



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno X - n. 1-2015  
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

# 19



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno X - n. 1-2015  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli (†)  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

**Parte III**

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

# *Interventi pubblici a sostegno del fenomeno religioso e rispetto della legalità costituzionale. Il sistema dell'otto per mille all'esame della Corte dei Conti*

MARCO PARISI

## *1. Introduzione*

Nel vigente modello costituzionale di relazioni sociali, la disciplina giuridica del fenomeno religioso, finalizzata alla regolazione e alla promozione di un diritto fondamentale dell'Uomo (quale, indiscutibilmente, è quello alla libertà di religione), appare essere sostanzialmente informata alla soddisfazione dei bisogni spirituali dei consociati, considerati nella loro individualità e nelle formazioni sociali ove si svolge la stessa personalità umana. Ne consegue che l'attenzione alle forme organizzate della religiosità collettiva, e alle esigenze poste da queste, va parimenti garantita, ma in via strumentale rispetto all'obiettivo primario innanzi detto.

In base a tale ordine di idee, si è affermato il convincimento per cui la motivazione preminente degli interventi di sostegno delle pubbliche potestà in favore delle organizzazioni confessionali vada individuato nell'intento di rendere effettiva la prescrizione costituzionale, di cui al comma II dell'art. 3 della Carta, fissante l'impegno dello Stato alla rimozione degli ostacoli posti ad impedimento della piena realizzazione della persona umana e della completa fruizione delle libertà riconosciute ai consociati<sup>1</sup>. L'implementazione delle azioni positive in materia di interessi religiosi si è configurata come

---

<sup>1</sup> Secondo l'impostazione dell'attuale architettura costituzionale, il libero e più completo possibile sviluppo della persona umana viene ritenuto essere non solo un presupposto di valore del sistema ordinamentale complessivamente inteso, o un mero riferimento statico e degno di rispetto, ma viene considerato come una finalità da perseguire e un compito da svolgere. Nella realizzazione di tale strategia, la persona umana non è lasciata sola, ma è oggetto di attenzione e di tutela da parte delle pubbliche potestà, che sono impegnate a sostenerne la crescita nella sua dimensione individuale e relazionale, anche a mezzo della rimozione degli ostacoli che, di fatto, ne impedirebbero l'effettiva affermazione. Per ulteriori riferimenti in proposito PASQUALE LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, II edizione, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 79-90.

funzionale rispetto all'obiettivo della garanzia delle esigenze spirituali dei cittadini, e in questa prospettiva la tutela e la valorizzazione del fenomeno religioso viene a rientrare nell'ambito degli interventi promozionali dello Stato<sup>2</sup>.

Secondo questa impostazione teorica, la normativa in vigore, conferente benefici economici e risorse, individua come destinatari le confessioni religiose<sup>3</sup>, ritenute essere, generalmente, mediatrici degli interessi spirituali dei consociati e luoghi strutturalmente deputati all'intervento dello Stato sociale in favore degli individui<sup>4</sup>.

Non va trascurato, tuttavia, che l'attenzione dei pubblici poteri per le istanze provenienti dai soggetti espressivi dell'associazionismo spirituale possa correre il pericolo di tradursi in una attitudine di assoluto favore per le sole richieste sollevate dalle organizzazioni confessionali, laddove esse vengano elevate al rango di interlocutrici privilegiate a cui viene, al contempo, conferita la funzione di rappresentare e soddisfare tutta la vasta gamma

---

<sup>2</sup> Va ricordato come la disciplina fiscale impositiva ed agevolativa, cui sono sottoposti anche i soggetti collettivi, è espressiva dei caratteri di legalità, equità e razionalità del sistema tributario complessivamente considerato. In questo senso, il passaggio dalla connotazione neutrale a quella promozionale dell'attività tributaria deve risultare coerente con il perseguimento dei fini e dei valori fatti propri dalla Carta costituzionale, nella logica della tutela della persona umana e del suo massimo sviluppo materiale e spirituale (in chiave strumentale per il miglioramento generale della società e della convivenza giuridicamente organizzata). Su questi temi cfr. IVANA VECCHIO CAIRONE, *Legalità democratica, diritto negoziale con i culti e misure fiscali agevolative*, Edisud, Salerno, 1990.

<sup>3</sup> Questa tendenza legislativa è oggetto di forte contestazione da parte di quanti ritengono, non senza argomentazioni fondate, che la specificità del fenomeno religioso (non comparabile ad altre realtà sociali), da un lato, e l'incompetenza dei pubblici poteri in materia di interessi spirituali, dall'altro, impedirebbero ogni eventuale intervento promozionale statale in favore delle richieste delle organizzazioni religiose. Ciò in quanto, secondo tale orientamento dottrinale, lo Stato, nell'apprezzare il rilievo sociale degli interessi religiosi, ben può predisporre specifici spazi di libertà per la realizzazione di essi, ma il soddisfacimento concreto di tali interessi deve ritenersi rimesso ai gruppi religiosi (e, tra essi, a quelli confessionali), alla cui esclusiva competenza tale attività apparterebbe. Così, andrebbe garantita l'autodeterminazione degli interessi religiosi collettivi, ma in nessun caso gli obiettivi particolari perseguiti dai soggetti religiosi potrebbero assumere la qualifica di interessi pubblici. Cfr. FRANCESCO ONIDA, voce *Separatismo*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 1343-1350; SERGIO LARICCIA, voce *Interesse religioso*, in *Enc. Dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 3 e ss.

<sup>4</sup> Ricordiamo che l'attenzione delle istituzioni a una determinata organizzazione religiosa non può derivare che dalla presenza di suoi seguaci nel territorio nazionale, dal suo radicamento sociale, in assenza dei quali non vi sarebbe ragione di offrire tutela giuridica (e, quindi, anche benefici di natura economica) a quell'organizzazione. Solo l'appartenenza dei singoli e di collettività più o meno ampie a un determinato gruppo religioso organizzato può determinare l'attenzione delle istituzioni pubbliche verso le esigenze che queste collettività manifestano, sia per l'attuazione dei propri valori e principi, sia per la libertà dell'organizzazione stessa. Cfr. VALERIO TOZZI, *Le prospettive della dottrina e dello studio del regime giuridico civile della religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, dicembre 2011, pp. 6-7.

delle esigenze individuali. Ovvero, il pericolo insito in una sensibilità eccessivamente accentuata per le istanze delle sole confessioni religiose consisterebbe in una sottovalutazione della estrema difficoltà di realizzazione, nella realtà pratica, di una perfetta e totale coincidenza degli interessi personali dei singoli con quelli del gruppo, con la conseguente possibile esclusione dal godimento dei benefici legali per tutte le formazioni sociali religiose prive di un chiaro centro di organizzazione dei rapporti gerarchici interni e nei confronti dei terzi<sup>5</sup>. Con ciò dimenticando come la rappresentanza degli interessi religiosi non venga, sempre e necessariamente, a realizzarsi a mezzo dei movimenti confessionali, ma possa anche determinarsi ad opera di organizzazioni interconfessionali, intraconfessionali e non confessionali<sup>6</sup>, a testimonianza dell'enorme dinamismo sociale che contraddistingue la concretizzazione delle esigenze spirituali dei singoli e dei gruppi<sup>7</sup>.

Ragionando in questi termini, dovrebbe ritenersi necessaria un'attenta opera di individuazione dei settori assegnati all'intervento della mano pubblica, di bilanciamento reciproco tra i diversi principi costituzionali in gioco, di garanzia della trasparenza delle decisioni e degli strumenti impiegati. In sostanza, sarebbe opportuno essere consapevoli del fatto che l'interventismo dei pubblici poteri è indirizzato alla realizzazione delle aspettative di libertà

---

<sup>5</sup> Cfr. MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Aiuti finanziari pubblici alle confessioni religiose: le forme dirette*, in MARIA CRISTINA FOLLIERO e ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 171-172.

<sup>6</sup> Cfr. SERGIO LARICCIA, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nella Repubblica italiana laica e democratica*, in *Diritto e Religioni*, 2007, 2, p. 229.

<sup>7</sup> Per una applicazione obiettiva e laica del dettato costituzionale, e delle leggi ordinarie che ad esso (direttamente o indirettamente) fanno riferimento, occorre distinguere tra formazioni sociali a carattere religioso e confessioni religiose, escludendo che queste ultime possano venire qualificate come i soli soggetti idonei ad esprimere la "dimensione pubblica" del fenomeno religioso. In quanto, «(...) le singole confessioni religiose, ancorché dal punto di vista statale siano socialmente rilevanti, perché strumentali alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei loro seguaci, sono portatrici di interessi di parte, perciò non possono assumere il ruolo di garanti della libertà religiosa delle persone ad esse appartenenti nei rapporti con le istituzioni pubbliche, se non al prezzo della pubblicizzazione del "rapporto di appartenenza confessionale"». Allo stesso modo, sarebbe da rifiutarsi la pretesa delle organizzazioni confessionali di proporsi nello spazio pubblico civile come rappresentanti di valori universali, assumendo che tali valori si pongano come regole obbligatorie per tutti. In tal senso VALERIO TOZZI, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in RAFFAELE COPPOLA e CARMELA VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Cacucci, Bari, 2012, p. 233. Identiche valutazioni anche in NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 17 e ss., per il quale lo Stato ha il dovere di tutelare direttamente i diritti religiosi della persona, e quindi gli interessi attinenti alla sua dimensione spirituale, che devono essere riconosciuti e garantiti in favore di ogni individuo. Da ciò consegue come l'appartenenza a una religione non possa mai essere una condizione necessaria per l'effettivo esercizio dei diritti di libertà religiosa, la cui disciplina, vivificando i principi supremi dell'ordine costituzionale, è aliena dalla mediazione delle organizzazioni confessionali.

religiosa di tutti i consociati, sicché l'azione statale deve risultare fedele a criteri di oggettività, al fine di evitare che gli interventi di sostegno possano (come in passato) favorire solo pochi gruppi religiosi nel perseguimento delle loro finalità confessionali.

