



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno VIII - n. 2-2013**  
**luglio-dicembre**

ISSN 1970-5301

# 16



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

# Diritto e Religioni

Semestrale  
Anno VIII - n. 2-2013  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

## *Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

## *Struttura della rivista:*

### **Parte I**

#### SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

#### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

### **Parte II**

#### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

#### RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

### **Parte III**

#### SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

#### RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fucillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

# *Un referendum sull'otto per mille?*

## *Riflessioni sulle fonti*

FRANCESCO ALICINO

### 1. *Introduzione*

Il 10 aprile 2013 la cancelleria della Corte Suprema di Cassazione raccoglie a verbale la dichiarazione resa da alcuni cittadini italiani di voler promuovere dodici richieste di referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*<sup>1</sup>. Tra esse compare una riguardante i criteri di assegnazione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di cui all'art. 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222: una quota “destinata, in parte, a scopi di interesse sociale a diretta gestione statale e, in parte, a diretta gestione della Chiesa cattolica”. Il quesito referendario mira in particolare ad abrogare il secondo periodo del terzo comma del citato articolo, lì dove si afferma che, “in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse”. L'intento principale del comitato promotore è dunque chiaro e ben delineato. Soprattutto se rapportato a quanto stabilito dalla disposizione (“le destinazioni delle somme dell'otto per mille dell'IRPEF vengono stabilite sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi”) immediatamente precedente a quella oggetto della richiesta referendaria: le quote non espressamente destinate dai contribuenti devono rimanere nelle casse dello Stato.

Un obiettivo, questo, non di poco conto, se si considera l'ammontare di denaro in gioco – circa 700 milioni di euro – la cui ripartizione coinvolge, peraltro, la stragrande maggioranza delle confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato (*ex art. 8, comma 3, Cost.*)<sup>2</sup>, anche se la quota loro attri-

---

<sup>1</sup> Gazzetta Ufficiale (GU), Serie Generale, n. 85, 11 aprile 2013.

<sup>2</sup> Infatti, l'art. 2 della legge 8 giugno 2009, n. 68 (che modifica l'art. 4 della legge 5 ottobre 1993, n. 409), stabilisce che “l'attribuzione alla Tavola valdese delle somme relative ai contribuenti che non abbiano espresso alcuna preferenza verrà effettuata in proporzione alle scelte espresse”. Allo stesso modo, l'art. 2 (comma 3) della legge 20 dicembre 1996, n. 637 (che modifica l'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno), afferma che “in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, l'attribuzione delle somme relative [alla quota pari all'otto per mille IRPEF] viene effettuata in proporzione alle scelte espresse”. Lo stesso si dica dell'art. 2 (comma 2) della legge 20 dicembre 1996, n. 638 (che modifica l'intesa tra il

buita è al momento notevolmente inferiore rispetto a quella percepita, grazie anche al congegno in esame, dalla Chiesa cattolica.

Questo meccanismo fa sì che in molti casi una minoranza di persone decida come e a chi destinare la quota dell'otto per mille dell'IRPEF del totale dei contribuenti. Compreso quelli che non manifestano nessuna scelta: la somma corrispondente a questa platea di cittadini è destinata proporzionalmente alle indicazioni formulate da chi ha invece deciso di firmare. Se,

---

Governo della Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane), lì dove si afferma che "in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la partecipazione stessa si stabilisce in proporzione alle scelte espresse". Con l'art. 2 (comma 3) della legge 12 marzo 2012, n. 34, l'Unione cristiana evangelica battista italiana "dichiara di partecipare alla loro ripartizione in proporzione alle scelte espresse, destinando le relative somme esclusivamente per le iniziative di cui al comma 1 [interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero]". Così anche l'art. 27 della legge 29 novembre 1995, n. 520 (norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia), nel quale si afferma che "in caso di scelte non espresse, l'attribuzione [della quota pari all'otto per mille dell'IRPEF] viene effettuata in proporzione alle scelte espresse". Analogamente, l'art. 21 (comma 3) della legge 30 luglio 2012, n. 126, afferma che, "per quanto riguarda le quote relative alle scelte non espresse dai contribuenti", la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esecrato per l'Europa Meridionale partecipa "alla loro ripartizione in proporzione alle scelte espresse, destinando le relative somme esclusivamente per iniziative di cui al comma 1 [mantenimento dei ministri di culto, per la realizzazione e la manutenzione degli edifici di culto e di monasteri, per scopi filantropici, assistenziali, scientifici e culturali da realizzarsi anche in Paesi esteri]". Nell'art. 21 della legge 31 dicembre 2012, n. 246, si afferma che, "per quanto riguarda le quote relative alle scelte non espresse dai contribuenti", l'Unione Induista Italiana *Sanatana Dharma Samgha* partecipa alla loro ripartizione in proporzione alle scelte espresse, destinando le relative somme alle stesse finalità di cui al comma 1 (interventi culturali, sociali, umanitari ed assistenziali eventualmente pure a favore di altri Paesi]". Con una variazione circa la destinazione, l'art. 20 (comma 2) della legge 31 dicembre 2012, n. 245, stabilisce che, "per quanto riguarda le quote relative alle scelte non espresse dai contribuenti", l'Unione Buddhisti Italiani "partecipa alla loro ripartizione in proporzione alle scelte espresse, destinando le relative somme esclusivamente per iniziative umanitarie".

Va invece sottolineato un opposto orientamento segnato, in particolare, dalle intese riguardanti le Assemblee di Dio in Italia (ADI), i Testimoni di Geova (intesa stipulata il 4 aprile 2007, ma non ancora approvata per legge) e la Chiesa apostolica in Italia (CAI), nonché dall'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Mormoni). Nei primi tre casi si afferma che "in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti", le ADI (art. 23, comma 2, legge 22 novembre 1988, n. 517), la CAI (art. 25, comma 3, legge 30 luglio 2012, n. 128) e i Testimoni di Geova (art. 17, comma 3, intesa del 4 aprile 2007) rinunciano "alla quota relativa a tali scelte in favore della gestione statale, rimanendo tale importo di esclusiva pertinenza dello Stato". Mentre nel terzo *Considerato* dell'intesa allegata alla legge 30 luglio 2012, n. 127, si afferma che i Mormoni non intendono partecipare alla "ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF".

Sull'applicazione di una quota pari all'otto per mille dell'IRPEF alle confessioni religiose diverse dalla cattolica già GIANNI LONG, VALERIO DI PORTO, *Dall'eccezione alla regola: le confessioni non cattoliche e l'otto per mille dell'IRPEF*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, n. 1, pp. 42-82. Sulla quota dell'otto per mille di competenza statale ENRICO VITALI, *Note in tema di applicazione dell'otto per mille* nel vol. *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, a cura di ANNA TALAMANCA, MARCO VENTURA, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 449-462, nonché INGRID PISTOLESI, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, n. 1, pp. 163-182.

quindi, in sede di dichiarazione dei redditi su 100 persone solamente 50 esprimono una preferenza, firmando 40 a favore della confessione A e 10 a beneficio dello Stato e delle altre confessioni, automaticamente le 50 quote non assegnate si ripartiscono con le stesse proporzioni di quelle indicate. Sicché, continuando nella simulazione, la confessione A si trova a gestire non il 40 ma l'80% dell'otto per mille dell'IRPEF, globalmente considerato.

Ed è poi quello che si è avverato concretamente nella realtà. O quantomeno nel periodo compreso fra il 1990 e il 2007, durante il quale le scelte espresse hanno registrato un decremento, passando dal 55,2% (1990) al 43,5% (2007) del totale dei contribuenti, indi attestandosi su un valore medio pari al 42,7%: di questi l'85,2% si è espresso a beneficio della Chiesa cattolica, il 12,3% a vantaggio dello Stato, mentre il restante 2,5% ha manifestato la propria preferenza nei confronti degli altri soggetti religiosi titolari di intese *ex art. 8* (comma 3) Cost.<sup>3</sup>. Ciò significa che, pur segnando un livello medio di preferenza pari al 37% del totale dei contribuenti, nel periodo considerato la Chiesa cattolica ha potuto gestire l'85% dell'otto per mille dell'imposta di tutti i redditi delle persone fisiche<sup>4</sup>. Allo stesso modo, le Chiese metodiste e valdesi si sono viste assegnare il 2,1% dell'intero ammontare, benché nel medesimo periodo avessero capitalizzato solamente lo 0,9% delle scelte. Di fatto, in entrambi i casi, il meccanismo di assegnazione delle quote inespresse ha determinato un fattore moltiplicativo pari a 2,5<sup>5</sup>.

Ora, l'iniziativa del 10 aprile 2013 suscita interesse non tanto per i possibili sviluppi economico-finanziari; che pure sussistono e che, alimentan-

---

<sup>3</sup> Chiese metodiste 0,9%; Comunità ebraiche 0,2%; Evangelici luterani 0,1%; Assemblee di Dio 0,1%; Avventisti 0,1%. Fonte: Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, *La ripartizione dell'otto per mille Irpef*, nota breve n. 10, marzo 2012, p. 3.

<sup>4</sup> Fonte: Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, *La ripartizione dell'otto per mille Irpef*, cit., pp. 2-3. Da notare che i dati trasmessi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'anno 2013 relativi alle dichiarazioni dell'anno 2010 (redditi 2009) rilevano che la percentuale delle scelte a favore della Chiesa cattolica è stata pari all'82,01%, di modo che la ripartizione e assegnazione delle somme derivanti dall'otto per mille dell'IRE (ex IRPEF) per l'anno 2013 risultano pari ad euro 1.032.667.596,34 di cui euro 27.828.309,54 a titolo di conguaglio per l'anno 2010 ed euro 1.004.839.286,80 a titolo di anticipo dell'anno 2013. Il sistema prevede infatti che l'anticipo dell'anno 2013 venga valutato sulla base delle scelte relative a 3 anni prima. Fonte: Conferenza Episcopale Italiana (CEI), Servizio per la Promozione del Sostegno Economico alla Chiesa, *La ripartizione e assegnazione delle somme derivanti dall'otto per mille dell'IRE (ex IRPEF) per l'anno 2013*, 65<sup>a</sup> Assemblea Generale, Roma, 20-24 maggio 2013 (reperibile in [www.webdiocesi.chiesacattolica.it](http://www.webdiocesi.chiesacattolica.it) - ultimo accesso 15 ottobre 2013).

<sup>5</sup> Sulla ragionevolezza del livello di finanziamento determinato con il sistema dell'otto per mille, complessivamente considerato, CARLO CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili* nel vol., *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, a cura di ISABELLA BOLGIANI, il Mulino, Bologna, 2007, p. 252; SETTIMIO CARMIGNANI CARIDI, *L'otto per mille dell'irpef e la XVI legislatura, prospettive "de jure condendo"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, n. 1, p. 142.

do la polemica<sup>6</sup>, supportano i propositi del comitato promotore (i Radicali italiani)<sup>7</sup>. Piuttosto, la richiesta *ex art. 75 Cost.* rileva in questa sede per i molteplici profili giuridici e gli orientamenti di politica ecclesiastica che, a differenza di quelli, possono essere valutati già nel tempo presente, indipendentemente dagli esiti della raccolta delle firme e dall'eventuale consultazione popolare<sup>8</sup>. Profili e orientamenti che, toccando i punti nodali del sistema delle fonti normative, pongono sotto una differente prospettiva "il disegno" delle discipline negoziate<sup>9</sup> di cui agli artt. 7 (comma 2) e 8 (comma 3) Cost.; "almeno per come sono stati interpretati e attuati" durante questi sessant'anni di storia repubblicana<sup>10</sup>. Ciò che, nei limiti dello spazio a disposizione e, soprattutto, delle capacità di chi scrive, ha canalizzato l'attenzione durante la ricerca e la redazione di questo lavoro.

