



**Giulia Mazzoni**

(assegnista di ricerca in Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università  
Cattolica del Sacro Cuore, Facoltà di Economia e Giurisprudenza,  
Dipartimento di Scienze Giuridiche)

**Democrazia fiscale e finanziamento delle religioni. Le campagne  
pubblicitarie per l'8xmille della Chiesa cattolica: dalla  
rendicontazione alla promozione \***

*Fiscal democracy and the financing of religions. The advertising campaigns for  
the Catholic Church's 8xmille: from reporting to promotion \**

**ABSTRACT:** La vigilia del quarantesimo anniversario della legge n. 222 del 1985 che ha introdotto un nuovo quadro normativo per il sistema finanziario della Chiesa cattolica, successivamente esteso ad altre confessioni religiose, offre l'opportunità di riflettere sul significato delle revisioni introdotte a partire dall'Accordo di Villa Madama e di valutare le criticità nel tempo sollevate alla dottrina e dalla giurisprudenza alla luce dei più recenti sviluppi. Attualmente, mentre alcuni dubbi sembrano aver raggiunto uno stato di equilibrio, soprattutto in rapporto alla stabilità dei dati, altri determinano nuove incertezze. L'analisi delle questioni relative alla pubblicità pro 8xmille rivela una tendenza da parte della Chiesa cattolica a concentrarsi meno sul motore primario del cambiamento, vale a dire il sostentamento del clero, e rivolgere invece l'attenzione verso interventi caritativi/assistenziali, scelta che non coincide pienamente con la rendicontazione. A fronte della progressiva diminuzione delle risorse disponibili, come si determinerà il futuro del finanziamento delle confessioni religiose?

**ABSTRACT:** On the eve of the fortieth anniversary of the law (No. 222 of 1985) that introduced a new regulatory framework for the Catholic Church's financial system, which was subsequently extended to other religious groups, presents an opportunity to reflect on the significance and utility of the revisions introduced from the Villa Madama Agreement and to evaluate the ongoing critical issues raised by doctrinal and legal developments in light of recent developments. In the present era, while some doubts appear to have reached a state of equilibrium with regard to the stability of the data, others have the effect of introducing a certain degree of uncertainty. An analysis of the issues pertaining to advertising and reporting reveals a tendency on the part of the Catholic Church to focus less on the primary driver of change, namely the sustenance of the clergy, and instead direct attention towards welfare interventions that bear resemblance to those typically undertaken by Third Sector entities. The persistence of old doubts and the emergence of new challenges, it is pertinent to assess whether the consolidated 8xmille mechanism remains a viable and effective response to the prevailing circumstances.

**SOMMARIO:** 1. I (quasi) quarant'anni dell'8xmille - 2. Il sistema di finanziamento pubblico della Chiesa cattolica. Un prima e un dopo - 3. Come funziona l'8xmille? Le aporie di un sistema tra punti di forza e punti di debolezza - 4. "Dati alla mano". La rendicontazione CEI 2023 - 5. Diritto, religioni e



pubblicità - 6. Gli spot 8xmille - 7. Quale futuro per il finanziamento delle religioni?

## 1 - I (quasi) quarant'anni dell'8xmille

La vigilia del quarantesimo anno dalla legge che ha introdotto una nuova disciplina per regolamentare il sistema di finanziamento della Chiesa cattolica (legge n. 222 del 1985), poi esteso anche ad altre confessioni religiose, si rivela un'occasione per tornare a riflettere sul significato e l'utilità della revisione attuata a partire dall'Accordo di Villa Madama e contemporaneamente testare alcune delle criticità sollevate nel corso del tempo dalla dottrina e dalla giurisprudenza a seguito degli sviluppi più recenti. Luci e ombre della normativa sono state poste in evidenza soprattutto rispetto a una delle due metodologie legislative che garantiscono una risposta economico-finanziaria alle esigenze delle confessioni religiose e, di riflesso, dei cittadini-fedeli: quella dell'8xmille. La destinazione, in base alla scelta del contribuente, di una quota pari all'8xmille del gettito complessivo dell'IRPEF alle confessioni religiose che abbiano stipulato un accordo con lo Stato (nei termini che meglio si vedrà in seguito) ha nella sua concreta operatività generato incrinature più volte passate al vaglio della Corte dei conti.

Oggi se alcune delle perplessità sembrerebbero, per così dire, assestate a una fase di stallo correlata a una certa stabilità dei dati, altre parrebbero smuovere un po' le acque. Una continuità si registra, per esempio, rispetto ai riepiloghi degli importi erogati: in questi effettivi trentaquattro anni di attività<sup>1</sup>, la distribuzione delle risorse economiche derivanti dal meccanismo dell'8xmille tra i soggetti beneficiari (lo Stato, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose), risulta fortemente sbilanciata a favore della seconda che continua, nonostante una lieve inflessione, a detenere quella che è possibile definire come una posizione di vantaggio rispetto agli altri *competitors*<sup>2</sup>. Potrebbe apparire fuori contesto utilizzare questo termine affine al mondo economico e commerciale, certamente estraneo al sentimento religioso. Eppure, appare assolutamente calzante se si volge lo sguardo alle ormai consolidate strategie comunicative ampiamente adottate dalla Chiesa non solo e non tanto per consentire a tutti gli utenti di comprendere per sommi capi il funzionamento dell'8xmille, quanto più per realizzare un'opera di persuasione atta a stimolare la partecipazione del contribuente al sistema di finanziamento. A tale scopo uno strumento ormai classico è rappresentato dal ricorso alle campagne pubblicitarie,

---

\* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

<sup>1</sup> Il sistema dell'8xmille è, infatti, stato avviato nella pratica solo a decorrere dal 1° gennaio 1990.

<sup>2</sup> I dati sono reperibili al sito ufficiale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) al link web <https://bit.ly/4gvld02>.



meritevoli di aver introdotto una vera e propria dinamica competitiva<sup>3</sup> soprattutto tra i culti coinvolti dato che lo Stato non ha quasi mai proceduto in tale direzione. Un canale meno consolidato, ma certamente indirizzabile al fine citato, è quello legato al settore della rendicontazione. Nata a partire dall'obbligo di comunicare come sono state utilizzate le somme ricevute, la rendicontazione è da un lato divenuta sempre più dettagliata per far fronte alle esigenze di trasparenza e *accountability* che si sono palesate negli anni; e, dall'altro, è stata resa maggiormente visibile attraverso appositi siti internet, opuscoli ecc. che testimoniano la presenza e la "produttività" della Chiesa dando contezza dei risultati ottenuti.

È proprio guardando a questi due aspetti (la pubblicità e la rendicontazione) che si coglie la tendenza della Chiesa cattolica (*rectius*: della Conferenza Episcopale Italiana) a puntare in modo particolare non tanto sulla primaria esigenza che aveva innescato la necessità di cambiamento (il sostentamento del clero), ma su quegli interventi di *welfare* affini all'operatività degli enti del Terzo Settore.

Tra vecchi dubbi e nuove sfide, il consolidato meccanismo dell'8xmille, regge ancora i "segni dei tempi"<sup>4</sup>?

## 2 - Il sistema di finanziamento pubblico della Chiesa cattolica. Un prima e un dopo

In un contributo pubblicato all'interno di un volume collettaneo dedicato agli enti di culto e al finanziamento delle confessioni religiose, scritto in occasione dei vent'anni dalla legge n. 222 del 1985, Cardia descriveva l'8xmille come il figlio del grande compromesso che Stato e Chiesa cattolica avevano raggiunto<sup>5</sup>. Ed è forse proprio il settore del

---

<sup>3</sup> D.E. VIGANÒ, *Chiesa e pubblicità. Storia e analisi degli spot 8x1000*, Rubbettino, Soveria Manelli, 2011, p. 89.

<sup>4</sup> GIOVANNI XXIII, Costituzione Apostolica *Humanae salutis*, 25 dicembre 1963, n. 4 (il testo è pubblicato al sito [www.vatican.va](http://www.vatican.va), link web <https://bit.ly/3KyltMr>).

<sup>5</sup> C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, a cura di I. BOLGIANI, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 225-252 (specialmente, p. 236). La bibliografia sull'8xmille è assai ampia. Tralasciando la manualistica, si ricorda tra le opere monografiche il volume di C. ELEFANTE, *L'„otto per mille“ tra eguale libertà e dimensione sociale del fenomeno religioso*, Giappichelli, Torino, 2018. Per gli articoli in rivista, vedi tra gli altri, L. MISTÒ, *Il sostegno economico alla Chiesa cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 1998, pp. 11-40; G. VEGAS, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2004, pp. 183-198; S. CARMIGNANI CARIDI, *L'otto per mille dell'Irpef e la XVI legislatura: prospettive „de jure condendo“*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2006, pp. 137-162; G. FELICIANI, *Il finanziamento della Chiesa cattolica dopo gli accordi del 1984: principi ispiratori e attuazioni concrete*, in *Ius ecclesiae*, vol. 22, n. 1, 2010, pp. 41-49; G. TREMONTI, *L'otto per mille trent'anni dopo. Intervento all'incontro dell'Associazione Amici dei Quaderni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2015, pp. 231-234; V. TOZZI, *L'otto per mille e il suo „inventore“*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8 del 2015, pp. 1-16; G. BATURI, *Il finanziamento della Chiesa in*



finanziamento pubblico della Chiesa (ma delle confessioni religiose in generale) a segnalare, più di altre materie regolate per via pattizia, come la sottoscrizione dell'Accordo di Villa Madama tra Santa Sede e Repubblica Italiana abbia tracciato una marcata linea di confine tra ciò che era prima e ciò che sarebbe stato dopo. Lungi dal significare che nel periodo antecedente il ricordato Accordo di modifica del Concordato lateranense non esistessero modalità con le quali lo Stato provvedeva a sostenere le necessità economiche della Chiesa cattolica. Anzi, come lo stesso Autore<sup>6</sup> ha messo bene in luce, questa peculiare forma di attenzione nei confronti del fenomeno religioso (inizialmente solo cattolico), ha retto al separatismo ottocentesco, al regime concordatario e a quello dello Stato sociale vivendo tre differenti esperienze che non hanno mai del tutto annullato le forme di sussidio alla Chiesa.

Nei decenni precedenti alla riforma del 1984-1985, lo Stato italiano ha consolidato il tradizionale interesse per la vita ecclesiastica, nelle sue variegate sfumature, adottando un sistema di aiuti statali atto a garantire ai ministri di culto un reddito sufficiente e così indirettamente sopperire alle esigenze di culto della popolazione<sup>7</sup>. Questo schema, confermato con la stipula del Patti lateranensi (e del Concordato in particolare)<sup>8</sup> si basava essenzialmente sul così detto supplemento di congrua, un meccanismo legato al sistema beneficiale sul quale era retto il sostentamento del clero cattolico<sup>9</sup>. In linea con la previgente disciplina di diritto canonico, ogni ufficio ecclesiastico era titolare di un beneficio e cioè di una massa patrimoniale dotata di personalità giuridica il cui reddito assicurava al titolare i mezzi per il proprio sostentamento. Grazie all'autonomia della dotazione patrimoniale rispetto all'effettivo titolare, il modello aveva il pregio di mantenere una certa stabilità economica anche in caso di successione. Ma celava un aspetto spinoso legato alla disparità di trattamento economico generata dall'effettiva entità patrimoniale di ciascun beneficio da cui dipendeva il reddito beneficiale. È stato proprio

---

*Italia. Evoluzione e prospettiva ecclesiale*, in *Ius Ecclesiae*, vol. 30, n. 1, 2018, pp. 269-284; **G. MARCELLO**, *Aspetti critici del finanziamento delle confessioni religiose*, in *Politiche Sociali*, n. 2, 2024, pp. 341-357.

<sup>6</sup> **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit., p. 233.

<sup>7</sup> Sul punto ampiamente **P. CONSORTI**, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 30-43.

