

GLI ENTI ECCLESIASTICI E IL SOSTENTAMENTO DEL CLERO. IL RUOLO DELLA CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA

SOMMARIO: 1. La disciplina degli enti ecclesiastici. — 2. Il nuovo sistema di sostentamento del clero. — 3. Il ruolo della CEI. — 4. Gli statuti degli Istituti per il sostentamento del clero.

L'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense non dedica molto spazio alla materia degli enti ecclesiastici e del sostentamento del clero, ma si limita a poche norme di carattere generale, rinviando l'intera soluzione della complessa questione a un'apposita, separata trattativa. Infatti, all'art. 7, n. 6 dispone che, all'atto della firma dell'accordo stesso, « le Parti istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici » ⁽¹⁾.

La Commissione, insediata il 23 febbraio 1984 ⁽²⁾, imprime ai suoi lavori un ritmo molto intenso al fine di rispettare il termine assegnatole di sei mesi dalla firma dell'Accordo ⁽³⁾. Il 6 luglio è così in grado di presentare un'ampia *Relazione sui principi* cui intende ispirarsi ⁽⁴⁾ e l'8 agosto conclude la sua attività con la firma del testo delle *Norme*. Queste vengono poi approvate dalle Parti con un protocollo firmato il 15 novembre 1984 e ratificato, insieme all'Accordo, il 3 giugno 1985 ⁽⁵⁾.

(1) Per notizie sulle vicende che hanno portato alla formulazione dell'art. 7 dell'Accordo, v. G. FELICIANI, *Enti ecclesiastici e Concordato*, in « Iustitia », 36 (1983), pp. 200-224.

(2) Circa la sua composizione v. « L'Osservatore Romano », 24 febbraio 1984, p. 2.

(3) La difficoltà dell'impegno risulta evidente se si considera che, a proposito della quarta bozza dove si assegnava alla Commissione paritetica un termine di dodici mesi, è stato osservato: « previsione, certamente ottimistica, e quasi umoristica (...) Dodici mesi di attività dovrebbero (...) colmare l'inerzia di un secolo, inerzia ovviamente dovuta alla complessità delle questioni in campo » (G. CATALANO, *La dottrina italiana e la revisione del Concordato lateranense: note e critiche*, in *Studi in onore di Cesare Sanfilippo*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1985, p. 221).

(4) Se ne veda il testo in « Il Regno-Documenti », n. 17, 1° ottobre 1984, pp. 577-582 e in Appendice al presente « Dossier ».

(5) V. « Acta Apostolicae Sedis », 77 (1985), pp. 536-546 e l'Appendice del « Dossier ».

dopo l'autorizzazione concessa a larga maggioranza dal parlamento ⁽⁶⁾.

In tale documento le Parti si impegnano ad emanare « con gli strumenti giuridici propri dei rispettivi ordinamenti, le norme approvate » così come avviene con la legge 20 maggio 1985, n. 222 ⁽⁷⁾ e con decreto del Cardinal Segretario di Stato del 3 giugno 1985 ⁽⁸⁾.

Peraltro il processo di formazione della nuova disciplina degli enti ecclesiastici e del sostentamento del clero non si è ancora concluso. Sono, infatti, in pieno svolgimento i lavori della Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio con il compito di predisporre il regolamento di attuazione delle *Norme*, mentre la Conferenza Episcopale Italiana (CEI) sta provvedendo ai numerosi adempimenti di sua competenza, come meglio si mostrerà in seguito.

1. *La disciplina degli enti ecclesiastici.*

In linea di massima le disposizioni riguardanti gli enti ecclesiastici appaiono coerenti con i principi ispiratori improntati — come avverte la *Relazione* — a « un indirizzo sostanzialmente innovativo, adeguato alle recenti dinamiche dei rapporti tra strutture ecclesiastiche e società civile ». Non risultano, infatti, né discriminatorie rispetto alle altre persone giuridiche che agiscono nell'ambito dell'ordinamento statale, né privilegiate nei riguardi degli enti di altre confessioni religiose. Mentre impegnano l'ente ecclesiastico a « garantire lo Stato circa la sussistenza di determinati requisiti formali e sostanziali », gli riconoscono il diritto di « fruire di tutti gli strumenti necessari per il raggiungimento delle proprie finalità e lo svolgimento delle sue diverse attività ». Salvaguardano specificamente le sue « caratteristiche originarie » e il suo « collegamento con la struttura e l'ordinamento della Chiesa », anche se in più circostanze ne uniformano la disciplina al diritto comune « soprattutto per quanto riguarda l'espletamento delle attività diverse da quelle di religione o di culto, i momenti salienti dell'amministrazione patrimoniale, la tutela dei diritti dei terzi che entrano in rapporti negoziali con l'ente » ⁽⁹⁾.

