



"A CHIARE LETTERE" - CONFRONTI

Valerio Tozzi

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Salerno,
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione)

L'8 per mille e il suo "inventore"

1 - Ci voleva l'intelligenza e la sagacia di Silvio Ferrari per godere un incontro stimolante come quello del 24 febbraio, organizzato presso la casa editrice il Mulino a Bologna dai Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica.

Il tema era "l'8 per mille", di cui al fatidico art. 47, comma 2° e seguenti, del secondo accordo di revisione concordataria del 15 novembre 1984 (legge n. 222 del 1985).

Dopo trent'anni di vigenza di quell'istituto, Ferrari ha invitato a discuterne chi ne è considerato l'inventore (ma lui, modestamente, si dichiara semplice co-artefice, chiamando in causa gli altri Plenipotenziari governativi della Commissione paritetica incaricata della revisione concordataria).

Il professor Tremonti ha accettato, ed è venuto a discuterne in un consesso accademico e culturale, ma non propriamente di carattere politico.

Silvio Ferrari ha svolto una breve introduzione accennando ai temi più caldi della critica all'istituto, anche in riferimento alla robusta e *pensante* relazione del Consigliere Mezzera della Corte dei conti (di cui dico in prosieguo), concludendo con un interrogativo tutt'altro che retorico: "*È possibile una riforma?*".

Il pubblico di studiosi della materia presenti alla riunione de "Il Mulino" del 24 febbraio ha partecipato alla discussione con diversi interventi. L'incontro si è concluso con le parole di un altro autorevole componente di quella Commissione, il professor Francesco Margiotta Broglio, che ne fu il presidente¹.

L'argomento è particolarmente arroventato perché il 23 ottobre 2014 la Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulle entrate) ha approvato

¹ Il professor Margiotta Broglio continua a presiedere la Commissione incaricata della verifica triennale del gettito prodotto dall'8 per mille erogato alla Chiesa ... *al fine di predisporre eventuali modifiche, ex art. 49 della legge n. 222 del 1985.*



una relazione dal titolo: *“Destinazione e gestione dell’8 per mille dell’Irpef”*² di assai significativo rilievo istituzionale, che dovrebbe avere effetti anche nella sfera politica. Il documento consta di ben 80 cartelle di testo, assai dense, e di 20 cartelle di interessantissimi allegati; è stato comunicato al Senato, alla Camera dei Deputati, ai Ministeri e altri enti invitati, alla C.E.I., alle Confessioni religiose e anche alla RAI Radiotelevisione italiana. Se ne aspettano le reazioni³.

L’opinione pubblica italiana, invece, non ne ha avuto sentore, perché nemmeno la RAI ha ritenuto di darne adeguata notizia.

Sarebbe opportuno procurarne la massima diffusione, non solo per le evidenti implicazioni politiche di questa voce di spesa di denaro pubblico, imbalsamata tra una fonte pattizia *a copertura costituzionale* e l’inerzia politica dei Governi di tutti i colori politici succedutisi nel trentennio; una diffusione è comunque utile, anche per elementari ragioni d’informazione dei contribuenti.

Per l’economia di questo contributo ritengo interessante riprodurre integralmente almeno la sintesi ufficiale⁴.

² La Relazione predisposta dal Cons. Antonio Mezzera fu preventivamente inviata agli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e dei Ministeri degli affari esteri, dell’interno, dell’economia e finanze, dei beni culturali, all’Agenzia delle entrate, all’A.N.C.I., e finanche alla RAI Radiotelevisione italiana, nonché a vari Ordini professionali, alla C.E.I., e a tutte le Confessioni religiose riconosciute con intesa con lo Stato, ivi compresa la sfortunata Congregazione dei Testimoni di Geova che, pur avendo sottoscritto l’intesa col Governo, non riesce a vederla approvata, perché il Parlamento non la discute.

Alcuni fra gli enti destinatari accolsero l’invito alla discussione e offrirono contributi, sia Uffici ministeriali che alcune Confessioni religiose. La Conferenza Episcopale Italiana non volle offrire contributi alla discussione pubblica. Il testo approvato sembra avere considerato alcuni suggerimenti degli enti attivi nel confronto.

³ Le Amministrazioni coinvolte devono comunicare entro sei mesi dalla ricezione le conseguenti misure adottate.

⁴ Per l’analitica conoscenza degli argomenti, riporto l’indice dei paragrafi della Relazione-Sintesi: – 1. Oggetto e finalità dell’indagine – 2. La normativa – 3. La problematica delle scelte non espresse – 4. Le distorsioni provocate dal sistema pattizio – 5. Cenni di diritto comparato – 6. L’aumento dei fondi a disposizione delle confessioni religiose e la loro scarsa pubblicizzazione – 7. Il ricorso alle campagne pubblicitarie – 8. L’utilizzo delle risorse da parte delle confessioni religiose – 9. Problematiche segnalate dalle confessioni religiose – 10. La cadenza dei controlli sulle varie fasi della gestione – 11. La quota dell’8 per mille di competenza statale: l’assenza di promozione e pubblicità – 12. La quota dell’8 per mille di competenza statale: I tagli – 13. La quota dell’8 per mille di competenza statale: l’irrazionale impiego delle risorse – 14. La quota dell’8 per mille di competenza statale: la scarsità dei controlli – 15. La procedura contabile di assegnazione delle risorse – 16. Le recenti modifiche del regolamento n. 76/1998 – 17. Le differenze con l’istituto del 5 per mille – 18. Valutazioni conclusive e raccomandazioni. Allegati.