## 2. Il referendum abrogativo e la legge 222/1985

In primo luogo occorre ricordare che, nelle intenzioni del Costituente, lo strumento referendario appare "diretto a realizzare una contropinta politica"<sup>11</sup>: non un mezzo per stimolare l'innovazione normativa, bensì un dispositivo mediante il quale verificare l'operato del legislatore nazionale. In ciò si riflette la cautela, se non il sospetto, dei Padri costituenti verso un'azione popolare che, senza la mediazione del dibattito parlamentare e magari fomentato dalle strumentazioni partitiche, rischia di creare effetti impropri

---

<sup>6</sup> Su questa polemica MASSIMO TEODORI, *Vaticano rapace. Lo scandaloso finanziamento dell'Italia alla Chiesa*, Marsilio, Roma, 2013, specialmente p. 10 ss.; CURZIO MALTESE, *La questua. Quanto costa la Chiesa agli italiani*, Feltrinelli, Milano, 2008, specialmente p. 43 ss.

<sup>7</sup> Si veda <http://www.cambiamonoi.it/referendum/8xmille> (ultimo accesso 28 settembre 2013),

<sup>8</sup> Che, infatti, a differenza degli altri quesiti referendari depositati in Cassazione al medesimo comitato promotore, non ha raggiunto la quota minima di firme necessarie per sottoporre la disposizione di cui all'art. 47 (comma 3, secondo periodo) della legge n. 222 del 1985 al giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, così come stabilito dall'art. 75 (comma 1) Cost. e dalla relativa legge di attuazione del 25 maggio 1970, n. 352. Sull'andamento della raccolta delle firme <http://www.referendumradicali.it/content/salvareferendum> (ultimo accesso 5 ottobre 2013).

<sup>9</sup> GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Il modello pattizio Stato-confessioni alla prova delle nuove dinamiche della società italiana* nel vol., *Europa e Islam. Ridefinire i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, a cura di VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 34.

<sup>10</sup> NICOLA FIORITA, FRANCESCO ONIDA, *Anche gli atei credono*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2011, n. 1, pp. 15-32, per i quali gli artt. 7 ed 8 Cost. si sono spesso tramutati in garanzie "non più di libertà, ma di privilegio". Il caso delle quote dell'otto per mille dell'IRPEF sembra poterlo dimostrare. Si vedano, *infra*, le *Conclusioni*.

<sup>11</sup> SILVIA TEODORA MASSUCCI, *Referendum abrogativo e implementazione del diritto* nel vol., *Giurisprudenza e fonti del diritto*, a cura di NICOLA LIPARI, ESI, Napoli, 2006, p. 400.

sull'impalcatura costituzionale in tema di produzione legislativa<sup>12</sup>. Di qui la scelta per la forma abrogativa del referendum, per cui il popolo può anche essere chiamato a votare l'abolizione di una legge o di un atto avente forza di legge, ma solo con una serie di temperamenti e limitazioni<sup>13</sup>. Comprese quelle di carattere contenutistico, rispetto alle quali alcune materie – segnatamente le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e d'indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali – sono necessariamente sottratte alla consultazione di cui all'art. 75 Cost. Anche perché, pur nella forma oppositiva, il referendum si concreta sempre e comunque in un'attività normativa: in una fonte di produzione in senso tecnico, benché non direttamente costitutiva del diritto<sup>14</sup>. Ed è proprio la richiesta in esame a testimoniarlo una volta di più.

---

<sup>12</sup> Si veda in particolare Assemblea costituente, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, Seduta 20 gennaio 1947, in Camera dei Deputati, *Atti dell'Assemblea costituente*, pp. 835-843.

<sup>13</sup> Questa questione è oggetto di una vastissima letteratura e di un dibattito che, per ragioni di spazio, non è possibile affrontare in questa sede. Vedi almeno ANNA CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Roma-Bari, 1999, specialmente pp. 100 ss. e pp. 153 ss.; Filippo Pizzolato, Vincenzo Satta, sub *Art. 75* nel vol., *Commentario alla Costituzione*, a cura di RAFFAELE BIFULCO, ALFONSO CELOTTO, MARCO OLIVETTI, Utet, Torino, 2006, II, p. 1461 ss. In modo specifico sulle cause di inammissibilità al di là della lettera dell'art. 75 Cost., attinenti all'oggetto o alla formulazione della domanda, si può vedere sinteticamente GUSTAVO ZAGREBELSKY, VALERIA MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 491 ss. Per una più generale disamina del referendum *ex art. 75 Cost.* MASSIMO LUCIANI, *Art. 75. La formazione delle leggi, I, 2, Il referendum abrogativo* nel vol., *Commentario della Costituzione*, fondato da GIUSEPPE BRANCA e continuato da ALESSANDRO PIZZORUSSO, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna, 2005, e la bibliografia ivi riportata.

<sup>14</sup> La letteratura su questo punto è pressoché sterminata. A titolo esemplificativo si veda almeno VEZIO CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, 6ª ed., aggiornata a cura di Francesco Crisafulli, Cedam, Padova, 1998, p. 116, lì dove si afferma che “anche l'abrogare puramente e semplicemente non è non disporre, ma disporre diversamente e costituisce pertanto esercizio di potestà normativa”. COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, tomo II, p. 856, il quale sostiene che il referendum abrogativo andrebbe considerato come mero fatto normativo, “non avendo come suo contenuto una volontà rivolta alla creazione di una situazione normativa ed operando invece come mero evento che, mettendo in essere una condizione risolutiva di una precedente situazione di tal genere, ne fa automaticamente subentrare una diversa”. GUIDO ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nostro ordinamento* nel vol., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei, Alessandro Levi, vol. I, Firenze, Barbèra, 1950, p. 52, il quale individua una differenza fra le leggi approvate dal Parlamento e le leggi deliberate dal popolo, fra cui si annoverano anche quelle derivanti dall'abrogazione per via referendaria. RENATO RIZZO, *Natura ed efficacia del referendum abrogativo*, in *Montecitorio*, 1962, nn. 9-10, p. 37, per il quale il referendum sarebbe un “atto” giuridico volontario del corpo elettorale, recepito dall'ordinamento come mero “fatto”, da riconnettere ad una condizione risolutiva operante nei riguardi di alcune leggi ordinarie. Di diverso avviso SERGIO P. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo* nel vol., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Bari, 1979, p. 71, lì dove si sostiene che il referendum è un atto di controllo e non una fonte normativa: vero è che abrogare significa modificare l'ordinamento giuridico esistente, ma ciò non sempre implica un effetto normativo innovativo. Sul punto già SERIO GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 135 ss.; ovvero anche FAUSTO CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum* nel vol., *Studi per il ventennale*



Come si notava, il quesito referendario mira in questo caso a rimuovere dall'ordinamento «la legge 20 maggio 1985 (n. 222) limitatamente all'articolo 47 (comma 3), limitatamente al secondo periodo: "In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse"»<sup>15</sup>. Gli effetti di questa eliminazione presentano nondimeno aspetti normativi altamente innovativi che, in quanto tali, incidono sull'impianto dell'art. 47, complessivamente considerato. A dimostrazione del fatto che, seppur nella variante negativa (*volete che sia abrogato ...?*), il quesito referendario implica significati ed effetti positivi, immediatamente apprezzabili per differenza: la sua approvazione determinerebbe un introito per le casse dello Stato pari a 700 milioni di euro annui; cifra che sarebbe poi sottratta alla gestione diretta della Chiesa cattolica e, per transitiva proprietà, di alcune confessioni di minoranza – quelle che hanno stipulato un'intesa e che hanno deciso di partecipare alla ripartizione della quota dell'otto per mille nei termini e nei modi stabiliti dal citato art. 47 (comma 3, secondo periodo)<sup>16</sup>.

Ciò spiega l'attenzione risposta sui limiti che, accanto e attraverso i parametri costituzionali, sono stati definiti dalla giurisprudenza del giudice delle leggi riguardo l'azione referendaria, sì da ulteriormente delimitarne l'attuazione pratica e i confini contenutistici. Tanto più se connessi con le questioni sottostanti il caso in esame che, come si affermava in precedenza, sono strettamente legate al sistema delle fonti normative: in particolare, alla collocazione gerarchica della legge n. 222 del 1985, a sua volta riproduttiva della legge 20 maggio 1985 (n. 206)<sup>17</sup> di ratifica ed esecuzione del Protocollo del 15 novembre 1984, che approva le norme formulate dalla Commissione paritetica istituita dall'art. 7 (n. 6) dell'Accordo del 18 febbraio 1984 fra la Repubblica italiana e la Santa Sede. Si tratta di un Accordo che, ratificato ed eseguito con legge 25 marzo 1985 (n. 121), ha apportato modificazioni al Concordato dell'11 febbraio 1929, eseguito con la legge 27 maggio 1929 (n. 810), che ha dato anche esecuzione al coevo Trattato lateranense<sup>18</sup>.

---

*della Costituzione*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 177, per il quale l'istituto del referendum abrogativo si configura come "strumento di controllo o anche, se si preferisce, di controllo-garanzia". Si veda anche CLAUDIO CHIOLA, *I «presentatori» della richiesta di referendum*, in *Diritto e società*, 1973, n. 3, p. 603 ss. Per altri riferimenti bibliografici si rinvia ad ALESSANDRO GIGLIOTTI, *L'ammissibilità del referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 44-55.

<sup>15</sup> Gazzetta Ufficiale (GU), Serie Generale, n. 85 del 2013, cit.

<sup>16</sup> Come si è notato in precedenza, molte leggi di approvazione delle intese ex art. 8 (comma 3) Cost. riaffermano il meccanismo di ripartizione delle scelte inespresse di cui all'art. 47 (comma 3, secondo periodo) della legge n. 222 del 1985. *Supra*, nota 2.

<sup>17</sup> Sul rapporto che intercorre fra la legge n. 206 del 2006 e la legge n. 222 del 1985 si veda *infra* par. 5.

<sup>18</sup> Sulle connessioni tra questi materiali normativi ampiamente GIUSEPPE CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*,

Tutto questo per dire che la disposizione oggetto del quesito referendario è riconducibile alla bilaterale negoziazione fra lo Stato e la Chiesa cattolica. Afferisce cioè a un procedimento atipico di produzione legislativa, che implica una maggiore forza di resistenza alle modificazioni unilateralmente imposte con legge ordinaria successiva<sup>19</sup>.

### *3. L'art. 47 della legge 222/1985 nel sistema delle fonti ...*

Da questo punto di vista viene in rilievo la decisione della Corte costituzionale del 7 febbraio 1978 (n. 16)<sup>20</sup>, additata dalle sentenze successive come imprescindibile punto di riferimento in materia di referendum abrogativo. E forse non è un caso se, in relazione alle quattro distinte ragioni d'inammissibilità della richiesta referendaria specificatamente individuate in questa pronuncia<sup>21</sup>, spicca per importanza quella riguardante gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare, "dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive"<sup>22</sup>.

---

nel vol., *Commentario del Codice civile. Delle persone* (diretto da Enrico Gabrieli), *Leggi collegate*, a cura di Angelo Barba, Stefano Pagliantini, UTET, Torino, 2013, p. 366 ss.

<sup>19</sup> Sul punto, fra gli altri, ANTONIO RUGGERI, *Accordi con le chiese e Costituzione: forme e gradi di "copertura" giuridica*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1992, I, p. 650; CARDIA CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988, p. 149; SERGIO LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, CEDAM, Padova, 1986, p. 89; nonché *infra*, par. 5.

<sup>20</sup> Su cui, fra gli altri, si veda ALESSANDRO ALBISSETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010<sup>4</sup>, pp. 52 ss.

<sup>21</sup> (1) Sono inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost. (2) Sono inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare – del tutto o in parte – la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le "altre leggi costituzionali" considerate dall'art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare. (3) Vanno del pari preclusi i referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa o di altre leggi costituzionali. (4) Valgono infine le cause d'inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 cpv., che diversamente dalle altre sono state esplicitate dalla Costituzione, proprio perché esse rispondevano e rispondono a particolari scelte di politica istituzionale, anziché inerire alla stessa natura dell'istituto in questione. Ma "anche in tal campo, resta inteso che l'interpretazione letterale deve essere integrata – ove occorra – da un'interpretazione logico-sistemica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa"; Corte cost., sent. n. 16 del 1978, cit. Sul punto *supra*, nota 13, e per ulteriori riferimenti bibliografici ANDREA PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 213 ss.

