

Il disappunto della CEI sulle recenti modifiche normative in tema di gestione dell'otto per mille di pertinenza statale

(23 giugno 2025)

Nel corso del convegno *1985-2025. Quarant'anni di sostentamento del clero: ieri oggi e domani*, tenutosi a Bologna nei giorni dal 3 al 5 giugno scorsi, il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana ha espresso il disappunto e la delusione dei Vescovi italiani per la modifica unilaterale della l. 222/1985 nella parte relativa alla destinazione delle risorse dell'8x1000 di pertinenza statale.

Oggetto della rimostranza, in particolare, è l'inserimento della “finalità di recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche” tra quelle che il contribuente può selezionare qualora scelga di attribuire l'otto per mille allo Stato.

A stretto giro è arrivata la replica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha chiarito che la modifica della formulazione degli artt. 47 e 48 l. 222/1985, tramite l'art. 8 co. 1 d.l. 105/2023, conv. l. 137/2023, non è il primo intervento in materia, visto che già nel 2019 il Governo sostenuto da Movimento 5 Stelle e Partito Democratico aveva innovato le disposizioni senza che i vescovi opponessero alcuna critica¹.

Nell'iter di conversione del d.l. 124/2019, infatti, era stata introdotta la facoltà per il contribuente di indicare lo specifico obiettivo da finanziare con la destinazione dell'otto allo Stato e era stata aggiunta, tra le finalità perseguibili con questi fondi, l'edilizia scolastica. L'art. 46-bis, non presente nell'originale decreto, era inserito in un maxi-emendamento proposto dal Governo, sul quale, tra l'altro era posta la questione di fiducia².

In effetti, la questione è frutto di una sovrapposizione di piani, che fa sì che ognuno degli interlocutori abbia ragione, a seconda della prospettiva da cui si osserva il problema.

Ora, la domanda più pertinente non è quella di individuare la responsabilità politica delle scelte, bensì chiedersi la legittimità giuridica di simili operazioni, che nell'ultimo decennio si sono intensificate, incidendo sia sul principio di bilateralità, sia sulla posizione del contribuente rispetto a un istituto di «democrazia nell'indirizzo della spesa pubblica»³.

¹ Ne hanno dato notizia le principali testate giornalistiche del Paese. Rinvio, senza pretesa di esaustività, a G. GALEAZZI, «Il cardinale Zuppi: “Deluso dal governo sull' 8xmille, a noi interessano i poveri, non i soldi”», in *La Stampa*, 3 giugno 2025, https://www.lastampa.it/vatican-insider/2025/06/03/news/il_cardinale_zuppi_deluso_dal_governo_sull_8_x_mille_a_noi_interessano_i_poveri_non_i_sol-di-15175299/; «Polemica su 8x1000. La Cei: «Siamo delusi, Chiesa danneggiata», ne *Il Sole24Ore*, https://www.ilssole24ore.com/art/polemica-8x1000-cei-siamo-delusi-chiesa-danneggiata-AHomUg5?refresh_ce=1; G. DI CAPRIO, «Zuppi e l'otto per mille: “Molto deluso dal governo per le ultime modifiche”», ne *Il Resto del Carlino*, 4 giugno 2025, <https://www.ilrestodelcarlino.it/bologna/cronaca/zuppi-e-lotto-per-mille-c8327649>; «Zuppi, polemica del cardinale contro il governo sull'8x1000: “Chiesa danneggiata”», in *SkyTG24*, 4 giugno 2025, <https://tg24.sky.it/cronaca/2025/06/04/zuppi-governo-8-per-mille>.

² Cfr., per i lavori preparatori, il sito <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=2220>. Si vedano le puntuali riflessioni di G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER, «L'utilizzo della quota dell'otto per mille a diretta gestione della Chiesa cattolica alla luce del diritto penale italiano: l'insostenibile configurazione delle funzioni svolte dal vescovo come ‘pubblico servizio’», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 16, 2024, pp. 1-75 (soprattutto, pp. 21-23).

³ OSSERVATORIO GIURIDICO-LEGISLATIVO DELLA CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Comunicazione in merito alla delibera della Corte dei Conti del 26 ottobre 2015, n. 8/2015/G*, 3 novembre 2015, <https://sovvenire.chiesacattolica.it/8-per-mille-delibera-della-corte-dei-conti-del-26-ottobre-2015-n-82015g/>.

Per rispondere al quesito, bisogna considerare che l'assetto dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, a partire dal 1984, consacrati in un Accordo di modificazione del Concordato lateranense e nel suo Protocollo addizionale, entrambi recepiti nell'ordinamento dalla l. 121/1985.

