



Sara Domianello*, Jlia Pasquali Cerioli**

(*ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza "Salvatore Pugliatti", e **ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

**Aporie e opacità dell'otto per mille:
tra interesse pubblico a un pluralismo aperto
e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso¹**

SOMMARIO: 1. Il *problema* del conflitto di interessi nel diritto ecclesiastico dell'Italia repubblicana. - 2. Conflitto di interessi e finanziamento pubblico delle religioni. - 3. L'ombra del conflitto di interessi che accompagna nel suo cammino l'«invenzione» dell'otto per mille. - 4. Note di discussione.

«Lo Schnorrer si presenta regolarmente insieme al padre davanti a un ricco ebreo che dà a entrambi un po' di danaro. Il padre muore e lo Schnorrer si presenta solo. Il benefattore gli consegna la sua parte abituale. Lo Schnorrer protesta. Grande sorpresa del benefattore: "Ma tuo padre è morto!"
E lo Schnorrer corrucciato: "Sì, ma chi è l'erede di mio padre? Io o tu?"»
(L. Olbrechts-Tyteca, *Il comico del discorso*, Feltrinelli, Milano, 1977, p. 134)

1 - Il *problema* del conflitto di interessi nel diritto ecclesiastico dell'Italia repubblicana

L'occasione offerta dagli organizzatori del convegno al settore disciplinare del diritto ecclesiastico e canonico merita un ringraziamento particolare e più di sostanza che di forma.

Per comprenderne la ragione, basterà notare come il titolo concordato per la mia relazione, a differenza di quello scelto per interventi di altri settori disciplinari, non contenga alcun richiamo al tema del conflitto di interessi in generale e anzi, al contrario, si sforzi di specificare il campo di cui mi occuperò, individuandolo in quella particolare ipotesi di conflitto

¹ Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo, rielaborato e corredato delle note, degli interventi di Sara Domianello e Jlia Pasquali Cerioli, rispettivamente relatrice e *discussant*, al convegno su "Il conflitto di interessi" promosso dal CRC – Centro di Ricerca Coordinato "Studi sulla Giustizia", tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 9 e 10 luglio 2019, ed è destinato alla pubblicazione negli atti. Sara Domianello è autrice dei primi tre paragrafi; Jlia Pasquali Cerioli del quarto.



di interessi che potrebbe venire a profilarsi, nel nostro ordinamento interno, per effetto della disciplina del cosiddetto otto per mille.

Così formulato, il titolo potrebbe indurre a credere che tratterò del tema centrale del convegno, non già in via principale e diretta, come hanno fatto e faranno gli altri relatori, ma soltanto in via subordinata e indiretta, direi quasi “per inciso”, “di riflesso” o “di striscio”.

Per il settore disciplinare che rappresento è consueto correre questo rischio. Ogni volta che esso è chiamato a partecipare a dibattiti interdisciplinari di ampio respiro, si palesa immediatamente all’orizzonte l’esigenza di sottolineare, con un bell’evidenziatore, la giustificazione del suo coinvolgimento. Quasi che, per essere ammesso a dire la propria, esso dovesse dimostrare, ogni volta, di averne titolo².

Ebbene, il motivo di sostanziale gratitudine per essere stati coinvolti in questo convegno, all’apparenza per molti lontano dalle competenze specialistiche comunemente attribuite al mio settore, risiede proprio nel fatto che il diritto ecclesiastico italiano ha titolo per intervenire qui oggi sulle aporie e le opacità dell’otto per mille proprio in quanto ha pieno titolo per dire la propria sul tema del conflitto di interessi, in generale³.

La religione è, infatti, come la politica e l’economia, un motore del sistema⁴ e, per questo, rischia anch’essa di alimentare in capo allo Stato svariate forme di conflitto di interessi.

La scelta costituzionale di definire la nostra forma repubblicana affermando, accanto alla distinzione degli ordini di politica e religione, una laicità pluralista (o aperta), invece che assimilazionista (o chiusa), è una

² Sul punto, vedi meglio **S. DOMIANELLO**, *L’utilità pratica del Diritto ecclesiastico civile come scienza*, in *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, a cura di G.B. VARNIER, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 287-302; **AA. VV.**, *Diritto, Religioni, Culture. Il fattore religioso nell’esperienza giuridica*, a cura di A. FUCILLO, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2019, pp. 85-91.

³ Cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2007; **N. COLAIANNI**, *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni: i giudici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2008; **C. CARDIA**, *I rapporti tra Stato & Chiesa. La memoria del conflitto*, in *Studi cattolici*, 2010, n. 54, pp. 484-495; **F. VIOLA**, *Introduzione*, in *Ars interpretandi. 16. Lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, Carocci, Roma, 2011, pp. 7-17; **M. RICCA**, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del vento edizioni, Palermo, 2012.

⁴ **U. BECK**, *Il Dio personale. La nascita della religiosità secolare*, traduzione italiana di S. FRANCHINI, Laterza, Roma, 2008; **J. HABERMAS**, *Rinascita delle religioni e secolarismo*, a cura di L. CEPPEA, Morcelliana, Brescia, 2018; **I. BIANO**, *Rappresentazioni del ruolo delle religioni nella giustificazione e nella risoluzione dei conflitti locali e globali: una riflessione tra Jürgen Habermas e Ulrich Beck*, in *Lessico di etica pubblica*, 2017, n. 2, pp. 41-52.



scelta che si fa carico di scongiurare e contrastare proprio questo tipo di *potenziale* conflitto di interessi⁵.

La distinzione degli ordini statuisce che i compiti attuali affidati allo Stato in materia di tutela della libertà religiosa non sono compromessi da interessi diretti del medesimo⁶. Tuttavia, il nostro Costituente non ignora e non trascura l'esistenza di interessi rilevanti dello Stato a un uso strumentale del potere, pur *super partes*, affidatogli nel campo specifico⁷; e, pertanto, si preoccupa di assegnare al principio di laicità il compito di prevenire la trasformazione del conflitto potenziale in conflitto reale.

⁵ Meglio, sul punto, in **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2007. Ma vedi pure **A. FERRARI**, *Laicità e religione civile: qualche osservazione su un "matrimonio dispari"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, n. 1, pp. 139-164, per il quale «così, se la "laicità legislativa" della Costituzione francese è silente nelle sue qualità, la "laicità giurisprudenziale" italiana si struttura su una serie di principi costituzionali che ne integrano, ad un tempo, sia la funzione separatistica sia quella di integrazione a presidio del pluralismo sociale ed istituzionale [...]. Certo, non sempre la potenza si trasforma in atto e se la laicità francese rischia talvolta la vaghezza, e la pericolosità, di una religione civile, la laicità italiana paga la marginalità della politica» (p. 164).

Non a caso, anche **S. SICARDI**, *Alcuni problemi della laicità in versione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, pp. 15 e 26-27, ha intravisto proprio nella politica messa in atto per disincentivare la scelta dello Stato come destinatario dell'otto per mille del gettito annuo dell'Irpef un chiaro segnale di "allontanamento dalle linee direttive e dal quadro complessivo di riferimento espresso dalla Corte Costituzionale in tema di laicità". E non a caso, **C. LUZZATI**, *Pluralismo, laicità e crisi della rappresentanza politica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 17 del 2017, p. 8, si chiede: "Pluralismo buono (o, forse, anche cattivo) e frammentazione sociale. È la fine della politica?"; mentre **G. CASUSCELLI**, *La tutela dell'identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di "un giudice e un giudizio" (ancora sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2018, p. 26, segnala il rischio del passaggio «dal "pluralismo aperto" al "pluralismo discrezionalmente regolamentato"» tra le «improvvide conseguenze dell'avere ritenuto [...] "atto politico"» il rifiuto governativo di apertura delle trattative per la stipula di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

⁶ Cfr. **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.

⁷ Sull'importanza di non trascurare lo studio delle nuove forme in cui, rievocando ad arte fantasmi del passato ormai scomparsi, la memoria storica del conflitto Stato-Chiesa torna tuttavia ad affiorare e a consolidarsi, e sui rischi che tale memoria finisca per essere rievocata, da una parte e dall'altra, per nascondere una contrapposizione in realtà nuova, di natura antropologica, destinata ad alimentare letture e usi strumentali del principio di laicità così come affermatosi in Europa e in Italia, vedi **C. CARDIA**, *I rapporti tra Stato & Chiesa*, cit., *passim*.



Diritto ecclesiastico dell'Italia repubblicana e conflitto di interessi si ritrovano, per tal via, intimamente e profondamente legati: la Corte costituzionale stessa (sent. n. 203 del 1989) riconduce al DNA, al supremo codice genetico, del diritto ecclesiastico italiano un principio di laicità che, invece di esonerare, impegna lo Stato in prima persona a garantire la libertà religiosa in un regime di pluralismo confessionale e culturale, esortandolo così proprio a occuparsi attivamente del fattore religioso senza cedere però alla tentazione di cadere in conflitto di interessi⁸.

Non a caso, una decina di anni addietro, nell'introduzione al volume *"Lo Stato contemporaneo e la sua crisi"*, è stato ricordato che il costituzionalismo sviluppatosi in senso statocentrico, quello cioè "dominato dall'immagine di istituzioni statali che occupano il centro della vita politica", si era rivelato del tutto "inadatto ad affrontare le sfide del pluralismo provenienti dall'esterno e dall'interno" e doveva perciò premurarsi di "prendere le distanze dalla nazione per affrontare tre tipi di conflitto: quello di interessi riguardanti il controllo e la distribuzione delle risorse, quello delle identità culturali e quello relativo ai valori"⁹.

⁸ Al punto 4 del *Considerato in diritto*, la sentenza afferma testualmente: "I valori richiamati concorrono, con altri (artt. 7, 8 e 20 della Costituzione), a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica.

Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale".

Il Protocollo addizionale alla legge n. 121 del 1985 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede esordisce, in riferimento all'art. 1, prescrivendo che "Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano", con chiara allusione all'art. 1 del Trattato del 1929 che stabiliva: "L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del regno del 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato".

La scelta confessionale dello Statuto albertino, ribadita nel Trattato lateranense del 1929, viene così anche formalmente abbandonata nel Protocollo addizionale all'Accordo del 1985, riaffermandosi anche in un rapporto bilaterale la qualità di Stato laico della Repubblica italiana: cfr. **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 606; e, per una bibliografia essenziale sulla pronunzia, vedi pp. 613-614.

Confermano il nesso tra laicità e pluralismo anche le sentenze della Corte costituzionale n. 334 del 1996 e n. 508 del 2000, richiamate proprio per questo tratto in comune da **A. FERRARI**, *Laicità e religione civile*, cit., p. 141. Quanto alla possibilità di ricondurre alla nostra stessa giurisprudenza costituzionale anche il nesso tra laicità e neutralità, si vedano anche le riflessioni di **C. DEL BÒ**, *Il rapporto tra laicità e neutralità: una questione concettuale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2014, pp.10-18.

⁹ **F. VIOLA**, *Introduzione*, cit., p. 8.



