

I RAPPORTI PATRIMONIALI: IL FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI RELIGIONE E DI CULTO

1. I MEZZI PER L'ATTIVITÀ DI RELIGIONE E DI CULTO

- ✓ **Le entrate di diritto privato.** I mezzi patrimoniali per le attività di culto e di religione hanno una duplice fonte: privata, pubblica. Sono da considerare entrate di diritto privato (regolate quindi dal diritto civile):
 - quanto dato ai ministri di culto dai fedeli per spirito di liberalità, purché di modico valore, che viene così considerato come donazione manuale (art. 783 c.c.), con la precisazione che la “modicità” deve essere posta in relazione alle condizioni economiche del donante
 - le somme date ai ministri di culto per l'esplicitazione delle loro attività liturgiche; dato che il fatto religioso non può essere oggetto di obbligazione, tali somme rientrano nella categoria delle oblazioni. Nel caso in cui l'accordo tra ministro del culto e fedele comprenda aspetti anche estrinseci al fatto religioso (ora della celebrazione, il luogo, l'addobbo dell'edificio di culto ...) si potrà parlare di contratto di locazione d'opera o di mandato, disciplinato dalla normativa civilistica vigente
 - la raccolta di fondi da parte di un comitato o di un unico promotore aventi un “fine pio (erezione di un santuario, costruzione di un ospizio per poveri ...). Si ha in questo caso la creazione di un patrimonio autonomo, privo di soggettività, destinato ad uno specifico scopo e gestito da un comitato (in genere quello che ha raccolto i fondi), e si applicherà la disciplina civilistica in materia di comitati (stesso vale se il promotore è unico)
 - le erogazioni liberali in denaro a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero: sono atti di liberalità di natura privatistica ex art. 46 L. 222/1985, che prevede il confluire nell'Istituto fondi provenienti da cittadini e dalla pubblica amministrazione. Ogni persona fisica può dedurre dal proprio reddito complessivo erogazioni liberali in denaro fino ad un massimo di 1032,91 Euro (due milioni di vecchie lire)

Specifiche disposizioni si applicano relativamente alle disposizioni testamentarie in favore dell'anima, che mirano a tutelare la libertà del testatario che ritiene che il compimento di specifiche attività liturgiche o rituali (esempio messe di suffragio) possano agevolare l'avvicinamento dell'anima a divinità. La legge prevede che tali disposizioni sono valide qualora sono determinati i beni o possa essere determinata la somma da erogare a tale fine; inoltre la legge prevede che tali disposizioni testamentarie siano un onere a carico dell'erede o del legatario (artt. 647 e 648 c.c.); avremo così che:

- l'autorità giudiziaria quando ne individui l'opportunità può imporre all'erede o al legatario gravato dall'onere una cauzione (art 647, com 2 c.c.)
- per l'adempimento di tale onere può agire qualsiasi interessato, purché indicato nel testamento dal testatore, che potrebbe anche essere un ministro di culto o un ente confessionale (art 648 com 1 c.c.); nel caso della Chiesa cattolica se manca l'indicazione non può essere attribuita automaticamente all'ordinario diocesano, in quanto pur essendo questo il rappresentante della diocesi non può tuttavia rappresentare gli interessi privati dei singoli fedeli
- nel caso di inadempimento, l'autorità giudiziaria può pronunciare la risoluzione delle disposizioni testamentarie se prevista dal testatore o se l'adempimento è il solo motivo determinante della disposizione (art. 648 com 2 c.c.)
- un mancanza di indicazione di un interessato l'art. 629 com 3 c.c. prevede che il testatore possa designare una persona che curi l'esecuzione delle disposizioni: si tratta qui di uno speciale esecutore testamentario che esegue con mandato *post mortem* il quale provvede alla designazione del soggetto interessato all'adempimento (tutto ciò in deroga alla disciplina prevista dall'art. 1722, n. 4 c.c.)
- in caso di adempimento periodico, l'erede o il legatario possono riscattare il proprio debito attraverso il pagamento di una somma *una tantum* che rappresenta il capitale rivalutato degli interessi per il tempo della somministrazione (vedi artt. 1869, 1865, 186 c.c.)

