

Estratto dalla relazione di S.E.R. Mons. Rocco Pennacchio, Arcivescovo di Fermo, già Economo Generale della Conferenza Episcopale Italiana, in occasione dell'XI Convegno degli Economisti Diocesani organizzato dalla CEI a Salerno (24-26 febbraio 2014).

IL CORRETTO UTILIZZO DEI FONDI DELL'8‰

INTRODUZIONE

“Come l'amministratore fedele e prudente ha il compito di curare attentamente quanto gli è stato affidato, così la Chiesa è consapevole della responsabilità di tutelare e gestire con attenzione i propri beni, alla luce della sua missione di evangelizzazione e con particolare premura verso i bisognosi”. Sono queste le prime parole con le quali nel febbraio del 2014 Papa Francesco ha istituito il Consiglio e la Segreteria per l'Economia presso la Santa Sede. Mi piace considerare che il legame diretto tra risorse economiche e premura verso i bisognosi è stato anche lo sfondo dei lavori di questo nostro Convegno Nazionale.

Nella relazione, alcune indicazioni sono norme che vanno rispettate; altri sono suggerimenti che speriamo aiutino a migliorare ulteriormente il servizio, consapevoli anche dell'interesse sempre vivo nell'opinione pubblica per l'8‰, un'espressione che ormai anche nei nostri ambienti indica le risorse a disposizione della Chiesa cattolica.

1. La gestione dei fondi 8‰ è responsabilità dei Vescovi ma, nella maggioranza delle situazioni, passa attraverso l'economato diocesano.

CONSIDERAZIONI GENERALI E CENNI STORICI

La multiforme attività caritativa della comunità ecclesiale da sempre ha potuto contare su mezzi economici che provengono soprattutto dalla carità ordinaria dei tanti nostri fedeli. Le risorse aggiuntive dell'8‰ di cui beneficiano le diocesi – impensabili solo venticinque anni fa – sono risultate efficaci ammortizzatori nelle difficoltà e, spesso, il volano per rispondere a sempre nuove sfide pastorali che abbisognano di strumenti economicamente impegnativi. Le stesse esigenze di carità si stanno moltiplicando e complicando; oggi sarebbe impossibile svolgere attività caritative senza tener conto di normative e vincoli, impensabili all'epoca in cui sono nate tante nostre opere.

Non nascondiamo la sensazione che le stesse risorse aggiuntive potrebbero aver paradossalmente alimentato, in alcuni casi, situazioni critiche inducendo da un lato a fare, come si dice, il passo più lungo della gamba, dall'altro a disincentivare il *fund raising* che apporta risorse nuove e fidelizzate. I dati a disposizione, infatti, mostrano – soprattutto con riferimento agli ultimi anni – un contrarsi della pratica e della disponibilità al dono da parte dei fedeli nei confronti di organizzazioni religiose, dato confermato dal costante *trend* negativo delle “offerte deducibili” e dall'andamento di quelle poche iniziative per le quali si disponga di serie storiche valide ed attendibili, come nel caso delle offerte relative alle collette obbligatorie e, tra queste, la Giornata Missionaria.

Qualora nel tempo crescesse la sproporzione tra fondi 8‰ e altre entrate, cioè che si raffreddasse la propensione alla carità, la stessa gestione dell'8‰ ne risentirebbe, nel senso che sarebbe più facilmente esposta al rischio di utilizzi impropri. Non va dimenticato infatti, che per molte diocesi, ciò che ricevono

dalla CEI per l'8% è la parte più cospicua del bilancio, perciò aumenta la loro dipendenza da tali risorse e, nell'ipotesi in cui venissero anche solo ridotte, l'amministrazione sarebbe messa in crisi. Per questi motivi sono da incoraggiare i tentativi di quelle diocesi che si stanno attivando affinché, oltre all'8%, possano contare su altre fonti di finanziamento.

Per richiamare alla mente quindi l'intenzione originaria del legislatore e, di conseguenza, evitare il più possibile il rischio – involontario – di utilizzare in modo improprio le somme disponibili, espongo per brevi cenni la genesi dell'8%.

