



Jlia Pasquali Cerioli

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,
Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

Note critiche sull'Otto per mille oggi *

*Critical notes on the Otto per mille today **

ABSTRACT: in recent years, there has been an increase in preference for the State in the distribution of the Otto per mille of the IRPEF. Recent amendments to Law n. 222 of 1985 have favored an expansion of resource destinations in favor of the public sector, giving taxpayers a more active role. However, the forced mechanism of carrying forward unexpressed choices continues to raise concerns about the free exercise of conscience in religious matters. A profound revision of the regulations in accordance with the principle of laicità and its corollaries is necessary, or at least, to address the distortions in the automatic allocation of contributions from those who do not express preferences by using them exclusively for social purposes.

ABSTRACT: negli ultimi anni, è aumentata la preferenza per lo Stato nella ripartizione dell'Otto per mille dell'IRPEF. Le recenti modifiche alla legge n. 222 del 1985 hanno favorito un ampliamento delle destinazioni delle risorse in favore della parte pubblica, conferendo ai contribuenti un ruolo più attivo. Tuttavia, il meccanismo forzato di trascinamento delle scelte non espresse continua a sollevare preoccupazioni sulla libera volontà di manifestazione della coscienza in materia religiosa. Sarebbe necessaria una profonda rivisitazione della disciplina conforme al principio di laicità e ai suoi corollari o, almeno, vincere le distorsioni nella destinazione automatica dei contributi di chi non indica preferenze utilizzandoli per finalità esclusivamente sociali.

* Contributo sottoposto a valutazione dei pari - Peer-reviewed paper.

Il presente contributo, qui aggiornato nei dati, è destinato alla pubblicazione, in versione più ampia, negli atti del convegno su La Chiesa al servizio della società. Genesi sviluppo e attualità della legge n. 222 del 1985 a quarant'anni dalla firma, promosso dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore - sede di Piacenza, dal Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dalle Diocesi di Piacenza - Bobbio e Lodi e dalla rivista Il Diritto Ecclesiastico, tenutosi a Piacenza il 9 e il 10 maggio 2025.

DOI: <https://doi.org/10.54103/1971-8543/30363>



PAROLE CHIAVE: Otto per mille, quota statale, libera volontà di scelta, laicità, legge 222 del 1985, modifiche.

SOMMARIO: 1. Premessa: l'aumento delle scelte in favore dello Stato - 2. Le modifiche alla l. 222 - 3. La l. 222 nel sistema vivente di *Law and Religion* - 4. Otto per mille, laicità e garanzia del diritto inviolabile alla propaganda in materia religiosa - 5. Otto per mille ed estensione del modello di (non) partecipazione elettorale: il contrasto con la distinzione degli ordini - 6. Otto per mille e specificità del diritto bilaterale - 7. La (controversa) natura giuridica della l. 222 - 8. Cenni conclusivi.

1 - Premessa: l'aumento delle scelte in favore dello Stato

È degli ultimi anni il progressivo aumento delle scelte espresse a favore dello Stato nella ripartizione delle quote derivanti dall'Otto per mille dell'IRPEF. A siffatta crescita consegue, in virtù del noto meccanismo di trascinamento¹ sulle scelte non espresse (ancora maggioritarie) stabilito dall'art. 47 della legge n. 222 del 1985 (di seguito, la "l. 222"), una tendenza di minor introito per la Chiesa cattolica, che resta comunque la principale beneficiaria.

L'ultimo dato ufficiale disponibile² indica lo Stato complessivamente destinatario di quasi 376 milioni di euro e la Chiesa cattolica di circa 1 miliardo di euro, corrispondenti rispettivamente a una percentuale del 24,63 per cento e del 69,51 per cento sul totale delle scelte. I dati provvisori più recenti riportano un aumento delle preferenze a favore dello Stato sino al 26,79 per cento³ e al 27,73 per cento⁴. Il decremento delle opzioni a favore della Chiesa cattolica la vede scendere

¹ Il meccanismo, ormai di impatto numericamente significativo con l'aumento nei decenni del gettito IRPEF, è stato oggetto di numerose critiche in letteratura. Si vedano, già molti anni orsono, C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988, pp. 267 ss.; G. VEGAS, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004/1, p. 183 ss.

² Dichiarazioni 2022 sui redditi 2021, ripartiti nel 2025.

³ Dichiarazioni 2023 sui redditi 2022, ripartiti nel 2026.

⁴ Dichiarazioni 2024 sui redditi 2023, ripartiti nel 2027.



al 67,28 per cento⁵ e al 66,16 per cento⁶. Solo cinque anni fa⁷, nonostante l’apertura alle confessioni protagoniste della “nuova stagione”⁸ delle intese, la Chiesa incassò risorse corrispondenti al 79,36 per cento sul totale delle scelte (circa 1 miliardo e 140 milioni di euro), mentre lo Stato risorse corrispondenti al 14,87 per cento (poco meno di 204 milioni di euro)⁹. L’anno scorso¹⁰ lo Stato ha ricevuto complessivamente oltre 340 milioni di euro (pari al 24 per cento sul totale delle scelte) e la Chiesa cattolica oltre 911 milioni di euro (pari al 70,37 per cento sul totale delle scelte). In pochi anni, la distanza in termini percentuali di preferenze tra i due principali beneficiari del sistema si è ridotta di circa 13 punti.

⁵ Dichiarazioni 2023 sui redditi 2022, ripartiti nel 2026.

⁶ Dichiarazioni 2024 sui redditi 2023, ripartiti nel 2027.

⁷ Dichiarazioni 2017 sui redditi 2016, ripartiti nel 2020.

⁸ Sulla quale rinvio per tutti, anche al fine di rinviare a ulteriori richiami di letteratura, a P. CONSORTI, 1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell’art. 8, ultimo comma, della Costituzione, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014/1, p. 91 ss.; N. MARCHEI, A quarant’anni dall’avvio della prima stagione delle intese, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2024/2, p. 485 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, L’approvazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova «stagione», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013/2, p. 395 ss.