Il problema del conflitto di interessi nel diritto ecclesiastico dell'Italia repubblicana si pone, quindi, in primo luogo, come un problema generale di difficoltà che potrebbe essere incontrata - e quindi, di riluttanza che potrebbe manifestarsi e di resistenza che, conseguentemente, potrebbe venire opposta - a fronte della pretesa costituzionale del superamento di concezioni statocentriche della sovranità, in favore dell'apertura al riconoscimento di spazi ad autonomie diverse dallo Stato.

Quest'ultimo, investito dalla Costituzione di un'alta e diretta responsabilità decisionale in merito alle garanzie da assicurare al diritto fondamentale di libertà religiosa, potrebbe pur sempre, infatti, cedere alla tentazione politica di farsi amico dei più forti, con pregiudizio dell'imparzialità richiesta dall'attribuzione di responsabilità¹⁰.

Proprio ad arginare questo rischio è chiamato un diritto ecclesiastico italiano che, a verifica di legittimità costituzionale, si sappia mostrare conforme a una laicità pluralista e, di conseguenza, indisponibile a confondere l'integrazione con l'assimilazione¹¹.

Da qui la necessità, purtroppo sottovalutata ancor oggi da molti e non sempre in buona fede, di premurarsi a colmare i vuoti di garanzia costituzionalmente adeguata che si registrano a carico della libertà religiosa in sede di legislazione ordinaria (sia essa o no negoziata)¹². Perché, dove manca la legge conforme a Costituzione, il principio di laicità pluralista è lasciato senza presidio e, perdendo forza, cede spazio all'atto politico, la cui

¹⁰ L'incidenza negativa che una mancata neutralità dello Stato in materia religiosa è destinata a esercitare, prima ancora che sull'eguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge, sull'effettiva libertà religiosa dei singoli individui non è sfuggita a **M. JORI**, nella relazione su *Neutralità e diritto*, in corso di pubblicazione negli atti del Convegno ai quali è destinata anche la pubblicazione di questo scritto. L'A. ha insistito molto opportunamente sulla necessità di tener conto che la nostra Repubblica deve garantire a ciascuno la possibilità di essere libero, oltre che nel senso minimale di non essere costretto, anche nel senso di potersi autodeterminare nelle proprie scelte senza l'interferenza o il condizionamento di uno Stato che, senza giustificazioni costituzionalmente ragionevoli, intervenga - o, aggiungerei, si astenga dall'intervenire - allo scopo di favorire soltanto una o più religioni in particolare.

¹¹ La dottrina ha segnalato il pericolo dell'attuazione di «un pluralismo confessionale "a mezzo busto"»: **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2008, p. 4 s. Ma, sul punto, vedi anche **A. FERRARI**, *Laicità e religione civile*, cit.; **M.C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo e aconfessionalità*, cit.; **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile*, cit.

¹² In merito al dibattito ancora aperto sui vuoti da affrettarsi a colmare, si vedano da ultimo i contributi raccolti nella seconda e nella terza parte del volume **AA. VV.**, *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di **R. ZACCARIA**, **S. DOMIANELLO**, **A. FERRARI**, **P. FLORIS**, **R. MAZZOLA**, con Prefazione di **G. AMATO**, il Mulino, Bologna, 2019.



insindacabilità favorisce l'impunità e, per tanto, il dilagare del conflitto di interessi¹³. Nel suo stato più magmatico, la politica si presta, infatti, a essere usata (o forse dovrei dire, meglio, abusata) come una copertura, uno scudo dietro cui nascondere impunemente gli interessi che, se fossero stati tradotti in legge, avrebbero minato l'imparzialità e con essa la legittimità della decisione adottata.

Probabilmente allora meriterebbe d'essere studiata più a fondo, anche da questa particolare prospettiva, la sentenza n. 52 emanata nel 2016 dalla nostra Corte costituzionale, in merito alla tutela del diritto di ottenere dal Governo l'apertura di trattative per la stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della nostra Costituzione¹⁴.

¹³ Sui rischi di un ritorno in auge della categoria giuridica dell'atto politico proprio in materia di libertà religiosa vedi anche **P. ZICCHITTU**, *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2018; nonché **A. FERRARI**, *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in *La legge che non c'è. Per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 57-101, che insiste sulla necessità di ritrovare «fiducia nella capacità di un diritto "ad impronta di Costituzione" di arginare gli effetti, istituzionali e sociali, di un'anomia che delegittima, rischiandone pericolose trasmutazioni, il "pluralismo religioso e culturale" (art. 2, c. 2) su cui è (ancora inconsapevolmente?) fondata la nostra democrazia costituzionale».

¹⁴ In merito a Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52, si vedano gli scritti raccolti nel volume collettaneo **AA. VV.**, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, a cura di M. PARISI, Editoriale scientifica, Napoli, 2017; **M. MIELE**, *Confessioni religiose, associazioni ateistiche, intese. A proposito di Corte Cost., 10.3.2016, n. 52*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2016, n. 10, pp. 1368 ss.; **M. TOSCANO**, *Una nuova "politica ecclesiastica" della Corte costituzionale, tra rigore teorico e conservatorismo pratico? Le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2016, n. 3, pp. 751-765; nonché **S. LARICCIA**, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia di libertà religiosa(?)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2016; **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016; **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*, cit., n. 26 del 2016; **P. FLORIS**, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016; **M. CANONICO**, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2016; **C. LUZZATI**, *Pluralismo, laicità e crisi della rappresentanza politica*, cit.; **G. DI COSIMO**, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 2 del 2017; **V. COCOZZA**, *La garanzia dell'intesa nell'art. 8, terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2017; **G. CASUSCELLI**, *La tutela dell'identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di "un giudice e un giudizio" (ancora sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del*



Così come meriterebbe forse d'essere valutata anche alla luce di quanto detto sin qui la resistenza che venne opposta apertamente, in sede di audizioni parlamentari sulla proposta Zaccaria di nuova legge organica in materia di libertà religiosa, proprio a fronte del richiamo esplicito al principio di laicità dello Stato che quella proposta conteneva. Resistenza, com'è noto, proveniente da parte cattolica¹⁵, e che fu sufficiente a sconsigliare per allora e a scoraggiare *sine die* la politica dal tentativo di adoperare la laicità proprio come antidoto al conflitto di interessi che potrebbe sorgere nella disciplina del diritto di libertà religiosa.

Credo che tanto possa bastare a persuadervi della ragionevolezza di quella tesi che, provando a dar seguito anche nel mio specifico settore alle ricerche di Guido Calabresi¹⁶, pubblicamente onorate proprio dall'ateneo milanese, si è sforzata di dimostrare come una "giusta dose" di diritto ecclesiastico dello Stato si riveli indispensabile per correggere e sostenere il mercato interessato alla produzione delle garanzie di laicità civile e libertà religiosa. In termini di economia del settore pubblico, tali garanzie sono state, infatti, ricondotte alle categorie dei "beni meritori" (come la scuola dell'obbligo) e dei "beni pubblici internazionali" (come quelli forniti dalle comunità ultra-nazionali a tutela dell'ambiente o della sicurezza o stabilità economica mondiali). Ne consegue che la relativa fornitura è indispensabile per raggiungere, allo stesso tempo, sia l'obiettivo di rendere tracciabili e trasparenti i canali attraverso i quali l'ordinamento dello Stato decide di aprirsi democraticamente al pluralismo religioso, sia l'obiettivo di contrastare "la spinta propulsiva che una totale *deregulation* [...] della libertà

2016), in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit.

¹⁵ Sul punto, vedi da ultimo **R. ZACCARIA**, *Introduzione. Il gruppo di studio e il metodo di lavoro*, in *La legge che non c'è.*, cit., p. 19; ma, più diffusamente e nel merito, **G. CASUSCELLI**, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007, in specie pp. 5-18, e **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva*, cit., pp. 1-2, dove si segnala, per l'appunto, come la proposta Zaccaria, piuttosto che decadere per fine legislatura, si ritrovò sostanzialmente devitalizzata a partire dal momento in cui «la CEI - per il non comprensibile timore (come ha scritto Leopoldo Elia) di "un eccesso di omologazione alle altre confessioni di quella cattolica" - aveva esercitato - con comportamenti concludenti, e con dichiarazioni rese dal suo segretario generale avanti alla I commissione Affari costituzionali della camera dei deputati - una sorta di "diritto di veto" che ne arrestava il corso».

¹⁶ **G. CALABRESI**, *Il dono dello spirito maligno. Gli ideali, le convinzioni, i modi di pensare nei loro rapporti col diritto*, traduzione italiana di C. RODOTA', Giuffrè, Milano, 1996.



[...] religiosa potrebbe imprimere alle tecniche di strumentalizzazione politica del sacro¹⁷ e, per tal via, al conflitto di interessi¹⁸.

Rendere visibili a tutti gli interessi (finanziari o no) dello Stato che potrebbero interferire con i doveri e le responsabilità assunti dallo stesso nei confronti dei beneficiari della libertà religiosa è, del resto, un'operazione rientrante nei rimedi comunemente adottati per evitare che un potenziale conflitto di interessi si trasformi in reale.

Proprio per questo, più di dieci anni addietro, ho segnalato che trasferire interamente al libero mercato l'offerta delle garanzie di laicità civile e libertà religiosa sarebbe, non soltanto iniquo e antisolidaristico, ma persino antiutilitaristico, in quanto sarebbe naturalmente destinato, per l'appunto, a sollecitare, anziché un incremento, una contrazione dell'offerta privata di capitale di rischio. Quest'ultima rischierebbe, infatti, di

“concentrarsi nelle mani di un solo o di pochi privati e segnatamente di quelli che sfrutterebbero i canali a loro disposizione per scaricare di fatto sullo Stato il rischio finanziario delle loro imprese e soddisfare sempre meglio i propri interessi particolari”.

Non a caso, proprio in quello scritto, sottolineavo l'importanza di impegnarsi a monitorare con perizia “sia il *sistema della sussidiarietà* che il *sistema fiscale*, per valutarne attentamente l'efficacia e le precauzioni d'uso”, nel campo del diritto ecclesiastico, “a tutti i livelli di applicazione”¹⁹.

2 - Conflitto di interessi e finanziamento pubblico delle religioni

Ma se è davvero così stretto il nesso che corre tra la questione generale del conflitto di interessi e il tema altrettanto generale del ruolo costituzionale assegnato alle fonti (sia unilaterali che negoziate) del diritto ecclesiastico dello stato italiano repubblicano, altrettanto se non ancora più stretto è

¹⁷ S. DOMIANELLO, *Le garanzie della laicità civile*, cit., p. 11.

¹⁸ Sull'impatto negativo che, in materia di valorizzazione della dimensione sociale della libertà religiosa, sono naturalmente destinate ad avere le dinamiche istituzionali conseguenti alla crisi economico-finanziaria e di risorse pubbliche, e sulle questioni di fondo da affrontare in vista del varo di riforme che abbiano più largo respiro di semplici modificazioni al sistema attuale dell'otto per mille, vedi, anche per ulteriori rinvii bibliografici, G. CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011; M.C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. I principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 171-199; C. ELEFANTE, *L'«otto per mille». Tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 29-30 e 171-183.

¹⁹ Vedi S. DOMIANELLO, *Le garanzie della laicità civile*, cit., p. 29.



allora destinato a rivelarsi il nesso che collega il tema del conflitto di interessi, in generale, al problema particolare del finanziamento pubblico delle religioni²⁰.

