



diritto & religioni

Semestrale
Anno X - n. 2-2015
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

20



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno X - n. 2-2015
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

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

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 Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - 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.

Il sistema dell'otto per mille al vaglio della Corte dei Conti: prime valutazioni e spunti ricostruttivi

CARMELA ELEFANTE

1. *Premessa*

Non c'è praticamente settore della scienza giuridica – non solo pubblicistica¹ – che non sia chiamato a tenere conto delle rilevanti trasformazioni “di sistema”, che hanno mutato irreversibilmente, quale conseguenza dell'operare di fattori sociali ed economici di impatto universale (il riferimento, automatico, è al complesso fenomeno della c.d. globalizzazione²) lo scenario di riferimento, per ricalibrare il proprio approccio a temi considerati tradizionali e distintivi, primo fra tutti la sovranità statale e la connessa capacità della forma di Stato sociale di rispondere ai bisogni della collettività ovvero, in particolare, di riconoscere e soprattutto garantire i diritti costituzionali e costituzionali-sociali³.

Tra i molteplici fattori che più concretamente incidono in questo senso, trova una collocazione privilegiata la crisi di risorse economico-finanziarie dedicate⁴, che viene considerata, a tutta ragione, quale elemento tra i più

¹ Cfr., ad esempio, VINCENZO FERRARI, *Le metamorfosi delle funzioni e della struttura del diritto tra globalizzazioni e crisi economica*, nel volume a cura di RAFFAELE BIFULCO e ORLANDO ROSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2013; ANNA MOSCARINI, *Fonti dei privati e globalizzazione*, Luiss University Press, Roma, 2015.

² La letteratura al riguardo è vastissima. Ci si limita quindi a richiamare, a titolo esemplificativo, con particolare riferimento ai riflessi giuridici della globalizzazione, MARIA ROSARIA FERRARESE, *Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000; FRANCESCO GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005. Una più recente descrizione di questi riflessi, supportata da un'ampia bibliografia, è contenuta nello studio di LUDOVICA ZAMPINO, *Gunther Teubner e il costituzionalismo sociale. Diritto, globalizzazione, sistemi*, Giappichelli, Torino, 2012, in partt. pp. 9 ss.

³ GAETANO AZZARITI, *Il costituzionalismo può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2015; GIORGIO GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

⁴ Tra gli esempi più recenti, GIOVANNI PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni*

significativi attraverso i quali prende corpo quel “piano inclinato” che porta gli stessi diritti – così come il correlativo modello di *Welfare*, ormai definibile nei più ristretti termini della “sostenibilità”⁵ – a venire (ri)qualificati attraverso l’attributo di “finanziariamente condizionati”⁶.

Ciò vale naturalmente anche per gli studiosi della regolamentazione giuridica del fenomeno religioso, che in effetti non possono non aggiungere ai già risalenti rilievi sul poco conto nel quale il legislatore tiene la libertà religiosa⁷, le preoccupazioni legate alla mancanza di risorse da convogliare sulla dimensione positiva di quest’ultima.

In questo contesto, costituisce una contraddizione solo apparente il correlativo rafforzarsi delle relazioni economiche tra Stato e confessioni religiose⁸ – e cioè, in primo luogo, Chiesa Cattolica – che costituiscono anzi la lente privilegiata di osservazione attraverso la quale cogliere al meglio l’attuale portata dei principi di collaborazione/cooperazione e sussidiarietà e, attraverso di essi, del principio “supremo” di laicità⁹.

In effetti, come pure si è osservato, la necessità di collocare queste relazioni in un simile contesto di sofferenza e di provvedimenti conseguenti, induce quelle stesse Chiese a ripensare al proprio atteggiamento di tradizionale chiusura nei confronti delle esigenze di trasparenza nella gestione dei flussi economico-finanziari, soprattutto quando collegati strettamente alla finanza pubblica¹⁰.

costituzionali, Il Mulino, Bologna, I, 2014, pp. 29 ss.; GIACOMO D’AMICO, *La massima espansione delle libertà e l’effettività della tutela dei diritti*; GUIDO RIVOCCHETTI, *Diritti e debiti. Uguaglianza e sostenibilità dello stato costituzionale contemporaneo*, entrambi nel volume a cura di ANDREA PIN, *Il diritto e il dovere dell’eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, rispettivamente pp. 17 ss. e 77 ss.