In aggiunta a queste considerazioni, non vanno sottaciute le attuali difficoltà dello Stato sociale, che, soprattutto a causa della perdurante crisi economica<sup>8</sup>, dell'avvento di orientamenti neoliberalisti e della contemporanea contrazione dei suoi interventi<sup>9</sup>, stanno promuovendo una seria riflessione non tanto in ordine alla legittimità dell'intervento pubblico (che, nelle forme in cui si è finora realizzato, è comunque tale da determinare più di una perplessità), quanto rispetto alla sua appropriatezza e conciliabilità con le decisioni di politica sociale e con le esigue disponibilità economiche. Ciò detto, il passo successivo consiste nel domandarsi se, nell'attuale fase di ridefinizione

---

<sup>8</sup> L'ampiezza e la gravità della crisi economica, che ha colpito l'Europa e l'Italia, hanno imposto manovre finanziarie sempre più onerose, implicanti notevoli sacrifici per i cittadini e penalizzanti, con tagli severi, settori decisivi per lo sviluppo del benessere collettivo (quali la scuola, l'Università, la ricerca scientifica, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali), al fine di porre un freno alla spirale dell'indebitamento pubblico, all'innalzamento dei tassi d'interesse, alla stasi nella crescita del prodotto interno lordo. In questo contesto, diverse proteste si sono levate per invocare una più equa distribuzione degli oneri conseguenti all'aumento della pressione fiscale (oltre che dei tagli lineari limitanti le risorse destinate ai servizi sociali primari), di modo che il carico complessivo potesse imporsi non solo su alcune categorie di cittadini ma sulla generalità, non solo sul lavoro dipendente ma anche su quello autonomo e sulle rendite finanziarie. Tali richieste hanno interessato anche la Chiesa cattolica e le altre organizzazioni confessionali beneficiarie di sostegni economici pubblici, invitate a concorrere a fornire il proprio contributo per reperire risorse ed attenuare l'intensità della recessione, attraverso il ricorso a riduzioni (quando non alla soppressione) delle esenzioni ed agevolazioni godute, ovvero alla diminuzione (o alla sospensione per un certo periodo di tempo) delle assegnazioni derivanti dal gettito annuale dall'otto per mille. In dottrina GIUSEPPE CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, ottobre 2011, pp. 2-3.

<sup>9</sup> Il nucleo centrale del neoliberalismo, formatosi e consolidatosi nel corso degli anni Settanta, si fonda sulla «fede» nelle capacità di auto-regolazione del libero mercato e nella sua superiorità rispetto ad altri meccanismi allocativi e distributivi nel sostenere le scelte e i bisogni dei singoli individui e della collettività. Gli assunti neoliberalisti hanno ispirato un discorso pubblico fortemente critico nei confronti del *welfare State* di stampo keynesiano, accusato di aver prodotto due tipi di eccessi: da un lato, una proliferazione dell'egualitarismo e della tassazione, con conseguenze negative in termini di capacità d'impresa e di efficienza; dall'altro, una eccessiva burocratizzazione, troppo paternalismo e controllo sociale, e, dunque, meno libertà di scelta, meno dinamismo, una cultura "assistenziale", incentivi alla difesa di rendite corporative e di comportamenti predatori nei confronti della spesa pubblica. Questi orientamenti si sono, inoltre, associati a un marcato conservatorismo morale (con l'enfasi sui valori tradizionali come patria e famiglia, sul binomio "legge e ordine", e una decisa diffidenza nei confronti del pluralismo culturale e delle diversità), per sostenere proposte di riforma del *welfare* piuttosto radicali, volte al forte contenimento degli schemi di protezione facenti riferimento alle pensioni, alla sanità, alle prestazioni di disoccupazione, all'assistenza sociale, nella logica di un loro affidamento all'iniziativa privata, al mercato, allo strumento della sussidiarietà. Per approfondimenti si veda MAURIZIO FERRERA, *Neowelfare liberale: nuove prospettive per lo Stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, 2013, 1, pp. 5 e ss.

e di contenimento della strategia di interventi sociali, l'attenzione pubblica per gli interessi religiosi sia destinata ad un ripensamento o a conservare inalterati i suoi consolidati caratteri distintivi. L'interrogativo presenta una sua fondatezza dato che, al momento presente, appare giustificata la convinzione secondo cui, a fronte di una vasta gamma di interessi suscettibili di incentivazione, ben pochi sono destinati a beneficiare di una priorità di realizzazione, evidenziandosi la necessità di una selezione e di un controllo rispetto a quelli che presenterebbero un reale valore pubblico<sup>10</sup>.

Così, la sostanza del possibile intervento promozionale dello Stato andrebbe individuata in una attitudine di favore per attività o per esigenze che, in modo effettivo, reclamerebbero un sostegno pubblico, anche indipendentemente dalla natura specifica dei soggetti esprimenti determinati bisogni. Relativamente a questa auspicabile modalità di approccio dei pubblici poteri verso le esigenze socialmente rilevabili, la disciplina normativa attuale, posta a regolamentazione degli interventi pubblici a sostegno degli interessi religiosi, avrebbe i suoi elementi di maggiore criticità proprio nel meccanismo creato per il sostentamento del clero cattolico.

Tale sistema, come è ben noto, è preordinato rispetto all'obiettivo di garantire una finalità precipuamente confessionale, ovvero la creazione di un soddisfacente strumento di finanziamento delle necessità dei ministri di culto della Chiesa cattolica, anche attraverso il contributo volontario dei fedeli contribuenti. Si tratterebbe, per certi versi, della traduzione in forma normativa civile del dovere dei *christifideles* di sovvenire alle necessità della Chiesa, così come previsto dal canone 222 del *Codex*, in seguito all'abrogazione del sistema beneficiale e del relativo supplemento di congrua<sup>11</sup>.

Tuttavia, il sostentamento dei sacerdoti cattolici sembra ora configurarsi come una significativa anomalia rispetto alla tendenza in atto verso una uniformazione tra la legislazione bilateralmente convenuta con la Chiesa di Roma e la normativa pattizia con le altre organizzazioni confessionali<sup>12</sup>, nel-

---

<sup>10</sup> Una questione avvertita da tempo in dottrina, sottolineandosi come «(...) la scarsità dei mezzi esige la graduazione degli interessi, l'esame delle compatibilità, la ponderazione del rapporto tra impegno o erogazione ed utilità che si persegue, la formazione di ordini temporali di priorità nell'attuazione e così via». Così MARIA CRISTINA FOLLIERO, «A costo zero»: il costo del solidarismo. *Enti religiosi e non profit tra crisi delle risorse e giustiziabilità del principio di sussidiarietà*, in *Dir. Eccl.*, 2004, 1, p. 542.

<sup>11</sup> Cfr. RAFFAELE SANTORO, *Laicità dello Stato e otto per mille alla Chiesa cattolica*, in *Quaerite*, 2010, 1-2, pp. 68-69.

<sup>12</sup> Una tendenza che presenta, probabilmente, più aspetti di censura che di soddisfazione, dato che si è determinato un indebolimento della legislazione bilateralmente convenuta, sottoposta al peso di una prassi governativa e parlamentare, contraddistinta da una sostanziale standardizzazione del contenuto di tutti gli accordi in vigore, almeno fino ad oggi, nel nostro ordinamento. Con la stipula



la misura in cui esso ha assunto le forme del riconoscimento di un vero e proprio diritto alla remunerazione, garantito (per l'appunto, a mezzo della invenzione di un apposito e complesso sistema facente leva sull'intervento dell'erario<sup>13</sup>) in favore della classe sacerdotale di un solo gruppo religioso, a fronte dell'assoluto silenzio su questo punto per i ministri di culto delle altre Chiese. Questo assetto normativo si profila come poco giustificabile, tenuto conto del fatto che il sostegno pubblico in materia dovrebbe essere finalizzato, da un lato, alla rimozione degli stati di bisogno individuale dei soggetti incaricati di adempiere ad una funzione qualificata all'interno delle organizzazioni religiose, e, dall'altro, alla promozione degli interessi spirituali collettivi e al perseguimento dell'obiettivo della piena fruizione della libertà religiosa, costituzionalmente garantita in favore di tutti i consociati, indipendentemente dalle appartenenze (e non appartenenze) fideistiche.

Asseverata la validità di questa impostazione concettuale, è in riferimento ad essa che sembra opportuno compiere una valutazione della conformità della disciplina normativa vigente con i principi che dovrebbero consentire una sua formulazione ed applicazione in un quadro di coerenza complessiva con l'attuale assetto costituzionale.

---

di Intese "fotocopia", il dispositivo convenzionale, di cui al comma III dell'art. 8 Cost., sembra aver ridotto notevolmente la sua capacità di dare rilevanza alle specificità delle singole confessioni interessate. Così, da mezzo per rimarcare le identità, lo strumento pattizio sembra aver assunto le forme di una prova di affidabilità delle Chiese ammesse alla conclusione di un accordo "tipo" che, redatto sulla base dei desiderata di un ristretto gruppo di confessioni e del tradizionale modello confessionista, si è affermato sempre più come la strada privilegiata per l'accesso a misure di favore fiscale o a risorse economico-finanziarie di natura pubblica.

<sup>13</sup> Criticità che si riverberano anche in materia di tutela previdenziale dei ministri di culto, dato che la corrispondente disciplina normativa, pur avendo come suo punto di riferimento originario la legislazione generale e la figura tipica del lavoratore subordinato, si è poi evoluta nelle forme di una rivisitazione degli elementi di base del rapporto previdenziale, snaturati nell'obiettivo di giustificare le peculiarità della categoria degli ecclesiastici. Si sono, così, avallate decisioni normative e modalità attuative in bilico tra antinomie ed esitazioni, che hanno contribuito a snaturare il modello d'origine, specialmente laddove si consideri come la porzione più significativa degli oneri economici relativi alla protezione previdenziale dei ministri di culto ricada sullo Stato (vale a dire, sull'intera collettività), e non sulla categoria interessata o sulle gerarchie ecclesiastiche investite di funzioni dirigenziali. Inoltre, anche in questa materia, la Chiesa cattolica (insieme a poche altre denominazioni confessionali) beneficia di non trascurabili privilegi, dato che, pur essendo stata prevista la creazione del *Fondo per la previdenza dei ministri di culto* (legge n. 903 del 1973), nella finalità di predisporre un trattamento previdenziale unico, di cui possono usufruire tutti i soggetti interessati, in realtà, l'iscrizione al Fondo è subordinata, per i ministri di culto non cattolici, alla conclusione di una mini-intesa tra l'autorità amministrativa competente e il gruppo religioso di appartenenza. Per approfondimenti NICOLA FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 179-264.