«Grazie al meccanismo di attribuzione delle risorse dell'8 per mille, i beneficiari ricevono più dalla quota non espressa che da quella optata, godendo di un notevole fattore moltiplicativo, essendo irrilevante la volontà di chi rifiuta il sistema o se ne disinteressa; infatti, l'ammontare è distribuito ripartendo anche le quote di chi non si è espresso, in base alla sola percentuale degli optanti. Su ciò non vi è adeguata informazione, benché coloro che non scelgono siano la maggioranza e si possa ragionevolmente essere indotti a ritenere che solo con un'operazione esplicita i fondi vengano assegnati.

I dati forniti durante l'indagine hanno reso necessarie ripetute rettifiche, pur dovendo essere il quadro dei finanziamenti, per un principio di trasparenza nei confronti del Parlamento e dei contribuenti, di immediata disponibilità da parte delle amministrazioni e non oggetto di faticose rielaborazioni.

I fondi destinati alle confessioni risultano ingenti, tali da non avere riscontro in altre realtà europee – avendo superato ampiamente il miliardo di euro all'anno – e sono gli unici che, nell'attuale contingenza di fortissima riduzione della spesa pubblica in campo, si sono notevolmente e costantemente incrementati.

Già nel 1996, la Parte governativa della Commissione paritetica Italia-Cei incaricata delle verifiche triennali dichiarava che: "(...) non si può disconoscere che la quota dell'8 per mille si sta avvicinando a valori, superati i quali, potrebbe rendersi opportuna una proposta di revisione. (...) detti valori, già oggi, risultano superiori a quei livelli di contribuzione che alla Chiesa cattolica pervenivano sulla base dell'antico sistema dei supplementi di congrua e dei contributi dell'edilizia di culto. Un loro ulteriore incremento potrebbe comportare, in sede della prossima verifica triennale, una revisione dell'aliquota dell'8 per mille." Tuttavia, negli anni seguenti il tema non è stato più riproposto dalla Parte governativa, nonostante l'ulteriore, rilevante aumento delle risorse a disposizione delle confessioni.

La possibilità di accesso all'8 per mille per molte confessioni è oggi esclusa per l'assenza di intese, essendosi affermato un pluralismo confessionale imperfetto, in cui il ricorso alla bilateralità pattizia permette l'affermazione di uno status privilegiato solo per alcune di esse.

Manca trasparenza sulle erogazioni: sul sito web della Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti, nella sezione dedicata, non vengono riportate le attribuzioni annuali alle confessioni, né la destinazione che queste, nella loro discrezionalità, danno alle somme ricevute. Al contrario, la rilevanza degli importi e il diretto coinvolgimento dei cittadini imporrebbero un'ampia pubblicità e la messa a disposizione dell'archivio completo delle contribuzioni versate negli anni, al fine di favorire forme diffuse di controllo.

Non ci sono verifiche sull'utilizzo dei fondi erogati alle confessioni – nonostante i dubbi sollevati dalla Parte governativa della Commissione paritetica Italia-CEI su alcune proposte e sulla ancora non soddisfacente



quantità di risorse destinate agli interventi caritativi – né controlli sulla correttezza delle imputazioni degli optanti, né un monitoraggio sull'agire degli intermediari.

In violazione del principio di buon andamento, efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione, lo Stato mostra disinteresse per la quota di propria competenza, cosa che ha determinato nel corso del tempo la drastica diminuzione dei contribuenti a suo favore, dando l'impressione che l'istituto sia finalizzato – più che a perseguire lo scopo dichiarato – a fare da apparente contrappeso al sistema del finanziamento diretto delle confessioni. Risulta, pertanto, del tutto frustrato l'intento di fornire una valida alternativa ai cittadini che, non volendo finanziare una confessione, aspirino comunque a destinare una parte della propria imposta a finalità sociali ed umanitarie.

A ciò ha contribuito: a) la totale assenza – negli oltre 20 anni di vigenza dell'istituto – di promozione delle iniziative, risultando lo Stato l'unico competitore che non sensibilizza l'opinione pubblica sulle proprie attività con campagne pubblicitarie; non si è proceduto in tal senso nemmeno per il 2014, nonostante la novità consistente nella possibilità di destinare risorse per l'edilizia scolastica, tema particolarmente sentito dai cittadini; b) la drastica riduzione delle somme a disposizione, dirottate su altre finalità, a volte antitetiche alla volontà dei contribuenti; peraltro, l'istruttoria sulle richieste di contributi è svolta dalla Presidenza del Consiglio anche per gli anni in cui questi non sono assegnati o attribuiti in misura minima, rendendo tale attività priva di utilità, con conseguente, ingente spreco di energie e risorse pubbliche; c) il fatto che una parte consistente delle risorse – da ritenersi alternative a quelle in favore delle confessioni – sia stata vincolata verso scopi riconducibili agli interessi di quest'ultime; d) l'insufficiente determinatezza delle tipologie degli interventi, della loro straordinarietà e delle modalità sulla concreta destinazione dei fondi, che ha prodotto la scarsa coerenza delle scelte effettuate, attraverso erogazione a pioggia ad enti, spesso privati.

Al fine di garantire la piena esecuzione della volontà di tutti, la decurtazione della quota dell'8 per mille di competenza statale va eliminata: è infatti contrario ai principi di lealtà e di buona fede che il patto con i contribuenti venga violato. Peraltro, sono penalizzati solo coloro che scelgono lo Stato e non gli optanti per le confessioni, le cui determinazioni, al contrario, non sono toccate, cosa incompatibile col principio di uguaglianza».