Intendo dire che se lo Stato fatica a frenare i rigurgiti di nazionalismo e cede alla tentazione di sfruttare le istanze di riconoscimento avanzate dalle autonomie religiose soltanto per garantire a sé stesso l'amicizia delle religioni socialmente e/o economicamente più forti, allora è facile che il campo del finanziamento confessionale sia tra i primi a risentire di una resistenza a superare concezioni statocentriche, westfaliane, e a pagare così in opacità e aporie un incostituzionale dirottamento dell'attuazione del principio di laicità dal pluralismo verso l'assimilazionismo.

Poiché la laicità pluralista del nostro diritto ecclesiastico è destinata costituzionalmente a operare proprio come meccanismo di prevenzione di conflitti reali di interessi in capo allo Stato repubblicano, ogni volta che il meccanismo si mostra malfunzionante cresce legittimamente, infatti, la preoccupazione che un conflitto sia in atto²¹.

E con riguardo al funzionamento del sistema specifico dell'otto per mille questo timore si rafforza ulteriormente a seguito delle numerose e importanti criticità rilevate dalla Corte dei conti.

Com'è noto, infatti, una serie di deliberazioni della magistratura contabile, pur avendo registrato qualche lieve miglioramento apportato al sistema, segnalano il persistere e lo stabilizzarsi di rilevanti anomalie²².

²⁰ Sottolinea questo nesso anche **M. JORI**, *Neutralità e diritto*, cit., laddove si sofferma sulla distinzione tra la distribuzione di risorse raccolte dallo Stato coattivamente, attraverso l'imposizione fiscale, e il ricorso al sistema incentivante delle offerte volontarie deducibili. Sul punto, oltre alle considerazioni teorico-filosofiche di **C. DEL BÒ**, *Il rapporto tra laicità e neutralità*, cit., pp. 8-10, vedi l'analisi più strettamente giuridico-pratica di **N. FIORITA**, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMIANELLO, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 75-86; e di **C. ELEFANTE**, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 45-61.

²¹ La dottrina ecclesiasticistica (vedi **M.C. FOLLIERO**, **A. VITALE**, *Diritto ecclesiastico*, cit.) non ha mancato di individuare proprio "nei meccanismi di finanziamento pubblico delle religioni una significativa chiave di lettura dell'andamento complessivo delle relazioni Stato-Chiese e, soprattutto, dello stato di salute in cui versa la tutela della libertà religiosa": così testualmente **C. ELEFANTE**, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 30-31. E da questo punto di vista, appare singolare che l'analisi dell'istituzione e del funzionamento del sistema dell'otto per mille non abbia trovato spazio, se non per un fugace richiamo, neppure nella terza edizione (2019) di **AA. VV.**, *Diritto, Religioni, Culture*, cit., p. 120.

²² Sui contenuti delle deliberazioni della magistratura contabile n. 16 del 2014 e n. 8 del 2015 vedi ampiamente **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; e da



Le criticità segnalate evidenziano una serie di *limiti strutturali* e rilevanti *distorsioni applicative*, che nel complesso riguardano, in sintesi:

- la consistenza dell'incremento dei fondi derivanti alle confessioni dall'otto per mille²³;
- l'ancoraggio del sistema a un'imposta progressiva²⁴;
- il criterio di ripartizione delle scelte non espresse allo stato attuale da oltre il 50% dei contribuenti²⁵;

ultimo C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 97-140, che analizza anche le azioni intraprese per stabilizzare e dare seguito al controllo contabile (pp. 141-162).

A oggi, gran parte delle criticità registrate sin dalla prima deliberazione della Corte dei conti restano ancora insuperate. I miglioramenti intervenuti attengono al controllo operato sugli intermediari, alla diffusione dei dati relativi alla gestione dei fondi e all'introduzione di una normativa che impedisce di utilizzare la quota di competenza statale per finalità diverse da quelle previste, e in particolare per provvedere alla copertura finanziaria di leggi che comportino nuovi o maggiori oneri di spesa.

In relazione a una delle massime criticità rilevate, in particolare, è stata presentata nel 2013 anche una richiesta di referendum abrogativo ai sensi dell'art. 75 Cost.: vedi in proposito F. ALICINO, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2013.

Per gli esiti delle questioni giurisprudenziali sollevate in materia, si vedano, invece: T.A.R. Piemonte, sez. I, 16 gennaio 1992, n. 1; Corte cost., 29 dicembre 1995, n. 539; Corte EDU (Strasburgo), *Spampinato c. Italia*, 29 marzo 2007. Quest'ultima, con nota di M.G. BELGIORNO DE STEFANO, *La Corte di Strasburgo legittima l'otto per mille alle Chiese italiane*, in *Il Fisco*, 2007, n. 23, 1, pp. 3341-3346.

²³ La delibera della Corte dei Conti n. 16 del 2014 evidenzia come, pur nell'attuale contingenza di forte riduzione della spesa pubblica in ogni campo e nel contesto di una situazione di crisi economica che rende sempre più esigue le disponibilità pubbliche e sempre più ridotte le possibilità di intervento, i fondi destinati alle confessioni religiose derivanti esclusivamente dall'otto per mille hanno oltrepassato il miliardo all'anno, superando così di gran lunga l'ammontare destinato agli stessi scopi nelle altre realtà europee e superando i due terzi delle risorse destinate alla conservazione del patrimonio artistico del nostro paese. Sul punto, vedi meglio anche C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, a cura di I. BOLGIANI, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 247 e 251.

²⁴ Sul punto vedi meglio C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 109-111.

²⁵ Criterio giudicato irrispettoso dei principi di proporzionalità, volontarietà e uguaglianza (vedi C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988, p. 267) e fino al 2006 per nulla pubblicizzato, con il risultato che, per effetto della sua applicazione, si è giunti ad assegnare alla Chiesa cattolica 300 milioni di euro in corrispondenza di scelte espresse dai contribuenti, e 700 milioni di euro in corrispondenza, invece, delle scelte non espresse. Vedi sul punto p. 13 e ss. della delibera n. 16 del 2014, ma vedi anche G. VEGAS, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, n. 1, pp. 183-198; G. CASUSCELLI, *La crisi economica*, cit., pp. 35-37; C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 112-114.



- la subordinazione all'esistenza di un'intesa approvata con legge della possibilità di accedere al beneficio e la connessa distorsione del sistema delle intese (definite *apicali*, per distinguere dalle intese *paraconcordatarie* e da intese meramente *procedimentali*, le intese) stipulate per regolare i rapporti tra lo Stato e una confessione religiosa in particolare, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.²⁶;
- l'inattività della commissione paritetica Italia-Santa Sede nominata per la valutazione e riponderazione dei contributi concessi e l'inattività dello Stato nell'attivare le procedure di revisione del sistema divenuto sempre più gravoso per l'erario;
- l'assenza sia di trasparenza sulle erogazioni e sull'attività di tutti i soggetti coinvolti, sia di *par condicio* per la pubblicità;
- l'anticipazione, a favore esclusivo della Chiesa Cattolica, delle somme attese, salvo conguaglio nei tre anni successivi;
- la carenza di controlli sull'utilizzo dei fondi erogati e sulla rendicontazione della gestione delle somme;
- l'uso della quota dello Stato per finanziare enti religiosi²⁷;

²⁶ Sulla necessità costituzionale di superare questo aspetto critico, in particolare, insiste **F. ALICINO**, *Un referendum*, cit., pp. 30-31 - e ora anche **F. ALICINO**, *I problemi pratici e attuali della libertà religiosa*, in *La legge che non c'è*, cit., pp. 239-240 -, il quale, "considerata l'ipotesi piuttosto remota di un'abrogazione della disciplina dell'8 per mille", vorrebbe affidare a una nuova legge generale sulla libertà religiosa il compito di "estendere le norme bilaterali di favore a tutte le religioni" e persino, "sulla scia del combinato disposto dagli artt. 19 e 20 Cost., [...] a istituzioni e associazioni che svolgono attività d'interesse generale e di promozione sociale, comprese quelle filosofiche e non confessionali". Del medesimo avviso, anche **V. TOZZI**, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2015, n. 8, pp. 15-16; mentre per **S. BERLINGÒ**, *Una Proposta equilibrata da sostenere e rafforzare in tre punti*, in *La legge che non c'è*, cit., p. 248, la nuova legge generale dovrebbe assicurare la massima estensione dell'accesso a un sistema dell'otto per mille adeguatamente rivisto sulla base dei rilievi avanzati dalla Corte dei conti nei confronti della disciplina negoziata con le confessioni firmatarie di accordo o intesa. Sul punto, cfr. anche **C. ELEFANTE**, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 115-117.

Insistono, invece, nella scelta di escludere che una nuova legge generale si faccia carico di un qualsiasi tipo di estensione dell'attuale sfera applicativa dell'istituto dell'otto per mille: **A. FERRARI**, *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in *La legge che non c'è*, cit., p. 85; **P. FLORIS**, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, in *La legge che non c'è*, cit., pp. 188-189; **S. DOMIANELLO**, *Il matrimonio e le intese*, in *La legge che non c'è*, cit., pp. 203-204 e p. 226; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Una Proposta di svolta*, in *La legge che non c'è*, cit., pp. 353-355.

²⁷ Vedi meglio **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, n. 1, pp. 163-182.



- le modalità insoddisfacenti e poco trasparenti seguite nella procedura contabile di assegnazione delle risorse²⁸.

A preoccupare è, pertanto, il forte dubbio che il sistema dell'otto per mille, così com'è stato congegnato e così come si è andato consolidando ed espandendo nel diritto vigente, sia inidoneo a superare la verifica di conformità a quel radicale capovolgimento di prospettiva che è stato imposto alla nostra Repubblica dall'art. 2 della Costituzione, anche in materia di garanzia del diritto inviolabile dell'uomo all'esercizio della libertà religiosa, sia come singolo, sia all'interno delle formazioni sociali nelle quali l'individuo svolge la propria personalità²⁹.

Nel caso specifico, lo Stato sembrerebbe, infatti, aver accettato di riconoscere l'esistenza di diritti inviolabili da garantire in nome dell'eguaglianza sostanziale, ma parrebbe avere poi trascurato di evitare che il principio di ragionevolezza diventasse ancora una volta funzionale a logica maggioritaria, con conseguente pregiudizio del principio di laicità pluralista e automatica sostanziale rimessa in atto del conflitto di interessi ancestrale di tipo westfaliano.

Il richiamo alle *esigenze religiose della popolazione* e la valorizzazione normativa della *scelta dei contribuenti* rischiano, per tale via, di avere alimentato una svolta solo apparente ma non anche reale del sistema verso un modello democratico di finanziamento statale del diritto di libertà religiosa. E cresce il timore che siano stati usati semplicemente come strumenti per giustificare e rilegittimare la continuazione nella preferenza per un modello di finanziamento statale limitato a sostenere la sola libertà di alcuni gruppi confessionali.

Il pericolo adombrato nasce dall'esistenza del divario tra la finalità costitutiva storica e la finalità costituzionale democratica assegnata al finanziamento delle religioni. Quest'ultimo, infatti, sebbene sia stato storicamente utilizzato per promuovere le religioni più utili allo Stato, deve oggi rispondere invece a un obiettivo di tutela promozionale della libertà

²⁸ Su ciascuna delle distorsioni applicative evidenziate dalla magistratura contabile e richiamate in sintesi nel testo, vedi meglio **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica*, cit., *passim*; nonché **C. ELEFANTE**, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 118-140.