## 2. *La relazione n. 16/2014 della Corte dei Conti: le criticità del finanziamento pubblico delle confessioni religiose al vaglio della magistratura contabile.*

In tema di finanziamento pubblico del fenomeno religioso, di recente, in data 28 novembre 2014, la Corte dei Conti ha pubblicato una densa relazione sulla destinazione e sulla gestione dell'otto per mille, mettendo a nudo le criticità ed i limiti oggettivi di un istituto che, come già accennato, non pare rispondere più in maniera equa alle finalità originarie per le quali era stato concepito<sup>14</sup>. L'analisi della Corte, che, notoriamente, ha funzioni di controllo in materia di entrate e spesa pubblica<sup>15</sup>, è efficacemente argomentata e giun-

---

<sup>14</sup> Vale la pena di rammentare come l'istituto dell'otto per mille, oggetto di grandi entusiasmi sin dalla sua nascita, venga ancora oggi presentato come un sistema efficace, valido ed equo, quando invece si è rivelato discriminatorio, inadeguato e del tutto irragionevole. La tutela della libertà religiosa, la valorizzazione del pluralismo e l'attitudine alla neutralità dei pubblici poteri costituivano le fondamenta di un sistema che, basandosi sulla libertà di scelta dei contribuenti, avrebbe dovuto attenuare la risalente condizione di privilegio della Chiesa cattolica in materia di finanziamento dello Stato al fenomeno religioso e permettere al contribuente-fedele di destinare fondi ad un soggetto religioso o alle pubbliche potestà, nella finalità di evitare che i cittadini dovessero essere costretti a sostenere le organizzazioni religiose anche in assenza di una esplicita manifestazione di volontà. Un sistema che avrebbe dovuto fondarsi sulla volontarietà dei contribuenti e, invece, all'opposto, il gettito viene ripartito anche in assenza di ogni indicazione da parte del cittadino. Inoltre, tale meccanismo avrebbe potuto garantire un eguale trattamento delle confessioni religiose ma, al contrario, ha finito per escludere tutti i gruppi (dall'Islam alle organizzazioni atee) non aventi un'Intesa con lo Stato.

Il combinato disposto di questi dati ha prodotto un risultato davvero perverso. Come si argomenterà meglio in seguito, la progressiva diminuzione di coloro che barrano la casella dell'otto per mille ha determinato un vorticoso aumento dei soldi ricevuti dalla Chiesa cattolica, che è riuscita a capitalizzare al massimo (anche in questo settore) l'astensione dei cittadini. In virtù della ripartizione delle scelte non espresse in proporzione a quelle espresse, la Chiesa, con il 34% di indicazioni in suo favore, raccoglie quasi l'87% del gettito complessivo. Si può, pertanto, evincere come, in linea di massima, alla Chiesa vengano destinati circa 500 milioni di euro all'anno, costituenti la differenza che corre tra quel che riceve in concreto la Chiesa e quel che riceverebbe se il silenzio del contribuente lasciasse i fondi nelle disponibilità del suo naturale destinatario (ovvero, lo Stato). Ciò detto, la Chiesa cattolica riceve ingenti finanziamenti annualmente da parte dello Stato, con incrementi fortemente significativi (più del 100%) rispetto ai primi anni di funzionamento del sistema. Un aumento che non trova riscontro in nessun'altra voce del bilancio statale, e che non può ritenersi essere giustificabile in un'epoca, quale è l'attuale, di sacrifici pubblici e privati.

Per ulteriori indicazioni critiche si rinvia a NICOLA FIORITA, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in SARA DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 75 e ss.

<sup>15</sup> Vale la pena di ricordare che la funzione esercitata dalla Corte dei Conti in questa occasione trova la sua fonte, innanzitutto, nella legge 14 gennaio 1994 n. 20 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*) che, all'art. 3, comma IV, dispone che essa «(...) svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione», e accerta «(...) la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa

ge a conclusioni molto precise, disapprovando, senza riserve, una procedura che ormai presenta una serie di contraddizioni, sulle quali la stessa massima magistratura contabile chiede alle amministrazioni pubbliche interessate di adottare, entro sei mesi, misure finalizzate al superamento dei rilievi formulati.

In particolare, la relazione n. 16 del 2014 ha evidenziato che i contributi destinati alle confessioni religiose sono di entità ingente, superando l'importo di un miliardo di euro annui; una somma che non è riscontrabile in nessuna delle altre realtà europee che utilizzano sistemi di attribuzione simili<sup>16</sup>. La Corte critica, inoltre, il funzionamento dell'attuale sistema che determina il costante incremento dei contributi destinati alle confessioni religiose, assumendo i connotati di un caso anomalo e in tendenza opposta rispetto al panorama attuale di forte riduzione della spesa pubblica.

Per capire il senso delle censure della magistratura contabile, può essere

---

agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa». Inoltre, ai sensi della norma considerata, la Corte dei Conti «(...) definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari». Questa disposizione ha trovato attuazione e sviluppo attraverso il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, di cui alla deliberazione n.14 del 2000 delle Sezioni Riunite, che, all'art. 5, ha disciplinato la "Programmazione del controllo sulla gestione", mentre la specifica indagine che ha portato alla deliberazione n. 16/2014 ha avuto, di seguito, una specifica autorizzazione nel "Programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2014". In essa si è evidenziato come uno degli oggetti dell'attività di controllo non poteva non essere la gestione della quota dell'otto per mille dell'imposta del reddito delle persone fisiche, nell'obiettivo di operare una puntuale ricognizione degli impieghi realizzati con le risorse introitate a mezzo di tale sistema, e di valutarne la pertinenza rispetto alle destinazioni di legge e alle scelte espresse dai contribuenti.

<sup>16</sup> L'originalità e la peculiarità del sistema italiano di finanziamento pubblico del fenomeno religioso, con il prevalere al suo interno del sistema dell'otto per mille, si evidenziano anche a mezzo di un rapido e sommario confronto con i sistemi vigenti in altri Paesi europei, dove, in termini relativi e assoluti, i numeri sono ben più contenuti rispetto al caso italiano. In alcuni Stati (ad esempio, in Francia, in Irlanda e nel Regno Unito), come rilevato dalla stessa magistratura contabile italiana nella relazione n. 16/2014, le confessioni religiose non fruiscono di contributi pubblici e sono tenute a ricorrere esclusivamente all'autofinanziamento. In Germania, le organizzazioni confessionali ricevono i proventi da una tassazione aggiuntiva a carico dei contribuenti, ma con introiti di minor rilievo rispetto all'Italia. Anche in Spagna, dove esiste il "sette per mille", la normativa è molto meno favorevole che nel nostro Paese; infatti, nel caso non venga espressa alcuna preferenza da parte del contribuente, le somme relative restano a disposizione dello Stato, che le utilizza in forma vincolante per il perseguimento di finalità sociali. Inoltre, l'applicazione del sistema spagnolo, molto più chiaro e meno furbesco dell'omologo italiano, consente grossi risparmi per la fiscalità generale, al punto che, ove anche in Italia si determinasse l'adozione di questo modello, l'erario potrebbe sopportare un minor esborso di oltre 600 milioni di euro annui. Sui principali modelli di sostegno finanziario alle organizzazioni confessionali, e al fenomeno religioso in genere, adottati dagli Stati europei si veda ROMEO ASTORRI, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose. Profili comparatistici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 1, pp. 3-26; INGRID PISTOLESI, *I diversi modelli di finanziamento pubblico: uno sguardo d'insieme*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 34, 2012, pp. 1 e ss.

utile tratteggiare, in sintesi, il meccanismo di funzionamento della ripartizione delle quote dell'otto per mille, ideato oltre trent'anni fa in occasione della revisione del Concordato con la Chiesa Cattolica, che ha permesso finalmente anche ad altre (numericamente circoscritte) confessioni religiose la stipula di Intese con lo Stato italiano<sup>17</sup>.

I soggetti beneficiari – costituiti, attualmente, oltre che dalla Chiesa cattolica, anche da altre dieci confessioni religiose, e dallo stesso Stato che è tenuto a devolvere i fondi ricevuti per finalità sociali, assistenziali e culturali – hanno diritto alla ripartizione dell'otto per mille del gettito nazionale dell'imposta Irpef, ma tale assegnazione non considera soltanto le quote palesemente espresse dai contribuenti in sede di presentazione della dichiarazione dei redditi, aggiungendosi ad essa anche l'ulteriore distribuzione delle quote per le quali i contribuenti non hanno espresso alcuna scelta<sup>18</sup>, in proporzione alle scelte esplicite ottenute da ciascun beneficiario (art. 47, comma III, legge n. 222/1985).

---

<sup>17</sup> Con l'attuazione della previsione costituzionale relativa all'estensione del sistema pattizio in favore delle organizzazioni confessionali diverse dalla Chiesa cattolica, può dirsi che i pubblici poteri abbiano inteso, innanzitutto, favorire la disapplicazione, in forma personalizzata, per i gruppi religiosi progressivamente interessati, della discriminatoria e penalizzante legislazione fascista sui culti ammessi. Quindi, a mezzo delle Intese, si è cercato, con esiti solo parzialmente soddisfacenti, di superare il peculiare stato di fatto che vedeva, nel nostro Paese, tutelata giuridicamente una sola Chiesa, nella finalità (non pienamente soddisfatta) di garantire sia la libertà che il pluralismo religiosi. Infatti, la prassi ha evidenziato la persistente tendenza a considerare il modello preesistente, ovvero quello dei rapporti con la Chiesa cattolica, come la soluzione più idonea per la definizione delle relazioni con gli altri gruppi confessionali, estendendo ad essi molti dei privilegi già conferiti alla confessione socialmente dominante e ponendo le basi per nuove possibili discriminazioni verso le confessioni religiose non interessate o non ammesse a negoziare.