La normativa sugli enti e i beni ecclesiastici e sul finanziamento in favore della Chiesa, invece, è stata approntata da una commissione paritetica italo-vaticana, designata ai sensi dell'art. 7 co. 6 dell'Accordo di modificazione. Il testo redatto dalla Commissione è stato approvato dalle Alte Parti in un apposito protocollo del 15 novembre 1984, accolto nell'ordinamento con la l. 206/1985.

Tuttavia, le disposizioni approvate con questo Protocollo hanno ricevuto esecuzione con la successiva l. 222/1985, che si presenta come fonte unilaterale di diritto interno, con lo stesso contenuto della l. 206/1985, tanto che i due provvedimenti hanno ottenuto il nome di "leggi fotocopia"⁴.

La duplicazione di atti normativi, oltre che un bizantinismo concettuale, è alla base dell'equivoco su cui si gioca il dibattito tra la CEI e lo Stato: come ha rilevato il Consiglio di Stato nell'Adunanza del 23 luglio 2024⁵, la l. 206/1985 è formalmente coperta dal diritto internazionale, in quanto legge di autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione del protocollo tra le Alte Parti, mentre la posizione della l. 222/1985 sarebbe meno definita.

Non è chiaro, poi, se la peculiare forza di resistenza all'abrogazione, derivante dall'art. 7 Cost., si estenda anche alle fonti accessorie all'Accordo di modificazione del 1984, né se l'art. 117 co. 1 Cost. nella versione ora vigente impedisca qualsiasi mutamento alla disciplina posta in adempimento di obblighi internazionali o se consenta variazioni, nei limiti della loro compatibilità con l'assetto di interessi prodottosi nella sfera extra-statale⁶.

Sembra che il concreto svolgimento delle relazioni Stato-Chiesa stia virando verso un'interpretazione sempre più sostanzialista, tale per cui l'adattamento del diritto interno a quello pattizio prevede margini di manovra per il legislatore nazionale: non è un caso che nei lavori preparatori che hanno condotto alla conversione in legge del d.l. 105/2023 e, prima, del d.l. 124/2019, né i parlamentari, né l'amministrazione a loro supporto abbiano sollevato alcuna obiezione, neppure per il fatto che si era fatto ricorso alla decretazione d'urgenza.

Le contingenze politiche hanno reso favorito il consolidamento di una "consuetudine" fondata più sulla mancanza di consapevolezza, che non su un'idea di fondo su cui costruire un confronto. La necessità di reperire fondi ha giustificato questi cambiamenti in corso d'opera, senza un adeguato confronto con le controparti, la Santa Sede e le altre confessioni dotate d'intesa.

Sarebbe stato opportuno che la CEI o la Segreteria di Stato avessero agito con maggiore prontezza, quando l'impianto iniziava a scricchiolare: basti pensare alle rimostranze rivolte in occasione del

⁴ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, a cura di A. BETTETINI, G. LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2020¹³, pp. 13-15. Si v. anche i lavori parlamentari sui disegni di legge n. 2336 (l. 206/1985) e 2337 (l. 222/1985), ai link <https://lc.cx/P35YYP> e <https://lc.cx/QAMJQ6>.

⁵ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI, parere n. 1038 sull'affare n. 824/2024, 23 luglio 2024, https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=consul&nrg=202400824&nomeFile=202401038_27.html&subDir=Provvedimenti.

⁶ Il tema è estremamente dibattuto e non è possibile riassumerlo nello spazio di una *News*. Mi limito a citare F. FINOCCHIARO, *op. cit.*, 120-132; A. BETTETINI, A. PEREGO, *Diritto ecclesiastico*, CEDAM, Padova, 2023, pp. 54-58; M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2007⁴, pp. 130-144; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2014⁵, pp. 113-118; M. RICCA, *L'abrogazione delle leggi di derivazione concordataria. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 203-273; S. FERLITO, *Il concordato nel diritto interno*, Jovene, Napoli, 1997, pp. 129-204.

trasferimento della competenza a emanare il decreto di riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici dal Presidente della Repubblica al Ministro dell'Interno⁷.

La forma è sostanza: la diplomazia lo sa bene. I vescovi non intendono affermare che il recupero dalle tossicodipendenze non sia meritorio, piuttosto, esigono un rinnovamento del metodo della bilateralità, con tutte le conseguenze che ne derivano in punto di rispetto delle competenze, di correttezza e lealtà procedurale, di adempimento dei reciproci obblighi, di cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi condivisi.

Andrea Micciché

 diritto & religio

⁷ Cfr. «Scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede su taluni aspetti procedurali attinenti al riconoscimento degli enti ecclesiastici, 11 luglio 1998-27 ottobre 1998», in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, n. 2, 1999, pp. 538-540.