

LA LEGGE 222/1985: ATTUAZIONE, PROBLEMI, PROSPETTIVE

di CARLO CARDIA

Per giudizio pressochè generale, la riforma del 1984/85 sugli enti e beni ecclesiastici, e sui rapporti finanziari tra Stato e Chiesa cattolica, ha dato buona prova di sè, è stata attuata con equilibrio ed è stata assimilata da dottrina e giurisprudenza senza eccessive fratture o contrasti incompatibili.

Questa valutazione, naturalmente, non incide sui tradizionali dissensi di carattere ideologico relativi alle scelte essenziali della riforma. Se lo Stato debba, in qualche modo, farsi garante della condizione del clero, del suo diritto alla remunerazione, e debba contribuirvi finanziariamente, o se non debba rimettere tutto ciò alla autonomia della confessione religiosa (quella cattolica, innanzitutto e poi le altre). Se, più in genere, le confessioni debbano provvedere autonomamente ai propri fabbisogni finanziari, o se lo Stato e la società civile debbano in qualche modo essere coinvolti con meccanismi di contribuzione economica diretta o indiretta. Queste ed altre problematiche restano aperte nel dibattito generale, e possono divenire attuali anche in presenza di eventi che abbiano a verificarsi: come vedremo, ad esempio, qualora dal sistema oggi vigente di rapporti finanziari tra Stato e Chiesa dovesse derivare un flusso contributivo eccessivo a favore di una confessione religiosa potrebbe porsi il problema di una revisione del sistema stesso.

Nel merito, comunque, i capisaldi della riforma del 1985 sono stati realizzati, ed i suoi principi ispiratori sono diventati i principi-base della legislazione ecclesiastica che coinvolge ormai tutte le confessioni religiose che hanno stipulato una Intesa con lo Stato. Il sistema beneficiale non esiste più e ad esso è stato sostituito un sistema di sostentamento del clero fondato in parte minima su uno sfruttamento più razionale delle risorse del patrimonio ecclesiastico (aggregato nell'ambito degli Istituti Diocesani per il Sostentamento del Clero - IDSC), in parte maggiore sulla contribuzione pubblica che giunge agli IDSC attraverso l'Istituto Centrale (ICSC).

Realizzato a seguito di uno sforzo veramente encomiabile delle strutture ecclesiastiche, in primo luogo della Conferenza episcopale italiana, e di quelle civili, il nuovo sostentamento del clero, riconoscendo a tutti il diritto ad una remunerazione congrua e dignitosa, capace cioè di sovvenire alle esigenze fondamentali di tutti i sacerdoti che svolgono servizio in favore della diocesi, ha risolto l'antico problema delle perequazioni tra clero alto e clero basso, tra clero congruato e clero non congruato, tra benefici ricchi e benefici poveri. Beninteso, non che non esistano più preti ricchi e preti non ricchi, parrocchie con patrimoni cospicui e parrocchie con risorse più ridotte. Certamente, però, ogni sacerdote ha un minimo garantito che ne salvaguarda la dignità e, soprattutto, lo mette al riparo da eventuali interventi autoritativi ecclesiastici capaci di incidere sulle sue condizioni economiche; così come ogni struttura con cura d'anime (a seguito della distribuzione del flusso derivante dall'8 per mille) può fruire di una contribuzione che ne garantisce le essenziali finalità di cura d'anime e caritative. Se una cosa può segnalarsi, essa riguarda il fatto che il sistema di sostentamento del clero è stato esteso a tutti i sacerdoti che in Italia svolgono servizio in favore delle diocesi, siano essi italiani o di altra cittadinanza. In effetti, la legge 222/1985 non prevede che la remunerazione spetti soltanto ai sacerdoti italiani, anche se la ratio legislativa poteva essere legittimamente interpretata in questo senso; comunque, con una interpretazione giustamente estensiva di fatto sono moltissimi i sacerdoti di altri Paesi che sono entrati a far parte del sistema di sostentamento del clero.

I veri problemi che si sono presentati sono stati sostanzialmente tre, due di natura giuridica, uno di carattere precipuamente economico-finanziario. I problemi giuridici riguardano entrambi la remunerazione dei sacerdoti e il tipo di tutela che l'ordinamento ha predisposto. Era quasi inevitabile che si ponesse la questione della natura giuridica della remunerazione, e quindi, del rapporto che unisce il sacerdote alla diocesi. La legge 222/85 ha fatto tutto il possibile per chiarire che non si intendeva dar vita ad un rapporto di lavoro (con tutte le conseguenze che questo avrebbe com-

portato), ed ha così rinvio al diritto canonico laddove ha fatto riferimento al servizio svolto in favore della diocesi (art. 24), mentre ha equiparato la remunerazione, “ai soli fini fiscali, al reddito da lavoro dipendente”. Tuttavia, vi è stato chi ha presto sollevato in via giudiziaria la questione, asserendo che nel servizio a favore della diocesi vi è un indubbio elemento elementare laburistico, e comunque una sorta di sinallagna tra il servizio svolto e la remunerazione ricevuta. La Cassazione, che già si era pronunciata sia pure incidentalmente sulla questione (cfr. Sez.Un.Civ., 13. VI.1989, n. 2853; Id., 28.VIII.1990, n. 8870), nel 1996 afferma definitivamente che “non è necessario un particolare approfondimento della questione se il ministero sacerdotale sia suscettibile di essere qualificato “lavoro”, poichè è certo che il rapporto di obbligazione, dedotto in giudizio non è riconducibile ad alcuno dei rapporti elencati dall’art. 409 c.p.c.”, ciò anche perchè non appare certo configurabile nel rapporto tra sacerdote e diocesi lo “schema dell’antagonismo tra gli interessi delle parti”. Tuttavia, la stessa sentenza afferma poi che “il rapporto giuridico tra sacerdote e Istituto obbligato al pagamento della remunerazione è riconducibile ad una forma di assistenza obbligatoria (...). Ne discende che la competenza spetta per materia al Pretore, senza limiti di valore ai sensi dell’art. 442 c.p.c.”.