⁹ La fonte sono le tabelle elaborate dal Dipartimento delle Finanze e pubblicate, alla pagina dedicata, sul sito del MEF – Ministero dell’Economia e delle Finanze. Con nota 7 giugno 2024 la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento affari giuridici e legislativi ha chiesto al Consiglio di Stato un parere in merito allo schema di regolamento (poi approvato con d.P.R. n. 213 del 2024, recante modifiche alla procedura per la selezione e la gestione dei progetti finanziati a valere sulla quota IRPEF otto per mille devoluta alla diretta gestione statale) allegando un’analisi di impatto della regolamentazione del seguente tenore: “nel periodo 2018-2023 la quota IRPEF devoluta alla diretta gestione statale è cresciuta in maniera esponenziale passando da circa 44 a circa 150 milioni di euro per effetto di almeno due fattori determinanti. Dall’analisi della serie storica delle scelte dei contribuenti pubblicate dal MEF emerge che dalla dichiarazione dei redditi dell’anno 2020 (anno 2019), anno a partire dal quale il contribuente ha potuto scegliere a quale tipologia di intervento destinare la quota, le opzioni a favore dello Stato sono passate da 16,59 per cento al 24,63 per cento, ed i contribuenti da circa 2,8 milioni a circa 4 milioni. A ciò si aggiunga che la legge 4 agosto 2016, n. 163, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 ha introdotto il divieto di utilizzo, per la copertura finanziaria delle leggi, delle risorse derivanti dalla quota dell’otto per mille dell’Irpef devoluta alla diretta gestione statale con l’obiettivo di garantire il rispetto delle scelte espresse dai contribuenti all’atto del prelievo fiscale”.

¹⁰ Dichiarazioni 2021 sui redditi 2020, ripartiti nel 2024.



Non credo che il riequilibrio derivi da una competizione attiva dello Stato, che rimane moderato nella sua comunicazione¹¹, di natura istituzionale¹², differenziandosi così dalle campagne pubblicitarie confessionali. È più probabile che la diminuzione delle opzioni a favore della Chiesa cattolica sia una conseguenza dei noti fenomeni di multi-religiosità della popolazione, nella quale cresce la componente di non credenti, e di crisi della tradizionale rappresentanza in termini istituzionali degli interessi di fede¹³.

Tuttavia, non si può escludere che le recenti modifiche normative sulla destinazione dell’Otto per mille statale abbiano avuto un impatto, magari facilitando o accelerando processi già in corso. Partirei dunque da tali modifiche prima di avanzare una sintesi delle principali criticità, a mio avviso, del sistema.

2 - Le modifiche alla l. 222

I primi interventi sulla l. 222 hanno ampliato l’originaria elencazione di scopi indicati nell’art. 48¹⁴, pur rispettando le finalità “di interesse sociale o di carattere umanitario” indicate dal precedente art. 47. Oltre dieci anni

¹¹ Come segnalato, a suo tempo, da **N. FIORITA**, *L'autofinanziamento agevolato: critica di una definizione*, ne *Il Diritto ecclesiastico*, 1997/1, p. 529 ss.

¹² Sul sito del Governo – Presidenza del Consiglio dei Ministri dedicato alla campagna 2025, è presente un video YouTube che riporta il 14 maggio 2025 461 visualizzazioni.

¹³ Tutte questioni che hanno contribuito alla metamorfosi del finanziamento pubblico, complessivamente inteso, alle religioni. La tematica è stata oggetto di indagine nel Convegno nazionale dell’ADEC - Associazione dei docenti della disciplina giuridica del fenomeno religioso dal titolo 1984-2024: *Concordato, intese e legislazione ecclesiastica tra passato, presente e futuro* (Palermo 7 - 8 novembre 2024), in particolare nelle relazioni di **P. LO IACONO**, *Libertà religiosa e metamorfosi del finanziamento pubblico dei culti. Principi generali e diritto vivente a quarant'anni dalla nuova stagione pattizia*; **G. D’ANGELO**, *Libertà religiosa e metamorfosi del finanziamento pubblico. Nel diritto unilaterale*; **P. FLORIS**, *Libertà religiosa e finanziamento pubblico. Intorno ai percorsi pattizi e ad alcune questioni ancora aperte*; tutte pubblicate, negli Atti del Convegno, in *Diritto e religioni*, Quaderno monografico 7, suppl. 2025/1, rispettivamente p. 167 ss., p. 203 ss., p. 226 ss.

¹⁴ Che recitava: “Le quote di cui all’articolo 47, secondo comma, sono utilizzate: dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali [...]”.



fa, la l. n. 147 del 2013¹⁵ ha inserito, dopo le parole: “conservazione di beni culturali [...], e ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all’istruzione scolastica”. Mi sembra di poter dire che la modifica abbia aiutato ad accrescere la consapevolezza del contribuente, sensibilizzato dalle condizioni in cui versa l’edilizia scolastica. È questa, infatti, la voce più scelta, con oltre 1 milione e 200 mila preferenze¹⁶.

Nel 2015, la legge n. 107¹⁷ ha introdotto una precisazione: le risorse derivanti dalla quota di spettanza statale

“relative all’edilizia scolastica sono destinate prioritariamente agli interventi di edilizia scolastica che si rendono necessari a seguito di eventi eccezionali e imprevedibili individuati annualmente con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, anche sulla base dei dati contenuti nell’Anagrafe dell’edilizia scolastica”.

Nel 2014, invece, la l. n. 125¹⁸ aveva stabilito che “una quota pari al 20 per cento della quota a diretta gestione statale delle somme” dell’Otto per mille contribuisse a costituire i mezzi finanziari dell’Agenzia italiana - appunto - per la cooperazione e lo sviluppo.

In conseguenza dei terremoti che hanno colpito l’Italia centrale nel 2016, il d. l. n. 8 del 2017¹⁹, convertito con modificazioni dalla l. n. 45 del 2017, ha giustificato un impiego prioritario di risorse. Così, le somme dell’Otto per mille a gestione statale

“derivanti dalle dichiarazioni dei redditi relative agli anni dal 2016 al 2025 e riferite alla conservazione dei beni culturali [...] sono destinate agli interventi di ricostruzione e di restauro dei beni culturali danneggiati o distrutti”.

Particolarmente innovativa si è poi rivelata la l. n. 45 del 2017²⁰, in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Il provvedimento ha esteso l’assistenza, all’inizio precisata in favore dei

¹⁵ All’art. 1, comma 206°.

¹⁶ Per la precisione, 1.219.864 scelte, pari al 2,94 per cento dei contribuenti (dichiarazioni 2022 sui redditi 2021 ripartiti nel 2025).