Tra le diverse disposizioni merita particolare attenzione la norma dell'art. 16 in cui si prevede che, agli effetti delle leggi civili, verranno comunque considerate come « 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, alla educazione cristiana ». Contestualmente si precisa che, sempre ai soli effetti delle leggi civili, verranno comunque qualificate come « attività diverse da

(6) Legge 20 maggio 1985, n. 206, in Supplemento ordinario alla « Gazzetta Ufficiale » n. 123 del 27 maggio 1985, n. 45.

(7) In Supplemento ordinario alla « Gazzetta Ufficiale », n. 129 del 3 giugno 1985, n. 48.

(8) In « Acta Apostolicae Sedis », 77 (1985), pp. 547-578.

(9) V. *Relazione sui principi*, I, n. 1. Per una valutazione critica delle specifiche modalità con cui le *Norme* hanno dato attuazione ai ricordati principi v. G. FELICIANI, *La nuova normativa degli enti ecclesiastici*, in « Aggiornamenti sociali », 36 (1985), pp. 223-234.

quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali e a scopo di lucro ».

Quest'ultimo elenco può apparire, a una prima lettura, come una inaccettabile limitazione della libertà della missione che compete alla Chiesa in campo educativo e caritativo. In realtà la disposizione in questione da un lato non viene a mutare sostanzialmente la legislazione precedente ⁽¹⁰⁾ e, dall'altro, non si propone in alcun modo di stabilire quali attività possano o non possano essere svolte dalla Chiesa e dai suoi enti. Vuole, invece, individuare quelle attività che per la loro intrinseca e strutturale destinazione a scopi religiosi, vengono considerate dall'ordinamento italiano talmente diverse dalle altre attività da meritare di essere sottoposte a una disciplina speciale, che tenga conto delle loro caratteristiche specifiche.

In ogni caso, sia nell'*Accordo* sia nelle *Norme*, la libertà della Chiesa di svolgere attività diverse da quelle che lo Stato considera di religione o di culto è espressamente, ampiamente e ripetutamente affermata ⁽¹¹⁾ sì da risultare tutelata ancor più precisamente ed efficacemente che per il passato. In particolare va sottolineato come la soggezione al diritto comune delle attività svolte dagli enti ecclesiastici in settori diversi da quelli di religione o di culto trovi ora un esplicito limite pattizio nel « rispetto della struttura e della finalità » degli enti stessi.

La libertà della Chiesa di svolgere tutte le attività richieste dalla sua missione appare garantita anche per quanto concerne la complessa questione del riconoscimento degli enti ecclesiastici come persone giuridiche civili poiché, se è vero che l'impegno della Repubblica italiana a continuare a riconoscere gli enti ecclesiastici si limita a quelli che « abbiano finalità di religione o di culto » ⁽¹²⁾, nulla impedisce a detti enti di proporsi, oltre a tali finalità, anche altri scopi. Infatti le *Norme* non pretendono che il fine di religione o di culto abbia carattere esclusivo, ma esigono solo che esso si presenti come « costitutivo ed essenziale » per l'ente stesso. Può, dunque, accompagnarsi ad altri scopi e, in particolare, essere « connesso a finalità caritative previste dal diritto canonico », come è espressamente indicato. A questo si aggiunga che per il riconoscimento degli istituti religiosi, così come per quello degli enti appartenenti alla costituzione gerarchica della Chiesa e dei seminari, la destinazione alla religione o al culto è riconosciuta *ex lege* ⁽¹³⁾.

La valutazione globalmente positiva con cui è stata accolta la nuova normativa non ha mancato di evidenziarne alcuni limiti, sottolineando come il riconoscimento di determinate categorie di enti ecclesiastici continui a incontrare limiti e condizioni non sempre dotati di sufficienti giustificazioni.