Fin qui la sintesi ufficiale della Corte dei conti.

La Corte dei conti non ha affrontato - non era suo compito - l'esame critico delle fonti legislative che regolano l'istituto, limitandosi a rilevare gli effetti del regime vigente, non senza adombrare difetti o inadempienze degli organi preposti alla gestione dell'8 per mille.



Il quadro che ne emerge – pur nei limiti degli argomenti di competenza della Corte dei conti - sembra dare ampia ragione ai molti critici di quell'istituto, com'è apparso anche nella pur breve discussione del nostro incontro.

2 – Veniamo alla relazione e alla discussione tenuta nel corso dell'incontro.

Il professor Tremonti non è risultato fra i critici dell'8 per mille, pur dichiarando di non volerne essere il difensore; nemmeno il professor Margiotta Broglio è apparso turbato dal quadro emergente dalla relazione della Corte dei Conti. Il primo, invece, è apparso, critico nei confronti della Corte dei conti che, a suo avviso, avrebbe superato i limiti della sua competenza. Forse invadendo lo spazio della politica.

Non condivido questo pensiero.

In generale, i garantismi formali mi appaiono espressione di quella politica che è insofferente ai controlli e che perciò frappone argomenti di forma per eludere la sostanza dei problemi e soprattutto, perché teme la discussione di merito e l'informazione alla collettività⁵.

L'introduzione del relatore è partita da lontano. Ha esordito dicendo: *"Sono passati 30 anni dalla revisione concordataria. Molto è cambiato (...). Lo Stato nazione è sempre meno nazionale (...), nazioni senza ricchezza – ricchezza senza nazioni (...). Anche la Chiesa è mutata. La Chiesa veniva alla trattativa con l'esigenza di adeguamento al nuovo Codice di diritto canonico della sua organizzazione italiana. Perciò il Governo Craxi avvertì l'esigenza di superare il meccanismo dei supplementi di congrua"*.

Secondo questa narrazione, la parte statale della Commissione paritetica Chiesa-Stato, durante la trattativa, avrebbe avuto l'impressione di una Chiesa ingenua e perplessa sulle novità; più attenta all'istituto delle donazioni dei contribuenti fino a due milioni di lire, fiscalmente deducibili (art. 46 della legge n. 222 del 1985), che all'8 per mille.

L'aggancio del finanziamento all'IRPEF avrebbe destato preoccupazione nella parte vaticana, che fu rassicurata, con la garanzia che l'IRPEF fosse l'imposta fondamentale.

⁵ G. ZAGREBELSKY, *La politica al tempo dell'esecutivo*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 25 febbraio 2015, p. 29. Afferma: *Il conformismo politico alimenta il cosiddetto pensiero unico e il pensiero unico alimenta il conformismo politico. (...) il rattrappimento della vita pubblica sull'esistente viene presentato come unica possibilità (...) il mantenimento del lo status quo o la dittatura del presente che si autoriproduce e aspira a crescere sempre più su se stessa. Sembra la plastica rappresentazione del fenomeno del trentennio di applicazione della disciplina dell'8 per mille.*



Ragionando sul piano economico, a fronte della triplicazione dell'esborso statale, rispetto alle origini, il relatore l'ha attribuita all'incremento in questo trentennio del Prodotto Interno Lordo (P.I.L.), all'incremento del gettito IRPEF, anche per l'ampliamento delle addizionali, all'introduzione della moneta unica europea. Dunque, ha adombrato responsabilità esogene, non evidenziando difetti del nuovo istituto.

Passando a un piano più politico dei problemi, egli ha affrontato il meccanismo attributivo dei soldi, per cui alla Chiesa (e ad altre confessioni religiose) vanno non solo le quote fatte oggetto delle opzioni espresse dai contribuenti, ma anche una parte proporzionale di quelle non espresse (art. 47, comma 3°, della legge n. 222 del 1985). Ha così giustificato il metodo, sia perché nel 1984 la Parte che rappresentava la Chiesa nella Commissione temeva di non raggiungere nemmeno l'importo che prima riceveva dalla *congrua* e dal finanziamento statale dell'edilizia di culto, sia con un ardito confronto fra l'8 per mille e le leggi elettorali. Come in base alla legge elettorale sono eletti solo i candidati votati dagli elettori e l'astensione non conta – ha affermato – così il mancato esercizio dell'opzione attributiva della quota dell'8 per mille da parte del contribuente non ha conseguenze sull'attribuzione dell'intera quota ai soggetti opzionati (secondo proporzione).

Il parallelo – a suo dire – sarebbe testimonianza della *democrazia fiscale* del metodo. Egli contesta l'argomento della Corte dei conti per cui l'8 per mille viola il principio di proporzionalità; e giustifica anche che in una fase di crisi economica dell'Italia, come quella in atto, l'8 per mille cresca ben oltre il miliardo di euro.

Il relatore ha affermato che l'8 per mille non è un finanziamento alla religione: "(...) è una spesa sociale". All'obiezione che la maggiore parte dei fondi attribuiti alla Chiesa cattolica sia impiegata per il sostentamento del clero, egli risponde: "(...) il clero svolge un servizio sociale". Gli si è fatto rilevare che la pubblicità televisiva della C.E.I. mostra come l'8 per mille venga impiegato solo per opere assistenziali o di beneficenza, sottacendo il sostentamento del clero e dell'organizzazione interna della Chiesa cattolica. Tremonti supera l'obiezione ricordando anche la crisi delle vocazioni, ma compensa il fenomeno con l'affermazione che "(...) quelli che ci sono, sono più vecchi".

