congrua era data dal meccanismo dell'indennità integrativa speciale, che assiste gli stipendi degli impiegati dello Stato, e che se da un lato - nella fattispecie - aveva potuto soddisfare le esigenze del sostentamento, dall'altro aveva trasformato l'integrazione in un vero e proprio stipendio a favore dei preti congruati;
- b) il sistema dei controlli sugli atti di straordinaria amministrazione dei beni beneficiari, con l'obbligo del reinvestimento dei proventi delle alienazioni, aveva, per di più nel recente periodo di grandi trasformazioni economico-finanziarie, con lo spostamento della rendita dai beni immobili a quelli mobili (azioni, obbligazioni, titoli di stato ecc.), sostanzialmente sterilito il patrimonio ecclesiastico;
- c) la diminuzione del clero in Italia, specialmente dopo la fine della seconda guerra mondiale, aveva creato situazioni ambigue circa la copertura dei benefici vacanti;
- d) infine, la valutazione della tenuta del titolo storico (eversione dell'asse ecclesiastico) poteva dimostrare la fine, avvenuta o prossima, della equazione incameramento-integrazione a titolo risarcitorio e comunque il titolo storico si era andato attenuando nella stessa sensibilità della Chiesa italiana.

Su questo complesso quadro doveva essere calata la riforma.

In effetti le soluzioni teoriche non erano, poi, moltissime e su alcune di esse qualche riflessione fu fatta.

Si poteva, in primo luogo, congelare le congrue e trasferirle ad un sistema centrale, con successiva ripartizione, o periferico, come ad esempio agli istituti diocesani.

Era, in fondo, non una riforma, ma una razionalizzazione del sistema, in larga misura simile a quella escogitata per il periodo transitorio 1987-1989.

Tale eventuale nuovo assetto non avrebbe superato le difficoltà e le incongruenze generali della congrua, perché la soluzione finale, sempre ribadita dalla delegazione italiana, doveva lasciare inalterati gli elementi di un sistema integrativo, indirizzato e controllato. Conseguentemente

sarebbero rimasti i beni beneficiari, i relativi controlli e l'indirizzo del flusso verso i soli sacerdoti con cura d'anime e non di tutti coloro che prestano servizio in favore delle Diocesi.

Inoltre, in un periodo di politica economica che tendeva, quanto meno, ad attenuare le indicizzazioni, un sistema siffatto avrebbe impedito la rivalutazione automatica dei trasferimenti e di conseguenza avrebbe comportato una probabile perdita, in breve tempo, del loro valore reale.

Una seconda soluzione poteva tendere a spostare il titolo del sostentamento del clero da parte dello Stato da quello storico a quello sociale, dandosi così rilievo, secondo un apprezzamento che poteva in larga misura sfuggire al controllo della Chiesa italiana, alle funzioni svolte dai singoli sacerdoti.

Sarebbe stata, comunque, rinforzata la figura del prete dipendente dello Stato, che in ogni modo - per tante comprensibili ragioni - la delegazione vaticana voleva evitare.

Una terza soluzione poteva essere, infine, costituita dal versamento *una tantum* dallo Stato alla Chiesa italiana di una somma magari consistente, a titolo di liquidazione, lasciando poi che al sostentamento dei loro sacerdoti pensassero esclusivamente i fedeli cattolici, facendo a meno anche di apporti strumentali.

Gli inconvenienti di una simile soluzione apparivano davvero tanti: da quello dell'immagine creata dal versamento di grosse risorse, a quello della gestione delle somme introitate, a quello dell'incertezza assoluta di un sistema di sostentamento del clero senza nessun concorso dello Stato.

Ha prevalso così la soluzione prospettata.

Essa apparve equilibrata e prudente ad un tempo e soprattutto efficace sul piano dell'apprezzamento di principio. Si fonda, come abbiamo detto, sui principi della *libertas Ecclesiae* e della *sana cooperatio* ed è aperta al criterio della parità con le altre Confessioni religiose.

Quali i vantaggi?

Quelli apparenti, specialmente sul piano dell'apprezzamento di alcuni principi fondamentali, ci sembrano chiari.

In primo luogo, il nuovo sistema costituisce la fine della ingerenza in Italia dello Stato "*circa sacra*".

In secondo luogo, la soluzione adottata libera la Chiesa italiana da significativi condizionamenti, come quelli dello stipendio ai preti e del controllo sui beni ecclesiastici.

In terzo e fondamentale luogo, attua la perequazione e la comunione ecclesiale nel presbiterio, particolarmente raccomandata dal Concilio.

Infine, attiva un sistema di non insignificante valore, perchè fa partecipare i fedeli cattolici alla cura e al sostentamento dei propri sacerdoti.

A dieci anni di distanza si può dire che il sistema abbia nel suo insieme sostanzialmente funzionato.

Ha funzionato soprattutto per la devoluzione a favore della Chiesa Cattolica di gran parte del gettito dell'0,8 %, voluto dai cittadini contribuenti in misura superiore all'80% dell'intero.

Il che ha consentito l'afflusso di risorse importanti, con le quali la Chiesa ha provveduto da un lato al sostentamento di tutto il clero secolare italiano, estendendo il beneficio anche ai sacerdoti non parroci o non impegnati direttamente nella cura delle anime, dall'altro ha potuto contribuire efficacemente agli altri obiettivi previsti dal sistema, come la realizzazione di nuove chiese, l'attività caritativa orientata verso particolari bisogni della comunità nazionale e verso i paesi del terzo mondo.

Ha funzionato per la trasparenza del gettito e del suo investimento, resi pubblici attraverso dettagliati bilanci approvati annualmente dalla Conferenza Episcopale Italiana, il che non solo ha consentito che non si sollevassero riserve o critiche di scarsa chiarezza o di inadempienza, ma ha, altresì, garantito una devoluzione costantemente elevata del gettito a tal fine destinato.

Ha funzionato perché il clero italiano, in un primo tempo sospettoso del nuovo e preoccupato per il suo sostentamento, ha apprezzato la puntualità del sistema adottato e la razionalità dell'organizzazione per il recepimento dei dati e per l'erogazione delle risorse, messe in essere dall'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero.

Allo stesso clero va, poi, dato atto di aver compreso e condiviso il sistema della perequazione e della condivisione fraterna, la quale consente di dare una renumerazione dignitosa a tutti, anche se fortemente livellata verso il basso, in un quadro che ricomprende anche il cosiddetto alto clero (vescovi, vicari, direttori di uffici di particolare rilievo).

Il sistema ha invece funzionato meno per quanto riguarda le oblazioni volontarie dei fedeli, a cui lo Stato accorda la deduzione fiscale fino a L. 2.000.000 all'anno.

Esse dovevano costituire il nucleo più forte per derivare i mezzi per il sostentamento del clero.

Invece l'apporto è stato inferiore a 50 miliardi su base annua, quando ne sarebbero occorsi circa 350.

Ma sul punto la responsabilità è tutta dei fedeli cattolici italiani.

Conclusivamente, si può dire, dopo un periodo non lungo, ma certamente significativo, che l'Accordo di Revisione ha conseguito quasi tutti gli obiettivi che si era riproposti, soprattutto quello di adeguare alla Costituzione Repubblicana e alla Chiesa del post-concilio, norme assolutamente ormai superate e di ordinare i rapporti tra le Parti secondo principi di sovranità, libertà e pluralismo, pur nella riconfermata collaborazione, per la promozione dell'uomo e il bene del Paese.

MAURO GIOVANNELLI