¹⁷ All’art. 1, comma 172°.

¹⁸ All’art. 18, secondo comma, lett. e).

¹⁹ All’art. 21ter.

²⁰ All’art. 21.



“rifugiati”, anche “ai minori stranieri non accompagnati”. Alla stessa stregua, si segnala il rilievo del d. l. n. 105 del 2023²¹, convertito con modificazioni dalla l. n. 137 del 2023, che ha ampliato gli ambiti di sostegno alla “prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche”.

Un altro genere di misure ha toccato le regole di manifestazione delle preferenze, consentendo al contribuente di scegliere tra le diverse aree di utilizzo della quota statale. La svolta è centrale. Il sottoscrittore diviene protagonista, soccorrendo ad allentare la rigidità originaria del meccanismo di scelta / non scelta, prima circoscritto alla mera indicazione del soggetto destinatario.

Tuttavia, l'impatto della misura è mitigato dalla circostanza che la persona fisica non partecipa destinando alla preferenza l’Otto per mille calcolato sulla sua imposta sul reddito. Come noto, infatti, viene distribuita tra i beneficiari “ammessi” la percentuale del gettito complessivo dell’imposta, con un calcolo “per teste” riferito agli onerati, non per singola dichiarazione fiscale. In ogni caso, siffatto protagonismo, benché circoscritto nei termini illustrati, sembra poter stimolare la determinazione di esprimere una scelta. Pertanto, ne risultano gratificati gli impieghi nei quali tale esercizio è previsto.

Il cambiamento nasce nel 2019 grazie alla l. n. 157²², di conversione del d. l. n. 124 del 2019:

“a decorrere dalla dichiarazione dei redditi per l'anno 2019, per quanto riguarda la quota a diretta gestione statale, il contribuente può scegliere tra le [...] tipologie di intervento di cui [...], secondo le modalità definite con il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate [...].”

Ha arricchito questo disegno il d. l. n. 105 del 2023, per il quale

“in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse e 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”²³.

²¹ All'art. 8, terzo comma.

²² All' art. 46bis, quarto comma.

²³ Art. 8, primo comma, lett. a).



Per riassumere, l'art. 48 della l. 222, nel testo vigente, elenca i seguenti utilizzi delle somme destinate allo Stato: interventi straordinari per fame nel mondo; calamità naturali; assistenza ai rifugiati e ai minori stranieri non accompagnati; conservazione di beni culturali; ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica; prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche.

In base all'odierno art. 47, terzo comma, della l. 222 al contribuente è consentito selezionare quali usi beneficiare. In caso di scelte non espresse, si avvia un meccanismo di trascinamento "interno" alle preferenze statali, in base al quale la quota relativa è ripartita in misura proporzionale alle scelte espresse se non vi sono finalità fissate annualmente dal Consiglio dei ministri.

Restano impregiudicate le perplessità sulle numerose decurtazioni patite dall'Otto per mille statale²⁴, da tempo segnalate dal giudice contabile nella nota serie di relazioni susseguitesi a partire dalla metà del decennio scorso²⁵. La l. n. 163 del 2016²⁶ ne ha sì preclusa la "appropriazione" per esigenze di copertura finanziaria di altre leggi. Però - lo ha evidenziato il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio nella Relazione 2024²⁷ - gli interventi precedenti "continuano ad incidere sulla capienza dei fondi dell'otto per mille di competenza statale, dato il carattere permanente di molte delle riduzioni ivi previste". Inoltre - continua la Relazione - una serie di provvedimenti successivi in

²⁴ Da tempo segnalate da **I. PISTOLESI**, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006/1, pp. 173 ss.

²⁵ Per un primo commento, con richiami, alla deliberazione n. 8/2015/G rinvio a **G. CASUSCELLI**, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 39 del 2015, pp. 1 ss.; una panoramica complessiva è offerta da **C. ELEFANTE**, *L'Otto per mille". Tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 97 e ss.

²⁶ All'art. 3, primo comma, lett. c).

²⁷ Dipartimento per il Coordinamento amministrativo - Ufficio per la concertazione amministrativa e l'utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef - Servizio per le procedure di utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef e per gli interventi straordinari sul territorio.



materia di riduzione lineare delle spese dei ministeri hanno ridotto lo stanziamento delle risorse²⁸, nonostante il predetto divieto.

3 - La l. 222 nel sistema vivente di *Law and Religion*

La crescita del gettito dell’Otto per mille, in questo quarantennio, ne ha mutato la sostanza, ben oltre le finalità iniziali di supplenza per la fine del sistema beneficiale²⁹. Sono pochi gli studi che hanno approfondito in modo organico la complessa tematica³⁰. In questa sede mi limito a qualche riflessione partendo dalla sintesi delle modificazioni unilaterali sulla l. 222 sopra descritte.

Occorre preliminarmente osservare, tuttavia, che il diritto ecclesiastico vivente, anche grazie all’apporto di certa dottrina³¹, si è molto evoluto rispetto agli anni Ottanta del secolo scorso.

Con l’esecuzione, nel 1985 (l. n. 121), delle modifiche concordatarie del 1984 si è aperta la strada di riduzione dell’antinomia derogatoria introdotta con il richiamo “diretto e specifico” ai Patti nella prima proposizione del secondo comma dell’art. 7 Cost. Si è così attivato il meccanismo di produzione normativa stabilito dalla seconda

²⁸ In particolare, segnala la Relazione, “già per il 2017 il d. l. 24 aprile 2017, n. 50 (art. 13, comma 1) ha disposto una riduzione lineare delle missioni di spesa dei Ministeri quale concorso delle amministrazioni centrali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Tale riduzione ha inciso sullo stanziamento dell’otto per mille IRPEF di pertinenza statale con un taglio di 2.087.731 euro sul relativo capitolo di bilancio per il 2017. Successivamente, con la *spending review* introdotta dalla legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) è stato effettuato un ulteriore taglio sullo stanziamento del capitolo dell’otto per mille di competenza statale. In particolare, lo stanziamento per il 2018 è stato ridotto di circa 4,8 milioni mentre per gli anni dal 2019 al 2024 è stata prevista una diminuzione di circa 2,1 milioni annui. Quest’ultima manovra di *spending review*, si rammenta, è stata operata ai sensi della procedura prevista dall’art. 22-bis della legge 196/2009, sulla base degli obiettivi di risparmio stabiliti nel Documento di economia e finanze 2017 a carico delle Amministrazioni centrali dello Stato e della Presidenza del Consiglio, fissati nell’importo complessivo di 1 miliardo, in termini di indebitamento netto, per ciascun anno a decorrere dal 2017”.

