

NOTE E COMMENTI

IL FINANZIAMENTO DELLA CHIESA IN ITALIA. EVOLUZIONE E PROSPETTIVE IN UNA OTTICA ECCLESIALE

GIUSEPPE BATURI

RIASSUNTO: L'articolo descrive le linee essenziali del finanziamento pubblico della Chiesa in Italia, delineato in seguito all'Accordo concordatario del 1984 e vincolato alla triplice finalità del sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale e di paesi del terzo mondo, esigenze di culto. In questi ultimi anni, la gestione delle somme derivanti dal sistema di finanziamento pubblico è spinto verso alcuni obiettivi di largo respiro. Anzitutto quello della solidarietà e della perequazione economica all'interno delle diocesi. Un'altra linea di sviluppo riguarda l'obiettivo della trasparenza e pubblicità della gestione economica della Chiesa, quale espressione del coinvolgimento costante di tutta la comunità.

PAROLE CHIAVE: Beni temporali, Finanziamento pubblico della Chiesa, Sovvenire, Sostentamento del clero, Trasparenza.

ABSTRACT: The article describes the essential features of public funding of the Church in Italy, outlined in terms of the 1984 agreement and restricted to three aims: maintenance of the clergy, charitable work in aid of the national community and the third world, running costs related to worship. In the last few years, monies coming from the system of public financing have been channelled towards a number of wide-ranging objectives. First and foremost, that of an equitable distribution and solidarity within dioceses. Another development objective regards transparency and the public understanding of the Church's management of its economic resources, as an expression of the active involvement of the whole community.

KEYWORDS: Temporal goods, Public funding of the Church, Financial support, Maintenance of the clergy, Transparency.

1. **L'**INTRODUZIONE dell'attuale sistema di finanziamento della Chiesa Cattolica in Italia ha costituito, per tanti aspetti, un vero spartiacque. Ad esso può certamente estendersi il giudizio storico che il Card. Attilio Nicora – che di quella riforma fu uno dei principali protagonisti – ha dato del sostentamento del clero: «c'è un prima e c'è un dopo a cui dobbiamo fare riferimento, perché questo caso emblematico di solidarietà realizzata attra-

verso lo strumento del diritto concordatario presupponeva un determinato sistema e ha mirato a costruirne un altro». ¹

L'osservazione è tanto più rilevante se si ammette che il concreto funzionamento del finanziamento della Chiesa sia come uno specchio in grado di rifletterne l'autocomprensione, il rapporto con lo Stato e la posizione di fronte ai fedeli. ² All'osservazione non sfuggono neanche i sistemi di finanziamento pubblico, perché in definitiva anche questo settore dei rapporti con lo Stato è determinato «dal contenuto che si dà al concetto "chiesa"». ³

In modo speculare, anche per lo Stato il tema del finanziamento alla Chiesa è «uno dei capitoli più delicati e controversi» della sua politica, ⁴ poiché intimamente connesso alla concreta figura di Stato che si struttura e al modo in cui si realizzano i principi di laicità e rispetto della libertà religiosa. ⁵ Non a caso, è questo uno degli aspetti del diritto ecclesiastico che più stimola l'analisi comparativistica. ⁶

Per tali motivi, non è possibile guardare al sistema di finanziamento della Chiesa in Italia come a un mero portato di tecnica giuridica. Gli strumenti giuridici hanno delineato un quadro che permette il convergente rispecchiamento (per riprendere la metafora iniziale) sia del mutamento della costituzione formale e materiale dello Stato sia della consapevolezza della Chiesa compendiata nello sviluppo del Concilio Vaticano II. Per la sua intima consonanza ai valori della democrazia pluralista e della libertà religiosa, la *diplomazia Curiae* ha potuto considerare questo peculiare modello di finanziamento utile anche per altri contesti politici ed ecclesiali. ⁷

¹ A. NICORA, *Chiesa, solidarietà e diritto. Un caso emblematico: il sostentamento del Clero italiano dopo la revisione del Concordato*, «Iustitia» (1999), p. 487.

² Cf. H. PREE, "Independenter a civili potestate" (c. 1254 § 1). *Zur Legitimität staatlich sanktionierter Kirchenfinanzierungssysteme* (relazione presentata al VII Congresso Internazionale di diritto canonico - Lublino 13/19 settembre 1993), citato in J. FORNÉS, *Régimen jurídico-patrimonial y financiación de la Iglesia desde la perspectiva de la libertad religiosa*, «Ius Canonicum» (1996), p. 45, nota 60.

³ P. HUIZING, *Chiesa e Stato nel diritto pubblico ecclesiastico*, «Concilium» (8/1970), p. 152.

⁴ S. FERRARI, I. C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna 1997, p. 146.

⁵ Cf. R. ASTORRI, *Finanziamento pubblico delle confessioni e libertà religiosa. Le vicende del finanziamento pubblico e il passaggio dallo stato ottocentesco allo stato sociale*, «Vita e Pensiero» (2000), p. 454.

⁶ Solo a titolo esemplificativo, cf. S. FERRARI, I. C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna 1997, pp. 135-148; R. PUZA, *Giovanni Paolo II e i concordati. Il finanziamento della Chiesa*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica» (1999), pp. 111-125; R. ASTORRI, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose. Profili comparatistici*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica» (2006), pp. 3-25; I. BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Bologna 2007; V. PACILLO (a cura di), *Il finanziamento pubblico delle Chiese: sguardi incrociati tra Svizzera ed Europa. Atti del Convegno (Lugano, 13-14 settembre 2012)*, Lugano 2014.

⁷ Cf. R. PUZA, *Giovanni Paolo II e i concordati. Il finanziamento della Chiesa*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica» (1999), p. 120.