²⁹ Sul contributo determinante dell'art. 2 Cost. ai fini di un'interpretazione sistematica e conforme a Costituzione degli artt. 3, 7, 8, 19 e 20 Cost., si vedano, anche per ulteriori rinvii, **V. TOZZI**, *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2007, pp. 6-7.; **G.B. VARNIER**, *L'ordinamento legislativo in materia ecclesiastica dal 1929 alla prova delle innovazioni della Costituzione repubblicana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010, in specie pp. 16-18; e più di recente **P. LILLO**, *Pluralismo giuridico e libertà confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 17 del 2016, *passim*.



religiosa (prima e oltre che della libertà confessionale) e dev'essere destinato a soddisfare le esigenze religiose della popolazione³⁰.

Ne consegue che, al banco di prova della svolta pretesa dall'art. 2 della nostra Costituzione, l'azione statale di specifico sostegno finanziario deve risultare, non soltanto informata ai principi di eguaglianza, non discriminazione e pluralismo, ma anche e soprattutto disancorata il più possibile dalla necessità di una rappresentanza di livello istituzionale delle esigenze tutelate. E ciò, proprio per evitare che altrimenti lo Stato si ritrovi ancora impiccato, *impantanato*, nel primordiale conflitto di interessi che sarebbe alimentato dall'insistenza in un approccio alla salvaguardia della libertà religiosa di tipo inter-ordinamentale.

La descrizione del conflitto originario come una sorta di *pantano*, nel quale anche lo Stato democratico è destinato a restare pur sempre in qualche modo parzialmente immerso, ma deve tuttavia continuamente sforzarsi di non finire risucchiato, riprende un richiamo alla famosa avventura del barone di Münchhausen, già utilizzato da altri, ad altro scopo, sempre in materia di laicità³¹. L'inverosimile racconto del barone che riuscì a salvarsi dalle sabbie mobili tirandosi fuori dalla propria coda di capelli ha dato spunto all'elaborazione del trilemma di Agrippa, altrimenti noto, infatti, come trilemma di Münchhausen ed elaborato dal filosofo Hans Albert per definire l'impossibilità di dimostrare qualsiasi verità come assolutamente certa. Il trilemma può servire a chiarire meglio qual è più esattamente il ruolo, connesso al tema del conflitto di interessi, che il principio supremo di laicità pluralista è chiamato a svolgere oggi nel nostro sistema costituzionale.

Immaginiamo Münchhausen a cavallo, immerso nel fango fino agli stivali, che afferra con una mano la propria coda di capelli e la tira verso l'alto, nello sforzo estremo, quanto vano, di riuscire a trarsi da solo del tutto fuori dal pantano. Ecco: indipendenza e imparzialità imposte dalla Costituzione allo Stato democratico non possono realisticamente pretendere di determinarne il disinteresse nei confronti del fenomeno

³⁰ Sul tema in generale vedi **R. BOTTA**, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 114-116; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 12^a ed., aggiornata a cura di A. BETTETINI, G. LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2015, pp. 342-367; **I. PISTOLESI**, *Il finanziamento delle confessioni religiose*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., a cura di G. CASUSCELLI, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 323-334; **C. ELEFANTE**, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 7-32; **R. ASTORRI**, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose. Profili comparatistici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, n. 1, pp. 3-25.

³¹ Cfr. **A. FERRARI**, *Laicità e religione civile*, cit., p. 162.



religioso, ma possono svolgere tuttavia un ruolo, per così dire, *di tensione*, operando da freno interno contro le tentazioni totalitarie.

In altre parole, nel farsi realmente democratico, lo Stato italiano repubblicano, da un lato, deve accettare di impegnarsi attivamente - impelagandosi - nel riconoscimento di altre autonomie, ma contemporaneamente, d'altro lato, deve riuscire a farlo opponendo resistenza al richiamo ancestrale dell'*instrumentum regni*.

L'opera di riconoscimento per via di *legislatio libertatis* (anche negoziata) serve, infatti, a impedire che la laicità dello Stato finisca declinata come ipocrita indifferenza: una sorta di cecità non assoluta, tale cioè da non consentire di vedere la religione, ma da permettere tuttavia di intravedere le confessioni religiose³². Mentre, la resistenza virtuosa all'attrazione fatale dei *pacta unionis* serve a evitare che la laicità dello Stato finisca declinata come un mero pluriconfessionismo: una sorta di difetto di miopia, che rende ben visibili soltanto le religioni più vicine e impedisce invece di vedere chiaramente quelle più distanti.

Da questo punto di vista, evitare il conflitto di interessi tra Stato e religioni è il dovere che il principio supremo di laicità pluralista assegna all'intero nostro sistema giuridico, vincolando l'azione svolta in ogni campo tanto dal legislatore, quanto dalla pubblica amministrazione e dalla magistratura³³.

Ne discendono precisazioni che reputo rilevanti sia ai fini dell'attribuzione allo Stato laico del ruolo di una sorta di arbitro o ufficiale di gara, sia ai fini dell'enfatizzazione operata a carico del concetto di mercato religioso.

Da un lato, bisogna infatti riconoscere che allo Stato laico resta pur sempre affidata la rappresentanza dell'interesse pubblico (cioè, di tutti) alla promozione di un pluralismo aperto, e, d'altro lato, bisogna tenere conto dell'esistenza di gruppi religiosi, per propria scelta strutturalmente chiusi, che sono del tutto disinteressati a entrare in una competizione con altri.

Conviene, pertanto, attribuire alla laicità dello Stato, non già la funzione di stimolare la libera concorrenza tra le religioni, ma piuttosto la funzione di contrastare ogni forma di turbativa o manipolazione del

³² Vedi ancora A. FERRARI, *Laicità e religione civile*, cit., p. 163.

³³ In tal senso, si è scritto che la nostra Costituzione contiene un progetto di laicità "ambiziosissimo", mirato a combinare la forza che spinge lo Stato - potremmo dire, verso l'alto - a "mantenersi liberamente laico nel proprio ordine" e la forza che lo spinge invece - potremmo dire, verso il basso - a "soddisfare e promuovere, oltre all'uguaglianza degli individui senza distinzioni [...] di religione, anche l'uguale libertà del religioso collettivo (indistinto) e delle singole (diversamente uguali) religioni": S. DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, cit., p. 100.



mercato religioso. Si evita così il rischio di agganciare il ruolo della laicità dello Stato democratico a quella particolare interpretazione del mercato religioso in chiave di economia liberista e capitalista che costituisce un pericoloso retaggio lateranense, in quanto promuove giusto quel tipo di laicità dello Stato, chiusa e assimilazionista, che è destinata a contrapporre, separare e dividere piuttosto che a unire, conciliare e riconoscere.

3 - L'ombra del conflitto di interessi che accompagna nel suo cammino l'«invenzione» dell'otto per mille

Quanto sin qui precisato ci permette di verificare meglio in che senso le aporie e le opacità rilevate da più parti in relazione al sistema di sostegno economico agevolato, noto con la formula di otto per mille, potrebbero essere lette come indici di una turbativa del mercato religioso che lo Stato italiano non sarebbe riuscito sinora a contrastare efficacemente, adoperandosi a porre in atto quel tipo di gestione laica dell'interesse pubblico a un pluralismo aperto che avrebbe dovuto garantire l'esclusione di favoritismi nei riguardi di interessi particolari alla rigidità del mercato stesso.

Già a monte, il sistema mostra di essersi via via sempre più sbilanciato nella direzione di favorire la sola libertà confessionale, invece che la più ampia libertà religiosa, di cui la prima è espressione parziale. È opportuno, infatti, chiarire subito come a beneficiare dello specifico sostegno economico siano soltanto le esigenze religiose della popolazione che trovino a soddisfarle un'organizzazione di tipo confessionale, la quale, a sua volta, abbia stipulato con lo Stato accordo o intesa recepita in legge ai sensi degli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, della Costituzione.

È interessante notare come lo sbilanciamento è diventato sempre più (anziché sempre meno) irragionevole mano a mano che il beneficio si è esteso dalla sola confessione cattolica ad altre confessioni che hanno siglato un'intesa approvata per legge³⁴. Ad oggi, soltanto i Mormoni (rappresentati dalla Chiesa dei Santi degli ultimi giorni) hanno scelto di non concorrere al beneficio dell'otto per mille e, fra le confessioni concorrenti, soltanto le ADI

³⁴ Secondo **S. CARMIGNANI CARIDI**, *L'otto per mille dell'Irpef e la XVI legislatura: prospettive "de iure condendo"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, n. 1, p. 142, l'adesione all'otto per mille di quasi tutte le confessioni che finora hanno stipulato intese con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., sarebbe, al contrario, un indice del buon funzionamento del sistema di finanziamento introdotto nel nostro ordinamento con la legge 20 maggio 1985, n. 222 (*Norme sugli enti e i beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico al servizio delle diocesi*).



(i pentecostali) e la Chiesa apostolica in Italia sono rimaste ferme nella decisione di non partecipare alla ripartizione proporzionale della quota corrispondente alle scelte non espresse.

Ad apparire discriminate in modo sempre più evidente sono state così le esigenze religiose della popolazione che pure vengono curate o da gruppi organizzati a livello meramente associativo o da confessioni che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato o che, pur avendola stipulata, non ne hanno ancora ottenuto l'approvazione per legge (come i Testimoni di Geova).

Il dato conferma il sospetto che, sebbene abilmente congegnato per *apparire* rispettoso del cambio di passo preteso dall'art. 2 della Costituzione, il meccanismo dell'otto per mille sia stato fatto funzionare *realmente* solo per assicurare allo Stato l'amicizia di un gruppo selezionato di confessioni religiose.

Aporie e opacità che si rilevano in sede di invenzione e applicazione di quel meccanismo altro non segnalano, pertanto, che un cedimento dello Stato democratico sul fronte della propria resistenza al richiamo del conflitto di interessi più ancestrale. Insomma: Münchhausen ha ridotto la forza con cui avrebbe dovuto impegnarsi a tenere ben tirato verso l'alto il proprio codino, e questo *calo di tensione* verso l'alto rischia di permettere al fango di superare dal basso il livello (di guardia) degli stivali del barone.

È vero che, a prima vista, il sistema dell'otto per mille si presenta come un meccanismo virtuosamente diretto a contemperare l'interesse pubblico al finanziamento delle esigenze religiose della popolazione con il rispetto della volontà dei contribuenti.

In effetti, la scelta operata dai singoli impone un vincolo di destinazione sulle somme da assegnare ai beneficiari, e inoltre, non essendo una scelta correlata e/o proporzionale alla capacità contributiva, esprime soltanto una preferenza di destinazione del gettito fiscale complessivo, rilevante in termini di partecipazione democratica all'allocazione delle risorse pubbliche.

A un'analisi più approfondita della sua configurazione, il meccanismo mostra però significative deviazioni dalle ragioni con cui si giustifica.

