



Giuseppe Casuscelli

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Milano)

La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"

SOMMARIO: 1. I principi in gioco – 2. I trattamenti preferenziali e le situazioni di vantaggio selettivo: ICI e otto per mille – 3. Per una lettura costituzionalmente orientata delle norme pattizie - 4. Il peculiare impegno della Chiesa cattolica e dello Stato alla reciproca collaborazione ... - 5. (segue) ... per "il bene del Paese" – 6. Il finanziamento pubblico delle Chiese nei nuovi accordi ... - 7. (segue) e le "eventuali modifiche" dell'otto per mille – 8. Le vicende delle festività religiose "concordatarie" – 9. Il pluralismo confessionale, la laicità e l'uso controllato delle azioni positive – 10. Il magistero e la "profonda liberazione della Chiesa da forme di mondanità".

1 – I principi in gioco

L'ampiezza e la gravità della crisi economica che ha investito l'Europa ed il nostro Paese in modo particolare sono davanti agli occhi di tutti: non soltanto non hanno più potuto essere pervicacemente negate, ma hanno imposto di cedere alle autorevoli pressioni interne ed esterne per correre ai ripari apprestando, a più riprese, manovre finanziarie sempre più onerose. Manovre che hanno comportato - e comporteranno in futuro - importanti sacrifici per i meno abbienti tra gli italiani e hanno penalizzato con tagli severi settori decisivi per lo sviluppo (quali la scuola, l'università, la ricerca scientifica, l'arte, ecc.), per tentare di porre un freno alla spirale dell'indebitamento pubblico, all'innalzamento dei tassi d'interesse, alla stasi nella crescita del prodotto interno lordo. Anche la Chiesa cattolica, rimasta indenne, ne ha preso atto¹.

¹ «... nel contesto della crisi, l'incertezza del lavoro e delle sue condizioni porta a difficoltà personali e sociali gravi. Pertanto, la dignità della persona e le esigenze della giustizia richiedono, con rinnovata urgenza – cito – "che si continui a perseguire quale priorità l'obiettivo dell'accesso al lavoro o del suo mantenimento, per tutti" (n. 32). Come? Il Papa e la Chiesa non offrono soluzioni tecniche, ma non per questo rinunciano ad indicare delle prospettive. La prima è quella che il Papa chiama appunto, come già accennato, "principio di gratuità", posto evidentemente in funzione dialettica rispetto alla logica mercantile»: così si legge nel Discorso del Card. Tarcisio Bertone, Segretario di Stato del Santo Padre, in occasione dell'Incontro di



Non poche proteste si sono levate per invocare una più equa distribuzione degli oneri conseguenti all'aumento della pressione fiscale (oltre che dei tagli lineari che riducono le risorse destinate ai servizi sociali primari), di modo che facessero carico non solo su alcune categorie di cittadini ma sulla generalità, non solo sul lavoro dipendente, ma anche su quello autonomo e sulle rendite finanziarie.

Si chiede, in poche parole, di provvedere applicando criteri conformi al principio d'uguaglianza (art. 3 Cost.), al dovere di solidarietà (art. 2 Cost.) e alle disposizioni dettate dall'art. 53 Cost.: vale a dire chiamando a concorrere "tutti" in ragione della loro capacità contributiva. Una capacità che il legislatore potrà desumere dal patrimonio e dal reddito², e adattare ai diversi settori, e potrà prendere in considerazione, secondo l'orientamento della Corte costituzionale, nella prospettiva della sua attualità ed effettività. Tutti dovrebbero essere chiamati a siffatto concorso, in coerenza in primo luogo ad un sistema tributario informato alla progressività della tassazione e in secondo luogo allo "spirito" delle manovre urgenti, vale a dire alle ragioni cui sono ispirati gli oneri straordinari che essa dispone, primi fra tutti i così detti "contributi di solidarietà".

Qualche voce si è levata, talora con accenti e proposte non consone alla serietà del momento³, per chiedere che anche la Chiesa cattolica fosse chiamata dal governo in carica a dare il proprio contributo al tentativo di reperire risorse e scongiurare il rischio incombente della recessione, con il ricorso a riduzioni (quando non alla soppressione) delle esenzioni ed agevolazioni di cui essa gode ovvero alla riduzione (o alla sospensione per un certo periodo di tempo) della quota di sua spettanza del gettito annuale dall'otto per mille.

studio delle ACLI su "Il lavoro scomposto", del 2 settembre 2011 (in "www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/card-bertone/2011/documentts).

² Secondo la giurisprudenza della Corte cost. (da ultimo, sent. n. 162 del 2008, punto 3.1 del *Considerato in diritto*), "la capacità contributiva ... può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità, sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*: sentenze nn. 362 del 2000, 143 del 1995)".

³ Anche in un recente passato era accaduto che «alcune forze politiche trovatesi in contrasto con il Magistero o con i Vescovi italiani [avessero] proposto di rimettere in discussione il meccanismo in chiave probabilmente "punitiva" quale ritorsione ad "indebite interferenze". Ciò si è verificato - a seconda del momento - sia ad opera di partiti della maggioranza, sia ad opera di formazioni dell'opposizione»: così **S. CARMIGNANI CARIDI**, *L'otto per mille dell'Irpef e la XVI legislatura: prospettive "de jure condendo"*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2006, p. 146.



A questo invito si sono date risposte non sempre serene e non sempre persuasive; tra l'altro, si è dimenticato che i privilegi in materia di tributi e di finanziamento pubblico diretto e indiretto (realizzato attraverso un'articolata, e confusa, pluralità sia di strumenti di erogazione e agevolazione finanziaria sia di soggetti erogatori, che ne rendono impossibile una corretta quantificazione complessiva⁴) riguardano tutte le Chiese che hanno disciplinato con accordi i loro rapporti con lo Stato e non solo (anche se in sommo grado) quella cattolica.

Non occorre essere massoni né anticlericali - come pure si è scritto - per ritenere che, in questa "imprevista stagione"⁵, anche le istituzioni ecclesiastiche debbano concorrere al risanamento delle finanze pubbliche: il tenore dell'art. 53 Cost. appena ricordato, il principio di uguaglianza e il dovere di solidarietà (da adempiere nelle situazioni "ordinarie" e, a maggior ragione, nelle situazioni "estreme") non lasciano adito a dubbi.

Ma non occorre essere papisti per ricordare che parte delle esenzioni e agevolazioni fiscali di cui si avvalgono gli enti ecclesiastici sono comuni a tutti gli enti non commerciali, e che - per consolidata tradizione del nostro sistema tributario - enti e attività contrassegnati dal fine di religione o di culto sono ragionevolmente equiparati, agli

⁴ Un tentativo organico di ricostruzione del sistema, successivo all'entrata in vigore della legge n. 222 del 1985, che non ha realizzato "una unificazione del complesso dei trasferimenti finanziari, mentre è stato confermato il precedente sistema misto", si è avuto nell'ampio studio di **G. VEGAS**, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Cedam, Padova, 1990 (il brano surriportato è a p. 2). Un tentativo (nuovo per i presupposti teorici e per l'impostazione metodologica), di grande interesse ma rimasto incompiuto, si deve a **E. DIENI**, *Diritto & religione vs. "nuovi" paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, Giuffrè, Milano, 2008, edito postumo a cura di A. Albisetti, G. Casuscelli, N. Marchei. Osservava l'A. che "l'interesse principale di G. Vegas non sembra davvero essere la ricerca della maggiore neutralità del sistema, ma [...], nel solco di un certo realismo della scuola italiana di scienze delle finanze, offre una lettura molto concreta delle tecniche con cui il potere politico persegue l'autoconservazione tramite il finanziamento delle confessioni religiose" (*ivi*, p. 50).

⁵ Così si esprimeva il Card. Bagnasco nell'*Intervento introduttivo* in occasione della conferenza stampa di presentazione del Fondo di garanzia per le famiglie in difficoltà (Roma, 6 maggio 2009) a proposito della «crisi economica che sta attraversando il nostro Paese, come effetto di una più ampia recessione a livello internazionale. Chi fa le spese di questa imprevista stagione è in particolare "quella parte della popolazione che in realtà non ha mai scialacquato e che già prima era in sofferenza per una cronica ristrettezza economica" (*Consiglio permanente*, 26 gennaio 2008)».



effetti tributari, agli enti e alle attività connotati dal fine di assistenza e beneficenza⁶. Agli enti, cioè, che operano

«in un ambito, quello del “mercato sociale” (cui gli enti religiosi appartengono), caratterizzato dalla vocazione delle economie in esso operanti a soddisfare interessi costituzionali più “elevati”, che sfuggono a logiche squisitamente mercantili»⁷.

2 – I trattamenti preferenziali e le situazioni di vantaggio selettivo: ICI e otto per mille

È doveroso però riconoscere che alcuni trattamenti preferenziali accordati con il ricorso a meccanismi di “vantaggio selettivo” costituiscono ingiustificati privilegi per lo svolgimento delle attività proprie da parte di alcune Chiese operanti nel nostro Paese⁸, che pure dovrebbero essere tutte egualmente libere davanti alla legge (art. 8, primo comma, Cost.)⁹.

⁶ Per tutti si veda: **P. RONZANI**, *Il regime tributario degli enti ecclesiastici*, Cedam, Padova, 2000; **G. RIVETTI**, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit o for profit*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2008; **A. MANTINEO**, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Giappichelli, Torino, 2011; in prospettiva europea si veda poi **M. MICCINESI**, *L’incidenza del diritto comunitario sulla fiscalità degli enti e delle confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2010.

⁷ Cfr. **M. MICCINESI**, *L’incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 20.

⁸ Ma il fenomeno non riguarda soltanto l’Italia, bensì l’Europa intera. Come ricordavo di recente «... negli Stati dell’Europa, anche in quelli governati dal principio del pluralismo confessionale o persino da quello della laicità, si diffondono gli aiuti selettivi di varia natura e portata alle chiese “tradizionali”, diretti o indiretti che siano, palesi o mascherati nel contesto di misure neutrali. Costatare quanto generalmente avviene non esime dal segnalare che gli aiuti indiscriminati violano la regola della parità di *chances* da offrire alle minoranze che caratterizza un sistema democratico e pluralista, ed al contempo laico. Queste forme di “aiuto di Stato” (motivate da opportunismo politico, ansia di sicurezza, timori per l’immigrazione islamica, contrapposte motivazioni “identitarie”, sospetto nei riguardi di credenze non legate alle grandi religioni monoteiste) possono risolversi in residui più o meno “attenuati” del vecchio confessionismo, e, in mancanza di regole uniformi e condivise che ne precisino i requisiti sostanziali di ragionevolezza e di proporzionalità ed i requisiti formali di trasparenza, conducono a nuove forme di discriminazione tra le confessioni e, di conseguenza, tra gli stessi individui» (**G. CASUSCELLI**, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2009, p. 9).

⁹ Sotto questo profilo, anche a volere accedere alla tesi che il parametro della “selettività” assuma “confini mobili” sarebbe difficile confutare che gli aiuti di cui possano avvantaggiarsi alcune confessioni (ad esempio, quelle “con intesa”) a differenza di altre (quelle senza intesa), “si pongano in una logica antitetica – non, si



Tutte le maggioranze di governo che si sono succedute dal 1984 si sono sottratte, infatti, all'auspicio che dovesse essere

"un fondamentale principio di unità ... che risiede nel diritto alla libertà religiosa ... [a] ... guidare il dosaggio, il difficile equilibrio tra eguaglianza e specificità nei rapporti tra confessioni religiose"¹⁰.

La Corte costituzionale, per parte sua, ha assunto un atteggiamento di grande prudenza in questa materia, ma ha dovuto ribadire che

«"le disposizioni legislative le quali contengono agevolazioni e benefici tributari di qualsiasi specie hanno palese carattere derogatorio e costituiscono il frutto di scelte del legislatore"; sicché la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* di tali benefici»¹¹.

Basterà ricordare (tra le tante) due di queste situazioni che sollevano legittimi interrogativi.