Il tema che ci riguarda non comprende certo tutti i modi di diritto naturale e positivo tramite i quali la Chiesa in Italia acquista i beni temporali (cf. can. 1259). Molti di questi strumenti, disciplinati nel libro v del CIC, realizzano un autofinanziamento puramente (intra)ecclesiale. Il riferimento alla cooperazione economica dello Stato permette di circoscrivere utilmente il nostro ambito di competenza, ma a condizione di non considerare rilevante qualsiasi forma di collegamento tra le risorse pubbliche e la Chiesa Cattolica, nella sua complessa articolazione di attività, di persone ed enti. Sarebbe, infatti, fuorviante classificare tra le forme di finanziamento alla Chiesa Cattolica anche i finanziamenti che lo Stato concede ad attività (di natura per lo più sociale) esercitate da enti e persone che ne facciano parte ma in condizione di "concorrenza" con persone ed enti non confessionali. Al fine di distinguere «tra il finanziamento alla libertà religiosa e quella alle altre attività legittimamente svolte dalle confessioni»,⁸ si farà qui unicamente riferimento agli «impegni finanziari dello Stato italiano» la cui revisione è stata disposta dall'art. 7 n. 6 dell'Accordo tra Repubblica Italiana del 18 febbraio 1984 che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929 e la cui disciplina è fissata dalla legge 20 maggio 1985, n. 222. In forza della promulgazione nell'ordinamento canonico, d'altra parte, tali norme costituiscono per le Chiese che sono in Italia «fonte di diritto particolare pontificio».⁹

2. La legge 222/1985 – che dell'Accordo di libertà e cooperazione tra Chiesa e Stato costituisce la «vera novità»¹⁰ e la «riforma più rilevante»¹¹ –, superando in modo definitivo il sistema delle congrue, realizza una «riforma profonda e complessiva in materia di impegni finanziari dello Stato verso la Chiesa»,¹² e prevede due canali di finanziamento.

Il primo opera attraverso le erogazioni liberali dei cittadini a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero (ICSC), che lo Stato agevola con la previsione della loro deducibilità dal reddito delle persone fisiche, sino a un importo pari a euro 1.032,97 (art. 46 legge 222/1985).¹³ Tale stru-

⁸ Cf. R. ASTORRI, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose. Profili comparatistici*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica» (2006), p. 6.

⁹ G. FELICIANI, *Il nuovo sistema di sostentamento del clero. Profili canonistici della Legge 20.5.1985, n. 222*, «Aggiornamenti sociali» (1990), p. 65.

¹⁰ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la revisione del Concordato tra Governo e Parlamento*, in G. ACQUAVIVA (a cura di), *La grande riforma del Concordato*, Venezia 2006, p. 63.

¹¹ B. CRAXI in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, IX Legislatura, Seduta del 20 marzo 1985, p. 26235.

¹² COMMISSIONE PARITETICA PER GLI ENTI ECCLESIASTICI, *Relazione sui principi*, 6 luglio 1984, n. 3, «Il Foro Italiano» (1984), col. 374.

¹³ Cf. art. 10, co. 1, lett. i, DPR 917/1986 (Testo Unico delle Imposte sui Redditi) e successive modifiche. I titolari di reddito di impresa possono inoltre dedurre un importo pari alle liberalità effettuate in favore di persone giuridiche che perseguono finalità di culto, entro il

mento di agevolazione fiscale è subordinato a una precisa individuazione del soggetto beneficiabile dalle libere contribuzioni e delle finalità alle quali possono essere destinate: il sostentamento dei chierici che prestano servizio a favore delle diocesi e funzioni previdenziali integrative autonome per il clero (artt. 21 e 27 legge 222/1985). La misura tende ad agevolare i trasferimenti di denaro da parte dei fedeli, o meglio dei contribuenti, a favore del sostentamento del clero cattolico, assicurando a loro un minore depauperamento del proprio patrimonio.¹⁴ Può parlarsi in questo caso di una forma indiretta di finanziamento, perché alla deducibilità fiscale di tali oblazioni, che per gli enti beneficiati hanno carattere privatistico, corrisponde un depauperamento del bilancio statale per minori entrate: «sotto un profilo economico, non sussiste differenza, se non di carattere quantitativo tra una spesa (erogazione diretta) e una mancata entrata (esenzione o agevolazione tributaria): entrambe le fattispecie, infatti, influiscono nello stesso senso sul totale delle uscite del bilancio dello Stato, elevandolo».¹⁵ Questo regime tributario contribuisce a qualificare e a rispecchiare uno dei principi perseguiti con la riforma: agevolare, attraverso la libera contribuzione dei fedeli, l'autofinanziamento della Chiesa e, per tale via, la piena realizzazione della libertà religiosa.

Il punto più alto di raccolta si ebbe nel 1994, quando il totale delle erogazioni liberali in favore dell'ICSC corrispose a 23.736.000 euro, frutto di 196.417 offerte aventi un valore medio di 121 euro. La quota raccolta nel 2016 è stata di 9.366.000 euro, generata da 99.236 offerte aventi un valore medio di circa 94,5 euro. Diminuisce la somma complessiva raccolta, il numero delle offerte e il loro valore medio.

Tra le cause della riduzione delle offerte fiscalmente deducibili non è possibile certamente escludere l'influsso della crisi economica, ma neanche la ridotta capacità attrattiva della causa sostenuta. Vi è chi esprime perplessità sull'efficacia di questa fonte di finanziamento soprattutto a causa della scarsa conoscenza dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero, considerato un «ente astratto».¹⁶ Altri osservano che quello delle deduzioni è uno strumento «fuori dal nostro costume».¹⁷ Il Card. Nicora puntava l'attenzione

limite massimo del 2% del reddito dichiarato: art. 100, co. 2, lett. a, DPR 22 dicembre 1986, n. 917.

¹⁴ G. VEGAS, *Spesa pubblica e confessione religiose*, Padova 1990, p. 269.

¹⁵ Ivi, p. 43. p. 270. Cf. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 2015¹², p. 363.

