

RECENSIONI

CESEN (Centro Studi Enti Ecclesiastici), *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. Casiraghi, Vita e Pensiero, Milano, 1993, pp. 145.

La pubblicazione raccoglie a cura di A. Casiraghi gli Atti del Convegno di studi svoltosi a Sassari dal 5 al 7 ottobre 1989 diretto da G. Feliciani su «Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici». Gli atti sono stati pubblicati dal Centro studi sugli enti ecclesiastici e sugli altri enti senza fini di lucro (CESEN).

L'apertura del convegno è tenuta da E. Vitali, attraverso una relazione di carattere storico che illustra sinteticamente, ma con puntualità l'evolversi lungo gli ultimi due secoli del rapporto Chiesa-Stato.

S. Berlingò analizza specificamente il nuovo assetto ottenuto con il rinnovo del Concordato. Le basi per il rinnovo degli accordi sono state poste sul fronte dello Stato da una maggior considerazione dell'art. 20 della Costituzione italiana, mentre sul fronte della Chiesa da una attenta applicazione del Concilio Vaticano II e del nuovo CIC (1983). Il rinnovo del Concordato avviene con il desiderio di non ricercare dei vicendevoli interessi in un sistema di privilegio, ma di attuare finalmente una stretta collaborazione tra Chiesa e Stato. La modalità di lavoro è stata ritrovata nella formula degli incontri bilaterali.

Da entrambi i lati si spingeva per un rinnovo radicale della questione dei

beni e degli enti ecclesiastici. Si è arrivati a questo rinnovo grazie alla divisione tra gli enti ecclesiastici in enti confessionali in senso stretto, in senso lato ed in enti religiosi. Il discriminante è dato dalla finalità dell'ente. Per essere ente confessionale in senso stretto si deve rispondere all'esigenza del fine di religione o di culto. Fanno eccezione, una eccezione normata dai protocolli degli accordi stessi, gli Istituti del sostentamento del clero; per questi ultimi, come per l'ente patrimoniale italiano delle chiese avventiste, il fine di religione o di culto è solo strumentale: essi gestiscono il patrimonio ecclesiale; è chiaro che nel momento in cui la loro azione non si fermasse alla gestione, ma consistesse anche nell'esercizio d'impresa, ricadrebbero sotto le relative norme di diritto comune.

G. Long riprende il tema degli enti e dei beni relativamente alle religioni diverse dalla cattolica e ripercorre la storia delle principali confessioni: ebraica, valdese, metodista ed avventisti del settimo giorno. Quello che si vuole evidenziare è che nelle intese ratificate recentemente con queste confessioni, lo Stato cerca di comprendere le loro esigenze e si muove tentando di raccogliere le loro istanze proprio come ha fatto nei confronti della religione cattolica.

Interessante notare come anche in queste confessioni il riconoscimento dei propri enti come enti ecclesiastici dipenda dalla finalità, ma come anche per essi ci siano delle eccezioni previste dal

diritto e non arbitrarie, come il già citato ente patrimoniale delle chiese avventiste del settimo giorno.

Con particolare attenzione lo Stato accoglie la storia della religione ebraica. Viene sottolineato anche il modo particolare di dialogo scelto da due confessioni, la metodista e la valdese, che hanno firmato insieme una unica intesa.

I. C. Ibán presenta l'esperienza della chiesa cattolica in Spagna. Dopo l'uscita dal regime franchista, con la monarchia costituzionale si è giunti alla revisione del concordato. Se è vero che la religione cattolica non è più la religione di Stato, la Chiesa continua ad avere per certi versi un trattamento ancora privilegiato.

Dopo il Concilio anche in Spagna si avverte l'esigenza di risistemare il sistema beneficiale ecclesiale; questo avviene soprattutto cercando nuove formule per il finanziamento del clero. Così per la prima volta si propone di sostenere la Chiesa con un'aliquota ottenuta da 5,023 millesimi dell'importo della dichiarazione dei redditi.

Il contribuente è chiamato a destinare questa percentuale, se lo desidera, al finanziamento della Chiesa cattolica spagnola; la decisione deve essere espressa, ma nel caso in cui ciò non avvenga si considera che abbia scelto di destinare questa quota ad altri fini decisi dallo Stato.

La quota è stata scelta in modo che, se la maggior parte degli spagnoli avesse espresso questa preferenza, la Chiesa cattolica avrebbe ottenuto più o meno lo stesso importo percepito precedentemente dallo Stato. Per assestare il nuovo sistema si è deciso che lo Stato spagnolo avrebbe integrato per un certo numero di anni la somma percepita con il nuovo sistema rispetto a quella precedentemente ottenuta.