A chi ha fatto rilevare che molte organizzazioni religiose non hanno accesso a questo finanziamento pubblico, non hanno la qualifica di confessione religiosa né l'intesa, e come ciò generi una palese disparità di trattamento fra soggetti di natura simile, fenomeno generato anche dalla



discrezionalità tutta politica dell'accesso alla qualifica di confessione religiosa⁶ (perfino i Testimoni di Geova, che hanno stipulato l'intesa, non vi possono accedere per la mancata approvazione parlamentare), il relatore ha risposto: "(...) così si sarebbe finanziato anche l'Islam".

Si è suggerito un confronto con l'istituto del "5 per mille" (che il professor Tremonti afferma essere sua invenzione)⁷, per rimarcare le vistose differenze, quali: il limite legale del budget nelle leggi finanziarie annuali, non previsto per l'8 per mille (che limita le erogazioni dei contribuenti opzionanti); la maggiore diffusività degli interventi, per la maggiore ampiezza dei possibili beneficiari, mentre l'8 per mille finanzia una ristrettissima rosa di beneficiari; il più diretto rapporto fra indirizzo del finanziamento e soggetti destinatari (gli scopi specifici di ciascun ente prescelto), laddove quelli indirizzati alla Chiesa cattolica sono versati all'organismo centrale (la CEI) e non a singoli enti più vicini al contribuente; i controlli sulla spesa delle somme erogate.

In risposta è stato addotto un argomento della stessa Corte dei conti, riferito alla spesa della quota statale dell'8 per mille: in entrambi i casi lo Stato ha dimostrato di disperdere in filoni inefficaci i rivoli del suo finanziamento. La risposta ha sapore ideologico o politico: infatti, elude la domanda e manifesta il suo personale maggiore apprezzamento per la spesa di quei fondi operata dalla Chiesa cattolica e dalle altre confessioni.

A fronte della progressione geometrica dell'entità della quota erogata in favore della Chiesa e delle critiche della Corte dei conti sui meccanismi di sua ripartizione fra i possibili beneficiari, il professor Tremonti ha manifestato una non convinta disponibilità verso la semplice riduzione dell'aliquota, dall'8 al 6 per mille, ma non ha preso in considerazione l'ipotesi di modificare il metodo, soprattutto ha manifestato di preferire il mantenimento dell'attribuzione anche delle opzioni non espresse⁸.

⁶ V. TOZZI, *Le confessioni prive d'intesa non esistono*, in *Aequitas sive Deus*, Studi in onore di Rinaldo Bertolino, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1033 ss., e anche in *La rappresentatività istituzionale delle confessioni prive di intesa*, Atti del Convegno tenuto a Palermo il 21 e 22 maggio 2010 a iniziativa della cattedra di diritto ecclesiastico della Facoltà di Giurisprudenza, in via di pubblicazione.

⁷ Il 5 per mille fu istituito sperimentalmente nella legge finanziaria del 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266, prevedendo la destinazione di una quota di detta quota dell'IRPEF in favore di enti che operano per attività socialmente rilevanti. Le somme vengono attribuite su indicazione del cittadino-contribuente, ma fino a un budget limitato stabilito di anno in anno dal Governo, in sede di nuova legge finanziaria. Leggi e decreti ministeriali disciplinano i soggetti cui è possibile destinare l'opzione.

⁸ L'on. Gennaro Acquaviva, al pari del professor Tremonti, noto e autorevole



Va osservato, invero, che l'enorme crescita delle somme annualmente erogate alla Chiesa cattolica nei trent'anni di applicazione della norma concordataria ha potuto avere luogo anche grazie all'inerzia della Commissione prevista dall'art. 49 della legge n. 222 del 1985⁹.

La Corte dei conti, nella relazione del Consigliere Mezzera, indica un primo e unico caustico intervento della Commissione del 1996 (in sede di primo triennio dall'insediamento) nel senso di segnalare la forte crescita del costo dell'istituto. Poi, silenzio.

Il 10 aprile 2013 fu sottoposto all'esame della Cassazione un quesito referendario, per l'abrogazione dell'art. 47 della legge n. 222 del 1985, limitatamente al comma 3°, 2° periodo, che recita: *"In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione delle scelte espresse"*¹⁰. Indipendentemente dalla questione dell'assoggettività a referendum abrogativo (art. 75 Cost.) delle fonti di derivazione pattizia, anche questo è un sintomo politico del disagio scaturito dalle regole di quest'istituto.

Sorprende l'impermeabilità alle non poche sollecitazioni dottrinarie sul tema da parte dei membri non governativi della Commissione, consulenti provenienti dal mondo accademico degli specialisti delle discipline giuridiche civili dei fenomeni religiosi. Rigidità nemmeno spiegabile dalla loro originaria designazione politico-partitica, giacché non solo non esistono più i partiti che li designarono, ma nel trentennio si sono avvicinati Governi di diversi colori.

esponente del partito socialista e delle istituzioni repubblicane, in un'intervista giornalistica riconosceva la singolarità dell'importo dell'8 per mille versato alla Chiesa, ma difendeva il mantenimento del metodo, limitandosi ad auspicare una riduzione dall'8 al 7 per mille del parametro legale. Vedasi **M.A. CALABRÒ**, ne *Il corriere della sera* dell'8 agosto 2014.