¹⁶ Cf. C. REDAELLI, *Otto per mille e offerte deducibili*, in E. CAPPELLINI, A. NICORA, C. REDAELLI, *Norme per il sostentamento del clero. Studi e documenti*, Brescia 1986, pp. 59-60; C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in I. BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Bologna 2007, p. 240.

¹⁷ G. TREMONTI, *L'otto per mille trent'anni dopo. Intervento all'incontro dell'Associazione Amici dei Quaderni*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica» (2015), p. 233.

sulla difficoltà a superare l'orizzonte localistico delle nostre comunità per percepire l'esistenza di un «clero italiano». ¹⁸

In effetti, l'andamento delle offerte deducibili manifesta la difficoltà a condividere i valori di perequazione e di solidarietà tra tutti i sacerdoti che vivono e operano in Italia e le relative comunità ecclesiali. Vi si legge anche il rischio dell'assuefazione, che scoraggia la partecipazione diretta e consapevole dei fedeli e tende a spostare l'asse portante del sistema verso l'otto per mille. ¹⁹

Il secondo canale di finanziamento è costituito da una misura di assegnazione tributaria: una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) viene annualmente destinata «in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica» (art. 47, co. 2, legge 222/1985). Mentre la somma destinata allo Stato deve essere utilizzata per interventi straordinari per la fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali, e per la ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica, ²⁰ quella devoluta alla Chiesa cattolica deve essere utilizzata «per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo» (art. 48 legge 222/1985). In forza di successive intese con lo Stato italiano, la medesima possibilità è oggi estesa a molte confessioni religiose di minoranza, colmando così il divario che queste precedentemente soffrivano rispetto alle misure previste (in particolare il supplemento di congrua) solo per la Chiesa cattolica. ²¹

Diversamente dai sistemi di finanziamento basati sull'imposta ecclesiastica (Germania, Austria), nei quali i fedeli sono tenuti a pagare in favore della Chiesa alla quale appartengono una sovrainposta proporzionale al loro reddito, il sistema dell'otto per mille non prevede per il contribuente alcuna imposizione ulteriore. Egli è unicamente chiamato a concorrere in modo

¹⁸ A. NICORA, *Chiesa, solidarietà e diritto. Un caso emblematico: il sostentamento del Clero italiano dopo la revisione del Concordato*, «Iustitia» (1999) pp. 496-497.

¹⁹ Cf. CEI, *Sostenere la Chiesa per servire tutti. A vent'anni da Sovvenire alle necessità della Chiesa*, 4 ottobre 2008, n. 13, «NotiziarioCEI» (3/2008), p. 117.

²⁰ L'inserimento di queste ultime finalità è stato disposto dall'art. 1, co. 206, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

²¹ Il successo del sistema fondato sull'otto per mille e sulle offerte fiscalmente deducibili è testimoniato anche da questa progressiva estensione, che ha coinvolto pure quelle confessioni religiose che inizialmente avevano manifestato il proprio dissenso: cf. C. CARDIA, voce *Intese (dir. eccl.)*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del "Sole 24 Ore"*, vol. 8, Milano 2007, pp. 225-228.

democratico, a prescindere dall'entità del proprio reddito, alla decisione circa la ripartizione percentuale di una parte dell'intero Irpef tra le confessioni partecipanti e lo Stato.

Non vi è, inoltre, alcuna correlazione necessaria tra la scelta di favorire una confessione religiosa e la personale professione di fede o appartenenza confessionale: la possibilità di scelta coinvolge anche il cittadino non praticante o addirittura non credente, il quale apprezza l'opera della Chiesa in Italia e intende che la collettività nazionale la riconosca e la sostenga, assestandole una quota del gettito fiscale.²² I dati relativi alla scelta, conseguentemente, non costituiscono in alcun modo un censimento relativo all'appartenenza confessionale dei cittadini. D'altra parte, la scelta di chi si avvale del sistema è determinata e può essere modificata ogni anno.

Nel 1990, quando il sistema è entrato in vigore, lo Stato versò alla Chiesa cattolica, a titolo di anticipo, una somma equivalente a quasi 210.000.000 di euro, corrispondenti all'ultima spesa sostenuta per il pagamento della congrua e per l'edilizia di culto. Da allora l'ammontare della somma è cresciuto in modo significativo, soprattutto a causa dell'incremento della massa di gettito erariale da distribuire, anche per effetto del contrasto dell'evasione ed elusione fiscale, e negli ultimi dieci anni si è stabilizzata attorno a un miliardo di euro. Nel 2017 la quota trasferita alla Chiesa cattolica è stata pari a 986.070.000 di euro, ossia il 30,5% in più rispetto a quella del 1996 (il primo nel quale sono stati versati i conguagli e le rate relative agli anni precedenti).

Analizzando le tre destinazioni di spesa previste dall'art. 48, si rileva che l'aumentato flusso di risorse ha consentito di incrementare del 21,1% la somma destinata al sostentamento del clero, del 13,1% la somma destinata alle esigenze di culto della popolazione e dell'88,3% la somma destinata agli interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo.

La percentuale di scelte valide per la Chiesa cattolica è davvero rilevante. Nel 1990 era pari al 76,17%, nel 2014 è stata dell'81,23%. Dopo un periodo di costante riduzione, sembra consolidarsi un trend di leggero incremento già iniziato nel 2013. Nel 2014 lo Stato raccoglie il 14,37% del totale delle scelte valide, mentre alle altre confessioni religiose va nell'insieme il 4,40% delle firme.

Il flusso finanziario generato dal sistema dell'otto per mille è gestito in modo diretto dalla Chiesa per scopi di carattere religioso vincolati dalla legge: esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi

²² Cf. *Intervento della Conferenza Episcopale Italiana circa la Relazione della Corte dei Conti concernente la "Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate"*, 21 settembre 2015: http://www.chiesacattolica.it/ossgiur/siti_di_uffici_e_servizi/osservatorio_giuridico_legislativo/00083519_Intervento_della_CEI_del_21_settembre_2015.html.

caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo» (art. 48). La legge non finanzia in modo indeterminato la Chiesa, ma le affida la gestione diretta di risorse economiche per la realizzazione di scopi e la soddisfazione di esigenze religiose normativamente prescritte.