²⁹ In argomento, con ampio sguardo, rinvio a P. CONSORTI, *La remunerazione del clero dal sistema beneficiale agli istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000; N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003.

³⁰ Tra questi segnalo lo scavo monografico di C. ELEFANTE, *L’Otto per mille*, cit.

³¹ A partire dalla monografia, spartiacque, di G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974.



proposizione, contenente un riferimento generico alle loro “modificazioni”³².

L’entrata in vigore di tali “modificazioni”, non più coperte da un rimando a precise fonti di cognizione, ha mutato la gerarchia, nella collocazione sistematica, delle fonti atipiche che le hanno eseguite³³. Molto tempo è trascorso nel far sedimentare l’accadimento giuridico. Oggi, nel 2025, siamo provvisti degli strumenti ermeneutici adeguati ad affermare o meno la conformità di quelle norme al corpo contemporaneo della Costituzione.

A mio avviso, sono maturi i tempi per affrontare consapevolmente aporie e opacità del sistema di finanziamento diretto delle confessioni religiose³⁴, a partire dalla dogmatica delle sue fonti. La l. 222 è stata emanata prima dell’affermazione del principio supremo di laicità dello Stato, nel suo originario (1989)³⁵ e attuale (2017)³⁶ enunciato pluralista e nella sua caratterizzazione “essenziale” di irriducibile alterità tra ordine temporale e ordine spirituale (1996)³⁷. Inoltre, essa non tiene conto che le fonti bilaterali negoziate con ogni confessione religiosa trovano ragion d’essere nel solo ambito del diritto specifico (a partire dal 1997)³⁸.

Bisogna, dunque, domandarsi se, ed eventualmente in quali termini, l’intero sistema dell’Otto per mille risponda a compatibilità

³² Uno sguardo (in diversa prospettiva nei presupposti e nelle soluzioni interpretative proposte) sulla tematica, classica negli studi di diritto ecclesiastico ma costantemente attuale, può rinvenirsi nelle più recenti indagini “manualistiche”. Si vedano, così, A. BETTETINI, A. PEREGO, *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 2023; P. CAVANA, *Minoranze religiose e pluralismo confessionale in Italia. Realtà e modelli giuridici*, Giappichelli, Torino, 2025; P. CONSORTI, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Bari, 2023; A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto (1948–2024)*, Carocci, Roma, 2025; A. LICASTRO, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2024; V. PACILLO, B. HUSSEN, *Lezioni di diritto e religione*, Giappichelli, Torino, 2025; J. PASQUALI CERIOLI, *Appunti ragionati di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2025.

³³ Sul punto rinvio, per tutti, a S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000, p. 3 e ss.

³⁴ Sulle quali S. DOMIANELLO, 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*, n. 5 del 2020, p. 1 ss.

³⁵ Corte cost, sent. n. 203 del 1989.

³⁶ Corte cost, sent. n. 67 del 2017.

³⁷ Corte cost, sent. n. 334 del 1996.

³⁸ Corte cost, sentt. nn. 235 1997, 508 del 2000, 346 del 2002, n. 52 del 2016 e n. 63 del 2016.



costituzionale, anche a fronte dell'affermata³⁹ - e fortemente criticata - discrezionalità politica con la quale il Governo ammette solo alcuni gruppi a godere del beneficio economico nelle intese siglate ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

4 - Otto per mille, laicità e garanzia del diritto inviolabile alla propaganda in materia religiosa

Il carattere supremo della laicità si impone sull'eventuale copertura rafforzata delle fonti circa il finanziamento diretto delle confessioni religiose. Dinnanzi al principio, che descrive un "contenuto essenziale"⁴⁰ dell'intero regime ordinamentale, recede ogni richiamo alla "specialità", anche derogatoria, di qualsivoglia disciplina negoziata o contrattata con le organizzazioni confessionali⁴¹. Nemmeno il giudice delle leggi, benché orientato a considerare la materia dei "rapporti" in ottica di pura volontà negoziale tra le parti, ha potuto sciogliere il Governo, "libero nel fine" di determinarsi a instradare o respingere le trattative *ex art. 8, terzo comma, Cost.*, dal rispetto dei "principi costituzionali"⁴².

La laicità è stata definita, da ultimo, "non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità"⁴³. L'interrogativo è dunque se le norme sull'Otto per mille rispettino i canoni valoriali che connotano la formula, impermeabili

³⁹ Corte cost., sent. n. 52 del 2016.

⁴⁰ Con queste parole la Corte costituzionale nella recentissima sentenza n. 125 del 2025, che ribadisce la caratura e l'intangibilità dei principi supremi, o fondamentali, emergenti dalla Carta del 1948.

⁴¹ In argomento, con l'acume consueto, **S. DOMIANELLO**, *Il diritto ecclesiastico: un eterno incompresso o malcompreso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 5 del 2023, pp. 111-113.

⁴² Corte cost., sent. n. 52 del 2016, punto 5.2, che riprende la precedente sentenza n. 81 del 2012. Su questo specifico aspetto, rinvio a **J. PASQUALI CERIOLI**, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 26 del 2016, p. 12; **V. VITA**, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016/2, p. 9.

⁴³ Così la già citata sentenza n. 67 del 2017 del giudice delle leggi.



a eccezioni qualsivoglia sia il rango della fonte interessata⁴⁴. In particolare, il sistema di finanziamento deve reggere alla verifica di tutela imparziale del diritto all'espressione di ogni esperienza religiosa attraverso gli strumenti di sostegno, *magis ut valeat*, alla professione di qualunque fede o convinzione.

La risposta è, a mio giudizio, negativa rispetto ai principi e alle regole di diritto vivente⁴⁵. Invero, l'Otto per mille deriva da una selezione non giustificabile dei gruppi ammessi, con effetti privilegiari, all'interno di un mercato mantenuto "rigido" secondo parametri di opportunità politica. Questo determina un'espansione della libertà di credo guidata discrezionalmente dal pubblico potere.

