

ACCORDO TRA LA SANTA SEDE E LA REPUBBLICA D'UNGHERIA

Péter ERDŐ
Università Gregoriana. Roma

I. I PRECEDENTI DELL'ACCORDO

Nell'accordo del 9 febbraio 1990 tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica d'Ungheria sulla disdetta dell'accordo parziale del 1964¹ e sul rilanciamento delle relazioni diplomatiche le parti hanno precisato tra l'altro che le singole questioni che richiedono una intesa bilaterale, saranno risolte dalle parti con comune accordo². Rispetto a questo fatto, all'inizio del 1996, i membri della Conferenza Episcopale Ungherese hanno rilevato questioni di questo genere soprattutto circa l'esecuzione della Legge XXXII del 1991 sulla «sistemazione della condizione dello stato di proprietà degli ex-immobili della Chiesa», nonché circa il finanziamento degli istituti ecclesiastici di servizio pubblico, in particolare di quelli di insegnamento. Poiché il § 19 (1) della Legge IV del 1990 sulla libertà di coscienza, di religione e sulle Chiese ha garantito un contributo statale per il funzionamento degli istituti ecclesiastici che si occupano di attività elencate nella stessa Legge (educazione, insegnamento, attività culturale, cura sociale, medica, attività sportiva o di protezione dell'infanzia e della gioventù) paritario a quello che ricevono simili istituti statali, tale garanzia avrebbe dovuto comportare nel momento dell'emissione della Legge un finanziamento veramente paritario, dato che quelle attività erano finanziate fino a quel momento interamente con contributo statale. Nel frattempo è cambiato invece l'intero sistema di finanziamento di tali attività. Il contributo diretto proveniente dallo Stato non ha coperto più pienamente nemmeno le spese degli istituti che prima erano statali ma che sono passati nel frattempo, per la maggior parte, alla gestione comunale. I comuni però hanno ricevuto dal budget statale i mezzi necessari per integrare la somma del contributo statale diretto. Per l'integrazione del finanziamento degli istituti (soprattutto delle scuole) ecclesiali offrivano una certa possibilità i cosiddetti «ac-

¹ Circa la storia degli accordi tra la Santa Sede e l'Ungheria vedi per es. P. ERDŐ, «Accords bilatéraux entre le Saint-Siège et la Hongrie», in *Revue d'éthique et de théologie morale* «*Le Supplément*», 199 (1996) 121-128.

² Il testo ungherese è stato stampato in *Katolikus Szemle*, 40 (1990) 57.

cordi di pubblico insegnamento» conclusi in base alla Legge LXXIX del 1993 sulla pubblica istruzione. Tali accordi prevedevano l'integrazione del finanziamento delle scuole ecclesiali nella misura in cui esse hanno partecipato ai compiti di servizio pubblico. Questi accordi però non sempre sono stati messi in pratica e il contributo integrativo spesso non è pervenuto alle scuole ecclesiali. Così si è formata una chiara disuguaglianza tra le scuole comunali e quelle ecclesiali. Per chiarire le dimensioni del problema bisogna osservare che il numero degli alunni di tutte le scuole di tutte le Chiese insieme era in Ungheria, alla fine del 1994, tra il 3 e 4 % del numero complessivo degli studenti³.

Nel programma del governo Antall si dichiarava, nel 1990, di ritenere di prima importanza l'attività educativa e di insegnamento delle Chiese⁴, anche se non sembra che tale programma sia stato concordato con i rappresentanti delle Chiese. Le condizioni pratiche però di quest'attività sono diventate piuttosto difficili. Così diverse diocesi cattoliche dovevano versare delle somme destinate originalmente alle attività religiose principali per aiutare le loro scuole in crisi economica per la mancanza del sussidio aggiuntivo dello stato. Per poter valutare la portata del problema giova precisare che i beni delle Chiese e dei fedeli sono stati sottratti loro completamente che persino la vita religiosa e di culto aveva bisogno del sussidio finanziario dello stato⁵.

Il primo ministro Gyula Horn ha risposto in modo positivo all'idea di un accordo internazionale. Tale sua risposta è stata comunicata ai responsabili della Santa Sede durante la sua visita in Vaticano nel febbraio 1996. Anche se i temi che richiedevano una soluzione bilaterale sono stati chiariti abbastanza presto⁶, sulla maggioranza di queste questioni si continuava la preparazione di diverse leggi malgrado la protesta espressa di varie Chiese circa alcuni punti dei testi. La Legge LXXIX del 1993 sulla pubblica istruzione e quella LXXX del 1993 sulla istruzione superiore sono state infatti modificate durante l'estate 1996. Così le questioni da risolvere hanno ricevuto un aspetto speciale.

