

Rapporto

numero

8315 R

data

3 settembre 2024

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

**della Commissione Costituzione e leggi
sull’iniziativa parlamentare presentata il 17 ottobre 2022 nella forma
elaborata da Lara Filippini e cofirmatari “Modifica degli art. 3 cpv. 1 e 1
bis, 8 cpv. 2, 3 e 4 e 22 cpv. 2 e 3 della Legge sulla Chiesa cattolica
(Agevolazione nell’accesso alle cariche parrocchiali e alle aggregazioni
parrocchiali)”**

(v. messaggio n. 8315 del 2 agosto 2023)

1. PREMESSA

Il 17 ottobre 2022 Lara Filippini e cofirmatari hanno presentato un’iniziativa parlamentare elaborata (IE712), chiedendo la modifica degli art. 3, 8 e 22 della legge sulla Chiesa cattolica del 16 dicembre 2022 (LCCatt; RL 191.100). L’iniziativa **persegue tre finalità:**

- 1) eliminazione del criterio del domicilio politico per l’appartenenza alla corporazione parrocchiale al fine di allargare il bacino delle possibili persone eleggibili;
- 2) facilitazione delle aggregazioni in ambito parrocchiale, modificando l’art. 8 dal seguente tenore:

²La competenza territoriale corrisponde, di regola, al Comune politico.

³Di regola, l’Ordinario diocesano può prevedere più Parrocchie in un unico Comune politico, se ogni singola Parrocchia concretamente e cumulativamente:

- a) riesce a costituire i propri organi;
- b) non ha difficoltà ad assicurare l’amministrazione ordinaria e gli investimenti necessari alla corretta conservazione dei beni parrocchiali;
- c) non si sottrae in modo deliberato e continuo ai propri doveri.

⁴Per le nuove aggregazioni possono essere previsti aiuti o agevolazioni finanziarie tramite il fondo di partecipazione alla compensazione interparrocchiale. La Commissione finanziaria ne stabilisce le modalità mediante regolamento.

- 3) estensione delle competenze della Commissione indipendente di ricorso a tutte le decisioni amministrative emanate dalla Diocesi, dalle Parrocchie e dagli altri Enti.

2. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato con il messaggio n. 8315 del 2 agosto 2023 ha espresso il suo parere sull’iniziativa parlamentare.

2.1 Eliminazione del criterio del domicilio politico per l'appartenenza alla corporazione parrocchiale

L'art. 3 LCCatt attualmente in vigore stabilisce in quale parrocchia è iscritta la persona appartenente alla Chiesa cattolica. Nel catalogo parrocchiale è iscritta ogni persona appartenente alla Chiesa cattolica apostolica romana residente da almeno tre mesi in un comune del Cantone. Essa è iscritta nella parrocchia in cui risiede. L'atto parlamentare propone di consentire l'iscrizione nel catalogo parrocchiale in una parrocchia diversa da quella del luogo di residenza. Il Consiglio di Stato si oppone a questa proposta. Un'opinione contraria è stata espressa anche dalla Curia di Lugano. A mente del Governo la Parrocchia, analogamente al Comune, non può fare astrazione della componente e dell'appartenenza territoriale è imprescindibile. Del resto, il domicilio è decisivo anche per l'imposta parrocchiale. Dando seguito alla proposta dell'iniziativista, vi sarebbe il rischio di avere persone iscritte in una Parrocchia, ma assoggettate all'imposta parrocchiale in un'altra. Si arrischierebbe poi di "consentire un turismo tra le parrocchie". Si porrebbero poi ragioni di ordine pratico.