(10) Cfr. l'art. 5 della legge 27 maggio 1929, n. 848, in V. DEL GIUDICE, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 214.

(11) V., in particolare, art. 2, n. 1 e art. 9, n. 1 dell'*Accordo* e art. 15 delle *Norme*.

(12) V. art. 7, n. 2 dell'*Accordo*.

(13) V. art. 2 delle *Norme*.

2. Il nuovo sistema di sostentamento del clero.

Le nuove modalità di sostentamento del clero previste dalle *Norme* sono già ampiamente note e di conseguenza in questa sede è sufficiente richiamarne brevemente le linee essenziali ⁽¹⁴⁾. Da un lato viene abbandonato l'anacronistico sistema degli assegni supplementari di congrua che, mentre non assicura il sostentamento di tutti i sacerdoti che prestano servizio in favore delle diocesi, limita sotto diversi profili la libertà della Chiesa. Dall'altro si stabilisce che ogni sacerdote riceva dall'ente ecclesiastico presso il quale esercita il suo ministero (per es. la parrocchia) una remunerazione che viene stabilita in base ai criteri fissati dal vescovo diocesano, dopo aver udito il consiglio presbiterale. Lo stesso sacerdote, poi, redige ogni anno una « comunicazione » in cui, oltre alla remunerazione in questione, indica anche gli stipendi che eventualmente riceva da altri soggetti (ad es. per l'insegnamento della religione nelle scuole statali e non).

L'Istituto diocesano per il sostentamento del clero, verificati i dati della comunicazione, dispone, se necessario, l'erogazione di un assegno integrativo tale da assicurare all'interessato una remunerazione complessiva pari alla somma periodicamente stabilita dalla CEI come indispensabile a far fronte alle esigenze economiche della vita dei sacerdoti.

A questo dovere l'Istituto diocesano provvede, in primo luogo, con i redditi del proprio patrimonio, in massima parte costituito dai beni provenienti dai benefici che vengono tutti estinti e, per il resto, si rivolge all'Istituto centrale per il sostentamento del clero, creato dalla CEI, perché gli fornisca quanto occorre a integrare tali redditi.

Il problema che si pone è evidentemente quello di assicurare all'Istituto centrale entrate tali da consentirgli di soddisfare le richieste provenienti dai diversi Istituti diocesani.

A tal fine vengono attivati specifici « meccanismi di autofinanziamento facilitato nel quale convergono le indicazioni dei cittadini e il concorso strumentale della Pubblica Amministrazione » ⁽¹⁵⁾. Lo Stato, infatti, ammette a deduzione fiscale, entro il tetto di due milioni di lire all'anno, le offerte dei fedeli a favore dell'Istituto centrale. Inoltre i contribuenti sono chiamati a orientare la destinazione di una quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Quest'ultima viene, dunque, ripartita, secondo le scelte operate dai cittadini in sede di dichiarazione dei redditi, tra un fondo a gestione statale per scopi di interesse sociale e di carattere umanitario e la Chiesa Cattolica, che la potrà utilizzare non solo per il sostentamento del clero, ma anche « per esigenze di culto della popolazione » e per « interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del Terzo Mondo ».

L'Istituto centrale può, quindi, contare su due distinti flussi di entrate, e precisamente sulle oblazioni dei fedeli, deducibili fino all'ammontare di due milioni, e sulla parte dell'otto per mille dell'imposta sul

(14) V. art. 21 e ss. delle *Norme*. Per una valutazione critica v. G. FELICIANI, *Il trattamento economico del clero nella nuova legislazione concordataria*, in « Aggiornamenti sociali », 36 (1985), pp. 451-462.

(15) *Relazione sui principi*, II, n. 5.

reddito delle persone fisiche, destinata dai contribuenti alla Chiesa Cattolica e assegnata dalla CEI all'Istituto stesso.

Questo sistema presenta innegabili caratteristiche di originalità in quanto non trova preciso e globale riscontro nelle esperienze di altri paesi.

È vero che alcuni Stati consentono ai fini fiscali la deduzione delle oblazioni in favore di istituzioni religiose e che altri conoscono l'istituto della « imposta ecclesiastica ». Ma, almeno dai dati che è stato possibile raccogliere ⁽¹⁶⁾, non risulta che alcuna legislazione ammetta la coesistenza di queste due diverse forme di autofinanziamento delle confessioni.