Il modo stesso in cui è congegnato il sistema risulta anzitutto fortemente condizionato dalla *natura negoziata della normativa* che lo prevede: sia il primo effettivo beneficiario dell'otto per mille che ogni successivo beneficiario della misura, anche soltanto potenziale, si trova infatti a concorrere a determinare i contenuti della legislazione di favore che lo riguarda direttamente. Per tal via, l'interesse particolare di cui ogni singolo beneficiario è portatore viene impropriamente elevato a interesse pubblico.



La questione che ne discende non si esaurisce, pertanto, in un problema di ingiustificato “sbarramento”³⁵, e cioè nel problema di come eliminare la discriminazione costituzionalmente irragionevole prodotta dall’introduzione di un ostacolo (avere ottenuto una legge recettiva di accordo o intesa stipulati ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost.!) alla fruizione del beneficio.

Ancora prima e più a monte, la questione giuridica da affrontare e risolvere attiene alla *fonte normativa* che è stata utilizzata all’origine per introdurre nel nostro ordinamento una misura modellata sulla base delle esigenze particolari di una sola confessione religiosa.

A dare impulso all’*invenzione* del meccanismo è stata, infatti, la coincidenza temporale della necessità di soddisfare al più presto un interesse pubblico e uno specifico interesse di parte³⁶.

Ex parte Reipublicae, urgeva adeguare a Costituzione il meccanismo del cosiddetto supplemento di congrua, con il quale lo Stato, sin dai primi anni dell’unità d’Italia e fino alla stipula nel 1984 dell’Accordo di Villa Madama, aveva continuato ad assicurare alla sola Chiesa cattolica un sostegno finanziario strettamente correlato al sistema cosiddetto beneficiale, che era previsto fino al 1983 dal diritto canonico per garantire il sostentamento del clero³⁷.

Ex parte Ecclesiae, urgeva invece adeguare il meccanismo del supplemento di congrua al nuovo sistema di sostentamento del clero che è

³⁵ Sbarramento evidenziato e criticato da più parti: vedi per tutti, da ultimo C. ELEFANTE, *L’otto per mille*, cit., pp. 115-117.

³⁶ Sulla ricostruzione storica dell’istituto dell’otto per mille: vedi R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso*, cit., pp. 200-203; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 343-347; C. ELEFANTE, *L’otto per mille*, cit., pp. 35-43. Quest’ultima A. non manca di segnalare come “l’opzione per un nuovo sistema di finanziamento pubblico realizza una significativa convergenza tra Stato italiano e Chiesa cattolica”, che non a caso ha visto utilizzata la legislazione concordataria per introdurre la riforma (C. ELEFANTE, *L’otto per mille*, cit., p. 38).

³⁷ Per una sintetica ricostruzione storica delle ragioni che dapprima convinsero «il legislatore statale a intervenire a favore dei titolari di benefici [...], attingendo, nel disegno originale, al reddito del patrimonio ecclesiastico devoluto allo Stato dalle leggi eversive del XIX secolo, ma dovendo poi integrare tale reddito (risultato, a partire dal 1918, a causa della progressiva inflazione, non più sufficiente) con sempre più massicci ricorsi a risorse provenienti dalla fiscalità generale», e poi, persuasero lo stesso legislatore a sostituire il vecchio sistema delle congrue con quello introdotto dai commi secondo e terzo dell’art. 47 della legge n. 222 del 1985, vedi S. CARMIGNANI CARIDI, *L’otto per mille*, cit., pp.137-141. Più ampiamente, in argomento, vedi anche P. CONSORTI, *La remunerazione del clero dal sistema beneficiale agli istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000, e N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003.



stato introdotto con il codice di diritto canonico del 1983 per superare i limiti (interni ed esterni) del vecchio sistema beneficiale³⁸.

La scelta politica di utilizzare la revisione concordataria per introdurre l'istituto dell'otto per mille nel nostro ordinamento ha, per tal via, costituito inizialmente la fortuna ma poi via via anche la disgrazia della misura introdotta. Perché l'abito repubblicano rimodellato - per via di bilateralità necessaria - sulle nuove esigenze della sola confessione cattolica ha rivelato, ben presto, nella pratica, due limiti di non poco conto: 1) una percentuale non molto alta di contribuenti che ogni anno scelgono espressamente la destinazione alla Chiesa cattolica della quota a esse corrispondente (a fronte di un'elevata percentuale di scelte non espresse); e 2) un'accelerazione improvvisa della corsa alla richiesta delle cosiddette intese-fotocopia da parte, prima, di molti dei cosiddetti "culti ammessi" e poi anche da parte di associazioni filosofiche non confessionali³⁹.

Il primo limite ha contribuito a far crescere l'allerta intorno alla portata reale della previsione (di dubbia legittimità costituzionale) in forza della quale la quota di gettito Irpef corrispondente annualmente alle scelte non espresse viene ripartita tra tutti i potenziali destinatari del beneficio nella proporzione di quella calcolata in base alle scelte espresse.

Il secondo limite ha contribuito ad accendere i riflettori sulla irragionevolezza costituzionale di estendere il godimento dello specifico beneficio soltanto alle confessioni religiose diverse dalla cattolica munite di legge di approvazione di un'intesa da esse stipulata per regolare i propri rapporti con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

³⁸ Limiti, in parte, tutti interni all'ordinamento canonico ed evidenziati dai lavori del Concilio Vaticano II (cfr. il Decreto *Presbyterorum Ordinis*, n. 20), ma in parte anche esterni. Per un verso, infatti, al sistema beneficiale "veniva imputata la inadeguatezza ad assicurare una parità di trattamento economico tra i ministri di culto, in ragione della diversa redditività dei patrimoni assegnati alle varie parrocchie e diocesi" (R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso*, cit., pp. 200-201) e in ragione della esclusione dal sistema beneficiale di quanti non erano titolari di uffici ecclesiastici (C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., p. 37); ma al contempo, per altro verso, la crisi delle vocazioni rischiava di determinare l'effetto negativo di una riduzione consistente dell'entrata tradizionalmente incamerata attraverso le cosiddette congrue e suggeriva pertanto di sganciare l'intervento statale da un sistema soggettivamente improntato, com'era quello ancorato alla titolarità di un beneficio ecclesiastico, per riagganciarlo, invece, a un sistema oggettivamente rifondato sulla scelta di centralizzare la raccolta e la distribuzione di tutti i flussi finanziari destinati a confluire a vario titolo nelle casse della Chiesa cattolica. Sul punto, vedi meglio M.C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 153-159 e pp. 171-199.

³⁹ Com'è noto, la sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016 più indietro richiamata, sia nel testo che in nota, interviene proprio in merito a una questione originata dalla richiesta di apertura delle trattative per la stipula di un'intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., che è stata avanzata dall'U.A.A.R. (Unione degli atei agnostici razionalisti).



Tutti e due i limiti, insieme, hanno poi contribuito ad alimentare in una parte della dottrina la convinzione che una legge generale sulla libertà religiosa, mirata a sostituire unilateralmente la normativa prerepubblicana sui culti ammessi, potrebbe e dovrebbe (assumersi, fra gli altri, anche il compito di) provvedere a una riduzione o addirittura a un azzeramento sostanziali degli effetti negativi che sono stati registrati con riguardo all'otto per mille sia sul fronte della ripartizione delle scelte non espresse, sia sul fronte dell'ammissione al godimento della misura⁴⁰.

Si è andato così confinando sempre più in un angolo il problema di fondo: quello cioè della illegittimità costituzionale dell'inserimento di una misura quale l'otto per mille in leggi che, in quanto regolatrici di rapporti dello Stato con singole confessioni religiose, godono di una resistenza attiva e passiva maggiore rispetto alle leggi ordinarie⁴¹.

E ciò nonostante risulti sempre più evidente come il vizio originario del sistema non risieda altrove se non proprio nel fatto di aver usato le fonti di revisione e di produzione del diritto ecclesiastico bilaterale, prima per introdurre nel nostro ordinamento l'*invenzione* dell'otto per mille col gradimento della confessione cattolica, e poi per estenderne progressivamente l'applicazione a un numero controllabile di confessioni diverse da quella cattolica.

La scelta fatta all'origine, in materia, dal nostro legislatore repubblicano rende infatti palese il conflitto che riemerge tra l'interesse pubblico a un pluralismo aperto, inteso come riconoscimento inclusivo di istanze specifiche della libertà religiosa di tutti, e l'interesse particolare dello Stato a operare, per fini di proprio consolidamento politico, una sostanziale saldatura con gli interessi particolari di alcune confessioni religiose

⁴⁰ Vedi, *pro e contra*, i richiami già fatti *supra* alla nota 25.

⁴¹ Eppure, la dottrina non manca di sottolineare la rigidità impressa al mercato dalla scelta di sancire vincoli di bilancio pubblico in norme che fruiscono della copertura costituzionale derivante dagli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.: cfr. **V. TOZZI**, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, cit., p. 9. Ciononostante, nel timore di non riuscire in breve tempo a risolvere alla radice il problema per la via maestra di nuove norme bilaterali o di interventi del giudice costituzionale, si preferisce proporre soluzioni tampone, scorciatoie poco persuasive dal punto di vista della piena conformità a Costituzione, come quella che vedrebbe obbligato il legislatore della riforma della normativa sui culti ammessi ad "adottare" anch'egli l'istituto dell'otto per mille, con tutte le sue congenite criticità, solo in ragione del fatto che, se "tutti i gruppi religiosi organizzati, di qualsiasi natura ed entità, venissero ammessi al finanziamento dell'8 per mille, si ridurrebbe significativamente la percentuale dei non optanti e conseguentemente, si otterrebbe più equilibrio nella distribuzione delle somme assegnate alle confessioni religiose": vedi sempre **V. TOZZI**, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, cit., p. 15.



all'acquisizione e preservazione di posizioni di vantaggio se non esclusive, quanto meno riservate a una cerchia ristretta di eletti.

L'accesso differenziato al finanziamento, l'opacità complessiva dei meccanismi di attribuzione⁴², la poca trasparenza delle modalità di utilizzazione dei relativi flussi finanziari, l'alterazione della volontà dei contribuenti nel caso della redistribuzione proporzionale delle scelte non espresse, sono tutte criticità del sistema dell'otto per mille che restano ancora in larga parte insuperate proprio perché derivano, più o meno direttamente, da questo riemergere del conflitto di interessi⁴³ risalente all'alba della separazione dello Stato dalla Chiesa⁴⁴.

A complicare e ingigantire la già intricata questione intervengono oggi anche l'affermarsi della sussidiarietà orizzontale e gli effetti prodotti dalla crisi economica e di fiscalità generale⁴⁵, che contribuiscono ad aggravare l'impatto dei difetti congeniti del meccanismo dell'otto per mille, amplificandone gli esiti sperequativi a danno di un pluralismo aperto⁴⁶.

La sperequazione si estende ai più vasti ambiti di azione sociale dei soggetti religiosi, rendendo evidente come a venire sostenuti attraverso i flussi finanziari pubblici sono fini - e rispettive attività - diversi da quelli strettamente confessionali⁴⁷.