Nell'autunno 1996 è stata varata un'altra Legge, la quale ha toccato da vicino un altro tema delle trattative in corso: il 26 dicembre 1996 è stata pubblicata la Legge sulla possibile destinazione dell'1 % del IRPEF⁷. Secondo

³ Cf. P. ERDŐ; B. SCHANDA, «The Relationship of the Church and the State in Hungarian Law», in *HIS - Press Service* (Budapest-Vienna) 43 (1995) 8. Nelle scuole materne questa proporzione era di 0,8 %, nelle scuole elementari 2,3 %, nelle scuole medie 4,6 %, nelle scuole superiori e nelle università 2,2 %.

⁴ Cf. *A nemzeti megújulás programja*, Budapest, 1990, 148.

⁵ Vedi per es. la motivazione ufficiale del § 19 della Legge IV del 1990: *Magyar Közlöny* (1990) 213.

⁶ Cf. I. ELMER, «Nem világos a Kormány álláspontja», in *Új Ember* 52 (1996), 21 giugno, 1-2.

⁷ Legge CXXVI del 1996.

questa Legge, le persone private possono dichiarare, nel momento della consegna della loro denuncia dei redditi, a favore di quale organizzazione «non profit» o Chiesa o collezione pubblica, museo, istituto culturale vogliono versare l'1 % dell'IRPEF. Secondo la dichiarazione della delegazione della Santa Sede che trattava col Governo: «La Chiesa Cattolica non desidera far uso di questa possibilità che la Legge contiene nella sua forma attuale»⁸. Secondo la presa di posizione del Consiglio Permanente della Conferenza Episcopale Ungherese ciò significava nella prassi che nè la Chiesa Cattolica nè le sue istituzioni, nè le fondazioni aventi personalità giuridica nell'ordinamento canonico, nè le organizzazioni nel nome delle quali figura la parola «cattolico» possono prendere l'iniziativa per essere inseriti tra i beneficiari di questa Legge⁹. Tale disposizione esprime la convinzione che non è accettabile come finanziamento della Chiesa una soluzione che prevede la possibilità di disporre su 1 % del IRPEF, ma che costringe il cittadino di scegliere tra diverse migliaia di organizzazioni pubbliche e private da appoggiare tra le quali anche le Chiese. Anche se la Legge non ha ancora stabilito che questa forma di sovvenzione alle Chiese sostituisce subito l'appoggio finanziario statale –che le Chiese, per la loro attività religiosa, hanno ricevuto dallo stato ogni anno sin dalla confisca di tutti i loro beni all'inizio degli anni cinquanta e che hanno continuato a ricevere in base al § 19 (2) della Legge IV del 1990¹⁰–, era palese l'intenzione governativa di trasformare l'intero sistema di finanziamento delle Chiese mettendo fine alla sovvenzione diretta dell'attività religiosa. Benchè la maggioranza delle Chiese non si opponeva ad una eventuale modernizzazione del sistema del loro finanziamento, ma la soluzione proposta nella Legge CXXVI del 1996 non sembrava sufficiente e accettabile¹¹.

II. IL CONTENUTO DELL'ACCORDO

L'accordo concluso il 20 giugno 1997 tra la Santa Sede e la Repubblica di Ungheria¹² sul finanziamento delle attività di servizio pubblico e di altre pret-

⁸ Il testo dichiarazione è pubblicato in *Új Ember* 53 (1997) 12 gennaio.

⁹ *A Magyar Katolikus Püspöki Konferencia Gazdasági Bizottságának 1997/I. számú tájékoztatója*, 17.

¹⁰ Tale sostegno finanziario statale era necessario per il funzionamento stesso delle attività più elementari delle Chiese private da tutte le loro risorse economiche. Questo fatto veniva anche riconosciuto nella motivazione ufficiale della Legge citata. Vedi sopra nota 5; cf. ERDŐ P., «La nuova condizione giuridica della Chiesa in Ungheria», in *Ius Ecclesiae* 2 (1990), 469.

¹¹ Cf. per es. SCHANDA B., «Egy százalék virilizmus», in *Magyar Nemzet* (1997), 6 febbraio.