Con la revisione del Concordato, si ipotizzò un modello di finanziamento *indiretto*, in cui l'intervento dello Stato non determina né garantisce l'ammontare dei flussi finanziari a favore della Chiesa, rimessi invece al giudizio e alle scelte dei cittadini. La corresponsabilità dei fedeli è dovuta ad una questione di coerenza nel sentirsi partecipi alla vita della comunità ed è animata dalla fede e dalla carità. È quasi un obbligo per ogni battezzato il quale, anche attraverso il sostegno economico, sente di appartenere a quella famiglia particolare che è la comunità cristiana. Lo Stato interviene in tale processo, nel doveroso apprezzamento della rilevanza etica, culturale e sociale della presenza e dell'azione della Chiesa nella società, riconoscendone la capacità di promozione umana della persona e della democrazia. Del resto, le risorse pubbliche sono oggettivamente destinate al soddisfacimento di interessi sociali e comunitari, la cui concreta individuazione è rimessa allo Stato e alla Chiesa, ciascuno per la parte di rispettiva competenza.

La scelta di apporre la firma in favore della Chiesa cattolica costa nulla al cittadino, credente o non, il quale dimostra, con questa opzione, di apprezzarne l'opera e vuole che continui. Costa molto di più, lo sappiamo bene, l'offerta deducibile per il sostentamento del clero, perché comporta comunque un esborso personale che non viene pareggiato dal vantaggio fiscale. Rimane sempre aperta, lo ribadiamo, ed è certamente la forma più evangelica, la possibilità di offerte libere completamente gratuite. È su questa generosità che per secoli la Chiesa ha contato: le tante opere di bene e le miriadi di chiese e cattedrali ne sono testimonianza.

Il nuovo sistema, disciplinato dalla legge n. 222 del 20/5/85, comportò una radicale riforma in materia di enti e beni ecclesiastici e, in particolare, di sostentamento del clero. L'art. 47 si interessa al necessario sostegno alle attività pastorali della chiesa: *“A decorrere dall'anno finanziario 1990 una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è 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”*. **L'art. 48 stabilisce che “le quote sono utilizzate dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali; dalla Chiesa cattolica per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo”**.

Quindi, tre sono le uniche finalità ammesse per l'utilizzo delle somme: sostentamento del clero (a cui si provvede a livello centrale), esigenze di culto della popolazione, interventi caritativi; i fondi 8‰ non possono essere utilizzabili a piacimento ma hanno destinazione vincolata.

Al riguardo, ricordo che l'art. 49 della legge affida ad un'apposita commissione paritetica, nominata dall'autorità governativa e dalla CEI, con cadenza triennale, la revisione dell'importo deducibile e la valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di predisporre eventuali modifiche.

La nuova modalità di sostegno economico entrò in vigore nel 1990.

Riepilogando, il disposto dell'art. 48 della legge n. 222, oltre a provvedere alle integrazioni per il sostentamento del clero, ha portato a creare due dotazioni distinte: una per "esigenze di culto della popolazione", l'altra, che interessa questa relazione, per gli "interventi caritativi".

GLI INTERVENTI CARITATIVI

I contenuti e le modalità degli interventi caritativi sono molteplici. La CEI tratta direttamente impegni di rilievo nazionale perlopiù messi in cantiere dalle diocesi, nonché contribuisce alla miriade di iniziative che rientrano nella progettualità elaborata da Caritas Italiana, compartecipate dalle stesse diocesi. Una parte cospicua delle risorse per gli interventi caritativi viene gestita, sempre a livello nazionale, per interventi in favore dei paesi del terzo mondo. Per le esigenze di culto e pastorale viene erogata alle diocesi una somma pressoché invariata (15% del totale assegnato alla Chiesa Cattolica) nell'ultimo decennio; la quota degli interventi caritativi, invece, è passata dal 7,5 al 12,5%.

Per quanto riguarda l'individuazione concreta degli interventi caritativi, la chiesa locale ha ampie possibilità di utilizzo. La *Circolare CEI n. 20*, per l'individuazione dei bisogni, fa riferimento a:

- i destinatari, che possono essere Caritas diocesana, parrocchie o altri enti ed istituzioni operanti in diocesi, purché si tratti di strutture ed iniziative ecclesiali anche se raccordate con altre realtà
- sostegno di iniziative già in atto oppure di avvio di nuove
- attenzione ai bisogni emergenti con interventi che mantengano una valenza promozionale
- sollecitazione ad intraprendere iniziative interdiocesane, per evitare: *"che tutto sia speso in diocesi, a costo magari di spendere male o inutilmente"*
- la possibilità che anche le diocesi possano utilizzare tali somme per interventi caritativi nel terzo mondo – pur in presenza degli interventi diretti della CEI – laddove la diocesi abbia proprie presenze in grado di assicurare l'intervento caritativo in quei paesi.