2.2 Facilitazione delle aggregazioni in ambito parrocchiale

La legislazione attuale stabilisce che l'estensione territoriale della parrocchia corrisponde, di regola, a quella del comune politico (art. 8 cpv. 2). L'Ordinario può stabilire una estensione diversa, dopo aver sentito le assemblee parrocchiali interessate (art. 8 cpv. 2 in relazione con l'art. 5 cpv. 2). Soprattutto in seguito alle fusioni di comuni avvenute negli ultimi trent'anni è cresciuto il numero di parrocchie la cui estensione territoriale diverge da quella del comune. L'iniziativa parlamentare, perseguendo la finalità di facilitare le aggregazioni in ambito parrocchiale, secondo il Governo limiterebbe *"in modo inutile le prerogative e il margine di apprezzamento dell'Ordinario"*. Secondo il Consiglio di Stato l'attuale normativa già consentirebbe di intervenire in ambito di aggregazioni. La formulazione dei presupposti proposta dall'iniziativa parlamentare per evitare l'aggregazione dovrebbe essere riveduta. Essa dovrebbe essere attenuata, precisando che le difficoltà finanziarie debbano essere gravi e durature. Se una Parrocchia si dovesse sottrarre in modo deliberato e continuo ai propri doveri la conseguenza secondo il Consiglio di Stato dovrebbe essere un intervento dell'autorità di vigilanza per porre fine al problema e non la fusione, che in questo caso apparirebbe come una sorta di sanzione nei confronti della parrocchia. L'aggregazione dovrebbe essere la conseguenza soltanto per piccole parrocchie che non sono in grado di svolgere i loro compiti. Il nuovo capoverso 4 dell'articolo 8 introduce la possibilità di versare contributi finanziari mediante il fondo di partecipazione alla compensazione interparrocchiale. Il fondo è istituito sulla base dei n.25-29 dello statuto diocesano dell'11 novembre 2004 e non sulla base della legge sulla Chiesa cattolica. Secondo il Governo sarebbe quindi sbagliato introdurre nella legge una disposizione – che peraltro tratta solo un aspetto specifico – sul fondo di partecipazione.

2.3 Estensione delle competenze della Commissione indipendente di ricorso a tutte le decisioni amministrative emanate dalla Diocesi, dalle Parrocchie e dagli altri Enti

Il Consiglio di Stato aderisce sostanzialmente alla proposta, la quale "consentirebbe di riunire in un'unica autorità giudiziaria le competenze in materia di contestazioni che coinvolgono le corporazioni e gli enti della legge sulla Chiesa cattolica". Il numero di casi

è peraltro esiguo. A ciò si aggiunga che la Commissione di ricorso già si è pronunciata in questo senso in un caso concreto (RtiD II-2021 n. 5). In ogni caso il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le sentenze della Commissione di ricorso è mantenuto. L'indipendenza della Commissione di ricorso è comunque garantito, dato che la nomina non compete all'Ordinario diocesano o ad organi della Diocesi, ma al Consiglio di Stato.

3. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

3.1 Eliminazione del criterio del domicilio politico per l'appartenenza alla corporazione parrocchiale

La Commissione condivide il parere del Consiglio di Stato che vuole mantenere la condizione del domicilio per appartenere alla Parrocchia e quindi avere il diritto di voto in Assemblea parrocchiale. Lo stesso can. 374 § 1 del Codice di diritto canonico prevede che il territorio della Diocesi è diviso in Parrocchie. Quest'ultima è pertanto l'entità ecclesiastica locale di una porzione di Diocesi. È evidente che siano i residenti del luogo a dover adottare le decisioni strategiche e di investimento, ma non altri. Verosimilmente l'iniziativa parlamentare con questa proposta cerca di rispondere in qualche modo alla carenza di persone disponibili per gli organi nelle diverse Parrocchie. A questa problematica la Commissione ritiene che si possa rispondere in due maniere: evidentemente facendo capo alle aggregazioni, come già avviene per i Comuni e i Patriziati in assenza di organi, o prevedendo deroghe puntuali all'esigenza del domicilio decise dall'Ordinario diocesano. Al riguardo già oggi il Regolamento di applicazione alla LCCatt (RCCatt; RL 191.110) prevede deroghe concesse dall'Ordinario diocesano per le Parrocchie con meno di 300 parrocchiani in ambito di Commissione della gestione (art. 17 cpv. 1 RCCatt) e di Consiglio parrocchiale (art. 19 cpv. 4 RCCatt). Il RCCatt potrebbe quindi essere ulteriormente precisato nel senso che possano essere concesse deroghe puntuali nel Consiglio parrocchiale e nella Commissione della gestione all'esigenza del domicilio.

3.2 Facilitazione delle aggregazioni in ambito parrocchiale

Indubbiamente la questione delle aggregazioni è il punto principale dell'iniziativa parlamentare in esame. Diversamente dai Comuni, nelle Parrocchie non c'è stato alcun fenomeno aggregativo. Nel Cantone Ticino nel 1980 c'erano 247 Comuni politici, dal 2022 i Comuni sono 106 e con le recenti aggregazioni decise (Lema, Giornico e Quinto) si raggiungerà la "soglia psicologica" dei 100 Comuni (sull'evoluzione si veda la tabella in: https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/DI_DI/SEL/Comuni/Elenco_comuni/numero_comuni_2022.xlsx).