⁵ L’attributo è anzi più ampiamente riferito alla democrazia: cfr. MARTA CARTABIA - ANDREA SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2010.

⁶ MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁷ Si veda, di recente, *il Rapporto Camaldoli. La libertà religiosa e la politica ecclesiastica in Italia: un modello ancora incompiuto*, che raccoglie gli esiti del Primo seminario di Studi della Redazione del numero 1 dei «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», svoltosi a Camaldoli il 24 e 25 maggio 2013 e dedicato al tema: *La libertà religiosa in Italia. Un modello ancora incompiuto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Il Mulino, Bologna, I, 2014.

⁸ Per una analisi del rapporto fra risorse pubbliche e Chiesa cattolica nei suoi diversi aspetti alla luce della recente giurisprudenza si rinvia a GIOVANNI DI COSIMO, *Risorse economiche pubbliche e Chiesa cattolica: due nodi al vaglio dei giudici*, in www.statoechiese.it, ottobre 2015.

⁹ MARIA CRISTINA FOLLIERO - ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 2. I principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013.

¹⁰ MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Aiuti finanziari pubblici alle confessioni religiose: Le forme dirette in* MARIA CRISTINA FOLLIERO - ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico*, op.cit., p.181.

In questo senso, la crisi economico-finanziaria se pur mantiene intatte tutte le proprie negatività in rapporto alla effettività di quei diritti può costituire utilissima occasione per ripensare concretamente a certe forme di utilizzo delle risorse pubbliche che risultano sempre meno razionali e sostenibili.

Lo dimostrano, tra le novità più recenti del panorama ecclesiasticistico italiano, le radicali censure – sinora riservate alla dottrina più sensibile¹¹ – che la Corte dei Conti¹² ha mosso nei confronti di un sistema che, nonostante queste critiche, è andato sempre più consolidandosi e rafforzandosi ovvero di quel sistema di finanziamento delle confessioni religiose noto attraverso la formula di “otto per mille”.

2. Il sistema dell'otto per mille al vaglio della Corte dei Conti: l'impianto generale dei rilievi critici

I rilievi che la Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato – muove al sistema di finanziamento diretto della Chiesa Cattolica, introdotto dalla legge n. 222 del 1985, sono densi ed articolati e coinvolgono plurimi profili di criticità.

Ad un primo tentativo di ricostruzione, esse appaiono investire, un duplice aspetto, rispettivamente riguardante la struttura normativa del meccanismo introdotto in via pattizia ed i suoi profili attuativi ed applicativi.

Nell'analizzare le modalità di gestione e di distribuzione dei fondi rispetto alle destinazioni di legge ed alle scelte dei contribuenti, i supremi magistrati contabili individuano cioè diversi “difetti”, riconducibili sia a distorsioni congenite del sistema legate ad una «debolezza della normativa», sia a storture di natura applicativa.

¹¹ Cfr., a mero titolo esemplificativo, MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Aiuti finanziari pubblici alle confessioni religiose: le forme dirette*, in MARIA CRISTINA FOLLIERO - ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico. op. cit.*, pp. 172 ss.; GIUSEPPE CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese*, in www.statoechiese.it, ottobre 2011, http://www.statoechiese.it/images/stories/2011.10/casuscelliter_crisim.pdf; CARLO CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in ISABELLA BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 252 ss.; NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in www.statoechiese.it, gennaio 2007, http://www.statoechiese.it/images/stories/papers/200701/colaianni_liberta.pdf; GIUSEPPE VEGAS, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2004, pp. 190 ss.; NICOLA FIORITA, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in SARA DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 84 ss.

¹² Con deliberazione n. 16 del 2014, di approvazione della relazione predisposta dal magistrato istruttore Cons. Antonio Mazzera concernente l'indagine su “*Destinazione e gestione dell'8 per mille*”.