Un tema delicato è l'inserimento, tra gli interventi caritativi, di spese consistenti per la gestione, pur indispensabile, delle strutture. Considerando anche l'impatto mediatico di tante nostre attività, appare più coerente con le finalità previste dalla legge, che le risorse siano utilizzate per interventi concreti a favore dei bisognosi, facilmente individuabili, e in minima parte per la copertura delle spese di gestione, organizzazione, stipendi, per le quali, laddove possibile, sarebbe auspicabile ricorrere a risorse di altra provenienza.

Anche se ambizioso nella sua applicazione, si auspica che le risorse dell'8‰ servano non tanto a sostenere ordinariamente le iniziative in essere, ma l'avviamento di nuove intraprese. L'8‰ ha valenza di stimolo, di *start up*: sempre ci si deve interrogare se, per garantire la sostenibilità presente e futura dell'opera, si possa contare anche su altre risorse; diversamente, meglio sarebbe non intraprendere l'iniziativa. Non meno importante è, in questa fase, interrogarsi sugli aspetti canonici, legislativi, fiscali; su tali aspetti si è avviato un lavoro prezioso con il gruppo nazionale degli economisti e degli amministratori, che è rappresentativo di tutte le regioni ecclesiastiche.

CRITERI DI ASSEGNAZIONE

Come si è visto, nel 1990 i vescovi ricevettero per la prima volta l'accredito delle somme derivanti dall'8% IRPEF trasmesso dallo Stato alla CEI. L'allora *Comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici*, nella citata Circolare n. 20, oltre all'individuazione dei bisogni, indicava i criteri per le assegnazioni e le procedure per una corretta erogazione.

Ne era richiamato uno generale: *“si tratta di due somme distinte, una finalizzata alle esigenze di culto e pastorale, l'altra agli interventi caritativi, che dovranno essere gestite in forma distinta, senza indebite confusioni”*. Ecco perché ogni diocesi è obbligata a tenere due conti diversi e sui quali, in modo esclusivo vanno operate le transazioni relative all'una o all'altra destinazione.

Il *Rendiconto delle Assegnazioni* fu istituito solo nel 1999.

A distanza di diversi anni e a seguito del monitoraggio delle ultime rendicontazioni, si possono individuare, tra gli altri, i seguenti suggerimenti che debbono presiedere all'assegnazione:

1. *Lettura dei bisogni*. È importante sia fatta dagli organismi interessati attraverso precisi criteri che, tenendo conto della cifra che orientativamente perverrà alla diocesi, facilitino l'assegnazione ordinata e ben studiata.
2. *Evitare assegnazioni generalizzate*. Una ripartizione “a pioggia” o con parametri proporzionali, genera frammentazione, arriva ovunque ma non fa bene a nessuno e può portare alla stasi delle attività: tutti ricevono qualcosa, ma nessuno riesce a fare un significativo passo in avanti.
3. *Evitare la concentrazione su un'unica realtà*, pericolo inverso al precedente e molto rischioso, viste le tante necessità che esistono in ogni diocesi. L'afflusso massiccio di risorse non stimola le realtà a camminare autonomamente, anche solo in parte.
4. È dovere del Vescovo dare prevalente attenzione, nel quadro della programmazione diocesana, alle urgenze pastoralmente più rilevanti, stimolando i responsabili degli enti ecclesiastici e i fedeli delle comunità ad accogliere il valore e le esigenze della solidarietà e della perequazione.
5. Potrebbe essere utile, in prima battuta, operare una *ripartizione percentuale* di quanto arriva secondo le varie voci che si intendono soddisfare e poi, all'interno di queste, decidere la cifra da assegnare alle singole realtà evitando sia dispersioni che accumuli.
6. È importante che i soldi siano assegnati a realtà a cui *effettivamente si possano erogare* entro il tempo previsto. Non si lascino cifre sospese nelle assegnazioni e si recuperi sempre ciò che non è stato erogato l'anno precedente, che dovrebbe essere una cifra ridotta.
7. In diverse occasioni, la Segreteria della CEI ha precisato che non è previsto né è possibile istituire un *fondo di garanzia* per gli interventi caritativi, in quanto non possano giacere a lungo senza essere utilizzati.