<sup>8</sup> Si ricorda il suo art. 30: "Lo Stato italiano [...] continuerà a supplire alle deficienze dei redditi dei benefici ecclesiastici con assegni da corrispondere in misura non inferiore al valore reale di quella stabilita dalle leggi attualmente in vigore: in considerazione di ciò, la gestione patrimoniale di detti benefici per quanto concerne gli atti e contratti eccedenti la semplice amministrazione, avrà luogo con intervento da parte dello Stato italiano, ed in caso di vacanza la consegna dei beni sarà fatta colla presenza di un rappresentante del Governo, redigendosi analogo verbale" (il testo è accessibile online al sito ufficiale della Santa Sede [www.vatican.va](http://www.vatican.va), al link web <https://bit.ly/3THPrDo>).

<sup>9</sup> La bibliografia in argomento è assai ampia. Per tutti cfr. **AA. VV.**, *Il sostentamento del clero: nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1993; **P. CONSORTI**, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, cit.; **V. DE PAOLIS**, **L. MISTÒ**, **D. MOGAVERO**, *Non per denaro. Il sostegno economico alla Chiesa*, Monti, Saronno, 2000; **N. FIORITA**, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003.



il bisogno di livellare le sperequazioni tra benefici ricchi e benefici poveri a spingere lo Stato, fin dai tempi dell'unificazione, a intervenire finanziariamente affinché il beneficio con il reddito inferiore a una soglia predefinita potesse giungere, proprio grazie al supplemento di congrua, a un livello sufficiente<sup>10</sup>.

Con lo sviluppo della società moderna il sistema beneficiale è andato in crisi rivelandosi inadatto a supportare il cambiamento.

È lo stesso Concilio Vaticano II a riflettere sul tema: superata una prima fase in cui il destino del sistema beneficiale pareva indirizzarsi verso una mera modifica, l'urgenza di adottare misure maggiormente efficienti che ovviassero alle conseguenze, anche di carattere etico-morale, derivanti dagli squilibri economici connessi ai benefici, ha convinto i Padri conciliari dell'opportunità di una effettiva sostituzione dello schema previgente in favore di nuove strategie, più coerenti ai valori ecclesiali e, al contempo, idonee ad agevolare le difficoltà gestionali sino ad allora riscontrate<sup>11</sup>.

Senza affrontare nel dettaglio la disciplina canonistica<sup>12</sup>, l'entrata in vigore del Codice di diritto canonico del 1983, che recepisce in buona sostanza le direttive conciliari in materia (contenute specialmente nel decreto *Presbyterorum ordinis*<sup>13</sup>), determina da un lato la soppressione dei benefici esistenti (can. 1272) e, dall'altro, l'istituzione di un organismo periferico attivo presso ogni diocesi incaricato di raccogliere beni e oblazioni per "il sostentamento dei chierici che svolgono il loro servizio a favore della diocesi" (can. 1274, § 1). Parallelamente viene programmata l'erezione, da parte della Conferenza Episcopale Italiana, di un istituto centrale preposto a provvedere alla previdenza sociale in favore del clero (can. 1274, § 2)<sup>14</sup>. Di rilievo anche la creazione di un fondo

---

<sup>10</sup> Per una ricostruzione vedi **P. BIANCHI**, *Il nuovo sistema di remunerazione del clero*, in *La rivista del clero italiano*, n. 4, 1985, pp. 266-276.

<sup>11</sup> In proposito cfr. **V. DE PAOLIS**, *Il sostentamento del clero nel Concilio e nel Codice*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, vol. II, n. 2, 1989, pp. 35-56; **ID.**, *Il sistema beneficiale e il suo superamento dal Concilio Vaticano II ai nostri giorni*, in **AA. VV.**, *Il sostentamento del clero: nella legislazione canonica e concordataria italiana*, cit., pp. 21-31; **F. FALCHI**, *Dal beneficio ecclesiastico alla massa comune dei beni nei dibattiti del Concilio Vaticano II*, in *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. CASIRAGHI, Vita e Pensiero, Milano, 1993, pp. 227-251; **A. NICORA**, *La riforma del sistema beneficiale. Intervento alla XXIV Assemblea generale della CEI (Roma, 22-26 ottobre 1985)*, in *Comunione e corresponsabilità. Diario di bordo del Sovvenire negli interventi del cardinale Attilio Nicora (1984-2003)*, a cura di M. MUOLO, Mediagraf, Padova, 2004<sup>2</sup>, pp. 23-48. Sul tema anche **P. CONSORTI**, *La remunerazione del clero*, cit., pp. 20-26.

<sup>12</sup> Cfr. per tutti **T. MARCHI**, *La remunerazione dei chierici nel nuovo codice*, in *Monitor Ecclesiasticus*, vol. 109, n. 1/2, 1984, pp. 187-195; **ID.**, *La remunerazione dei chierici nel nuovo Codice*, in **AA. VV.**, *Lo stato giuridico dei ministri sacri nel codice di diritto canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1983, pp. 187-195; **V. DE PAOLIS**, *Il sostentamento del clero*, cit., pp. 21-31.

<sup>13</sup> Rispetto al decreto si rinvia alle analisi di **V. DE PAOLIS**, *Il sostentamento del clero*, cit., pp. 44-46, e **G. CORBELLINI**, *Note sulla formazione del can. 1274 (e dei canoni 1275 e 1272) nel "Codex Iuris Canonici"*, in *Ius ecclesiae*, vol. 8, n. 2, 1986, pp. 465-570.

<sup>14</sup> Sulla natura e sulle funzioni di questi organismi v. **M. COLOMBO**, *L'istituto per il sostentamento del clero e problemi connessi*, in *Monitor Ecclesiasticus*, vol. 111, n. 1-2, 1986,





comune diocesano “con il quale i Vescovi possano soddisfare agli obblighi verso le altre persone che servono la Chiesa e andare incontro alle varie necessità della diocesi, e con il quale le diocesi più ricche possano anche aiutare le più povere” (can. 1274, § 3). In tutti gli aspetti regolamentati, l’assetto si fonda su una presa di coscienza già presente all’interno dei dibattiti conciliari, poi riportata anche nell’apparato codiciale: il sostentamento del clero deve incardinarsi nella missione della Chiesa ed essere rispettoso dei principi evangelici. Per questo è stato riconosciuto il diritto dei chierici a un’equa remunerazione (can. 281), adeguata alle loro condizioni e alla natura del loro ufficio e parametrata sulla necessità di condurre una vita semplice (can. 282)<sup>15</sup>.

Tra le molteplici ragioni che hanno guidato la riforma in questo settore, l’individuazione di una responsabilità spettante alla Chiesa (e non allo Stato) di provvedere alla remunerazione dei ministri di culto<sup>16</sup> è stata forse tra quelle più dirimenti, resa ancora più evidente dalla promulgazione della Costituzione italiana.

Sebbene il testo costituzionale non contenga una norma che affronti in maniera diretta la questione, è comunque possibile rintracciare in esso quelle basi essenziali che permettono di comprendere non solo come uno Stato affronti il tema del finanziamento (se finanziare, chi finanziare, come finanziare) ma anche come intenda strutturare i rapporti con le confessioni religiose, plasmare la sua idea di laicità e orientare la sua politica ecclesiastica<sup>17</sup>. Nel caso italiano, se la

---

pp. 87-108; **L. MISTÒ**, *Descrizione del sistema dal punto di vista strutturale*, in **V. DE PAOLIS**, **L. MISTÒ**, **D. MOGAVERO**, *Non per denaro*, cit., pp. 89-104; Ampiamente sul tema **P. CONSORTI**, *La remunerazione del clero*, cit., pp. 71-142; **N. FIORITA**, *Remunerazione e previdenza*, cit., pp. 74-112.

<sup>15</sup> Per un commento ai canoni citati si può fare riferimento al *Codice di diritto canonico e leggi complementari commentato*, a cura di J.I. ARRIETA, 8ª ed., Coletti a San Pietro, Roma, 2022, e al *Codice di diritto canonico commentato*, a cura della REDAZIONE DEI “QUADERNI DI DIRITTO ECCLESIALE”, Ancora, Milano, 2022<sup>6</sup>.

<sup>16</sup> Una consapevolezza peraltro avvertita dalla stessa Chiesa cattolica: **A. NICORA**, *Tratti caratteristici del nuovo sistema di sostentamento del clero. Qualche annotazione a partenza avvenuta*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, vol. II, n. 2, 1989, pp. 5-21. Dello stesso Autore cfr. *La riforma del sistema beneficiale. Intervento alla XXIV Assemblea generale della CEI (Roma, 22-26 ottobre 1985)*, cit.

<sup>17</sup> Non tutti gli Stati europei hanno preso le medesime decisioni a riguardo adottando soluzioni differenti (non finanziare, finanziare, oppure finanziare solo alcune confessioni religiose) e modelli altrettanto diversi (che oscillano tra la scelta di imporre una tassa ecclesiastica e quella di provvedere tramite sovvenzioni dirette che pesano sul bilancio dello Stato). In proposito vedi **C. CORRAL**, *Il sistema di sostentamento del clero in Spagna*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, vol. II, n. 1, 1989, pp. 82-85; **Ivi**, **K. RAINER HENNES**, *Breve sguardo al sistema di sostentamento del clero nella Repubblica Federale Tedesca*, pp. 86-89, e **G. MCKAY**, *Il sostentamento del clero nella Gran Bretagna*, pp. 90-94; **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit.; nello stesso volume cfr. i contributi di **R. ASTORRI**, *L’esperienza della Repubblica Federale Tedesca*, pp. 299-322, e **A.G. CHIZZONITI**, *L’esperienza spagnola*, pp. 323-354. Ampiamente sul tema cfr. **AA. VV.**, *Il finanziamento delle comunità religiose in Europa: modelli e prospettive*, fascicolo monografico della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2006; **I. PISTOLESI**, *I diversi modelli di finanziamento pubblico: uno sguardo d’insieme*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34, 2012, pp. 1-15; **V. PACILLO** (a cura di), *Il finanziamento pubblico delle Chiese: sguardi*



Costituzione ha certamente spinto verso un cambio di paradigma, non ha comunque compromesso l'idea che lo Stato strutturasse forme (più o meno dirette) di finanziamento pubblico, considerando questa modalità di partecipazione alla sfera religiosa come un compito da annoverare tra quelli che contribuiscono alla promozione della persona umana. Il riconoscimento del fenomeno religioso nella sua dimensione individuale e sociale appare il riflesso tangibile dell'evoluzione verso la formazione di uno Stato sociale<sup>18</sup> impegnato a intervenire attivamente per soddisfare i bisogni religiosi degli individui nel più ampio spettro del diritto di libertà religiosa<sup>19</sup>.

Se la Costituzione e il rinnovamento dell'ordinamento canonico hanno esercitato una certa influenza rispetto alla questione del finanziamento pubblico, l'opportunità di riforma si è concretamente palesata, come già ricordato, con la stipula dell'Accordo di Villa Madama. È noto che quest'ultimo indichi soltanto un pacchetto di principi generali la cui effettiva regolamentazione (in materia di enti e beni ecclesiastici e sostentamento del clero) è stata demandata a una Commissione paritetica italo-vaticana incaricata della formulazione di norme di dettaglio. Preludio al testo normativo una *Relazione di principi*, che consente di tratteggiare il senso e le finalità perseguite: equilibrare la disciplina relativa al sostentamento del clero alla nuova normativa canonica e rendere omogeneo il meccanismo del finanziamento tanto all'apparato costituzionale, quanto al senso e al contenuto dell'Accordo. Secondo la Commissione il sistema beneficiale era ormai da ritenersi un mero retaggio storico. Il nuovo impianto, modellato anche tenuto conto delle soluzioni adottate da altri Stati europei, avrebbe dovuto riconoscere il pieno rispetto delle scelte dei contribuenti, predisporre strumenti di autofinanziamento facilitato, finalizzare i flussi finanziari a scopi determinati e garantire un decoroso sostentamento del clero<sup>20</sup>.

Frutto di queste premesse è la legge n. 222 del 20 maggio 1985 che traccia due distinte modalità di finanziamento della Chiesa cattolica: le offerte deducibili e l'8xmille. La prima, entro limiti prefissati dalla stessa legge, consente di dedurre dal proprio reddito imponibile le erogazioni volontarie elargite a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero<sup>21</sup>. La seconda di destinare alla Chiesa cattolica una quota pari

---

*incrociati tra Svizzera ed Europa. Atti del convegno* (Lugano, 13-14 settembre 2012), EUPRESS FTL, Lugano, 2014.