<sup>22</sup> Corte cost., sent. n. 16 del 1978, cit.

Un limite – questo – che, altrettanto significativamente, scaturisce da una richiesta *ex art. 75 Cost.* volta proprio ad abrogare l'art. 1 della citata legge n. 810 del 1929 nelle parti riguardanti “l'intero Concordato lateranense”, nonché gli artt. 1, 10, 17 e 23 del Trattato fra la Santa Sede e l'Italia del 1929. Per tale ragione, il giudice delle leggi decide di dare a questo quesito la giusta precedenza, “indipendentemente dall'ordine in cui le altre richieste sono state presentate e poi prese in esame dall'Ufficio centrale della Cassazione”<sup>23</sup>.

Secondo la Corte costituzionale, le peculiarità di posizione e di funzione, caratterizzanti le disposizioni di cui alla legge n. 810 del 1929, stanno alla base di un duplice ordine di eccezioni d'inammissibilità:

in quanto destinate ad assicurare la piena ed intera esecuzione dei Patti lateranensi, le disposizioni di questa legge verrebbero ad integrarsi con quella corrispondente dell'art. 7 (comma 2) Cost., sulla quale il voto popolare non può operare; il referendum abrogativo non potrebbe riferirsi alle norme costituzionali, né ad altri atti legislativi comunque dotati di una specifica resistenza all'abrogazione.

A questo si aggiunge che la legge n. 810 del 1929 assolve una funzione esecutiva di accordi internazionali, quali il Trattato e il Concordato, sottoscritti nel febbraio 1929. Ciò conduce la Corte a decidere per l'inammissibilità della richiesta di referendum, sulla quale pesano anche i limiti espressamente affermati dall'art. 75 (comma 2) Cost.: che, appunto, esclude «l'abrogazione popolare delle leggi “di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”».

Il giudice delle leggi tiene nondimeno a precisare che questo non significa elevare i Patti lateranensi a norme di rango costituzionale rispetto a “ogni possibile effetto”. Al contrario, dal capoverso dell'art. 7 Cost. risulta testualmente che “le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale”. Tali modificazioni “sono dunque apportabili nelle forme della legislazione ordinaria”<sup>24</sup>. E non va neppure dimenticato quanto affermato dal medesimo giudice nelle celebri sentenze del 24 febbraio 1971 (nn. 30 e 31)<sup>25</sup>, ossia che l'art. 7 Cost. “non preclude il controllo di costituzionalità delle leggi che immisero nell'ordinamento interno le clausole dei Patti lateranensi, per ciò che riguarda la con-

---

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 16 del 1978, cit.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 16 del 1978, cit.

<sup>25</sup> Nonché in Corte cost., sent. 5 dicembre 1972, n. 12, e sent. 6 dicembre 1973, n. 175.

formità delle clausole stesse rispetto ai principî supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato"<sup>26</sup>.

Ora, sotto questo profilo è interessante notare che, in materia ecclesiasticistica, inclusa quella non di derivazione pattizia, la giurisprudenza costituzionale ha col tempo prodotto un graduale "sgonfiamento" del carattere supremo dei suddetti principî, "asciugati negli ordinari parametri di cui agli artt. 3 e 8 Cost."<sup>27</sup>. Tale effetto risponde all'esigenza di una ragionevole e sistematica interpretazione delle disposizioni costituzionali<sup>28</sup>, ivi compresi i principî supremi. Essi non possono essere considerati come normativamente superiori ai principî fondamentali che, al pari di quelli, sono stati richiamati dalla Corte costituzionale come canone di ponderatezza rispetto alla *primauté* e ai diretti effetti delle norme dell'Unione europea<sup>29</sup>, per un verso, e al sistema convenzionale [disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) così come interpretate dalla Corte di Strasburgo], per l'altro<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Corte cost., sent. n. 16 del 1978, cit. Sul punto in dottrina cfr. GAETANO CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 80; FRANCO MODUGNO, *Sulla posizione costituzionale dei Patti lateranensi* nel vol., *Studi per la revisione del Concordato*, Cedam, Padova, 1970, pp. 119 ss.

<sup>27</sup> Sul punto si veda anche NICOLA COLAIANNI, *Eguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza*, nel vol., *Il Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di RAFFAELE BOTTA, Esi, Napoli, 2006, p. 66.

<sup>28</sup> Ciò che Lavagna riteneva "essenziale ed ineludibile"; CARLO LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale* nel vol., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Cedam, Padova, 1973, III, p. 1582. Sul punto PAOLO BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 30 ss.

<sup>29</sup> MONICA CLAES, *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 2, specialmente p. 295 ss., la quale non manca di osservare come, per la Corte costituzionale italiana e il Tribunale costituzionale tedesco, questi "controlimiti" vengano spesso considerati come "provvisori": la Corte tedesca ritiene in particolare che tali "riserve" possano scomparire non appena l'ordine sovrastatale europeo abbia fornito sufficienti garanzie in tema di protezione dei diritti. Da cui i rilievi critici che portano alcuni a parlare di "mitologia dei controlimiti" (ELENA BINDI, *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo* nel vol., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di SANDRO STAIANO, Giappichelli, Torino, 2006, p. 548), sul cui dibattito, fra una vastissima letteratura, vedi almeno ANTONIO RUGGERI, "Tradizioni costituzionali" e "controlimiti", *tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, I, pp. 102-120; MARTA CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea* nel vol., *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di MARTA CARTABIA, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 24 ss.; nonché già MARTA CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, *passim*; FILIPPO DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 95 ss.; pp. 139-192 ss., nonché 211-242.

<sup>30</sup> Oltre a Corte cost., sent. 22 ottobre 2007, nn. 348 e 349, si vedano anche le altrettanto celebri Corte cost., sent. 19 novembre 2009, n. 311, sent. 30 novembre 2009, n. 317, sent. 5 gennaio 2011, n. 1. Sulla connessione fra questo materiale giurisprudenziale e il canone "mobile di bilanciamento" dei controlimiti ANTONIO RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti*

Non legittimando una tale distinzione, la giurisprudenza costituzionale pone in effetti sul piano dei “valori sui quali si fonda la Costituzione italiana”<sup>31</sup> tanto i principî supremi quanto quelli fondamentali: gli uni e gli altri fungono da “controlimiti” alle limitazioni di sovranità, sia nei confronti delle norme comunitarie (il limite qui è determinato dai principî fondamentali) che nei confronti dei rapporti con la Chiesa cattolica (la cui disciplina non può derogare ai principî supremi). Rispetto ad essi rileva, peraltro, sempre e comunque il principio (supremo) di laicità che, non a caso, la medesima Consulta definisce come “uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica”<sup>32</sup>.

Con riferimento alle scelte inespresse del meccanismo dell’otto per mille, la domanda allora da porsi è la seguente: può la garanzia tradizionalmente accordata alle disposizioni di cui ai Patti lateranensi del 1929 estendersi agli Accordi e ai Protocolli del 1984, incluso quello eseguito e ratificato con legge n. 206 del 1985 il cui contenuto è stato – come si diceva – trasfuso nella legge n. 222 del 1985<sup>33</sup>? La risposta è certamente positiva, “ma riguarda ormai esclusivamente il Trattato”, dal momento che gli Accordi di revisione del 1984 hanno prodotto l’ulteriore e definitiva “decostituzionalizzazione delle relative materie”<sup>34</sup>. Perciò, sia la legge n. 121 del 1985 di esecuzione degli Accordi di Villa madama, sia, con maggiore evidenza, la legge n. 222 del 1985 non possono essere considerati come fonti di rango costituzionale né soggette solamente ai principî supremi. La resistenza delle loro disposizioni alle “ordinarie” norme della Carta non può essere fatta valere: proprio perché, fuoriuscite dal complesso dei Patti lateranensi del 1929, le disposizioni del 1984, pur di carattere internazionale, sono garantite solo dall’art.

---

*interordinamentali e “controlimiti” mobili, a garanzia dei diritti fondamentali, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), 2011, n. 1, specialmente pp. 2-5.*

<sup>31</sup> Corte cost., sent. 29 dicembre 1988, n. 1146.

<sup>32</sup> La letteratura sulla sentenza 203/1989, e sulle successive sentenze che hanno contribuito a definire con maggiore precisione il principio supremo di laicità (imprescindibile la sent. 30 settembre-8 ottobre 1996, n. 334), è sterminata: si possono vedere, anche per altre indicazioni bibliografiche, AUGUSTO BARBERA, *Il cammino della laicità*, in *Forum dei quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 2007, p. 23 ss.; NICOLA COLAIANNI, *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, in *Politica del diritto*, 2010, n. 2, pp. 181-225. Ciò a fronte di una giurisprudenza piuttosto scarsa, come evidenziato da GIUSEPPE CASUSCELLI, *La “supremazia” del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali*, nel vol., *La laicità del diritto*, a cura di Angelo Barba, Aracne, Roma, 2010, pp. 101 ss., a cui si rinvia anche per la bibliografia e per una lettura sistematico-evolutiva della giurisprudenza costituzionale in tema di laicità dello stato.

<sup>33</sup> Sul travagliato iter parlamentare che ha interessato queste leggi *infra*, par. 4.

<sup>34</sup> NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 160 ss., specialmente p. 163.

117 Cost.<sup>35</sup> e, perciò, inidonee a “perforare il muro eretto” da tutte le norme della Costituzione del 1948<sup>36</sup>.

La speciale garanzia riconosciuta alle disposizioni dei Patti lateranensi del 1929 non si estende a qualsivoglia legislazione di derivazione bilaterale Stato-Chiesa, meno che mai alla legge n. 222 del 1985<sup>37</sup>: quella garanzia è circoscritta al Concordato vigente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Lo attesta a chiare lettere la stessa Corte costituzionale con una giurisprudenza pressoché inalterata<sup>38</sup>, comprendente la citata sentenza n. 16 del 1978. Lì dove, invero, si fa espresso riferimento a “quei due atti normativi, *storicamente e giuridicamente individuati*, ai quali l'art. 7 Cost. allude *in maniera diretta e puntuale*”<sup>39</sup>. A dimostrazione del fatto che con la disposizione di cui all'art. 7 (comma 2) Cost. non si è realizzato un perenne rinvio alle discipline bilateralmente negoziate dallo Stato e dalla Chiesa cattolica. Con quella disposizione si è invece operato in modo *diretto e puntuale* un rinvio *storicamente e giuridicamente* definito: non un astratto riferimento allo “strumento, o regime, concordatario, bensì” un richiamo al “sistema pattizio – denominato Patti lateranensi – quale si era giuridicamente concretato in Italia nel 1929”<sup>40</sup>.

La disposizione di cui all'art. 7 (comma 2) Cost. individua cioè una disciplina provvisoria, ancorché la stessa sia stata poi inserita “per ragioni politiche” nella sezione della Carta del 1948 dedicata ai “principi fondamentali”<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Su cui *infra*, par. 5.

<sup>36</sup> NICOLA COLAIANNI, *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, cit., p. 193. Si veda anche *infra* par. 5.

<sup>37</sup> Infatti, come affermava una dottrina autorevole – anche perché proveniente da uno dei componenti della Commissione paritetica ex art. 7 (n. 6) dell'Accordo di Villa Madama del 1984 –, la legge n. 222 del 1985 “approvata con le forme e le procedure delle leggi ordinarie (ma senza la possibilità di emendamenti) ... ha una radice pattizia nel citato protocollo del 15.XI.1985, ma non può essere ricompresa nella legislazione di diretta derivazione concordataria: naturalmente, eventuali modifiche unilaterali con legge sugli enti e beni ecclesiastici non sarebbero senza conseguenze sul piano dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, ma è da ritenersi che non si ponga una questione di copertura costituzionale ai sensi dell'articolo 7 della Costituzione”; CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., pp. 160-161.