Al fine di approfondire meglio la tematica il relatore ha richiesto ulteriori informazioni alla Curia vescovile, la quale per voce del Cancelliere diocesano ha riferito (messaggio di posta elettronica del 4 giugno 2024 con lista Parrocchie allegata):

Quante sono le parrocchie? C'è una lista delle parrocchie con i numeri degli iscritti in catalogo?

Le Parrocchie esistenti al momento nel territorio della Diocesi di Lugano – intese quali corporazioni parrocchiali ai sensi dell'Art. 8 cpv. 1 LCCatt – sono 248.

Ogni anno, il dato degli iscritti nei cataloghi parrocchiali viene richiesto agli esecutivi parrocchiali nell'ambito dell'esame del rendiconto. Il Consiglio diocesano per gli Affari economici, cui compete questo settore di vigilanza a norma dell'Art. 23 cpv. 1 lett. a Statuto

diocesano, nel gennaio 2019 ha infatti stabilito la necessità di questa rilevazione al fine di verificare che, nelle singole Parrocchie, i cataloghi vengano effettivamente e regolarmente allestiti e pubblicati conformemente ai disposti agli Artt. 1-2 RLCCatt.

Il predetto dato viene inoltre recensito nel modulo relativo alla composizione degli organi parrocchiali richiesto da questa Cancelleria a inizio legislatura circa i risultati delle elezioni o dopo ogni elezione complementare di cui si ha conoscenza.

L'ultima lista al riguardo è aggiornata al 31 dicembre 2021 (qui allegata). Essa venne predisposta e fornita alle Parti quale strumento di lavoro proprio nell'ambito degli approfondimenti legati alla Iniziativa in parola. Se richiesto, la si potrà certamente aggiornare con dati disponibili più attuali.

Negli ultimi 20 anni quante aggregazioni parrocchiali sono state portate a termine? In modo particolare quali?

Nel periodo indicato sono state portate a termine 2 unioni parrocchiali relative alle seguenti corporazioni:

- Casima-Monte-Campora, eretta il 1° maggio 2008 con l'aggregazione delle Parrocchie di Casima e Campora-Monte;
- Collina d'Oro, eretta il 22 luglio 2021 con l'aggregazione delle Parrocchie di Agra e Gentilino-Montagnola.

In occasione delle elezioni generali parrocchiali 2021, tutte le cariche (Consigli parrocchiali/Commissione della gestione) hanno potuto essere occupate?

Le ultime elezioni parrocchiali (11-30 aprile 2021) hanno dimostrato nei fatti una significativa carenza di persone disponibili (a titolo volontario) a comporre gli organi parrocchiali e farsi carico dei diversi ruoli amministrativi a livello locale. Sono inoltre risultate numerose irregolarità che posso essere qui riassunte come segue:

- 114 casi di elezioni non conformi;
- 11 casi (noti) di incompatibilità per parentela cui sono state concesse deroghe (cfr. Artt. 17 cpv. 2 bis e 19 cpv. 4 RLCCatt);
- 70 Consigli parrocchiali composti in modo errato;
- 94 Commissioni della gestione composte in modo errato.

Non tutti i casi segnalati sono stati o potranno essere sanati prima della fine della corrente Legislatura parrocchiale (aprile 2025).

Tutte le elezioni sono potute avvenire regolarmente? Vi sono stati annullamenti?

Dai registri di questa Curia risulta che:

- 2 assemblee sono state annullate dall'Autorità di vigilanza (Ordinario);
- 22 assemblee sono state convocate successivamente al periodo indicato (con deroga).

Per quanto attiene alle gerenze? Quante sono ad oggi e riguardano quali Parrocchie?

Al momento 18 Parrocchie sono in gerenza: Bré-Aldesago, Cabbio, Campo Vallemaggia, Casima-Monte-Campora, Cavagnago, Caviano, Certara, Cimalmotto, Corippo, Linescio, Lottigna, Marolta, Mergoscia, Morbio Superiore, Preonzo, Rossura, Sant'Abbondio, Peccia-Sant'Antonio.