⁹ La Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di predisporre eventuali modifiche fu istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 settembre 1999, e da ultimo prorogata con decreto del 25 novembre 2013. Fin dall'origine vi figurano come consulenti esterni all'Amministrazione, i professori Francesco Margiotta Broglio e Carlo Cardia, entrambi già componenti della Commissione paritetica che trattò la revisione del concordato lateranense. Ha sorpreso anche la Corte dei conti la stabilità ultraventennale di permanenza di questi consulenti, a onta dei numerosi mutamenti di Governo intervenuti in questo lasso di tempo e dell'originaria loro designazione politica.

¹⁰ **F. ALICINO**, *Un referendum sull' 8 per mille ? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 33/2013.



3 - Sin qui la sintesi dell'incontro presso "il Mulino".

Nella sua relazione, il professor Tremonti ha ragionato su diversi livelli: quello storico-sociale, quello economico, quello politico; sostanzialmente, sembra avere evitato con cura un ragionamento più schiettamente giuridico e di riferimento alla democrazia sancita nella nostra Costituzione.

Il diritto, si sa, è conseguenza delle decisioni della politica, quindi, gli aspetti di pura natura tecnico-giuridica sembrano meno rilevanti. La scelta è altrove.

Da quest'atteggiamento può essere contagiata anche l'Accademia, come sembra talora manifestarsi fra i giuristi, col senso di frustrazione, d'impossibilità di partecipare al processo riformistico. Sono esclusi i *consiglieri del principe*, naturalmente. Ma, la politica è discussione e scelta dei fini comuni, perciò il giurista può anche ragionare *da jure condendo*, anche se rischia l'accusa di *ideologismo*.

Perciò, mi sembra migliore il ragionamento che muova dai fini che si intende perseguire e poi dei mezzi e delle tecniche per raggiungere il risultato.

Chi desidera il mantenimento dell'esistente non ama questo metodo ed è pronto all'accusa di ideologismo contro chi cerca i modi per fare combaciare fini e risultati.

Poiché trovo sopportabile quest'accusa (me ne farò una ragione), desidero segnalare qui alcuni problemi.

Si osservi che il gettito IRPEF è, per sua natura, una delle principali risorse erariali e la disciplina dell'8 per mille è solo un vincolo di destinazione di una sua porzione.

a – È costituzionalmente legittimo stabilire vincoli, di natura esterna alla sovranità nazionale, al più rilevante strumento di politica nazionale, quale è la spesa pubblica ?

È ciò che si determina col sancire i vincoli di bilancio pubblico in una norma concordataria, che fruisce della c.d. *copertura costituzionale* per cui, la legge di esecuzione dell'accordo concordatario (n. 222 del 1985) non potrà essere modificata che con legge costituzionale o col consenso della controparte. Le stesse rigidità presentano le norme analoghe incluse nelle *intese fotocopia* stipulate con altre confessioni religiose.

È possibile affermare che la destinazione delle risorse erariali afferisce ai *rapporti tra Chiesa e Stato* solo perché si tratta di soldi che lo Stato versa alla Chiesa ? Oppure la scelta politica di finanziare un'attività d'interesse sociale (quali potrebbero essere i servizi religiosi in favore dei



cittadini di ciascuna fede) dovrebbe rimanere espressione dell'autonomia politica dello Stato e della flessibilità delle scelte politiche delle maggioranze che possono alternarsi nel tempo, senza essere oggetto del rigido vincolo cui è soggetta la cd. *materia concordataria* ?

b - Lo Stato utilizza la quota di 8 per mille a lui attribuita dalle opzioni dei contribuenti secondo criteri e priorità, stabiliti entro il 30 settembre di ogni anno dal Consiglio dei Ministri, udite le competenti commissioni parlamentari, "... *per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali*".

La prima parte dell'art. 48 dell'accordo concordatario vincola lo Stato nei confronti della Chiesa sul come spendere i propri soldi, in una legge non modificabile unilateralmente in maniera ordinaria, attribuendo alla Chiesa il diritto di sindacare la spesa pubblica nazionale.

È costituzionalmente lecito che la fonte pattizia vincoli la spesa pubblica delle risorse erariali, attribuendo a una delle confessioni religiose (la Chiesa cattolica) il potere di sindacare sul se e come lo Stato abbia speso i suoi soldi ?

A me sembra che il vincolo sulla quota che i contribuenti decidono di destinare a gestione statale sia una disposizione visibilmente esorbitante dall'ambito della cd. *materia concordataria*.

c - Ancora, in Parlamento, nel 1984, il Presidente del Consiglio Craxi affermò che cessava il sostegno finanziario statale alla religione cattolica, sostituito dalla contribuzione dei fedeli, attraverso lo strumento erariale pubblico. Invece, è pacifico che le somme erogate provengono dalle quote ordinarie del prelievo fiscale obbligatorio, indipendentemente dal vincolo di destinazione sopraggiunto.

Da una parte ne consegue che, il diritto istituito a favore dei cittadini deve essere reale non fittizio, come ha ben evidenziato la Corte dei conti. Lo Stato, cioè, non dovrebbe tradire le indicazioni dei contribuenti, che, quando non optano per nessun beneficiario particolare, non manifestano affatto disinteresse al tema, ma desiderano che la spesa pubblica sia liberamente orientata dalla politica del Governo in carica e non dai vincoli posti da un Governo di trenta anni fa.

Non trattandosi di erogazioni liberali private, ma di fondi del bilancio statale, il loro regime giuridico dovrebbe essere uguale a quello di tutte le voci di spesa erariale, specialmente in materia di controllo democratico attraverso gli organi istituzionalmente a ciò deputati e con l'applicabilità delle opportune sanzioni in caso di trasgressioni.