Il costo di siffatto contrasto grava, anzitutto, sull'esercizio, in condizioni di pari libertà dal peso di ostacoli di fatto, del diritto inviolabile alla propaganda in materia religiosa, garantito a "tutti", ai sensi dell'art. 19 Cost. Nella società di massa la comunicazione propagandistica di qualunque natura (politica, religiosa, commerciale, ecc.) riesce a impattare sull'emotività e l'inconscio dei destinatari grazie a mezzi adeguati⁴⁶, accessibili a chi ne possa economicamente disporre.

Il circolo è vizioso. Le comunità religiose finanziariamente e mediaticamente capaci di comunicare in modo efficace crescono o, comunque, si irrobustiscono nell'agone delle fedi. Quelle meno provviste restano, invece, marginalizzate, nonostante i presidi di uguaglianza sostanziale e non discriminazione⁴⁷.

5 - Otto per mille ed estensione del modello di (non) partecipazione elettorale: il contrasto con la distinzione degli ordini

È noto che la Corte costituzionale ha ascritto il principio di "distinzione degli ordini distinti" al cuore della laicità, caratterizzandone l'essenza. La Consulta ha illustrato le regole conseguenti al principio⁴⁸: la libertà di

⁴⁴ Sul punto G. CASUSCELLI, *L'otto per mille*, cit., p. 12.

⁴⁵ Trattano la tematica calandola nella più generale prospettiva del conflitto di interessi, S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell'otto per mille*, cit., in particolare p. 15 ss.

⁴⁶ Si veda J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018, in particolare p. 105 ss.

⁴⁷ In questo senso già S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell'otto per mille*, cit., p. 30.

⁴⁸ Sent. n. 334 del 1996, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.



coscienza in materia religiosa è garantita in forma di diritto inviolabile che prevede come “il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione non può formare in nessun caso oggetto di prescrizioni obbligatorie derivanti dall’ordinamento giuridico dello Stato”; nessuno può essere obbligato al compimento di atti di significato religioso in contrasto con le sue convinzioni;

“qualunque atto di significato religioso [...] rappresenta sempre per lo Stato esercizio della libertà dei propri cittadini: manifestazione di libertà che, come tale, non può essere oggetto di una sua prescrizione obbligante”; “lo Stato non può imporre pratiche aventi significato religioso”;

tale ambito appartiene

“a una dimensione che non è quella dello Stato e del suo ordinamento giuridico, al quale spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscano l’espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione”.

Il meccanismo di trascinamento delle scelte non espresse in proporzione a quelle espresse, *ex art. 47 della l. 222*, trasgredisce i suddetti comandi. Non sembra dubitabile, infatti, che la sottoscrizione a vantaggio di un soggetto confessionale si traduca in un atto dal contenuto o quantomeno dal significato religioso⁴⁹; tale atto, manifestazione della coscienza, dovrebbe essere rimesso alla libera volontà del contribuente, senza automatismi di legge che ne prescindano. Invece, l’effetto di trascinamento determina, senza eccezioni, che ogni soggetto passivo di imposta, anche se nolente, partecipi obbligatoriamente alla distribuzione. La mancata espressione di una preferenza non costituisce una negligenza, perché le opzioni non coprono il multiforme panorama religioso italiano, ma solo le poche, e preferite, rappresentanze munite di intesa approvata con legge *ex art. 8, terzo comma, Cost.*; resta invece escluso il variegato panorama della non credenza. Per di più, nessuna persona fisica ha “la possibilità di ottenere il rimborso della quota riferibile all’otto per mille dell’IRPEF pagata”⁵⁰.

Alla luce della disciplina sull’Otto per mille, gli effetti finanziari imposti dal sistema, gravante su ogni dichiarante, non favoriscono

⁴⁹ Di portata analoga a quella di decidere se avvalersi o meno dell’insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica.

⁵⁰ Così, Corte cost., sent. n. 539 del 1995, non avendo l’art. 47 della l. 222 e le speculari norme di approvazione delle intese “natura impositiva”.



“l’espansione della libertà di tutti”, ma solo di comunità di fede appoggiate da scelte governative non sindacabili dinnanzi ad alcuna autorità giurisdizionale. Il contrasto con il principio di distinzione degli ordini riposa nella presenza di un vincolo legale *erga omnes* dagli esiti religiosamente connotati, che forza la coscienza di moltissimi onerati.

Concordo con chi dubita che la disciplina sia ragionevole⁵¹. L’Otto per mille favorisce i beneficiari indicati elargendo proporzionalmente loro anche il gettito raccolto con l’imposta sui contribuenti silenti. Il meccanismo è stato mutuato dalle regole sulla mancata espressione di voto alle elezioni⁵². Tuttavia, i due sistemi non sono comparabili. La Costituzione definisce l’esercizio del voto “dovere civico”⁵³. Al suo mancato adempimento deriva la conseguenza di attribuire ai votanti, a prescindere dal loro numero, il potere di eleggere i rappresentanti, il cui numero è prestabilito⁵⁴.

Invece, destinare l’Otto per mille è manifestazione del diritto inviolabile di libertà religiosa; al suo mancato esercizio “l’ordinamento non può ricondurre effetti alternativi”⁵⁵, in quanto la Costituzione non grava la posizione giuridica sottesa da una correlata componente responsabilistica specifica, come invece accade per il diritto-dovere di votare. D’altra parte, la *ratio* stessa che ha guidato la creazione di un canale di finanziamento “diretto” gravante sulle persone fisiche è un loro coinvolgimento libero e manifesto⁵⁶.

⁵¹ In questo senso **G. CASUSCELLI**, *L’otto per mille*, cit., p. 11 ss., e **V. TOZZI**, *L’8 per mille il suo “inventore”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 8 del 2015, p. 14.

⁵² Lo ha confermato uno degli ideatori del sistema: **G. TREMONTI**, *L’otto per mille trent’anni dopo*, intervento all’incontro dell’Associazione «Amici dei Quaderni», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2015/2, pp. 231-234.

⁵³ Art. 48, secondo comma.

⁵⁴ All’opposto, “il finanziamento pubblico alle confessioni - che non dà vita a una competizione con lo Stato e tra di esse per il riparto nell’interezza di un ammontare predeterminato - non ha un tetto stabilito dal Parlamento sovrano che debba comunque essere assegnato nella sua interezza in proporzione dei consensi espressi” (così, **G. CASUSCELLI**, *L’otto per mille*, cit., p. 11).