In tema di imposte - premesso che al processo di integrazione "negativa" dei sistemi impositivi degli Stati-membri dell'Unione europea non sono rimasti estranei significativi settori della fiscalità di vantaggio di enti e organizzazioni non lucrative"¹² - l'annosa e complessa vicenda dell'esenzione dall'ICI¹³ di cui godono gli enti ecclesiastici che utilizzano immobili posseduti per lo svolgimento di attività di vario genere "che non abbiano esclusivamente natura commerciale"¹⁴. Questa vicenda, per l'ambiguità della formula

badi, rispetto al sistema tributario, per il quale senz'altro rappresentano una deroga e un'eccezione, ma - alla *ratio* del sistema costituzionale nel suo complesso": la tesi dei "confini mobili" è fatta propria da **M. MICCINESI**, *L'incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 10.

¹⁰ Cfr. l'intervento di **G. AMATO**, *Conclusione del dibattito parlamentare* (9 luglio 1984), nel volume a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede. La riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, Roma, 1986, p. 617.

¹¹ Cfr. sent. Corte cost. n. 86 del 1985, punto 2 del *Considerato in diritto*, che cita a sua volta un brano della sent. n. 108 del 1983.

¹² Cfr. **M. MICCINESI**, *L'incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 2.

¹³ Secondo quanto prevede l'art. 7.2-bis del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, convertito con modificazioni nella l. 2 dicembre 2005 n. 248, nel testo vigente a seguito della sostituzione operata dall'art. 39 del d.l. 4 luglio 2006, convertito con modificazioni nella l. 4 agosto 2006 n. 248.

¹⁴ Si veda al riguardo la Circolare n. 2/DF del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del 26 gennaio 2009 che fornisce precisazioni in risposta ai "numerosi quesiti in ordine all'applicazione dell'esenzione in materia di imposta comunale sugli



adoperata, ha finito con l'assumere uno spessore oggettivo, che non può essere ricondotto a malanimo e partigianeria di alcuno, dopo che, con decisione del 12 ottobre 2010, la Commissione europea ha deciso di avviare

“un'indagine approfondita in base alle norme UE in materia di aiuti di Stato per stabilire se l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili concessa dall'Italia per gli immobili usati dagli enti non commerciali per fini specifici costituisca aiuto di Stato illegale”¹⁵.

Quale che sia l'esito dell'indagine in ordine alla sussistenza dell'aiuto di Stato¹⁶ ed alla violazione della libertà di concorrenza alla luce della disciplina comunitaria, non sembra sussistere una specifica rilevanza, neppure sociale, ascrivibile al possesso di tali immobili da parte di enti ecclesiastici che dia ragione, sempre a parità di valore immobiliare, di una loro meno gravosa chiamata contributiva qualora le attività poste in essere dagli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti "non abbiano esclusivamente natura commerciale".

Sembra legittimo parlare in questo caso, per l'ordinamento interno, di palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza della norma che dispone l'esenzione. Tanto vero che, pur con l'avvertenza che si

immobili (ICI), prevista dall'art. 7, comma 1, lettera i) del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504".

¹⁵ Così recita il comunicato ufficiale (che può leggersi, nel testo integrale, all'url http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/concorrenza/esenzioni_enti_noncommerciali_it.htm). Il passo prosegue: "In questa fase la Commissione ritiene, in particolare, che gli immobili in questione potrebbero essere usati anche per attività commerciali e che tali esenzioni fiscali potrebbero pertanto distorcere la concorrenza. La Commissione verificherà inoltre le disposizioni dell'articolo 149, quarto comma, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, che prevedono un trattamento fiscale favorevole per gli enti ecclesiastici e le associazioni sportive dilettantistiche. L'avvio di un'indagine approfondita offre alle parti interessate la possibilità di presentare osservazioni sulla misura, ma non pregiudica l'esito del procedimento". La *Decisione* della Commissione è pubblicata per esteso nella *G.U.U.E.* C 348/17 e ss. del 21 dicembre 2010.

¹⁶ Come ricorda la *Decisione* sopra richiamata "Secondo la giurisprudenza, il concetto di aiuto vale a designare non soltanto prestazioni positive, ma anche interventi che in varie forme alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa (Sentenza della Corte di giustizia del 8.11.2001, causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, Racc. 2001, pag. I-8365, punto 38)". Quanto alla selettività di una misura, per valutarne la sussistenza «occorre accertare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, detta misura rappresenti un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga. La determinazione del contesto di riferimento assume un'importanza maggiore nel caso delle misure fiscali, dal momento che l'esistenza stessa di un vantaggio può essere accertata solo rispetto ad un livello di tassazione definito "normale"».



tratterebbe di "una patologia e non del normale dipanarsi della vita dell'ente", si è ritenuto che non si possa

"escludere l'ipotesi che enti religiosi siano precostituiti all'ottenimento di quei benefici che il legislatore riserva ad organismi impegnati in attività spirituali o sociali, mentre, invece, piegano tale loro *status* al perseguimento di finalità lucrative con modalità che ricalcano, di fatto, la gestione tipica di un'impresa e assumono dimensioni talmente macroscopiche da offuscare le finalità morali dell'ente (si pensi, ad esempio, alla struttura ricettiva gestita dalla congregazione religiosa che assume i connotati di vera e propria struttura alberghiera, con personale, fornitori e finanziatori per la maggior parte estranei all'organizzazione dell'ente)¹⁷.

Appare ancora un privilegio ingiustificato il fatto che la disciplina comune - secondo cui la qualifica di ente non commerciale si perde qualora l'ente eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta, e che stabilisce i parametri da tenere in conto ai fini della qualificazione - non si applichi agli enti ecclesiastici (così parificati alle associazioni sportive dilettantistiche) "riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili"¹⁸, individuando così,

¹⁷ Cfr. **M. MICCINESI**, *L'incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 17.

¹⁸ Più sfumata l'opinione di **G. RIVETTI**, *La disciplina tributaria*, cit., p. 138, per il quale "L'eccezione anche se riconducibile alla particolare natura degli enti ecclesiastici, non appare immediatamente comprensibile, in relazione alle richiamate disposizione concordatarie", ossia le disposizioni in tema di perdita della qualifica di ente ecclesiastico a seguito della revoca del riconoscimento, secondo quanto prevedono l'art. 19, secondo comma, della l. n. 222 del 1985 e l'art. 13 del d.p.r. n. 33 del 1987.

L'art. 149 ("*Perdita della qualifica di ente non commerciale*") del testo unico aggiornato delle imposte sui redditi (TUIR, d.p.r. 22 dicembre 1986 n. 917), che ha sostituito l'art. 111-bis, dispone ora:

"1. Indipendentemente dalle previsioni statutarie, l'ente perde la qualifica di ente non commerciale qualora eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta.

2. Ai fini della qualificazione commerciale dell'ente si tiene conto anche dei seguenti parametri:

a) prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale, al netto degli ammortamenti, rispetto alle restanti attività;

b) prevalenza dei ricavi derivanti da attività commerciali rispetto al valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti le attività istituzionali;

c) prevalenza dei redditi derivanti da attività commerciali rispetto alle entrate istituzionali, intendendo per queste ultime i contributi, le sovvenzioni, le liberalità e le quote associative;

d) prevalenza delle componenti negative inerenti all'attività commerciale rispetto alle restanti spese.



peraltro, un ambito soggettivo ben più ampio di quello degli "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti"¹⁹.

Se risulta del tutto condivisibile l'affermazione che

“non tutti i benefici accordati agli enti religiosi dovrebbero essere considerati selettivi e dunque vietati, ma soltanto quelli che appaiono divergenti o sproporzionati rispetto ai predetti fini”²⁰:

occorre, però, rispetto a questi ultimi, trarne le necessarie conseguenze: si dovrà accedere sempre all'interpretazione restrittiva della norma tributaria che dispone l'agevolazione, perché norma che appartiene al novero di quelle che "fanno eccezione alle regole generali o ad altre leggi" e che dunque "non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati" (art. 14 disp. prel. c.c.), ovvero, allorquando il testo normativo non consenta per la sua chiarezza e tassatività un'interpretazione siffatta, si dovrà segnalarne la contrarietà alle norme ed i ai principi costituzionali, ovvero al diritto comunitario²¹.

3. Il mutamento di qualifica opera a partire dal periodo d'imposta in cui vengono meno le condizioni che legittimano le agevolazioni e comporta l'obbligo di comprendere tutti i beni facenti parte del patrimonio dell'ente nell'inventario di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. L'iscrizione nell'inventario deve essere effettuata entro sessanta giorni dall'inizio del periodo d'imposta in cui ha effetto il mutamento di qualifica secondo i criteri di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1974, n. 689.

4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano agli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili ed alle associazioni sportive dilettantistiche".

Il quarto comma è stato così modificato dall'art. 90.11 della l. 27 dicembre 2002 n. 289.

¹⁹ Come si legge nella *Decisione* della Commissione europea richiamata alla nt. 15, «le autorità italiane hanno spiegato che tale disposizione è volta a preservare la competenza esclusiva del Ministero dell'Interno, che è la sola autorità competente a revocare il riconoscimento degli enti ecclesiastici come persone giuridiche agli effetti civili. Il riconoscimento di tale ente come persona giuridica agli effetti civili, e quindi indirettamente il riconoscimento della sua qualifica non commerciale, nonché la sua revoca, sarebbe quindi una prerogativa esclusiva del Ministero dell'Interno italiano. Questo potrebbe spiegare il contenuto dell'articolo 149, quarto comma e, secondo le autorità italiane, costituirebbe altresì il motivo per tenere conto del controllo esercitato dal Ministero dell'Interno ai fini della valutazione della misura in termini di aiuto di Stato. Le autorità italiane hanno spiegato che il termine "ente ecclesiastico" non si riferisce solamente agli enti di culto cattolico ma anche a quelli appartenenti ad altre confessioni religiose».

²⁰ Cfr. **M. MICCINESI**, *L'incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 10.

²¹ Un'efficace sintesi dei problemi connessi all'interpretazione delle norme tributarie è proposta da **G. MELIS**, voce *Interpretazione (Dir. Trib.)*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. Cassese), vol. IV, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3189 ss.



In tema di contribuzioni finanziarie (tema comune agli stati europei²²), l'assegnazione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, prevista per la prima volta dopo la riforma del Concordato lateranense con la legge n. 222 del 1985, sulla base delle dichiarazioni (espresse e non espresse) dei contribuenti, ha consegnato "alla Cei una leva economica prima impensabile e di sicuro rilievo finanziario sui mercati"²³. L'assegnazione è stata man mano estesa, con modalità operative diverse, alle confessioni che nel corso di questi anni hanno visto i loro rapporti con lo Stato italiano regolati con legge sulla base delle intese previamente stipulate, per raggiungere da ultimo uno *standard* unitario.

²² Si vedano i contributi (di R. Astorri, M. Kotiranta, Ch.K. Papastathis, I.C. Ibán, L-L. Christians, A. Emilianides, A. Ferrari, S. Carmignani Caridi, I. Pistolesi, P. Gay, C. Cianitto) apparsi nel numero 1/2006 dei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* nella sezione dedicata a "Il finanziamento delle comunità religiose in Europa: modelli e prospettive".

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo - premesso che "non esiste a livello europeo uno standard comune in materia di finanziamento delle chiese o culti" e che "spetta in primo luogo alle autorità nazionali decidere il tipo di imposte o di contributi che occorre riscuotere. Le decisioni in questo campo implicano normalmente una valutazione dei problemi politici, economici e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati parti, poiché le autorità interne sono ovviamente meglio posizionate rispetto alla Corte per apprezzare questi problemi. Gli Stati parti dispongono dunque in materia di un ampio potere di valutazione" - ha ritenuto che la disciplina dell'otto per mille "non preveda un'imposizione che si aggiunge all'imposta normale sui redditi, ma soltanto una destinazione specifica di una percentuale di quest'ultima. In ogni caso, si iscrive nel margine di valutazione dello Stato e non può essere considerata in quanto tale arbitraria", ed ha pertanto dichiarato la manifesta irricevibilità del ricorso (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, terza sezione, decisione del 29 marzo 2007, Spampinato c. Italia, ricorso n. 23123/04).