Purtroppo, l'esito parzialmente contraddittorio della "stagione delle Intese" (inaugurata negli anni ottanta e novanta, poi interrotta e di recente riavviata) non può che essere imputato alla scelta di attivare lo strumento pattizio in assenza della previa approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa che, oltre a determinare l'abrogazione totale della normativa adottata nel ventennio della dittatura, potesse porre una base comune di garanzie e diritti, per gli individui e per i gruppi, in attuazione diretta del dettato costituzionale, su cui fondare la stipula dei singoli accordi. Invece, si è assistita alla proliferazione di benefici particolari, variamente graduati per qualità ed intensità, con la creazione di norme privilegiate (piuttosto che speciali). Ciò mentre i Governi e le forze politiche hanno mostrato incapacità di azione riformatrice, concependo l'adozione di una legge unilaterale in materia di libertà religiosa come un possibile atto di neo-giurisdizionalismo statale e non come mezzo per vivificare, laicamente, i diritti di libertà già costituzionalmente garantiti. Su questi temi BARBARA RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 367-379, e, più diffusamente e precisamente, VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>18</sup> La rilevata propensione della maggior parte dei contribuenti a non esprimere alcuna scelta evidenzerebbe una posizione di rifiuto o di non conoscenza del sistema, dovuta anche ad una assenza di divulgazione, da parte degli attori istituzionali statali, rispetto al funzionamento complessivo delle vigenti forme di finanziamento pubblico del fenomeno religioso.

Tale sistema di conferimento delle quote è la maggiore incongruenza segnalata dalla Corte dei Conti, la quale sottolinea come, attraverso questa modalità di ripartizione, tutti i soggetti beneficiari incassino somme di gran lunga maggiori dalla redistribuzione delle quote inesprese, rispetto a quanto ricevano per le quote derivanti da opzioni effettivamente esercitate in loro favore. Il documento sottolinea, altresì, che, a differenza di altre legislazioni europee<sup>19</sup>, il sistema italiano non prevede che l'esercizio dell'opzione riguardi l'assegnazione di una percentuale dell'imposta Irpef propria del soggetto che la manifesta, bensì che l'opzione serva solo a determinare la misura percentuale dell'intero gettito dell'otto per mille che verrà ripartito sulla base delle indicazioni espresse. Ciò contrariamente alla comune percezione di chi appone (ma, soprattutto, di chi non appone) la propria firma, il quale immagina che i fondi vengano assegnati soltanto in seguito ad una scelta esplicita, in assenza della quale si intenderebbe, in realtà, lasciare alla fiscalità generale, ovvero allo Stato, la personale quota di otto per mille Irpef<sup>20</sup>.

Secondo la magistratura contabile, una significativa distorsione del sistema attuale è rappresentata dal fatto che i soggetti non esercitanti alcuna scelta siano decisamente la maggioranza, causando l'effetto anomalo per il quale le scelte di una minoranza ridotta vadano a determinare gli indirizzi di destinazione dell'otto per mille di tutta la platea dei contribuenti. Dai dati della relazione si può ricavare, infatti, come, nel 2012 (costituente l'ultimo anno contabile disponibile), ben il 54,19% dei contribuenti non abbia espresso

---

<sup>19</sup> Facendo ancora riferimento ad altre esperienze nazionali europee, può essere interessante richiamare i caratteri distintivi dei sistemi in vigore in Ungheria e in Portogallo, che si contraddistinguono anche per il fatto di non essere l'esito di leggi (almeno non formalmente) concordate con le Chiese. In entrambi i casi, per l'assegnazione di una quota pari, rispettivamente, al dieci o al cinque per mille di quanto dovuto da ciascun contribuente per l'imposta sul reddito personale, viene riservato a tutte le organizzazioni confessionali un trattamento formalmente paritario. Vengono prese in considerazione tutte le confessioni religiose presenti sul territorio, a cui vengono attribuite solo le somme corrispondenti alle quote degli introiti derivanti da ciascuna dichiarazione che contenga una esplicita indicazione in tal senso. Nella logica di tali sistemi (non basati sul concetto di confessione "più favorita", ma sulla titolarità in capo a tutti i gruppi confessionali di uno stesso diritto), pertanto, assumono valore, in una prospettiva di pieno rispetto per le manifestazioni di volontà dei *cives fideles*, solo le scelte espresse. In argomento VINCENZO CRUPI, *Il sostentamento dei ministri di culto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 16-21.

<sup>20</sup> A ciò si aggiunga come questo metodo di distribuzione risulti in contraddizione rispetto alle dichiarazioni rese in Parlamento, in sede di presentazione della revisione concordataria, dall'allora Presidente del Consiglio Craxi, evidenzianti come, a mezzo del sistema dell'otto per mille, sarebbe venuto a cessare il sostegno finanziario statale alla Chiesa cattolica, sostituito dalla contribuzione dei fedeli attraverso lo strumento erariale pubblico. In realtà, deve ritenersi che tutte le somme erogate al Vaticano, ivi comprese quelle non destinate dai contribuenti, sono quote ordinarie del prelievo fiscale obbligatorio, indipendentemente dal vincolo di destinazione sopraggiunto. In merito cfr. MARCO PARISI, *Finanziamento delle organizzazioni religiose*, in GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI, VALERIO TOZZI, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, pp. 205-206.

alcuna opzione; un dato rilevante, anche se meno sfavorevole rispetto al piccolo storico negativo risalente all'anno 1999, nel quale oltre il 63% di essi non ha esercitato scelte di destinazione.

Le conseguenze sono rese evidenti dall'esempio, riportato nella relazione, relativo ai dati del 2010, dal quale si ricava che le attribuzioni ai tre maggiori destinatari sono spettate, rispettivamente, alla Chiesa cattolica (che con il 36,97% di scelte ha ottenuto l'82,01% dell'intero gettito dell'8 per mille), allo Stato (che con il 6,20% di scelte ha ottenuto il 13,74%) e alla Chiesa valdese (che con l'1,39% delle indicazioni ha conseguito il 3,08% delle somme complessive introitate). Dalla lettura di questi dati, è possibile ricavare la percezione di un rafforzamento economico senza precedenti della Chiesa cattolica<sup>21</sup>, che, tra l'altro, secondo la legge n. 222/85 (art. 47, comma V), è anche l'unica a ricevere dallo Stato un anticipo sull'otto per mille, calcolato sulla base delle donazioni degli anni precedenti. Sotto questo profilo, pochi dubbi sussistono rispetto alla realtà legale di un trattamento di favore, che inevitabilmente produce una disparità di trattamento rispetto alle altre confessioni religiose, non beneficiarie di una assegnazione delle risorse sulla base di semplici presunzioni rispetto all'entità complessiva del gettito finanziario dell'istituto.

Come accennato, la relazione n. 16/2014 pone, altresì, l'accento sull'iniquità dell'attuale sistema, auspicando, a fini perequativi, modifiche non di poco conto. Per la Corte dei Conti, la possibilità di accesso all'otto per mille per molti credenti oggi esclusi – attraverso l'allargamento del sistema ad ulteriori realtà associative religiose – determinerebbe un cambiamento significativo del quadro della distribuzione delle risorse, riducendo le entrate, specialmente, della Chiesa cattolica, che, a legislazione vigente, appare particolarmente favorita dal meccanismo in essere. Questa estensione ad altri soggetti spirituali potrebbe essere tale da assecondare la concretizzazione di forme di contribuzione non discriminatoria, nell'obiettivo di evitare ogni forma di violazione del principio di uguaglianza, soprattutto, nel ragionamento dei magistrati contabili, laddove venga ad interessare enti e comunità perseguitanti un fine di religione “negativo”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Sembra di essere di fronte ad un vero e proprio meccanismo di finanziamento pubblico della Chiesa cattolica, escogitato in modo che fosse il più possibile favorevole a questa specifica organizzazione confessionale. Probabilmente, gli estensori della legge n. 222 del 1985 erano consci del fatto che la gran parte dei contribuenti non avrebbe espresso alcuna preferenza, creando così un sistema in grado di trasformare questo silenzio in maggiori introiti per il principale destinatario, cioè la Chiesa cattolica. Il meccanismo del “silenzio assenso”, in questo caso, pare prestarsi perfettamente a questi inganni.

<sup>22</sup> Quest'ultimo inciso sembra preludere ad una valutazione positiva, da parte della Corte dei Conti,



La Corte denuncia anche una mancanza di trasparenza sulle erogazioni destinate a ciascun beneficiario e sull'utilizzo dei fondi erogati, in quanto nessuna indicazione in merito sarebbe desumibile a mezzo di portali informativi telematici pubblici di accesso generalizzato (come risulterebbe essere la pagina web della Presidenza del Consiglio dei Ministri), determinandosi una reale impossibilità di verifica da parte dell'opinione pubblica (oltre che dalle stesse pubbliche potestà istituzionalmente interessate) in ordine all'effettivo utilizzo dei fondi assegnati per le finalità dichiarate<sup>23</sup>. Ciò in violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione, occupanti un ruolo centrale nella costruzione ordinamentale immaginata in sede di Assemblea Costituente.

In aggiunta a tale assenza di riscontri, il documento denuncia la totale mancanza di controlli sulla correttezza delle scelte dei cittadini optanti e il possibile ruolo attivo nelle manifestazioni di volontà svolto dagli intermediari eventualmente impegnati nella trasmissione delle dichiarazioni, nel momento in cui, spesso, si tratta di soggetti collegati ai beneficiari dei contributi. In riferimento a ciò, la magistratura contabile coglie l'occasione per

---

rispetto all'ipotesi del conferimento alle associazioni ateistiche del vasto insieme di specifiche prerogative riconosciute alle organizzazioni confessionali in via pattizia, tra le quali spicca l'attribuzione dell'otto per mille del gettito Irpef e la possibilità di dedurre ai fini fiscali le liberalità fino alla cifra di 1.032,91 euro. Peraltro, deve ritenersi essere questo l'intento perseguito dal principale movimento ateistico italiano, l'UAAR, che, da molto tempo, è impegnato in una battaglia politica e giudiziaria per l'accesso all'Intesa con lo Stato, nell'obiettivo, tuttavia, di delegittimare il sistema pattizio (ritenuto essere foriero di privilegi per alcuni gruppi religiosi e di discriminazioni per molte altre formazioni sociali di carattere ideale) e di porre in crisi la logica della coordinazione posta dagli artt. 7 e 8 della Carta costituzionale. In tema FRANCESCO ALICINO, *Le Intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2, pp. 49-81; NICOLA COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2, pp. 19-48; MARCO PARISI, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 36, 2014, pp. 1-23.