<sup>38</sup> Per tutte si veda Corte cost., sent. 12 del 1972, cit. (in cui si fa riferimento all'“accoglimento del principio concordatario nei termini risultanti dai Patti lateranensi”), nonché Corte cost., sent. 6 dicembre 1973, n. 175 (che attribuisce “rilevanza costituzionale ai Patti lateranensi”), ovvero Corte cost., sent. 24 ottobre 2007, n. 349 (per cui le disposizioni di cui all'art. 7 Cost. fanno riferimento “a ben identificati accordi, concernenti ... i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica”; pertanto esse non possono essere riferite a “norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate”).

<sup>39</sup> Corte cost., sent. n. 16 del 1978, cit. (corsivi miei).

<sup>40</sup> CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 139. Sul punto cfr. GIORGIO PEYROT, *Note sulle proposte di revisione del Concordato del 1929*, in *Diritto ecclesiastico*, 1977, I, pp. 37-38.

<sup>41</sup> NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzi-*

Ciò non toglie però che, in ossequio a una sistematica e ragionevolmente orientata interpretazione delle norme costituzionali, tale disciplina debba essere considerata alla stregua di una norma transitoria<sup>42</sup>: come un'eccezione<sup>43</sup> che, rispetto agli altri settori di normazione giuridica, produce effetti sino a quando le parti in causa, Stato e Chiesa cattolica, non abbiano, di comune accordo, accettato le modificazioni<sup>44</sup>, quali quelle conseguite nel biennio 1984-1985, da cui rampolla la disposizione contenuta nell'art. 47 (comma 3, secondo periodo) della legge n. 222 del 1985, che disciplina la ripartizione delle quote dell'otto per mille delle dichiarazioni IRPEF non recanti alcuna scelta circa i beneficiari.

#### 4. ... nella "costituzione materiale" e nel diritto internazionale generalmente riconosciuto

Tali argomentazioni producono tuttavia aporie, se rapportate a quelle che fanno leva sul concetto di "costituzione in senso materiale", così come iscritta "nella storia d'Italia unita"<sup>45</sup>. Da questa storia emerge che, quando

---

onale, cit., p. 165.

<sup>42</sup> Non diverse da quelle contenute nella VII Disposizione transitoria della Carta del 1948, lì dove si afferma che "fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente". Sul punto NICOLA COLAIANNI, *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, cit., p. 194.

<sup>43</sup> SALVATORE BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1991, p. 465; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Postconfessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 45. Si veda anche MICHELE AINIS, *Chiesa padrona. Un falso giuridico dai Patti Lateranensi a oggi*, Garzanti, Milano, 2009, p. 57.

<sup>44</sup> Del resto, lo afferma a chiare lettere Giuseppe Dossetti, architetto dell'impianto normativo dell'art. 7 (comma 2) Cost., quando in Assemblea costituente risponde all'Onorevole Pajetta che, commentando una frase della relazione dell'Onorevole Ruini (Assemblea costituente, Seduta del 20 marzo 1947), chiede di chiarire i termini giuridici della questione: "Ma, insomma, queste norme [dei Patti lateranensi] ci sono o non ci sono in Costituzione? Ditecelo per carità". E a dirlo è proprio Dossetti, per il quale "la norma del secondo comma dell'art. 5 [poi divenuto art. 7 Cost.] non è una norma che ha per oggetto un precetto solo, e precisamente questo: cioè che le eventuali norme dirette a modificare le norme contenute nel trattato e nel concordato [non quindi in tutti i trattati e in tutti i concordati fra Stato e Chiesa, ma solamente nel trattato e nel concordato del 1929] debbono essere prodotte (ecco perché la diciamo norme sulla produzione giuridica) attraverso un determinato iter, cioè l'accordo bilaterale"; GIUSEPPE DOSSETTI, Intervento all'Assemblea costituente, Seduta del 21 marzo 1947, in Camera dei Deputati, *Atti dell'Assemblea costituente*, Roma, 1971, p. 2326.

<sup>45</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Agg. a cura di ANDREA BETTETINI, GAETANO LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2012<sup>11</sup>, p. 125. Si veda anche FRANCESCO FINOCCHIARO nel vol., *Commentario della Costituzione*, a cura di GIUSEPPE BRANCA, sub art. 7, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 327.

disciplinati con la Santa Sede, «i rapporti fondamentali fra lo Stato e la Chiesa cattolica attengono alla materia costituzionale, a prescindere dalla previsione del vigente art. 7 Cost. con riferimento ai “principi supremi dell’ordinamento costituzionale”». Lo dimostrano alcuni importanti atti normativi che, sin dalla seconda metà dell’Ottocento, hanno puntellato la narrazione costituzionale in materia di relazioni Stato-Chiesa in Italia. Fra essi spicca la legge sulle guarentigie pontificie del 1871 che, qualificata come “legge fondamentale nell’ordinamento dell’epoca”<sup>46</sup>, entra a pieno titolo “nel novero della materia costituzionale”<sup>47</sup>. Allo stesso modo, la legge 9 dicembre del 1928 (n. 1663) sulle attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo, nell’art. 12

“prevedeva il parere di tale organo su ‘tutte le questioni aventi carattere costituzionale’ e dichiarava che erano ‘considerate sempre come aventi carattere costituzionale le proposte di legge’ concernenti una serie di materie, nella quale al n. 6 elencava ‘i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede’. Rispetto a queste vecchie norme non più in vigore, l’art. 7 Cost., a prescindere dalle sue specifiche disposizioni, può sembrare che rappresenti un *continuum*, nel senso di testimoniare e ribadire il principio che la materia dei rapporti in questione attenga alla sfera costituzionale, un principio che, con l’art. 8 Cost., è stato esteso alle altre confessioni religiose”<sup>48</sup>.

Orbene, l’impressione è che, rilevanti sul piano storico, questi richiami finiscano per ottenebrare una circostanza altrettanto decisiva sul piano giuridico. Si può anche inferire che dal suddetto *materiale* normativo discenda una disciplina costituzionale (in senso *materiale*) dei rapporti Stato-Chiesa. Ciò non toglie però che questa disciplina si sia affermata prima del 1948. Prima cioè dell’entrata in vigore della nuova Carta, che ha formalizzato e sancito una vera e propria rottura costituzionale, descritta dalla teoria del diritto come una rivoluzione, nel senso tecnico e giuridico della formula: un fatto normativo che si è imposto sull’ordine pre-costituito, mutandone completamente e irrimediabilmente la fisionomia<sup>49</sup>. Tanto è vero che da quel mo-

---

<sup>46</sup> Cons. di Stato, ad. gen. 28 febbraio-2 marzo 1878, parere che (reso su richiesta del Ministro F. Crispi) definiva la suddetta legge come una “legge di diritto interno di somma importanza politica” ossia “fondamentale” al pari dello Statuto albertino (legge 17 marzo 1861, n. 4671).

<sup>47</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 124.

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 125, nonché FRANCESCO FINOCCHIARO, voce *Concordato e costituzione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1989, III, p. 320.

<sup>49</sup> FRANCO MODUGNO, voce *Fonti del diritto*, I) *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, Ist. Enc. It., Roma, 1989, XIV, p. 22.



mento la Costituzione repubblicana è diventata “la fonte di sé medesima”<sup>50</sup>, ma non in virtù dei decreti luogotenenziali del 25 giugno 1945 (n. 151) e del 16 marzo 1946 (n. 98) che, conferendo una qualche veste normativa alla nascente Assemblea costituente, hanno agevolato la transizione da un regime giuspolitico a un altro. La dimostrazione concreta di questo epilogo è nel fatto che nessun eventuale vizio di forma di quei decreti può comportare l’invalidità dell’atto costituente, della Costituzione<sup>51</sup>.

Del resto, fu proprio questa irrimediabile lacerazione costituzionale a spingere la Santa Sede a condurre una battaglia politica per un richiamo esplicito dei Patti lateranensi del 1929 nella nuova Carta repubblicana. Con il risultato che, almeno a livello storico-politico, “proprio quel richiamo testimoniò della guarentigia di stabilità e intangibilità offerta nel 1948 dalla Repubblica alla Santa Sede *in ordine ai Patti del 1929*”<sup>52</sup>. Ma questa circostanza non fa che riaffermare quando detto in precedenza: il richiamo rileva solo per i Patti, appunto, del 1929, non anche per tutta la normativa di derivazione bilaterale successiva all’entrata in vigore della nuova Costituzione. Motivo per cui questo richiamo non può essere utilizzato per le disposizioni contenute nella legge n. 121 del 1984 e, a maggior ragione, per quelle che disciplinano la ripartizione delle somme di denaro fra Stato e Chiesa in base al meccanismo di cui all’art. 47 (comma 3, secondo periodo) della legge n. 222 del 1985.

A questi ragionamenti si potrebbe nondimeno ribattere con quelli che si basano sulla parificazione degli accordi Stato-Chiesa ai trattati internazionali: per cui, le disposizioni contenute nell’art. 47 non sarebbero protette dall’art. 7 Cost., ma dal successivo art. 10 che, costituzionalizzando il principio *pacta sunt servanda*, garantisce anche gli Accordi del 1984 e, con questi, le norme contenute nella legge n. 222 del 1985<sup>53</sup>. Una conclusione che sembra essere ulteriormente corroborata da quanto affermato nel novellato art. 117 (comma 1) Cost., mediante il quale sul legislatore (nazionale e regionale) incombe ora l’onere di rispettare la Costituzione e i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”<sup>54</sup>.

Che il principio *pacta sunt servanda* rientri nella categoria delle “norme internazionali generalmente riconosciute” di cui all’art. 10 Cost. è fuori discussione. Ma è altrettanto manifesto che quella categoria fa riferimento

---

<sup>50</sup> LUIGI FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, vol. 2, p. 857.

<sup>51</sup> *Ivi*, p. 858.

<sup>52</sup> CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 367 (corsivo mio).

<sup>53</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 124.

<sup>54</sup> *Ivi*, pp. 124-125.

solamente alla classe delle norme consuetudinarie internazionali<sup>55</sup>, dalla quale sono escluse le “norme pattizie, ancorché generali, contenute in trattati internazionali”<sup>56</sup>; sono dunque esclusi anche i patti stipulati con la Chiesa cattolica. E questo per una esigenza di carattere logico, più che giuridico: l'esclusione serve a evitare che con le discipline negoziate Stato-Chiesa (ma lo stesso si dica di quelle prodotte in sede sovrastatale) si possa legittimare una revisione anticostituzionale della Costituzione; una riscrittura della Carta del 1948 bypassando il procedimento aggravato di cui all'art. 138 Cost.<sup>57</sup>. Ciò che la Corte costituzionale ha cercato di scongiurare con l'affermazione di importanti principî di diritto, a cominciare da quello dettagliatamente enucleato nella citata sentenza del febbraio 1978 (n. 16). Qui, infatti, la Consulta dichiara inammissibili le richieste referendarie “che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare – del tutto o in parte – la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali considerate dall'art. 138 Cost., come pure gli *atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare* (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)”<sup>58</sup>.

Ed ecco giunti che al *clou* della questione: quantunque dotati di una forza passiva peculiare, questi atti legislativi non possono derogare (non solo ai principî supremi, ma anche) alle disposizioni costituzionali “ordinarie”.

### 5. La natura “atipica” della legge 222/1985

In proposito va osservato che, come accennato in precedenza, al Protocollo firmato a Roma il 15 novembre 1984 fecero seguito due distinti provvedimenti legislativi: la legge 20 maggio 1985 (n. 206), che autorizzò “la ratifica e l'esecuzione” di quel Protocollo<sup>59</sup>; e la legge n. 222 recante la stessa data e

---

<sup>55</sup> In argomento, fra una letteratura pressoché sterminata, si veda GAETANO ARANGIO-RUIZ, *Consuetudine internazionale*, in *Enc. giur.*, 1988, VIII, pp. 1 ss.; MARIO GIULIANO, TULLIO SCOVAZZI, TULLIO TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 221 ss.; BENEDETTO CONFORTI, *Diritto internazionale*, ESI, Napoli, 2001, pp. 6 ss.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. 348 del 2007, cit.

<sup>57</sup> Sul punto FRANCO CORDERO, *Riti e sapienza del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1985, p. 215 ss.