La normativa concordataria, invece, costituisce clamorosa eccezione a quel regime.

Il relatore ha difeso anche il sistema di controlli sulle quote di 8 per mille erogate alle confessioni religiose.

È noto che la C.E.I. è tenuta solo a dare annualmente una nota della spesa, che informa molto sinteticamente degli scopi cui sarebbero state destinate le somme a essa erogate per questa via.

L'art. 44 della legge n. 222 del 1985 e gli artt. 20 e 21 del Regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 33 del 1987), non consentono alcun controllo sulla veridicità ed esattezza delle indicazioni del bilancio e non prevedono alcuna censurabilità dell'eventuale impiego irregolare delle somme ricevute dalla Chiesa e dalle altre confessioni. Fuori dell'ipocrisia, sono *contributi a fondo perduto*.

La Corte dei conti ha censurato l'impossibilità di verifica sulla correttezza dell'imputazione dei fondi nelle voci di quella specie di bilancio che viene reso pubblico, per cui si fanno rientrare nelle categorie di spesa previste dalla legge anche cose incoerenti; ha censurato la pubblicità alquanto ingannevole della C.E.I., di riferire alla beneficenza e non espressamente alle finalità interne l'impiego dei fondi pubblici. Ha criticato il disinteresse o gli sviamenti operati dai Governi nel disporre correttamente della quota di 8 per mille di competenza statale.

I rilievi della Corte dei conti riguardano manifestazioni dell'impossibilità di garantire il corretto orientamento dei contribuenti nell'esercizio dell'opzione e favoriscono il fenomeno del mancato esercizio di quel diritto, che va tutto a vantaggio dei comportamenti inappropriati dei Governi e di alcune confessioni religiose.

Nella discussione dall'incontro di Bologna si era provato a evidenziare come dagli scarni resoconti annuali della C.E.I. si evinca che la parte maggiore delle somme ricevute venga destinata al sostentamento del clero, cioè alla retribuzione del personale della Chiesa incaricato dello svolgimento dei compiti propri di quella istituzione, e che solo una minore quota viene spesa per beneficenza o assistenza sociale; e che, comunque, non vi è alcuna possibilità di controllo sulla veridicità dei bilanci che la CEI pubblica annualmente, né di sanzionare eventuali violazioni che vi potessero apparire.

Il professor Tremonti ritiene che, la debolezza dei controlli non costituisca un problema, perché comunque "(...) *il clero svolge attività sociale*".

Abbiamo rinunciato a fargli osservare che, in tal modo *la religione* (cioè l'attività che l'art. 16, lett. "a" della stessa legge n. 222 del 1985



distingue da quelle *diverse*, di cui alla lett. "b") rientra nuovamente nell'indistinto; con buona pace per la distinzione fondamentale dell'art. 7, n. 3, dell'accordo del 18 febbraio 1984 (legge n. 121 del 1985), e della specificazione di cui all'art. 16 della legge n. 222 del 1985, che dovrebbe costituirne attuazione. Forse qualche lettore può riflettere sul punto.

d – Anche il controllo sociale sull'impiego dell'8 per mille da parte della Chiesa cattolica è impedito.

L'8 per mille viene erogato in favore della C.E.I., cioè di un organo ecclesiastico nazionale, lontano dal singolo contribuente, che non può esercitare un controllo diretto sull'allocazione del contributo pubblico (che crede) da lui destinato. Nell'indicazione dei beneficiari del 5 per mille, invece, il contribuente ha un controllo diretto delle destinazioni perché anche le organizzazioni beneficiarie di rilievo (penso a *Save the children*, oppure a *Medici senza frontiere*) hanno finalità dirette ed esplicite, laddove la C.E.I. ha molte finalità improprie, rispetto alla *finalità sociale* che – secondo il relatore - sarebbe garantita nell'8 per mille.

Solo alcune confessioni religiose, nella propria intesa, hanno assunto l'obbligo di destinare l'8 per mille esclusivamente ad attività sociali e non a quelle religiose¹¹, altre, come la Chiesa cattolica hanno esplicitato di volersene servire per scopi religiosi (sostentamento del clero, edilizia di culto, missioni)¹².

¹¹ M. PARISI, *Il finanziamento pubblico (8 per mille)*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, G. Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 201 ss., rammenta (nota n. 89), come le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese, con l'accordo del 18 febbraio 1984 (legge n. 449 del 1984) avessero inizialmente rifiutato il finanziamento statale, ma volendo evitare che i propri fedeli finanziassero la Chiesa cattolica, grazie al meccanismo dell'attribuzione alla Chiesa cattolica anche delle quote non oggetto di opzione dei contribuenti, furono costretti a un accordo di modificazione della prima intesa, stipulato il 25 gennaio 1993 (legge n. 409 del 1993); così pure l'Unione delle Comunità ebraiche, che con l'intesa del 27 febbraio 1987 (legge n. 101 del 1989) avevano pattuito per il mantenimento della decima di culto a carico dei fedeli contribuenti, senza finanziamento statale; ma, per le stesse ragioni dei Valdesi, optarono per la modifica dell'intesa (legge n. 638 del 1996), accedendo anch'essi all'8 per mille, con ripartizione anche delle quote non optate.