Il criterio scelto per la determinazione dell'importo da assegnare è quello di una somma fissa a ciascuna diocesi, più un importo variabile, calcolato in base a dati utilizzati dall'ICSC.

Riguardo ai destinatari, il *Rendiconto* elenca delle categorie che, verosimilmente, riflettono esperienze caritative condivise e comuni alle diocesi italiane: tossicodipendenti, extracomunitari, anziani, portatori di handicap; è ricorrente poi la voce “altri bisognosi” perché nessuno rimanga escluso dalla carità.

CRITERI DI EROGAZIONE

Il Vescovo ha la responsabilità sia di stabilire i criteri per la ripartizione che della erogazione delle somme.

È opportuno che le somme siano spese con sollecitudine e se per qualche motivo particolare ci si rende conto che le erogazioni si stiano discostando in modo sostanziale dalle assegnazioni a suo tempo decretate, il Vescovo può ritenere opportuno riconvocare gli organismi indicati (Consiglio Diocesano per gli Affari Economici, Consultori, Direttore Caritas) per verificare se può essere opportuno ripetere l'assegnazione.

La rendicontazione delle erogazioni è specchio delle assegnazioni, perché ne deve essere anche la corretta applicazione. Spetta alla CEI, che è responsabile verso lo Stato del corretto utilizzo delle somme a disposizione, il compito di controllare la correttezza delle operazioni, l'esattezza dei conteggi e delle scelte operate, perché siano in linea con le procedure indicate dall'Assemblea dei Vescovi e/o non appaiano in contrasto con le finalità per le quali tali fondi sono assegnati.

Spetta all'Economo diocesano predisporre il Rendiconto, verificato dal CDAE e firmato dal Vescovo e nei casi in cui si riscontrano inesattezze la CEI chiede chiarimenti, alla verifica dei quali è subordinata l'assegnazione successiva.

Prima di concludere, un breve cenno alla Caritas diocesana che ha un ruolo importante per il nostro discorso; talmente importante che un vescovo potrebbe pensare di affidare alla gestione diretta della Caritas l'intera massa delle somme 8‰ per interventi caritativi; tale procedura non sarebbe corretta perché configurerebbe la Caritas come organismo autonomo.

Il coinvolgimento del Direttore Caritas nelle assegnazioni è indispensabile, per le conoscenze acquisite nel compito di promozione e coordinamento nel proporre al Vescovo le necessità emergenti, nella consapevolezza che la sollecitudine della chiesa locale può andare anche oltre l'ambito d'azione della Caritas. Basti pensare alla voce "Carità del Vescovo" che non sempre può essere inquadrata in iniziative particolari, anche per motivi di riservatezza, pur rientrando, è ovvio, nelle finalità previste dalla legge.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Non è facile stabilire in quale misura i fondi provenienti dall'8‰ incidano sulle risorse economiche complessivamente a disposizione della chiesa italiana. Considerata l'importanza vitale che tali erogazioni rivestono per l'attività pastorale e caritativa della chiesa italiana dobbiamo sentirci interpellati nell'attivare tutte le iniziative possibili affinché nel tempo sia mantenuta e, possibilmente, incrementata la percentuale di chi firma a favore della Chiesa cattolica.

Lo *stile* con cui amministriamo i beni, non è indifferente; si tratta di quella "differenza" evangelica che è segno del Regno. Il criterio della correttezza e della trasparenza amministrativa, secondo quanto il codice raccomanda: "*Tutti gli amministratori sono tenuti ad attendere alle loro funzioni con la diligenza di un buon padre di famiglia*", costituisce la migliore premessa per incrementare le offerte, di ogni tipo. Per una serie di fattori, nell'ultimo decennio si assiste ad un sempre più massiccio ricorso ai fondi 8‰ ma la disponibilità di risorse non deve mai far venir meno l'attenzione al principio di corresponsabilità e di partecipazione dei fedeli anche in campo economico. Sarebbe pericoloso se l'abbondanza, per certi versi inaspettata, delle risorse provenienti dall'8‰ incentivasse una sorta di assistenzialismo raffreddando la sollecitudine del popolo di Dio verso i bisogni della chiesa ma, ancor più, per sostenere la carità attraverso la quale *si esprime l'intima natura della chiesa* stessa.