⁵⁵ Così, **S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI**, *Aporie e opacità dell’otto per mille*, cit., p. 31.

⁵⁶ Nella *Relazione sui principi* del luglio 1984 la Commissione paritetica - chiamata, ai sensi dell’art. 7.6 dell’Accordo di Villa Madama, a formulare le norme in materia di enti e beni ecclesiastici e di revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano - aveva sottolineato la natura prettamente volontaristica dell’istituto.



In aggiunta, il giudice delle leggi ha chiarito come le scelte di coscienza in materia religiosa, per la loro “serietà e impegnatività”⁵⁷, siano incoercibili. La Pubblica Amministrazione ha il dovere di rispettarle apprestando uno “stato di non obbligo”⁵⁸ rispetto a effetti o imposizioni alternative. Contrariamente a questo assioma, il trascinamento delle scelte non espresse su quelle espresse disegna una forzatura non aggirabile.

6 - Otto per mille e specificità del diritto bilaterale

Il diritto bilaterale con le confessioni religiose è strumento di promozione pluralistica delle singole identità di fede e delle legittime esigenze di differenziazione di ciascuna comunità⁵⁹ nei rapporti inter-ordinamentali con la Repubblica. Secondo un orientamento costituzionale nato, con il supporto della dottrina, negli anni '90 del secolo scorso, le fonti bilaterali hanno la funzione di evidenziare le peculiarità confessionali⁶⁰.

La specificità del diritto bilaterale è prevista da norme della Costituzione che illustrano i principi fondamentali, i quali prevalgono su ogni normativa non coperta dalla deroga posta dall'art. 7, secondo comma, prima proposizione, Cost. con il riferimento ai Patti lateranensi. Nemmeno chi ne sostiene l'integrale natura negoziata, considera la l. 222 fonte di derivazione concordataria in senso stretto. La legge, del 1985, è chiaramente estranea agli accordi del 1929, ma è pure “autonoma e distinta, per forma e contenuto, rispetto al Concordato del 1984”⁶¹.

⁵⁷ Sentenza n. 203 del 1989, punto 9.

⁵⁸ Sentenza n. 13 del 1991, dal punto 3 in avanti.

⁵⁹ Sul diritto alla differenza quale portato del principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose si veda **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 6^a ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 9.

⁶⁰ Si vedano le sentenze nn. 235 del 1997, 508 del 2000, 346 del 2002 e 52 del 2016, riprese dalla giurisprudenza successiva. Sulla questione la bibliografia è vasta e non se ne può dare conto esaustivo in questa sede. Mi limito dunque a rinviare ai recenti contributi in argomento articolati su *Diritto e religioni*, Quaderno monografico n. 4, suppl. ann. 2023/2, e su *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023/1.

⁶¹ Così C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 1996, p. 230, il quale prosegue osservando che “certamente non si pone una questione di copertura costituzionale ai sensi dell'art. 7 della Costituzione, dal momento che la L. 222/1985 resta fuori dal perimetro concordatario delimitato dalla L. 121/1985”.



Pertanto, la l. 222 e le leggi di approvazione delle intese (fonti pacificamente *sub-costituzionali*) non hanno la capacità contraddirsi il principio suddetto. D'altra parte, trovo difficoltoso riscontrare a quale bisogno di sottolineatura di specifiche identità confessionali rispondano le norme sull'Otto per mille ivi previste.

La loro allocazione all'interno di fonti bilaterali non risponde a determinazioni di coerenza dogmatico-sistematica, ma è il frutto di un'occasione offerta dalla storia dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni: la felice apertura della revisione concordataria e, di lì, l'avvio della "prima stagione delle intese". La coincidenza, allora feconda, si è rivelata nel tempo la causa di una progressiva disfunzione giuridica⁶², aggravata dall'aumento dopante delle risorse, sovrabbondante rispetto ai bisogni originari.

Ritengo che il solo scopo, tra l'altro semi-specifico perché indefinito, in linea con l'assiologia alla base dell'attuale assetto dei principi e delle fonti di *Law and Religion*, sia il supporto alle "esigenze di culto della popolazione", che comunque rischia di nascondere deviazioni dal suo fine legittimo.

Non giudico invece "specifico", cioè fondante una differenziazione religiosa di carattere identitario, l'interesse al sostentamento del clero, "voce madre"⁶³ di spesa. I significati di congruità e dignità⁶⁴ sui quali si regge "il diritto a ricevere la remunerazione"⁶⁵ rimandano a qualificazioni di ordine temporale. Su di essi la Repubblica vigila con poteri giurisdizionali di tutela affermati da tempo in via pretoria⁶⁶ al di là della lettera della legge⁶⁷.

Ancora più semplice è il caso delle finalità umanitarie, caritative, assistenziali, filantropiche, culturali, artistiche, scientifiche, storiche variamente elencate dal diritto pattizio, che l'ordinamento non considera attività "di religione o di culto".

⁶² Vedi S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell'otto per mille.*, cit., p. 18 ss.

⁶³ L'espressione è di G. MAZZONI, *Democrazia fiscale e finanziamento delle religioni. Le campagne pubblicitarie per l'8xmille della Chiesa cattolica: dalla rendicontazione alla promozione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 14 del 2024, p. 96.

⁶⁴ Così il primo comma dell'art. 24 della l. 222.

⁶⁵ Sancito dal terzo comma dell'art. 24 della l. 222.

⁶⁶ In via nomofilattica a partire da Cass., sez. un. civ., sent. n. 8870 del 1990.

⁶⁷ Che prevede solo "procedure accelerate di composizione o di ricorso" contro i provvedimenti dell'istituto diocesano che stabilisce l'eventuale integrazione spettante agli interessati.



Si potrebbe obiettare che la Corte costituzionale ha negato l'estensione del regime di finanziamento pubblico (nella specie, però, quello indiretto)⁶⁸ anche ai gruppi privi di regolazione dei rapporti con lo Stato, implicitamente ammettendo che la materia sia oggetto sostanziale di *res mixta*. Tuttavia, l'inammissibilità della questione non è stata motivata sulla natura e sulle funzioni delle fonti bilaterali, anche perché oggetto di censura era un articolato unilaterale (il testo unico sulle imposte dei redditi). Il collegio si è limitato rilevare come tali fonti prevedano

“discipline similari ma nient'affatto sovrapponibili integralmente, sicché mancherebbe anche il modello univoco (sia quanto alle finalità, sia quanto alla natura dell'elargizione e al destinatario della stessa, sia quanto alla misura della deducibilità) che - in ipotesi con una pronuncia additiva quale è sostanzialmente quella richiesta dalla Commissione rimettente - possa estendersi ad ogni confessione senza intesa”⁶⁹.