Inoltre va precisato che la destinazione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, prevista dalle *Norme* italiane, si differenzia nettamente dal « Kirchensteuer » in uso in Germania Federale e in diversi cantoni della Confederazione elvetica. Tale « destinazione », infatti, non dipende da alcuna professione di fede o dichiarazione di appartenenza a una determinata confessione religiosa, ma esclusivamente da una manifestazione di volontà da ripetersi annualmente che, per di più, non implica in alcun caso per il contribuente un aggravio del carico fiscale.

È per altro evidente che, per quanto riguarda la « destinazione » in questione, il nuovo sistema italiano si avvicina a quello previsto all'art. II, n. 2 dell'Accordo tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo circa questioni economiche del 3 gennaio 1979 ⁽¹⁷⁾. In esso, infatti, si prevede che lo Stato potrà assegnare alla Chiesa Cattolica una percentuale sul gettito di determinate imposte secondo la volontà manifestata dai contribuenti nelle loro rispettive dichiarazioni. Ma questa eventualità non ha ancora trovato in Spagna concreta attuazione normativa.

Da ultimo è opportuno ricordare che il sistema sancito dalle *Norme* non intende essere un « privilegio » concesso alla Chiesa Cattolica. Infatti la Commissione paritetica, nel verbale conclusivo dei propri lavori, ha dichiarato di averlo strutturato in modo che esso possa essere applicato, nei suoi elementi fondamentali, ad altre confessioni religiose sulla base di apposite intese con il Governo italiano.

L'attualità di questa prospettiva è chiaramente documentata dall'ampio dibattito svoltosi in seno al Sinodo delle Chiese valdesi e metodiste che da un lato ha rifiutato finanziamenti per fini di culto o attività religiose e, dall'altro, ha demandato alle comunità locali il compito di studiare la possibilità di utilizzare una quota dell'otto per mille dell'IRPEF per fini sociali o per il terzo mondo ⁽¹⁸⁾.

(16) Per una recentissima rassegna dei sistemi in vigore nei diversi Stati del continente Europeo v. AA. VV., *Il finanziamento statale delle Chiese in Europa*, in « Quaderni di diritto e politica ecclesiastica », 1 (1984), Padova 1985, pp. 133-157.

(17) In « Acta Apostolicae Sedis », 72 (1980), p. 57.

(18) Per più ampie notizie v. R. NITTI, *Come stare in questo Stato?* e P. GAY-M. PASQUET, *INVIM, defiscalizzazione, otto per mille*, in « La luce » 75 (1985) n. 34, rispettivamente pp. 1 e 6-7.

3. Il ruolo della CEI.

Uno degli aspetti più innovativi di questa radicale riforma del sistema di finanziamento della Chiesa in Italia è indubbiamente costituito dal ruolo centrale e determinante che nella sua realizzazione viene attribuito alla CEI, di cui viene finalmente riconosciuta la personalità giuridica agli effetti civili ⁽¹⁹⁾.

Tra i compiti di carattere generale che le *Norme* assegnano alla CEI si possono ricordare — oltre alle rilevanti competenze che le spettano durante il periodo di transizione al nuovo sistema — la determinazione della remunerazione complessiva necessaria ad assicurare il congruo e dignitoso sostentamento del clero che presta servizio in favore delle diocesi; la concreta destinazione della parte dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche assegnata alla Chiesa Cattolica; la presentazione all'autorità statale del rendiconto annuale relativo alla effettiva utilizzazione delle somme derivanti da questa fonte e dalle oblazioni deducibili dei fedeli; la designazione dei membri di parte ecclesiastica nella commissione paritetica che ogni tre anni potrà procedere, sulla base di una valutazione del funzionamento del sistema, alla revisione dell'importo delle oblazioni deducibili e alla predisposizione di modifiche della quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ⁽²⁰⁾.

È pure compito della CEI erigere l'Istituto centrale • designare due terzi del rispettivo consiglio di amministrazione, nominandone anche il presidente ⁽²¹⁾.

Per quanto, poi, concerne gli Istituti diocesani la CEI emana le disposizioni a cui si devono uniformare i loro statuti, stabilisce procedure accelerate per le controversie insorte con i singoli sacerdoti, fissa la parte degli avanzi di gestione da versare all'Istituto centrale, dà parere circa le alienazioni di valore almeno tre volte superiore a quella massima stabilita dalla stessa conferenza ai sensi del can. 1292 del Codice di diritto canonico ⁽²²⁾.