Le relative valutazioni critiche diventano tanto più stringenti e rilevanti se si tiene «conto del sempre più notevole peso finanziario dell'8 per mille» tanto che «negli ultimi anni la contribuzione alle confessioni religiose ha superato i due terzi delle risorse destinate per la conservazione del patrimonio artistico del Paese»¹³.

3. I difetti congeniti del sistema

La relazione elaborata dai magistrati contabili evidenzia dapprima taluni elementi distorsivi del meccanismo di finanziamento introdotto nel 1985, riconducibili alla natura strutturale del sistema.

Si potrebbe parlare di “difetti congeniti del sistema” in quanto insiti al modello di finanziamento creato dal legislatore e che nella prassi applicativa hanno mostrato la propria inadeguatezza.

In termini generali, la Corte considera che i criteri di operatività del sistema, sebbene ispirati a principi di proporzionalità, volontarietà ed uguaglianza, hanno finito per attuare un modello di finanziamento tutt'altro che rispettoso dei richiamati principi democratici. Si tratta di questioni che vengono affrontate analiticamente dai magistrati e che, valutate alla luce dei dati contabili degli ultimi anni, fanno emergere la necessità di revisionare il sistema ovvero di predisporre “uno strumento calmieratore che eviti questa crescita continua e mantenga il finanziamento entro limiti accettabili per tutti¹⁴”.

3.1. a) L'ancoraggio del finanziamento ad un'imposta progressiva

L'istituto dell'8 per mille¹⁵, infatti, è ancorato al gettito complessivo dell'Irpef, per cui la quota da destinare alla Chiesa cattolica e alle altre con-

¹³ Deliberazione n. 16 del 2014, p. 5.

¹⁴ CARLO CARDIA, *Otto per mille*, cit., p. 252.

¹⁵ Sul quale cfr. V. TOZZI, *L'8 per mille e il suo inventore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 8/2015, http://www.statoechiese.it/index.php?option=com_content&task=view&id=743&Itemid=41; M. CROCE, *La Corte dei conti all'«assalto» dell'8 per mille*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 272 ss.; M. PARISI, *Interventi pubblici a sostegno del fenomeno religioso e rispetto della legalità costituzionale. Il sistema dell'otto per mille all'esame della Corte dei Conti*, in *Diritto e Religioni*, n. 1/2015, pp. 156 ss.; G. CASUSCELLI, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 39/2015, http://www.statoechiese.it/images/stories/2015.12/a_chiare_lettere_corte_dei_conti1.pdf

fessioni religiose è «sempre proporzionale all'importo che lo Stato incassa a titolo di Irpef». Ciò comporta inevitabilmente un aggravarsi delle finanze statali in quanto l'aumento della pressione fiscale fa lievitare in maniera proporzionale il gettito dell'otto per mille, la cui quota si traduce in un minor introito di imposta per lo Stato.

Non solo.

Il sistema si palesa ancor più problematico se si ha riguardo alla natura dell'imposta.

A tale proposito la Corte evidenzia che il gettito fiscale derivante dall'Irpef, poiché agganciato alla progressività dell'imposta, finisce col crescere più del prodotto interno lordo (Pil) e del tasso di inflazione. Infatti il mancato adeguamento annuale degli scaglioni di imposta ai tassi di inflazione determina un incremento dell'imposta (e conseguenzialmente dell'8 per mille) dovuto al solo operare dell'inflazione¹⁶. Una crescita continua del gettito Irpef provoca quindi un aumento proporzionale dell'otto per mille.

Nell'attuale contesto socio-economico, segnato da una profonda crisi di risorse, la questione è particolarmente avvertita soprattutto se si ha riguardo «alle previsioni ufficiali sulle imposte dirette, contenute nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2013» le quali «mostrano un trend di crescita nel periodo 2011-2017 con un incremento complessivo di circa il 14%»¹⁷.

Date le previsioni di crescita del flusso finanziario pubblico, il meccanismo dell'8 per mille determinerebbe un costante incremento dei fondi destinati alle confessioni, con l'effetto di gravare comunque sulle pubbliche finanze sotto forma di minori entrate.