<sup>18</sup> Cfr. R. ASTORRI, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose. Profili comparatistici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2006, pp. 3-25 (specialmente pp. 3-7); G. BATURI, *Il finanziamento della Chiesa*, cit., pp. 269-284 (specialmente pp. 269-271);

<sup>19</sup> Cfr. per tutti C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna, 1996, pp. 194-195.

<sup>20</sup> Sul punto vedi F. MARGIOTTA BROGLIO, *Riforma della legislazione concordataria sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico: i "principi" della Commissione paritetica Italia S. Sede*, in *Foro italiano*, vol. 107, n. 10, 1984, pp. 368-378 (la *Relazione* si legge alle pp. 369-378).

<sup>21</sup> Relativamente al meccanismo delle offerte deducibili si rimanda a L. MISTÒ, *Il sostegno economico*, cit., pp. 13-21; C. ELEFANTE, *L'„otto per mille“*, cit., pp. 55-58.



all'8xmille del gettito complessivo annuale IRPEF da convogliare a scopi/attività predeterminati. È proprio l'8xmille a rappresentare il fulcro del nuovo meccanismo, qualificandosi come "un sistema di autofinanziamento della Chiesa agevolato dallo Stato"<sup>22</sup> attraverso il quale le istanze avanzate dalla Commissione hanno trovato una concreta operatività, sia rispetto alla eliminazione di aiuti diretti, sia rispetto alla volontà di dare risalto alle libere scelte del fedele (*rectius*: del cittadino contribuente<sup>23</sup>) indotto, grazie alla semplicità di accesso del canale, a partecipare alla vita della comunità religiosa senza alcun incremento di imposta e senza alcuna adesione o dissociazione confessionale da parte dell'individuo<sup>24</sup>.

### 3 - Come funziona l'8xmille? Le aporie di un sistema tra punti di forza e punti di debolezza

Si è detto che il meccanismo permette al contribuente, in sede di dichiarazione annuale dei redditi, di decidere tramite apposita sottoscrizione di devolvere una parte del gettito fiscale complessivo a soggetti predeterminati e a scopi normativamente previsti.

Secondo il citato testo normativo, il contribuente può scegliere se riservare quella parte di gettito IRPEF alla Chiesa cattolica, chiamata a utilizzare le somme ricevute per fini specificatamente indicati: esigenze di culto, interventi caritativi e sostentamento del clero (art. 48)<sup>25</sup>. Ovvero se destinarla allo Stato

"per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e ai minori stranieri non accompagnati, conservazione di beni culturali e ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica" (art. 48).

---

<sup>22</sup> A. NICORA, *La riforma del sistema beneficiale. Intervento alla XXIV Assemblea generale della CEI (Roma, 22-26 ottobre 1985)*, cit., p. 28.

<sup>23</sup> Che non vi sia correlazione tra l'appartenenza confessionale e la scelta del contribuente è un dato consolidato, tanto dalla dottrina quanto dalla prassi. A questo proposito S. CARMIGNANI CARIDI (*L'otto per mille*, cit., pp. 145-146) ricorda, a titolo esemplificativo, la curiosa vicenda delle destinazioni alle Comunità Ebraiche, un successo che nei primi anni del 2000 ha "coinvolto un numero di cittadini quattro o cinque volte superiore al numero degli Ebrei in Italia", o ancora quello che ha visto un cospicuo numero di militanti anticlericali decidere a favore della Chiesa Valdese. Sul punto cfr. *ex multis* A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 162; G. BATURI, *Il finanziamento della Chiesa*, cit., p. 274.

<sup>24</sup> Eventualità, quest'ultima, che genera notevoli difficoltà *intra ecclesiae*. Uno dei casi emblematici è rappresentato dalla Germania in cui il sistema di finanziamento, fondandosi sull'imposizione di una tassa ecclesiastica, spinge a disconoscere la propria appartenenza confessionale per evitare il pagamento dell'imposta. Sul funzionamento del sistema tedesco vedi per tutti R. ASTORRI, *L'esperienza della Repubblica Federale Tedesca*, cit.

<sup>25</sup> Si vedranno le singole voci al paragrafo successivo.





La norma, proprio in relazione alle risorse di diretta gestione statale, è stata oggetto di un recente intervento normativo che ne ha modificato il contenuto. Con il d.l. n. 103 del 2023 è stato allargato il campo degli interventi al “recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche”. Per fare fronte a questa nuova necessità è stato parallelamente stabilito che la gestione delle quote provenienti dalle scelte inesprese vengano “utilizzate prioritariamente per il finanziamento di interventi straordinari relativi al recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche” in forza di istanze presentate dagli interessati e soggette a valutazione da una Commissione appositamente istituita (art. 7 della legge di conversione n. 137 del 2023)<sup>26</sup>.

Il medesimo decreto legge ha altresì mutato il testo dell’art. 47 che disciplina, come noto, la gestione e l’attribuzione delle quote ricevute. Era già stato previsto che a decorrere dall’anno 2019 il contribuente potesse, una volta preferito lo Stato, scegliere tra le cinque tipologie di intervento di cui all’articolo 2 del d.p.r. n. 76 del 1998<sup>27</sup>. La novità

---

<sup>26</sup> Non si può fare a meno di segnalare l’irritualità (se non la dubbia legittimità) della modifica (integrazione) di una norma pattizia (l’art. 48 della legge n. 222 del 1985) operata dal legislatore italiano senza il consenso dell’altra parte contraente. Se è vero che gli effetti dell’art. 7 della legge n. 137 del 2023 vanno a impattare esclusivamente sull’ordinamento italiano è comunque discutibile e quanto meno inopportuno che la parte statale effettui revisioni senza avviare le apposite procedure una disposizione che gode (secondo oramai dottrina unanime) di copertura costituzionale. A suo tempo, attenta dottrina (**M. PARISI**, *Il finanziamento pubblico (8x1000)*, in **G. MACRÌ**, **M. PARISI**, **V. TOZZI**, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 205) segnalava che «la prima parte dell’art. 48 dell’accordo concordatario vincola lo Stato, sul come spendere i propri soldi, in una legge non modificabile unilateralmente in maniera ordinaria». La problematica parrebbe riproporre questioni già presentatesi in passato, per esempio, in seguito a modifiche unilaterali da parte dello Stato intervenute in materia di riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici. La promulgazione della legge n. 13 del 1991, relativa a una limitazione delle competenze spettanti al Capo dello Stato, non ricomprendendo i decreti di riconoscimento degli enti nella lista degli atti emanabili dal Presidente della Repubblica di cui all’art. 1 aveva generato una discrepanza con quanto stabilito all’art. 1 della legge n. 222 del 1985. Lo spostamento di competenze a favore del Ministero dell’Interno fu, in quel caso, ritenuto dalla Santa Sede, come si legge nello scambio di note con il Governo del 1° luglio-27 ottobre 1998, una decisione “essenzialmente procedurale della disciplina concernente la forma dell’atto amministrativo di attribuzione della personalità giuridica civile”. La prassi che in quegli si era consolidata finì, così, con l’essere avallata (vedi, *ex multis*, **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea e legislazione italiana*, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2005, p. 285; **A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve*, cit., pp. 128-130).

Certamente, le circostanze non appaiono del tutto sovrapponibili: se la legge n. 13 del 1991 coinvolgeva direttamente anche la Parte ecclesiale, la legge n. 137 del 2023 finisce, come detto, con il riguardare (almeno “su carta”) solo la Parte statale. Che possano, tuttavia, escludersi riverberi indiretti non è altrettanto certo. Da un lato viene da chiedersi se lo Stato non possa di volta in volta utilizzare l’aggiunta di materie come mezzo per rendere più appetibile la sua offerta e, diversificandola da quella della Chiesa, aumentare la sfida competitiva. Dall’altro, sorge spontaneo domandarsi cosa succederebbe se anche la Chiesa decidesse (unilateralmente) di apportare cambiamenti al testo normativo.

<sup>27</sup> La norma ricalca la medesima tipologia di interventi di cui all’art. 48, legge n. 222



concerne, invero, la distribuzione delle scelte inesprese. La destinazione rimane proporzionata alle scelte espresse e (questa è la parte innovativa) “la quota a diretta gestione statale è ripartita tra gli interventi di cui all'articolo 48, secondo le finalità stabilite annualmente con deliberazione del Consiglio dei ministri o, in assenza, in proporzione alle scelte espresse”.

Diversamente dallo Stato, la Chiesa cattolica non conosce vincoli rispetto all'assegnazione delle risorse, concretamente affidata alla Conferenza Episcopale Italiana che decide del riparto in occasione dell'Assemblea generale, su proposta della Presidenza e sentito il Consiglio Permanente<sup>28</sup>. Un'unica limitazione si registra relativamente al dovere di rendicontazione che impegna la stessa CEI a comunicare come ogni anno siano stati gestiti i flussi finanziari ricevuti (art. 44)<sup>29</sup>, anche se tale obbligo, come osservato tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza, non parrebbe essere troppo stringente, considerando che la disciplina non contempla alcun potere ispettivo/sanzionatorio in capo alle autorità di Governo<sup>30</sup>.

---

del 1985. Il d.p.r. n. 76 del 1998 rappresenta un punto di riferimento per la gestione delle risorse economiche derivanti dall'8xmille di competenza dello Stato poiché contiene un Regolamento che ne detta criteri e procedure per l'utilizzazione. Più volte riformato nel tempo (si ricordano il d.p.r. n. 250 del 2002, il d.p.r. n. 82 del 2013 e d.l. n. 8 del 2017 convertito dalla legge n. 45 del 2017), il menzionato testo normativo non è l'unica fonte che influisce sulla regolamentazione dell'uso di tali fondi. Per esempio, con il decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio del 31 gennaio 2017 sono stati definiti alcuni criteri di valutazione delle richieste di attribuzione e ripartizione della quota gestita dallo Stato. Significativa in questa cornice anche la legge di stabilità 2014 (legge n. 207 del 2013) con cui le linee di intervento previste per via pattizia sono state integrate dall'aggiunta di “interventi straordinari di ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica” (art. 1, comma 206°): **A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve*, cit., pp. 168-169.

Regolamento a parte è interessante notare come questa operazione possa potenzialmente aumentare le firme a favore dello Stato: non solo il contribuente può scegliere a chi destinare le somme, bensì lo specifico scopo per le quali sono attribuite. Un ventaglio di facoltà che rende l'opzione statale certamente appetibile.

<sup>28</sup> Cfr. Delibera n. 57 del 21 settembre 1990. Sul punto **G. BATURI**, *Il finanziamento della Chiesa*, cit., p. 275. Vedi anche **L. SCALERA**, *Il ruolo della CEI in materia di sostentamento del clero: le principali attribuzioni*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1, 1992, pp. 913-929.

<sup>29</sup> È previsto, in particolare, che la CEI annualmente presenti un rendiconto al Ministero dell'Interno sull'effettivo impiego delle risorse avute nel precedente anno finanziario. Deve altresì condividere le medesime informazioni dando atto della quota ricevuta e degli scopi perseguiti attraverso il proprio Notiziario. Relativamente ai compiti della CEI cfr. **L. SCALERA**, *Il ruolo della CEI*, cit.; **L. MISTÒ**, *La conferenza episcopale italiana e il servizio per la promozione del sistema economico alla Chiesa*, in **V. DE PAOLIS**, **L. MISTÒ**, **D. MOGAVERO**, *Non per denaro*, cit., pp. 105-118.

<sup>30</sup> La carenza di controlli sui rendiconti è uno degli elementi sui quali la Corte dei conti ha rivolto la sua attenzione (si veda in particolare la Deliberazione del 19 novembre 2014, n. 16/2014/G, *Relazione Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef*): **M. PARISI**, *Interventi pubblici a sostegno del fenomeno religioso e rispetto della legalità costituzionale. Il sistema dell'otto per mille all'esame della Corte dei Conti*, in *Diritto e Religioni*, n. 1, 2015, pp. 156-178; **C. ELEFANTE**, *Il sistema dell'otto per mille al vaglio della Corte dei*



Ma tornando alle scelte del contribuente, non si può omettere che la stipula delle intese *ex art. 8, terzo comma, Cost.*, tra lo Stato e alcune confessioni religiose diverse dalla cattolica ha esteso la possibilità di usufruire del finanziamento ad altri beneficiari allargando così la platea dei destinatari<sup>31</sup>.