È la CEI a determinare annualmente le destinazioni delle somme provenienti dall'otto per mille (art. 41, co. 1 legge 222/85), e per essa provvede l'Assemblea Generale dei Vescovi, su proposta della Presidenza, sentito il Consiglio Permanente.²³ L'assegnazione delle somme può avvenire «nell'ambito delle sole finalità di cui all'art. 48» (art. 41, co. 1, legge n. 222/85).

L'Assemblea è pure competente a stabilisce i criteri di identificazione dei soggetti destinatari dei contributi e per la loro ripartizione ed assegnazione, le procedure da seguire, i rendiconti da richiedere e più in generale i criteri di gestione finanziaria delle somme disponibili.²⁴ Nell'esercizio di questa importante funzione normativa, l'Assemblea ha, per esempio, approvato, e più volte modificato, le disposizioni concernenti la concessione di contributi finanziari per l'edilizia di culto²⁵ e per i beni culturali ecclesiastici,²⁶ oltre che per la ripartizione e rendicontazione a livello diocesano delle somme provenienti dall'otto per mille.²⁷

Per le *esigenze di culto e pastorale*, la CEI gestisce le somme destinate all'edilizia di culto (riguardanti sia la nuova edilizia che la tutela e il restauro dei beni culturali ecclesiastici), gli interventi di culto e pastorale di rilievo nazionale, la promozione della catechesi e dell'educazione cristiana, la promozione dell'attività dei tribunali ecclesiastici per le cause matrimoniali.

Già l'Assemblea Generale del 1996 era cosciente che l'impegno economico a favore dei tribunali ecclesiastici in materia matrimoniale sarebbe stato «uno dei modi pastoralmente significativi per destinare una parte delle somme provenienti dall'8 per mille». ²⁸ La CEI ha sempre ribadito la finalità pastorale di tale contributo, in modo conforme al costante magistero pontificio, così sintetizzato da papa Francesco: «L'attività giudiziaria ecclesiale, che si configura come servizio alla verità nella giustizia, ha infatti una connotazione profondamente pastorale, perché finalizzata al perseguimento del bene dei fedeli e alla edificazione della comunità cristiana». ²⁹

²³ Cf. Delibera n. 57, 21 settembre 1990, n. 5, «NotiziarioCEI» (8/1990), p. 213.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Cf. «NotiziarioCEI» (1/2015), pp. 13-18.

²⁶ Cf. «NotiziarioCEI» (3/2015), pp. 147-152.

²⁷ Cf. «NotiziarioCEI» (3/2016), pp. 79-80.

²⁸ F. COCCOPALMERIO, *Illustrazione delle Norme circa il regime amministrativo e le questioni economiche dei Tribunali regionali italiani e circa l'attività di patrocinio svolta presso gli stessi*, in CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Atti della XLI Assemblea Generale. Roma 6-10 maggio 1996*, Roma 1996, pp. 221-222.

²⁹ FRANCESCO, *Al Tribunale della Rota Romana, per l'inaugurazione dell'anno giudiziario*, 24 gennaio 2014.

A livello diocesano l'assegnazione e l'erogazione per le esigenze di culto e pastorale avviene sulla base di uno schema di rendiconto le cui voci corrispondono all'elenco di cui all'art. 16, lett. a) della l. n. 222/85, in forza del quale agli effetti delle leggi civili si considerano «attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana». La circolare n. 20 del Comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici ha ritenuto infatti che «le "attività di culto" costituiscono un sicuro criterio di interpretazione delle "esigenze di culto", perché mediante le attività di culto si dà risposta e soddisfazione alle esigenze di culto della popolazione». ³⁰ Sembra importante riprendere a riflettere sul tema, anche per rispondere a diverse interpretazioni suscettibili di ri-orientare la distribuzione delle somme in sede diocesana.

L'inclusione tra le destinazioni delle somme erogate alla Chiesa Cattolica degli *interventi caritativi a favore della collettività nazionale* è una novità rilevante e rivela la tendenza dello Stato ad abbandonare qualsiasi diffidenza verso le iniziative della Chiesa e degli altri soggetti confessionali nell'intraprendere attività socialmente utili per la popolazione. ³¹ Gli interventi caritativi a favore della collettività nazionale corrispondono a «tutte le possibili "opera caritatis" di cui parlano il can. 222 § 1, e il can. 1254 § 2, indicando le finalità dei beni di cui la Chiesa dispone, in linea del resto con la chiara affermazione del Concilio Vaticano II: "La Chiesa [...] rivendica le opere di carità come suo dovere e diritto inalienabile. Perciò la misericordia verso i poveri e gli infermi con le cosiddette opere caritative e di mutuo aiuto, destinate ad alleviare ogni umano bisogno, sono da essa tenute in particolare onore" (AA. 8c)». ³²

L'incremento delle risorse destinate agli interventi caritativi è stata in questi anni assai marcato: dal 2000 al 2017 i milioni di euro per gli interventi nel Terzo Mondo sono passate da 54 a 85 (+ 57,4%), per gli interventi di rilievo nazionale da 7 a 40 (+ 471,4%), per le diocesi da 65 a 145 (+ 123%). Le assegnazioni della CEI a favore degli interventi caritativi giungono nel 2017 alla quota complessiva di 270 milioni di euro.

Le somme per gli interventi caritativi sono ripartite tra le diocesi e la CEI,

³⁰ COMITATO PER I PROBLEMI DEGLI ENTI E DEI BENI ECCLESIASTICI della CEI, *Circolare n. 20*, 9 ottobre 1990, p. 2. Le circolari del CEB sono scaricabili a partire dall'indirizzo web http://banchedati.chiesacattolica.it/pls/ccci_new_v3/v3_s2ew_CONSULTAZIONE.mostra_pagina?id_pagina=5304.