¹² L'Accordo è stato ratificato dal Parlamento Ungherese nel dicembre 1997, mediante il Decreto Parlamentare 109/1997 (XII. 8) OGY. All'esecuzione dell'Accordo e per la modifica parallela di alcune condizioni che riguardano le altre Chiese e comunità religiose è stata varata una nuova legge (Legge N. CXXIV del 1997 sulle condizioni economiche dell'attività religiosa e di interesse pubblico delle Chiese) e sono state modificate varie altre leggi: mediante la Legge N. CXXIII del 1997 sono

tamente religiose («della vita di fede») svolte in Ungheria dalla Chiesa Cattolica, e su alcune questioni di natura patrimoniale, contiene un testo principale composto da un preambolo e cinque capitoli, un Protocollo Addizionale e due Appedici che fanno parte integrante dell'Accordo.

Il preambolo fa riferimento all'Accordo concluso il 9 febbraio 1990 tra le stesse parti, secondo il quale le questioni di comune interesse verranno risolte di comune accordo. Fa menzione anche della comune intenzione di trovare una soluzione duratura per il finanziamento delle attività di servizio pubblico e dell'attività direttamente religiosa svolte in Ungheria dalla Chiesa Cattolica, come pure per alcune questioni di natura patrimoniale. Il preambolo accenna infine anche alla Legge IV del 1990 sulla libertà di coscienza, di religione e sulle Chiese, come pure alla Legge XXXII del 1991 sulla sistemazione dello stato di proprietà degli ex-immobili della Chiesa, come norme che vengono tenute presenti dall'Accordo. Quest'ultima osservazione sembra particolarmente motivata, perché l'intenzione dell'Accordo è proprio quella di risolvere in modo durevole delle questioni che sono state in parte già regolamentate in queste leggi, ma il cui valore sociale reale è cambiato nel frattempo per le modificazioni giuridiche effettuate successivamente.

Come risulta anche dal preambolo, l'Accordo tratta su tre temi: del finanziamento dell'attività di servizio pubblico della Chiesa, del finanziamento dell'attività direttamente religiosa (quest'ultimo può essere chiamato finanziamento della Chiesa nel senso vero e proprio della parola), nonché di alcune questioni di natura patrimoniale.

Il primo tema viene regolamentato nei capitoli I e III del documento, ma anche nel Protocollo Addizionale. L'articolo 1 del capitolo I definisce, con riferimento alla Legge IV del 1990 le attività di servizio pubblico e inserisce nell'Accordo le disposizioni della detta Legge sul finanziamento di attività di servizio pubblico della Chiesa. Lo fa nel modo in cui ciò viene precisato nell'Accordo stesso (cf. I, art. 2-4). Nel primo capitolo si garantisce l'appoggio normativo statale uguale a quello concesso agli analoghi istituti statali o comunali per gli istituti ecclesiali di istruzione pubblica e di istruzione superiore, ma il principio si estende anche alle altre attività (sociali, culturali, ecc.) di servizio pubblico e comprende anche un certo contributo statale al manteni-

stati modificati i paragrafi 19 e 21 della Legge N. IV del 1990 sulla libertà di coscienza e di religione e sulle Chiese; mediante la Legge N. CXXV del 1997 sono stati modificati o abrogati i paragrafi 2, 4, 7, 8, 11, 12, 21 e 23 della Legge N. XXXII del 1991 sulla sistemazione della situazione di proprietà degli immobili che già appartenevano alle Chiese; mediante la Legge N. CXXVI del 1997 sono stati modificati numerosi paragrafi della Legge N. LXXX del 1993 sull'istruzione superiore; mediante la Legge N. CXXVIII del 1997 sono stati modificati vari paragrafi della Legge N. LXXIX del 1993 sulla pubblica istruzione e infine mediante la Legge N. CXXIX del 1997 è stata modificata la Legge N. CXXVI del 1996 sulla disposizione dei tributari su una parte determinata dell'IRPEF.

mento delle collezioni e monumenti d'arte (I, art. 4). Queste disposizioni inseriscono nell'Accordo, in gran parte, la prassi e le leggi tuttora vigenti. Quanto agli istituti di istruzione superiore teologica –quasi per integrare le leggi vigenti– esse stabiliscono la misura dell'appoggio statale previsto per l'istituto dietro ciascuno studente nonché il numero massimo dei posti di studi teologici che devono essere interamente finanziati dallo stato. Questo non significa, naturalmente, una limitazione del numero degli studenti che possono essere ammessi agli studi teologici ma rende possibile la determinazione e la pianificazione delle obbligazioni statali che provengono dall'Accordo. Del resto il numero degli studenti che partecipano alla formazione connessa con la religione (teologia, pedagogia di religione) è relativamente modesto, e un aumento notevole non sembra probabile, dato che dal mero insegnamento di religione, in genere, non si può vivere¹³. Gli istituti superiori di teologia finanziati dallo stato sono soltanto quelli che figurano nell'appendice della Legge sull'istruzione superiore¹⁴. Da tale appendice contiene un estratto l'Appendice nr. 1 dell'Accordo che elenca gli istituti superiori di teologia cattolica (gestiti tutti dalla Chiesa), i quali sono riconosciuti come facoltà o come scuole superiori nell'ordinamento dello stato ungherese.