E, rimanendo in tema, non può parallelamente non farsi menzione di una ulteriore e alquanto controversa opzione, quella di non scegliere. Invero, a costituire oggetto di discussione non è la preferenza del singolo, lasciato pienamente libero nella determinazione, quanto la soluzione adottata dalla legge n. 222 per ripartire comunque le risorse economiche: “in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse” (art. 46). Si utilizza, a tale proposito, l’espressione “democrazia fiscale” in ragione della sovrapponibilità della regola con lo schema usato per le votazioni politiche.

“Come in base alla legge elettorale sono eletti solo i candidati votati dagli elettori e l’astensione non conta [...] così il mancato esercizio dell’opzione attributiva della quota dell’otto per mille da parte del contribuente nella conseguenze sull’attribuzione dell’intera quota ai soggetti opzionati”<sup>32</sup>.

È, questo, senza dubbio uno degli aspetti maggiormente complessi dell’apparato finanziario legato all’8xmille. Negli anni non sono mancate critiche rispetto a un criterio di assegnazione che parrebbe compromettere la volontarietà del contribuente il quale, non scegliendo, potrebbe rifiutare il maccassimo, o, più semplicemente, non volervi prendere parte. Lungo questa direzione, oltre alla necessità di rendere il contribuente maggiormente informato sul punto<sup>33</sup>, si sono fatte strada

---

*Conti: prime valutazioni e spunti ricostruttivi*, in *Diritto e Religioni*, n. 2, 2015, pp. 231-242; **M. CROCE**, *La Corte dei conti all’assalto dell’8 per mille*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 1, 2015, pp. 172-175.

<sup>31</sup> Non tutte le confessioni religiose hanno aderito al sistema dell’8xmille. Se per alcune il finanziamento pubblico ha forse rappresentato lo stimolo ad avanzare richieste di intesa, altre, hanno rifiutato questa forma di sostegno economico. Invero il solo e unico caso è quello della Chiesa Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni che continua ad autofinanziarsi con le sole oblazioni dei propri aderenti. Altre confessioni religiose hanno nel tempo mutato la loro posizione: la Tavola Valdese, tra le prime a chiudere un’intesa con lo Stato (approvata con legge n. 449 del 1984), ha inizialmente respinto la propria partecipazione all’8xmille per rientrarvi solo nove anni dopo (vedi art. 3 della legge n. 409 del 1993 che integra la precedente intesa). In linea generale le aree di intervento cui sono destinati i fondi derivanti dall’8xmille spaziano dalle esigenze di culto, alla beneficenza, dagli scopi missionari, al sostentamento del clero: **A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve*, cit., pp. 164-168. Relativamente al sostegno finanziario in favore delle confessioni religiose diverse dalla Cattolica si rimanda a **G. LONG, V. DI PORTO**, *Dall’eccezione alla regola: le confessioni non cattoliche e l’otto per mille dell’Irpef*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 1998, pp. 41-82. Più di recente **C. ELEFANTE**, *L’otto per mille*, cit., pp. 79-88.

<sup>32</sup> **V. TOZZI**, *L’otto per mille*, cit., p. 6.

<sup>33</sup> È la stessa Corte dei conti a sottolinearlo nella già citata deliberazione del 2014 nella quale la magistratura avanza l’ipotesi che il contribuente potrebbe essere indotto a ritenere che solo con una scelta esplicita i fondi vengano effettivamente assegnati (pp.



soluzioni alternative a quella adottata dalla legge n. 222, essenzialmente fondate sull'opportunità di inglobare le risorse riferite alle scelte inesprese nel bilancio dello Stato, ovvero nel capitolo finalizzato a scopi sociali/umanitari di diretta gestione statale. In tale perimetro si collocano il disegno di legge n. 3482 esibito in Senato nel giugno del 2005<sup>34</sup> e la proposta di *referendum* abrogativo dell'art. 46 presentato alla cancelleria della Corte Suprema di Cassazione nell'aprile del 2013<sup>35</sup>, entrambi diretti a far confluire le somme in oggetto nelle casse statali. Si tratta, invero, di una questione non meramente teorica, ma dalle forti ricadute pratiche se si considera che nell'ultimo periodo i beneficiari hanno ricevuto più denaro dalla quota derivante dalle scelte inesprese anziché da quelle espresse<sup>36</sup>.

Tali problematiche non sono le sole ad aver generato dubbi sulla tenuta del sistema. Guardando alla letteratura giuridica che nel corso degli anni ha affrontato la materia è possibile identificare diversi nodi tematici, alcuni dei quali evidenziati nel solco delle numerose pronunce della Corte dei conti che a più riprese si è soffermata sullo schema di gestione dei fondi derivanti dall'8xmille (nel 2014, nel 2015, nel 2016 e nel 2018)<sup>37</sup>.

Tra le opacità riscontrate dalla dottrina meritano di essere ricordate le critiche mosse rispetto alla compromissione del principio pluralista. A questo proposito Fiorita descriveva la legge n. 222 come "una normativa di (apparente) successo"<sup>38</sup>: l'apertura del meccanismo alle minoranze, peraltro inizialmente vincolate a partecipare al finanziamento con riferimento alla residua quota dello Stato, non si è rivelato sufficiente a garantire la promozione della libertà religiosa e del pluralismo se si considera che l'8xmille, figlio di una disciplina di derivazione bilaterale, esclude tutte le confessioni religiose prive di

---

19-20.

<sup>34</sup> In proposito si rinvia a **S. CARMIGNANI CARIDI**, *L'otto per mille*, cit., pp. 148-150.

<sup>35</sup> In argomento ampiamente **F. ALICINO**, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2013, pp. 1-35, ripubblicato anche in *Diritto e Religioni*, n. 2, 2013, pp. 47-77.

<sup>36</sup> Chiarificano il punto le tabelle proposte da **G. MARCELLO**, *Aspetti critici*, cit., pp. 341-358.

<sup>37</sup> Cfr. **S. DOMANIELLO, J. PASQUALI CERIOLI**, *Aporie e opacità dell'otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5, 2020, pp. 1-32.

<sup>38</sup> **N. FIORITA**, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni religiose*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMANIELLO, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 75-86 (la citazione è a p. 80). In proposito anche **N. COLAIANNI**, *Per un diritto di libertà religiosa costituzionalmente orientato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2007, pp. 1-18, che riferendosi al trattamento tributario e al sostegno finanziario individua nell'aver assicurato l'accesso solamente alle confessioni religiose in possesso di un accordo con lo Stato una forma di discriminazione indiretta. Entrambi gli Autori peraltro convergono nell'estendere il meccanismo a tutte quelle organizzazioni attive in campo sociale, assistenziale e umanitario.



intesa. L'Autore è stato selettivo nel rilevare la crisi di un sistema che non è riuscito a raggiungere gli scopi prefissati rendendo ancora indispensabile l'intervento dello Stato in più campi di azione, considerando che l'8xmille non ha eliminato altre forme di sovvenzioni.

Su questo<sup>39</sup> e altri fronti sono avanzate le valutazioni proposte dalla magistratura contabile, accolte più o meno positivamente dalla dottrina. Oltre alla già citata censura della soluzione inerente alle scelte inesprese e alle perplessità in merito all'assenza di verifiche circa l'uso delle risorse, la Corte dei conti ha, in estrema sintesi, posto in evidenza l'ingente somma attribuita alle confessioni religiose, il rafforzamento economico della Chiesa italiana derivante dall'8xmille (anche determinato dall'impatto dell'uso massivo di campagne pubblicitarie); la scarsa trasparenza sulle modalità di erogazione dei fondi; la mancanza di interesse dello Stato nella gestione delle quote assegnategli<sup>40</sup>.

A distanza di sei anni dall'ultima deliberazione sorge spontaneo chiedersi se e cosa sia cambiato, soprattutto rispetto ad alcune delle argomentazioni avanzate.

Tralasciando le scelte inesprese, la prima tendenza a dover essere evidenziata è che la Chiesa cattolica ha mantenuto una posizione dominante rispetto agli altri beneficiari: benché lontana dal successo raggiunto nel 2004, anno in cui quasi il 90% dei contribuenti decise di destinarle l'8xmille, la percentuale di chi ancora opta per questo beneficiario rimane alta aggirandosi intorno al 65-85%, con un parallelo lieve incremento a favore dello Stato<sup>41</sup>. A cosa è dovuto questo *trend* e quale impatto ha sul sistema del finanziamento previsto dalla legge di derivazione pattizia? Per provare a rispondere a queste domande, è indispensabile capire in quale direzione si muovono oggi le scelte della CEI in sede di assegnazione e, conseguentemente, di utilizzazione dei fondi 8xmille. E parallelamente interrogarsi sul ruolo che gioca oggi la pubblicità, intesa nel senso più ampio del termine: pubblicità/accessibilità della rendicontazione grazie alla creazione di appositi siti web; pubblicità/presenza sui social media maggiormente utilizzati; pubblicità/campagne pubblicitarie trasmesse da oltre 30 anni con l'uso di "vecchi media" (radio e televisione) e più recentemente di "nuovi media" (YouTube e altre piattaforme digitali).

---

<sup>39</sup> Cfr. la Deliberazione n. 16/2014/G, p. 77. La Corte fa riferimento, in particolare, a "un pluralismo confessionale imperfetto, in cui il ricorso alla bilateralità pattizia permetta l'affermazione di uno status privilegiato".

<sup>40</sup> Per una trattazione approfondita vedi **C. ELEFANTE**, *L'„otto per mille“*, cit., pp. 97-162. Una sintesi anche in **G. MARCELLO**, *Aspetti critici*, cit. Specificatamente sulla Deliberazione del 26 ottobre 2025, n. 8/2015/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*, vedi **G. CASUSCELLI**, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 39 del 2015, pp. 1-45.

<sup>41</sup> È indicativo il grafico a barre disponibile al già citato sito internet del MEF (<https://bit.ly/4gvld02>).





#### 4 - “Dati alla mano”: la rendicontazione della CEI 2023

Rispetto alla prima questione (come sono impegnate le risorse oggi) un chiarimento può essere fatto guardando all’ultima rendicontazione della CEI riferita all’anno 2023 recentemente pubblicata al sito internet [www.8xmille.it](http://www.8xmille.it). Si è detto che la legge n. 222 prevede che i fondi siano indirizzati alle esigenze di culto della popolazione, al sostentamento del clero e agli interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo. Resta da verificare come concretamente è stata distribuita e impegnata la cifra assegnata per il 2023 (pari a 1.002.916.591 di euro).

Nella prima categoria sono inglobate differenti tipologie di interventi, tutti ascrivibili alla missione evangelizzatrice della Chiesa, con riflessi sulla comunità e sui territori. Le quote destinate a questo capitolo sono utilizzate per interventi di culto e pastorale delle diocesi allo scopo di sostenere l’esercizio del culto e la cura delle anime, supportare le attività pastorali, contribuire alla formazione del clero e dei religiosi, per scopi missionari, per la catechesi e l’educazione cristiana<sup>42</sup>. Vi rientrano tutte quelle operazioni connesse all’edilizia di culto (manutenzione e/o costruzione di nuove strutture religiose, specialmente di natura parrocchiale e interparrocchiale) e ai beni culturali (conservazione, tutela e promozione). Vengono convogliate nella medesima voce le risorse da destinare al Fondo per la catechesi e l’educazione cristiana, ai Tribunali ecclesiastici e a iniziative di rilievo nazionale (come, ad esempio, attività di formazione dei giovani lavoratori, di promozione pastorale dei detenuti e così via). Nell’anno 2023 il 35,3% delle risorse economiche disponibili è stato complessivamente destinato a questo capitolo per un totale di 352.427.000 di euro di cui il 15,8% diretto al culto e alla pastorale, il 10,9% all’edilizia di culto e ai beni culturali e il restante 8,6% alle così dette altre esigenze. Nel settore “interventi di culto e pastorale” la rendicontazione consolida una certa tendenza nelle scelte della CEI, rafforzatasi soprattutto negli ultimi tre anni in cui è stata assegnata sempre la medesima cifra di 158.000.000 di euro (sebbene di poco si è alzata tenuto conto dei 156.000.000 attribuiti dall’anno 2009 all’anno 2019). Lo stesso non può dirsi per le restanti sottocategorie. L’“edilizia di culto e i beni culturali” ha “conosciuto tempi migliori”: se nel periodo 2003-2014 la somma indirizzata a tali scopi oscillava tra i 180.000.000 e i 190.000.000, nel 2022-2023 si è giunti a una delle cifre più basse (109.000.000 di euro).