Al progressivo assottigliarsi delle risorse dedicate al perseguimento delle attività di interesse generale, da parte di singoli e gruppi, corrisponde, infatti, la stabilizzazione di una posizione di vantaggio a favore delle confessioni beneficiarie della misura di sostegno (nonché dei relativi enti), in quanto i flussi finanziari derivanti da questa misura, grazie alla finalità

⁴² Ci si domandi, ad esempio: perché l'otto e non il sette o il quattro per mille? E perché giusto l'otto per mille dell'IRPEF, il cui gettito è destinato a lievitare con l'aumento della pressione fiscale? Ma si veda inoltre più diffusamente **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica*, cit., *passim*.

⁴³ Non a caso, sulla tentazione della politica di fare un uso strumentale della fortuna/sfortuna del meccanismo dell'otto per mille si sofferma anche **S. CARMIGNANI CARIDI**, *L'otto per mille*, cit., p.146.

⁴⁴ **C. CARDIA**, *I rapporti tra Stato & Chiesa*, cit., *passim*.

⁴⁵ Sul punto vedi meglio **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica*, cit.; **M.C. FOLLIERO, A. VITALE**, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp.171-199; **G. D'ANGELO**, *Il privato sociale a connotazione religiosa e le declinazioni della sussidiarietà. Approdi normativi e questioni irrisolte*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2017, n. 3, pp. 593-612.

⁴⁶ Proprio con riguardo al meccanismo dell'otto per mille, prova a testare l'importanza dei nessi tra diritto, religione ed economia e a valutarne l'incidenza sia sul piano generale che "lungo la polarizzazione dialettica tra principio della pari libertà confessionale e nuove dimensioni sociali della libertà religiosa", **C. ELEFANTE**, *L'«otto per mille»*, cit., p. 31 e ss.

⁴⁷ Per tutti, cfr. **G. CASUSCELLI**, *L'otto per mille*, cit., pp. 4-5 e 11-16.



religiosa perseguita dal beneficiario, non subiscono riduzioni (anche) se vengono materialmente dirottati per il perseguimento di finalità extra-ecclesiastiche.

Poiché anche la destinazione del finanziamento ottenuto attraverso l'otto per mille è stata rimessa alla procedura bilaterale per la stipula di accordo o intesa tra lo Stato e la singola confessione religiosa, capite allora come mai si poterono manifestare perplessità in occasione dell'estensione dell'otto per mille ai valdesi, proprio in quanto gli esiti della relativa negoziazione comportavano dichiaratamente il finanziamento di attività "non" confessionali, entrando così in contraddizione col fine primario del nuovo sistema e in concorrenza non paritaria con il trattamento di attività analoghe svolte da soggetti non confessionali⁴⁸.

Da questo punto di vista, il meccanismo dell'otto per mille appare criticabile anche per un nuovo modo di porsi del conflitto tra gli interessi pubblici e privati che esso coinvolge.

I soggetti privati religiosi tendono, infatti, a porsi sempre di più in concorrenza con le istituzioni pubbliche, così come con gli attori economico-sociali non religiosi interessati a fare altrettanto⁴⁹.

Di conseguenza, potrebbe profilarsi un conflitto di interessi in capo allo Stato ogni volta che dai rendiconti annuali presentati dai beneficiari confessionali dell'otto per mille dovesse emergere che i concorrenti non confessionali si trovano in una posizione economicamente svantaggiata rispetto a quelli confessionali.

Il conflitto tra interesse pubblico e interessi privati assume, in tal caso, una più spiccata valenza economica e tende a spostarsi sul terreno

⁴⁸ Sul tema di portata più generale della sospetta incostituzionalità della destinazione delle risorse provenienti dall'otto per mille «a finalità non "tipiche" prescelte dalle singole confessioni», vedi **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica*, cit., pp. 21-22., ma anche **C. CARDIA**, *La legge 222/1985: attuazione, problemi, prospettive*, in *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A. NARDINI, G. DI NUCCI, Presidenza del Consiglio-Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2001, pp. 173-175, il quale segnalò il rischio che si giungesse per la stessa Chiesa cattolica al paradosso di fare assumere al sostentamento del clero "il ruolo di finalità secondaria rispetto alle altre", riaprendo così "il capitolo di un finanziamento pubblico irragionevole" che avrebbe potuto "raggiungere la soglia della incostituzionalità se riferito al valore della laicità quale principio supremo dell'ordinamento" (p. 174).

⁴⁹ Sul punto, vedi **P. FLORIS**, *Associazioni ed enti nell'agire solidale. Le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, II, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 929-945; e **G. D'ANGELO**, *L'agire economico-sociale degli enti ecclesiastici-religiosi. Diretrici costituzionali e sviluppi normativi*, in *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, a cura di P. PALUMBO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 227-241.



della concorrenza e del libero mercato, col risultato che, trattandosi di erogare flussi finanziari pubblici, trasparenza ed efficacia-efficienza nell'utilizzo delle risorse diventano obblighi (e oneri) sempre più stringenti anche per le religioni⁵⁰.

E ciò rischia, non a caso, di mettere a seria prova l'abilità dello Stato nell'opera di attuazione del principio di laicità pluralista, in quanto coinvolge la distinzione assai delicata tra finalità ecclesiastiche ed extra-ecclesiastiche, tra attività religioso-culturali e attività diverse. Una distinzione, quest'ultima, alla quale, come è stato ben scritto, lo Stato laico e pluralista dovrà curarsi di approdare sempre solo "per sottrazione"⁵¹, e cioè, trattenendosi dall'assegnare all'espressione "fine di religione e di culto" un significato normativo univoco, irrispettoso dell'esperienza propria di ciascuna religione, e limitandosi a individuare i fini e le attività che, agli effetti civili, dovranno però restarne fuori, proprio per evitare turbative di mercato.

Possiamo quindi affermare senz'altro che la rinnovata attenzione istituzionale, in particolare da parte della Corte dei Conti, nei confronti del meccanismo dell'otto per mille e delle sue criticità ha più di un fondamento, e che appaiono significative le valutazioni espresse dalla magistratura contabile soprattutto in merito alla necessità di ampliare la platea dei beneficiari attraverso una redistribuzione dei fondi disponibili che risulti più rispettosa dei principi di proporzionalità ed eguaglianza e della democrazia pluralista.

La Corte, infatti, non manca di considerare espressamente il ruolo condizionante giocato dal sistema pattizio nell'escludere dall'accesso alla fruizione delle somme provenienti dall'otto per mille le confessioni prive di un'intesa approvata, cosicché l'auspicato ampliamento dovrebbe riguardare quanto meno proprio tali confessioni.

⁵⁰ Emblematica, al riguardo, la pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 17 aprile 2018, sul caso Vera Egenberger, in materia di discriminazione nell'assunzione di dipendenti da parte di un'impresa di tendenza confessionale. Pubblicata in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, n. 3, pp. 891-905, la pronuncia è stato oggetto di svariati commenti, indicati nella *Nota di rinvio* inserita in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, n. 3, p. 921, a cura di S. ANGELETTI, R. BENIGNI, fra i quali si segnalano **A. LICASTRO**, *Il regime giuridico delle organizzazioni di tendenza, tra garanzie costituzionali "forti" e interpretazioni "omologanti" (o "abroganti"?) della Corte di giustizia UE*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, n. 3, pp. 863-890, e **N. COLAIANNI**, *Divieto di discriminazione religiosa sul lavoro e organizzazioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2018.

⁵¹ **P. FLORIS**, *Associazioni ed enti*, cit., p. 940.



Una legge unilaterale dello Stato, magari approvata coraggiosamente (forse qualcuno penserà che dovrei dire piuttosto incoscientemente) con la procedura richiesta dall'art. 138 della Costituzione, in parziale modifica della normativa contrattata in vigore, potrebbe di certo tentare di sbloccare la situazione e fare ripartire il sistema col piede destro, rendendo giustizia alle religioni e alle confessioni sinora discriminate per effetto di una legislazione bilaterale che non appare rispettosa del principio supremo di laicità pluralista, a causa del prevalere di un'impropria commistione dell'interesse politico e dell'interesse confessionale alla preservazione dell'esistente.

Ben consapevoli della difficoltà che questo si realizzi e, al tempo stesso, della difficoltà che la sfera di applicazione del sistema pattizio possa allargarsi ulteriormente sino al punto di garantire tutte le esigenze ancora insoddisfatte, i giudici contabili suggeriscono alla legislazione unilaterale ordinaria di introdurre nuovi diritti di natura promozionale, complementari a quelli pattizi, destinati a un più vasto numero di confessioni, associazioni religiose ed enti, includendo anche quelli che perseguono un fine di religione negativo.

Si tenta giustamente di riportare così, almeno per un poco, la palla della responsabilità di promuovere il diritto costituzionale di libertà religiosa all'interno dell'ordine proprio dello Stato laico, sollecitando tutti gli interventi unilaterali che siano idonei a contrastare gli effetti negativi prodotti oggi dal conflitto riemerso in sede di leggi contrattate con le confessioni.

A testimoniare, del resto, come, nei fatti, il sistema attuale risponda a una logica distorta, espressiva di un'impropria commistione-sovrapposizione tra interesse pubblico e interessi privati, è anche l'inerzia delle parti, sia statali che confessionali, nella revisione bilaterale del sistema vigente, non meno che nell'adeguamento dello stesso alle esigenze derivanti dal nuovo quadro socioeconomico⁵². Non a caso, un contributo decisivo al rafforzamento e "consolidamento"⁵³ dell'attuale sistema dell'otto per mille è derivato dalla mutata posizione di quasi tutte le confessioni religiose che inizialmente se ne erano invece discostate in nome di un separatismo disinteressato (valdesi e battisti, in testa, ma non solo).

⁵² E ciò nonostante si sia auspicato da tempo che "modifiche o aggiustamenti da apportare al sistema dell'otto per mille dovrebbero essere individuati [...] preferibilmente all'interno dei meccanismi normativamente già previsti", come ad esempio i lavori della commissione paritetica di cui all'art. 49 della legge n. 222 del 1985: **S. CARMIGNANI CARIDI** *L'otto per mille dell'Irpef e la XVI legislatura*, cit., p. 162.

⁵³ **E. VITALI, A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 130-131.



Altrettanto significativi appaiono l'assenza di controllo sulla gestione dei fondi erogati alle confessioni e l'assoluto disinteresse che si registra in capo allo Stato nei riguardi della quota dell'otto per mille di propria spettanza. Risulta tanto illuminante quanto preoccupante, da questo punto di vista, la rilevazione del dato secondo cui le risorse derivanti dalle scelte espresse dai contribuenti a favore dello Stato - e che quest'ultimo dovrebbe utilizzare per scopi del tutto sganciati dal riferimento alle confessioni religiose - risulterebbero invece diversamente veicolate, per una parte consistente, verso scopi riconducibili a interessi confessionali⁵⁴, e di una confessione più in particolare.

Analogamente, i fondi statali a favore della popolazione svantaggiata attribuiti a enti di tendenza religiosa vanno ad aggiungersi ai contributi che agli stessi enti sono distribuiti dalle confessioni beneficiarie della quota dell'otto per mille, mentre le risorse di competenza statale vengono attribuite a enti confessionali (chiese, associazioni, fondazioni e seminari), con il rischio di duplicazione di contributi.