- ✓ **Le entrate di diritto pubblico: il sistema dei rapporti finanziari dello Stato in favore della Chiesa cattolica.** Le entrate di diritto pubblico della Chiesa cattolica sono costituite essenzialmente dall'intervento economico dello Stato. Tale sistema (rinnovato rispetto a quello dei supplementi di congrua ed entrato in vigore dal 1990) è previsto dall'art. 47, com 2 L. 222/1985 che prevede che una quota pari all'otto per mille dell'IRPEF è destinata in parte a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale, ed in parte a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica. L'art. 48 della suddetta legge stabilisce che tali quote sono utilizzate dallo Stato per interventi straordinari (quali aiuti per il problema della fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati...), mentre dalla Chiesa cattolica per le esigenze di culto della popolazione, per il sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività o dei paesi del terzo mondo.
- ✓ **Il finanziamento delle confessioni diverse da quella cattolica.** Il sistema appena visto dell'8‰ è stato poi esteso (anche se con delle particolarità) per delineare il sistema di finanziamento delle confessioni diverse da quella cattolica, che però abbiano stretto delle Intese con lo Stato ex art. 8 Cost. Tali differenze sono relative:
 - alla sorte delle scelte non espresse: nell'Intesa con l'Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo giorno (art. 30 com 3 L.516/1988), con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (art 27, com 2 L. 505/1995), con la Comunità Ebraica (art. 2 L. 638/1996) si prevede che in caso di scelte non espresse, l'attribuzione delle somme debba essere in proporzione alle scelte espresse; per le Intese con le Assemblee di Dio in Italia (art 23 com 2 L. 517/1988) e neòll'Intesa con la Tavola Valdese (art 4 com 3 L. 409/1993) è previsto che in caso di scelte non espresse gli importi non assegnati rimangano di esclusiva competenza dello Stato
 - destinazione dei gettiti dell'8‰ ricevuti: tali somme sono in linea generale destinate al sostegno di attività di carattere sociale, umanitario, assistenziale. Circa l'Intesa con la Chiesa evangelica luterana è previsto anche l'utilizzo per il sostentamento dei ministri di culto e per specifiche esigenze di culto ed

evangelizzazione. In relazione con l'Intesa delle Comunità ebraiche, tali somme sono destinate per finalità istituzionali dell'ente, con particolare riguardo alle attività culturali, alla salvaguardia del patrimonio storico, artistico, culturale, oltre che interventi sociali ed umanitari, volti soprattutto alla tutela delle minoranze contro il razzismo e l'antisemitismo. La Confessione battista non concorre alla ripartizione dell'8‰ in quanto nella relativa Intesa, per espressa volontà della confessione stessa, il sostentamento dei ministri del culto e dello stesso ministero deve avvenire attraverso il contributo dei propri fedeli e delle offerte volontarie.

- ✓ **Altre forme di finanziamento pubblico.** Possiamo qui ricordare:
 - buoni scuola: previsti da alcune leggi regionali (esempio Lombardia, Veneto) a sostegno delle scuole non statali confessionali
 - contributi a favore degli oratori parrocchiali: predisposto in numerosi leggi regionali, trova il proprio fondamento nella legge-quadro 328/2000 in materia di realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la quale riconosce e promuove la funzione educativa e sociale degli oratori
 - esiste poi tutta un'altra serie di esenzioni ed agevolazioni tributarie predisposte a favore degli enti ecclesiastici (erogazioni dello Stato a favore degli insegnanti di religione, cappellani militari, corresponsione di contributi per la realizzazione di opere destinate allo svolgimento dei servizi liturgici), che in fondo costituiscono ulteriori finanziamenti indiretti da parte dello Stato a favore delle confessioni religiose.
- ✓ **La destinazione agli enti ecclesiastici del 5‰ IRPEF per finalità di volontariato e di ricerca.** In via sperimentale la legge finanziaria 2006 ha introdotto una particolare forma di finanziamento per le attività sociali attraverso la destinazione del 5‰ dell'IRPEF da effettuarsi sulla base delle scelte effettuate dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi. Tale intervento è stato poi confermato nelle successive leggi finanziarie, che hanno in parte modificato l'originaria fisionomia del gettito. L'art. 63bis D.L. 112/2008 prevede che tale somma sia destinata a:
 - sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, oltre che associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionali,