Nel capitolo II vengono regolati la questione degli immobili e il finanziamento dell'attività religiosa stessa della Chiesa («vita di fede»). Anche se questi due temi sono logicamente differenti, la soluzione pratica li ricollega. L'articolo 1 del capitolo II prescrive che una parte degli immobili che dovrebbero essere restituiti alla Chiesa cattolica secondo la Legge XXXII del 1991 (tuttora in vigore) venga consegnata alla Chiesa entro l'anno 2011. Questa nuova data costituisce una proroga del termine previsto dalla Legge citata e diminuisce così l'onere annuale che pesa sul budget statale in base a questa obbligazione. Lo stesso articolo osserva però che la consegna di questi immobili deve effettuarsi secondo le disposizioni della Legge XXXII del 1991. Ciò significa che le modalità della consegna degli immobili sono rimaste le stesse stabilite nella Legge citata. Se durante questo procedimento di controllo risultasse che qualche immobile figurante sulla lista non esiste o non cade sotto il vigore della rispettiva Legge, sarebbe difficile ottenere la sua consegna. L'Accordo (cap. II, art. 1) dice che lo stato trasferisce in proprietà ecclesiastica i detti immobili «con quote annuali di un valore d'uguale entità». Tale ritmo di restituzione comporta per lo stato una spesa annuale circa uguale a quella somma che è stata versata dallo stato negli ultimi anni per l'esecuzione della Legge sugli immobili ecclesiastici. Del resto lo stato non deve pagare il valore intero di

¹³ Il maestro di religione come tale non viene impiegato dalle scuole, ma riceve un compenso dalla Chiesa secondo il numero delle sue lezioni.

¹⁴ Legge LXXX del 1993, appendice nr. 1.

questi immobili a quelli che li posseggono attualmente, ma deve pagare i costi per trovare un altro posto per la funzione che questi immobili svolgono attualmente. Queste somme quindi, non le riceve la Chiesa, ma il possessore attuale, generalmente le giunte comunali.

Dato che nel presente Accordo lo stato garantisce soltanto la restituzione di una parte degli immobili contemplati nella Legge XXXII del 1991, l'altra parte di questi immobili rimane presso i proprietari attuali o potrà essere persino anche alienata.

La Legge XXXII del 1991 non garantiva alla Chiesa il pagamento del controvalore di quegli immobili che –malgrado che siano contemplati nella Legge– non vengono consegnati alla Chiesa. Mentre la Chiesa, nel presente l'Accordo (cap. II art. 3) praticamente rinuncia alla riconsegna degli immobili che non figurano nell'Appendice nr. 2 dell'Accordo, il valore di questi immobili contemplati nella Legge XXXII del 1991 costituirà una fonte di reddito stabile che dovrà conservare il suo valore reale. Questo reddito annuale ammonta all'inizio a circa 10-11 milioni di USD. Tale somma, insieme con quella che proverrà dall'1% dell'IRPEF (vedi infra) non differisce sostanzialmente da quella che la Chiesa ha ricevuto ogni anno dallo stato negli ultimi anni per la sua attività religiosa (compreso l'insegnamento di religione).