¹² Fra queste: la Tavola Valdese (art. 4, legge n. 409 del 1993), l'UCEBI (art. 2 legge n. 34 del 2012), i Mormoni (legge n. 127 del 2012), la Chiesa Apostolica in Italia (art. 24 legge n. 128 del 2012), le A.D.I. Assemblee di Dio in Italia (art. 21 legge n. 517 del 1988), i Buddisti (art. 19 dell'intesa del 2007), i Testimoni di Geova (art. 17 dell'intesa del 2007, se mai sarà approvata); non così i Luterani (art. 27 legge n. 520 del 1995), non le Comunità ebraiche (art. 2 legge n. 638 del 1996), non gli Ortodossi (art. 20 dell'intesa del 2007), non gli Induisti (artt. 19 e 20 dell'intesa del 2007).



e – La Corte dei conti ha anche criticato il metodo della distribuzione dell'8 per mille, che attribuisce alla Chiesa cattolica, e a qualche altra confessione religiosa che l'ha ottenuto nell'intesa (ma non a tutte), non solo le quote dei contribuenti che l'hanno indicata come beneficiaria, ma anche la quota delle scelte non espresse. Ha anche criticato il criterio di attribuzione della quota di IRPEF non opzionata dai contribuenti sotto il profilo per cui non viene attribuito l'importo dell'8 per mille dall'imposta pagata dal contribuente, ma l'indicazione espressa vale solo come punto percentuale nel ventaglio delle opzioni.

Questo criterio non discende dal testo concordatario (periodo finale del 3° comma dell'art.47 della legge n. 222), ma è stato elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (o dalla Commissione paritetica). La Corte dei conti ha osservato che questo metodo implica che il diritto dei contribuenti di manifestare l'opzione nella denuncia dei redditi, lungi dall'attribuire a essi il potere di incidere sulla destinazione, attribuisce solo il ruolo di fornire una vaga indicazione, che l'Amministrazione pubblica manipola a suo piacimento, allontanandosi sostanzialmente dalla volontà manifestata.

È questa la *democrazia fiscale e della spesa pubblica* elogiata dal professor Tremonti?

f - La norma concordataria e quelle corrispondenti in alcune intese, limitano l'accesso al finanziamento statale solo in favore degli enti che, stipulando l'intesa, sono stati riconosciuti come *confessioni religiose*¹³, escludendo molti altre organizzazioni religiose che svolgono uguale servizio ai propri fedeli. Tutta la vasta platea dei soggetti collettivi organizzati della religiosità che per lo più sono quelli maggiormente impegnati nel dinamismo di solidarietà sociale, resta esclusa da tale sostegno¹⁴.

¹³ M. PARISI, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello Stato sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004, p. 106.

¹⁴ V. TOZZI, *Cosa intendo per "Disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14/2014. Occorre riconoscere che, le *confessioni religiose*, costituiscono una specifica categoria giuridica di organizzazioni della religiosità collettiva, ma non esauriscono la generalità delle organizzazioni della religiosità collettiva. Questa specifica categoria fu ideata dai Costituenti sul modello noto della Chiesa cattolica ed estesa programmaticamente, ma rinviandone al futuro l'attuazione, alle altre forme note delle principali altre organizzazioni di religiosità collettiva, cioè ai *culti ammessi nello Stato*, di cui alla legge n.



La Corte dei conti ha bene evidenziato come questo metodo violi il principio di uguaglianza, creando disparità intollerabili, sia nei confronti dell'erario pubblico, sia verso gli altri gruppi religiosi, anche verso alcuni di quelli che hanno stipulato l'*intesa* con lo Stato, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione.

La notazione della Corte dei conti, conferma la nostra tesi dell'incostituzionalità dell'allocatione del finanziamento pubblico alle religioni nella normativa contrattata di cui agli artt. 7, comma 2°, e 8, comma 3°, della Costituzione.

La Costituzione, in applicazione del diritto inviolabile dell'uomo (art. 2) di libertà religiosa e di pensiero, *sia come singolo che nelle formazioni sociali ...*, negli artt. 19 e 20, riconosce e garantisce tutte le altre forme di religiosità collettiva (*associazioni e istituzioni a carattere ecclesiastico o con fine di religione e di culto*), anche se meno strutturate delle confessioni religiose, ma non per questo meno protette; inoltre, pone specifici divieti ai poteri pubblici (art. 20), a garanzia dei principi fondamentali di sovranità popolare, libertà, eguaglianza, solidarismo, di cui agli artt. 1-4.

1159 del 1929 (categoria che era stata volutamente creata come *pendant* discriminatorio rispetto alla *religione dello Stato* dal regime fascista).

Ancorché la Costituzione non ne definisca i caratteri e nemmeno rimandi esplicitamente la competenza a disciplinarli al legislatore ordinario, occorre riconoscere che, questa nuova specifica categoria di soggettività collettive religiose, non comprende ogni e qualsiasi forma di organizzazione di collettività religiosa. È un errore dottrinale e legislativo parlare di ... *confessioni religiose senza intesa* ... [la distinzione fra "*confessioni con intesa*" e "*confessioni prive di intesa*" è un'arbitraria configurazione del fenomeno operata da un improvvido legislatore ordinario e da una subalterna interpretazione giudiziaria, in funzione del mantenimento di quel "*coacervo degli indistinti*" (G. Peyrot), che vorrebbe comprendere tutte le forme organizzate di religiosità collettiva (o di organizzazione filosofica, di pensiero), accomunandole in un inalterato mantenimento (sotto nuovo nome) dell'endiadi della *religione dello Stato* e della discriminata categoria dei "*culti ammessi nello Stato*" di cui alla legge n. 1159 del 1929, tuttavia, favoleggiando di volerlo superare]. Una confessione religiosa è giuridicamente tale solo dopo che il Governo: a) abbia *politicamente* deciso di riconoscerle tale carattere; b) di ammetterla alla contrattazione per la disciplina dei suoi ... *rapporti con lo Stato* ... (J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art.8 Cost., 3° comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit.; ID., *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma, ibidem*, luglio 2013); c) dopo che la contrattazione sia andata a buon fine; e, inoltre, dopo che il Parlamento abbia tradotto in legge ordinaria l'*intesa* raggiunta. Prima di questi eventi, l'unica protezione per una collettività religiosa più o meno organizzata è rinvenibile solo negli artt. 19 e 20 della Costituzione; norme precettive, ma per tradizione politico-dottrinale, considerate fonti meno rilevanti dell'art. 7.