regionali e provinciali e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori previsti dall'art. 10 com 1 lett. a) D.Lgs. 460/1997

- finanziamento della ricerca scientifica e universitaria
- finanziamento della ricerca sanitaria
- sostegno delle attività sociali svolte dai Comuni di residenza dei contribuenti
- sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI

Ai sensi dell'art. 63bis com 2 si precisa che resta comunque valido il sistema dell'8‰. Esiste in effetti quasi una sovrapposizione tra i due sistemi, ma le disposizioni relative al 5‰ non si applicano alle confessioni religiose, in quanto queste non vi possono accedere. Queste possono solo usufruire di tali finanziamenti attraverso i propri enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, purché tali enti svolgano, attraverso la costituzione del cosiddetto *ramo ONLUS dell'ente*, una delle attività previste dall'art. 10 D.Lgs. 460/1997, o una delle attività previste dall'art. 63bis com 1 D.L. 112/2008.

2. IL SOSTENTAMENTO DEL CLERO

✓ L'abbandono del sistema beneficiale

Prima dell'Accordo di Villa Madame del 1984 il sistema di sostentamento del clero si fondava sui **benefici** cioè dotazioni patrimoniali, annesse ai singoli uffici ecclesiastici, munite di personalità giuridica, dal cui reddito il titolare traeva i mezzi necessari per il proprio sostentamento. Da un lato tale sistema garantiva sicurezza economica ai titolari del beneficio, dall'altro, essendo calibrato in base alle diverse entità economiche delle differenti dotazioni patrimoniali, dava luogo a sperequazioni economiche. Per tale motivo era intervenuto lo Stato con il sistema del **supplemento di congrua**, cioè una somma integrativa alla rendita derivante dal beneficio per tutti quegli uffici ecclesiastici il cui reddito fosse inferiore ad un minimo stabilito. Anche il nuovo c.j.c. del 1983 ha decretato l'abolizione della proprietà beneficiale ed ha disposto, all'interno delle singole diocesi, l'istituzione di un istituto che raccolga beni e offerte al fine di provvedere al sostentamento del

clero (can. 1274 c.j.c.): tale sistema è stato poi recepito nell'Accordo di Villa Madama e nella L. 222/1985.

✓ **Gli istituti di sostentamento del clero**

Secondo l'art. 12 L. 222/1985, in ogni diocesi viene eretto, entro il 30 settembre 1986, con decreto dell'ordinario diocesano, l'Istituto per il sostentamento del clero. Mediante accordo tra Vescovi diocesani possono essere istituiti istituti a carattere interdiocesano equiparati a quelli diocesani. Contemporaneamente la CEI istituisce, entro lo stesso termine, l'Istituto centrale per il sostentamento del clero con lo scopo di integrare le risorse degli istituti diocesani e di coordinare l'attività di sostentamento del clero.

Tali istituti, secondo il dispositivo dell'art. 24 L. 222/1985, hanno la funzione di assicurare nella misura periodicamente determinata dalla CEI il valore del sostentamento del clero che svolge servizio in favore della diocesi; tali istituti sono gestiti da un consiglio di amministrazione composto per almeno un terzo dai rappresentanti designati dal clero diocesano su base elettiva.