Di fatto circa il 35% si esprime per la Chiesa, l'11% si esprime a favore di altri fini ed il 54% non si esprime. Ora parrebbe sbagliato considerare che più della metà (54%) dei contribuenti non si esprima proprio con la consapevolezza di voler donare la propria aliquo-

ta ad altri scopi di beneficenza e non alla Chiesa Cattolica.

Come già I.C. Ibán, S. Ferrari presenta un'esperienza particolare, quella inglese. La particolarità di questa esperienza è da ricercare nella diversa concezione del diritto in Gran Bretagna e nelle diverse esperienze storiche rispetto alle nazioni dell'Europa centrale.

La Chiesa di Stato è quella regolata dal diritto statale e non ha un diritto particolare: le sue norme non dipendono da un suo codice, ma da leggi create e discusse in parlamento, con l'approvazione del sovrano, che è anche il capo supremo della Chiesa di Stato. La Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose sono considerate come semplici associazioni prive di personalità giuridica e come tali sottratte a qualsiasi tipo di intervento e di controllo del potere pubblico. Queste dunque fanno parte delle Charities (= associazioni caritative) che sono accomunate dal fine di pubblica utilità o assistenza o di promozione della religione. Tali associazioni sono sottoposte a normative particolari, ad un regime tributario meno oneroso, ancora più favorevole se come fine hanno la promozione della religione. S. Ferrari sottolinea come il governo inglese abbia fatto una scelta per certi versi opposta a quella italiana; si sottolinea maggiormente l'uguaglianza di trattamento delle diverse confessioni, là dove la linea italiana è quella di modellare i rapporti a seconda delle diverse esigenze.

Il prof. G. Feliciani illustra invece i profili canonistici relativi agli enti e ai beni ecclesiastici. Egli ricorda innanzitutto quali enti possono essere definiti enti ecclesiastici secondo il CIC e quali di questi possono essere riconosciuti agli effetti civili secondo le norme concordatarie e il DPR 13/2/87 n. 33: oltre agli enti che appartengono alla gerarchia della Chiesa, i seminari e gli istituti religiosi, sono enti ecclesiastici coloro che hanno come fine costitutivo ed essenziale quello di religione o di culto. Le questioni canonistiche che meritano più rilievo sono quel-

le relative al sostentamento del clero cattolico. La Conferenza Episcopale si vede assegnare dal diritto canonico un ruolo preciso nell'organizzazione del sostentamento del clero (cf. can. 1272). In Italia, dopo la trattativa condotta direttamente tra S. Sede e Stato italiano, la CEI ha ricevuto un ruolo fondamentale: è l'autorità competente per emanare tutte le autorizzazioni richieste dall'attuazione del nuovo sistema di sostentamento del clero, ossia emana tutte le disposizioni a cui si devono conformare tutti gli IDSC, determina la quota necessaria ad assicurare la congrua e dignitosa remunerazione, stabilisce la parte degli eventuali avanzi di gestione che gli IDSC hanno l'obbligo di versare all'ICSC.

Questa riorganizzazione è fondata evidentemente nel CIC al can. 1272 e fa riferimento anche al can. 281 per quanto riguarda il necessario alla remunerazione. Il diritto ricorda un principio fondamentale: la remunerazione non è un compenso per un'opera svolta, ma è la condizione per poter vivere dignitosamente.

Il vantaggio del nuovo sistema proposto dal CIC è quello di arrivare, attraverso la soppressione dei benefici a favore dell>IDSC, alla parificazione della remunerazione del clero e dunque a una distribuzione economica più equa.

Le norme emanate costituiscono anche una tutela per il sacerdote, perché parlano di diritto alla remunerazione e indicano anche gli organi responsabili dell'attuazione di tale diritto. Inoltre esistono delle forme di garanzia di tale diritto.

C. Cardia richiama le condizioni per cui un ente può essere riconosciuto civilmente come ente ecclesiastico; essenzialmente questo riconoscimento viene riportato alle finalità dell'ente che devono essere essenzialmente e costitutivamente di religione o di culto.

Storicamente il fine di religione e di culto ha sempre avuto importanza per il riconoscimento civile e si può dire che mentre in epoca liberal-separatista il fine di religione o di culto è

necessario ma non sufficiente per il riconoscimento, dal Concordato al suo rinnovo del 1984, esso è sufficiente ma non sempre necessario.