Inoltre, nella Parrocchia di Cerentino, a partire dal 6 marzo 2024, è stato necessario affiancare al locale Consiglio parrocchiale due funzionari di questa Curia.

Alla luce di questa risposta il relatore ha ancora richiamato dal Dipartimento delle istituzioni le prese di posizioni dell'Amministratore apostolico della Diocesi di Lugano.

Tramite la lettera Prot. N. 85/2023 del 17 febbraio 2023 l'Amministratore apostolico di Lugano rileva quando segue:

Ho esaminato la suddetta proposta, unitamente ai membri del Collegio dei Consultori e ai miei Collaboratori, soprattutto quelli che quotidianamente si occupano della vigilanza sugli enti e sui beni ecclesiastici e che hanno quindi una più precisa e approfondita conoscenza sia del vigente insieme normativo, sia della sua attuazione pratica, nonché dell'effettiva situazione degli enti parrocchiali ed ecclesiastici in generale, ripartiti sull'intero territorio diocesano. Le ultime elezioni parrocchiali, nell'aprile 2021, hanno dimostrato nei fatti una endemica carenza di persone disponibili (a titolo volontario) a comporre gli organi parrocchiali e farsi carico dei diversi ruoli amministrativi a livello locale. 114 sono stati i casi di elezioni non conformi, richiamate dalla Curia. Sono state concesse undici deroghe e due assemblee annullate. Settanta i Consigli parrocchiali composti in modo errato; novantaquattro le Commissioni della gestione. A oggi, diciotto Parrocchie sono in gerenza.

A questo si aggiunge poi l'oramai nota carenza di risorse finanziarie, dovuta sia a un sistema di finanziamento complicato e differenziato su tutto il territorio, sia sulla mancanza di una fiscalità di culto effettivamente efficace relativa alle persone giuridiche come esiste nella maggior parte degli altri Cantoni.

Tutti questi elementi, sia presi singolarmente, sia nel complesso, concorrono a trasmetterci l'immagine reale di una struttura territoriale inadeguata ai tempi e alle reali possibilità, dove troppi condizionamenti arrischiano di vanificare i molti sforzi verso una attenta, collegiale, partecipativa e trasparente gestione delle risorse.

Per contro, tramite la lettera Prot. N. 366/2023 del 21 luglio 2023 l'Amministratore apostolico della Diocesi di Lugano ha concluso:

Ho provveduto a convocare, lo scorso 15 luglio, il Collegio dei Consultori, secondo le norme dettate dal Codice di Diritto Canonico in caso di Amministrazione apostolica. Abbiamo attentamente letto le pertinenti osservazioni descritte, soprattutto a riguardo della modifica dell'articolo 8.

Insieme abbiamo deciso di accogliere le proposte del Consiglio di Stato e di allinearci con esso, non ritenendo dunque necessaria la modifica dell'Articolo 8 della LCC/ in quanto, come da voi evidenziato, l'attuale legislazione permette di raggiungere gli obiettivi che l'iniziativa desidera ottenere.

A fronte della presa di posizione dell'Amministratore apostolico della Diocesi di Lugano del 17 febbraio 2024, si fatica a comprendere per quale motivo il Consiglio di Stato abbia poi concluso nel senso descritto nel messaggio. In ogni caso, la Commissione non può esimersi dall'ignorare i dati oggettivi:

- 1) la carta geografica delle Parrocchie è analoga a quella dei Comuni nel 1980;
- 2) la presenza di una "struttura territoriale inadeguata ai tempi e alle reali possibilità";
- 3) negli anni scorsi di fatto non sono state sostanzialmente portate a termine aggregazioni parrocchiali;
- 4) le ultime elezioni parrocchiali generali (2021) "hanno dimostrato una significativa carenza di persone disponibili";
- 5) le ultime elezioni parrocchiali generali hanno messo comportato numerose irregolarità;
- 6) ad oggi vi sono 19 gestioni speciali (18 gerenze e 1 caso particolare) su 248 Parrocchie (ossia il 7.66%).