---

<sup>42</sup> Attività coincidenti con quelle di religione e di culto svolte dagli enti ecclesiastici ai sensi dell’art. 16, lettera a), della medesima legge 222 del 1985. Come segnalato da **G. BATURI** (*Il finanziamento della Chiesa*, cit., p. 276) nella *Circolare n. 20* del 9 ottobre 1990 il Comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici della CEI, anche per orientare la ripartizione delle somme in sede diocesana, ha valutato l’art. 16, lettera a) come un criterio sicuro per interpretare nel modo corretto le esigenze di culto.



Alle altre voci è, invece, stata assegnata una somma di 85.000.000 di euro<sup>43</sup>.

Il capitolo connesso agli interventi di carità fa riferimento alle azioni realizzate nelle Diocesi (per fare fronte a situazioni di povertà materiale e spirituale) e nel mondo (al fine di promuovere integralmente la persona umana e le comunità nei Paesi in via di sviluppo). A queste si aggiungono ulteriori iniziative di rilievo nazionale con progetti che spaziano dall'abitare (accoglienza, comunità housing), al sostenere (cibo, mense, empori), al curare (educazione sanitaria, attività socio-sanitarie) e così via. Il 24,3% della quota ricevuta (243.000.000 di euro) è stata così ripartita: il 15% per la "carità alle diocesi", l'8% "per gli interventi caritativi nel mondo" e l'1,3% per le "iniziative di rilievo nazionale". Dal 2017 le risorse assegnate per le attività caritative a livello diocesano si sono assestate alla cifra di 150.000.000 di euro, mentre quelle destinate alle medesime attività promosse, però, su scala globale hanno raggiunto gli 80.000.000 di euro nel biennio 2022-2023. Per le "esigenze di livello nazionale" i dati sono altalenanti: si passa dai 65.000.000 di euro del biennio 2019-2020 ai 13.000.000 di euro del 2023 (cifra più bassa degli ultimi 20 anni)<sup>44</sup>.

Spostandosi alla "voce madre", quella per cui tutto il sistema è stato eretto, si può notare come il sostentamento del clero costituisca ancora la principale destinazione dei fondi con i suoi 403.000.000 (il 40,4% del totale), una cifra che, tuttavia, non si discosta in maniera così netta da quella attribuita alle esigenze di culto. Guardando alla rendicontazione di un settore che non necessita di ulteriori spiegazioni descrittive, si evincono le proiezioni relative a tutti i fondi impegnati nel fronteggiare questa necessità. L'8xmille copre il 91% del bisogno totale, mentre il restante 9% è suddiviso tra gli apporti degli istituti diocesani (5,9%), le erogazioni liberali (1,9%) e altre liberalità e lasciti (1,2%)<sup>45</sup>.

Insomma, come ogni anno la Conferenza Episcopale Italiana ha provveduto ad adempiere agli obblighi di cui agli artt. 44 e 47 della legge n. 222 del 1985. Facendolo ha nel tempo e progressivamente fornito un rendiconto sempre più preciso e dettagliato<sup>46</sup>, spinto certamente dalle

---

<sup>43</sup> Per una descrizione dettagliata si rinvia a quanto riportato nell'ultimo resoconto annuale della CEI pubblicato online al sito web dedicato: [www.8xmille.it](http://www.8xmille.it) (sezione dedicata alla rendicontazione, voce "esigenze di culto e pastorale").

<sup>44</sup> Per approfondire si rimanda alla rendicontazione, sezione "interventi caritativi".

<sup>45</sup> Ancora sul punto vedi la rendicontazione relativamente al capitolo "sostentamento del clero".

<sup>46</sup> Si può prendere visione delle rendicontazioni (dal 1987 al 2016 al sito internet dell'Ufficio nazionale per i problemi giuridici della CEI al link <https://giuridico.chiesacattolica.it/rendiconti-8-x-1000/>). Per il periodo successivo si può fare riferimento al sito internet [www.8xmille.it](http://www.8xmille.it). Negli ultimi anni, del resto, sono stati plurimi i cambiamenti adottati dalla CEI in materia. Si segnala, ad esempio, la predisposizione nel 2016 di nuove modalità di erogazione e rendicontazione delle somme 8xmille di competenza di ciascuna Diocesi preposte a rendere sempre più dettagliata e trasparente la richiesta di assegnazione e la verifica dei risultati. O ancora, in materia di beni culturali ed edilizia di culto, l'emanazione nel 2017 di nuove disposizioni concernenti la concessione di contributi e la parallela approvazione di



esigenze di trasparenza e *accountability* sulle quali le deliberazioni della Corte dei conti hanno, in più occasioni, fatto leva. Ma si potrebbe ipotizzare che si stia indirizzata anche da ulteriori necessità delle quali la Chiesa ha deciso di tenere conto: la fidelizzazione del cliente (*rectius*: del contribuente). Nel settore del marketing, con l'espressione *customer loyalty* si intende fare essenzialmente riferimento a misure comportamentali:

"These measures include proportion of purchase (Cunningham, 1966), probability of purchase (Farley, 1964; Massey, Montgomery, & Morrison, 1970), probability of product repurchase (Lipstein, 1959; Kuehn, 1962), purchase frequency (Brody & Cunningham, 1968), repeat purchase behavior (Brown, 1952), purchase sequence (Kahn, Kalwani, & Morrison, 1986), and multiple aspects of purchase behavior (Ehrenberg, 1988; DuWors & Haines, 1990)"<sup>47</sup>.

Certamente nel caso dell'8xmille alcune delle sfaccettature richiamate sono, per così dire forzate (come la frequenza), altre risultano plasmabili alle circostanze in oggetto (le probabilità di donazione nei confronti della Chiesa, la reiterazione nella scelta del medesimo beneficiario). Il parallelismo che, in prima battuta potrebbe apparire azzardato, è forse più comprensibile se si guarda alle ricerche attualmente condotte nel settore del No profit al quale certamente le confessioni religiose non sono sovrapponibili per natura e finalità, talvolta, tuttavia, affini nella realizzazione di determinate attività benefiche<sup>48</sup>.

Che si possa più o meno propriamente parlare di fidelizzazione del contribuente è un aspetto su cui non si indagherà in questa sede. La similitudine proposta (che vuole essere più che altro una provocazione) apre tuttavia a un tema sul quale è invece opportuno soffermarsi: quello relativo alla pubblicità. Come è noto la Chiesa cattolica da oltre trent'anni investe le proprie risorse sull'utilizzo di campagne pubblicitarie volte a sollecitare il contribuente a destinarle l'8xmille. Individuando ogni anno un *claim* diverso è stato tratteggiato un percorso comunicativo ben strutturato<sup>49</sup>, culminato nella campagna 2024 totalmente incentrata sui

---

nuovi criteri di orientamento. Sono solo alcune delle più recenti iniziative che segnalano come l'attenzione, anche all'interno della Chiesa cattolica, si sia affinata e orientata verso una sempre maggiore trasparenza.

<sup>47</sup> V. KUMAR, D. SHAH, *Building and sustaining profitable customer loyalty for the 21st century*, in *Journal of retailing*, vol. 80, n. 4, pp. 317-329.

<sup>48</sup> Se ne citano alcuni: S. BOENIGK, B. HELMIG, *Why Do Donors Donate? Examining the Effects of Organizational Identification and Identity Salience on the Relationships among Satisfaction, Loyalty, and Donation Behavior*, in *Journal of Service Research*, vol. 16, n. 4, 2013, pp. 533-548; G.H. MIDDLETON, H.T. LEE, *Non-profit organization's innovative donor management-the identification of salient factors that drive donor loyalty*, in *Asia Pacific Journal of Innovation and Entrepreneurship*, vol. 14, n. 1, 2020, pp. 93-106; L.C. SILVA, E.W. MAINARDES, A.M.C. TEIXEIRA et al., *Brand orientation of nonprofit organizations and its relationship with the attitude toward charity and donation intention*, in *Int Rev Public Nonprofit Mark*, n. 17, 2020, pp. 353-373.

<sup>49</sup> Tale cammino è reso nelle immagini richiamate dal regista creativo Stefano Maria Palombi in un'intervista rilasciata nel 2019 in occasione dei trent'anni dal primo spot



territori (le periferie, nel linguaggio magisteriale) per raccontare, in linea con il pensiero pontificio<sup>50</sup>, “di una Chiesa in uscita costantemente al fianco dei più fragili”<sup>51</sup>.

La tematica relativa alle intersezioni tra pubblicità, diritto e religioni non è del tutto inesplorata dai giuristi<sup>52</sup>. Alcuni elementi devono essere ripercorsi, altri devono essere tratteggiati mantenendo l'8xmille come punto focale. La questione è, del resto, tutt'altro che priva di risvolti giuridici, basti pensare a come il ricorso alle campagne pubblicitarie abbia più volte suscitato l'interesse della Corte dei conti che ha analizzato l'argomento<sup>53</sup>.

## 5 - Diritto, religioni e pubblicità

Prima di entrare nel vivo della questione è bene ricordare che il binomio diritto-pubblicità nell'ordinamento giuridico italiano si declina nella previsione di norme di diritto pubblico (penali, amministrative, leggi

---

(accessibile online al sito internet ufficiale della CEI [www.chiesacattolica.it](http://www.chiesacattolica.it), al link <https://bit.ly/4eE326C>).

<sup>50</sup> Così come presentata nell'Esortazione apostolica *Evangelii Gaudium*, 24 novembre 2013 (per prendere visione del testo si segua il link <https://bit.ly/3zPxCcp>)

<sup>51</sup> Come si legge nelle news del 12 aprile 2024 della CEI (reperibile seguendo il link <https://bit.ly/4gJnKnN>).

<sup>52</sup> Sin da ora vedi **C. CARDIA**, *Confessioni religiose e RAI-TV (Considerazioni preliminari)*, in **AA. VV.**, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Atti del 2° Convegno nazionale di diritto ecclesiastico* (Siena, 27-29 novembre 1980), Giuffrè, Milano, 1991, pp. 158-166; **P. LO IACONO**, *La rilevanza dei simboli religiosi nel campo economico e commerciale: il marchio e la pubblicità (traendo spunto dagli accordi spagnoli con ebrei e islamici)*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1, 1997, pp.152-222. Più di recente **F. LA CAMERA**, *Religione e pubblicità commerciale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2009, pp. 989-1031; **A. LICASTRO**, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore dei “media”*, nel volume a cura di S. DOMIANELLO, *Diritto e religione in Italia*, cit., pp. 87-98; **M. TOSCANO**, *L'ordinamento radiotelevisivo e la comunicazione religiosa*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, 5<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2015, pp. 433-446; dello stesso Autore *Comunicazione commerciale e religione: la rilevanza primaria dell'interesse economico nell'ordinamento autodisciplinare*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2020, pp. 553-566; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018 (specialmente p. 105 e ss.); **M. CIRAVEGNA**, *Un “segugio” all'Ultima Cena: i riferimenti religiosi nella comunicazione commerciale al vaglio dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del, 2023, pp. 1-24.