<sup>58</sup> Corte cost., sent. 16 del 1978, cit. (corsivo mio). GIUSEPPE CASUSCELLI, *Le fonti (pattizie) del diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale* nel vol., *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, cit., pp. 39-58, spec. pp. 51-52.

<sup>59</sup> Sulle nozioni di “ratifica” e “esecuzione” in relazione a questa legge GIUSEPPE CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 369, nota 250, lì dove, oltre a Corte Cass., Sez. Un., sent. 22 marzo 1972, n. 867, si rinvia anche alla citata Corte cost., sent. 16/1978.

gli stessi contenuti della legge n. 206, ma intitolata *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*. Una legge, quest'ultima, che tuttavia "non ha un preambolo esplicativo e non fa espresso riferimento al protocollo anzidetto, e non allega il testo né del protocollo né delle norme approvate dalla Commissione paritetica"<sup>60</sup>.

Di là delle critiche che a ragione sono state sollevate in relazione a questo anomalo *iter* parlamentare<sup>61</sup>, da questi provvedimenti discendono due principali conseguenze:

«a) il Protocollo sugli enti, oggetto di autorizzazione alla ratifica ma non di uno specifico ordine di esecuzione, non può essere ritenuto vincolante nell'ordinamento dello Stato, così come avviene per ogni altro accordo di diritto esterno non seguito da quello specifico ordine; b) la l. n. 222/1985, le cui disposizioni sono del tutto conformi alle norme predisposte dalla C.P. [Commissione paritetica] (con le modifiche successivamente concordate in via diretta tra le Parti), alle quali ultime è operato un formale ed espresso richiamo nell'art. 1 del Protocollo ratificato e non eseguito, a sua volta non è stata oggetto (in via diretta e immediata) né di autorizzazione alla ratifica né di ordine di esecuzione, e non può essere dunque qualificata quale fonte di derivazione pattizia in senso stretto».

Il che non esclude la natura atipica della legge n. 222 del 1985, alla quale è comunque conferita una particolare forza di resistenza rispetto alle modificazioni che ad essa si vogliono apportare unilateralmente con legge ordinaria successiva.

L'atipicità di queste disposizioni è in effetti analoga a quella delle leggi di approvazione delle intese, le quali possono essere abrogate o modificate

---

<sup>60</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 368, lì dove si aggiunge che, "con una formulazione tanto inesatta quanto infelice (confondendo testo e norma, da un verso, e, dall'altro, lasciando intendere che la legge dello Stato, e non quella canonica dall'identico testo entrerà in vigore nell'ordinamento dell'altra Parte)", singolarmente l'art. 75 della legge 222/1985 dà comunque atto che «"le presenti norme entrano in vigore nell'ordinamento dello Stato e in quello della Chiesa con la contestuale pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e negli *Acta Apostolicae Sedis*"» (pp. 368-369).

<sup>61</sup> Si veda, ad esempio, FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 13, il quale, prendendo spunto da questa vicenda, individua sarcasticamente un'ulteriore categoria di fonti normative, quella delle "leggi fotocopia". In effetti, l'*iter* parlamentare è stato in questo caso innescato da due disegni di legge n. 2336 e n. 2337 riguardanti, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e la prevista esecuzione del protocollo del 15 novembre 1984 (con cui la Commissione paritetica, prevista dall'art. 7.6 dell'Accordo del 18 febbraio 1984, aveva approvato le norme sugli enti), dai quali sono poi scaturite le due leggi (n. 206 del 1985 e n. n. 222 del 1985) pressoché identiche.

solamente mediante una legge ordinaria, a sua volta attuativa di un accordo *ex art. 8* (comma 3) Cost.<sup>62</sup>. Ne consegue una possibile antinomia che porta la legge di approvazione delle intese a essere presidiata direttamente dalla Costituzione e che, invece, relega la legge di esecuzione dell'Accordo del 1929 fra Stato e Chiesa cattolica alla sola copertura offerta dal Trattato lateranense<sup>63</sup>. Ciò “che oltre ad apparire paradossale sotto il profilo storico-giuridico, provocherebbe un'ulteriore intima contraddizione nell'ambito del sistema delle fonti bilaterali del diritto ecclesiastico quale delineato dalla Costituzione”<sup>64</sup>.

Ma è proprio qui che viene in considerazione il nuovo art. 117 Cost., mediante il quale sul legislatore nazionale incombe ora l'onere di rispettare gli obblighi internazionali e – considerato quanto or ora affermato circa la natura atipica delle discipline negoziate fra Stato e Chiesa – gli Accordi del 1984 e le relative leggi. Il che legittima una equiparazione fra questi Accordi e le norme contenute nella CEDU: in entrambi i casi si tratta infatti di “norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni legislative unilateralmente predisposte”<sup>65</sup>. Agli Accordi del 1984 è in tal modo riconosciuta una garanzia “costituzionale di rispetto dell'ordine di esecuzione da parte di ogni legge ordinaria successiva”<sup>66</sup>. Sicché, tenendo conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle celebri sentenze 348 e 349 del 2007 a proposito delle norme CEDU, “il giudice comune non ha il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto” con una norma dei nuovi Accordi, “ma deve fare di quel contrasto una questione di legittimità costituzionale per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.”<sup>67</sup>.

Questo, tuttavia, non vuol dire che le disposizioni dei nuovi Accordi assurgano a rango di norme costituzionali: rimanendo a un livello sub-costituzio-

---

<sup>62</sup> SALVATORE BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 466; FRANCESCO MODUGNO, *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel c.d. sistema delle fonti* nel vol., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Mucchi, Modena, 1985, p. 955.

<sup>63</sup> “D'altro canto, a differenza delle intese, che appartengono al diritto pubblico interno, quegli accordi partecipano, come detto, della natura internazionalistica dei Patti lateranensi e appare non plausibile ipotizzarne una classificazione al solo fine di far loro conseguire la garanzia apprestata dall'art. 8 Cost.”; NICOLA COLAIANNI, *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, cit., p. 202.

<sup>64</sup> CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 366.

<sup>65</sup> Corte cost., sent. 19 gennaio 1993, n. 10.

<sup>66</sup> Corte cost., sent. 19 del 1993, n. 10, cit.

<sup>67</sup> Corte cost., sent. 348 del 2007, cit.

nale, è necessario che esse risultino sempre e comunque “conformi a Costituzione”, complessivamente riguardata. La particolare natura degli Accordi del 1984 “fa sì che lo scrutinio di costituzionalità” sulle disposizioni ivi contenute “non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali, ma debba estendersi a *ogni profilo di contrasto tra le norme interposte e quelle costituzionali*”<sup>68</sup>. Ciò torna a dire che la copertura costituzionale delle discipline negoziate Stato-Chiesa si riduce a non far prevalere su queste discipline la legge ordinaria assolutamente unilaterale<sup>69</sup>. Assunto, questo, vieppiù efficace se utilizzato per spiegare la forza normativa della legge n. 222 del 1985 che, come è stato affermato, può essere considerata “una legge ordinaria sotto ogni aspetto, sebbene ascrivibile alla categoria (in senso ampio) delle leggi di attuazione di accordi, cui presiede il canone generale dell’esecuzione di buonafede e di leale collaborazione, rimesso al bilanciamento del generale obbligo di rispettare e assolvere gli obblighi internazionali (art. 117 cost.) e della specifica garanzia di preservare la sovranità dello Stato nel suo ordine proprio nei confronti della Chiesa (art. 7, 1° co., cost.)”<sup>70</sup>.

L’equiparazione fra le norme CEDU e quelle bilateralmente determinate dallo Stato e dalla Chiesa cattolica consente così di risolvere l’insostenibile anomalia cui potrebbe dar luogo la pretesa superiorità gerarchica degli Accordi del 1984 alle “ordinarie” norme costituzionali. Se fosse accettata una tale supremazia, in caso di contrasto fra obblighi derivanti dalla CEDU e obblighi determinati dalle suddette discipline negoziate, queste ultime dovrebbero necessariamente prevalere. A quel punto ci troveremmo innanzi a risultati alquanto paradossali, che esporrebbero l’Italia al rischio di non potersi conformare al sistema convenzionale e, conseguentemente, al relativo apparato di “tutela dei diritti fondamentali”<sup>71</sup>. Perlomeno non lo potrebbe

<sup>68</sup> Corte cost., sent. 348 del 2007, cit. (corsivo mio).

<sup>69</sup> NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, cit., p. 166. Va detto che nelle suddette sentenze della Corte cost. (nn. 348 e 349 del 2007) si afferma che la natura delle norme CEDU è diversa “sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie”. Ma, come afferma l’Autore ora citato, “l’affermazione non può trarre in inganno perché è evidentemente tributaria della precedente giurisprudenza della Corte, ivi citata, che riguarda le norme, per dir così, vetero-concordatarie, mai la Consulta – come detto prima – essendosi espressa sulla natura di quelle neoconcordatarie” (p. 167).

<sup>70</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., pp. 370-171, lì dove si aggiunge che la “difficoltà nel riportare ordine è conseguenza” in questo ambito è in primo luogo ascrivibile all’“intento malcelato di mirare a (o di assecondare la volontà di) assicurare – occorrendo, anche a scapito della sovranità statale – la medesima “copertura costituzionale” offerta ai Patti lateranensi dal 2° comma dell’art. 7 cost., sul presupposto che essa assista anche le modificazioni apportate dalle parti all’originaria normativa pattizia del 1929”.

<sup>71</sup> Corte cost., sent. n. 348 e n. 349 del 2007, cit.

fare per via unilaterale: se si parte dal presupposto della superiorità gerarchica della disciplina di derivazione bilaterale Stato-Chiesa, per conformare questa disciplina al sistema della CEDU lo Stato italiano dovrebbe volta per volta stipulare nuovi accordi con la Santa Sede.

D'altronde, la suddetta equiparazione risponde a una esigenza di coerenza normativa dell'ordinamento italiano, indipendentemente dalle norme sovrastatali: se accettassimo la resistenza delle discipline negoziate alle norme costituzionali ordinarie, dovremmo ammettere "che l'art. 7, secondo comma, ha dato un mandato in bianco al legislatore ordinario per introdurre qualunque, imprevedibile, deroga alla Costituzione, purché con il consenso della Santa Sede"<sup>72</sup>.

6. *Il meccanismo dell'otto per mille e il limite delle leggi tributarie ex art. 75 (comma 2) Cost.*

Quanto precede fornisce, se non una risposta univoca a tutte le problematiche sollevate dalla richiesta di referendum (ciò che esula dalle finalità del presente lavoro), quantomeno la possibilità di evidenziare gli aspetti giuridicamente rilevanti sottostanti alla disposizione di cui all'art. 47 (comma 3, secondo periodo) della legge n. 222 del 1985, oggetto di quella richiesta. Rispetto ad essa non sembra, ad ogni modo, poter essere avanzato il limite delle leggi tributarie di cui all'art. 75 (comma 2) Cost. Questo limite prende in considerazione le leggi che prevedono o disciplinano imposizioni tributarie, non anche i criteri e le modalità di destinazione delle somme riscosse dallo Stato, come quelle che gli Uffici calcolano mediante il citato meccanismo dell'otto per mille dell'IRPEF in relazione alle scelte non espresse.

In più di una occasione la Consulta ha tuttavia ribadito che con la dizione "leggi tributarie" di cui all'art. 75 (comma 2) Cost. il Costituente abbia voluto far riferimento a tutte quelle disposizioni disciplinanti "il rapporto tributario nel suo insieme". In essa rientrano, pertanto, "sia le norme che riguardano il momento costitutivo dell'imposizione sia quelle che disciplinano gli aspetti dinamici del rapporto, e cioè il suo svolgimento nell'accertamento e nell'applicazione del tributo con la riscossione dello stesso"<sup>73</sup>. Ma,

---

<sup>72</sup> Come già sottolineò FRANCESCO ONIDA, *Intervento* nel vol., *La revisione del Concordato alla prova Convegno nazionale sulla revisione del Concordato, Bologna, 3-5 febbraio 1977*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 289. Sul punto si veda anche CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 359 ss., specialmente p. 368.