Infine alla CEI viene attribuito un potere normativo di carattere generale nella realizzazione del nuovo sistema di sostentamento del clero. Infatti l'articolo finale delle *Norme*, mentre prevede che « l'autorità statale e l'autorità ecclesiastica competenti emanano, nei rispettivi ordinamenti, le disposizioni per l'attuazione » delle stesse, stabilisce che per quanto concerne il II titolo dedicato ai beni ecclesiastici e al sostentamento del clero, « l'autorità competente nell'ordinamento canonico è la Conferenza episcopale italiana » ⁽²³⁾.

Si avverta che la materia non rientra tra quelle affidate dal Codice alla competenza legislativa delle conferenze episcopali. Esse, secondo la legislazione universale della Chiesa, devono solo disciplinare il funzionamento dei benefici in modo da trasferire gradualmente le rendite e, se possibile, gli stessi patrimoni all'istituto diocesano per il sostentamento

(19) V. art. 13 delle *Norme*.

(20) V. rispettivamente artt. 24, 41, 44, 49 delle *Norme*.

(21) V. rispettivamente artt. 21 e 39 delle *Norme*.

(22) V. rispettivamente artt. 23, 34, 35 e 36 delle *Norme*.

(23) Art. 75 delle *Norme*.

del clero, curare che la previdenza sociale dei sacerdoti sia adeguatamente assicurata e possono anche creare istituti nazionali per questo scopo e per rispondere alle esigenze economiche della vita delle diocesi ⁽²⁴⁾.

L'ultimo articolo delle *Norme* — che, in forza del ricordato decreto di emanazione del Cardinal Segretario di Stato, sono anche fonte di diritto pontificio particolare — costituisce, dunque, un esempio di quel « peculiare mandatum », previsto dal can. 455, § 1 del Codice, con cui la Santa Sede attribuisce alla competenza normativa di una conferenza una materia che, secondo il diritto comune, spetterebbe ad altra autorità.

Va anche ricordato che in questo campo, come in tutte « le materie ad essa eventualmente demandate da accordi concordatari tra la Santa Sede e lo Stato italiano, la CEI agisce entro gli ambiti e secondo le procedure previste dagli specifici mandati ricevuti dalla stessa Sede Apostolica » ⁽²⁵⁾.

Inoltre le determinazioni che essa riterrà di assumere sono soggette, come tutte le sue deliberazioni giuridicamente vincolanti, al controllo (« recognitio ») della Santa Sede ai sensi del can. 455, § 2 del Codice di diritto canonico.

4. *Gli statuti degli Istituti per il sostentamento del clero.*

A poco più di due mesi dallo scambio degli strumenti di ratifica la CEI era già in grado di provvedere a un adempimento di particolare rilievo, definendo lo statuto dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero e le norme a cui si dovranno attenere gli statuti degli Istituti diocesani e interdioCESani ⁽²⁶⁾.

Questa tempestività è tanto più degna di nota in quanto il compito era tutt'altro che agevole, soprattutto per quanto riguarda l'Istituto centrale. Infatti, da un lato una istituzione di questo genere non è in alcun modo prevista dal Codice di diritto canonico, ma trova il suo fondamento legislativo esclusivamente nelle *Norme*. Dall'altro queste ultime dedicano all'Istituto centrale poche e scarse disposizioni che, essendo insufficienti a garantirne l'efficace funzionamento, esigono di essere adeguatamente precisate e sviluppate in sede statutaria.

Nel quadro di un sintetico accenno ai più significativi articoli dello statuto approvato, si può innanzitutto ricordare come esso — dopo aver correttamente definito l'Istituto centrale « persona giuridica canonica

(24) V. can. 1272 e 1274, § 2-4 del Codice. Per quanto specificamente concerne il sostentamento dei vescovi e dei parroci dimissionari v., rispettivamente, can. 402 § 2 e 538, § 3.

(25) Art. 5, § 4 dello Statuto della CEI approvato dalla S. Sede il 25 marzo 1985 in « Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana », 18 aprile 1985, pp. 70-71.