La nuova regolamentazione pattizia prevede anche l'abolizione del linguaggio dicotomico ente ecclesiastico (utilizzato per la confessione cattolica) e istituto di culto (utilizzato per le altre confessioni) a favore della prima espressione.

Per il riconoscimento degli enti ecclesiastici diventa dunque necessario che il fine di religione o di culto sia la ragione dell'ente ovvero sia principale e non secondario. È dunque la prima volta nella storia del paese che l'elemento finalistico assurge a parametro essenziale per l'ecclesiasticità di un ente. Esistono tuttavia delle eccezioni: l>IDSC e l'ICSC per quanto riguarda la Chiesa cattolica: questi istituti non perseguono fini direttamente o strettamente di religione o di culto, eppure è sembrato congruo al legislatore concedere loro il riconoscimento civile come enti ecclesiastici. Esenzioni di questo tipo si danno anche per confessioni diverse da quella cattolica.

A. Vitale illustra alcuni aspetti del passaggio dai benefici ecclesiastici agli istituti di sostentamento del clero. Dopo una breve descrizione del nuovo sistema, l'autore rileva che effettivamente viene smantellato il sistema della congrua e che dunque non dovrebbe più esserci alcuna interferenza tra Chiesa e Stato.

In realtà nota come non sia così perché le norme di sostentamento del clero sono disciplinate dalla legge di natura concordataria L. 222/85 e dunque sembrano rimanere, seppure ad un livello meno evidente, delle interferenze.

Secondo Vitale il sistema si trova ad essere in aperta contraddizione con alcuni principi costituzionali, in particolare con il principio di non interferenza (cf. art. 20) che regola l'intera Costituzione. Passa poi a rilevare alcuni punti discutibili del nuovo sistema: si infrange il principio secondo cui è

inammissibile che i cittadini determinino anche solo il parziale utilizzo dei tributi che hanno versato; si opera in materia tributaria mediante una negoziazione concordataria, ossia ad iniziativa del governo, là dove per le leggi che si occupano delle spese e dei tributi è richiesto uno specifico e diretto controllo parlamentare che in questo caso non ha potuto esplicarsi; si dà un'assoluta arbitrarietà nel precisare la quota dell'otto per mille.

Egli esprime anche a riguardo della prassi delle offerte deducibili alcune perplessità: attraverso le offerte deducibili il contribuente sostenitore risparmia una quota delle tasse che dovrebbe allo Stato; più il contribuente è ricco più viene a risparmiare. Ancora una volta lo Stato si priva di alcune entrate sovvenzionando così indirettamente la Chiesa cattolica e gli enti che beneficiano di questo sistema.

L'analisi prosegue con alcune critiche interne al sistema ecclesiale.

Al termine di questa relazione piuttosto critica, interviene S. E. mons. A. Nicora che oppone alle argomentazioni iniziali di Vitale il fatto che in sede paritetica i principi di riferimento furono molto semplici e luminosi.

Da parte della Chiesa la riforma beneficiale era doverosa alla luce del Concilio Vaticano II e del nuovo CIC (cann. 1272-1274).

Quanto al fatto che questi cambiamenti si siano realizzati in un contesto di norma pattizia, esso sembra inevitabile dal momento che si proveniva da un contesto analogo e dunque lo strumento non poteva che essere quello; l'esito finale sembra essere corretto: beni che erano della Chiesa perché beneficiari restano della Chiesa, liberati da ogni ingerenza amministrativa indebita da parte dello Stato, e i rendiconti circa la gestione complessiva verranno dati dalla CEI allo Stato, in corrispondenza di quelle forme di agevolazione dello Stato che concorrono al sostentamento complessivo della Chiesa e, dunque, in una logica di rapporto corretto e reciproco.

Il contributo di E. De Mita illustra il rinnovo del Concordato del 1984 sotto il profilo tributario. La fisionomia giuridica degli enti ecclesiastici vuole rispondere ai principi contenuti negli artt. 7, 8, 20 della Costituzione: garantire cioè una condizione non discriminatoria rispetto alle altre persone giuridiche private e insieme non di privilegio nei confronti di altri enti e di altre confessioni religiose. L'ente ecclesiastico deve garantire lo Stato circa la sussistenza di alcuni requisiti formali e sostanziali e deve aver a disposizione gli strumenti necessari al raggiungimento delle proprie finalità; entro questi limiti l'ente è regolato da una disciplina particolare per quello che riguarda la materia tributaria, ma si uniforma al diritto comune per quanto riguarda l'adempimento delle attività che eccedono il fine di religione o di culto.