<sup>73</sup> Corte cost., sent. 5 febbraio 2000, n. 51. Si vedano anche Corte cost., sent. 11-12 gennaio 1995,

quand'anche in presenza di questi fluidi e certamente più malleabili confini definitori<sup>74</sup>, il limite della legge tributaria non pare poter essere attribuito alla richiesta referendaria in esame. Essa, infatti, interessa i metodi di ripartizione di quote di derivazione statale certe sia con riferimento all'*an* sia per quanto riguarda il *quantum* percentuale, e incerte solo rispetto alla determinazione della somma di denaro in termini assoluti da destinare a uno dei soggetti abilitati<sup>75</sup>. Insomma, la disciplina di cui all'art. 47 della legge n. 222 del 1985 mostra chiaramente come non ci si trovi di fronte a una tassa<sup>76</sup>: lo Stato non preleva più soldi dai contribuenti, i quali sono chiamati solamente

---

nn. 2 e 11; Corte cost., sent. 18 gennaio-2 febbraio 1990, n. 63; Corte cost., ord. 10-19 marzo 1993, n. 108. Per quanto riguarda l'Assemblea costituente, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, Seduta 22 gennaio 1947, in Camera dei Deputati, Atti dell'Assemblea costituente, Roma, 1971, pp. 855-857. Interessante notare che, nel caso Spampinato c. Italia (in *Il Fisco*, 2007, n. 23, fasc. n. 1, p. 3453) la Corte CEDU dichiara irricevibile il ricorso presentato da un contribuente italiano che, tra l'altro, lamentava, di essere stato obbligato a manifestare le proprie convinzioni religiose al momento della dichiarazione dei redditi, in violazione degli artt. 9 e 14 CEDU nonché in violazione dell'obbligo di neutralità imposto alle autorità statali dal principio di laicità, il corollario del quale sarebbe il divieto di finanziamenti delle confessioni religiose. Al contrario, la Corte di Strasburgo osserva come la legge censurata non preveda nessuna imposizione aggiuntiva rispetto alle imposte ordinarie sul reddito, ma solamente un meccanismo di destinazione di una specifica percentuale delle somme riscosse a tale titolo, che rientra nel margine di apprezzamento riconosciuto dalla CEDU agli Stati membri. Sul punto BARBARA RANDAZZO, *Diversi ed eguali: le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 383, nota 84; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 347-348, nota 2. Va anche ricordata la decisione della Corte CEDU del 14 giugno 2001, *Alujer Fernandez and Caballero v. Spain*, n. 5372 del 99, riguardante la disciplina spagnola del finanziamento pubblico delle confessioni – che, per ciò che concerne l'otto per mille, è totalmente sovrapponibile a quella italiana –, rispetto alla quale i ricorrenti lamentavano una violazione degli artt. 9 e 14 CEDU. Anche in questo caso, la Corte di Strasburgo ribadiva che, “regard being had to the margin of appreciation left to Contracting States, particularly as regards the building the fragile relations that exist between the State and religions, it cannot be considered as amounting to discriminatory interference with the applicants' right to freedom of religion. Indeed, such a margin of appreciation is all the more warranted in that there is no common European standard governing the financing of churches or religions, such questions being closely related to the history and traditions of each country”. Sul sistema di finanziamento delle confessioni in Spagna: ANTONIO GIUSEPPE MARIA CHIZZONITI, *Il finanziamento delle confessioni religiose in Spagna: la riforma della asignación tributaria del 2006*, in *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 2007, n. 1, pp. 49-79.

<sup>74</sup> Sui problemi interpretativi connessi alla mancanza di una definizione di tributo e alla presenza di numerose disposizioni che tuttavia rinviano alla nozione di tributo, fra gli altri, si veda GUGLIELMO FRANSONI, *La nozione di tributo nella giurisprudenza della Corte costituzionale* nel vol., *Diritto tributario e Corte costituzionale*, a cura di LEONARDO PERRONE, CLAUDIO BERLIERI, ESI, Napoli, 2006, pp. 123-136; ANTONIO VIOTTO, voce *Tributo*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione commerciale*, XVI, 1999, pp. 221 ss., spec. pp. 224-226.

<sup>75</sup> GIUSEPPE VEGAS, *Note marginali in materia di utilizzo della quota dell'otto per mille di competenza dello Stato*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1991, I, pp. 463-473, e specialmente p. 465.

<sup>76</sup> Sul rapporto che intercorre fra la nozione di legge tributaria e l'art. 75 Cost. per tutti si veda ANDREA FEDELE, *La nozione di tributo e l'art. 75 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1995, n. 1, p. 23 ss.; AGATINO CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 187 ss.

a esprimere una preferenza circa la destinazione di somme che, quand'anche nessuno apponga la firma sulle dichiarazioni IRPEF, sono già introitate<sup>77</sup>.

D'altra parte, con la sua firma il contribuente si limita a indicare uno dei soggetti abilitati, risultando rescisso ogni legame tra questo (il beneficiario) e il sacrificio patrimoniale di cui si fa carico quello (il contribuente). Per tale motivo, il sistema dell'otto per mille non può essere considerato come un autofinanziamento delle Chiese<sup>78</sup>, né come un finanziamento autonomo e diretto da parte del singolo cittadino-fedele-contribuente nei confronti delle confessioni, così come è previsto in Germania<sup>79</sup>. La caratteristica saliente del meccanismo italiano sta in effetti proprio in questo: oltre ad aver svincolato il calcolo della quota dal reddito personale del firmatario (colui che firma non dispone dell'otto per mille del proprio IRPEF, ma la sua scelta agisce sulla destinazione dell'otto per mille dell'IRPEF di tutti i contribuenti; questa soluzione implica difatti la parità di "peso" di ciascuna firma, indipendentemente dal reddito personale dichiarato<sup>80</sup>), l'art. 47 della legge n. 222 del 1985 tende a neutralizzare la (non) scelta dei non firmatari. Gli Uffici procedono a liquidare le somme da ripartire fra lo Stato, la Chiesa cattolica e le altre confessioni<sup>81</sup> assumendo come parametro non il numero di tutti i contribuenti, ma il numero di chi ha apposto la propria firma in sede di dichiarazione dei redditi. In breve, l'utilizzazione delle quote di coloro che non si sono pronunciati avviene secondo il calcolo matematico basato sul numero di chi ha espresso una preferenza<sup>82</sup>.

Ne deriva un meccanismo simile ai sistemi elettorali, per cui la ripartizione dei seggi è determinata proporzionalmente ai voti espressi, senza tener

---

<sup>77</sup> Inesatto, quindi, paragonare questo sistema di finanziamento alla *Kirchensteuer* tedesca che, infatti, si concreta in una vera e propria tassa pagata da quei contribuenti che si dichiarano appartenenti ad una confessione religiosa: in questo caso lo Stato trasmette le somme così ricevute alla confessione indicata. Sul punto GIUSEPPE VEGAS, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, n. 1, p. 190.

<sup>78</sup> Che l'otto per mille non sia ascrivibile alle forme di "autofinanziamento" lo rilevò già GIUSEPPE VEGAS, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Cedam, Padova, 1990, p. 88 e p. 107 ss.

<sup>79</sup> Per una comparazione tra i differenti modelli di finanziamento tributario delle confessioni ROMENO ASTORRI, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose. Profili comparatistici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, n. 1, pp. 3-25, e la bibliografia *ivi* pure riportata.

<sup>80</sup> LUIGI MISTÒ, *Il sostegno economico alla Chiesa cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, n. 1, p. 22.

<sup>81</sup> *Supra*, nota 2.

<sup>82</sup> Come spiegò bene CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., pp. 266-267.



conto di chi non ha votato<sup>83</sup>. Né più e ne meno che un “referendum”<sup>84</sup> il quale, non prevedendo nessun *quorum*, produce comunque effetti, indipendentemente dal tasso di partecipazione dei contribuenti. Anzi, il “peso” effettivo di una firma è inversamente proporzionato al numero di chi decide di esprimere una scelta: quanto più alto è questo, tanto meno incisiva sarà l’influenza esercitata dalla singola preferenza sul calcolo delle quote a favore dei soggetti abilitati. Ciò che la richiesta di referendum – quello vero di cui all’art. 75 Cost. – si prefigge di abrogare.

Tuttavia, l’iniziativa referendaria rileva in questa sede non per gli obiettivi che l’hanno alimentata, ma perché capace di focalizzare l’analisi su importanti profili giuridici e di politica ecclesiastica connessi, in particolare, con il peculiare sistema di finanziamento pubblico derivante dall’otto per mille dell’IRPEF.

### 7. *L’otto per mille e i principi costituzionali in materia di contribuzione fiscale e spesa pubblica*

Sul piano strettamente giuridico, i problemi originati da questo meccanismo si incentrano innanzitutto sui principî di democraticità e di capacità contributiva nell’allocazione delle risorse statali. Sotto quest’aspetto, alcuni ritengono invero che con l’otto per mille prenda corpo un fenomeno di “illusione democratica”<sup>85</sup>: posto innanzi alla sua dichiarazione dei redditi, il contribuente ha nella maggior parte dei casi l’impressione di poter deflettere una parte delle proprie tasse a favore di uno dei soggetti abilitati. Il meccanismo gli lascia in altre parole intendere che è in grado di decidere direttamente della destinazione dell’otto per mille del suo reddito, quando, invece, la sua scelta incide solamente per via nominale e non proporzionalmente alla capacità contributiva. Con lo strumento dell’otto per mille non si ha una “contribuzione proporzionale al reddito di ciascuno”<sup>86</sup>: non si compie un’addizione di valori monetari desunti dalle singole dichiarazioni dei redditi, ma una proporzione tra dichiarazioni di volontà di un certo numero di persone.

---

<sup>83</sup> ATTILIO NICORA, *Intervento* nel vol., *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici. Atti del Convegno di studi*, Sassari, 5-7 ottobre 1989, Vita & Pensiero, Milano, 1993, p. 220.

<sup>84</sup> GIUSEPPE VEGAS, *L’otto per mille a vent’anni dalla revisione del Concordato lateranense*, cit., p. 189.

<sup>85</sup> ANDREA GUAZZAROTTI, *L’accesso al “mercato religioso” in Italia. Note critiche sul finanziamento delle confessioni religiose*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1997, I, p. 128.

<sup>86</sup> CARLO CARDIA, voce *Stato e confessioni religiose (Il regime finanziario)*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1993, XXX, p. 2.

Inoltre, con il sistema di cui all'art. 47 (comma 3, secondo periodo) della legge n. 222 del 1985, i firmatarî – quasi mai la maggioranza dei contribuenti – influiscono, seppur nominalmente, sulla volontà dei non firmatari. Ed è così che spesso una minoranza (ad esempio, il 37% del totale dei contribuenti) decide non solo per la maggioranza, ma anche e soprattutto per la maggior parte (ben sopra l'80%) dell'otto per mille dell'IRPEF complessivamente considerato.

Quantunque improntata alla consensuale partecipazione dei contribuenti, la disciplina delle scelte inespresse finisce in tal modo per produrre contrasti con il principio di volontarietà, presupposto costituzionale della normativa tributaria in Italia: “il non aver manifestato la propria scelta comporta, a prescindere dalle motivazioni, rifiuto del nuovo sistema o volontà di non parteciparvi. Sotto il profilo oggettivo, le somme computabili in base alle scelte non espresse dovrebbero essere considerate denaro pubblico a tutti gli effetti, e conseguentemente riassorbite nel bilancio dello Stato o al più, con qualche perplessità, computate tra quelle destinate a scopi sociali a diretta gestione statale”<sup>87</sup>. Questo è appunto l'obiettivo espressamente dichiarato dal comitato promotore con la richiesta referendaria in esame.