La Corte - come sottolinea **M.G. BELGIORNO de STEFANO**, *La Corte di Strasburgo legittima l'otto per mille alle chiese*, in *Il fisco*, 2007, p. 3341 ss. - "non ha (giustamente) affrontato il problema se anche la quota dell'otto per mille destinata allo Stato fosse nella prassi dirottata a favore delle confessioni religiose, perché in quel caso si sarebbe trattato di una disapplicazione sostanziale della legge che nella sua astrattezza era coerente: i destinatari del beneficio sono o lo Stato o le confessioni religiose, in base alle scelte dei contribuenti. La Corte europea non ha (invece) affrontato il problema della liceità della attribuzione delle quote non espresse con la stessa proporzione delle quote espresse".

²³ Così **A. MELLONI**, *Tre fasi nel rapporto fra Chiesa, episcopato e politica*, in *Il Mulino*, n. 6/2006, p. 1062, per il quale si è al cospetto di una «doppia anomalia del sistema - i) la sovvenzione alla Chiesa italiana fa parte di un trattato di diritto internazionale il cui beneficiario ultimo è un soggetto di diritto nazionale, ii) la somma erogata non deriva dalle opzioni effettuate dai contribuenti, ma dalla proiezione sull'intero "montepremi" fiscale delle opzioni espresse dai cittadini».



Per un verso vi sono, dunque, confessioni religiose (quelle non ammesse all'intesa) che di questo meccanismo non possono ancora avvalersi²⁴; per altro verso le associazioni con finalità *lato sensu* analoghe²⁵ concorrono solo dal 2006 al riparto di una quota del cinque per mille dell'irpef esclusivamente sulla base delle scelte espresse dei contribuenti, con importo globale massimo prefissato²⁶ e con corresponsione posticipata: la disparità di trattamento è palese. Si sono introdotti e stabilizzati così regimi discriminatori che non trovano una giustificazione oggettiva e ragionevole, che sarebbero stati legittimi «soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»²⁷, e che col passare del tempo

²⁴ Sebbene (come ricorda **F. TULKENS**, *The European Convention of Human Rights and Church-State Relations: Pluralism vs. Pluralism*, ora in questa *Rivista*, febbraio 2011, e prima in *Cardozo Law Review*, 2009, p. 2577 ss.) la Corte europea dei Diritti dell'Uomo eserciti un "controllo severo" sulle disparità di trattamento tra confessioni, ed ogni vantaggio conferito ad una comunità religiosa ad esclusione delle altre dovrà avere una giustificazione legittima e risultare proporzionato.

²⁵ La Repubblica favorisce l'apporto originale delle associazioni di promozione sociale "al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale, e di ricerca etica e spirituale" (art. 1.1 l. n. 283 del 2000).

²⁶ L'art. 2 del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie" ha quantificato nell'importo di euro 400.000.000 le risorse complessive destinate alla liquidazione della quota del cinque per mille nell'anno 2011, cifra inferiore al cinque per mille dell'intero gettito dell'IRPEF.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze non comunica dati ufficiali sull'otto per mille. I dati esposti sul sito ufficiale della Presidenza del Consiglio dei ministri (http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/doc/Otto_per_mille.pdf), e le tabelle comparative tra le diverse confessioni beneficiarie sono fermi all'anno 2004 (si veda *L'otto per mille. Origini storiche. evoluzione giuridica. Come funziona*). Sullo stesso sito si rinvia una tabella contenente "I dati relativi alla ripartizione del gettito derivante dall'otto per mille dell'IRPEF" non aggiornata: l'ultimo dato in ordine di tempo concerne la ripartizione dell'anno 2007 relativa ai redditi dell'anno 2003, che indica come fonte il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La Cei, però, ha reso noto che la 63^a Assemblea Generale della Conferenza Episcopale Italiana ha approvato la proposta di ripartizione delle somme derivanti dall'otto per mille dell'IRPEF per l'anno 2011 presentata dalla Presidenza della CEI, dopo aver sentito il Consiglio Episcopale Permanente nella sessione di marzo 2011, prendendo atto che, sulla base delle informazioni ricevute in data 9 dicembre 2009 e 14 gennaio 2010 rispettivamente dall'Agenzia delle Entrate e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, la somma relativa all'8 per mille IRPEF che lo Stato è tenuto a versare alla CEI nel corso dell'anno 2011 risulta pari a € 1.118.677.543,49 (€ 95.156.624,73 a titolo di conguaglio per l'anno 2008 e € 1.023.520.918,76 a titolo di anticipo dell'anno 2011).

²⁷ Così, in altro ambito, Corte cost. sentenza n. 432 del 2005.



appaiono confliggere con la finalità ad essi originariamente assegnata di misure dirette a garantire un effettivo pluralismo²⁸.

3 – Per una lettura costituzionalmente orientata delle norme pattizie

Per una valutazione che tenga nel debito conto tutti i principi in gioco ai fini di una ragionevole ponderazione, si deve ricordare che l'affermazione del principio supremo di laicità ad opera della Corte costituzionale è successiva di cinque anni all'Accordo con la Chiesa cattolica ed alla prima intesa con la Tavola valdese²⁹, ambedue del 1984, e che ancora successiva è l'affermazione dei corollari di quel principio, vale a dire la neutralità e l'imparzialità dello Stato e l'equidistanza da tutte le confessioni religiose³⁰.

Si deve dunque ritenere che una lettura costituzionalmente orientata del sistema di accordi stato-chiese previsto nella Carta, debba vederli diretti, nel quadro della laicità positiva che connota l'ordinamento repubblicano, alla realizzazione di un "progetto

²⁸ È significativo che l'art. 2 della l. 5 ottobre 1993 n. 409 ("Integrazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e la Tavola valdese, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione") che detta la nuova disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese integrando l'ordinaria intesa del 1984, menzioni testualmente (all'art. 2) che "la Camera dei deputati ha approvato il 17 aprile 1985 l'ordine del giorno n. 9/2337/3, inteso a **garantire il pluralismo che informa l'ordinamento giuridico italiano**" alla cui attuazione è mirata la nuova intesa (mio il grassetto). L'ordine del giorno - "rilevato che qualora le deduzioni fiscali e il finanziamento per il tramite dell'otto per mille previsto a favore della Chiesa cattolica "rimanessero - attraverso le norme di derivazione concordataria - una prerogativa esclusiva della Chiesa cattolica, si creerebbe una grave situazione di disparità con le altre confessioni religiose, sia quelle con le quali sono intervenute intere ai sensi dell'articolo 8, sia quelle con le quali non vi sono intese" - impegnava "il Governo a prendere tutte le iniziative - sia attivando i rapporti previsti dall'articolo 8, sia attraverso iniziative legislative rivolte a risolvere il problema in linea generale attraverso norme di diritto comune - per porre rimedio a tale disparità".

²⁹ Corte cost., sentenza n. 203 del 1989.

³⁰ Corte cost., sentenza n. 235 del 1997. Del pari successiva è l'enunciazione del principio di neutralità fatta dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo (sulla cui portata e sulle cui conseguenze nel nostro ordinamento rinvio a **G. CASUSCELLI**, *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, in questa *Rivista*, settembre 2011, e, da ultimo, a **M. TOSCANO**, *La sentenza Lautsi e altri c. Italia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, sempre in questa *Rivista*, ottobre 2011).



democratico [...] ambizioso³¹, ossia alla promozione della libertà religiosa dei cittadini in un quadro di pluralismo religioso e culturale³².

La corretta attuazione di politiche promozionali presuppone che i soggetti coinvolti osservino la regola della leale collaborazione a garanzia della reciproca indipendenza e della conformità (o, quanto meno della compatibilità) degli interessi protetti dagli enti esponenziali di una confessione ai fini-valori propri del carattere laico e del pluralismo confessionale della Repubblica. L'esigenza di rendere concreta questa peculiare garanzia fa sì che la regola della collaborazione - che opera di norma all'interno dell'ordinamento dello Stato, al fine di assicurare un'adeguata soluzione al rapporto dialettico tra unità e pluralità³³ - operi anche in un contesto caratterizzato dalla distinzione e separazione.

Il fondamento positivo di questa lettura si trova chiaramente espresso nel preambolo dell'Accordo del 1984, vale a dire nel richiamo fatto da parte dello Stato a "i principi sanciti nella sua Costituzione" e dalla Chiesa a "le dichiarazioni del Concilio ecumenico Vaticano II circa la libertà religiosa e i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica".

La Chiesa cattolica, dunque, ha solennemente confermato allo Stato italiano che

"essa non pone la sua speranza nei privilegi offerti dall'autorità civile. Anzi, essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constataste che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni"³⁴.

Non vi sono circostanze più adeguate di quelle presenti perché anche queste dichiarazioni di principio - che chiedono alla Chiesa ed ai credenti di operare nella convinzione di essere "chiamati al grande compito di servire il bene comune della civitas italiana in un momento

³¹ Cfr. **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 100 s., che così definisce, il combinarsi della spinta a "mantenersi liberamente laico nel proprio ordine" ed a "riuscire 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" ..

³² Corte cost., sentenza n. 508 del 2000: la laicità legittima "interventi legislativi a protezione della libertà di religione" poiché allo Stato "spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscono l'espansione delle libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione".

³³ Si rinvia a **R. BIFULCO**, voce *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, cit., p. 3356 ss.

³⁴ Così la Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, al par. 76 ("La comunità politica e la Chiesa").



di grave crisi” – perdano ogni impronta declamatoria, talvolta intrisa di retorica, per corrispondere alle politiche reali³⁵, assumendo concretezza ed effettività per mezzo di nuove, apposite disposizioni³⁶.

4 – Il peculiare impegno della Chiesa cattolica e dello Stato alla reciproca collaborazione ...

Il diffondersi di un modello di separazione definita “amichevole e collaborativa”³⁷, più consono ai sistemi politici di democrazia partecipativa, caratterizza l’intera Europa: l’Unione europea impronta espressamente al dialogo i suoi rapporti con le chiese, le associazioni e le comunità religiose³⁸.

In Italia – premesso che il dialogo nelle sue plurime manifestazioni non si identifica di certo con la “cooperazione” o la “collaborazione” in senso stretto³⁹ - la distinzione costituzionale degli ordini propri dello

³⁵ In occasione del *Forum del mondo del lavoro* svoltosi a Todi il 17 ottobre 2011, il card. Bagnasco, Presidente della CEI, ha affermato nell’*Intervento di apertura* (al punto 5) che “Nella coscienza universale sancita dalle Carte internazionali è espressa una acquisita sensibilità verso i più poveri e deboli della famiglia umana, e quindi è affermato il dovere di mettere in atto ogni efficace misura di difesa, sostegno e promozione. Ciò è una grande conquista, salvo poi – questa dichiarazione – non sempre corrispondere alle politiche reali” (l’intervento può leggersi per esteso all’url <http://www.chiesacattolica.it/cci2009/index.html>). Il passo riportato nel testo, citato nell’*Intervento*, è ripreso dal n. 20 del *Documento conclusivo* della XLVI *Settimana sociale dei Cattolici italiani* (tenutasi a Reggio Calabria nell’ottobre 2010).

³⁶ Infatti, come ha ricordato **M. VENTURA**, *Intervento, in Stato e Chiesa in Italia. Rilancio e prospettiva dopo le elezioni di Benedetto XVI e Giorgio Napolitano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2007, “Nulla nella dinamica politica sviluppatasi dopo la caduta del muro, la fine della DC, l’undici settembre e l’inizio del nuovo millennio pare scuotere l’architettura fondata sul riconoscimento concordatario dello status speciale della Chiesa cattolica e su relazioni amministrative, politiche ed economiche privilegiate dello Stato con esse” (p. 294).

³⁷ Cfr. **S. FERRARI**, *Stato e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2008, p. 3 ss.

³⁸ L’art. 17.3 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (nella versione consolidata) dispone, che “riconoscendone l’identità e il contributo specifico, l’unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni”.. Ad avviso di **A. FERRARI**, *Religions, Secularity and Democracy in Europe: for a new Kelesenian Pact*, Jean Monnet Working Paper, 03/05, è in formazione un diritto comune europeo caratterizzato dal ruolo primario della libertà di coscienza degli individui, dall’autonomia delle chiese e dalla crescente cooperazione tra Stati e gruppi religiosi.