<sup>53</sup> In particolare, la Corte dei conti si è soffermata tanto sull'esigenza di trovare e mantenere un bilanciamento tra i costi sostenuti per la realizzazione delle campagne pubblicitarie e il compimento le finalità prefissate (delib. n. 8/2015/G, p. 24), quanto sulla assenza “di iniziative promozionali, da parte dello Stato, circa le proprie attività, risultando l'unico competitore che non sensibilizza l'opinione pubblica sulle proprie iniziative”; silenzio che parrebbe avere effettive ricadute sulla scelta fatta dal contribuente (delib. n. 8/2015/G, p. 31). Interessante sotto questo punto di vista anche il prospetto delle risorse impiegate dalle confessioni religiose (Chiesa cattolica, Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, Chiesa evangelica valdese, Chiesa evangelica luterana) per l'acquisto di spazi pubblicitari in Rai dal 1998 al 2013 (entra nel merito la deliberazione del 2014, cfr. pp. 30-31).



speciali) e norme di diritto privato, formando un articolato complesso di disposizioni da inquadrare alla luce dell'art. 21 Cost. In parallelo, è stata strutturata una serie di direttive di natura autodisciplinare, operative per i soggetti che gravitano attorno al mondo della pubblicità, finalizzate a regolamentare la pubblicità commerciale e valide per chi ha deciso di aderirvi. Frutto di questa autoregolamentazione è il Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale adottato dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria (IAP)<sup>54</sup> il 2 maggio 1966 e giunto il 1° giugno 2023 alla sua settantesima edizione<sup>55</sup>.

In questo variegato *corpus* normativo è possibile rintracciare una prima definizione giuridica di "pubblicità" nel d.lgs. n. 74 del 1992 (oggi abrogato a favore del d.lgs. n. 206 del 2005 "*Codice del consumo*") con il quale si effettua un cambio di passo modificando qualcosa che tutti potevano comprendere in qualcosa dai contorni normativamente definiti:

"qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o di servizi" (art. 2, lett. a)<sup>56</sup>.

Non si discosta la nozione proposta dal Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale che utilizza la più ampia espressione

"comunicazione commerciale audiovisiva" per indicare "la pubblicità e ogni altra forma di comunicazione, anche istituzionale, diretta a promuovere la vendita di beni o servizi quali che siano le modalità utilizzate, nonché le orme di comunicazione disciplinate dal titolo VI"

(vale a dire gli *Appelli al pubblico*). Dello stesso tenore anche la definizione di cui al Testo unico dei servizi di media audiovisivi che fa riferimento a

"immagini, siano esse sonore o non, destinate a promuovere, direttamente o indirettamente, i beni, i servizi o l'immagine di una persona fisica o giuridica che esercita un'attività economica e comprendenti, tra l'altro, la pubblicità televisiva, la sponsorizzazione, la telepromozione, la televendita e l'inserimento di prodotti, inserite o di accompagnamento in un programma o in un video generato dall'utente dietro pagamento o altro compenso o a fini di autopromozione" (art. 3, lett. oo)<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Il cui testo è accessibile online al sito internet dell'IAP (si segua il link <https://www.iap.it/codice-e-altre-fonti/il-codice/>). Per un approfondimento circa la natura della disciplina, le autorità preposte alla vigilanza della sua osservazione e il rapporto con la normativa statale si rinvia a G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Diritto della Pubblicità. Tutele e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 3-10.

<sup>55</sup> A riguardo si veda G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Diritto della Pubblicità*, cit., pp. 1-40.

<sup>56</sup> F. LA CAMERA, *Religione e pubblicità*, cit., pp. 989-991.

<sup>57</sup> Degne di nota anche le definizioni di "pubblicità televisiva" ("ogni forma di messaggio televisivo trasmesso dietro pagamento o altro compenso, ovvero a fini di autopromozione, da un'impresa pubblica o privata o da una persona fisica nell'ambito





Se quelle indicate dalle tre norme possono considerarsi finalità dirette (promuovere la vendita di beni o servizi), non si può fare a meno di identificare fini, per così dire, indiretti e cioè esercitare un'opera di persuasione sul consumatore che lo orienti a effettuare una scelta, anziché un'altra facendo leva tanto sulla sfera razionale, quanto sulla sfera emotiva che spesso non manca di coinvolgere i sentimenti umani, compreso quello religioso<sup>58</sup>.

Una prima modalità in cui la relazione tra pubblicità, diritto e fenomeno religioso si manifesta appare proprio quest'ultima: l'impiego di simboli religiosi da parte di un'impresa che strumentalizzando immagini evocative (l'aldilà, la natività, l'ultima cena, personaggi in abito talare e così via) utilizzano il sentire religioso per ottenere consensi<sup>59</sup>. Entro questi parametri scattano le forme di tutela previste dall'ordinamento preposte a evitare l'offesa al sentimento religioso e che possono essere rintracciate sia nel già citato Testo unico dei servizi di media audiovisivi, sia nel Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale<sup>60</sup>. Il primo, entrato in vigore tramite d.lgs. n. 117 del 2005 in una versione che comprendeva anche i mezzi radiofonici (*Testo unico dei servizi di media audiovisivi*) è stato più volte riformato nel tempo. Le ultime modifiche sono avvenute con il d.lgs. n. 208 del 2021 che attua la direttiva (UE) 2018/1808 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, e con il d.lgs. n. 50 del 2024 contenente alcune disposizioni correttive e integrative del Testo Unico.

Quest'ultimo fornisce una protezione diversificata del fenomeno religioso garantendo una tutela che spazia dall'apertura alle diverse opinioni/tendenze (tra le altre) religiose (art. 4), alle limitazioni che l'Autorità garante della comunicazione può imporre nel caso in cui la

---

di un'attività commerciale, industriale, artigiana o di una libera professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro pagamento, di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni", art. 3, lett. pp) e di "spot pubblicitario" ("una forma di pubblicità televisiva a contenuto predeterminato, trasmessa dalle emittenti radiofoniche e televisive, sia analogiche che digitali", art. 3, lett. qq). Per approfondimenti sulla nozione di pubblicità cfr. G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Diritto della Pubblicità*, cit., pp. 11-13.

<sup>58</sup> Ampiamente sul tema C. NARDELLA, *La migrazione dei simboli. Pubblicità e religione*, Guerini scientifica, Milano, 2015; T. SHEFFIELD, *The Religious Dimensions of Advertising*, Palgrave Macmillan, New York, 2006. Interessanti spunti di riflessione anche al vol. 50, n. 4, 2021 della rivista *Journal of Advertising* interamente dedicato al tema *Religion, Spirituality, And Advertising*. Si segnala anche il recente volume a cura di V. MONTIERI, *La manipolazione del sacro. L'immagine religiosa nel mondo della comunicazione*, Mimesis, Milano, 2021. Si possono cogliere delle sfumature differenti nell'opera monografica di M. EINSTEIN, *Il business della fede. Marketing e religione*, Odoya, Bologna, 2008.

<sup>59</sup> In argomento P. LO IACONO, *La rilevanza dei simboli religiosi*, cit.; più di recente M. CIRAVEGNA, *Un "segugio" all'Ultima Cena*, cit.

<sup>60</sup> D'ora in poi anche semplicemente Testo Unico e Codice di Autodisciplina.



trasmissione di programmi televisivi (art. 7), o video generati dagli utenti (art. 41) incitino odio o violenza a danno di un gruppo religioso; dal divieto di interruzioni pubblicitarie durante la trasmissione di funzioni religiose (art. 44), al divieto di inserimento di loghi di sponsorizzazione (art. 46) o di prodotti (art. 48) nel corso di programmi religiosi. Senza dimenticare possibilità di accesso alla programmazione da parte delle confessioni religiose (art. 59). Norma centrale (per il tema trattato) è però l'art. 43 secondo il quale "le comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana" non possono né comportare, né promuovere discriminazioni fondate (tra gli altri) sulla religione.

Anche il Codice di Autodisciplina struttura una forma di protezione al suo art. 10 *Convinzioni morali, civili, religiose e dignità della persona*:

"La comunicazione commerciale non deve offendere le convinzioni morali, civili e religiose. Essa deve rispettare la dignità della persona in tutte le sue forme ed espressioni e deve evitare ogni forma di discriminazione, compresa quella di genere".

La disposizione è stata, peraltro, oggetto di alcune pronunce dell'organo giudicante dell'IAP che ha meglio definito i contorni della tutela volta a preservare tanto il consumatore, quanto il prestigio dell'istituzione pubblicitaria<sup>61</sup>.

Gli incroci di cui si parlava possono, però, portare lungo una strada differente ma parallela. Si è accennato al fatto che le confessioni religiose sono tra i soggetti ammessi alla programmazione, garanzia prevista non solo Testo Unico, ma dalla più vecchia legge n. 103 del 1975 "Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva" che in un'ottica di pluralismo riserva alle confessioni religiose una porzione di programmazione televisiva e radiofonica<sup>62</sup>.

Una modalità attraverso la quale si struttura questa forma di presenza delle confessioni religiose e si plasma l'intreccio tra religioni, pubblicità e diritto è quello della pubblicità religiosa. Questa rappresenta una via attraverso la quale le confessioni religiose effettuano attività di proselitismo realizzando una delle facoltà riconosciute dall'art. 19 Cost. in maniera sinergica con il diritto di cui all'art. 21 Cost<sup>63</sup>. Ci si trova in questa ipotesi ogni qualvolta una confessione religiosa (o un'organizzazione religiosa, filosofica o non confessionale) diffonda un messaggio pubblicitario non per commercializzare prodotti ma per evangelizzare, per fare propaganda condividendo argomentazioni a sostegno della propria visione anche al fine di ottenere consensi<sup>64</sup>. Una

---

<sup>61</sup> Sul punto si rinvia alle analisi di **M. TOSCANO**, *Comunicazione commerciale*, cit., e **M. CIRAVEGNA**, *Un "segugio" all'Ultima Cena*, cit.; G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Diritto della Pubblicità*, cit., pp. 39-40.

<sup>62</sup> Cfr. **M. TOSCANO**, *L'ordinamento radiotelevisivo*, cit., pp. 440-441.

<sup>63</sup> **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda religiosa*, cit., pp. 107-109.

<sup>64</sup> **M. TOSCANO**, *L'ordinamento radiotelevisivo*, cit., p. 442; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda religiosa*, cit., pp. 107-109.



linea di confine tra ciò che può essere ritenuto “pubblicità commerciale” e ciò che, invece, è da reputarsi escluso dalla categoria è stata tracciata dalla Pronuncia del Giurì<sup>65</sup> n. 121 del 4 ottobre 1994. Qualche decennio fa l’organizzazione religiosa Scientology aveva pubblicizzato il libro “*Che cos’è Scientology?*” con l’intento di stuzzicare la curiosità dei destinatari e ravvivare l’opinione pubblica (detto altrimenti: fare propaganda). Adito dal Comitato di controllo, il Giurì aveva valutato di non dover qualificare questa forma di comunicazione come un annuncio commerciale poiché, sebbene diffuso sui *mass media* e dietro il pagamento di un corrispettivo, non era preposto a vendere un prodotto, bensì a diffondere un credo religioso. Nello stesso provvedimento aveva escluso l’applicazione dell’art. 4 del Codice di Autodisciplina ritenendo che le testimonianze raccolte non rientrassero tra quelle con finalità promozionali di cui alla medesima norma, trattandosi semplicemente dichiarazioni rese dagli aderenti a Scientology allo scopo di chiarire le attività dell’organizzazione<sup>66</sup>.

Certamente il terreno su cui ci si muove è piuttosto friabile data la pressoché assenza di una specifica disciplina legislativa. Senza spostare il *focus* lungo altri versanti, è interessante notare che le confessioni religiose abbiano provato a equipaggiarsi individuando un bilanciamento tra differenti necessità. La Chiesa cattolica ne costituisce un significativo esempio con i documenti *Etica nella pubblicità* (1997), *Etica nelle comunicazioni sociali* (2000), *Etica in internet* (2002) del Pontificio Consiglio delle comunicazioni sociali e il più recente *Verso una piena presenza. Riflessione pastorale sul coinvolgimento con i social media* (2023) del Dicastero per la comunicazione<sup>67</sup>.

È in questo delineato contesto che trova una sua dimensione il ricorso da parte della Chiesa cattolica a campagne pubblicitarie per sensibilizzare il pubblico sulla questione del finanziamento 8xmille e, di conseguenza, raccogliere firme e, dunque, fondi. Se questo è il fine diretto è innegabile che il mezzo consenta, nello stesso tempo, di far conoscere come opera la Chiesa e quali sono i suoi scopi che rimangono pur sempre legati alla salvezza spirituale delle anime.