In sintesi, il giudice delle leggi non esclude affatto la legittimità di un intervento del legislatore comune, come a proposito dell'edilizia di culto, “disciplina cui ha avuto riguardo la sentenza n. 195 del 1993”⁷⁰.

Eccentrico rispetto alla funzione e alla natura del diritto bilaterale appare poi il vincolo di destinazione delle somme a sé destinate che lo Stato si è assunto con la l. 222. La necessaria specificità delle fonti in parola è al servizio della libertà religiosa organizzata, non di finalità riservate alla compagine temporale. Si tratta di un'ulteriore ragione per il quale fatico ad annoverare tra loro tale legge.

In questa prospettiva, vi è di più. Attribuire alla l. 222 una valenza non meramente attuativa significa accertarne un ulteriore profilo di contrasto con il principio fondamentale di indipendenza della Repubblica nel suo ordine. La “sovranità tributaria” è attributo per eccellenza del potere pubblico nella sfera profana⁷¹, come tale sottratto alla disponibilità negoziale con le comunità di fede. Invero, il primo comma dell'art. 7 Cost. ammette, a mio avviso, solo la trattabilità di

⁶⁸ Stabilito dall'art. 10, primo comma, lett. e), i) e l), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 178 del 1996, punto 5.

⁷⁰ Ancora Corte cost., sent. n. 178 del 1996, punto 5.

⁷¹ In argomento, recentemente (anche per utili rimandi di letteratura), si veda F. AMATUCCI, *La sovranità fiscale nazionale. Tra erosione e consolidamento*, Giappichelli, Torino, 2022.



materie, interessi e contenuti estranei agli ambiti di esercizio esclusivo dell'autorità delle parti⁷².

In effetti, il legislatore più recente si è mosso in questo senso. La questione non è stata affrontata, prudentemente, in modo espresso. Tuttavia, le modifiche alla l. 222 non hanno esitato ad ampliare gli scopi iniziali dell'art. 48. Questo dimostra, *per tabulas*, che lo Stato non considera coperto da vincolo bilaterale il comando, pur restando ancorato alla prescrizione che vuole siano soddisfatti bisogni "di interesse sociale o di carattere umanitario".

7 - La (controversa) natura giuridica della l. 222

Resta dunque da capire se i suddetti interventi unilaterali siano o meno legittimi. La questione si sposta, dunque, sulla natura giuridica della l. 222, controversa in dottrina⁷³. L'interrogativo va affrontato partendo da alcune evidenze.

Come noto, l'art. 7.6 dell'Accordo di Villa Madama ha incaricato un'istituenda Commissione paritetica di formulare le norme circa gli enti e beni ecclesiastici, di revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e dei suoi interventi nella gestione patrimoniale di simili enti. Il nuovo Concordato non contiene, quindi, una regolamentazione, affermando solo genericamente la disponibilità delle Parti a disciplinare la materia.

La Commissione paritetica ha concluso i lavori l'8 agosto 1984. L'art. 75, primo comma, del documento finale dispone l'entrata in vigore del testo "con la contestuale pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e negli *Acta Apostolicae Sedis*". Il secondo comma stabilisce che "l'autorità statale e l'autorità ecclesiastica competenti emanano, nei rispettivi ordinamenti, le disposizioni per la loro attuazione".

Le norme sono state approvate, con alcune modifiche allegate, grazie al Protocollo del 15 novembre 1984. L'art. 4 del Protocollo prevede che le Parti gli "daranno piena e intera esecuzione [...] emanando, con gli

⁷² J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 132 ss.

⁷³ Una disamina, sintetica ma critica, del tema è offerta da C. ELEFANTE, *L'Otto per mille*, cit., in particolare pp. 39-42, con ampi richiami.



strumenti giuridici propri dei rispettivi ordinamenti, le norme approvate in data odierna". Il successivo articolo 5 comanda che esse "entreranno in vigore alla data dello scambio degli strumenti di ratifica dell'Accordo del 18 febbraio 1984 e del Protocollo medesimo".

Il 20 maggio 1985 il Presidente della Repubblica ha promulgato due leggi, definite in modo icastico, a fronte del loro anomalo *iter*, "fotocopia"⁷⁴. Si tratta della l. 206 del 1985 e della l. 222. La l. 206 autorizza la ratifica del Protocollo del 15 novembre ma, sebbene il disegno di legge governativa inizialmente lo prevedesse, non contiene alcun ordine di esecuzione: mancava l'allegazione del testo approvato in Commissione paritetica⁷⁵, formalmente ignoto al Parlamento. Così, l'art. 2 di quella legge ha cercato di porre rimedio con una locuzione unica quanto equivoca, prevedendo che al documento "sarà data" piena e intera esecuzione, "con le modalità e con la decorrenza di cui agli articoli 4 e 5" del testo.

Però, la l. 222, pur facendo propri i lavori della Commissione paritetica, come approvati dalle Parti, non richiama il suo operato né il Protocollo e non contiene nemmeno un ordine di esecuzione. La legge si atteggia così a guisa della speculare precedente l. n. 848 del 1929, fonte unilaterale attuativa degli accordi di allora tra le Parti. A conferma, l'art. 75 della l. 222 parla espressamente di "disposizioni" di "attuazione". Per di più, in ragione dell'art. 75, primo comma⁷⁶, la l. 222 è entrata in vigore il 3 giugno 1985, otto giorni prima della l. 206 del 1985 (11 giugno 1985).

L'analisi complessiva di tutti questi elementi, compreso l'ultimo, rende arduo sostenere che la l. 222, vigente prima della l. 206, esegua il Protocollo. L'autorizzazione alla ratifica, infatti, non può essere successiva all'esecuzione, per di più a fronte di meccanismi bizzarri, come il riferimento a fonti autodefinite "di attuazione" prive di ordini esecutivi. L'art. 2 della l. n. 206 del 1985 resta norma sulla produzione

⁷⁴ Così F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 11^a ed. (a cura di G. LO CASTRO e A. BETTETINI), Zanichelli, Bologna, 2012, p. 13, riferendosi però all'*iter* parlamentare più che al contenuto dei provvedimenti.