³⁹ Rinvio a quanto osservavo in **G. CASUSCELLI**, *Stati e religioni in Europa*, cit., p. 8 e, più ampiamente **ID.**, *Le laicità e le democrazie: la laicità della “Repubblica democratica” secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2007, p. 185 ss.



Stato e delle Chiese ed il precetto (anch'esso costituzionale) della bilateralità necessaria per la disciplina dei reciproci rapporti, e per la pacifica soluzione di possibili interferenze e conflitti, costituiscono il fondamento primo della regola generale del comune dovere di correttezza e lealtà pattizia e della reciproca collaborazione⁴⁰.

Il dovere di correttezza e lealtà pattizia che per il diritto civile costituisce "espressione di un generale principio di solidarietà sociale, la cui costituzionalizzazione è ormai pacifica"⁴¹ - esige che i diritti ed i doveri che nell'accordo trovano la loro fonte siano esercitati ed assolti alla luce del criterio di buona fede oggettiva che sovrintende alla formazione, interpretazione ed esecuzione degli accordi⁴² ed opera sul piano del complessivo assetto di interessi sottostanti alla loro esecuzione. Persino in caso di competenze sicuramente distinte (sulla base della non incerta appartenenza di una materia all'ordine esclusivo dello Stato o di una Chiesa) è doveroso che l'esercizio avvenga secondo modalità comunque non lesive della competenza altrui: in questo senso, ad esempio, potrebbero leggersi le norme finali delle intese che prescrivono l'intesa con le confessioni in occasione della presentazione di disegni di legge relativi a materie che (non sono oggetto in senso

⁴⁰ Sulla distinzione degli ordini cfr. Corte cost. sentenza n. 334 del 1996.

Il tema della collaborazione è affrontato da qualche tempo, con diverse prospettive, dalla dottrina più attenta: si veda, ad esempio, **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Dir. eccl.*, 1984, I, p. 508 ss.; **G. DALLA TORRE**, *La "filosofia" di un Concordato*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2004, p. 81 ss.; **AA.VV.**, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalo e J.I. Alonso Pérez, Torino, Giappichelli Editore, 2005, p. 470; **I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell'evoluzione ordinamentale civile e canonica*, introduzione alla raccolta di fonti su *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, Giuffrè, Milano, 2009, specie p. 8 ss.; **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in questa *Rivista*, febbraio 2010 (ai quali si rinvia per le ulteriori indicazioni bibliografiche).

⁴¹ Così Cass., sez III, 18 settembre 2009, n. 20106

⁴² L'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, applicabile in via diretta o analogica agli accordi dello Stato con le Chiese, dispone che "Ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede".

In materia contrattuale la sentenza Cass. n. 21106 del 2009, cit., ha statuito: "Il principio della buona fede oggettiva, cioè della reciproca lealtà di condotta, deve accompagnare il contratto nel suo svolgimento, dalla formazione all'esecuzione, ed, essendo espressione del dovere di solidarietà fondato sull'art. 2 Cost., impone a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio di agire nell'ottica di un bilanciamento degli interessi vicendevoli, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi contrattuali o di norme specifiche".



stretto di "rapporti", ma) coinvolgono loro rapporti con lo Stato, o anche l'art. 13.2 dell'Accordo del 1984⁴³.

Il dovere della reciproca collaborazione - una regola che opera in funzione di garanzia della salvaguardia della libertà religiosa individuale e collettiva, e ha il difficile compito di contemperare contrapposte istanze di separazione e di coordinamento, di distinzione e di collaborazione - può operare in un ampio spettro di ipotesi, anche al di fuori delle materie regolamentate con accordi⁴⁴, traducendosi in obblighi innominati ed elasticamente modulabili, quali quello di scambio di comunicazioni (la soglia minima), di consultazioni, di elaborazione di proposte non vincolanti, di agevolazioni, di partecipazione (a commissioni miste, a gruppi permanenti di lavoro, ecc.), di rispetto delle procedure, di riservatezza, di offerta di pareri, di accesso, di rendiconto, di programmazione, e via discorrendo, fino all'obbligo (la soglia massima) del concerto, della convenzione o della previa intesa (in senso stretto), come si ricava dalla lettura delle fonti pattizie in vigore.

La collaborazione che le parti di un accordo devono vicendevolmente prestarsi trova (non solo puntuali specificazioni nelle ipotesi di obblighi nominati⁴⁵, appositamente disciplinati, ma anche)

⁴³ In forza del quale "Ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana".

È significativo che, nel contesto di un ripensamento del concetto di neutralità dello Stato, **K. LADEUR, I. AUGSBERG**, *The Myth of the Neutral State: The relationship between state and religion in the face of new challenges*, in *German Law Journal*, 2007, p. 143 ss., con espresso riferimento a "recent manifestations of religiously motivated and politically ambitious movements" (p. 146), ritengano necessario «to develop a kind of "conflicts norm" structuring the relationship of cooperation, coordination and subordination between the state and religious norms and values».

⁴⁴ Una portata più circoscritta sembra avere l'affermazione di **A.G. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 122, che la regola della collaborazione di cui all'art. 1 dell'Accordo del 1984 costituisca "la chiave interpretativa dell'intero articolato normativo".

⁴⁵ Ad esempio in materia di tutela del patrimonio storico ed artistico (art. 12.1 dell'Accordo con la Santa Sede), o di tutela e valorizzazione dei beni afferenti al patrimonio storico e artistico, culturale, ambientale e architettonico, archeologico, archivistico e librario dell'ebraismo italiano (art. 17.1 l. n. 101 del 1989).

Diversa è l'accezione prospettata da **R. ASTORRI**, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2006, p. 24, per il quale è comune ad alcuni sistemi di finanziamento adottati in Europa "l'applicazione del principio di collaborazione [...] che rompe il precedente sistema italiano che vedeva nella legislazione unilaterale dello Stato non solo la fonte del finanziamento, ma anche la decisione di quali finalità [...] privilegiare all'interno delle confessioni", secondo una



un'espressa previsione di portata generale nell'Accordo del 1984 di modifica del Concordato lateranense (e, fino ad oggi, in questa soltanto tra le fonti pattizie vigenti): all'art. 1, infatti, ambedue le parti contraenti hanno assunto due impegni senza precedenti⁴⁶, per così dire preliminari e fondativi. Dopo avere riaffermato che "lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani" si sono impegnati "al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese".

"Impegno", e non, dunque, una mera presa d'atto, unilaterale⁴⁷ o bilaterale⁴⁸, un generico indirizzo⁴⁹ o una dichiarazione di intenti⁵⁰, che

prospettiva teorica che fa coincidere la (regola sostanziale della) collaborazione con la (regola procedurale della) bilateralità.

Sulle "strutture di collaborazione" predisposte dallo Stato nella disciplina di attuazione (diretta e indiretta) dell'Accordo del 1984 si veda **G. PASTORI**, *I profili amministrativistici*, nel volume collettaneo a cura di **A. CASIRAGHI**, *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, Vita e Pensiero, Milano, 1993, p. 181 ss., specie p. 195 ss. L'A., pur occupandosi de "le forme e le strutture di collaborazione" previste dalla legge n. 222 del 1985, non fa cenno all'impegno alla reciproca collaborazione formulato nell'Accordo del 1984, ed anzi afferma come "sul versante costituzionale vada prima di tutto tenuto presente l'intento o meglio lo spirito fondamentale (e fondativo) dell'accordo, espresso efficacemente nel preambolo e negli articoli iniziali dello stesso, allorché vi si mette in rilievo come l'accordo voglia realizzare una disciplina dei rapporti fra Stato e Chiesa informata ai principi della Costituzione repubblicana e a quelli del Concilio ecumenico".

⁴⁶ Come ricorda **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale*, cit., I, p. 509, nt. 3, "l'impegno a collaborare per la promozione dell'uomo e il bene del Paese non appare in nessuna delle bozze di revisione del Concordato ma solo nell'Accordo sottoscritto dalle parti ...". Sembra peccare di rigidità l'affermazione dell'A. che "la maniera di intendere cotesta promozione umana sarà diversa e comporterà differenti atteggiamenti nella comunità politica e in quella religiosa. La Chiesa si preoccuperà di promuovere il bene spirituale degli uomini; lo Stato il bene temporale" (ivi, p. 558). È incontestabile, infatti, che lo stesso Accordo del 1984 riconosce alla Chiesa "la piena libertà di svolgere la sua missione ... caritativa" (art. 2.1) e che la Costituzione italiana indichi tra i fini-valori da perseguire il progresso spirituale della società (art. 4).

⁴⁷ Come, ad esempio, all'art. 2.4 dell'Accordo con il quale "la Repubblica riconosce il particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità", o all'art. 82 in tema di impedimenti alla trascrizione del matrimonio canonico..

⁴⁸ Come, ad esempio, l'affermazione fatta al punto 1 del Protocollo addizionale che "non si considera più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione cattolica come religione dello Stato italiano".

⁴⁹ Si legga, ad esempio, l'art. 5.3 dell'Accordo: "L'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose della popolazione, fatte presenti dalle autorità ecclesiastiche, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali".



non danno origine a diritti ed obblighi in senso stretto, ossia giustiziabili. Questo impegno, invece, è giuridicamente vincolante, ed è la fonte di un rapporto sinallagmatico fatto di diritti e doveri di ognuna delle due parti nei confronti dell'altra che derivano in via diretta ed immediata da una specifica pattuizione tra di esse intercorsa, e non dai criteri generali in materia di condotta delle parti in applicazione (diretta o analogica) del diritto dei trattati.

“Pieno” rispetto, poi, costituisce una specificazione tesa a rafforzare il dovere di correttezza e di collaborazione con azioni positive fino al limite massimo del non pregiudizio dei diritti delle parti⁵¹.

5 – (segue) ... per “il bene del Paese”

Non è solo lo Stato, dunque, a dovere garantire l'indipendenza della Chiesa e porre in essere attività promozionali della libertà religiosa di quanti ad essa appartengano; anche la Chiesa deve assolvere l'obbligo, per essa del tutto nuovo, del “pieno rispetto” dell'indipendenza dello Stato nel suo ordine⁵² (canone interpretativo primario delle norme pattizie, in quanto elemento essenziale del principio supremo di laicità); e deve poi assolvere l'obbligo della collaborazione, anche in ambiti diversi da quelli specificamente disciplinati per mezzo degli accordi, per conseguire “il bene del Paese”⁵³.

⁵⁰ Questa, ad esempio, è (tutt'al più) l'esigenza della Santa Sede - di cui all'art. 8.3 dell'Accordo - “di riaffermare il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità ed i valori della famiglia, fondamento della società”.

⁵¹ Nell'interpretare il termine “rispetto” adoperato all'art. 2 del Protocollo n. 1 (*Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*), la Grande Chambre della Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha ritenuto che esso «means more than “acknowledge” or “take into account”; in addition to a primarily negative undertaking, it implies some positive obligation on the part of the State (see *Campbell and Cosans*, cited above, § 37)» (sentenza Lautsi c. Italia del 18 marzo 2011, § 61).

⁵² Il rispetto, anzi il pieno rispetto, dell'indipendenza dello Stato comporta l'assolvimento di un vero e proprio obbligo giuridico (positivo e negativo, di *facere*, di *pati*, ecc.) che va ben al di là della “presa d'atto” che si legge al par. 76 della *Gaudium et spes* nel punto il cui si afferma che “La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo”.

⁵³ In questo senso mi sembra debba leggersi l'affermazione di **I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche*, cit., p. 8, che l'impegno alla reciproca collaborazione sia stato «elevato, attraverso la sua espressa menzione nel testo pattizio, a vero e proprio “principio cardine” delle relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica» (richiamando il pensiero



La formula richiama analoghe espressioni della nostra Carta, quali "l'utilità sociale" di cui all'art. 41, i "motivi di interesse generale" di cui all'art. 42, "il preminente interesse generale" di cui all'art. 43, gli "equi rapporti sociali" di cui all'art. 44, non a caso tutte presenti nel titolo III dedicato ai "Rapporti economici", ed espressive di fini-valori dell'ordinamento, ricavabili dalla lettura sistematica dei principi costituzionali, che legittimano la conformazione ed anche la compressione di diritti individuali, pur'essi garantiti, che si rivelino di impedimento alla loro realizzazione.