<sup>23</sup> È noto, ad esempio, in riferimento alle forme di pubblicità concernenti l'impiego dei fondi conferiti in favore della Chiesa cattolica, che la Conferenza Episcopale Italiana ha, molto semplicemente, il mero obbligo di fornire annualmente una nota della spesa, che informa (molto sinteticamente, e non analiticamente) degli scopi cui sarebbero state destinate le somme erogate. L'art. 44 della legge n. 222 del 1985 e gli artt. 20 e 21 del Regolamento di esecuzione (D.P.R. n. 33 del 1987) non permettono alcun controllo sulla veridicità e sulla esattezza delle indicazioni del bilancio, e non contemplano alcun sindacato sull'eventuale impiego irregolare delle somme ricevute dalla Chiesa (ma la stessa realtà sussiste, dal dettato delle singole Intese finora stipulate, per le altre organizzazioni confessionali), stante anche l'assenza di qualsiasi riscontro documentale. Preso atto di questa situazione, la Corte dei conti ha censurato l'impossibilità di verifica sulla correttezza dell'imputazione dei fondi nelle voci di quella sorta di bilancio che viene reso pubblico, per cui si fanno rientrare nelle categorie di spesa previste dalla legge anche impieghi del tutto incoerenti. Come rilevato da VALERIO TOZZI, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2015, 8, p. 11, si è di fronte ad una evidente lacuna della legge, che consente la trasformazione delle somme relative a questa forma specifica di finanziamento pubblico del fenomeno religioso in veri e propri contributi a fondo perduto.

sottolineare come la stessa Agenzia delle Entrate abbia avuto modo di riferire la conoscenza di diverse segnalazioni relative ad interferenze, da parte di alcuni Caf, di estrazione cattolica, nella scelta della destinazione del cinque per mille e dell'otto per mille dell'Irpef da parte del contribuente.

Nella sua corposa relazione, poi, la Corte dei Conti prosegue evidenziando l'attitudine dello Stato nel proporsi come l'unico competitore all'otto per mille che non si impegna in una efficace attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle proprie attività, manifestando, in tal modo, un completo disinteresse rispetto a tale istituto, al punto da determinare, nel corso del tempo, la drastica riduzione delle scelte dei contribuenti in suo favore<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Mentre la Chiesa cattolica, ogni anno, attua una massiccia campagna di propaganda sui media, dal valore di alcuni milioni di euro, il Governo, al contrario, rinuncia sistematicamente a farsi pubblicità, così determinando una costante diminuzione dei contribuenti che lo scelgono come destinatario. In questo modo, annualmente, il Governo italiano assume un ruolo fortemente rinunciatario nel sistema concorrenziale di accesso all'otto per mille, arrecando un danno al bilancio dello Stato di centinaia di milioni di euro. Tale comportamento appare essere contrario allo spirito della legge e, altresì, tale da acuire la sensazione di una ulteriore violazione dei principi costituzionali di buon andamento ed efficacia, posti a guida dell'azione della Pubblica Amministrazione.

L'altissima percentuale di contribuenti che non esprimono una scelta di destinazione dell'otto per mille pare essere un effetto direttamente conseguente all'assenza della doverosa attività informativa da parte del Governo circa le conseguenze della "non scelta". Tale omissione del Governo risulta ancor più grave se si tiene conto che le modalità con cui vengono raccolte le dichiarazioni dei redditi e la stessa modulistica predisposta dal Ministero favoriscono le mancate scelte da parte dei contribuenti. Innanzitutto, nel modulo per effettuare la scelta della destinazione dell'otto per mille, allegato al modulo della dichiarazione dei redditi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, non vengono indicate le modalità di impiego delle risorse relative a quanti non effettuano alcuna scelta. In esso, infatti, si può leggere solo che «(...) la mancanza della firma in uno dei sette riquadri previsti costituisce scelta non espressa da parte del contribuente», senza, però, alcuna indicazione circa il trattamento che subiranno le scelte non espresse. Il reale meccanismo è spiegato nel libretto di istruzioni annesso alla dichiarazione dei redditi, ma è stato, poco opportunamente, celato nella dichiarazione vera e propria, che costituisce nella prassi l'unico documento ad essere letto dal contribuente, in ragione del fatto che in esso viene apposta la firma.

Peraltro, è notorio come molti cittadini (ad esempio, tutti coloro che dispongono di un reddito da lavoro dipendente) si rivolgano direttamente al datore di lavoro, ad un commercialista o a centri specializzati per la compilazione della dichiarazione dei redditi, per cui spesso resta affidato alla deontologia dell'intermediario la possibilità stessa di conoscere il sistema dell'otto per mille. Esiste, inoltre, una lunga casistica di contribuenti che sono esentati dall'effettuare la dichiarazione dei redditi, ma ai quali è comunque consentito esprimere una preferenza di destinazione: per essi, l'espressione di una preferenza potrà avvenire solo in presenza di un ruolo attivo, ovvero quello di procurarsi il modulo per la scelta dell'otto per mille e, poi, spedirlo, con ovvio disincentivo all'esercizio di un diritto di cui non si viene neanche messi a conoscenza.

Non vi è dubbio, quindi, che l'assenza di una adeguata attività di informazione da parte del Governo italiano in merito al reale meccanismo di ripartizione dell'otto per mille Irpef dei contribuenti rappresenti la causa della costante diminuzione della percentuale di persone che esprime una scelta per la destinazione dell'otto per mille.

Come rilevato dalla stessa Corte dei Conti, ne consegue, da ultimo, l'esito biasimevole della concreta frustrazione per l'intento di offrire una valida alternativa ai cittadini che, non volendo finanziare una organizzazione confessionale, desiderino, in ogni caso, destinare una parte delle proprie imposte a finalità sociali ed umanitarie.



Per contro, secondo la magistratura contabile si devono constatare le notevoli risorse destinate e spese dalla Chiesa cattolica, tali da creare un mercato della domanda e dell'offerta religiosa (nonché del solidarismo) che pone il problema dell'equilibrio tra costi sostenuti e realizzazione degli scopi prefissati, stante l'esistenza di un significativo divario fra la misura degli interventi umanitari effettivamente posti in essere e il complesso di risorse disponibili per la Chiesa di Roma. Così, nel documento si raccomanda che, al fine di garantire la piena esecuzione della volontà di tutti i contribuenti coinvolti, la decurtazione della quota dell'otto per mille di competenza statale per altri fini, come avvenuto in passato, sia eliminata<sup>25</sup>. Ciò nell'obiettivo di perseguire due finalità meritevoli di soddisfazione: da un lato, la salvaguardia dei principi di lealtà e di buona fede, implicante che il "patto" tra contribuenti e pubbliche potestà non subisca alcuna violazione; dall'altro, il rispetto per le determinazioni espresse in favore dello Stato, le cui scelte sarebbero oggetto di penalizzazione, contrariamente alle indicazioni per le confessioni religiose, non interessate da riduzioni di alcun genere, in evidente contraddizione con il principio di uguaglianza.

Proprio in riferimento a tali preoccupazioni, i magistrati contabili suggeriscono di porre rimedio all'arbitrario utilizzo delle risorse dell'otto per mille devolute a diretta gestione statale, concretatosi a mezzo di una sua ripartizione del tutto sperequata, della irrazionale duplicazione dei contributi (sotto voci apparentemente diverse) erogati addirittura in favore delle confessioni religiose<sup>26</sup>, del perseguimento di finalità non previste dalla legge

---

<sup>25</sup> Si tratta di un passaggio della legge finanziaria per il 2004 (legge 24.12.2003, n. 350; art. 2, comma 69), che ha previsto testualmente: «L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, relativamente alla quota destinata allo Stato dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è ridotta di 80 milioni di euro annui a decorrere dal 2004».

<sup>26</sup> Questa eccentrica modalità di impiego delle risorse dell'otto per mille a disposizione della gestione statale è stata anche oggetto di riflessione da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con la decisione di irricevibilità del 29 marzo 2007 relativamente al caso *Spampinato contro Italia*. Nella vicenda richiamata, il ricorrente lamentava, tra le varie doglianze, di essere stato obbligato ad effettuare una manifestazione non voluta delle proprie convinzioni religiose all'atto della dichiarazione dei redditi, in violazione del dettato degli artt. 9 e 14 CEDU e dell'impegno alla neutralità dei pubblici poteri (da cui deriverebbe, come naturale corollario, il divieto di finanziamento delle organizzazioni confessionali). Tuttavia, la Corte ha osservato come la normativa censurata non sia tale da prevedere forme di imposizione fiscale aggiuntiva rispetto alle ordinarie imposte sul reddito, ma soltanto la destinazione di una porzione delle somme introitate; in questo senso, quindi, non sarebbe stato travalicato il margine di apprezzamento statale in materia. Ora, i magistrati europei, pur non affrontando direttamente il problema dell'eventuale "dirottamento", che viene a realizzarsi nella prassi, della quota di otto per mille gestita dallo Stato, non hanno mancato di rilevare come tale eventualità integrerebbe una disapplicazione sostanziale della legge, che nella sua astrattezza presenterebbe una coerenza interna: i destinatari del beneficio sono destinati ad essere, alternati-

n. 222 del 1985, assecondando una propensione che è tale da generare effetti distorsivi (dato che i contribuenti, optando in favore dello Stato, avrebbero voluto escludere destinazioni incoerenti con il dettato normativo). Ciò è reso evidente dal ricorrente impiego delle quote di competenza dello Stato per il finanziamento di opere di restauro di edifici di culto e di beni di proprietà delle organizzazioni religiose, per la concessione ai Comuni di contributi finalizzati alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio artistico di proprietà ecclesiastica, per il finanziamento delle missioni militari all'estero, per la soluzione degli stati di dissesto economico di alcune amministrazioni comunali in pericolo di *default* finanziario.