Il continuo e considerevole aumento dell'ammontare dei fondi destinati alla Chiesa cattolica, in controtendenza con l'attuale contingenza di fortissima riduzione della spesa pubblica, potrebbe riaprire «il capitolo di un finanziamento pubblico irragionevole, che potrebbe raggiungere la soglia della

¹⁶ L'aumento di tassazione indotto dall'inflazione è chiamato *fiscal drag* ovvero drenaggio fiscale e rappresenta l'aumento proporzionale delle tasse in un contesto di inflazione crescente. Esso indica un'anomalia che si verifica nel prelievo di imposte sul reddito in un periodo in cui c'è una forte inflazione. In pratica dato il sistema di aliquote Irpef crescenti, se c'è inflazione si verifica un aumento del reddito monetario che fa passare il contribuente a scaglioni di reddito gravati da un'aliquota più alta, anche se l'aumento del reddito monetario si limita a compensare l'erosione del potere d'acquisto della moneta, lasciando invariato il reddito reale. Il risultato è che il contribuente finisce con il pagare imposte più elevate su un reddito reale immutato; al netto delle imposte, quindi, il suo reddito diminuisce. Infatti dai dati analizzati dalla Corte, relativi al periodo che va dal 1990 al 2011, l'incremento dell'Irpef risulta molto superiore sia a quello dell'inflazione sia a quello del pil nominale.

¹⁷ Nota n. 3-2014 del 10.03.2014 del Dipartimento delle finanze richiamata dalla delibera alla pag. n. 6.

incostituzionalità, se riferito al valore della laicità quale principio supremo dell'ordinamento¹⁸».

Si tratta tuttavia solo di una delle anomalie congenite al sistema dell'otto per mille, che riguarda appunto la primissima fase del finanziamento ovvero le modalità attraverso le quali si determina il dato contabile ossia l'importo complessivo che lo Stato incamera a titolo di Irpef.

Una volta determinato tale ammontare complessivo ci si avvia alla seconda fase quella della distribuzione dell'otto per mille del gettito complessivo tra i vari beneficiari.

Ebbene anche questa seconda fase presenta dei “difetti congeniti” che, secondo i magistrati, contribuiscono in modo considerevole ad un incremento delle risorse a disposizione delle confessioni e contestualmente ad un aggravamento per le finanze pubbliche.

A rilevare in questo caso è l'ulteriore problematica, strettamente connessa al sistema di ripartizione delle quote provenienti dal gettito fiscale complessivo.

3.2. b) *L'assegnazione dei fondi derivanti dalle scelte non espresse*

Il punto problematico di base è rappresentato dalla circostanza per cui la quota pari all'otto per mille del gettito complessivo Irpef rappresenta un contributo obbligatorio per tutti, ripartito tra i beneficiari in virtù delle preferenze manifestate dai contribuenti in sede di dichiarazione. Tuttavia – e qui viene in rilievo l'aspetto problematico – a fronte dell'obbligo di devolvere la quota Irpef non corrisponde alcun obbligo per i cittadini di manifestare la propria preferenza.

La conseguenza è che la scelta non espressa viene neutralizzata dalla scelta espressa nella misura in cui l'intera quota dell'otto per mille viene devoluta in virtù delle scelte optate da una sola parte di contribuenti, i quali manifestando la propria preferenza determinano l'allocazione delle risorse anche per coloro i quali non hanno formulato alcuna opzione.

Ne deriva che la mancata formulazione della preferenza non assume alcuna rilevanza poiché il meccanismo non interpreta la scelta non espressa come rifiuto del sistema o come volontà a non partecipare ma viceversa la valuta come una sorta di implicita “delega in bianco” in favore degli optanti,

¹⁸ CARLO CARDIA *La legge 222/1985: Attuazione, problemi, prospettive*, in <http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/doc/cardia.pdf>

con la conseguenza per cui l'intero importo viene ripartito in proporzione alle sole scelte espresse¹⁹.

Ciò determina una distorsione del sistema in quanto la contribuzione dei cittadini al sostentamento delle confessioni non avviene più nel pieno rispetto delle loro scelte dal momento che «i soli optanti decidono per tutti con l'ulteriore conseguenza che il peso effettivo di una singola scelta è inversamente proporzionale al numero di chi si esprime²⁰».