La formula in esame deve intendersi equivalente a quella più diffusa de "il bene comune"⁵⁴, ossia del bene della società nel suo unitario complesso, senza distinzione di ambiti, che non può e non deve potersi identificare nel bene di una della parti, o degli appartenenti ad una confessione o ad un gruppo di esse. Esso è, dunque, il bene dell'intera società compiutamente definibile (quanto al sistema di relazioni dello Stato con tutte le confessioni religiose) alla luce del tendenziale perseguimento del progetto solidaristico e pluralistico della Carta, e del pluralismo confessionale in particolare (art. 8, primo comma, Cost.), in quanto mirato ad assicurare lo svolgimento della personalità degli individui (art. 2 Cost.) ed il progresso spirituale cui tutti hanno il dovere costituzionale di concorrere (art. 4 Cost.).

Non si può, infatti, trascurare la circostanza che alcune pretese dei cittadini-fedeli nell'esercizio del diritto di libertà religiosa (a tenere condotte conformi al loro sentire religioso anche quando non fossero consentite dalla legge dello Stato) e delle confessioni nell'esercizio indipendente dei poteri autonomi propri (a porre regole - non solo

di P. LILLO, *Concordati, "accordi" e "intese" tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 31 s., che tuttavia lo circoscrive ai "procedimenti convenzionali"), giacché l'A. precisa che è stata adottata "una scelta pienamente conforme allo spirito della nostra Carta fondamentale".

⁵⁴ Del resto è la Chiesa che definisce il bene comune come "l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono tanto ai gruppi quanto ai singoli membri di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente", che investe "diritti e doveri che riguardano l'intero genere umano": così la Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, al par. 26 ("*Promuovere il bene comune*").

La Corte costituzionale ha subito posto in relazione la nozione di "bene comune" con quella di "utilità sociale", con riferimento alla libertà economica nella sua fondamentale manifestazione di libertà di iniziativa economica e privata di cui all'art. 41 Cost., affermando che "a tale libertà la Costituzione pone il limite del pubblico interesse, in quanto l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, intesa come conseguimento del bene comune" (sentenza n. 29 del 1957, *Considerato in diritto*).



relative all'organizzazione interna - vincolanti anche al di fuori dell'ambito dello "specifico religioso" ad esse riservato) potrebbero rivelarsi non collimanti, o anche confliggenti, con il bene comune inteso in conformità ai fini-valori della Costituzione: non per nulla si ritiene che tra i fini primari degli accordi debba rientrare quello di risolvere in via preventiva i possibili conflitti di lealtà⁵⁵ che con sempre maggiore frequenza ed intensità gravano sui cittadini-fedeli, e che sono all'origine del diffondersi di nuove obiezioni di coscienza.

L'obbligo giuridico di collaborare per soddisfare interessi sociali e quindi pubblici ascrivibili alla generalità dei cittadini, senza che abbia rilievo la loro appartenenza religiosa, per finalità di portata generale e non per finalità proprie di una o più categorie di cittadini, si rivela in questa luce lo strumento inteso ad una integrazione virtuosa delle politiche sociali e della sfera giuridica: a non dir d'altro coinvolge le Chiese nel compito della Repubblica di interventi positivi idonei a rimuovere **per ognuno** gli ostacoli che, limitando la libertà (in materia di religione) e l'uguaglianza (senza distinzione di religione), impediscono il pieno sviluppo della persona umana e ne ostacolano il progresso spirituale.

Al contempo, quell'obbligo fa ritenere che abbia carattere recessivo ogni diritto vantato da una delle Parti ma confligente con le finalità anzidette (perché volto a soddisfare strumentalmente e in primo luogo interessi degli apparati di governo, statali o confessionali che siano, ad esempio).

Per dare concretezza alla regola della collaborazione, letta nel quadro di riferimento del principio supremo della "distinzione degli ordini distinti" propri dello Stato e delle Chiese, e delle "buone pratiche" che quella distinzione esige da ambedue le parti⁵⁶, occorre mettere in conto che essa può essere diversamente modulata allorché in

⁵⁵ Ai "conflitti di lealtà tra doveri del cittadino e fedeltà alle convinzioni del non credente" ha fatto espresso riferimento la sentenza Corte cost. n. 117 del 1979 al punto 4 del *Considerato in diritto*, in un passo richiamato poi dalla sentenza n. 149 del 1995 al punto 2 del *Considerato in diritto*, che hanno dichiarato, con effetti progressivamente più incisivi, l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile.

⁵⁶ In un *Intervento* di L. ORNAGHI, *Stato e Chiesa in Italia. Rilancio e prospettiva dopo le elezioni di Benedetto XVI e Giorgio Napolitano*, cit., si legge: «Forse nemmeno nel campo delle ricerche e degli studi più specialistici siamo riusciti a precisare quale e quanto stretto sia il nesso che lega una "buona" istituzione pubblica (o, quantomeno, il suo buon funzionamento) al bene comune. Probabilmente quel "plusvalore" che - oggi con insistenza ancora maggiore - continuiamo a chiedere alle istituzioni è fondato sulla percezione più o meno consapevole che nulla ci approssima al bene comune, e ne è strumento essenziale, quanto le istituzioni stesse» (p. 282).



una data materia non si riscontri l'esigenza di specifici strumenti pattiziamente previsti per la sua concretizzazione.

Esperimenti di questa collaborazione, operante in ambiti non pattizi ma riferibili all'ordine esclusivo dello Stato, sono stati posti in essere di recente con diverse meritorie iniziative della Chiesa cattolica che (superando l'antitesi tra solidarietà teorica e inerzia fattuale) hanno richiesto l'impiego di cospicui capitali di varia provenienza, a vantaggio della collettività locale indifferenziata⁵⁷. In via esemplificativa, possiamo ricordare: a livello centrale, il "Prestito della Speranza" avviato per iniziativa della Conferenza episcopale italiana che, in forza di un accordo con l'ABI, ha istituito un fondo straordinario di garanzia con 30 milioni di euro, destinato a sostenere l'accesso al microcredito sociale delle famiglie che hanno subito una significativa riduzione del reddito da lavoro, e l'accesso al microcredito delle persone fisiche, delle società di persone e delle società cooperative che intendono avviare o sviluppare una attività imprenditoriale; a livello diocesano, il Fondo Famiglia-Lavoro, che "intende aiutare famiglie e persone italiane e straniere che abitano sul territorio della diocesi ambrosiana, in difficoltà per mancanza o precarietà del lavoro a causa della crisi economica" promosso dal Card. Tettamanzi quando era al governo della diocesi di Milano, per venire incontro alle difficoltà delle famiglie proprio a causa della crisi economica che colpiva le fasce più deboli della popolazione⁵⁸.

⁵⁷ Di "un fiorire inarrestabile di iniziative e progetti che all'interno delle singole Diocesi hanno cominciato a dare risposte concrete ai bisogni via via emergenti. Queste nuove forme di prossimità e di solidarietà si sono aggiunte, di fatto, ad una serie di servizi ormai stabili, come i centri di ascolto, i fondi antiusura, le iniziative per le emergenze familiari (microcredito e simili) che da anni già intervengono abitualmente e che nell'ultimo periodo sono andati ampliando il loro raggio d'azione" ha parlato il Card Bagnasco nell'Intervento, cit.

⁵⁸ Il Fondo è stato istituito nel gennaio del 2009. Nel sito ufficiale della Curia di Milano (all'url <http://www.chiesadimilano.it/cms/fondofamiglialavoro/decreto-dell-arcivescovo-il-fondo-famiglia-lavoro-sar%C3%A0-attivo-fino-al-2010-1.23516>) si legge: "La dotazione iniziale è di un milione di euro: proviene dall'otto per mille destinato a opere di carità, dalle offerte pervenute all'Arcivescovo nel periodo natalizio, da scelte di sobrietà della diocesi e personali del cardinale. Questa cifra può crescere con il contributo di persone fisiche, comunità cristiane, enti privati e imprese. Tutto il denaro che confluisce nel Fondo concorrerà all'aiuto delle famiglie in difficoltà: i costi di organizzazione e amministrazione sono a carico dell'Ente Arcidiocesi. Il Fondo proseguirà le proprie attività fino al termine del 2010, ma potrà essere prorogato per uno o più anni a seconda dell'andamento della crisi".

Il Fondo è stato poi prorogato, e al 29 settembre 2011 sono stati raccolti 13.082.113,76 euro.



Per le ragioni illustrate più avanti questi esperimenti, espressione di conoscenza e cura dei problemi del paese reale⁵⁹, meritano di avere diffusione e importanza crescenti.

6 - Il finanziamento pubblico delle Chiese nei nuovi accordi ...

Si è autorevolmente affermato che il sistema di finanziamento pubblico delle chiese a "doppio binario" introdotto nel 1984 (offerte deducibili e otto per mille), se per un verso ha costituito "la valvola di sicurezza per molti culti", per altro verso "ha sicuramente contribuito ad un rafforzamento economico senza precedenti della Chiesa italiana"⁶⁰.

Con altrettanta autorevolezza, si è dato atto che il risultato di "quella forma agevolativa che era stata pensata durante la riforma come la prima fonte di garanzia per i sacerdoti in servizio delle diocesi", ossia la deducibilità delle erogazioni liberali in denaro in favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero, "resta d'una modestia in qualche modo sconcertante"⁶¹.

⁵⁹ E che, dunque, rappresentano l'antitesi rispetto a quanto notava **M. VENTURA**, *Intervento*, cit.: "L'architettura costituzionale, l'assetto stato-chiesa, i principi che pontefice e presidente si raccontano quando si incontrano appartengono al paese ideale. La realtà è diversa" (p. 295).

⁶⁰ Cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Gli accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazioni*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 370.

Come annota **F. TRANIELLO**, *Verso un nuovo profilo dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, nel volume a cura di F. Traniello, F. Bolgiani, F. Margiotta Broglio, *Stato e Chiesa in Italia. Le radici di una svolta*, il Mulino, Bologna, 2009, a partire dalla prima metà degli anni ottanta «la CEI aveva progressivamente assunto la configurazione di un complesso organismo, dotato di un'efficiente struttura centralizzata, anche di tipo burocratico - ma in parte depotenziata della sua funzione collegiale - erogatrice e amministratrice di considerevoli risorse economiche "che ne hanno fatto, con quella degli Stati Uniti d'America e con quella tedesca, una delle tre conferenze più ricche del mondo"» (p. 46). Il passo riportato nel testo è di **F. D'ANGELO**, *L'episcopato italiano dalla frammentazione al profilo nazionale*, in *Studium*, 4/2003, p. 577.

⁶¹ Cfr. **A. NICORA**, *Gli accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazioni*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni*, cit., p. 361. Anche per **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Gli accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazioni*, *ivi*, p. 370, è «del tutto deludente il numero delle "offerte liberali" deducibili»; più deciso il giudizio di **C. CARDIA**, *Otto per mille e offerte deducibili*, *ivi*, p. 239, per il quale l'innovazione delle offerte deducibili "è andata incontro ad un sostanziale fallimento. Per quanto riguarda i dati relativi alla Chiesa cattolica dobbiamo registrare dei livelli molto bassi, inferiori ad ogni più pessimistica



L'espansione dell'area impositiva, la crescita negli anni meno vicini del pil e la restrizione dell'area di evasione, invece, hanno determinato nel tempo una continua crescita dell'ammontare dell'otto per mille⁶²; il perverso meccanismo di calcolo dell'ammontare complessivo anche sulla base delle scelte inesprese (sulla cui legittimità costituzionale sono stati avanzati seri dubbi) ha fatto sì che solo un terzo all'incirca della quota spettante alla Chiesa cattolica sia oggi destinata al sostentamento del clero, "fine primario" del nuovo sistema di finanziamento pubblico⁶³. Tutto questo - si è riconosciuto - "pone dei problemi oggettivi" in primo luogo con riguardo "all'ipertrofia del flusso finanziario"⁶⁴ ed ancora può aggiungersi con

previsione". Riconosce **G. FELICIANI**, *Introduzione*, ivi, p. 10, che "l'arido ma inequivocabile linguaggio dei numeri conferma questi severi giudizi".