Solo accogliendo la categoria particolare delle *confessioni religiose* (art. 8, comma 1°, della Costituzione), come ha eccellentemente fatto il Costituente¹⁵, fra le molteplici forme di religiosità collettiva organizzata, nell'ambito dell'ampissima platea delle *forme associate della professione di fede* (art. 19), siano esse *istituzioni o associazioni a carattere ecclesiastico o con fine di religione e di culto* (art. 20), si riesce a percepire la discriminazione insita nel regolare questi finanziamenti pubblici in una fonte concordataria, a *copertura costituzionale*, determinando l'esclusione di tutti gli altri gruppi religiosi organizzati.

Se lo scopo del finanziamento pubblico alle religioni è *l'interventismo pubblico verso il bisogno sociale* (la religiosità dei cittadini), la concreta attuazione del *principio di uguaglianza* di cui all'art. 3 della Carta non può giustificare la limitazione dell'accesso al finanziamento pubblico riservato solo alle *confessioni con intesa*, ma deve essere accessibile a ogni forma organizzata della religiosità presente in Italia.

Se tutti i gruppi religiosi organizzati, di qualsiasi natura ed entità, venissero ammessi al finanziamento dell'8 per mille, si ridurrebbe significativamente la percentuale dei *non optanti* e conseguentemente, si otterrebbe più equilibrio nella distribuzione delle somme assegnate alle confessioni religiose.

L'estendere la partecipazione all'8 per mille a tutte le organizzazioni dei soggetti collettivi di carattere religioso o filosofico¹⁶, spalmerrebbe le ingenti risorse erariali su di una più ampia platea di soggetti operanti nel sociale e determinerebbe un ridimensionamento delle erogazioni in favore della sola categoria delle confessioni religiose, con evidente vantaggio per un più sostanziale rispetto del principio di uguaglianza.

La politica sociale e i relativi finanziamenti di queste finalità, sono oggetto di una vasta legislazione ordinaria statale che, pur nella sua caoticità, è ispirata a un assetto non discriminatorio, senza istituire un filone privilegiato, come nell'8 per mille concordatario.

¹⁵ V. TOZZI, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2007.

¹⁶ L'art 17 del *Trattato di Lisbona* del 2007, che riproduce implementandolo la *Dichiarazione n. 11* allegata all'*Atto finale del Trattato di Amsterdam* del 1997, fa un riferimento unitario alle "chiese" e le "organizzazioni filosofiche e non confessionali", cui garantisce il rispetto dei regimi legali nazionali e un dialogo ... *aperto, trasparente e regolare* con gli organi dell'Unione europea.



Una riforma dell'istituto nel senso sopra indicato non richiede la procedura della revisione concordataria e delle intese, ed è realizzabile solo nella *legge generale sulle libertà religiose e di pensiero*.

4 – Il professor Silvio Ferrari ha concluso il suo intervento nell'incontro del 24 febbraio 2015 presso "il Mulino", ponendosi la domanda: "*È possibile la riforma dell'8 per mille?*".

La Corte dei conti ha suggerito l'eliminazione della previsione della partecipazione dello Stato alla ripartizione dell'8 per mille; forse, suggerendo implicitamente la caduta del meccanismo dell'assegnazione delle quote dei non optanti. Una revisione dell'istituto potrebbe anche essere ipotizzata mediante meccanismi di fusione con quelle forme di incentivazione delle attività di utilità sociale (vedi 5x1000). Fusione che dovrebbe operare mediante la de-concordatarizzazione dell'istituto e la sua inclusione in una legge ordinaria, o razionalizzando il sistema delle politiche sociali oggi in vigore, di cui la Chiesa cattolica già fruisce ampiamente¹⁷, ovvero nell'ambito della auspicata e mai realizzata legge generale sulle libertà religiose¹⁸.

¹⁷ G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, Bari-Roma, 2013, *Disciplina giuridica delle organizzazioni della religiosità collettiva*, n. 8, *Svolgimento di attività diverse da quelle di religione e di culto* (di Valerio Tozzi) pag. 178; n. 8.2, *Le attività di assistenza e di beneficenza* (di M. Parisi), p. 185; n.8.3, *Enti ecclesiastici e organizzazioni non lucrative di utilità sociale* (di G.L. Giordano), p. 189; n. 8.4, *Enti ecclesiastici e sistema integrato di interventi e servizi sociali* (di M. Parisi), p. 192; *Enti ecclesiastici e impresa sociale*, (di G.L. Giordano), p.194.

¹⁸ V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, *Proposte di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010; M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa, prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010; V. TOZZI, *Necessità di una legge sulle libertà religiose (Risposta a Marco Canonico)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010.