Per come è stato contemplato ed applicato, il meccanismo²¹ ha prodotto un fattore moltiplicatore che ha determinato un notevole aumento delle risorse a favore delle confessioni, con l'effetto che la ripartizione delle scelte non espresse ha finito per avvantaggiare i maggiori beneficiari.

La relazione lascia però emergere ulteriori aspetti problematici in ordine al tema scelte espresse/scelte non espresse. Aspetti legati all'individuazione dei contribuenti ammessi alla scelta, alla mancanza di una corretta informazione dei cittadini sul funzionamento del sistema, alla mancanza e/o insufficienza di controlli sulla corretta attribuzione degli optanti e sulla corretta gestione delle scelte da parte degli intermediari.

Si tratta in effetti di problemi di non poco rilievo se si considera che anche le scelte irregolari vengono ricomprese nel computo delle scelte non espresse «che, pertanto, arbitrariamente, giovano a favore di beneficiari diversi da quelli, seppur irregolarmente, prescelti²²».

A ciò si aggiunge – la Corte mostra una certa insistenza sul punto – che i contribuenti non sono adeguatamente informati sul meccanismo della ripartizione, ed in particolare sulla devoluzione delle scelte inespresse, essendo indotti a ritenere che in mancanza di una esplicita scelta i fondi non vengano assegnati ma siano bensì riassorbiti dal bilancio dello Stato in quanto denaro pubblico, così come accade per l'istituto del 5 per mille.

La Corte osserva infatti che il paragrafo informativo relativo al funzio-

¹⁹ «Il motivo per il quale (...) è stata prevista la redistribuzione anche delle quote derivanti dalle scelte non espresse, è di natura squisitamente politica. Non essendo possibile prevedere quale tipo di accoglienza il nuovo sistema avrebbe avuto da parte dei cittadini, si è ritenuto utile e opportuno garantire le confessioni religiose nel caso in cui la partecipazione fosse stata molto scarsa per uno dei due flussi, anche in considerazione del fatto che dal sistema dipendeva la garanzia del sostentamento del clero». CARLO CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, nel volume collettaneo a cura di ISABELLA BOLGIANI, *Enti di cult, op. cit.*, p. 237.

²⁰ Deliberazione n. 16, 2014, p. 75.

²¹ Definito «perverso ... Visto che la maggior parte dei contribuenti non si esprime in proposito, ne consegue che la maggior parte del finanziamento che perviene alle confessioni non è stato voluto dai contribuenti» da NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in www.statoechiese.it, gennaio 2007, p. 9.

²² Deliberazione n. 16, 2014, p.13.

namento dell'otto per mille e contenuto nel modello di dichiarazione dei redditi, introdotto solo poco meno di dieci anni fa per sopperire alla totale assenza di informazione, risulta del tutto inadeguato ed inefficace in quanto inidoneo a fornire una corretta ed esaustiva conoscenza del sistema in «una materia così sensibile²³».

I magistrati ricordano poi che, quanto alla facoltà di esprimere una preferenza nella destinazione dei fondi pubblici a sostegno delle confessioni, la normativa ha subito lievi correzioni dagli anni novanta ad oggi che hanno determinato un ampliamento della sfera degli optanti.

Di fatti, ai fini della determinazione del numero di coloro che erano ammessi ad effettuare la scelta per la destinazione dell'otto per mille, la normativa ammetteva alla scelta solo soggetti che presentavano la dichiarazione dei redditi e che versavano imposte o che avessero comunque subito ritenute da parte di un sostituto d'imposta.

Non erano ammessi ad effettuare alcuna scelta coloro che rientravano nella *no tax area* ovvero coloro che non dovevano versare imposte.

Tuttavia il sistema fu revisionato e “corretto” in via unilaterale e retroattiva dallo Stato nell'anno 2003, con una modifica che estese la facoltà di esprimere una scelta a tutti i potenziali contribuenti ovvero a tutti coloro che sono obbligati alla presentazione della dichiarazione dei redditi, anche se da tale dichiarazione non risulti dovuta alcuna imposta, nonché a coloro i quali ai sensi dell'art. 1 del D.p.r. 600/1973 sono esonerati dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi.