⁶² Cfr. **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit., p. 247.

⁶³ La *Relazione sui principi*, del 6 luglio 1984, predisposta dalla Commissione paritetica italo-vaticana per gli enti ecclesiastici, insediata il 23 febbraio 1984, indica tra i principi ispiratori del nuovo sistema: «... 3) finalizzazione dei flussi finanziari che ne derivano al sostentamento del clero e ad altri determinati scopi; 4) individuazione di un sistema che assicuri un decoroso sostentamento del clero, anche mediante forme di perequazione tra "istituti diocesani" di diversa consistenza patrimoniale, nonché l'effettiva corresponsione degli emolumenti agli ecclesiastici e che preveda la conoscibilità, attraverso adeguata pubblicità, delle effettive destinazioni dei predetti flussi finanziari» (il testo può leggersi nel volume a cura della Presidenza del Consiglio, *Un accordo di libertà*, cit., p. 533).

Nel ripartire la somma relativa all'8 per mille IRPEF che lo Stato è tenuto a versare alla CEI nel corso dell'anno 2011 - pari a € 1.118.677.543,49 (€ 95.156.624,73 a titolo di conguaglio per l'anno 2008 e € 1.023.520.918,76 a titolo di anticipo dell'anno 2011) - quest'ultima ha destinato all'Istituto centrale per il sostentamento del clero una percentuale pari al 30,40%, ossia € 360.800.000,00.

⁶⁴ Cfr. **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit., p. 251.

Già in un precedente contributo l'Autore aveva affermato: «(...) La terza questione che sta profilandosi è una questione di fatto, di natura squisitamente finanziaria, riassumibile in termini molto semplici: dal flusso finanziario dell'8 per mille del gettito IRPEF derivano alla Chiesa cattolica (*recte*: alla CEI) delle somme veramente ingenti, che hanno superato ogni più consistente previsione. Si parla ormai di circa 900-1.000 miliardi l'anno [di lire]. Il livello è da considerarsi tanto più alto in quanto il fabbisogno per il sostentamento del clero non supera mediamente i 400-500 miliardi annui [di lire]. Ciò vuol dire che la CEI ha la disponibilità annua di diverse centinaia di miliardi per finalità ("esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo": art. 48 L. 222/85) che sono chiaramente "secondarie" rispetto a quella primaria del sostentamento del clero; e che, lievitando così il livello del flusso finanziario si potrebbe presto giungere al paradosso per il quale è proprio il sostentamento del clero ad assumere il ruolo di finalità secondaria rispetto alle altre. Tutto ciò porterebbe a vere e proprie distorsioni nell'uso del denaro da parte della Chiesa cattolica, e, più in generale, riaprirebbe il capitolo di un finanziamento pubblico irragionevole che potrebbe raggiungere la soglia della incostituzionalità se riferito al valore della laicità



riguardo alla istituzione di fatto di un fondo patrimoniale statale vincolato al finanziamento delle confessioni religiose, il cui ammontare massimo non è determinato e la cui quantificazione prescinde dalle volontà effettive (e dichiarate) dei contribuenti⁶⁵.

Non entro ora nel merito dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati (a mio avviso fondatamente) dalle destinazioni delle risorse a finalità non "tipiche"⁶⁶ prescelte dalle singole confessioni, specie alla luce del criterio della distinzione degli ordini. Mi limito a ribadire che il rispetto del principio supremo di laicità esige di riproporre alcuni temi già individuati dalla dottrina: quello della legittimità di una ripartizione del gettito effettuata sulla base anche delle scelte inespresse, "che ha provocato aspre critiche e può tuttora suscitare qualche perplessità"⁶⁷; quello del ritaglio di una percentuale del gettito significativamente più alta rispetto alle finalità di carattere sociale cui è devoluto il cinque per mille; quello della mancanza di un tetto massimo; quello delle differenti modalità temporali di corresponsione.

quale principio supremo dell'ordinamento» (cfr. **C. CARDIA**, *La legge 222/1985: attuazione, problemi, prospettive*, nel volume, edito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, 2001, p. 174).

Agli importi sopra indicati deve sommarsi l'importo dei contributi concessi agli enti ecclesiastici per la conservazione dei beni culturali a carico della quota dell'otto per mille a diretta gestione statale, che hanno gravato in una percentuale (negli anni dal 1998 al 2005) da un minimo del 23,27% ad un massimo del 48,34%: i dati sono tratti da **I. PISTOLESI**, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2006, p. 163 ss. (le tabelle illustrative alle pp. 180-182).

⁶⁵ La *Relazione sui principi*, cit., diceva espressamente che "la ripartizione delle somme avverrà in proporzione delle scelte espresse" (il passo si legge in *Un accordo di libertà*, cit., p. 534) e solleva il problema sugli effetti della discordanza tra i "general orientamenti che la Commissione ha convenuto sui principi" (*ivi* p. 525) oggetto della Relazione e la formulazione delle norme presentate alle Parti per l'approvazione (avvenuta con la l. n. 206 del 1985), poi trasfusa nella legge n. 222 del 1985.

⁶⁶ Gli scopi "tipici" sono quelli "di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa", secondo quanto prescrive l'art. 47, secondo comma, della legge n. 222 del 1985, ossia quelli intesi a soddisfare esigenze di culto o di religione, o a provvedere al sostentamento dei ministri, ecc., ma non gli scopi di carattere umanitario, culturale, ecc., che rientrerebbero caso mai nella previsione del finanziamento pubblico con il meccanismo del cinque per mille.

⁶⁷ Così **G. FELICIANI**, *Introduzione*, cit., p. 14, che ritiene però trattarsi di una soluzione non priva di motivazioni" perché si tratterebbe "di una sorte di votazione in cui assumono rilevanza solo gli orientamenti validamente espressi, e le astensioni non incidono in alcun modo sull'esito finale". *Contra* si veda **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna, p. 220 s., che esclude fondatamente «la natura "referendaria" delle indicazioni in esame».



7 - ... (segue) e le “eventuali modifiche” dell’otto per mille

Il luogo deputato ad affrontare in prima battuta questo problema esiste, ed è la Commissione governativa, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 3 settembre 1992⁶⁸, chiamata a essere componente (per parte dello Stato italiano) della Commissione paritetica che, per legge, ha (*rectius*: dovrebbe avere) il compito di procedere ogni tre anni alla revisione dell’importo deducibile ed alla valutazione del gettito della quota IRPEF “al fine di predisporre eventuali modifiche”⁶⁹.

È incomprensibile la ragione per la quale il lavoro svolto dalla Commissione governativa in questo ventennio, a seguito dei numerosi rinnovi che l’hanno interessata, sia sempre rimasto nell’ombra⁷⁰, sebbene non risulti l’esistenza di un obbligo di riservatezza in materia, che sarebbe peraltro del tutto ingiustificato. È questa una circostanza davvero rappresentativa della mancanza di trasparenza e di informazioni che caratterizza i rapporti del Governo (e della pubblica amministrazione in generale) con le confessioni religiose, che rappresenta una violazione di quel codice delle “buone pratiche” che dovrebbe costituire per il cittadino-contribuente il primo degli strumenti di garanzia effettiva del corretto utilizzo a fini generali delle risorse pubbliche.

Le Commissioni sono attive presso il Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali (che opera

⁶⁸ Questa Commissione nel prosieguo sarà indicata, per brevità, come “la Commissione governativa”.

⁶⁹ Secondo quanto dispone l’art. 49 della legge n. 222 del 1985.

Analoghe disposizioni e commissioni paritetiche sono previste anche per le confessioni che hanno regolato i loro rapporti con lo Stato per il tramite di leggi di approvazione delle intese e si avvantaggiano del finanziamento pubblico.

Questa Commissione paritetica non risulta essere mai stata istituita; la Commissione governativa, invece, è stata regolarmente rinnovata ad ogni scadenza triennale; l’ultimo decreto di rinnovo è il d.p.c.m. 30 ottobre 2007.

⁷⁰ Il Partito radicale ha «chiesto al governo di attivare le procedure necessarie, d’intesa con la CEI, per una diminuzione dell’aliquota, indicativamente nella misura del quattro per mille, come peraltro la stessa legge istitutiva prevede in caso di aumenti di gettito; di rivedere il meccanismo della ripartizione delle scelte non espresse in modo che l’otto per mille di chi non indica una destinazione rimanga nel bilancio generale dello Stato; di autorizzare l’accesso agli atti, finora negato, della Commissione paritetica, istituita dall’art.49 della legge 222/85, che ha un compito di revisione dell’otto per mille e il cui operato sembra essere coperto da un vero “segreto di stato”»: cfr. l’intervento di Emma Bonino, *Le tasse della Chiesa e San Francesco*, dell’8 settembre 2011, che si legge all’url <http://www.emmabonino.it/news/9539>.



nell'ambito dell'Ufficio studi e rapporti istituzionali), che assicura l'assistenza al Segretario Generale nello svolgimento delle funzioni istituzionali di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Sottosegretario di Stato nell'esercizio delle attribuzioni istituzionali in materia di rapporti con le confessioni religiose⁷¹. Si tratta di organismi

“caratterizzati da particolari ambiti di competenza, che richiedono precipue cognizioni specialistiche, non attinenti al normale ambito di conoscenze del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri”⁷²:

essi, pertanto, costituiscono una sorta di “amministrazione informale” costituita per svolgere funzioni di ricerca, di studio, consultive, istruttorie, propositive, avvalendosi di esperti delle materie (libertà religiosa, rapporti stato-chiese) che non devono rappresentare “gruppi di interesse”.

Eppure, non risulta che la Commissione governativa rediga rapporti destinati al Parlamento (come sarebbe logico e doveroso in un sistema democratico)⁷³, e nemmeno, per quanto è dato sapere, che indirizzi raccomandazioni e proposte all'istituzione presso cui opera, tanto più utili ed apprezzabili se fosse corretta l'affermazione del Consiglio di Stato, con riferimento generale alle commissioni di questo settore, della loro

“particolare posizione - caratterizzata da indubbi tratti di autonomia - in cui [...] operano rispetto alla Presidenza del Consiglio, posizione indispensabile affinché possano esprimere il proprio parere in modo del tutto neutrale, equilibrato e ponderato”⁷⁴.

⁷¹ Si veda <http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/index.html>, sito ufficiale del Governo.

⁷² Cfr. Cons. Stato, Sez. prima, *Parere* del 27 maggio 2010 n. 02408, che può leggersi all'url <http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/>, p. 8.

⁷³ La sola (parziale) eccezione è rappresentata dalla Commissione per il recupero del patrimonio bibliografico della Comunità ebraica di Roma, raziato nel 1943. La Commissione, istituita nel 2002, ha esaurito i suoi compiti ed ha licenziato un Rapporto, consultabile sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri (http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/rapporto/rapporto_finale_atfinale_attivit_a_Commissione2.pdf).

⁷⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. prima, *Parere* del 27 maggio 2010 n. 02408, cit., p. 8.

Le commissioni, dunque, dovrebbero essere caratterizzate da indipendenza (dal Governo e da ogni altro potere) e da imparzialità (nei confronti di ogni confessione e credenza), ed i loro componenti dovrebbero possedere requisiti prefissati (e noti) per meglio assolvere i compiti ad esse attribuiti.