(26) Questi documenti sono stati consultati nel fascicolo Conferenza Episcopale Italiana, *Istituti per il sostentamento del clero*, Roma, 8 agosto 1985, allegato alla lettera del presidente della CEI card. Ugo Poletti prot. N. 620/85; vedi il testo dello statuto dell'Istituto centrale e della bozza per quello dell'Istituto diocesano in Appendice al « Dossier ».

pubblica » — tracci un quadro singolarmente ampio e articolato dei suoi fini e delle sue attività ⁽²⁷⁾.

Infatti gli scopi che gli vengono concretamente assegnati non si limitano all'erogazione delle risorse necessarie agli Istituti diocesani per integrare le remunerazioni dei sacerdoti e allo svolgimento di « funzioni assistenziali e previdenziali integrative e autonome per il clero », secondo quanto stabilito dalle *Norme* ⁽²⁸⁾. Comprendono, anche, l'« intrattenere rapporti con le Amministrazioni italiane in relazione alla propria attività e nell'interesse degli Istituti diocesani e interdiocesani » e implicano pure la facoltà di compiere tutti gli atti di natura mobiliare e immobiliare richiesti dai fini istituzionali e di prestare, su mandato della CEI, « specifiche attività e servizi a favore della medesima ».

Ne emerge un'immagine complessiva dell'Istituto che, rispetto a quanto espressamente previsto dalle *Norme*, presenta una certa originalità in quanto appare decisamente più viva e dinamica di quella di un ente preposto a una mera erogazione di somme agli Istituti diocesani e interdiocesani.

Questa configurazione sottolinea, evidentemente, l'esigenza che l'Istituto centrale si muova in stretta sintonia con la CEI e sotto il suo costante controllo. In merito le *Norme* da un lato dispongono che l'Istituto sia dotato di una propria individualità e della conseguente autonomia patrimoniale e amministrativa, dall'altro, attribuiscono alla CEI compiti quanto mai rilevanti per il suo funzionamento, come si è già avuto modo di ricordare. Lo statuto, mentre conferma queste disposizioni, ha ritenuto di dover ulteriormente evidenziare la stretta relazione tra Istituto centrale e CEI, prevedendo il giuramento dei membri del consiglio di amministrazione davanti al presidente della CEI, la revoca dei consiglieri « per gravi motivi » da parte della CEI, l'obbligo del consiglio di amministrazione di presentare alla CEI il bilancio consuntivo di ogni esercizio e una relazione semestrale, l'autorizzazione della CEI per gli atti di straordinaria amministrazione relativi a beni immobili ⁽²⁹⁾.

Un altro delicato problema da risolvere riguarda i rapporti dell'Istituto centrale con gli Istituti diocesani e interdiocesani. A questo proposito lo statuto prevede che l'Istituto centrale — oltre a coadiuvare e ad assistere gli Istituti diocesani — « verifica e controlla gli stati di previsione di detti istituti e, all'esito positivo dei controlli, procede alle integrazioni (...) con riserva di eventuali conguagli all'atto dell'esame dei loro bilanci consuntivi » ⁽³⁰⁾. Si tratta di un potere di controllo alquanto penetrante in quanto comporta un esame di merito che potrebbe dar adito a rilievi e contestazioni e, al limite, al diniego delle erogazioni richieste. Peraltro esso non solo è chiaramente contemplato dalle *Nor-*

(27) V. art. 2 dello Statuto dell'Istituto centrale.

(28) V. art. 21, comma 3 e art. 27, comma 1 delle *Norme*. Va peraltro rilevato come quest'ultima disposizione preveda espressamente solo le funzioni previdenziali senza menzionare quelle assistenziali.

(29) V. rispettivamente art. 6, comma 4; art. 6, comma 2; art. 14; art. 11, comma 2 dello Statuto dell'Istituto centrale.

(30) Art. 3 dello Statuto dell'Istituto centrale.

me ⁽³¹⁾, ma è indispensabile al funzionamento di tutto il sistema che attribuisce all'Istituto centrale il compito di garantire e di realizzare una effettiva perequazione economica tra il clero delle diverse diocesi. Senza un potere di controllo l'Istituto centrale si troverebbe nella pratica impossibilità di realizzare questa funzione in quanto non potrebbe in alcun modo verificare la fondatezza e la ragionevolezza delle richieste che gli vengono presentate. Peraltro, anche al fine di tutelare la legittima autonomia delle singole diocesi, sarebbe opportuno prevedere specifiche procedure di definizione delle eventuali controversie tra Istituto centrale e Istituti diocesani che assicurino, al contempo, rapidità di decisione e imparzialità di giudizio.