L'ampliamento degli optanti sembra in linea con la natura del sistema che, concepito come finanziamento diretto dello Stato, devolve alle confessioni una quota percentuale degli incassi complessivi Irpef, e con il ruolo attribuito al cittadino, il quale non devolvendo la propria quota Irpef con la propria manifestazione di volontà imprime un vincolo di destinazione sulle somme da assegnare ai beneficiari ammessi alla distribuzione.

L'estensione della cerchia degli optanti garantisce la valenza democratica della scelta nella misura in cui riconosce al cittadino la possibilità di partecipare ad un sistema di allocazione di risorse pubbliche.

Il tema “optanti” genera ulteriori riflessioni da parte della Corte che attingono al profilo pratico e concreto della gestione delle scelte.

La Corte considera in particolare che la valenza democratica della scelta operata dal singolo contribuente può essere compromessa da una non corretta rilevazione e gestione dei dati ovvero da difficoltà operative che talvolta sono collegate all'informatizzazione del sistema attraverso il quale si presenta

²³ Deliberazione n. 16, 2014, p.14.

la dichiarazione e che non danno un riscontro certo al contribuente sulla scelta acquisita dal sistema informativo e dall'altro dalla correttezza dell'agire degli intermediari, il tutto aggravato dalla mancanza e/o carenza di controlli da parte dell'Agenzia delle Entrate e del Ministero dell'economia e delle finanze sulle varie fasi della rilevazione, gestione e sviluppo dei dati informatici.

Oltre alla complessità del controllo e dell'analisi del dato contabile quello che emerge dalla relazione è altresì la "preoccupazione di una manipolazione" delle scelte da parte di intermediari particolarmente vicini a taluni beneficiari.

Si segnala infatti la possibilità non remota che taluni di questi operatori possano operare una "sensibilizzazione" dei contribuenti, orientando le loro scelte e chiedendo la loro disponibilità a firmare la preferenza per alcuni beneficiari.

Proprio al fine di evitare conflitti di interessi e garantire la correttezza delle operazioni di dichiarazione la Corte auspica un'attività di *audit* dell'Agenzia delle Entrate sul comportamento degli intermediari.

3.3. c) Il sistema pattizio quale condizione di accessibilità al finanziamento

Gli effetti distorsivi del sistema di finanziamento diretto, rivolto originariamente alla sola Chiesa Cattolica e successivamente esteso anche alle altre confessioni religiose, sono riconducibili, nella relazione dei magistrati, ad una ulteriore causa di natura strutturale rappresentata dal sistema pattizio.

L'esistenza di un accordo pattizio, infatti, costituisce requisito e condizione necessaria per l'accesso al finanziamento, con la conseguenza che l'assenza dell'intesa determina un naturale "sbarramento" alla fruizione delle somme derivanti dall'8 per mille per tutte le confessioni che non hanno accordi e intese con lo Stato.

L'intesa dunque rappresenta uno strumento indispensabile per la confessione nella misura in cui diventa la chiave di accesso ad una serie di benefici giuridici, fiscali ed economici e la cui assenza determina una disparità di trattamento ed una violazione del pluralismo confessionale. Lo *status* della confessione – il fatto cioè che si tratti di confessione con o senza intesa – diviene fattore discriminatorio al punto che – la Corte ha premura di sottolinearlo – la stessa giurisprudenza di recente è intervenuta per eliminare o meglio attenuare tale disparità di trattamento al fine di salvaguardare il pluralismo confessionale ed il principio egualitario di cui all'art. 8 comma 1 della costituzione²⁴. Al momento però la questione non sembra di pronta

²⁴ Il riferimento è alle sentenze del Consiglio di Stato, n. 6083 del 2011 e della Corte di Cassazione, Sez. Unite, n. 16305 del 2013 in virtù delle quali si afferma un "obbligo" giuridico ad avviare le

o semplice soluzione rilevato che il governo difende gli spazi riservati alle scelte di natura politica tra cui rientrerebbe appunto l'avvio delle trattative per la conclusione di un'intesa²⁵.