Con la sua relazione la Corte dei Conti è, sostanzialmente, intervenuta, per quanto di sua competenza, nel rendere conoscibili tutte le criticità dell'attuale meccanismo, arrivando alla conclusione della necessità e della ineludibilità di una riponderazione dell'attuale sistema<sup>27</sup>, finalizzata alla razionalizzazione e alla riforma dell'istituto dell'otto per mille, soprattutto a fronte di un più corretto ed equilibrato funzionamento del parallelo istituto del cinque per mille<sup>28</sup>.

---

vamente, o lo Stato o le confessioni religiose, in base alle scelte dei contribuenti. Per un commento di tale vicenda cfr. MARIA GABRIELLA BELGIORNO DE STEFANO, *La Corte di Strasburgo legittima l'otto per mille alle Chiese*, in *Il fisco*, 2007, 1, pp. 3341 e ss.

<sup>27</sup> Va, tuttavia, rilevato come nel documento non manchino alcuni passaggi nei quali i riferimenti alla Chiesa Evangelica Valdese presentano connotazioni certamente positive, come ad esempio laddove si sottolinea la scelta di rifiutare, sino al 2011, l'attribuzione delle quote non espresse, o il passaggio nel quale si dà conto della pubblicazione sul proprio sito web del resoconto dei fondi ricevuti e dei progetti finanziati con le somme introitate.

<sup>28</sup> La Corte dei Conti rileva come anche l'istituto del cinque per mille sia uno strumento finalizzato a favorire la partecipazione dei contribuenti nella destinazione di una parte delle risorse pubbliche a favore di organizzazioni portatrici di finalità ritenute meritevoli dal legislatore. Tuttavia, la magistratura contabile rileva come il regime del cinque per mille risulti più rispettoso dei principi di proporzionalità, di volontarietà e di uguaglianza, se messo a confronto con il meccanismo di funzionamento dell'otto per mille. Nello specifico, si evidenzia come il cinque per mille si distingua per il presentare un carattere più inclusivo e democratico verso i soggetti destinatari, che vengono ammessi semplicemente sulla base della rispondenza ai criteri stabiliti dalla legge. In questo senso, si constata come nel sistema del cinque per mille, ove i contribuenti non effettuino alcuna scelta, la parte non optata mantiene la natura di tributo erariale e rimane acquisita al bilancio dello Stato. Si sottolinea come l'ammontare del gettito annuale non sia predeterminato, ma subordinato, nel *quantum*, al numero di adesioni, mentre, al contrario, per l'otto per mille, il contributo viene trattenuto anche a chi non opera alcuna scelta. A completamento del quadro di differenze sostanziali, la Corte dei Conti sottolinea come la rendicontazione della spesa sia prevista in forma più rigorosa per il cinque per mille, come la liquidazione delle somme non venga anticipata nello stesso anno di riferimento – in base a quanto versato negli ultimi anni – con successivo conguaglio, come solo i destinatari del cinque per mille siano sottoposti al divieto di utilizzare fondi per le campagne di promozione.

### 3. Conclusioni

Le prese di posizione della Corte dei Conti, che criticano fortemente l'attuale sistema di redistribuzione di risorse alle confessioni religiose, non possono non stimolare una riflessione sull'intero meccanismo dell'otto per mille il quale, come rilevato, ha consentito alla Chiesa cattolica la gestione di un flusso crescente di denaro pubblico di entità, probabilmente, inaspettata<sup>29</sup>.

Attraverso un primo esame obiettivo e critico, sembrerebbero abbastanza visibili non solo forti elementi di disfunzione e di inadeguatezza del sistema, ma anche significativi profili di incostituzionalità, poiché, in primo luogo, si tratta di un meccanismo che è riservato alle sole confessioni che abbiano stipulato un'Intesa, in violazione del principio di uguale trattamento di tutte le organizzazioni confessionali, scaturente dal combinato disposto degli articoli 8, comma I, e 3, comma II, della Costituzione<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Si può osservare come l'enorme crescita delle somme annualmente erogate alla Chiesa cattolica, nei trent'anni di applicazione della norma concordataria, si sia realizzata anche grazie all'inerzia della Commissione prevista dall'art. 49 della legge n. 222 del 1985. Ci si riferisce alla Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef, al fine di predisporre eventuali modifiche, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 settembre 1999, e da ultimo prorogata con decreto del 25 novembre 2013. In effetti, i lavori di questo organismo – come rilevato, con disappunto, dalla stessa magistratura contabile – non sembrano aver prodotto effetti innovativi di rilievo, eccezion fatta per un timido cenno, presente nel corpo di una delle prime relazioni della Commissione relativamente alla opportunità di un ridimensionamento del contributo. Tale osservazione, tuttavia, non ha ricevuto la condivisione dei membri di nomina ecclesiastica, che, di contro, facevano notare come le risorse percepite dalla Chiesa, ancorché di entità rilevante, non avrebbero dovuto ritenersi sproporzionate rispetto al perseguimento della significativa finalità del sostentamento del clero cattolico.

<sup>30</sup> Pochi dubbi sussistono rispetto al fatto che il principio di democrazia fiscale è tale da implicare la garanzia, in favore di tutti i contribuenti, del diritto di poter scegliere se destinare o meno ad una confessione religiosa una parte delle entrate fiscali devolute all'erario, così come di poter indicare a quale organizzazione confessionale destinare determinate somme. Sotto questo profilo, si potrebbe ben dire che solo ove tutti i gruppi confessionali vengano ammessi alla ripartizione dell'otto per mille assisteremo ad una compiuta realizzazione della democrazia fiscale, in una forma pienamente rispettosa del diritto fondamentale alla libertà di religione. Invece, la distinzione, fatta propria dal sistema in vigore in Italia, in ragione della quale solo le confessioni religiose beneficiarie di un'Intesa con lo Stato possono fruire di alcuni specifici aiuti pubblici, è strumentale alla concretizzazione di una irragionevole disparità fra due categorie di organizzazioni confessionali (dotate di accordo e prive di accordo), in contrasto con i principi di eguaglianza e di democrazia fiscale. Questa modalità di funzionamento concreto del sistema dell'otto per mille costituisce, altresì, la rappresentazione plastica di una alterazione della originaria funzione delle Intese, nel momento in cui esse da strumento per garantire alle confessioni religiose la disponibilità concreta di spazi di libertà e di inveramento delle autonomie confessionali si sono, nella prassi, trasformate in base legale per l'accesso a determinati diritti o posizioni di privilegio. Così, la stipula di un'Intesa finirebbe per divenire l'unico mezzo per la reale fruizione del principio di non discriminazione e di uguaglianza in materia di finanziamenti statali, dato che l'esistenza di un accordo costituirebbe la preconditione per la fruizione di specifiche garanzie di libertà. In dottrina cfr. ENRICO VITALI, *Note in tema di applicazione dell'otto per*

In secondo luogo, appare verosimile ritenere che un sistema fondato sulle logiche proprie dello Stato assistenziale non dovrebbe avere più ragione di esistere in un ordinamento laico, che dovrebbe occuparsi di garantire la libertà religiosa piuttosto che preoccuparsi di finanziare direttamente il clero. Verrebbe violato, quindi, anche l'art. 19 della Carta costituzionale, specie se si considera che, dal punto di vista individuale, non esiste pari possibilità di finanziare il proprio sentire religioso<sup>31</sup>, potendosi solo scegliere tra le confessioni con accordo e lo Stato (il quale, peraltro, come si è avuto modo di rilevare, non promuove l'autofinanziamento, ma finisce per destinare, indirettamente, gran parte della sua quota ad attività facenti capo alla religione maggioritaria).

Quindi, appare eccentrica e poco razionale la regola della ripartizione del gettito ricavato dalle scelte inesprese in maniera "proporzionale" alle scelte effettuate concretamente dai contribuenti, nella misura in cui essa è tale da porre nel nulla l'asserita centralità del principio volontaristico, dato che le scelte non espresse potrebbero anche essere manifestazione della volontà del contribuente di non condividere il sistema o di non volervi partecipare. In questo senso, non potrebbe non ritenersi iniquo un sistema in virtù del quale le somme che lo Stato eroga a vantaggio delle confessioni religiose sono prelevate dal gettito delle imposte al cui pagamento tutti i cittadini sono tenuti, indipendentemente dal fatto che essi siano cattolici, aderenti a confessioni minoritarie o non credenti<sup>32</sup>. Se, entro certi limiti, può ritenersi legittimo che i pubblici poteri possano incoraggiare atti di liberalità dei cittadini verso le organizzazioni confessionali, attraverso lo strumento della loro deduzione dal reddito imponibile, non altrettanto ragionevole appare l'attribuzione ad esse di diritto, *pro quota*, in caso di mancata indicazione da parte dei contribuenti<sup>33</sup>. Sembra, allora, del tutto arbitrario che le norme di

---

*mille*, in ANNA TALAMANCA e MARCO VENTURA (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 470-471.

<sup>31</sup> A ciò si aggiunga anche l'evidente e grave discriminazione *ex art.* 3 Cost. fra credenti e non credenti, dal momento che il non credente è costretto, in ultima istanza, ad optare in favore dello Stato, senza poter esprimere una libera scelta in merito alla destinazione del proprio danaro. Cfr. MARCO CROCE, *Libertà religiosa e laicità dello Stato in Italia: profili teorici, sviluppi giurisprudenziali e prassi incostituzionali*, in SAULLE PANIZZA e ROBERTO ROMBOLI (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 124.

<sup>32</sup> Cfr. SERGIO LARICCIA, *Esigenze di laicità della società italiana*, in ENZO MARZO e CORRADO OCONO (a cura di), *Manifesto laico*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 62-63.

<sup>33</sup> Il disagio politico avvertito nei confronti di questa irrazionale disposizione si è manifestato, di recente, a mezzo della presentazione di un quesito referendario, sottoposto al vaglio della Corte di Cassazione, per l'abrogazione dell'art. 47 della legge n. 222 del 1985, limitatamente al comma III, secondo periodo, che prevede la destinazione delle scelte non espresse da parte dei contribuenti

derivazione pattizia possano prevedere, più o meno surrettiziamente, qualche forma di prestazione obbligatoria a carico dei contribuenti, soprattutto a fronte di una prassi che si caratterizza per l'assenza di informazioni chiare sull'effettivo meccanismo di funzionamento dell'otto per mille, in una logica tutta intrisa di italica furbizia<sup>34</sup>.