Meno scontata la pronuncia della Cassazione sull’altra questione, se cioè il ricorso alle procedure accelerate di composizione in sede canonica di cui all’articolo 34 L. 222/85 sia da considerarsi alternativo, o cumulativo, nei riguardi dei rimedi civilistici, per quei sacerdoti che vogliano in qualunque forma far valere il proprio diritto alla remunerazione di cui all’art. 24, 3 comma, della legge. Per la Suprema Corte si deve optare decisamente per il carattere alternativo del ricorso alla via canonica, sia perchè “le pronunce ecclesiastiche riservate si risolverebbero in mero *flatus vocis* se non potessero essere portate ad esecuzione nello Stato nei confronti degli istituti di sostentamento del clero dotati anche per l’effetto di personalità giuridica nell’ordinamento italiano”, sia perchè “*se si volesse postulare* che in tanto si può agire davanti al giudice italiano in quanto sia stato esaurito l’*iter* giurisdizionale davanti ai giudici ecclesiastici, si verrebbe inammissibilmente a depotenziare la forza di quelle decisioni nell’ordinamento ad esse proprio”. In questo modo, senza che nulla dica la legge in tema di alternatività di giurisdizione, e addirittura contro la chiarissima lettera dei lavori preparatori (per i quali “in caso di controversia sulle legittime spettanze sarà garantita al singolo sacerdote, oltre a quanto già previsto dal diritto canonico la possibilità di far valere le proprie ragioni attraverso appositi strumenti di composizione e forme di ricorso da definire a livello canonico, che contemplino un’opportuna rappresentanza del clero e garantiscano celerità di definizione”: dalla *Relazione sui principi* redatta dalla Commissione paritetica che ha formulato il testo normativo della L. 222/85), la Cassazione ha optato per una innovazione veramente eccezionale (l’unico altro caso che viene in mente, in materia di diritto ecclesiastico, è quello assai controverso della doppia concorrente giurisdizione in materia di nullità matrimoniali) senza un vero fondamento legislativo o documentale.

La terza questione che sta profilandosi è una questione di fatto, di natura squisitamente finanziaria, riassumibile in termini molto semplici: dal flusso finanziario dell’8 per mille del gettito IRPEF derivano alla Chiesa cattolica (*recte*: alla CEI) delle somme veramente ingenti, che hanno superato ogni più consistente previsione. Si parla ormai di circa 900-1000 miliardi l’anno. Il livello è da considerarsi tanto più alto in quanto il fabbisogno per il sostentamento del clero non supera mediamente i 400-500 miliardi annui. Ciò vuoi dire che la CEI ha la disponibilità annua di diverse centinaia di miliardi per finalità (“esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo”: art. 48 L. 222/85) che sono chiaramente ‘secondarie’ rispetto a quella primaria del sostentamento del clero; e che, lievitando così il livello del flusso finanziario si potrebbe presto giungere al paradosso per il quale è proprio il sostentamento del clero ad assumere il ruolo di finalità secondaria rispetto alle altre. Tutto ciò porterebbe a vere e proprie distorsioni nell’uso del denaro da parte della Chiesa cattolica, e, più in generale, riaprirebbe il capitolo di un finanziamento pubblico irragionevole che potrebbe raggiungere la soglia della incostituzionalità se riferito al valore della laicità quale principio supremo dell’ordinamento.

Resta da dire qualcosa sulla materia degli enti ecclesiastici, che pure è stata disciplinata *ex novo* rispetto alla normativa concordataria del 1929. Si dovrebbe ricordare che è stata addirittura riunita una piccola commissione paritetica italo-vaticana per alcune difficoltà interpretative sulle norme degli enti ecclesiastici e che tale commissione ha prodotto come risultato, nel 1997, un mini-accordo (una 'intesa tecnica') che ha fatto superare tali difficoltà. In realtà mai accordo fu tanto inutile come quello del 1997: ciò che è scritto in esso altro non è se non quanto già sta scritto nella Legge 222/85, e quanto si può leggere in qualunque manuale di diritto ecclesiastico pubblicato negli ultimi anni. Quindi, con esso nulla è cambiato.

Conclusivamente, la riforma del 1985 è entrata ormai a far parte stabilmente, come vero e proprio asse portante, delle relazioni ecclesiastiche italiane e sembra in grado di affrontare anche la prospettiva dell'unificazione europea nella misura in cui i contenuti della riforma sono in sintonia con i livelli più avanzati delle legislazioni degli altri Paesi, e possono essere progressivamente modificati o adattati a quelle trasformazioni che l'Unione europea sembra annunciare o richiedere ai singoli Paesi membri: sintomatico, da questo punto di vista, il fatto che già in Italia la materia delle persone giuridiche private (alle quali possono essere assimilati gli enti ecclesiastici) sta subendo delle modifiche 'liberalizzatrici' (secondo gli orientamenti europei) e che tale liberalizzazione direttamente o indirettamente viene interessando gli enti ecclesiastici (si pensi alla legislazione sulle associazioni di volontariato, o sugli enti non-profit). Si può dire, di conseguenza, che la flessibilità propria della normativa di cui alla riforma del 1985 consente il suo adeguamento a quelle trasformazioni ordinamentali che tanto l'unificazione europea quanto i progressivi livelli di avanzamento tecnologico suggeriscono o impongono con il tempo.