Forse in maniera imperfetta, l'iniziativa parlamentare tocca una problematica reale, che non è soltanto di pertinenza dell'Ordinario diocesano. Dal momento che le Corporazioni parrocchiali, come gli altri Enti ecclesiastici (art. 24 cpv. 1 Cost./TI), godono della personalità giuridica di diritto pubblico, la questione del loro corretto e buon funzionamento interessa inevitabilmente anche il Cantone, a cui in primo luogo il Consiglio di Stato deve sovrintendere (art. 70 lett. f Cost./TI). Del resto, anche la garanzia costituzionale concessa alle comunità riconosciute di diritto pubblico in merito al concetto di "si organizzano liberamente" non deve essere fraintesa. Ciò significa che lo Stato laico non

deve intervenire d'autorità nella gestione, ma non vuol dire che la Comunità religiosa possa agire come meglio creda e slegata da ogni norma giuridica. Non si può dimenticare che dietro alle Parrocchie v'è ancora un patrimonio storico immobiliare (Chiese, case storiche, ecc.) e mobiliare (oggetti liturgici di indubbio valore, archivi, ecc.) da preservare adeguatamente. La necessità di disporre di organi funzionanti non è fine a sé stessa. In caso contrario, ciò avrebbe per conseguenza di avallare una forma di arbitrio, circostanza che concettualmente non può sussistere.

Che l'istituto parrocchiale sia in sofferenza è una circostanza che oggettivamente non può essere negata. La ritiene però che un intervento oggi sarebbe prematuro per due ordini di motivi.

Non bisogna dimenticare che oggi la Diocesi di Lugano non dispone di un Vescovo ordinario titolare. Qualsiasi cambiamento, anche impostato con le migliori intenzioni (come è quello dell'iniziativa parlamentare elaborata), deve essere condiviso con gli organi diocesani ordinariamente costituiti. Ad oggi invece permane un'Amministrazione apostolica, ossia una sorta di gestione provvisoria (ove vige il principio di non innovazione; *nihil innovetur*), che giustamente non deve pregiudicare con scelte strategiche magari anche incisive il prossimo Episcopato.

Il mandato delle Parrocchie scade ad aprile 2025, ossia tra pochi mesi. L'appuntamento dell'anno prossimo è senz'altro un momento propizio per capire se la tendenza sopra descritta si conferma, migliora o peggiora. Si tratta di un importante banco di prova che permetterà di tirare le debite conclusioni con ulteriori dati oggettivi alla mano.

Per tale ragione, la Commissione ritiene quindi di evadere l'iniziativa nel senso di dare mandato al Consiglio di Stato di richiamare dalla Curia vescovile entro la fine dell'estate 2025 l'aggiornamento di tutti i dati relativi alle elezioni parrocchiali 2025 e di riferirne in un messaggio, proponendo gli adeguamenti in ambito di aggregazioni che sono imposte dalle circostanze.

3.3 Estensione delle competenze della Commissione indipendente di ricorso a tutte le decisioni amministrative emanate dalla Diocesi, dalle Parrocchie e dagli altri Enti

La Commissione condivide la proposta di modifica di legge proposta dal Consiglio di Stato, che va a colmare una lacuna nella protezione giuridica. La sentenza della Commissione di ricorso pubblicata in RtiD II-2021 n. 5 già chiarisce che per diritto federale è imposta l'istituzione di vie di ricorso giudiziarie. Appare corretto completare la legge in tempi brevi, al fine di adattarla alle esigenze del diritto superiore.

4. CONCLUSIONI

L'iniziativa parlamentare elaborata viene ritenuta evasa nel senso proposto dal Consiglio di Stato per i punti 1. (esigenza del domicilio) e 3. (commissione di ricorso).

Riguardo il punto 2 (aggregazioni parrocchiali), visto che il mandato delle Parrocchie - come sopra esposto - scadrà ad aprile 2025, la Commissione ritiene sensato che il Consiglio di Stato si adoperi entro la fine dell'estate 2025 per un aggiornamento di tutti i dati relativi alle elezioni parrocchiali per quell'anno (che andranno altresì trasmessi alla CCL). Qualora dai dati trasparisse un peggioramento della situazione rispetto all'attuale, il Consiglio di Stato è chiamato a riattivare con un messaggio quanto qui proposto, o perlomeno, un testo che proponga dei seri adeguamenti per sanare una situazione che potrebbe non essere più sostenibile nel lungo periodo.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Andrea Giudici, relatore

Boscolo - Caroni - Corti - Censi - Filippini -

Genini Simona - Genini Sem - Ghisolfi (con riserva) -

Lepori - Ortelli P. - Padlina - Passardi -

Petralli - Piccaluga - Ponti - Terraneo