Il sistema di finanziamento di cui all'art. 47 della legge n. 222 del 1985 sembra discostarsi dai principî ispiratori in materia di contribuzione fiscale e di spesa pubblica, così come enucleati nelle disposizioni costituzionali, a cominciare da quella derivante dal combinato disposto dagli artt. 3 e 53 Cost. Da un lato, venendo meno il nesso fra capacità contributiva ed entità dell'apporto personale alle esigenze comuni, questo meccanismo dà corpo a una sorta di “solidarietà coatta”<sup>88</sup>, assai ardua da giustificare sulla base del principio di eguaglianza. Dall'altro, l'allocazione di questa quota della spesa pubblica è subordinata alla volontà di una parte dei contribuenti, quelli che hanno espresso la scelta, con l'esclusione di tutti gli altri.

Al contrario, l'art. 53 Cost. dispone che *tutti* concorrano “alle spese pubbliche” così come deciso dal Parlamento. Ciò significa che, per un verso, il contribuente *deve* (è obbligato a) concorrere alle spese pubbliche ma, per l'altro, egli *può* (ha la facoltà di) decidere liberamente se partecipare o meno al sistema di ripartizione dell'otto per mille. Per tale ragione la volontà di non apporre la firma sulla dichiarazione dei redditi – ovvero sia la volontà di non partecipare al meccanismo dell'otto per mille – deve essere trattata con

---

<sup>87</sup> CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 267.

<sup>88</sup> Cfr. GIUSEPPE VEGAS, *Il finanziamento statale delle confessioni religiose: motivazioni economiche*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1992, II, p. 353.

la stessa dignità costituzionale di quella orientata ad esprimere chiaramente una preferenza.

A tutto ciò si aggiunga che l'elargizione della quota parte dell'otto per mille dell'IRPEF avviene nei confronti di determinate formazioni sociali, e quindi verso dati bisogni socialmente rilevanti, con un meccanismo i cui effetti reali sfuggono a molti contribuenti. Non va invero sottovalutato il *deficit* d'informazione che coinvolge tanti cittadini rispetto, fra l'altro, a un sistema non sempre di facile comprensione<sup>89</sup>. Lo testimoniano i molteplici richiami effettuati nei progetti di legge che, sin dall'entrata in vigore del meccanismo in questione, sono stati presentati in Parlamento. Basti dire dell'art. 3 della Proposta Simeone (n. 2232) riguardante *Norme in materia di finanziamento delle confessioni religiose*, presentata alla Camera dei Deputati il 17 novembre 1996: qui si afferma<sup>90</sup> che “qualsiasi forma di comunicazione pubblicitaria concernente la destinazione della quota dell'8 per mille del gettito IRPEF in favore di gestioni confessionali deve *porre nella dovuta evidenza* la seguente dicitura: ‘In caso di scelte non espresse, la corrispondente quota dell'8 per mille è comunque ripartita tra gestione statale e gestione cattolica, in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti’”. Lo stesso si dica della più recente Proposta di legge Palagiano e altri (n. 4681) dell'11 ottobre 2011, nella quale si arriva a prospettare – per via pattizia e, laddove ciò non fosse possibile, con legge costituzionale<sup>91</sup> – “di ricondurre gli importi assegnati alle confessioni religiose in base alle scelte espresse dei contribuenti a una ripartizione conforme alla reale volontà dei medesimi”: si vuole con questo realizzare “un risparmio strutturale per lo Stato”, destinando poi la quota relativa alle scelte non espresse “alla riduzione del debito pubblico”<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> VALERIO ONIDA, *La ricognizione dei principi costituzionali in materia di religione* nel vol., *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura VALERIO TOZZI, Edisu, Salerno, 1993, lo definisce un sistema “barocco” (p. 52).

<sup>90</sup> In *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, n. 2, pp. 519-520 (corsivo nostro).

<sup>91</sup> Su cui si veda *supra*, par. 4 e 5.

<sup>92</sup> Camera dei Deputati, *Relazione alla Proposta di legge costituzionale n. 4681 d'iniziativa dei Deputati Palagiano, Di Pietro, Donadi, Cambursano, Evangelisti, Aniello Formisano, Messina, Mura, Leoluca Orlando, Piffari, Zazzera, Disposizioni in materia di destinazione della quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche all'ammortamento del debito pubblico nel caso di mancata espressione della scelta da parte del contribuente*, XVI Legislatura, 11 ottobre 2001

## 8. *Brevi note comparative fra otto per mille e cinque per mille*

I rilievi mossi nei confronti del meccanismo di cui all'art. 47 (comma 3, secondo periodo) della legge n. 222 del 1985 sembrano peraltro essere corroborati dal raffronto con l'altro sistema di ripartizione della quota parte dell'IRPEF. Si tratta del cinque per mille che, introdotto dall'art. 1 (commi 337-340) della legge finanziaria 2006<sup>93</sup> a titolo sperimentale, è stato poi mantenuto per gli esercizi finanziari successivi<sup>94</sup>, anche in considerazione del successo ottenuto presso la platea dei contribuenti.

Con lo strumento del cinque per mille i cittadini hanno invero la possibilità di effettuare una scelta tenendo conto di tre differenti effetti:

- possono apporre la firma in corrispondenza di una delle finalità generiche del cinque per mille, senza optare per un specifico destinatario: in questo caso la loro quota sarà distribuita in proporzione alle scelte espresse tra i soggetti che perseguono tale finalità;
- possono individuare direttamente il beneficiario tra quelli abilitati, indicandone il codice fiscale: in questo caso la loro quota si aggiungerà a quelle capitalizzate mediante il meccanismo di ripartizione di cui al punto precedente;
- possono decidere di non scegliere, non apponendo la firma: in questo caso il cinque per mille resta allo Stato, senza alcun vincolo specifico di destinazione.

Si può quindi notare che, analogamente all'otto per mille, il cinque per mille è uno strumento teso a favorire la consensuale partecipazione dei contribuenti nella destinazione di una parte delle risorse pubbliche. L'unica differenza di rilievo sta proprio nella ripartizione delle quote calcolate in base alle scelte non espresse: che, quanto al cinque per mille, restano nelle casse dello Stato<sup>95</sup>. Motivo per cui, in sede di analisi la disciplina del meccanismo di cui al cinque per mille può ben essere utilizzata per testare l'impatto normativo-innovativo provocato dall'abrogazione della disposizione di cui all'art. 47 (comma 3, secondo periodo) della legge n. 222 del

---

<sup>93</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

<sup>94</sup> In relazione all'esercizio finanziario 2012, e in particolare ai redditi 2011, il riferimento normativo è la legge di stabilità 2012 (12 novembre 2011, n. 183). Sul punto MAURO VANTAGGIO, *Prove di allocazione del gettito tributario a cura degli stessi contribuenti: la destinazione del "5 per mille"*, in *Dialoghi tributari*, 2006, n. 1, p. 609 ss.

<sup>95</sup> GIUSEPPE RIVETTI, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici: profili di specialità tra attività no profit o for profit*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 185.

1985, come prospettato dal quesito referendario.

Mediante una comparazione fra i due strumenti, si scopre così che il meccanismo del cinque per mille appare più rispettoso dei principî di proporzionalità, di volontarietà e, soprattutto, di eguaglianza: principî che, come si osservava in precedenza, hanno ispirato la disciplina costituzionale in materia di contribuzione fiscale<sup>96</sup>. Secondo una parte della dottrina, a differenza di quello introdotto nel 2006, con il meccanismo di cui alla legge n. 222 del 1985 (art. 47, comma 3, secondo periodo) vengono difatti coinvolti nel sistema di finanziamento delle confessioni cittadini “che, sia pure tacitamente, hanno dato una indicazione di significato diverso”<sup>97</sup>. In questo modo risulta non solo “violata l’esigenza di eguaglianza nella libertà (art. 8, comma 1, Cost.) in quanto punto di riferimento soggettivo di interventi finanziari”, ma anche “tradito lo spirito del meccanismo” stesso<sup>98</sup>. Sotto questo profilo, il cinque per mille sembra invero schiudere “interessanti prospettive di riforma e sembra possedere la forza di eliminare le incongruenze della disciplina vigente permettendo al contempo di recuperare quelle intuizioni che avevano condotto alla scelta di imperniare il sistema di finanziamento sul meccanismo della destinazione da parte del cittadino di una quota delle imposte”<sup>99</sup>, senza per questo violare il principio pluralista.

Tanto più che nel caso del cinque per mille i soggetti destinatari sono ammessi alla ripartizione in base a semplici requisiti stabiliti per legge, mentre lo stesso non si può affermare in relazione all’otto per mille<sup>100</sup>: l’accesso alla ripartizione delle quote derivanti dal cinque per mille non è subordinato agli esiti della bilaterale negoziazione Stato-confessioni, come invece avviene nel caso dell’otto per mille<sup>101</sup>. Questo è attestato peraltro dal fatto che nel 2013

---

<sup>96</sup> GIANFRANCO GAFFURRI, *Il senso della capacità contributiva* nel vol., *Diritto tributario e Corte costituzionale*, cit., pp. 25 ss., spec. p. 27.

<sup>97</sup> RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 279.

<sup>98</sup> ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 10<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2005, p. 278.

<sup>99</sup> NICOLA FIGORITA, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni* nel vol., *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di SARA DOMIANELLO, il Mulino, Bologna, 2012, p. 84.

<sup>100</sup> Sul punto si vedano le Circolari dell’Agenzia delle Entrate n. 10/E del 20 marzo 2012 e n. 6/E del 21 marzo 2013.

<sup>101</sup> Sul contrasto del meccanismo dell’otto per mille con il principio dell’eguale libertà religiosa e del pluralismo confessionale GIUSEPPE RIVETTI, *Le esigenze strumentali delle organizzazioni religiose nei recenti progetti di legge sulla libertà religiosa* nel vol., *Proposta di legge sulla libertà religiosa*, a cura di VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 191.

i potenziali beneficiari del cinque per mille (enti di volontariato, enti della ricerca scientifica e dell'università, enti della ricerca sanitaria, associazioni sportive e dilettantistiche) ammontano a circa 30.000 soggetti, fra i quali si annoverano anche molte associazioni e enti religiosamente connotati<sup>102</sup>. Ciò che segna ulteriormente la distanza fra lo strumento del cinque per mille e quello dell'otto per mille che, siccome incanalato negli argini delle discipline negoziate, è ancor oggi fruibile da un ristretto numero di formazioni sociali<sup>103</sup>.

### *9. Conclusioni. Il "diritto comune" dell'otto per mille e l'eguale libertà delle confessioni*

Quanto precede dimostra che il sostegno pubblico al fenomeno religioso è stato incentivato oltre ogni aspettativa. Assieme alle agevolazioni fiscali, esso è considerato come uno dei più efficaci mezzi di intervento dello Stato sociale in favore di beni meritevoli di tutela<sup>104</sup>. Questa tendenza, tuttavia, non è sempre coerente con alcuni principi costituzionalmente dichiarati. A dimostrarlo è proprio il sistema dell'otto per mille che, vincolato agli esiti della bilaterale negoziazione Stato-confessioni, si è spesso tradotto in connotazioni singolari o privilegiate<sup>105</sup>. Connotazioni che, come tali, producono non pochi problemi in relazione al principio di uguaglianza che, a sua volta, implica il rispetto delle differenze, comprese quelle religiosamente determinate<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Sul punto MARIAGRAZIA TIRABASSI, *op. cit.*, pp. 513 ss.

<sup>103</sup> E forse non è un caso se nel testo base delle proposte di legge sulla libertà religiosa, elaborato nella XV legislatura in sede di I Commissione Affari Costituzionali della Camera (Proposta Boato n. 36 del 28 aprile 2006; Proposta Spini e altri n. 134 del 28 aprile 2006) e ripresentato nella XVI Legislatura (Proposta Zaccaria e altri n. 448 del 29 aprile 2008), ai fini della destinazione del cinque per mille, compare una norma relativa all'istituzione del Registro delle confessioni religiose (di cui il medesimo progetto propone l'istituzione), in cui si effettua una comparazione fra le confessioni religiose, le fondazioni e le associazioni con finalità di religione o di culto: ai fini del cinque per mille tutte vengono definite come organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460. Secondo queste proposte, assieme alla deducibilità delle erogazioni liberali, il cinque per mille dovrebbe diventare lo strumento generale di finanziamento delle confessioni religiose in quanto tali, e non solo quando si configurano come "onlus parziali". Per accedervi, infatti, basterebbe il possesso dei requisiti richiesti per l'iscrizione al suddetto Registro.