Né le fonti preposte alle comunicazioni del Governo espongono - anche in modo sintetico ma congruo - i temi affrontati e le soluzioni all'esame della Commissione governativa⁷⁵: sappiamo soltanto, *per incidens*, che alcune questioni sono sorte, sono state discusse, e restano ancora aperte⁷⁶. Occorrerebbe, dunque, una specifica iniziativa del Governo per acquisire eventuali "atti" predisposti dalla Commissione governativa (prima della sua possibile soppressione⁷⁷), ed invitare la

⁷⁵ Si è ricordato che l'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che concerne le chiese, associazioni e comunità religiose (primo comma) nonché organizzazioni filosofiche e non confessionali (secondo comma), prevede al terzo comma che "reconnaissant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations". Il compito quello di "assurer un dialogue permanent entre la Commission, et les communautés de Foi et de Conviction" è affidato, tra gli altri compiti, al Bureau des Conseillers de Politique européenne (BEPA), che intende le caratteristiche del dialogo nei termini seguenti:

Ouvert: toute personne qui souhaite prendre part au dialogue peut le faire. La Commission n'a pas le pouvoir de définir, que ce soit au niveau national ou européen, la relation entre l'État et les Églises, les communautés religieuses et philosophiques et les organisations non confessionnelles. La Commission européenne accepte donc comme partenaires du dialogue toutes les organisations qui sont reconnues par les États membres comme Églises, communautés religieuses ou communautés de conviction.

Transparent: chacun doit avoir le droit de savoir, à tout moment, qui est associé au dialogue. Ses objectifs et ses résultats doivent également être clairs. Ce site vise à rendre le dialogue plus transparent et à fournir des informations sur les événements connexes.

Régulier: la Commission européenne entretient un dialogue permanent avec ses partenaires à différents niveaux, sous la forme de réunions bilatérales ou d'événements spécifiques. La Commission assure aussi des échanges bilatéraux réguliers avec des partenaires, à leur demande, et des événements sont régulièrement organisés dans le cadre du dialogue".

⁷⁶ Si leggano al riguardo le (doverosamente) succinte informazioni fornite da **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit., p. 247 s., che afferma l'esistenza di "tutti gli strumenti necessari per andare a una verifica del funzionamento del sistema " per il tramite degli "atti delle Commissioni paritetiche che triennialmente sono istituite dal Governo per verificare con le singole Confessioni, l'andamento del sistema anche al fine di proporre eventuali modifiche dei meccanismi predisposti dalla legge 222/1985 e dalle intese con le confessioni non cattoliche" (*ivi*, p. 238). Di queste asserite commissioni paritetiche non si sono potute rinvenire, tuttavia, le fonti istitutive.

⁷⁷ Ho segnalato più volte il disordine normativo che ha caratterizzato la istituzione delle Commissioni presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nel contesto di una riorganizzazione degli uffici preposti ad adiuvarne il Sottosegretario di Stato nello svolgimento dei compiti connessi ai rapporti con le confessioni religiose (riservati al Governo *ex art. 117 Cost. novellato*, secondo comma, lett. c, ed *ex art. 2.3, lett. i e lett. l*, legge n. 400 del 1988) che non ha tenuto conto adeguato dei compiti assegnati "per legge" al Ministero dell'interno, per evitare sovrapposizioni e invasioni di competenze. Questo disordine, sia pure con riferimento al Comitato nazionale per la



Santa Sede a procedere alle iniziative di sua spettanza in vista della costituzione della Commissione paritetica, composta da sei membri nominati dalla CEI e sei membri nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri (ex art. 24, primo comma, d.p.r. n. 33 del 1987) chiamata a predisporre le "eventuali modifiche".

Non è questa la sede per affrontare il problema se la legge n. 222 del 1985 sia legge ordinaria in senso proprio e ad ogni effetto, disponendo su materie che operano «nell'ambito [non] coperto dall'effetto della "bilateralità"», al fine di affermare di conseguenza che il legislatore può apportare ad essa modifiche in via unilaterale; tanto più modifiche alle norme che dispongono in materia tributaria e che dunque, alla luce del "criterio sostanziale ed analitico delle effettiva

biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita, è puntualmente evidenziato dal Consiglio di Stato nel *Parere* dell'Adunanza generale del 23 dicembre 2010, n. 5632 8 (che si può leggere per esteso all'url http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0336_F002.pdf&leg=XVI). Il parere è stato reso in occasione della soppressione o dell'accorpamento degli organi collegiali e degli organismi operanti presso la pubblica amministrazione disposti a partire dall'art. 29 del d.l. n. 233 del 2006, previsti con il ricorso allo strumento del regolamento in delegificazione per quelli istituiti con leggi o regolamenti, e con decreto del presidente del consiglio dei ministri per tutti i restanti. Il d.l. n. 112 del 2008 aveva poi disposto all'art. 68 che l'eventuale proroga concessa per gli organismi per i quali fosse stata riconosciuta l'utilità operativa, fosse concessa "per un periodo non superiore a due anni", così prevedendo "un termine finale, non prorogabile per l'operatività di questi residui organismi" (cfr. *Parere*, cit., p. 3).

Tra gli enti destinati alla soppressione in forza del "termine finale" si deve ritenere compresa la Commissione governativa per la revisione dell'importo deducibile e la valutazione del gettito della quota dell'IRPEF. Infatti la Sezione Prima del Consiglio di Stato, nel *Parere* del 27 maggio 2010 n. 02408, cit., aveva ritenuto inapplicabile l'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008 soltanto alla Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, alla Commissione consultiva per la libertà religiosa ed alla Commissione governativa per l'attuazione delle disposizioni dell'accordo tra Italia e Santa Sede del 1984, espressamente menzionate nella tabella allegata al d.p.c.m. 4 maggio 2007, che aveva disposto fossero confermate e continuassero ad operare (art. 1) con durata triennale e possibilità di un'ulteriore proroga non superiore a tre anni in caso di perdurante utilità (art. 2). La prima di esse non può essere soppressa perché "trova la sua fonte nell'articolo 8 della Costituzione"; la seconda perché "è stata istituita in attuazione degli articoli 19, 7 e 8 della Costituzione; la terza perché "creata in ottemperanza all'obbligo internazionale di cui al punto n. 7 dell'Protocollo addizionale all'Accordo del 1984" (cfr. *Parere*, cit., pp. 9-10). Ora, la Commissione governativa di cui al testo non è stata creata in ottemperanza ad un obbligo internazionale, sia perché tale non può essere ritenuto un obbligo che discende dall'art. 49 della legge n. 222 del 1985, sia perché quest'ultimo (così come l'art. 24 del *Regolamento di esecuzione* di cui al dpr n. 33 del 1987) fa riferimento (non alla Commissione governativa) ma a quella Commissione paritetica che non risulta essere stata mai nominata.



natura e funzione"⁷⁸, rientrano nell'ambito dell'ordine proprio ed esclusivo dello Stato.

Né è certo questo il momento di alimentare tensioni chiedendo che si ponga fine, qui ed ora, all'iniqua ripartizione di risorse tra soggetti che perseguono identiche o analoghe finalità, tutte parimenti mirate (nello stato laico) al progresso spirituale della società, e tutte parimenti meritevoli, per conseguire l'uguaglianza violata.

In questi frangenti, sarebbe davvero espressione appropriata dell'impegno alla collaborazione, e della responsabilità che ne consegue, che tutte le confessioni che si avvantaggiano del finanziamento pubblico si dichiarassero disponibili (nel quadro di una strategia del "far cessare" le discriminazioni) a rivedere il sistema di ripartizione delle quote relative alle scelte non espresse (ipotesi che in situazioni normali è stata ritenuta "improbabile ... a causa del numero delle confessioni coinvolte per via pattizia"⁷⁹), e a concordare le modifiche degli accordi di cui sono parte, necessarie per un verso a rendere il sistema dell'otto per mille pienamente conforme a Costituzione e alla sua ragion d'essere originaria, e, per altro verso, a concretizzare la loro fattiva partecipazione al superamento della crisi economica.

8 - Le vicende delle festività religiose "concordatarie"

Il Governo italiano, poi, si è prefisso il compito di favorire un incremento delle attività lavorative (per favorire la crescita del prodotto interno lordo) anche ricorrendo alla soppressione di alcune festività. Nel contesto di una norma che, a dispetto del criterio della competenza legislativa, affida al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di stabilire annualmente le date in cui ricorrono le festività introdotte con legge dello Stato, si è tuttavia precisato che la soluzione normativa prescelta non riguarda le festività religiose "concordatarie"⁸⁰.

⁷⁸ I brani citati in questo paragrafo sono tratti ambedue da **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni*, cit., p. 56 s.

⁷⁹ Cfr. **G. FELICIANI**, *Introduzione*, cit., p. 15.

⁸⁰ L'art. 24 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 che detta "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*" (in G.U. 13 agosto 2011 n. 188) disponeva che "A decorrere dall'anno 2012 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 30 novembre dell'anno precedente, sono stabilite annualmente le date in cui ricorrono le festività introdotte con legge dello Stato non conseguente ad accordi con la Santa Sede, nonché le celebrazioni nazionali e le festività dei Santi Patroni in modo tale che, sulla base della più diffusa prassi europea, le stesse cadano il venerdì precedente ovvero il



Al riguardo è opportuno ricordare che l'Accordo del 1984 ha in materia una disposizione innovativa rispetto al Concordato del 1929: mentre l'art. 11 di quest'ultimo elencava puntualmente i giorni festivi stabiliti dalla Chiesa che lo Stato si obbligava a riconoscere (tutte le domeniche, il primo giorno dell'anno, l'epifania, San Giuseppe, l'Ascensione, il Corpus domini, la festa dei S.S. Pietro e Paolo, l'Assunzione, Ognissanti, l'Immacolata Concezione ed il giorno di Natale), l'art. 6 dell'Accordo modificativo dispone il riconoscimento come giorni festivi di "tutte le domeniche" e delle "altre festività religiose determinate d'intesa tra le Parti". Queste ultime sono state riconosciute con il d.p.r. n. 792 del 1985 "vista l'intesa intervenuta tra le Parti" (come si legge nel preambolo), intesa raggiunta mediante un semplice scambio di note tra il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa e l'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede⁸¹.

Molti ricorderanno che anche gli anni settanta del secolo passato sono stati segnati da una grave crisi economica, sociale e politica dell'Occidente, e che anche allora fu ritenuto necessario sopprimere alcune festività religiose aventi rilevanza civile. La legge n. 54 del 1977⁸², benché non fosse stata preceduta da alcun accordo (solenne o in forma semplificata) modificativo dall'art. 11 Conc., e benché non desse neppure atto di essere stata preceduta da alcuna intesa sia pur

lunedì seguente la prima domenica immediatamente successiva ovvero coincidano con tale domenica".

La l. 14 settembre 2011, n. 148 di "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari" (in G.U. n. 216 del 16 settembre), ha apportato modifiche all'art. 24, che ora così dispone: "A decorrere dall'anno 2012 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 30 novembre dell'anno precedente, sono stabilite annualmente le date in cui ricorrono le festività introdotte con legge dello Stato non conseguente ad accordi con la Santa Sede, nonché le celebrazioni nazionali e le festività dei Santi Patroni, ad esclusione del 25 aprile, festa della liberazione, del 1° maggio, festa del lavoro, e del 2 giugno, festa nazionale della Repubblica, in modo tale che, sulla base della più diffusa prassi europea, le stesse cadano il venerdì precedente ovvero il lunedì seguente la prima domenica immediatamente successiva ovvero coincidano con tale domenica.

⁸¹ Le altre festività, in numero ridotto rispetto alla previsione dell'art. 11 del concordato lateranense, sono ora: "il 1° gennaio, Maria Santissima Madre di Dio; il 6 gennaio, Epifania del Signore; il 15 agosto, Assunzione della Beata Vergine Maria; il 1° novembre, tutti i Santi; l'8 dicembre, Immacolata Concezione della Beata Vergine Maria; il 25 dicembre, Natale del Signore; il 29 giugno, SS. Pietro e Paolo, per il comune di Roma".

⁸² Legge 5 marzo 1977, n. 54 "Disposizioni in materia di giorni festivi" (in G.U. 7 marzo 1977, n. 63). Il Presidente della Repubblica era Giovanni Leone, e Presidente del Consiglio dei Ministri era Giulio Andreotti.



informale con la Santa Sede⁸³, dispose infatti che avrebbero cessato di essere considerati festivi agli effetti civili alcuni giorni contemplati, e precisamente l'epifania, S. Giuseppe, l'Ascensione, il Corpus Domini; i SS. apostoli Pietro e Paolo.