Ad emergere è un profilo di sperequazione d'immediata incidenza economico-finanziaria, in quanto condiziona direttamente l'agire economico-sociale dei privati impegnati nelle attività di interesse generale, ponendo in secondo piano le ragioni attinenti alla dinamica democratico-pluralista. Con la conseguenza che le distorsioni applicative dell'otto per mille rilevano così, per lo più, sotto il profilo strettamente economico, e cioè sotto il profilo della salvaguardia dei principi "egualitari" della concorrenza e del libero mercato, con particolare riguardo all'esercizio delle attività di interesse generale in regime di sussidiarietà.

Resta da verificare se questa circostanza possa fare intravedere nuove possibilità di riallineamento del sistema ai principi costituzionali di eguaglianza e non discriminazione e, per tal via, alla prospettiva di un pluralismo realmente aperto⁵⁵.

⁵⁴ G. CASUSCELLI, *L'otto per mille*, cit., p. 39.

⁵⁵ Per un panorama delle proposte di abrogazione, modifica o estensione del sistema dell'otto per mille, vedi S. CARMIGNANI CARIDI, *L'otto per mille*, cit., pp. 146-160 ma, più di recente, C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 167-169, per la quale occorrerebbe oggi prendere atto dei limiti di una riforma del solo otto per mille e affrontare il problema del sostegno finanziario alle organizzazioni religiose con un approccio sistematico di più ampio respiro, che sia disposto a riconoscere gli effetti della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e, per tal via, a smascherare le forme di sostegno economico (cinque per mille, deduzioni fiscali, esenzioni e incentivazioni) che gli enti religiosi ricevono a favore delle loro attività di utilità sociale e che spesso rivelano «sovrapposizioni di ambiti e fonti di finanziamento [...] tali da incidere negativamente sull'accesso paritario e "concorrenziale" alle risorse pubbliche» (C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., pp. 171-183, e sul punto specifico p. 175).



Intanto, *de iure condendo*, le prospettive di riforma delle fonti del diritto ecclesiastico andranno in ogni caso orientate nel senso di ricentrare il sistema sulla tutela, prevalentemente unilaterale, della libertà (non più soltanto confessionale, ma latamente) religiosa.

Ad essere auspicato è, pertanto, l'avvio di un'opera unilaterale mirata a de-mercantizzare sostanzialmente l'ordine autonomo delle coscienze; opera che potrebbe tradursi, ad esempio, nell'affiancare al finanziamento delle confessioni - non sempre, come s'è visto, automaticamente convertibile in sostegno economico della libertà religiosa - un finanziamento non delegato di attività funzionali alla materializzazione del diritto di libertà religiosa, come le attività poste in essere nel campo più specifico dell'assistenza spirituale o dell'edilizia di culto.

Pure una riforma della legislazione unilaterale sui culti ammessi potrebbe dare pertanto il suo parziale ma significativo contributo a quest'opera di specifico rinnovamento. E potrebbe farlo anche rendendosi consapevole di non potere, né formalmente né materialmente, farsi carico di un compito correttivo dell'attuale sistema di finanziamento che vada oltre il duplice limite di provvedere:

a) da un lato, a estendere al massimo la sfera applicativa della deducibilità ai fini dell'Irpef delle erogazioni liberali in favore di attività connesse ai fini costitutivi e prevalenti d'ogni associazione e confessione religiosa che accetti di sottoporsi a un meccanismo di registrazione rispettoso della propria autonomia, e

b) dall'altro lato, a garantire a ogni confessione così identificata il godimento di un diritto azionabile all'apertura di trattative per la stipula di un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8 della Costituzione⁵⁶.

Bisognerebbe, inoltre, assegnare forse il dovuto peso a tutte "quelle ulteriori forme di contribuzione economica religioso-culturale che sono ben presenti nella realtà sociale ma fanno fatica a emergere al livello di riconoscimento e disciplina giuridica, dal momento che appaiono *prima facie* lontane dai caratteri che ne determinano la meritevolezza di tutela" (vedi ancora C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., p. 179), promuovendo così anche un approccio interculturale al tema più generale del sostegno economico religiosamente motivato, approccio che potrebbe favorire l'integrazione economico-giuridica e sociale delle differenze religioso-culturali. Su quest'ultimo tipo di approccio cfr., più in generale, anche A. FUCCILLO, *Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi*, Giappichelli, Torino, 2008; M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit.; P. CONSORTI, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa University Press, Pisa, 2013.

⁵⁶ Opera proprio in tal senso la bozza di proposta di legge elaborata dal gruppo di studio coordinato da Roberto Zaccaria per la Fondazione Astrid, che si trova pubblicata e illustrata nel volume *La legge che non c'è*, cit.



Riforme, unilaterali e bilaterali, del tipo sin qui auspicato potrebbero aiutare tutte insieme il nostro barone di Münchhausen a recuperare le forze necessarie per riportare al livello dei propri stivali il fango in cui è immerso col suo cavallo. Esse restituirebbero infatti al diritto comune e al diritto ecclesiastico dell'Italia democratica quella peculiarissima funzione di contrasto del primordiale conflitto di interessi che assegna proprio alla salvaguardia del diritto di libertà religiosa in regime di pluralismo il ruolo di custode di una *salus rei publicae* autenticamente fondata sul "vivere insieme"⁵⁷.

4 - Note di discussione

L'articolata relazione di Sara Domianello mi trova concorde. Alle sue osservazioni accompagno solo qualche nota di discussione.

Il diritto ecclesiastico contemporaneo, che vede il post-secolarismo connotato da istanze cd. iper-moderne di aggressività "narcisistica", si trova ora più che mai esposto alle tensioni connaturate alla questione religiosa. I conflitti di interesse tra gli ordinamenti dei *fideles* e quello dei *cives*, tradizionalmente definiti "di lealtà", hanno travalicato i confini di contrapposizione novecentesca tra cittadinanza civile e cittadinanza religiosa per assumere più forti tratti identitari, trasversali rispetto agli usuali vincoli di obbedienza a Dio o a Cesare. La moltiplicazione quantitativa degli attori sul "mercato religioso" si accompagna a una loro trasformazione qualitativa (a vocazione commista), che mette a nuova prova i canoni di governo apprestati dal modello di laicità democratica e pluralista.

La scienza giuridica che studia, in modo specialistico, simile traiettorie poggia su basi teoriche solide⁵⁸. L'insistenza sul medesimo territorio di ordinamenti indipendenti e sovrani, reciprocamente nell'ambito delle *res temporales* e delle *res spirituales* (la Repubblica e le confessioni religiose organizzate), è regolata, senza eccezioni, dalla distinzione degli "ordini distinti" (Corte cost., sent. n. 334 del 1996). Il principio, che caratterizza "nell'essenziale" il canone supremo di laicità dello Stato (Corte cost., sent. n. 203 del 1989), contrasta le contaminazioni osmotiche tra interesse pubblico generale (di tutti) a uno sviluppo del pluralismo "aperto" (artt. 2, 3 e 8, primo comma, Cost.) e interessi specifici

⁵⁷ Vedi **R. MANCINI**, *La laicità come metodo. Ragioni e modi per vivere insieme*, Cittadella editore, Assisi, 2009.

⁵⁸ Si veda **S. DOMIANELLO**, *L'utilità pratica*, cit., pp. 287-302.



(di parte) all'affermazione delle proprie identità religiose collettive (artt. 2 e 19 Cost.). Tale principio funge da valvola di flusso che promuove (art. 3, secondo comma, Cost.) un virtuoso dinamismo "confessionale e culturale" per il quale ogni gruppo di minoranza ha il diritto di crescere e ogni gruppo di maggioranza deve rispettare i doveri e gli obblighi che gli precludono l'abuso di posizione dominante. La laicità democratica dunque, lungi dall'appiattare i conflitti in una prospettiva ideologicamente egualitaristica, li disciplina componendo libertà e uguaglianza (nella diversità) in un quadro valoriale pluralista. Essa combatte le rigidità di sistema in quanto rifugge ogni processo di assimilazione, anche solo storico-politica, in questo o in quel credo, riconoscendo e garantendo a tutti gli individui il diritto di rappresentare sé stessi in condizioni di parità ragionevole.

A questo chiaro quadro assiologico di vertice non corrispondono altrettanto trasparenti discipline di settore attuative o applicative. In alcuni casi, la legislazione ordinaria (tipica e atipica) addirittura contraddice la trama d'apice dell'ordinamento, determinando confusioni di interesse che inquinano la neutralità del campo pubblico sul quale tutti i protagonisti dovrebbero giocare in condizioni di parità di *chances*. Il sistema del finanziamento cd. diretto delle confessioni religiose ne rappresenta un esempio tra i più significativi, anche per la ricchezza dei flussi economico-finanziari connessi all'otto per mille. Le distorsioni dell'impianto, denunciate a più riprese, e con forza, dalla magistratura contabile⁵⁹, rafforzano il radicamento degli *status* privilegiari in una trama di interessi che vede sacrificata, anzitutto, l'attitudine pluralistica del principio di bilateralità pattizia. Come noto, la distribuzione della quota IRPEF destinata a tale canale di finanziamento è stabilita, con riferimento ai rapporti con le confessioni diverse dalla cattolica, nelle leggi "sulla base di intese" stipulate ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. La materia sconta un rilevante difetto genetico. Non è questa la sede per analizzare le ragioni storico-istituzionali che hanno portato alla nascita dell'istituto e alla sua allocazione nella disciplina di derivazione, sebbene in senso ampio⁶⁰, concordataria. Certo è che questa origine di matrice negoziale ha condizionato l'estensione del finanziamento ascrivendola sin dall'inizio negli spazi incerti delle dinamiche pattizie. La scelta, evidente nelle sue

⁵⁹ In argomento vedi, da ultimo, C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., in particolare pp. 97 ss.

⁶⁰ In tema G. CASUSCELLI, *L'otto per mille*, cit.



motivazioni politiche, non trova solido ancoraggio teorico-dogmatico⁶¹. Giudice delle leggi e letteratura specialistica non si stancano di sottolineare da tempo la funzione costituzionale del diritto bilaterale, deputato a far emergere le specificità dei diritti confessionali nei rapporti inter-ordinamentali con la Repubblica. All'opposto, la distribuzione di danaro pubblico sembra avere scarse - se non nulle - caratteristiche di "specificità in senso religioso" nel significato dianzi indicato, tanto più che anche la sua concreta destinazione non rappresenta tale natura. Esigenze religiose della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi⁶²; finalità umanitarie e sociali o assistenziali, financo culturali⁶³: tutti scopi riferibili a bisogni comuni, che esaltano il potere istituzionale delle confessioni nel disporre delle risorse loro assegnate più che la dimensione strettamente peculiare di ciascun credo nelle sue proiezioni normative verso il diritto statale. Addirittura macroscopica è l'illegittimità della auto-compressione di sovranità che lo Stato si impone vincolando a scopi pre-individuati (ancorché di carattere straordinario⁶⁴) precipuamente secolari le somme di cui beneficia. Ai sensi dell'art. 7, primo comma, Cost., infatti, l'indipendenza della Repubblica è intangibile nel proprio ordine, ambito nel quale è ricompreso l'indirizzo pubblico del sistema tributario⁶⁵; il principio, al vertice della gerarchia materiale delle fonti, è indisponibile a qualsivoglia normazione bilaterale, come lo stesso art. 1 dell'Accordo di Villa Madama ribadisce⁶⁶. Deroche alla piena sovranità della Repubblica nel gestire, senza vincoli assunti contestualmente a obblighi di derivazione

⁶¹ S. DOMIANELLO, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 35-55.