⁷⁵ Come rileva acutamente G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, in A. BARBA, S. PAGLIANTINI (a cura di), *Commentario del Codice Civile. Delle persone* (diretto da E. GABRIELLI), *Leggi collegate*, UTET, Torino, 2013, p. 363.

⁷⁶ Che prevede, peculiarmente, la contestuale pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e sugli *Acta Apostolicae Sedis*.



giuridica e il Protocollo del 15 novembre è tutt'oggi formalmente ineseguito nell'ordinamento interno⁷⁷.

L'effetto non esclude che la disciplina materiale stabilita nel Protocollo sia vincolante, ma incide sulla natura delle fonti in commento. La l. 222 ha riprodotto il testo approvato dalle Parti ma resta un provvedimento legislativo unilaterale attuativo, come la legge stessa, d'altra parte, all'art. 75 dice espressamente.

Pertanto, la disciplina sugli enti e beni ecclesiastici e sugli impegni finanziari e gestionali correlati non è svolgimento diretto dei rapporti apical-concordatari, non godendo la l. 222 delle correlate coperture⁷⁸. Questo non esclude che la legge, siccome attuativa dell'accordo contratto nel Protocollo del 15 novembre 1984, pur ineseguito, sia da interpretarsi lo stesso conformemente ai principi generali di rispettare i patti, di reciproca collaborazione tra lo Stato e la Chiesa cattolica⁷⁹ e di buona fede.

Sarebbe così illegittimo modificare unilateralmente, per esempio, la percentuale dell'Otto per mille stabilita dall'art 47, che infatti l'art. 49 affida alle valutazioni triennali di una commissione paritetica⁸⁰. Ancora, contrasterebbe con la buona fede dirottare le risorse assegnate allo Stato lontano da scopi di interesse sociale o di carattere umanitario. Le ultime modifiche alla l. 222 sulla quota statale non alterano la percentuale in favore della Chiesa e rispettano le finalità indicate. È dunque azzardato ritenerle illegittime, ancor di più in senso costituzionale.

A ciò si aggiunga che l'interpretazione più rispettosa della l. 222 rispetto al sistema delle fonti poggia sul principio fondamentale di solidarietà, che coinvolge nell'adempimento dei doveri inderogabili anche i soggetti religiosi⁸¹, in questo senso richiamati, anche pattizialmente, alla "promozione dell'uomo" e al "bene del Paese". Le

⁷⁷ Così, ancora, **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici*, cit., pp. 366-367.

⁷⁸ Sulla questione, in particolare, **F. ALICINO**, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 33 del 2013, p. 1 ss.

⁷⁹ Posto, come noto, dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama del 1984.

⁸⁰ Nominata dall'autorità di Governo e dalla CEI, il che confermerebbe il livello "integrativo-attuativo" della l. 222, pur essendo le sue norme, "nei termini e nelle parti in cui si prospettino come necessari svolgimenti di un accordo", modificabili solo in via bilaterale (così **S. BERLINGÒ**, *Fonti*, cit., p. 29).

⁸¹ Da ultimo, anche per ulteriori richiami, rinvio a **J. PASQUALI CERIOLI**, *Laicità giuridica e principio solidarista tra progresso spirituale della società e unità dell'ordinamento*, in **G. D'ANGELO** (a cura di), *Libertà religiosa e collaborazione nei processi di differenziazione regionale*, Edisud Salerno, Salerno, 2024, p. 95 ss.



dinamiche di finanziamento non sono pertanto da intendersi in ottica di competizione tra le Parti, che, anzi, perseguono scopi comuni, sebbene con ordini irriducibilmente distinti e attraverso canali separati.

Lo Stato non è *competitor* delle confessioni religiose, ma un garante chiamato a verificare che le risorse pubbliche siano allocate nel rispetto, anzitutto, della Costituzione. Se il pubblico potere impiega le somme percepite negli scopi solidali anzidetti non compie illeciti purché non alteri senza accordo la percentuale convenuta insieme alle organizzazioni di fede. Le confessioni stesse, calate a buon diritto nel tessuto di solidarietà del Paese, dovrebbero rallegrarsene, non dolersene.

8 - Cenni conclusivi

Il sistema dell’Otto per mille presenta forti criticità, che imporrebbero profondi ripensamenti. La disciplina, precedente l’affermazione del principio supremo di laicità e dei suoi corollari, andrebbe modificata in loro conformità. Non concordo con le proposte di “rattoppi” parziali, tipo l’allargamento del modello per il tramite di una legge generale sulla libertà di credenza o attraverso un provvedimento *ad hoc*⁸². Sarebbero forse attenuati gli effetti discriminatori del regime attuale. Non sarebbero risolte, però, ampie storture, tra le quali il manifesto contrasto del trascinamento delle scelte non espresse rispetto all’inderogabile principio che vuole libero e volontario ogni atto di contenuto o significato religioso.

Salvo interventi del giudice delle leggi, l’attuale sistema dell’Otto per mille resterà, nella sostanza, intatto. La volontà politica, anche alla luce delle più recenti intese approvate⁸³, sembra questa, vista la pure recente e progressiva “convenienza” di parte statale. Ciò malgrado, si potrebbero introdurre correttivi per rafforzare l’ossequio ai doveri di trasparenza, di rendicontazione e di informazione, secondo quanto osservato negli anni dal giudice contabile.

⁸² Sul punto, rinvio a J. PASQUALI CERIOLI, *Una Proposta di svolta*, in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c’è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 353-355.

⁸³ Da ultimo, quella del 21 febbraio 2025 con la Diocesi Ortodossa Romena d’Italia, rispetto alla quale è stato avviato l’*iter* legislativo di approvazione.

Un auspicio, in linea con il principio solidaristico, sarebbe il raggiungimento di un accordo generale che vincolasse le risorse raccolte dalle scelte non espresse a impieghi di carattere unicamente sociale, seppure gestiti da soggetti confessionali. Si tratterebbe di un rimedio per evitare che una mancata scelta connessa alla coscienza individuale fosse piegata a utilità religiose specifiche, ragionevolmente estranee all'appartenenza di fede (positiva o negativa) del contribuente non rappresentato dai beneficiari oggi ammessi a godere del finanziamento.