L'elemento tributario nei confronti degli enti ecclesiastici, come la storia insegna, ha sempre presentato particolare rilievo. Tutto ciò è confermato dalla evoluzione della legislazione italiana dall'unificazione di Italia al Concordato del 1984.

Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fini di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fini di beneficenza e di istruzione. L'equiparazione concerne dunque i soggetti e le attività; questo è rilevante relativamente ai tributi perché ci sono delle esenzioni che interessano la persona giuridica in quanto soggetto e altri che la interessano relativamente alle sue finalità.

Alcuni a partire dall'esenzione sollevano dei principi di incostituzionalità, ma quello che va discusso non è l'esenzione come tale, bensì l'equiparazione che origina tale esenzione e non sembra molto difficile mostrare che il fine religioso preordinato alla tutela della libertà della persona e della sua formazione non sia arbitrariamente equiparato a quello di istruzione.

Il relatore propone anche alcune considerazioni sul sostentamento del

clero. Per il nuovo regime la commissione paritetica ha avuto come punto di riferimento un principio che sembra fondamentale: l'interesse collettivo all'introduzione di forme moderne di finanziamento delle Chiese, attraverso le quali si agevoli la libera contribuzione dei cittadini per il conseguimento e il soddisfacimento di finalità di interesse religioso. Non sembra che abbiano fondamento le critiche mosse da preoccupazioni del rispetto della mens costituzionale.

Nella sua relazione G. Pastori sostiene che per considerare la nuova disciplina degli enti e dei beni ecclesiastici si debbano richiamare alcuni principi fondamentali della Costituzione; questo intento è del resto espresso anche nel preambolo dell'accordo del 1984, là dove si dice che si vuole realizzare una disciplina dei rapporti Chiesa-Stato uniformata ai principi della Costituzione Repubblicana e ai dettami del Concilio Ecumenico Vaticano II. In questa prospettiva l'accordo intende assicurare (cf. art. 7 della Costituzione) la piena garanzia e attuazione della libertà religiosa in tutte le sue possibili manifestazioni e con ciò anche la libertà di organizzazione della Chiesa, come bene ribadirà la relazione sui principi per la disciplina degli enti e dei beni ecclesiastici.

F. Falchi tratta, infine, dell'iter percorso durante il Concilio Vaticano II per passare dal beneficio ecclesiastico a quella che allora veniva chiamata massa comune dei beni. Egli sottolinea come era opinione comune che il sistema beneficiale andasse rivisto e come dopo le prime discussioni in commissione si arrivò in sostanza a proporre l'abolizione di tale sistema

CESEN (Centro Studi Enti Ecclesiastici), *L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici*, a cura di G. Feliciani, Vita e Pensiero, Milano, 1993, pp. 251.

Il testo pubblicato dal Centro studi sugli Enti ecclesiastici e sugli enti senza fini di lucro (CESEN) raccoglie, a cura del professor Giorgio Feliciani, le relazioni del convegno di studi tenuto presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano il 19-20/6/92 su «L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici». Le interessanti relazioni cui seguono sempre interventi, domande e risposte, arricchimenti e chiarimenti si possono distinguere in due gruppi: le prime quattro sono prevalentemente a carattere storico, le altre sono dirette a problematizzare la disciplina attuale.

S. Ferrari, A. Roccella, S. Berlingò e P. G. Lignani dedicano i loro interventi a tratteggiare il percorso storico.

Più interessanti per lo sviluppo attuale della questione sono gli studi di M. F. Scandura e di G. Pastori.

La relazione di M. F. Scandura tratta della giurisprudenza e della prassi amministrativa dal 1985 al 1991. La relatrice rinvia storicamente, ma anche dagli interventi precedenti, tre finalità dell'istituto giuridico dell'autorizzazione agli acquisti: l'originaria finalità di controllo politico per limitare l'accumulo della proprietà immobiliare in capo ad enti che, distogliendo tali beni dal libero mercato, limitavano l'afflusso dei beni all'industria allora nascente; la funzione di tutela e di vigilanza governativa sull'ente in relazione alla convenienza dell'acquisto e alla disponibilità dei mezzi occorrenti; la funzione di tutela per i succedibili ex lege nel caso di disposizioni testamentarie nelle quali sia destinataria una persona giuridica.

La prima funzione è venuta meno per ragioni di ordine storico. La seconda funzione è venuta meno in gran parte a partire dall'accordo del febbraio del 1984 e dalla L. 222/85. La terza funzione rimane pienamente valida.

LUIGI MISTÒ