Ora, l'Accordo del 1984 prevede che le Parti debbano procedere "d'intesa" a determinare le altre festività diverse dalle domeniche, senza prescrivere formalità specifiche, modelli di accordo, moduli partecipativi; è (dovrebbe essere) fatta salva la necessità di tradurre quanto convenuto in una legge (alla quale è riservata la disciplina dei giorni festivi agli effetti civili⁸⁴) che dia atto dell'accordo intervenuto per le vie brevi.

Più di una ragione avrebbe dovuto convincere il Governo a richiedere il sollecito consenso della Santa Sede perché alcuni giorni non fossero più considerati festivi agli effetti civili. La *ratio* della rilevanza civile di festività religiose, infatti, non può che riposare nella prospettiva di una tutela promozionale della libertà religiosa dei cittadini-fedeli, ai quali lo Stato agevola l'osservanza delle prescrizioni confessionali obbligatorie in materia di feste "di precetto", senza però che risulti violata la regola della neutralità dello Stato.

Questa considerazione, come è ovvio, vale – con gli opportuni adattamenti - per tutte le confessioni religiose che abbiano specifiche esigenze al riguardo: alcune di esse, infatti, hanno ottenuto in sede di intesa il riconoscimento di determinate festività (talora a data fissa, talaltra a calendario variabile) che consente ai loro appartenenti - e solo ad essi - di osservare il riposo dal lavoro o di essere esentati dagli obblighi scolastici: nessuna, come è ovvio, ha chiesto che le festività religiose fossero al contempo ritenute civili per tutti i cittadini italiani, compresi atei, non credenti e diversamente credenti i quali vedrebbero altrimenti violata la regola della neutralità dello Stato.

Il privilegio di cui gode la Chiesa cattolica che alcune sue peculiari festività religiose (che non hanno assunto, come le domeniche o il 25 dicembre, un carattere consuetudinario e, in certo senso, una valenza "laica") siano considerate rilevanti civilmente *erga omnes*,

⁸³ *Contra* F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 1986, p. 8, per il quale la legge di modifica fu emanata "previ accordi con la Santa Sede", senza fornire ulteriori specificazioni; nello stesso senso M.E. CAMPAGNOLA, voce *Festività civili e religiose*, I, *Diritto pubblico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989, anch'essa senza alcuna indicazione dell'asserito accordo.

⁸⁴ Si veda F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 8, con affermazione costantemente ribadita nelle successive otto edizioni del manuale. In senso conforme si veda P. ICHINO, C. RUCCI, voce *Festività*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. *Commerciale*, Utet, Torino, 1991, vol. VI, p. 81, nt. 2.



appare contrario a ragionevolezza: essa gode infatti di un vantaggio sproporzionato in rapporto alle conseguenze giuridiche vincolanti per la generalità dei consociati che l'ordinamento connette alla qualifica (in materia, ad esempio, di scadenza dei termini di prescrizione, ex art. 2963, terzo comma, c.c.), e per i costi a carico della comunità (in termini di riduzione del funzionamento di uffici pubblici e di prestazione di servizi anche privati) e delle imprese (in termini di mancata produzione o di maggiori oneri per il pagamento di indennità particolari a quanti prestino comunque in quei giorni attività lavorative).

Si può obiettare che il numero elevato di fedeli interessati all'osservanza del precetto religioso richiede (comparando vantaggi e sacrifici) che non si abbia l'assoluta loro irrilevanza: la collaborazione della Chiesa sarebbe dunque necessaria per pattuire con lo Stato che alcune delle festività concordate con il d.p.r. n. 792 del 1985, in attuazione dell'impegno di cui all'art. 11 dell'Accordo, abbiano in questi frangenti il medesimo trattamento delle festività civili, ossia "cadano il venerdì precedente ovvero il lunedì seguente la prima domenica immediatamente successiva ovvero coincidano con tale domenica".

9 - Il pluralismo confessionale, la laicità e l'uso controllato delle azioni positive

L'approccio in chiave di interventi promozionali - ascrivibili al *genus* delle azioni positive⁸⁵ (non di genere⁸⁶) - a sostegno, in un quadro di

⁸⁵ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 109 del 1993, punto 2.2 del *Considerato in diritto*, ha definito le azioni positive come "il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate - fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) - al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico".

⁸⁶ È utile rammentare che anche nel diritto comunitario la questione delle legittimità delle misure di azione positiva di genere non esaurisce il dibattito in materia. Ulteriori interrogativi riguardano "il bilanciamento con ragioni di protezione di altri gruppi, come nel caso di persone disabili o di appartenenti a minoranze, alla luce della previsione della legittimità di strategie di pari opportunità contenute nelle direttive di seconda generazione e nei decreti attuativi": cfr. **S. SCARPONI, E. STENICO**, *Le azioni positive: le disposizioni comunitarie, luci e ombre della legislazione italiana; il raccordo con la normativa in tema di tutela delle minoranze etniche*, nel volume collettaneo, a cura di M. Barbera, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 449.



pluralismo religioso e culturale, delle libertà di religione di tutti, e in primo luogo delle minoranze religiose, prospettato e consolidato nel corso degli anni dalla evoluzione della giurisprudenza costituzionale, rappresenta una specificità del carattere laico della Repubblica⁸⁷, di una repubblica "interventista" che ha assunto a suo compito quello di "rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che limiti di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini" (art. 3, secondo comma, Cost.) ed ha così determinato "cambiamenti molto importanti nei rapporti tra religione e ordinamento"⁸⁸. Le azioni positive (nel quadro di una strategia volta sia a "far cessare" sia "a prevenire" le discriminazioni) sono mirate a consentire la piena attuazione delle garanzie e delle tutele assicurate dall'art. 8, primo comma, e 19 Cost. nelle relazioni tra pubblici poteri e privati cittadini, come nelle relazioni tra privati⁸⁹

Questo approccio è mirato a favorire l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali della persona⁹⁰, e ad assicurare l'avveramento delle condizioni del pluralismo confessionale che della laicità è uno dei pilastri, non solo assicurando a tutte le confessioni religiose una

⁸⁷ Le legittimità degli interventi promozionali è fatta risalire alla specifica affermazione della Corte cost. che "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" (sent. n. 203 del 1989, punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁸⁸ Cfr. **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 1996, p. 204, che precisa come si possa "parlare di un vero e proprio Stato laico sociale" che interviene "anche per favorire la soddisfazione dei bisogni religiosi di ciascuno. Il concetto stesso di eguale libertà dei culti è influenzato dal mutamento della libertà religiosa da negativa in positiva, in quanto tutti i mezzi che lo Stato mette a disposizione dei culti devono essere distribuiti equamente affinché nessun culto possa dirsi privilegiato rispetto agli altri".

⁸⁹ Anche la Corte europea dei Diritti dell'Uomo (con la sentenza della quinta sezione del 3 febbraio 2011 nel caso *Siebenhaar c. Allemagne* al par. 38) ha ribadito, da ultimo, con riferimento alla Convenzione in generale, il suo consolidato indirizzo che esistono delle "obligations positives inhérentes à un respect effectif des droits concernés", ed ancora che "telles obligations peuvent aussi s'imposer sur le terrain de l'article 9 de la Convention" in materia di libertà religiosa e di convinzione. Essa ha anche precisato che "Si la frontière entre les obligations positives et négatives de l'Etat au regard de l'article 9 ne se prête pas à une définition précise, les principes applicables sont néanmoins comparables. En particulier, dans les deux cas, il faut prendre en compte le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu, l'Etat jouissant en toute hypothèse d'une marge d'appréciation ...".

⁹⁰ A questo fine il testo novellato dell'art. 119, quinto comma, Cost. prevede che lo Stato "destin[i] risorse aggiuntive ed effettu[i] interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".



effettiva parità di *chances*, ma anche con il ricorso a vere e proprie ipotesi di "discriminazione positiva" alla luce della contiguità – che in questo caso mi sembra palese – "tra l'adozione delle azioni positive e l'eliminazione degli effetti di discriminazioni a carattere sistemico"⁹¹.

Ma è necessario avere bene a mente che un uso non controllato (o, peggio ancora, male orientato) del "diritto diseguale" - specialmente se rivolto (nell'intenzione del legislatore o nel risultato che nei fatti, e nel diritto vivente, ne consegue) a rafforzare la posizione del gruppo dominante o maggioritario - finisce con l'aggravare discriminazioni, sperequazioni, privilegi ogni qualvolta la sua finalità primaria non sia il bene del Paese, ma il tornaconto, il "particolare" di una o più istituzioni religiose, dei loro apparati.

Parafrasando quanto affermato dalla Corte costituzionale in materia di monopolio statale dei servizi radiotelevisivi, quell'approccio

"una volta libero da ogni regola che correttamente ed efficientemente ne disciplini l'esercizio, potrebbe tendere a fini e portare a risultati diametralmente opposti a quelli voluti dalla Costituzione"⁹², ossia ad "essere poderoso strumento a servizio di parte, non certo a vantaggio della collettività".

10 – Il magistero e la "profonda liberazione della Chiesa da forme di mondanità"

Passando in conclusione ad altro genere di considerazioni, si può osservare che la Chiesa non ha nulla da temere dalla perdita di qualche vantaggio materiale e di qualche privilegio, specie se finalizzata al conseguimento dell'interesse generale: lo ha affermato non chi chiede ad essa, per una forma di dissenso endo-ecclesiale, di abbracciare l'ideale evangelico di essere "povera tra i poveri", o chi in modo subdolo radicalizza le autorevoli dichiarazioni del magistero avverse ad

"una Chiesa soddisfatta di se stessa, che si accomoda in questo mondo, è autosufficiente e si adatta ai criteri del mondo [che] non di rado dà così all'organizzazione e all'istituzionalizzazione un'importanza maggiore che non alla sua chiamata all'essere aperta verso Dio e ad un aprire il mondo verso il prossimo";

⁹¹ Cfr. S. SCARPO, E. STENICO, *Le azioni positive*, cit.; si segnala che il passo riportato nel testo è presente soltanto nella versione del contributo che si legge all'url www.jus.unitn.it/.../20070323_1112scarponi%20stenicocomm1.doc, p. 5.

⁹² Corte cost., sent. n. 225 del 1974, punto 8 del *Considerato in diritto*.



non chi da laico si unisce a quanti chiedono alla Chiesa di riformarsi facendo “lo sforzo di distaccarsi da questa sua secolarizzazione e diventare nuovamente aperta verso Dio”; lo ha affermato, invece, di recente, in termini tanto espliciti quanto inattesi, il Pontefice.

Facendo riferimento a ben altre spoliazioni del passato Benedetto XVI ha rammentato, con un linguaggio che in bocca ad altri sarebbe stato tacciato di massimalismo, che persino le ingiuste misure ripetutamente adottate dagli Stati a danno del patrimonio della Chiesa - quelle che in Italia furono apprestate dalle leggi eversive dell’asse ecclesiastico nel diciannovesimo secolo - finirono con il rivelarsi benefiche:

“Le secolarizzazioni infatti – fossero esse l’espropriazione di beni della Chiesa o la cancellazione di privilegi o cose simili – significarono ogni volta una profonda liberazione della Chiesa da forme di mondanità: essa si spoglia, per così dire, della sua ricchezza terrena e torna ad abbracciare pienamente la sua povertà terrena”⁹³.

Quel che oggi le si chiede – qualche limitata rinuncia volta a condividere in parte, per il bene del Paese, i sacrifici che tutti dovrebbero sopportare - è molto di meno dell’abbraccio evocato dal Pontefice.

⁹³ I tre brani riportati nel testo sono tratti dal *Discorso del Santo Padre BENEDETTO XVI, nell’Incontro con cattolici impegnati nella Chiesa e nella società*, in occasione del Viaggio Apostolico in Germania (Konzerthaus di Freiburg im Breisgau, Domenica, 25 settembre 2011). Il testo integrale del Discorso può leggersi all’url http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2011/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20110925_catholics-freiburg_it.html.