³¹ Cf. C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in I. BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Bologna 2007, p. 242.

³² COMITATO PER I PROBLEMI DEGLI ENTI E DEI BENI ECCLESIASTICI della CEI, *Circolare n. 20*, 9 ottobre 1990, p. 6.

che assegna contributi sia per iniziative in atto o da intraprendere sul territorio nazionale sia per sostenere o promuovere progetti da realizzare in paesi del terzo mondo.³³ La concreta destinazione di queste somme avviene con particolare riguardo ai «bisogni nuovi emergenti»³⁴ e alle «urgenze di solidarietà».³⁵ In forza di questa prevalente attenzione la Chiesa finanzia progetti di intervento nei più disparati ambiti di povertà, disagio, emarginazione ed esclusione sociale. È inoltre costante l'impegno economico a far fronte alle emergenze derivanti da pubbliche calamità.

Le erogazioni per gli interventi caritativi hanno cercato di mantenere ferma «una prospettiva e una valenza promozionale»,³⁶ favorendo l'avvio di nuove iniziative e l'azione convergente di diversi soggetti. Le risorse disponibili, infatti, piuttosto che costituire una forma di finanziamento stabile, sicuro e continuativo negli anni, devono soprattutto sostenere la fase di avvio di opere e servizi o l'ampliamento della loro capacità di accoglienza e di intervento, dovendosi prevedere fin da subito una sostenibilità propria o tramite altri finanziatori. Le risorse sono assegnate non solo alle caritas ma anche ad altri enti o istituzioni, purché di natura ecclesiale o confessionalmente caratterizzati (anche se raccordati o coordinate in programmi più vasti). Gli «interventi caritativi a favore della collettività nazionale» menzionati nell'art. 48 della legge 222/85, infatti, devono pur sempre rientrare tra gli «scopi a carattere religioso» dei quali parla l'art. 47, co. 2, della legge. Proprio per questa ampiezza di destinazione, i contributi per gli interventi caritativi hanno avuto l'effetto di promuovere un modello di carità ecclesiale assai ricco di forme istituzionali e diversificato nella tipologia dei servizi offerti, pur dentro un'azione complessiva di promozione, coordinamento e lavoro in rete.

Le somme stanziolate dalla CEI per gli *interventi caritativi a favore dei paesi del terzo mondo* finanziano progetti nei paesi in via di sviluppo rientranti nella lista definita dall'apposita commissione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE-DAC), negli ambiti della scolarizzazione e formazione professionale, della promozione umana e dell'assistenza sanitaria, delle emergenze umanitarie e calamità naturali.

Le somme destinate al sostentamento del clero sono trasmesse all'Istituto centrale tenendo conto delle sue richieste motivate, nel quadro delle risorse

³³ Cf. Delibera n. 57, 21 settembre 1990, n. 4, «NotiziarioCEI» (8/1990), pp. 212.

³⁴ COMITATO PER I PROBLEMI DEGLI ENTI E DEI BENI ECCLESIASTICI della CEI, *Circolare n. 20*, 9 ottobre 1990, p. 6.

³⁵ CEI, *Istruzione in Materia Amministrativa* (2005) (di seguito: IMA), 1 settembre 2005, n. 87, «NotiziarioCEI» (8-9/2005), p. 376.

³⁶ COMITATO PER I PROBLEMI DEGLI ENTI E DEI BENI ECCLESIASTICI della CEI, *Circolare n. 20*, 9 ottobre 1990, p. 6.

disponibili e delle esigenze complessive.³⁷ La somma deve coprire il fabbisogno residuo dopo che gli Istituti diocesani e l'Istituto centrale abbiano messo a disposizione i redditi provenienti dai beni ex-beneficiali e il gettito delle offerte deducibili.³⁸

L'art. 24 della legge 222/1985 stabilisce che il «congruo e dignitoso sostentamento» debba essere assicurato al clero che svolge «servizio in favore della diocesi». L'importanza della norma consiste nell'aver individuato il titolo che legittima e fonda il diritto al sostentamento non più nella connessione con la massa patrimoniale annessa all'ufficio (beneficio), ma nello svolgimento effettivo di un ministero sacerdotale a servizio della Chiesa particolare secondo il mandato del Vescovo. L'art. 24 affida alle disposizioni della Conferenza episcopale italiana la definizione del ministero sacerdotale che possa essere qualificato come «servizio in favore della diocesi» e al compito si provvede attraverso un'enumerazione tassativa di categorie di sacerdoti individuate attraverso una descrizione delle proprietà del loro ministero.³⁹ In ordine al diritto di ricevere la remunerazione per il proprio sostentamento si considera rilevante il «servizio a tempo pieno», vale a dire «lo svolgimento continuativo dell'incarico o degli incarichi conferiti al sacerdote dal Vescovo diocesano, nel senso che tali incarichi assorbono la gran parte della sua giornata e rappresentano il suo impegno preminente».⁴⁰

Quasi due terzi della remunerazione sono identici per tutti i sacerdoti, indipendentemente da ogni altra condizione o circostanza. In questo modo è assicurata la fondamentale uguaglianza economica raccomandata dal Concilio.⁴¹ Il sistema tiene conto poi di alcune variabili, in relazione all'età, a particolari oneri e condizioni di particolare onerosità dell'ufficio, alle eventuali spese di affitto.

Sono tre le fonti di reddito che compongono la remunerazione dei sacerdoti: a) la quota che ricevono dagli enti ecclesiastici presso i quali esercitano il ministero; b) lo stipendio che ricevono da soggetti pubblici o privati diversi dagli enti ecclesiastici e i due terzi dell'importo della pensione o delle pensioni di cui godono; c) l'integrazione degli Istituti diocesani e interdio-

³⁷ Cf. art. 41, co. 2, legge n. 222/85; *Determinazioni concernenti la gestione dei flussi finanziari agevolati per il sostegno della Chiesa Cattolica in Italia in esecuzione della Delibera C.E.I. n. 57*, adottate dalla 32^a Assemblea Generale (14-18 maggio 1990), n. 4, «NotiziarioCEI» (8/1990), p. 215.