Per quanto, poi, concerne l'erezione e il funzionamento degli Istituti diocesani e interdiocesani la CEI non ha stabilito dei veri e propri statuti, ma si è limitata a fissare le norme a cui i vescovi dovranno conformarsi nella formulazione degli statuti degli Istituti soggetti alla loro giurisdizione. Così in alcuni casi essi sono invitati a scegliere tra diverse possibili soluzioni e, comunque, potranno precisare e integrare le prescrizioni della CEI in funzione delle esigenze della loro diocesi.

La diversità delle situazioni che si potranno concretamente presentare risulta dal resto evidente se si considera che la CEI ha predisposto tre distinte ipotesi statutarie riguardanti, rispettivamente, gli Istituti diocesani, gli Istituti relativi a più diocesi rette dallo stesso vescovo, gli Istituti concernenti più diocesi affidate a vescovi diversi. Inoltre è espressamente prevista la possibilità che più Istituti diocesani, pur mantenendo intatta la loro autonomia amministrativa, possano, sulla base di opportune intese, avvalersi di « servizi » comuni per il disbrigo delle pratiche di rispettiva competenza.

Per comprendere la ragione di un così vasto arco di possibilità occorre tenere presente che non poche diocesi italiane hanno dimensioni talmente ridotte da rendere, se non problematica, almeno antieconomica la creazione di un apposito Istituto per il sostentamento del clero. Di fronte a una situazione di questo genere la CEI ha giustamente ritenuto di dover rispettare l'autonomia dei singoli vescovi e si è, quindi, astenuta dall'imporre soluzioni uniformi, quali, ad es., l'obbligatoria adesione a un istituto regionale o provinciale delle diocesi con clero inferiore a un determinato numero ⁽³²⁾. Ma, al contempo, ha anche voluto favorire al massimo la collaborazione e l'integrazione tra gli Istituti diocesani che lo desiderassero, predisponendo tutti gli strumenti possibili per una loro effettiva realizzazione.

In ogni caso la presidenza dell'Istituto non potrà essere affidata al vescovo diocesano. Questo specifico problema deve aver costituito oggetto di attenta riflessione da parte della CEI dal momento che in merito la stessa legislazione universale della Chiesa ha manifestato incer-

(31) V. art. 42, comma 2 delle *Norme*.

(32) Va però ricordato che la lettera inviata il 18 dicembre 1984, prot. N. 8355/84 dal Prefetto del Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa al Presidente della CEI prevede l'obbligatoria creazione di un unico Istituto interdiocesano per le diocesi affidate a uno stesso vescovo, a meno che vi siano « speciali e gravi ragioni in contrario ».

tezze e ripensamenti ⁽³³⁾. La soluzione adottata appare, comunque, pienamente da condividere in quanto da un lato evita di coinvolgere il vescovo in questioni troppo contingenti e, dall'altro, distinguendo le responsabilità, consente una miglior tutela dei sacerdoti di fronte ad eventuali comportamenti arbitrari dell'Istituto o dello stesso vescovo.

Peraltro al vescovo diocesano spettano rilevanti compiti che mirano ad assicurare il corretto ed efficace funzionamento dell'Istituto. Tra l'altro egli, non solo esercita la vigilanza prevista dal can. 1276 del Codice, ma emana lo statuto dell'Istituto, ne esamina lo stato di previsione e il bilancio consuntivo ai fini della concessione del « visto » richiesto, autorizza nei limiti della sua competenza gli atti di straordinaria amministrazione, nomina ed eventualmente revoca i membri del consiglio di amministrazione ⁽³⁴⁾.

Per quanto, poi, concerne la concreta designazione delle persone dei consiglieri va ricordato che, secondo le *Norme*, almeno un terzo di essi deve essere « designato dal clero diocesano su base elettiva ». In merito la CEI da un lato ha lasciato ogni vescovo libero di elevare la percentuale dei rappresentanti dei sacerdoti, dall'altro ha stabilito alcuni principi generali per la loro elezione, affidandola al consiglio presbiterale diocesano ⁽³⁵⁾.