L'articolo 4 del capitolo II prevede che, sin dal 1 gennaio 1998, i cittadini potranno disporre del 1% dell'IRPEF destinandolo o in favore di qualche Chiesa o per un fondo statale speciale. Questa soluzione significa l'introduzione di un modello di finanziamento delle Chiese che rassomiglia a quello che vige in alcuni paesi europei (Italia, Spagna). La differenza fondamentale è, che la Chiesa ungherese non ha potuto conservare nessun altro patrimonio produttivo. Così essa ha bisogno di questa somma per lo svolgimento della sua attività fondamentale, cioè per la «vita di fede». Lo stato si obbligava con l'Accordo di emanare una apposita Legge come da prassi internazionale. Anche in altri paesi c'erano altre comunità religiose che, almeno all'inizio, non volevano approfittare della possibilità di destinazione dell'IRPEF a loro favore. Tali comunità hanno regolato le modalità del loro appoggio finanziario statale con accordi di contenuto diverso. Secondo la concessione globale del Governo sembra che questo modello –almeno in prospettiva– sia chiamato a sostituire l'appoggio finanziario diretto statale dell'attività religiosa. Ad ogni caso, la Chiesa cattolica, con l'Accordo accetta che il suo finanziamento, almeno per una parte, venga effettuato mediante la destinazione dell'1% dell'IRPEF. Dato che questo metodo non ha precedenti in Ungheria, l'Accordo garantisce, per alcuni anni, che lo stato integra fino ad una certa somma quello che sarà offerto alla Chiesa cattolica dall'1% dell'IRPEF. Questa somma così integrata, insieme al reddito che la Chiesa riceverà per gli immobili non re-

stituiti, potrà costituire la base economica dell'attività religiosa («vita di fede») della Chiesa. Le offerte dei fedeli rimarranno indispensabili, perchè le dette somme sono comparabili soltanto con quelle che provenivano finora da fonti statali, ma non sostituiscono in alcun modo i mezzi provenienti dalle offerte. Con la destinazione dell'1% dell'IRPEF, del resto, il cittadino non paga più di quanto deve comunque pagare come IRPEF. Dispone soltanto sulla destinazione di una piccola parte della sua tassa già pagata.

Il capoverso (4) dell'articolo 4 del capitolo II prevede che le esenzioni e le facilitazioni nel pagamento delle imposte previste specialmente per la Chiesa o per le persone ecclesiastiche attualmente in vigore non saranno ristrette senza il consenso della Chiesa. Questa disposizione è una breve formula per esprimere che lo stato garantisce le facilitazioni attualmente in vigore anche nell'Accordo. Il brano citato può quindi calmare in qualche misura le preoccupazioni secondo le quali, se alla Chiesa viene garantita la possibilità di sussistenza da un certo punto di vista, essa incorrerà presto pericolo inaspettatamente sotto un altro aspetto.

Il capitolo III ritorna al tema del finanziamento dell'attività di servizio pubblico della Chiesa, garantendo per questo scopo, conformemente alla Legge IV del 1990, oltre all'appoggio diretto detto «normativo», un sussidio aggiuntivo statale uguale a quello che ricevono gli istituti statali o comunali di pari grado. Il modo di calcolare tale sovvenzione viene precisato nel Protocollo addizionale dell'Accordo. In questo contesto viene stabilita proprio quella uguaglianza economica tra gli istituti comunali ed ecclesiali che è obbligatoria secondo il decreto n. 1165/B/1996/7 della Corte Costituzionale emesso prima della conclusione dell'Accordo. La Corte Costituzionale stabilisce infatti che «nell'applicazione del § 4 (6) della Legge LXXIX del 1993 sulla pubblica istruzione è un criterio costituzionale quello per cui lo stato o il comune, oltre alla sovvenzione diretta uguale a quella che ricevono gli istituti statali o comunali di pari grado, devono prestare per il funzionamento degli istituti di pubblica istruzione gestiti dalle Chiese anche un'ulteriore sovvenzione aggiuntiva¹⁵ nella proporzione in cui tali istituti assumono compiti statali o comunali»¹⁶. In questo contesto quindi l'Accordo non garantisce più di quanto è già previsto nel diritto ungherese vigente.

I capitoli IV e V contengono le solite disposizioni finali.

CONCLUSIONE

Dopo uno sguardo rapido del testo, il lettore può convincersi del fatto che la concezione delineata nell'Accordo rende possibile un sistema di finanzia-

¹⁵ Che ricevono naturalmente anche gli istituti comunali.

¹⁶ Cioè praticamente secondo il numero degli alunni.

mento della Chiesa più stabile e prevedibile dell'attuale e che c'è da augurarsi che tale voce di bilancio sia più indipendente da dibattimenti parlamentari sul Conto dello Stato annuali e dalle fluttuazioni politiche quotidiane. Tale sistema di finanziamento risponde anche alle intenzioni formulate ripetutamente da parte delle autorità in Ungheria in quanto introduce nel finanziamento anche l'elemento di disposizione su una parte dell'IRPEF, rendendo la questione in un certo senso più «indipendente» dalle influenze statali dirette rispecchiando così con più accento la separazione costituzionale tra stato e Chiesa.