Va altresì rilevato come, pure nell'ipotesi in cui intervenisse una modifica normativa a mezzo della quale si riuscisse a realizzare una reale parità di *chances* fra tutte le organizzazioni confessionali, con l'estensione ad ognuna di esse dell'opportunità di accesso all'otto per mille, residuerebbe il problema di una mancanza di fedeltà *ex parte publica* del dovere di imparzialità rispetto alle varie visioni della vita. In questo caso, si ravviserebbero gli estremi di una violazione dei legittimi interessi di tutti i gruppi non confessionali e di tutti gli altri fenomeni associativi, espressivi del libero sviluppo della personalità individuale, così determinando una lesione del principio di laicità relativamente, da un lato, alla distinzione fra ordine civile e correnti di pensiero e, dall'altro, alla garanzia dell'eguaglianza senza distinzione di religione<sup>35</sup>.

A parte tali rilievi, la disciplina normativa vigente ben si presta ad essere valutata sotto il profilo della sua costituzionalità, dato che sembra pacifico ritenere come in materia di sostegni finanziari o contributi pubblici in favo-

---

in proporzione delle scelte concretamente effettuate. Ora, indipendentemente dalla questione dell'assoggettabilità a referendum abrogativo (*ex art. 75 Cost.*) delle fonti di derivazione pattizia e di regolamentazione dei rapporti tributari tra i cittadini e lo Stato, tuttavia, questa richiesta referendaria rileva per gli importanti profili giuridici e di politica ecclesiastica legati alle criticità manifestate dal particolarissimo sistema di finanziamento pubblico imperniato sull'otto per mille Irpef. Per una valutazione della citata iniziativa referendaria si rinvia a FRANCESCO ALICINO, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 33, 2013, pp. 1 e ss.

<sup>34</sup> Appare essere costituzionalmente molto dubbia la posizione di privilegio di cui ha finito per godere la Chiesa cattolica, nel momento in cui una parte del gettito dell'otto per mille, relativa alle destinazioni non espresse dai contribuenti, viene egualmente devoluta a tale organizzazione confessionale. Un vantaggio legale che, attualmente, viene fruito anche dalle altre confessioni religiose dotate di Intesa con lo Stato, ma con un'entità decisamente inferiore, dato che l'88 per cento del totale viene assegnato alla Conferenza Episcopale Italiana, mentre gli altri gruppi confessionali introitano appena il 4 per cento. Ne consegue come debba ritenersi «(...) impensabile che simili meccanismi, veri e propri sotterfugi costruiti come forme di favore sotterraneo, possano permanere in uno Stato laico, nello stesso interesse, del resto, della limpidezza e trasparenza della logica concordataria». Così ANTONINO SPADARO, *Laicità e confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla «meta-etica» pubblica (costituzionale)*, in *Annuario 2007. Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Cedam, Padova, 2008, p. 145.

<sup>35</sup> Si interroga sul punto MARCO CROCE, *Libertà religiosa e laicità dello Stato in Italia: profili teorici, sviluppi giurisprudenziali e prassi incostituzionali*, in SAULLE PANIZZA e ROBERTO ROMBOLI (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, cit., p. 126, per il quale «(...) qualsiasi fenomeno individuale e associativo, che non sia impedito ai singoli dalla legge penale, dovrà essere considerato alla stessa stregua dallo Stato, sia in termini di protezione che in termini di eventuale promozione, naturalmente potendosi differenziare il possibile finanziamento pubblico sulla base del numero delle persone interessate, ma non certo del pensiero che si annida dietro quel tale fenomeno».

re delle organizzazioni confessionali non si possa mai sostenere di essere di fronte ad un obbligo costituzionale di erogazione. Tanto è vero che rientrebbe nella fisiologica azione della Corte costituzionale un intervento finalizzato a sancire la caducazione delle norme che, eventualmente, prevedessero in forma tassativa l'aiuto finanziario statale per i gruppi confessionali<sup>36</sup>, così come sarebbe legittimo il ricorso ad altre modalità d'azione finalizzate ad un pieno rispetto della legalità costituzionale<sup>37</sup> (ma, probabilmente, non fruite a causa del lobbismo esercitato dal beneficiario confessionale principale<sup>38</sup>).

Una ulteriore riflessione attiene ai dubbi di costituzionalità relativamente alla fissazione di vincoli al più rilevante strumento di politica nazionale, ovvero la spesa pubblica, attraverso una norma concordataria, che fruisce della copertura costituzionale, per cui le disposizioni della legge n. 222 del 1985 non potranno subire modifiche, se non a mezzo di una riforma costituzionale o con legge ordinaria acquisendo il consenso della controparte ecclesiastica<sup>39</sup>. Infatti, eccentricamente, la prima parte dell'articolo 48 dell'accordo

---

<sup>36</sup> Va rilevato, tuttavia, come, fino a questo momento, il Giudice delle leggi non si sia espresso, sostanzialmente esimersi dalla funzione di controllo della ragionevolezza delle disposizioni favoritive presenti negli accordi tra lo Stato e le organizzazioni confessionali, al fine di accertare la loro fisionomia come norme speciali e non di mero privilegio. Ciò sarebbe stato auspicabile, anche per evitare che l'attuazione del dettato costituzionale in tema di rapporti bilaterali tra i pubblici poteri e le confessioni religiose realizzasse, come poi è puntualmente avvenuto, una moltiplicazione delle discriminazioni in luogo di favorire la realizzazione del *quid proprium* di ogni movimento religioso. In senso conforme BARBARA RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., pp. 394-395.

<sup>37</sup> Ad esempio, oltre alla attivazione di un incidente di incostituzionalità da proporsi alla luce delle Intese stipulate e non tradotte in legge, esisterebbero altre possibilità d'azione consistenti nella richiesta di un intervento additivo alla Corte. Inoltre, sarebbe ammissibile una richiesta individuale al giudice *ex art. 700 c.p.c.* provenienti dagli appartenenti a confessioni estromesse dall'otto per mille, oppure da soci delle associazioni di atei e di agnostici, oppure da appartenenti ad altre realtà associative, con la quale ottenere un provvedimento capace di consentire loro una libera scelta in sede di dichiarazione dei redditi, proponendo, in subordine, una eccezione di incostituzionalità della normativa fiscale.

<sup>38</sup> VALERIO TOZZI, *Cosa intendo per "disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione"*, in MARCO PARISI (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Arti Grafiche La Regione, Campobasso, 2014, p. 33.

<sup>39</sup> È opportuno evidenziare come, in seguito all'entrata in vigore della Carta costituzionale repubblicana e all'adozione del vincolo della bilateralità pattizia nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, l'unica modalità per la modifica delle leggi di esecuzione di accordi con la Chiesa cattolica sia data dalla stipula di un nuovo accordo, oppure (come prefigurato dal comma II dell'art. 7 Cost.) dall'utilizzo della procedura aggravata contemplata dall'art. 138 Cost. per le modifiche costituzionali. Infatti, pur essendo qualificate come fonti ordinarie, queste leggi non possono essere modificate da altre leggi ordinarie, in quanto l'eventuale modifica ad opera di semplici maggioranze parlamentari vanificherebbe l'obbligo costituzionale della produzione normativa bilateralmente convenuta. Cfr. LUCIANO MUSSELLI e VALERIO TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma-Bari, p. 85.



concordatario impegna lo Stato nei confronti della Chiesa, rispetto alle modalità di utilizzo delle sue stesse risorse, conferendo ad una organizzazione confessionale il diritto di sindacare la spesa pubblica nazionale<sup>40</sup>. In realtà, va chiarito come la destinazione delle risorse erariali non possa ritenersi afferente alle relazioni tra Chiesa e Stato, da cui deriva che l'utilizzo delle quote dell'otto per mille a diretta gestione statale non dovrebbe essere oggetto di vincolo nei confronti della Chiesa. Ciò in quanto il gettito Irpef costituisce, per sua natura, una risorsa erariale (e la disciplina dell'otto per mille rappresenta solo un vincolo destinativo di una sua porzione), da cui consegue che le destinazioni concrete della quota che i contribuenti indirizzano in favore dello Stato vanno a costituire, nel loro insieme, un ambito chiaramente esorbitante dal novero delle cosiddette *res mixtae*. Invece, la norma concordataria imbriglia i pubblici poteri, in una legge non modificabile unilateralmente in maniera ordinaria, ad attenersi alle indicazioni di un soggetto terzo (e, in quanto tale non vincolato alla stessa lealtà costituzionale<sup>41</sup>) su come utilizzare fondi pubblici<sup>42</sup>, assegnati allo Stato per espressa dichiarazione di volontà dei contribuenti.

Queste argomentazioni hanno ricevuto un significativo avallo in seguito all'esordio dell'istituto del cinque per mille, che – come intuito anche dalla Corte dei Conti – si è dimostrato in grado di operare come parametro ideale per la realizzazione di un controllo sulla ragionevolezza delle scelte legislative in materia di sostegno pubblico in favore dei gruppi ideali. Una verifica

---

<sup>40</sup> Come è noto, lo Stato utilizza la quota di otto per mille attribuita in suo favore dalle opzioni dei contribuenti secondo criteri e priorità, stabiliti entro il 30 settembre di ogni anno dal Consiglio dei Ministri, udite le competenti commissioni parlamentari, per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali.

<sup>41</sup> Le confessioni religiose più radicate storicamente o già accettate (come ad esempio, la Chiesa cattolica), operando come potenze, costituzionalmente abilitate a contrattare con le istituzioni pubbliche italiane su di un piano di parità-alterità, per l'autonomia originaria (sovranità) riconosciuta loro, sono svincolate dalla lealtà costituzionale, per cui tendono ad esorbitare il limitato ambito delle proprie specifiche esigenze di organizzazione di parte e cercano di proporre autorevolmente i propri valori e modelli culturali, non senza atteggiamenti discriminatorivi verso la concorrenza di altre organizzazioni a carattere religioso e in una logica di dubbia conformità rispetto ai canoni costituzionali di eguaglianza e laicità.