Questa soluzione può suscitare qualche perplessità in quanto i consigli presbiterali non sono integralmente elettivi ma risultano composti anche da sacerdoti che vi partecipano in ragione del loro ufficio o per volere del vescovo.

Tuttavia la scelta operata dalla CEI appare non solo legittima ma anche realistica ed opportuna. Sul piano della legittimità si può, infatti, osservare come da un lato la relativa disposizione delle *Norme* sia formulata in modo volutamente generico ⁽³⁶⁾ e, dall'altro, il diritto canonico riconosca espressamente al consiglio presbiterale la funzione di rappresentare il clero diocesano ⁽³⁷⁾. Sotto il profilo dell'opportunità va, poi, evidenziato come una elezione diretta da parte di tutti i sacerdoti interessati avrebbe necessariamente importato non pochi problemi e complicazioni difficilmente compatibili con l'esigenza di procedere il più rapidamente possibile all'attivazione del nuovo sistema. Peraltro tutto questo non toglie che, in prospettiva, sia desiderabile una più ampia partecipazione del clero diocesano alla designazione dei propri rappresentanti in seno al consiglio di amministrazione dell'Istituto.

(33) Il Concilio affida al vescovo diocesano il compito di amministrare l'auspicata istituzione in cui concentrare le offerte destinate al sostentamento del clero (decreto « Presbyterorum ordinis », n. 21) e nello stesso senso si pronuncia il *motu proprio* « Ecclesiae sanctae », 6 agosto 1966, I, 8. Invece il Codice non contiene alcuna prescrizione circa la designazione degli amministratori dello « speciale institutum » previsto dal can. 1274, § 1.

(34) V. rispettivamente art. 1; 16; 11, b; 7 dello Statuto dell'Istituto diocesano. Analoghe disposizioni sono ovviamente previste anche per gli Istituti interdiocesani.

(35) Solo nelle diocesi in cui i sacerdoti incardinati non superano il numero di centocinquanta il vescovo, se lo ritiene preferibile, può estendere il corpo elettorale a tutto il clero che presta servizio in favore della diocesi.

(36) V. art. 23 delle *Norme*.

(37) V. can. 495, § 1 del Codice.

E analoghe considerazioni possono valere, con gli opportuni adattamenti, per la questione, ancora più complessa, riguardante l'elezione dei rappresentanti del clero nel consiglio dell'Istituto centrale. Per questa prima volta essa è stata affidata ai membri della Commissione presbiterale italiana e ai delegati regionali della Federazione nazionale del clero italiano (FACI), ma con l'esplicito impegno ad adottare procedure più adeguate già a partire dalla prossima elezione ⁽³⁸⁾.

Più in generale va sottolineato come tutta la normativa elaborata dalla CEI, affrontando problemi che in larga parte sono assolutamente nuovi, dovrà essere attentamente verificata alla luce dell'esperienza che potrà suggerire revisioni, integrazioni e cambiamenti. In questo senso la Santa Sede, comunicando la richiesta « recognitio », ha precisato che « essa viene concessa con l'intesa che le norme che entrano ora in vigore saranno attentamente riesaminate dalla CEI dopo un congruo periodo di applicazione », « trattandosi di un'esperienza del tutto nuova alla quale si accinge la Chiesa in Italia » ⁽³⁹⁾.

Una esperienza che, come ha recentemente avvertito Giovanni Paolo II, esige non solo un mutamento di strutture ma anche e soprattutto un cambiamento di mentalità. Essa, infatti, « comporta un rinnovato impegno di fraterna solidarietà fra tutti i sacerdoti ed una più viva coscienza da parte dei fedeli del loro obbligo di sovvenire alle necessità della Chiesa ». Si può, quindi, agevolmente comprendere e cordialmente condividere l'augurio del pontefice che « 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 » ⁽⁴⁰⁾.

20 ottobre 1985

GIORGIO FELICIANI

Via Molino delle Armi, 3 - Milano

(38) V. « Avvenire », 4 settembre 1985, p. 1.

(39) Lettera del Prefetto del Consiglio per gli Affari pubblici al Presidente della CEI, 5 agosto 1985, prot. N. 5548/85.

(40) V. lettera di Giovanni Paolo II al Presidente della CEI, 5 agosto 1985.