<sup>104</sup> VALERIO TOZZI, voce *Regime tributario del fenomeno religioso*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, sezione commerciale*, Utet, Torino, 1996, XII, p. 253; NICOLA FIORITA, *Prime riflessioni sulla politica ecclesiastica degli ultimi anni: enti ecclesiastici e agevolazioni fiscali*, in *Diritto pubblico*, 2006, n. 2, pp. 441-466, e specialmente pp. 463-465.

<sup>105</sup> SALVATORE BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 455.

<sup>106</sup> Corte cost. sent. 27 aprile 1993, n. 195. Sul punto per tutti GIOVANNI DI COSIMO, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza e eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 2165-2181.

Ciò risalta con maggiore evidenza non tanto, o non soltanto, con riferimento alle somme legittimamente ricevute dalla Chiesa cattolica, quanto nell'inclinazione livellatrice assunta con gli anni dal processo di attuazione del dispositivo di cui all'art. 8 (comma 3) Cost. L'art. 47 della legge n. 222 del 1985 si è spesso tramutato in una sorta di seducente richiamo<sup>107</sup>, amplificato dalla possibilità di accedere “ai *ticket* della sub-negoziante con lo Stato” usufruendo, fra gli altri, di “risorse economico-finanziarie di natura pubblica”, su cui signoreggia proprio l’“8 per mille dell'IRPEF”<sup>108</sup>. Al punto che l'opzione separatista, propugnata in sede di negoziati da alcune confessioni (ad esempio, i valdesi e i battisti), con il loro rifiuto di contributi “statali in ragione del principio secondo cui è compito esclusivo dei fedeli quello di sostenere la vita della confessione, non sembra più praticabile”<sup>109</sup>.

Di più: l'otto per mille palesa un fenomeno normativo auto-riproduttivo, che si nutre e rafforza mediante gli elementi da esso stesso generati. Questo perché la capacità attrattiva del meccanismo si afferma in modo proporzionale alla consapevolezza dei suoi benefici: quanto più si diffonde la cognizione dei vantaggi elargiti da questo sistema, tanto più aumenta il “fascino” che la disciplina della legge n. 222 del 1985 (art. 47) esercita sulle confessioni di minoranza non ancora provviste di intesa.

Sul punto va sottolineato che la richiesta di referendum in esame, anche se approvata dal corpo elettorale, darebbe luogo ad una normativa di risulta che, pur depurata dalla disciplina delle scelte inesprese, continuerebbe a sortire effetti penalizzanti per tutte le confessioni senza intesa. La lesione del principio pluralista che scaturisce dal sistema dell'otto per mille richiama infatti “quella che può essere riscontrata in tanti altri ambiti, essendo direttamente connessa alla più generale questione delle intese” (una questione determinata dal fatto che la “selezione dei soggetti ammessi o esclusi” dal sistema delle intese segue sovente “motivazioni del tutto discrezionali e, come tali, inevitabilmente discriminatorie”). Vi è, però, in più la circostanza per

---

Si veda anche Corte cost., sent. 8-16 luglio 2002, n. 346, lì dove si afferma che “intese di cui all'art. 8, terzo comma ... non sono e non possono essere una condizione per usufruire norme di favore riguardanti le confessioni religiose”.

<sup>107</sup> NICOLA FIORITA, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, cit., per il quale il meccanismo dell'otto per mille “seduce i soggetti confessionali per quella stessa eccessiva e selettiva “generosità” che ne determina l'irragionevolezza e il contrasto con il principio pluralista” (p. 80). Sul punto si veda anche ANGELO LICASTRO, voce *Sostentamento dei ministri di culto. Postilla di aggiornamento*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 2000, VIII, p. 2.

<sup>108</sup> MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Diritto e Religioni*, 2009, n. 1, p. 429.

<sup>109</sup> NICOLA FIORITA, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, cit., p. 81.

cui “nessun altro profilo quanto quello economico appare *ictu oculi*, sganciato da ragioni peculiari e identitarie”<sup>110</sup>.

Attraverso l'istituto delle intese di cui all'art. 8 (comma 3) Cost. e, più in generale, delle discipline negoziate Stato-confessioni, il meccanismo dell'otto per mille contribuisce in altre parole all'affermazione di un pluralismo confessionale imperfetto<sup>111</sup>, alimentando una corsa alla bilateralità pattizia<sup>112</sup>, viepiù stimolata dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.), in cui le formazioni religiose giocano, fra l'altro, un ruolo di primaria assoluta importanza<sup>113</sup>. Da qui l'impressione che la concreta applicazione della disciplina di cui all'art. 47 della legge n. 222 del 1985 determini non solo (e a volte non tanto) l'estensione delle garanzie costituzionali, ma anche (e a volte soprattutto) l'affermazione di *status* privilegiati, ritagliati sui desiderata di un ristretto numero di confessioni e non altre.

Lo comprova l'atteggiamento tenuto da alcuni gruppi confessionali durante le negoziazioni con i rappresentanti dello Stato per la stipulazione di una intesa. Pur di superare le restrittive disposizioni della legislazione sui

---

<sup>110</sup> *Ivi*, p. 78.

<sup>111</sup> Un pluralismo imperfetto che si afferma mediante una “suddivisione delle Chiese e religioni per fasce di decrescente importanza: 1. la Chiesa cattolica, garantita dal Concordato; 2. le Chiese titolari di intesa, di fatto ammesse a molti dei privilegi che vengono via via riconosciuti alla Chiesa cattolica; 3. le Chiese e le religioni ancora sottoposte alla legislazione fascista del '29-'30, a loro volta suddivise in due categorie: a. confessioni riconosciute sulla base e con i limiti di quella legislazione; b. confessioni non ancora riconosciute”; GIORGIO BOUCHARD, *Concordato e intese, ovvero un pluralismo imperfetto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, n. 1, pp. 70-71. Sul punto si veda anche GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *La prospettiva pattizia* nel vol., *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di VITTORIO PARLATO, GIOVANNI BATTISTA VARNIER, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 1 ss., spec. pp. 8-13; SALVATORE BORDONALI, *Verifica e revisione delle intese* nel vol., *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., pp. 130 ss., spec. pp. 132-136.

<sup>112</sup> Un rischio che anni or sono aveva paventato una parte della dottrina. Si vedano per tutti ENRICO VITALI, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, n. 1, p. 94; SILVIO FERRARI, *Pagine introduttive: appunti su riforma incompiuta*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1993, I, pp. 3 ss.; FRANCESCO ONIDA, *Appunti per una riflessione in tema di attuazione del quadro costituzionale in materia religiosa (a proposito di libertà ed eguaglianza)*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1990, I, pp. 423 ss.; VALERIO TOZZI, *I gruppi religiosi e i rapporti con lo Stato*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1994, I, pp. 223 ss.

<sup>113</sup> Incentivando l'adozione di provvedimenti legislativi (regionali e statali) a favore delle formazioni sociali religiosamente connotate, il principio di sussidiarietà ha in effetti reso ancor più appetibile la categoria di confessione con intesa. Basti menzionare la legge 1 agosto 2003 (n. 206) con la quale, in conformità alla legislazione “quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” e alle disposizioni “per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”, “lo Stato riconosce e incentiva la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mediante le attività di oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, nonché dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione” [ art. 1, c. 1 (corsivo mio)].



culti ammessi<sup>114</sup> e accedere ai benefici delle discipline negoziate, incluso l'otto per mille, questi gruppi sono spesso disposti a rinunciare agli aspetti peculiari di carattere identitario che li riguardano, proprio perché essi incontrano maggiori ostacoli durante la negoziazione, vale a dire quegli stessi aspetti che le disposizioni dell'intesa avrebbero invece dovuto esaltare e onorare. Ed è così che, soprattutto in materia di finanziamento pubblico delle confessioni, le nuove discipline di derivazione bilaterale si limitano sovente a ricalcare il contenuto di quelle precedentemente stipulate, facendo tutte riferimento alla normativa bilateralmente determinata mediante gli accordi fra Stato e Chiesa cattolica nel biennio 1984-1985.

Sul piano del sistema delle fonti normative, il metodo-disegno pattizio serve in questo modo non tanto a tutelare le specificità dei singoli gruppi interessati, quanto a estendere una disciplina para-comune. O meglio, un diritto comune a tutte le intese<sup>115</sup> che, per ovvi motivi, non è diventato generale<sup>116</sup> e mai lo diventerà. Tale diritto non è valevole per la generalità dei casi<sup>117</sup>. Non è cioè applicabile alle confessioni che, prive di accordi, sono escluse dalla ripartizione dell'otto per mille dell'IRPEF. Considerata l'impossibilità di estenderne i benefici alle confessioni senza intesa – possibilità preclusa dall'assenza di una legge comune “volta ad agevolare l'esercizio del diritto di libertà religiosa”<sup>118</sup>, tale da promuovere una forma di pluralismo inclu-

<sup>114</sup> Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e Regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289.

<sup>115</sup> L'espressione “diritto comune delle intese” [conciata in particolare da NICOLA COLAIANNI, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2001, Agg. V, p. 7096; nonché ID., *A vent'anni della prima intesa. Un'analisi economica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, n. 1., p. 238] è poi invalsa nell'uso della dottrina (vedi ad es. BARBARA RANDAZZO, *Diversi ed eguali: le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., pp. 397-424).

<sup>116</sup> Ovvero un diritto che, in quanto generale, ha “ad oggetto classi di situazioni possibili e pertanto suscettibile di indefinita applicazione”; VEZIO CRISAFULLI, voce *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, p. 948. Sul punto si veda anche ID., *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, CEDAM, Padova, 1970, cap. 1, *Le fonti normative*, 1970, pp. 21 ss.; FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1951, pp. 42 ss.; FRANCO MODUGNO, voce *Fonti del diritto, I) Diritto costituzionale*, cit., pp. 4 ss..

<sup>117</sup> NORBERTO BOBBIO, *Analogia*, in ID., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 12 ss.

<sup>118</sup> Come ebbe a rilevare la Corte cost. (sent. 27-31 maggio 1996, n. 178) in relazione proprio alla lesione del principio di eguale libertà delle confessioni derivante dall'esclusione di alcuni soggetti religiosi dal sistema dal sistema di finanziamento statale. Sul punto la Consulta rigetta tuttavia il ricorso sottoposto alla sua attenzione: “ove anche fosse rinvenibile ... una discriminazione in danno delle confessioni senza intesa, si dovrebbe comunque prendere atto che tale orientamento si è finora tradotto sempre e soltanto in specifiche discipline di attuazione di intese con singole confessioni, discipline similari ma nient'affatto sovrapponibili integralmente, sicché mancherebbe anche il modello univoco (sia quanto alle finalità, sia quanto alla natura dell'elargizione e al destinatario della stessa, sia quanto alla misura della deducibilità) che – in ipotesi con una pronuncia additiva quale è sostanzialmente quella richiesta dalla Commissione rimettente – possa estendersi ad ogni confessione senza intesa”.

dente –, siffatto diritto comune rischia così di contribuire all'affermazione di una disciplina esclusiva di alcuni culti, inverando un carattere abusivamente “*premiale* dei soggetti *forti* del pluralismo confessionale”<sup>119</sup>.

Con tutto quello che ciò può comportare in termini di diritto all'eguale libertà che, per questa via, rischia di tramutarsi in una libertà diseguale: in una esternalità negativa, in una disutilità diffusa. In breve, in una compressione dell'eguale libertà delle confessioni terze, sprovviste di accordi con lo Stato.

---

<sup>119</sup> NICOLA COLAIANNI, *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze?* vel vol., Giorgio Peyrot. *Il giurista delle minoranze religiose*, a cura di ITALO PONS, GIOVANNI BATTISTA VARNIER, Genova University Press, Genova, 2013, p. 27 (corsivo dell'Autore).