L'Istituto centrale per il sostentamento del clero (anch'esso dotato di consiglio di amministrazione) funge da coordinatore per l'intero sistema ed integra le risorse degli istituti diocesani attraverso l'erogazione delle entrate dovute alle elargizioni liberali in denaro prestate dai fedeli e dalla quota dell'8‰ dell'IRPEF destinato alla CEI.

Ciascun istituto diocesano, verificate le dichiarazioni annuali sulle singole entrate effettuate dal clero, provvede all'erogazione delle somme integrative dei redditi dei singoli sacerdoti qualora questi siano insufficienti per il proprio sostentamento.

Circa la natura giuridica dei due istituti (diocesani e centrale) sembra non sussistere differenza:

- quelli diocesani nascono dotati del patrimonio dei benefici esistenti nelle diocesi
- quello centrale nasce con un proprio fondo di dotazione conferito dalla CEI ed ha inoltre la capacità di accrescere il proprio patrimonio; trattandosi di una massa patrimoniale autonoma destinata al sostentamento del clero, l'ente è riconducibile alla categoria delle fondazioni. Occorre tuttavia osservare che, secondo quanto

dispone l'art. 2 dello statuto di fondazione, l'Istituto centrale può essere qualificato come *organo persona-giuridica* dotato di personalità giuridica all'interno del diritto dello Stato, che oltre a svolgere attività di verifica del bilancio ed integratore dei redditi, svolge anche attività di assistenza e previdenza autonoma per il clero ed intrattiene rapporti con le amministrazioni dello Stato anche a nome degli istituti diocesani.

✓ **La remunerazione del clero cattolico**

Tale remunerazione è connessa al particolare servizio prestato dal clero cattolico a favore della diocesi. Tale retribuzione si inquadra nelle disposizioni tracciate dall'art. 2 Cost, in quanto essa non si identifica pienamente con la remunerazione intesa in senso giuslavoralistico, ex art 36 Cost (Cass., sez. un., n. 8870/1990). Tale retribuzione, posta a carico degli istituti diocesani, spetta unicamente a quei sacerdoti che non dispongono di altro reddito (quali ad esempio le remunerazioni ricevute dagli enti ecclesiastici presso i quali esercitano il ministero, o gli stipendi ricevuti per il servizio di insegnamento della religione cattolica o nella qualità di cappellano militare) o che percepiscono un reddito inferiore a quello determinato dallo CEI. La stessa CEI ha deliberato i criteri per la remunerazione dovuta ai sacerdoti: due terzi sono uguali per tutti i sacerdoti, il terzo restante viene calcolato attraverso l'attribuzione di punti in funzione dell'anzianità, ai particolari oneri connessi all'ufficio, all'indennità di alloggio e ad altre situazioni di particolare onerosità. Secondo quanto disposto dall'art. 25 L. 222/1985, quanto dovuto a titolo di sostentamento del clero è equiparato ai solo fini fiscali al reddito da lavoro dipendente. L'istituto centrale, opera su tale retribuzione, le trattenute fiscali e versa, per quei sacerdoti che vi sono tenuti, i contributi previdenziali ed assistenziali previsti dalle norme vigenti.

✓ **Le controversie in materia di remunerazione dei sacerdoti**

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comm 2,3,4 L. 222/1985, la CEI stabilisce delle procedure accelerate di composizione o di ricorso per risolvere le controversie tra gli istituti diocesani di sostentamento del clero ed i sacerdoti. Tali procedure devono garantire un'adeguata rappresentanza del clero negli organi competenti per

la composizione e definizione dei ricorsi. Contro le decisioni di tali organi sono ammessi il ricorso gerarchico al Vescovo diocesano e tutti gli ulteriori rimedi di natura impugnatoria previsti dal c.j.c. Tali ricorsi non hanno effetto sospensivo tranne che il superiore (cioè il Vescovo diocesano), per gravi motivi, non ordini la sospensione del provvedimento ai sensi dell'art. 1737, par 3 c.j.c.