## 7 - Gli spot 8xmille

---

<sup>65</sup> Il Giurì è l’organo giudicante designato dal Codice di Autodisciplina a risolvere le controversie in caso di violazioni derivanti da attività di comunicazione commerciale contrarie al Codice di Autodisciplina. Il suo intervento è limitato a “chi, avendo accettato il Codice stesso in una qualsiasi delle forme indicate nelle Norme Preliminari e Generali, abbia compiuto le attività ritenute pregiudizievoli” (art. 29 e artt. 36-42; la citazione è all’art. 36).

<sup>66</sup> Il provvedimento è pubblicato sulla rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 1995. In proposito F. LA CAMERA, *Religione e pubblicità*, cit., pp. 1018-1020; M. TOSCANO, *L’ordinamento radiotelevisivo*, cit., p. 442.

<sup>67</sup> Tutti accessibili online al sito internet ufficiale del Dicastero al link <https://www.comunicazione.va/it/magistero/documenti.html>.



Per queste caratteristiche gli spot 8xmille sono più precisamente ascrivibili all'alveo della pubblicità sociale che si differenzia da quella commerciale non tanto per gli strumenti o le modalità adottate, quanto piuttosto per le finalità perseguite<sup>68</sup>.

In linea generale tale tipologia di pubblicità, pur partecipando alle logiche del mercato, non mira a vendere un prodotto o a generare consumo, ma a trasmettere messaggi valoriali per sensibilizzare i destinatari (cittadini più che consumatori) rispetto a questioni ritenute importanti per la società (tutela dei diritti umani, lotta contro determinate malattie, difesa dell'ambiente e così via)<sup>69</sup>. Detto altrimenti, si tratta di qualsivoglia comunicazione volta "a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale, anche specifici, o che sollecita, direttamente o indirettamente, il volontario apporto di contribuzioni di qualsiasi natura, finalizzate al raggiungimento di obiettivi di carattere sociale" (art. 10 *Appelli al pubblico*, Codice di Autodisciplina della comunicazione sociale). Una definizione che risulta essere pienamente calzante rispetto agli spot pro 8xmille.

Questo genere di pubblicità si sviluppa in Italia parallelamente al rafforzamento delle forme di associazionismo senza scopo di lucro: la loro istituzionalizzazione ha comportato l'adozione di tecniche (tra le quali si annoverano anche le strategie di marketing e comunicazione) per poter disporre delle risorse necessarie a raggiungere gli scopi che la stessa organizzazione si prefigge. Ma non solo: se da un lato la comunicazione risponde alla necessità di raccogliere fondi, dall'altro

"rappresenta sempre più, anche per i soggetti del settore no profit, un forte elemento di vantaggio competitivo, capace di creare, o rafforzare, nei confronti dell'ente un'immagine di affidabilità, credibilità e autorevolezza"<sup>70</sup>.

Caratteristiche, queste, che contribuiscono indubbiamente a strutturare la reputazione di un ente. In tale contesto, un settore apparentemente estraneo a determinate dinamiche è stato completamente assorbito dal gioco della concorrenza, complice l'elevato numero degli enti che orbitano oggi attorno al mondo del no-profit. Si è così instaurata, anche in questo ambito in cui la donazione sostituisce il comportamento d'acquisto, l'esigenza di individuare un target e trovare una leva per coinvolgerlo emotivamente e razionalmente sollecitandolo a donare, pur nella consapevolezza che la donazione è solo un mezzo per lo scopo finale.

---

<sup>68</sup> L'approfondito studio di **D.E. VIGANÒ**, *Chiesa e pubblicità*, cit., è esaustivo sul punto (vedi specialmente i capitoli 2 e 3).

<sup>69</sup> Sulla pubblicità sociale vedi **G. GADOTTI**, *Il linguaggio della pubblicità sociale: specificità e questioni*, in *Micro & Macro Marketing*, n. 2, 1998, pp. 255-266; della stessa Autrice *Pubblicità sociale. Lineamenti, esperienze e nuovi sviluppi*, FrancoAngeli, Milano, 2003; **G. GADOTTI, R. BERNOCCHI**, *La pubblicità sociale. Maneggiare con cura*, Carocci, Roma, 2010.

<sup>70</sup> Così **D.E. VIGANÒ**, *Chiesa e pubblicità*, cit., p. 84.



Questo (relativamente) nuovo dinamismo ha coinvolto anche le confessioni religiose che si sono impegnate nel pubblicizzare l'8xmille, anche attraverso i più recenti strumenti di comunicazione<sup>71</sup>, con la duplice finalità di comunicare in poche battute come funziona e quali sono gli scopi di questo meccanismo di finanziamento, ma (soprattutto negli ultimi anni) di convincere il contribuente a effettuare una scelta espressa a favore della religione promotrice. Gioco-forza, anche in questo delicato campo, determinante nella sua duplice dimensione attiva (di promozione) e passiva (di elemento promosso), è da riconoscere all'elemento reputazionale.

Sebbene la Chiesa cattolica non sia più la sola ad aver optato per questa strategia<sup>72</sup>, resta un esempio ben strutturato e sul quale possono essere fatte alcune considerazioni.

Nel documento *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*, approvato nella XXX Assemblea generale straordinaria dell'episcopato italiano nel novembre del 1988 la CEI ha indicato i mezzi della comunicazione sociale tra quelli utili a presentare ai fedeli (e non solo) il tema del sostegno economico alla Chiesa (in tutte le sue sfaccettature) attraverso tre parole-chiave: informare, sensibilizzare e coinvolgere assicurandosi di rispettare i valori della corresponsabilità, della trasparenza e della solidarietà<sup>73</sup>.

In accordo a questi principi la CEI ha promosso numerose campagne pubblicitarie di volta in volta incentrate, come si diceva, su *claim* e strategie differenziate. Potrebbero apparire dettagli di poco conto quelli legati alle modalità con cui i messaggi vengono concretamente condivisi per informare, sensibilizzare e coinvolgere, soprattutto per chi si propone di offrire un'analisi giuridica dell'istituto; in realtà gli spot molto possono dirci in seno alle necessità che annualmente sono state percepite e fornire suggerimenti sull'andamento di questo meccanismo nei prossimi anni.

Viganò<sup>74</sup> ha provato a suddividere le campagne pubblicitarie in quattro fasi corrispondenti a quattro archi temporali. Sinteticamente, nel biennio 1990-1994 il fortissimo ricorso ai simboli religiosi e all'uso di formule comunicative di tipo didascalico denotano l'intenzione primaria

---

<sup>71</sup> Al di là del più classico utilizzo della televisione e della radio non è mancata l'apertura di siti web dedicati all'8xmille e la creazione di omonimi account sulle piattaforme social.

<sup>72</sup> Si possono menzionare, a titolo esemplificativo, gli spot promossi dalla Chiesa Valdese, dalla Chiesa Cristiana Avventista del Settimo Giorno, dall'Unione Induista Italiana, dall'Unione buddista Italiana e così via. Si può prenderne visione tramite la piattaforma YouTube sulla quale si possono facilmente reperire le pubblicità utilizzate anche da parte di altre confessioni religiose.

<sup>73</sup> Il testo accessibile al sito web ufficiale della CEI al link <https://bit.ly/3N6iX2c>. Il documento è stato più recentemente riconfermato in occasione dei venti anni dalla sua pubblicazione nel corso della 58ª Assemblea Generale svoltasi a Roma dal 26 al 30 maggio 2008 con la Lettera *Sostenere la Chiesa per servire tutti* (per il testo: <https://bit.ly/3XJmGY7>).

<sup>74</sup> D.E VIGANÒ, *Chiesa e pubblicità*, cit., pp. 84-132 al quale si rimanda sin da ora per un approfondimento.





del momento: informare. Negli anni tra il 1995 e il 1998 la narrazione mira a coinvolgere i destinatari nelle azioni da realizzare attraverso una rappresentazione realistica della realtà che fa leva soprattutto sulle finalità caritative. Nel 1999 una svolta: la scelta di trasmettere la rendicontazione dei fondi 8xmille. Dal 2000 in poi l'abbandono dei simboli religiosi, la propensione per i valori cristiani e l'uso di persone comuni esprimono lo sforzo di rappresentare la realtà per quello che è.

Sono trascorsi tredici anni dalla pubblicazione dell'Autore e da semplice spettatore è possibile percepire che alcune strategie comunicative siano senz'altro cambiate parallelamente allo sviluppo della società digitale e alla rapida crescita dei canali social che fungono da vetrina anche per questo peculiare settore. Volendo individuare una costante, la si può rintracciare nella percezione che gli spot si concentrino in maniera preponderante sugli aspetti che corrispondono alle esigenze di culto e alle azioni caritative (queste ultime soprattutto) e meno sulla voce che ha originato il sistema (il sostentamento del clero) al quale restano tuttavia destinate le quote maggioritarie secondo il prospetto che bene emerge dalle rendicontazioni annuali. La questione non sembra, del resto, una mera impressione personale: sul punto è intervenuta l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato adita da un'associazione di consumatori per valutare i messaggi apparentemente fuorvianti degli spot 8xmille lanciati dalla Chiesa cattolica nel 2012. Secondo l'associazione le pubblicità, facendo un persistente riferimento alle opere carità, indurrebbero il contribuente a ritenere che le quote siano del tutto indirizzate al perseguimento di quell'unico scopo impedendo al destinatario di scegliere con consapevolezza<sup>75</sup>. Non essendo qualificabile come "pubblicità commerciale" l'AGCM fece in quell'occasione un passo indietro. Certo, la scelta, che pare ascrivibile a una mera strategia comunicativa, potrebbe comunque nascondere l'urgenza di dover convincere il contribuente e, dunque, segnalare una sorta di fallimento del sistema di autofinanziamento.

## 7- Quale futuro per il finanziamento delle religioni?

Nel guardare all'origine, al significato e alle ormai note positività e criticità dell'8xmille, è interessante verificare se e come il sistema di finanziamento stia reagendo allo *stress test* della società a pluralismo religioso stabilizzato e provare a ipotizzare possibili futuri scenari.

L'8xmille si è consolidato nel tempo, tanto da aver sollecitato l'estensione di questo meccanismo legato alla gestione di una quota del gettito IRPEF anche ad altri ambiti.