³⁸ Cf. Delibera n. 57, 21 settembre 1990, n. 3, «NotiziarioCEI» (8/1990), p. 212. Sul tema cf., tra gli altri, *Il sostentamento del clero nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Citta del Vaticano 1993; P. CONSORTI, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli istituti per il sostentamento*, Torino 2000; N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Milano 2003.

³⁹ Art. 1 § 1, Delibera CEI n. 58, 1 agosto 1991.

⁴⁰ Art. 1 § 3, Delibera CEI n. 58, 1 agosto 1991.

⁴¹ *Presbyterorum ordinis*, n. 20. L'indicazione del Concilio è ribadita dal m.p. di Paolo VI *Ecclesiae Sanctae*, del 6 agosto 1966, 1.8, «Acta Apostolicae Sedis» (1966), p. 762.

cesani, nei quali confluiscono e vengono amministrati i beni degli ex-benefici. Secondo la legge istitutiva, parte degli eventuali avanzi di gestione degli Istituti diocesani e interdioesani vanno versati, nella misura stabilita dalla CEI, all'Istituto centrale, che assume pertanto la funzione di riequilibratore economico dell'intero sistema, assicurando la perequazione economica tra i diversi Istituti. Si osserva un processo di notevole spostamento degli equilibri economici dalla comunità particolare al centro.⁴² Il dato fa pensare perché se la maggior parte del sostentamento non è mediato dalla comunità ma arriva al singolo prete da un ente come l'Istituto centrale, i sacerdoti possono essere spinti a interpretare il proprio ruolo in termini tendenzialmente professionali.⁴³

Il sistema cerca comunque di comporre la primaria responsabilità della comunità cristiana verso i sacerdoti che la servono e la presiedono, la valorizzazione del patrimonio ex-beneficiale secondo i suoi fini originari e costitutivi e il libero apporto dei cittadini agevolato dallo Stato. «Tutto questo si muove in una linea di solidarietà e di perequazione tra le comunità cristiane e tra gli stessi sacerdoti: a chi maggiormente può è chiesto di dare di più, onde permettere di intervenire in favore di chi può meno e così “fare uguaglianza” (2Cor 8,13)».⁴⁴

3. Possiamo ora indicare alcune linee di sviluppo del sistema. Una prima linea di lavoro assai significativa è per la Chiesa in Italia quella della solidarietà. L'Episcopato italiano, nella lettera *Sostenere la Chiesa per servire tutti* osservava che, nonostante l'attenzione riservata al tema della comunione, in questi anni in Italia si è andata accentuando la tendenza a comportamenti individualistici. L'individualismo è il “virus” di chi, rifiutandosi di sentirsi parte di un tutto, non riesce a percepire come propri i problemi e gli obiettivi della Chiesa intera. Ed invece il sistema vigente di finanziamento della Chiesa, «raccolgendo e redistribuendo le risorse a livello nazionale, ricorda al fedele che la porzione di Chiesa di cui egli fa quotidiana esperienza non è tutta la Chiesa: essa costituisce invece una realtà assai più ampia e articolata, di cui il fedele è ugualmente partecipe e corresponsabile».⁴⁵ Il valore di comunione e solidarietà implicato nel sistema di finanziamento era stato magistralmente evidenziato da Giovanni Paolo II nella lettera al Card. Ugo

⁴² Cf. L. DIOTALLEVI, *Clero in trasformazione. Il caso italiano*, «La rivista del clero italiano» (2014), pp. 759-760.

⁴³ Cf. L. BRESSAN, *I preti e il denaro. Un rapporto complesso*, «La rivista del clero italiano» (2015), p. 32.

⁴⁴ CEI, *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*, 14 novembre 1988, n. 20, «NotiziarioCEI» (7/1988), p. 177.

⁴⁵ CEI, *Sostenere la Chiesa per servire tutti. A vent'anni da “Sovvenire alle necessità della Chiesa”*, 4 ottobre 2008, n. 6, «NotiziarioCEI» (3/2008), p. 115.

Poletti del 5 agosto 1985: «il nuovo sistema contribuisca a rendere più viva la coscienza dei sacerdoti e dei fedeli di appartenersi gli uni agli altri, e di essere tutti, ciascuno in conformità al proprio stato e secondo le proprie capacità, responsabili della vita e dell'azione della Chiesa». ⁴⁶

Sia consentito indicare alcuni ambiti in cui può inverarsi la coscienza di «appartenersi gli uni agli altri». Il primo riguarda l'attivazione di programmi e iniziative in grado di provvedere alla solidarietà perequativa tra gli enti ecclesiastici, e in modo particolare tra le parrocchie. Nella realtà italiana le esperienze non sono molte e si configurano sia come rapporti diretti tra gli enti (condivisione di beni immobili, gemellaggi, contributi a fondo perduto, prestiti infruttiferi) sia attraverso l'organizzazione diocesana (fondi di solidarietà, giornate di sensibilizzazione, cassa comune). ⁴⁷ Sembra davvero importante, per il suo valore profetico, che la ripartizione diocesana dei fondi provenienti dall'otto per mille non solo sostenga le attività di singole realtà ecclesiali ma sappia promuovere forme efficaci di condivisione delle risorse e di sviluppo del sostegno reciproco. «Portate i pesi gli uni degli altri» (Gal 6, 2).