<sup>42</sup> Sembra condivisibile il forte dubbio che la mera destinazione delle risorse erariali in favore della Cei determini, di conseguenza, una afferenza di questa materia, in tutto il suo complesso, al novero dei rapporti tra Chiesa e Stato, sottraendola alla naturale competenza di regolazione da parte dei pubblici poteri. Infatti, deve ritenersi che la decisione di sostenere finanziariamente alcune attività di interesse sociale (quali potrebbero essere i servizi spirituali a beneficio dei consociati di qualsivoglia fede religiosa) non può che essere politica, e restare espressione dell'autonomia dello Stato e della variabilità delle scelte effettuate dalle maggioranze alternantesi, nel tempo, nella gestione del benessere collettivo. In questo senso VALERIO TOZZI, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, cit., pp. 9-10.

realizzata nelle forme di una comparazione tra le due discipline normative, finalizzata a rappresentare l'arbitrarietà di un trattamento di favore goduto da alcune organizzazioni confessionali rispetto alla meno favorevole condizione riservata alle altre realtà associative. In questo senso, lo strumento del cinque per mille suggerisce interessanti ipotesi di riforma, dato che si caratterizza per la creazione di un legame effettivo tra la volontà del contribuente e l'assegnazione del contributo, per la determinazione di un regime di reale concorrenza tra tutti i soggetti coinvolti nel suo conferimento, per il proporsi come una modalità di sostegno economico accessibile ad una vasta gamma di entità. Sotto questo angolo visuale, tale istituto presenterebbe tutte le potenzialità applicative per il superamento delle incongruenze della vigente disciplina normativa del finanziamento statale del fenomeno religioso, e dovrebbe guardarsi con favore alla possibile riconduzione delle confessioni religiose, alla pari di tanti altri organismi collettivi operanti in ambiti socialmente benemeriti, a modalità di aiuto economico pubblico più democratiche e pluraliste<sup>43</sup>.

L'obiettivo primario da perseguire sarebbe, come è intuibile, una significativa riforma della legislazione vigente, che, tuttavia, si presenta essere di difficile realizzazione stante la rigidità del vincolo pattizio a cui è, purtroppo, sottoposta la materia degli interventi finanziari pubblici in sostegno del fenomeno religioso. Ciò detto, ne consegue che, probabilmente, l'unica alternativa davvero praticabile, pur lasciando ferma la normativa bilateralmente convenuta, nella finalità di rendere il sistema attuale più equo e meno squilibrato, consisterebbe nella generalizzata applicazione (magari a mezzo della tanto attesa, e finora mai varata, legge organica in materia di libertà religiosa<sup>44</sup>) in favore di tutti i gruppi spirituali organizzati, di qual-

---

<sup>43</sup> NICOLA FIORITA, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in SARA DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, cit., pp. 84-85.

<sup>44</sup> Come già parzialmente accennato in precedenza, l'obiettivo da perseguire consisterebbe nel dare attuazione al diritto di libertà di religione, che l'art. 19 Cost. riconosce a tutti – credenti, non credenti, agnostici –, e alla norma antidiscriminatoria contenuta nel primo comma dell'art. 8 Cost., secondo cui a tutte le confessioni è garantita la libertà in misura eguale. Evidentemente tale finalità non è da ritenersi raggiungibile attraverso una legge meramente abrogatrice della legislazione fascista sui "culti ammessi", in quanto si determinerebbe l'esito di rendere definitiva la discriminazione tra confessioni con e senza Intesa e, soprattutto, si lascerebbero privi di tutela concreta i cittadini agnostici o atei (e le loro organizzazioni). Ora, va detto che l'esigenza di una legge sulle implicazioni della libertà di religione è stata avvertita al momento stesso, oltre venti anni fa, in cui veniva concluso l'Accordo di revisione del Concordato lateranense e veniva stipulata la prima Intesa con le Chiese valdesi e metodiste. Tuttavia, solo con la successiva attuazione dello strumento bilaterale si palesava la necessità (in stretta connessione con il crearsi, per effetto delle varie normative di origine pattizia, di alcune confessioni "convenzionate" con lo Stato e di altre escluse dalla collaborazione) di rico-



siasi natura ed entità, del finanziamento dell'otto per mille.

In questo modo, innanzitutto, si ridurrebbe significativamente la percentuale dei non optanti e, conseguentemente, si otterrebbe più equilibrio nella distribuzione delle somme assegnate alle confessioni religiose. L'espansione del numero dei soggetti beneficiari dell'otto per mille anche a tutte le realtà collettive di natura religiosa (o filosofico-spirituale in genere) consentirebbe una distribuzione più uniforme di risorse erariali di entità ingente, con il conferimento di parte di esse a vantaggio di un vasto insieme di movimenti spiritualmente caratterizzati operanti in ambito sociale (espressivi, ad un tempo, del dinamismo religioso e solidale) e il contestuale ridimensionamento delle erogazioni indirizzate soltanto alla ristretta categoria delle organizzazioni confessionali, in una logica di più coerente rispetto del principio di uguaglianza<sup>45</sup>. Ciò, evidentemente, nell'obiettivo di favorire se non il superamento, almeno l'attenuazione dell'attuale situazione di voluta confusione fra i privilegi accordati alla confessione religiosa dominante (e, con essa, a

---

noscere le stesse garanzie a tutti i gruppi confessionali. Di questa esigenza veniva investita anche la Corte costituzionale, che, tuttavia, proprio in riferimento all'otto per mille, risolveva negativamente la questione della possibile estensione alle confessioni prive di accordo con lo Stato, motivando tale decisione con la mancanza di un *tertium comparationis* risultante da «(...) una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini» (C. cost. 31 maggio 1996, n. 178). Come si vede, anche il giudice delle leggi non negava la necessità di una tutela antidiscriminatoria delle organizzazioni non beneficiarie di Intesa, evidenziando l'opportunità di una sua applicazione anche alle discriminazioni indirette: in particolare, al trattamento tributario e al sostegno finanziario, finora assicurato alle sole confessioni con Concordato o Intesa, nella duplice forma della deduzione delle offerte liberali dal proprio reddito e dell'otto per mille. Una differenziazione irragionevole, sanabile a mezzo della estensione di queste forme di sostegno alle confessioni "non intesizzate" e alle organizzazioni filosofiche e non confessionali, purché aventi personalità giuridica. In dottrina cfr. NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2007, pp. 1 e ss.

<sup>45</sup> Secondo un condivisibile orientamento dottrinale, si potrebbe ipotizzare anche l'estensione a tutte le formazioni sociali, perseguenti una finalità strumentale al miglioramento della personalità umana, del meccanismo dell'otto per mille, così da favorire l'avvento «(...) di un diritto finanziario comune, dato che sotto questo aspetto le peculiarità delle confessioni religiose rispetto a gruppi di altra natura, ma aventi ad oggetto altrettanti fini protetti dalla Costituzione (cultura, sport, istruzione, beneficenza, assistenza, etc.), tendono ormai ad assottigliarsi se non quasi a scomparire». Così BARBARA RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., pp. 38-39. In questo senso, può ritenersi che il dettato dell'art. 20 Cost. potrebbe consentire l'adozione di una disciplina fiscale e finanziaria tendenzialmente uniforme, laddove il principio di non discriminazione degli enti religiosi rispetto alla disciplina di diritto comune venga a conseguire piena tutela. Se ai fini fiscali si facessero rientrare le organizzazioni confessionali nella più generale categoria degli enti senza obiettivo di lucro, si consentirebbe l'affermazione del canone dell'eguaglianza e della ragionevolezza anche all'ambito di applicazione delle agevolazioni finanziarie. Ciò tenuto conto del fatto che la politica sociale e i relativi finanziamenti delle finalità meritevoli sono già oggetto di una vasta legislazione ordinaria statale che, pur nella sua caoticità, appare ispirata ad un assetto non discriminatorio (a differenza, invece, del sistema dell'otto per mille, che si è finora contraddistinto per l'essere espressione di un trattamento privilegiario).

poche altre organizzazioni spirituali) e l'impianto personalistico dell'interventismo pubblico a tutela degli interessi religiosi.

Probabilmente, al netto di queste riflessioni e delle concrete prospettive di superamento delle evidenti criticità in questa materia, emerge anche la necessità di un mutamento della prospettiva di studio del sistema pubblico di finanziamento del fenomeno religioso, tale da determinare una emancipazione dalla consolidata tendenza all'esegesi del testo concordatario e delle Intese. Potrebbe essere auspicabile favorire un più ampio ragionamento, involgente il confronto fra il mancato rilievo accordato alle richieste di tutela e finanziamento dei bisogni religiosi individuali (e delle altre religioni organizzate in genere) e i privilegi accordati a solo alcune confessioni religiose (individuate a mezzo del "patentino legale" rappresentato dall'accordo con lo Stato); parimenti, sarebbe opportuno un confronto (scevro da pregiudizi e da partigianerie) fra il diseguale sostegno alle sole confessioni religiose e quello accordato alle organizzazioni portatrici di altre finalità, anch'esse socialmente meritevoli e protette. Infine, potrebbe essere utile rimeditare il beneficio diretto attribuito alle istituzioni destinatarie e i vantaggi (solo eventuali ed indiretti) ai cittadini fedeli derivanti da questo metodo di finanziamenti, e l'ingiustizia della esclusione dei consociati che non appartengono alle (o non si riconoscono nelle) Chiese privilegiate.

Un dibattito serio, fondato su tali linee di riflessione, potrebbe favorire una generalizzata consapevolezza in tutti gli attori coinvolti (Stato, confessioni religiose, organizzazioni ideali di vario segno operanti nel sociale) della necessità del recupero e della gestione – in chiave democratica – di risorse consistenti (tanto più preziose in una fase di contrazione del ciclo economico), della ineludibilità di dover promuovere una sana concorrenza tra tutti i soggetti spirituali che possa intaccare il monopolio goduto da un unico soggetto in questo settore di finanziamenti pubblici, della indispensabilità di favorire maggiore equità e giustizia sociale a beneficio di tutte le appartenenze ideali. Sembrano essere questi gli obiettivi che permetterebbero di determinare un funzionamento del sistema di sostegni pubblici per le "esigenze di sacro" dei consociati più conforme alla legalità costituzionale, senza dover necessariamente attendere l'improbabile superamento della normativa vigente.