⁶² Queste le finalità che la Chiesa cattolica deve perseguire nell'utilizzazione delle risorse ai sensi dell'art. 48 l. n. 222 del 1985.

⁶³ Queste le destinazioni principali dei contributi versati alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

⁶⁴ Ai sensi del citato art. 48 l. n. 222 del 1985 lo Stato utilizza tali somme per "interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali". La norma, come integrata dalla l. n. 147 del 2013 e dalla l. n. 47 del 2017, estende gli interventi anche alla ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili adibiti all'istruzione scolastica di proprietà pubblica.

⁶⁵ In questo senso J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato*, cit., in particolare pp. 108 ss.

⁶⁶ Per il quale "la Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese".



pattizia, le risorse raccolte per mezzo del suo potere di imposizione fiscale contrastano allora sia con la Carta fondamentale sia con lo stesso accordo quadro del 1984, nell'attuazione del quale è rinvenibile l'indebita origine dell'otto per mille. Una forzatura, per altro, cui sono seguite ulteriori forzature. Sino all'espresso divieto del 2016⁶⁷, infatti, la disciplina è stata violata o aggirata per garantire la copertura finanziaria ad altri provvedimenti o per raggiungere obiettivi di finanza pubblica⁶⁸.

La *sedes materiae* per gli interventi di finanziamento resta allora la legislazione unilaterale, rivolta alla generalità dei soggetti religiosi, in ossequio al principio pluralista espresso, nel settore, dall'art. 8, primo comma, Cost. Una legge di tale natura ovierebbe a una ulteriore opacità nel sistema. Come noto, dopo la discussa sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale spetta al Governo, secondo il suo insindacabile giudizio politico (sensibile anche alla realtà "mutevole e imprevedibile" di evenienze "internazionali"), il potere di dare seguito o meno all'istanza di stipulazione di un'intesa *ex art 8*, terzo comma, Cost. Al provvedimento consegue un odioso effettivo distorsivo, che vede l'Esecutivo libero di modulare su ragioni di mera opportunità, sottratta al sindacato giurisdizionale, accelerazioni e frenate del pluralismo confessionale, del quale anche gli accordi sono, invece, strumentali per evidenti ragioni assiologico-sistematiche. Il Governo (e la maggioranza parlamentare che di volta in volta lo sostiene) domina senza controlli giuridici la *governance* del regime di finanziamento diretto, non essendo chiamato a ridurre, e nemmeno a giustificare, le evidenti disparità di trattamento tra confessioni "dominanti" (quelle ammesse nella ristretta cerchia dei beneficiari di intese approvate con legge) e confessioni escluse dal sistema per cause politiche.

Questo assetto fa emergere con ancor maggiore nitidezza l'improprietà di allocare la materia nell'alveo della disciplina di derivazione concordataria. Non può infatti dipendere da un mero svolgimento "negoziale", sottratto a ogni scrutinio di legittimità da parte del giudice, la forza economica di un gruppo religioso, che sovente utilizza le risorse per accrescere la sua affermazione attraverso campagne pubblicitarie attente all'efficienza della comunicazione. La pubblicità rappresenta un canale primario di diffusione, ma è uno strumento costoso, disponibile, dunque, ai gruppi che già beneficiano delle risorse per sostenerlo; in altre parole, il sistema, in conflitto con l'interesse pubblico al perseguimento di un reale pluralismo, privilegia chi è già privilegiato. Ne risultano violati parametri

⁶⁷ Legge n. 163 del 2016

⁶⁸ Sul punto, ancora, C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit., e I. PISTOLESI, *La quota dell'otto per mille*, cit.



del massimo rilievo costituzionale⁶⁹: il diritto delle minoranze alla libera professione e alla propaganda in materia religiosa (art. 19 Cost.), che la Repubblica dovrebbe garantire rimuovendo gli ostacoli di fatto al suo esercizio effettivo (art. 3, secondo comma, Cost.). Invece, nella circolarità viziosa di tale dinamica, il Governo gode di una forza contrattuale capace di imporre al suo interlocutore modelli dirigisti standardizzati, ai quali il gruppo istante può solo aderire se vuole accedere al ricco canale di finanziamento.

L'inopinata discrezionalità del potere esecutivo nel dominare lo sviluppo della bilateralità, al quale è condizionato l'accesso delle confessioni alle risorse pubbliche, è il più potente strumento di controllo politico sulle religioni in Italia dai tempi dell'art. 1 della legge n. 1159 del 1929, che "ammetteva culti" diversi dal cattolico solo se non incompatibili con il nazionalismo ideologico di matrice confessionista; con buona pace dei principi di equidistanza e di imparzialità dei pubblici poteri (esecutivo compreso) dinnanzi a tutte le confessioni religiose che la stessa Corte costituzionale ha più volte affermato essere corollari del principio supremo di laicità dello Stato (Corte cost., sent. n. 508 del 2000 e sent. n. 168 del 2005).

Lo spostamento del sistema di finanziamento dalla sede pattizia a una legislazione unilaterale non è tuttavia sufficiente a sanare i difetti di costituzionalità dell'attuale disciplina, connotata da ulteriori gravi vizi di legittimità. Non manca in letteratura chi suggerisce, per apprezzabili ragioni interventiste di ripristino dell'uguaglianza, di estendere l'opulento regime per il tramite di una previsione da inserire in una futura legge generale sulla libertà di coscienza e di religione. Ostono alla proposta insuperabili obiezioni tecniche⁷⁰. Il sistema prevede (con la sola eccezione della Chiesa mormone - che non vi partecipa del tutto - e degli evangelici pentecostali, ADI e Chiesa apostolica - che partecipano alla ripartizione solo in ragione delle scelte espresse) che il gettito complessivo dell'otto per mille IRPEF sia distribuito non solo sulla base del numero dei contribuenti (la minoranza) che abbiano indicato il beneficiario, ma anche per la quota derivante dalle scelte non espresse (una maggioranza spesso inconsapevole), determinata in proporzione a chi abbia esercitato la preferenza. Il meccanismo (scelto perché di forte premialità per i gruppi favoriti, selezionati dal Governo con proprio apprezzamento) si ispira alle

⁶⁹ In questo senso **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 73 ss.

⁷⁰ Sul punto, **P. FLORIS**, *Le istanze di libertà*, cit.



regole sulla rappresentanza politica⁷¹. L'accostamento è improprio⁷². L'art. 48 Cost., infatti, prevede il voto come dovere civico, il cui mancato esercizio determina l'effetto di affidare a coloro che lo rispettano, anche nell'ipotesi siano minoranza, il potere di scegliere i rappresentanti; per di più, il numero dei rappresentanti è predeterminato per legge, di talché la libera scelta di alcuni elettori di mancare all'appuntamento elettorale non può incidere sulla corretta costituzione delle assemblee degli eletti. Per altro, laddove è previsto un *quorum* riferito agli istituti di democrazia diretta, affidati alla libera scelta, negli esiti, del corpo elettorale, la Costituzione impone che la partecipazione coinvolga la maggioranza degli aventi diritto e che l'approvazione sia raggiunta con la maggioranza dei voti validamente "espressi" (art. 75). All'opposto, la decisione del contribuente di finanziare attraverso l'otto per mille una confessione religiosa non rappresenta l'esercizio di un dovere (con le conseguenze sopra descritte in caso di inadempienze), ma, all'opposto, di un diritto, alla cui mancata espressione l'ordinamento non può ricondurre effetti alternativi: la libertà costituzionale non è degradabile ad altri fini, "nella sua serietà e impegnatività di coscienza" (Corte cost., sent. n. 203 del 89)⁷³. Invero, il giudice delle leggi, ancora in materia di distinzione degli "ordini" civile e religioso, ha osservato, con argomento inoppugnabile, come nello Stato laico ogni prestazione dal contenuto o dall'effetto religioso debba rendersi solo per volontà degli individui. Il postulato evidenzia la chiara illegittimità del meccanismo distributivo "forzato", anche *contra voluntatem* di coloro che magari professino credenze "non ammesse" in quel sistema, del gettito loro riferito. Né, d'altra parte, la legge unilaterale può limitarsi a prevedere la distribuzione dell'otto per mille solo in ragione delle scelte espresse. Simile opzione non farebbe altro che legittimare (non potendo incidere, proprio perché unilaterale, su alcuna fonte di derivazione pattizia), acuendola, l'irragionevole disparità di trattamento a favore delle confessioni con intesa approvata beneficiarie del meccanismo, non lenita nemmeno, per le medesime ragioni, se il testo avesse esteso alla materia l'istituto del cinque per mille⁷⁴. Ci si affida dunque all'auspicio, corroborato

⁷¹ Come ha confermato **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, n. 2, pp. 231-234.

⁷² Lo sottolinea **G. CASUSCELLI**, *L'otto per mille*, cit.

⁷³ Con questa pronuncia, seguita dalla n. 13 del 1991, la Corte ha chiuso la questione della frequentazione obbligatoria delle cosiddette ore alternative da parte degli alunni che, ai sensi dell'art. 9 dell'Accordo di Villa Madama, decidono di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica.

⁷⁴ In questo senso **J. PASQUALI CERIOLI**, *Una Proposta di svolta*, cit., p. 353 ss.



dagli approfonditi e reiterati rilievi della Corte dei Conti⁷⁵, che la Corte costituzionale intervenga per sanare tali *vulnera* se investita della questione⁷⁶. Non può sfuggire al giudice delle leggi infatti, malgrado i suoi stessi rilievi in ordine alla necessaria “specificità” della fonte, che le intese esercitano ormai un forte richiamo per ragioni economiche più che di sottolineatura delle singolarità confessionali. Una vera e propria dissimulazione dei fini reali perseguiti attraverso le leggi “sulla base di intese”, che acuisce la loro “eterogenesi” in un sistema complesso che vede alcuni poteri dello Stato protagonisti non imparziali nel conflitto tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso.

⁷⁵ Corte dei Conti, deliberazione 19 novembre 2014, n. 16/2014/G, *Destinazione e gestione dell'8 dell'IRPEF*; deliberazione del 26 ottobre 2015, n. 8/2015/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*; deliberazione 23 dicembre 2016, n. 16/2016/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'irpef: le azioni intraprese a seguito delle deliberazioni della corte dei conti*.

⁷⁶ Non osterrebbe a una eventuale pronuncia di illegittimità la natura atipica, perché di matrice bilaterale (ancorché lata in riferimento alla l. n. 222 del 1985), delle fonti che pongono la disciplina dell'otto per mille. I parametri invocati, infatti, rappresentano corollari essenziali (*in primis*, il principio della distinzione degli ordini) del principio supremo di laicità, come tali in grado di piegare la resistenza attiva di tutte le norme prodotto ai sensi degli artt. 7, secondo comma, e (*a fortiori*) 8, terzo comma, Cost. (Corte cost., sentt. nn. 30, 31 e 32 del 1971 e, da ultimo, sent. n. 238 del 2014).