In materia di solidarietà e perequazione, sembra utile ricordare la possibilità del Vescovo diocesano di sostituire alla disciplina ordinaria di individuazione dell'onere che grava sulle parrocchie per il sostentamento dei sacerdoti che vi prestano il proprio ministero, fondata sulla moltiplicazione della cosiddetta "quota capitaria" per il numero degli abitanti, una procedura alternativa, imperniata sulla ripartizione dell'apporto complessivo della remunerazione dei presbiteri tra le parrocchie della propria diocesi «secondo criteri di solidarietà e di perequazione fra le stesse, udito il parere del consiglio diocesano per gli affari economici». ⁴⁸ La remunerazione che spetta ai singoli parroci e ai vicari parrocchiali verrebbe in tal modo stabilita dal Vescovo in considerazione delle effettive disponibilità economiche delle singole parrocchie, con la possibilità di mettere a carico di una parrocchia più dotata di risorse una remunerazione superiore a quella che deriverebbe dalla rigida applicazione dei consueti criteri e contemporaneamente di ridurne l'onere a quelle più povere. Questo sistema alternativo non ha però ottenuto il consenso sperato. Salvo errori, ad oggi nessuna diocesi italiana lo ha adottato.

Un terzo ambito di solidarietà tra diocesi riguarda l'organizzazione degli istituti diocesani e in particolare la misura prevista dalla delibera CEI n. 62,

⁴⁶ «NotiziarioCEI» (12/1985), p. 397. L'autografo del Papa accompagnava la *recognitio* dei statuti degli Istituti per il sostentamento del clero.

⁴⁷ Cf. G. BATURI, *Temi riguardanti l'amministrazione dei beni e il ministero sacerdotale*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO, *Il governo nel servizio della comunione ecclesiale. XLIII Incontro di studio. "Centro Pio X" – Borca di Cadore (BL). 27 giugno-1 luglio 2016*, Milano 2017, pp. 265-268.

⁴⁸ Art. 4, § 3 della delibera CEI n. 58.

che consente ai Vescovi di più diocesi vicine di stipulare intese volte a far sì che gli Istituti per il sostentamento del clero delle loro diocesi affidino il disbrigo dei rispettivi adempimenti amministrativo-contabili ad un unico ufficio, da costituire ed organizzare appositamente. Sulla base delle intese stipulate dai Vescovi diocesani, gli Istituti diocesani potrebbero quindi accordarsi «per affidare all'unico ufficio lo svolgimento delle attività inerenti i loro compiti istituzionali, conservando l'autonomia patrimoniale e la libertà decisionale, esercitata attraverso i propri Consigli di Amministrazione, in ordine all'esercizio dei poteri di loro spettanza».⁴⁹ Un'iniziativa molto interessante vede impegnati, in questa prospettiva, alcuni istituti che hanno costituito un *Coordinamento Interdiocesano* con lo scopo di studiare e ottenere politiche di efficientamento, risparmio e migliore gestione, tramite la condivisione delle specializzazioni e delle professionalità già presenti nei singoli Istituti diocesani per il sostentamento del clero.

Ultimamente, poi, è stata portata alla valutazione dei Vescovi anche la possibilità offerta dall'art. 21, co. 2, della l. n. 222/85 circa la costituzione di Istituti a carattere interdiocesano. In Italia vi sono attualmente solo 7 Istituti interdiocesani su un totale di 218. Il numero degli Istituti interdiocesani era subito apparso molto esiguo in confronto a quello degli Istituti diocesani considerati «davvero tanti per l'Italia, troppi forse per un'amministrazione più razionale ed efficace del patrimonio cui si deve provvedere».⁵⁰ Si potrebbe conseguire, per tale via, la riduzione delle spese di gestione e l'aumento della capacità reddituale dei patrimoni in tutti i casi in cui la relativa consistenza risulti inadeguata a garantire una significativa efficienza gestionale. Considerando inoltre che il patrimonio dei singoli Istituti non è sempre correlato al numero dei sacerdoti da remunerare, la fusione dei patrimoni potrebbe anche avere un effetto perequativo.

Una seconda linea di lavoro riguarda la trasparenza e pubblicità del sistema di finanziamento della Chiesa. Un importante strumento è previsto nell'art. 44 della legge 222/1985 e consiste nell'obbligo della Conferenza Episcopale Italiana di presentare annualmente all'autorità statale il rendiconto dell'effettiva utilizzazione delle somme percepite e di pubblicarlo sul suo organo ufficiale. L'episcopato italiano ha assunto questo obbligo di legge nel suo grande valore etico e ecclesiale estendendolo nella sua massima portata: «A tutte le comunità [...] deve essere dato conto, secondo le norme stabilite, della gestione dei beni, dei redditi, delle offerte, per rispetto alle persone e alle loro intenzioni, per garanzia di correttezza, di trasparenza e di puntualità e per educare un autentico spirito di famiglia nelle stesse comunità cristia-

⁴⁹ «NotiziarioCEI» (3/1999), p. 101.

⁵⁰ Cf. A. NICORA, «Il quadro attuale della situazione», in CEI, *Atti della xxvi Assemblea Generale "Straordinaria"*. Roma, 24-27 febbraio 1986, Roma 1986, p. 84.

ne». ⁵¹ La gestione economica della Chiesa deve pertanto caratterizzarsi non solo per la competenza e l'onestà degli operatori ma anche per la trasparenza della gestione e il coinvolgimento costante di tutta la comunità.