Lo Stato italiano ha, infatti, introdotto dapprima in via sperimentale (con la legge finanziaria per l'anno 2006), poi in via continuativa (con la legge di stabilità del 2015) il 5xmille, un sistema che

---

<sup>75</sup> Ricorda la vicenda la stessa Corte dei conti nella deliberazione del 2014.



di base funziona come l'8xmille permettendo al contribuente, in sede di dichiarazione dei redditi, di devolvere la quota del gettito IRPEF a soggetti che operano nel settore del volontariato e della ricerca. Lo schema resta pressoché identico anche rispetto alla ripartizione delle scelte inesprese differenziandosi, invece, nella facoltà concessa al contribuente di aggiungere un destinatario specifico tra quelli ammessi attraverso l'inserimento del codice fiscale<sup>76</sup>. Ad aver inciso in modo particolare sull'istituto del 5xmille è l'entrata in vigore del d.lgs. n. 117 del 2017 (*Codice del Terzo Settore*) che ha costruito un legame tra gli scopi per cui viene attribuito il 5xmille e le finalità perseguite da questa particolare tipologia di enti. Le confessioni religiose, pur non essendo direttamente interessate dal 5xmille, lo sono indirettamente poiché possono accedervi gli enti religiosi civilmente riconosciuti che svolgano una o più delle attività elencate dal Codice del Terzo Settore (art. 5), anche attraverso la costituzione di un apposito ramo ETS<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> In argomento vedi, tra gli altri, **M. TIRABASSI**, *Confessioni religiose, privato sociale e destinazione di quote parti dell'IRPEF*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2012, pp. 510-521

<sup>77</sup> **A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve*, cit., pp. 170-173. Rispetto alle intersezioni tra 5xmille e ETS vedi anche il contributo di **G. D'ANGELO**, *Il cinque per mille*, in *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Libellula, Tricase (LE), 2019, pp. 135-178

Relativamente alla disciplina del Terzo Settore si rinvia a *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. GORGONI, Pacini giuridica, Pisa, 2021; **A. PROPERSI, G. ROSSI**, *Gli enti del Terzo settore. Gli altri enti no profit dopo la Riforma*, Giuffrè, Milano, 2022; **AA. VV.**, *Dal no profit al Terzo settore. Una riforma in cammino. 2° rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022; **P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI**, *Diritto del Terzo Settore*, il Mulino, Bologna, 2021; Per quanto specificatamente attinente agli aspetti ecclesiastici cfr. **A.G. CHIZZONITI**, *Gli enti tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Problemi e prospettive degli enti ecclesiastici anche alla luce della Riforma del Terzo Settore*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2017, pp. 437-451; **M. GRECO, P. RONCHI**, *Gli "Enti religiosi civilmente riconosciuti" nel Codice del Terzo Settore: problematiche e prospettive. La necessità di un approccio pragmatico?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2018, pp. 367-390; *Ivi*, **A. FUCCILLO**, *Gli enti religiosi nel terzo settore tra la nuova impresa sociale e le società di benefit*, pp. 341-366; **P. CONSORTI**, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo Settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *Stato chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018, pp. 1-18; **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2018, pp. 1-17; **A. TOMER**, *Gli "enti religiosi civilmente riconosciuti" (e in particolare gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica) alla prova del Terzo settore: l'applicazione delle condizioni di cui all'art. 4, comma 3, tra sintesi di ordinamenti e divergenze interpretative*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1-2, 2019, pp. 261-285; **A. FUCCILLO, R. SANTORO, L. DECIMO**, *Gli enti religiosi ETS. Tra diritto speciale e regole di mercato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019; *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Libellula, Tricase (LE), 2019; **M. FERRANTE**, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2019; **G. D'ANGELO**, *Sul significato e le implicazioni ecclesiastico-canonistiche del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettive a partire dalle prime riflessioni della dottrina*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2018, pp. 655-681; **ID.**, *Il modello partecipativo del Codice del Terzo settore e la dimensione ecclesiastica del principio di collaborazione*, in *Diritto e religioni*, n. 2, 2020, pp. 97-117; **P. CAVANA** (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2021; **A. PEREGO**, *Gli "enti religiosi civilmente riconosciuti" nel Codice del Terzo settore*.



A conferma della solidità raggiunta da questo meccanismo di democrazia fiscale, a decorrere dall'anno finanziario 2014, il contribuente, tramite le ormai consuete modalità, può decidere di devolvere una quota pari al 2xmille del gettito complessivo IRPEF a un partito politico. Come l'8xmille ha sostituito (con un allargamento di significati) il vetusto sistema congruale, si è tentato di trovare una soluzione al dibattuto tema del finanziamento della politica (con risultati ancora abbastanza incerti).

Stabilità a parte e nonostante la dimensione delle cifre coinvolte, l'8xmille potrebbe rivelarsi non più sufficiente a garantire il finanziamento delle confessioni religiose che parrebbe necessitare di ulteriori e più innovativi canali, anche considerando lo scarso ricorso al binario delle offerte deducibili di cui alla legge n. 222 del 1985. La chiara diminuzione delle scelte dei contribuenti a favore della Chiesa cattolica e il pressoché stabile numero di quote assegnate ad altre religioni, in aggiunta all'elevata percentuale delle scelte inesprese e al recente aumento delle preferenze per la gestione della quota da parte dello Stato, sono tutti elementi che sembrerebbero confermare l'opportunità di sviluppare, a circa quarant'anni dalla introduzione dell'8xmille, un ragionamento sui meccanismi di finanziamento alla luce dei nuovi assetti della società italiana, anche dal punto di vista del pluralismo religioso che oramai la caratterizza.

I sintomi della crisi si rendono ancora più evidenti guardando alle molteplici questioni attinenti alla tematica della pubblicità-rendicontazione, due aspetti volutamente riuniti in ragione della sinergia che li lega nella costruzione dell'elemento reputazionale sul quale la Chiesa cattolica (ma non solo) ha fortemente puntato per ottenere il sostegno del contribuente. Come si è potuto constatare lo sviluppo delle campagne pubblicitarie, nelle fasi bene descritte da Viganò, offre la chiara indicazione di come, da un lato, l'importanza di informare si sia nel tempo trasformata nell'urgenza di convincere. Mentre, dall'altro, la strategia comunicativa utilizzata si sia progressivamente allontanata dalla sfera più strettamente spirituale per fare leva sul condizionamento emotivo associato all'impiego di raffigurazioni che rimandano in maniera predominante a tutte quelle iniziative ascrivibili al settore caritativo. È grazie anche alla presentazione di questa specifica forma di presenza e operatività che la Chiesa ha sviluppato più recentemente la sua immagine reputazionale, necessaria a creare connessioni positive tra la stessa e il contribuente (*loyalty*)<sup>78</sup>.

---

*Prime considerazioni su una categoria soggettiva dai confini incerti*, in *Jus*, n. 3, 2018, pp. 483-504; **ID.**, *L'applicazione della Riforma del Terzo settore agli enti religiosi civilmente riconosciuti. Lo stato dell'arte*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2022, pp. 517-543; **P. FLORIS**, *Enti religiosi e lacune di normazione. Una proposta di disciplina*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2022, pp. 63-79.

<sup>78</sup> Beninteso, lungi dal costituire una sorta di anomalia rimanendo, quello delle attività caritative, uno degli aspetti centrali della missione della Chiesa come bene si evince dalla stessa lettera dell'art. 2, 3° comma della legge n. 222 del 1985 secondo la quale l'accertamento della costitutività ed essenzialità del fine di religione e di culto per



Provando a porre in relazione questo dato con quelli cristallizzati nella rendicontazione, si apprende che l'ambito in questione è quello meno interessato in fase di ripartizione delle risorse operata dalla CEI. Non si tratta, in questo senso, di chiedersi quanto uno spot possa fuorviare la preferenza del contribuente, fermo restando che si può facilmente ipotizzare che vi possa essere una correlazione (più o meno forte) tra ciò che viene mostrato e ciò che viene effettivamente scelto, soprattutto partendo dal presupposto, già evidenziato, che non necessariamente il contribuente debba essere un fedele e, pertanto, debba essere portato a firmare sulla spinta del proprio credo. Si tratta, invero, di riflettere su una scelta determinante: a fronte del calo dei fondi disponibili che si registra negli ultimi anni, tanto come diretta conseguenza della diminuzione del gettito totale, quanto come effetto dell'incremento delle firme a favore dello Stato, la scelta della CEI potrebbe essere quella di mantenere il capitolo "interventi caritativi" come la categoria meno interessata dall'attribuzione dei fondi, nonostante il lieve aumento registrato negli ultimi anni. Che sia questa la voce, per così dire, sacrificabile potrebbe essere implicito nella *ratio* della stessa legge n. 222 del 1985, che fa supporre di poter escludere un qualsivoglia taglio futuro sul sostentamento del clero (fine primaria della disciplina proposta in sostituzione del sistema dei supplementi di congrua) e/o sull'effettivo soddisfacimento delle esigenze di culto della popolazione.

Senza voler considerare un cambiamento radicale dell'impianto, come ad esempio nel caso in cui venisse riformato l'intero sistema fiscale, è comunque opportuno interrogarsi circa l'individuazione di possibili fonti alternative.

È già stato ampiamente dimostrato in dottrina come anche gli enti religiosi possano essere, pur con le dovute cautele, coinvolti nel settore della raccolta fondi<sup>79</sup>. *Fund raising* e *crowdfunding* attività non del tutto sovrapponibili, che propongono piuttosto un rapporto di specialità possono essere una delle vie praticabili: se il primo indica

"il complesso delle strategie e delle attività che un'organizzazione non profit, in coerenza con i propri obiettivi e con la propria mission, è chiamata a porre in essere al fine di costruire, nel tempo, un flusso sistematico di risorse finanziarie e umane offerte in maniera gratuita al fine di sostenere le attività istituzionali dell'organizzazione stessa"<sup>80</sup>,

il secondo è uno strumento che consente di finanziare un'iniziativa lucrativa o meno attraverso una campagna di raccolta fondi promossa

---

l'attribuzione della personalità giuridica agli enti ecclesiastici cattolici civilmente riconosciuti sia possibile "anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dall'ordinamento canonico". In argomento vedi per tutti A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve*, cit., pp. 123-125.

<sup>79</sup> F. FRANCESCHI, *Enti religiosi e fund raising: un binomio possibile (anzi, necessario)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2012, pp. 1-36.

<sup>80</sup> F. FRANCESCHI, *Enti religiosi*, cit. p. 3.



via web da soggetti privati o imprese<sup>81</sup>. Detto altrimenti, come suggerito dal significato letterale dei due vocaboli, se il *fund raising* altro non è che una raccolta fondi, il *crowdfunding* è meglio definibile come un finanziamento collettivo.

Il termine *funding* è portatore di più significati. Sin dallo sviluppo di questo fenomeno la parola è stata utilizzata in riferimento a una pluralità di operazioni. A seconda delle ragioni giustificatrici si distingue tra *equity-based crowdfunding*, *lending-based crowdfunding*, *reward-based crowdfunding* e *donation-based crowdfunding*. Tra queste è proprio l'ultima categoria ad apparire plasmabile alle circostanze connesse al finanziamento delle confessioni religiose:

“il raccoglitore di fondi sollecita al pubblico offerte in denaro senza corrispettivo, in funzione di un obiettivo dichiarato, ponendo un *target* (traguardo quantitativo) per la raccolta come livello minimo da raggiungere entro un tempo prestabilito”<sup>82</sup>.

Questa tipologia di raccolta fondi segue regole diverse e alternative: *all-or-nothing* ovvero *keep-it all*. La prima consente di acquisire le somme solo se il *target* è raggiunto (in caso contrario verranno restituite); la seconda di acquisire le somme indipendentemente dal raggiungimento del *target* a conclusione del periodo di raccolta di fondi. In entrambi i casi il *fundraiser* può acquisire i fondi che eccedono il *target* oppure lanciare un nuovo obiettivo spostando il limite prefissato. Nonostante solo la tipologia del *reward-based crowdfunding* sia regolamentata dall'ordinamento italiano, nella prassi il *donation-based crowdfunding* è assai utilizzato specialmente, come è facile immaginare, nel settore del no-profit, ambito in cui flessibilità del mezzo si rivela particolarmente utile. La raccolta fondi può essere, infatti, promossa sia per perseguire scopi istituzionali, sia per realizzare finalità occasionali come nel caso del *civic crowdfunding* orientato alla riqualificazione di aree abitative, territori o beni pubblici.

Queste semplici battute appaiono di per sé sufficienti a ipotizzare un'operatività del *donation-based crowdfunding* in ambito religioso. È senza dubbio più semplice supporre che questa nuova tipologia di autofinanziamento possa funzionare soprattutto rispetto a quelle attività oggetto di attribuzione dei fondi 8xmille riconducibili non tanto a quelle di religione e di culto di cui all'art. 16, lett. a), bensì alle attività diverse ex art. 16, lett. b). Ovvero in quelle iniziative di cui all'art. 5, d.lgs. n. 117 del 2017 che consentono all'ente religioso civilmente riconosciuto poter usufruire (parzialmente: ramo ETS) di quanto stabilita dal Codice del Terzo settore. Occorrerebbe in questo caso valutare attentamente tutte le possibili sovrapposizioni con le forme di finanziamento già esistenti (come il già ricordato 5xmille). Ma non parrebbe potersi escludere aprioristicamente l'applicabilità di questa peculiare tipologia di raccolta

---

<sup>81</sup> Vedi A. RENDA, *Donation-based crowdfunding, raccolte fondi obblative e “donazioni di scopo”*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 1-2.

<sup>82</sup> F. FRANCESCHI, *Enti religiosi*, cit., p. 5.





fondi/finanziamento alle confessioni religiose (o meglio agli enti attraverso cui le stesse assumono una concretezza e operano) anche per (utilizzando l'espressione civilistica) scopi istituzionali, *alias* attività di religione e culto.