La CEI con due diverse delibere (n. 51 per gli Istituti diocesani di sostentamento del clero e n. 52 per quelli interdiocesani), ha provveduto ad emanare disposizioni per la costituzione di un organo di composizione delle eventuali controversie tra gli Istituti di sostentamento del clero ed i sacerdoti. Tale procedimento si può così sintetizzare:

- il provvedimento lesivo emanato dall'Istituto di sostentamento del clero deve essere impugnato entro dieci giorni utili dalla comunicazione mediante lettera raccomandata indirizzata al presidente del collegio ed una copia all'Istituto
- il Presidente nomina un relatore e fissa l'udienza entro dieci giorni dal ricevimento della lettera, convocando le parti a comparire (le parti possono nominare una persona di loro fiducia per farsi assistere)
- l'Istituto entro i cinque giorni anteriori all'udienza deve depositare le proprie controdeduzioni trasmettendone copia al sacerdote interessato
- la decisione è comunicata direttamente in udienza, ma la motivazione potrà essere resa nota alle parti mediante lettera raccomandata; dal ricevimento di tale lettera decorre il termine di quindici giorni utili per il ricorso gerarchico (can. 1732, par 2 c.j.c.).

L'art 34 L. 222/1985 prevede il diritto soggettivo dei sacerdoti di rivolgersi non solo all'autorità ecclesiastica, ma anche all'autorità giudiziaria statale (altrimenti ci sarebbe violazione dell'art. 24 Cost). In tale caso, non trattandosi di retribuzione in senso proprio, non si avrà controversia di lavoro ai sensi dell'art. 409 c.p.c.; la giurisprudenza tende a qualificare il rapporto tra sacerdote e Istituto come una forma di assistenza obbligatoria, facendo quindi rientrare la materia nell'ambito dell'articolo 442 c.p.c., dove in primo grado è competente il tribunale, in funzione di giudice del lavoro. Il giudice statale, oltre che applicare le norme in materia

dovrà tenere conto ed applicare le disposizioni emanate dalla CEI, così come previsto dagli artt. 24 e 75, com 2 L. 222/1985.

✓ **Gli aspetti previdenziali nel sostentamento del clero**

La tutela previdenziale dei ministri di culto è assicurata dal Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse da quella cattolica., disciplinato dalla L. 903/1973 (poi modificata con L. 488/1999). Oggetto principale di tale legge è concedere una pensione di anzianità o di invalidità ai propri iscritti e di reversibilità ai superstiti (art. 2). Tale fondo è alimentato in parte dal contributo annuo dovuto agli iscritti per tutto il tempo che dura l'iscrizione, fissato non in base percentuale, ma periodicamente con Decreto del Ministro del Lavoro ed in parte da un contributo annuo a carico dello Stato.

Soggetti all'obbligo di iscrizione al fondo sono tutti i sacerdoti secolari, i ministri di culto delle confessioni diverse da quella cattolica aventi cittadinanza italiana e residenti in Italia, o dal momento della loro ordinazione sacerdotale o dall'inizio del loro ministero di culto. Per quanto riguarda i ministri di culto delle confessioni diverse da quella cattolica, la relativa disciplina diviene operativa a seguito di specifici accordi (mini-intese) tra Ministro dell'Interno e le competenti autorità confessionali.

È stata prevista anche la possibilità per i ministri di culto cattolici di costituire forme di previdenza alternative, gestite in modo autonomo dall'Istituto centrale per il sostentamento del clero e dagli istituti diocesani o interdiocesani. Ai sensi dell'art. 27, com 2 L. 222/1985 gli Istituti diocesani destinano una quota delle proprie risorse per sovvenire alle necessità che si manifestano nei casi di abbandono della vita ecclesiastica da parte di coloro che non abbiano altre fonti sufficienti di reddito.