Sul tema della rendicontazione la Chiesa in Italia si è spinta ben al di là della portata dell'obbligo legislativo. A questo riguardo, la 69^a Assemblea Generale dei Vescovi del maggio 2016 ha approvato una determinazione con lo scopo di ordinare in modo più preciso, «ai fini della trasparenza amministrativa e della diffusione dei rendiconti, anche in vista dell'azione promozionale», la procedura che i Vescovi sono tenuti a seguire per la ripartizione e l'assegnazione nell'ambito diocesano delle somme provenienti annualmente dall'otto per mille dell'Irpef. ⁵² Le diocesi sono obbligate a presentare alla CEI sia il rendiconto di erogazione delle somme dell'otto per mille sia una relazione in grado di fornire informazioni adeguate circa i criteri adottati, gli obiettivi perseguiti e, quindi, i risultati conseguiti attraverso le iniziative finanziate. Un'analoga relazione deve anche accompagnare la pubblicazione del rendiconto diocesano dell'otto per mille, oltre che nel bollettino ecclesiale, anche sul sito *internet* e sul settimanale della diocesi. È evidente l'intenzione di promuovere la facile accessibilità dei dati economici attraverso la loro pubblicazione in uno spazio davvero pubblico e fruibile, così come la volontà di promuovere la chiarezza e comprensibilità dell'azione economica delle diocesi attraverso la divulgazione di riscontri circa il lavoro pastorale finanziato e le attività sostenute. L'amministrazione della Chiesa, infatti, è trasparente solo quando siano intelleggibili i criteri adottati, le priorità perseguite, gli obiettivi raggiunti. Una migliore conoscenza dell'azione economica della Chiesa educa e promuove la partecipazione dei fedeli, il cui reale coinvolgimento costituisce la condizione per una vera esperienza comunitaria. In questa prospettiva, il Servizio diocesano per la promozione del sostegno economico alla Chiesa è chiamato a promuovere un'adeguata divulgazione dei dati finanziari in vista dell'educazione alla partecipazione di tutta la comunità ecclesiale e dell'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

L'importanza annessa a queste norme è dimostrata dal fatto che la Presidenza della CEI è autorizzata a rinviare il versamento delle somme dovute alle diocesi non solo a causa della mancata presentazione del rendiconto dell'anno precedente ma anche per la sua omessa pubblicazione.

La stessa determinazione, inoltre, prescrive importanti impegni di rigore nella concessione dei contributi a favore degli enti, che deve sempre av-

⁵¹ CEI, *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*, 14 novembre 1988, n. 16, «NotiziarioCEI» (7/1988), p. 173.

⁵² Determinazione della 69^a Assemblea Generale (Roma, 16-19 maggio 2016), *Ripartizione e rendiconto a livello diocesano delle somme provenienti dall'8 per mille*, n. 1, «NotiziarioCEI» (3/2016), pp. 79-80.

venire sulla base di una dettagliata relazione illustrativa delle attività e dei programmi per cui si richiede il finanziamento, dalla quale risultino chiaramente gli scopi e i contenuti dell'iniziativa, la previsione di spesa, le risorse proprie investite e le fonti di finanziamento ulteriori. Occorre, d'altra parte, essere certi che le somme dell'otto per mille servano a realizzare attività riconducibili alle finalità previste dalla legge. Il contributo proveniente dall'otto per mille dovrebbe, inoltre, in una logica sussidiaria e promozionale, costituire solo una parte dell'onere complessivo dell'iniziativa sostenuta. Gli enti beneficiari hanno l'obbligo di utilizzare il contributo esclusivamente per le attività per cui è stato concesso, di presentare, a conclusione delle attività sostenute, il rendiconto economico e una relazione illustrativa sulle attività effettivamente svolte e gli obiettivi raggiunti, e di pubblicizzare, attraverso le forme di comunicazione più adeguate, il sostegno ricevuto dalla diocesi con fondi provenienti dall'otto per mille.

È manifesta la volontà dell'Episcopato italiano di procedere sulla via intrapresa già trent'anni fa, «per rispetto alle persone e alle loro intenzioni, per garanzia di correttezza, di trasparenza e di puntualità e per educare un autentico spirito di famiglia nelle stesse comunità cristiane». ⁵³ Sono in gioco l'educazione dei fedeli e la testimonianza credibile della Chiesa. Il rapporto con i beni temporali è davvero un segno di contraddizione, un testimone attendibile della serietà con cui la Chiesa assume il Vangelo.

È stato autorevolmente affermato che «la qualità della consapevolezza e della partecipazione costituirà la permanente legittimazione del sistema innovativo introdotto, sia nella Chiesa che nella società civile». ⁵⁴ In questi anni la Chiesa italiana ha realizzato un grande sforzo sul piano istituzionale in tema di sensibilizzazione del sostegno economico alla Chiesa: a livello nazionale opera il Comitato per la promozione del sostegno economico alla Chiesa Cattolica che, presieduto da un Vescovo, ha il compito di dare indirizzi circa l'azione di informazione e di promozione; a livello diocesano agisce in forma stabile il servizio diocesano, con il compito di promuovere, coordinare, sostenere e, per quanto di competenza, realizzare le iniziative di sensibilizzazione al sovvenire alle necessità della Chiesa; a livello parrocchiale, un membro del consiglio per gli affari economici deve essere incaricato per la promozione del sostegno economico alla Chiesa. Non basta.

La sfida di oggi è la ripresa delle motivazioni etiche ed ecclesiali del sostegno economico alla Chiesa, all'interno del più ampio tema dell'uso dei beni temporali e della scelta di trasparenza da parte della Chiesa e dei presbiteri. È

⁵³ CEI, *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*, 14 novembre 1988, n. 16, «NotiziarioCEI» (7/1988), p. 173.

⁵⁴ Cf. A. NICORA, *Comunione e corresponsabilità. Diario di bordo del "Sovvenire" negli interventi di mons. Attilio Nicora (1984-2002)*, s.l. 2003, p. 271.

un impegno profondamente ecclesiale, essendo legato a una precisa idea di Chiesa come mistero di comunione, che si poggia sul riconoscimento a tutti i battezzati di una vera uguaglianza nella dignità; sulla richiesta a ciascuno dell'impegno della corresponsabilità, da vivere in termini di solidarietà non soltanto affettiva ma effettiva; sulla partecipazione, secondo la condizione e i compiti propri di ciascuno, all'edificazione storica e concreta della comunità ecclesiale e assumendo con convinzione e con gioia le fatiche e gli oneri che essa comporta.⁵⁵

Per tornare alla metafora iniziale, è questa l'immagine di Chiesa che il concreto funzionamento del sistema di finanziamento deve poter sempre restituire.

⁵⁵ CEI, *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*, 14 novembre 1988, n. 11, «NotiziarioCEI» (7/1988), p. 168.