Anche i magistrati contabili quindi, auspicando un ampliamento del sistema di finanziamento dell'otto per mille ad altre associazioni religiose oggi escluse perché prive di intesa, sembrano condividere le recenti pronunce della giustizia amministrativa e di legittimità in merito alla discrezionalità governativa nella selezione delle confessioni «foriera di discriminazioni».

Ciò che sembra premere ai giudici contabili è la realizzazione di un regime di pluralismo confessionale ispirato al principio di uguaglianza ma soprattutto che questo si traduca in un allargamento della sfera dei beneficiari dei finanziamenti statali.

Ciò determinerebbe una diversa distribuzione delle risorse, più rispettosa dei criteri di proporzionalità ed uguaglianza.

Forse consapevoli delle difficoltà di un ampliamento del sistema pattizio a nuove realtà confessionali, i magistrati suggeriscono una strada alternativa che consenta di superare e/o controbilanciare gli effetti distorsivi del sistema di finanziamento derivanti dal vincolo della bilateralità pattizia, aggirando il problema e consentendo alla legislazione ordinaria di introdurre nuovi diritti di natura promozionale, complementari a quelli pattizi, destinati a un più vasto numero di confessioni, associazioni religiose ed enti, includendo anche quelli che perseguono un fine di religione negativo²⁶.

Ciò consentirebbe di attenuare anche altre forme di discriminazione, fondate sullo *status* privilegiato della confessione con intesa, operate dalla legislazione ordinaria che consente l'attribuzione di determinati benefici ed interventi pubblici di favore solo alle confessioni con intesa²⁷.

trattative finalizzate alla stipula di un'intesa. Per i magistrati delle sezioni unite «*il Governo avrebbe l'obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8 Cost.* per il solo fatto che una qualsiasi associazione lo richieda e a prescindere dalle evenienze che si possono verificare nel prosieguo dell'iter legislativo».

²⁵ Il Presidente del Consiglio dei ministri, ed il Consiglio dei ministri, non condividendo i principi affermati dalla Corte di cassazione e ritenendo che il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla stipula dell'intesa sia un atto politico, come tale sottratto al sindacato giurisdizionale, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Corte di cassazione. Il ricorso sul conflitto di attribuzione è stato dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 40 del 17.03.2015.

²⁶ Cfr. NICOLA COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, op. cit., p. 8, secondo il quale «non si può non rilevare la irragionevolezza di tale limitazione e la necessità di estendere le dette forme di sostegno alle confessioni senza intesa e alle organizzazioni filosofiche e non confessionali, purché aventi personalità giuridica. (...) non pare ragionevole confinare tale sostegno all'interno del recinto occupato dalle confessioni e – come si è testè proposto – dalle organizzazioni filosofiche e non confessionali e non estenderlo a tutte le organizzazioni che parimenti gestiscono iniziative di carattere umanitario nei paesi non appartenenti alla OCSE».

²⁷ Il riferimento è alla disciplina Onlus introdotta con D.Lgs. 460/90, la normativa sulla funzione sociale degli oratori, L. 206/2003.

4. Le distorsioni applicative

Le valutazioni della sezione controllo della Corte dei Conti sul sistema di finanziamento dell'otto per mille interessano non solo le carenze della normativa ma anche e soprattutto le disfunzioni relative alla sua fase applicativa e dunque riconducibili ad una non corretta applicazione di una normativa già di per sé carente e/o inadeguata rispetto all'evoluzione del quadro politico, sociale ed economico.

D'altra parte rientra tra i principali compiti dei magistrati contabili la funzione di verifica della corretta e regolare gestione dell'amministrazione e la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge.

Nel caso specifico l'indagine svolta dalla Corte, muovendo dalla circostanza per cui negli ultimi anni la quota dell'otto per mille di competenza statale ha subito riduzioni in quanto i relativi fondi sono stati utilizzati per affrontare "emergenze" di diversa natura, ha fatto rilevare diverse «criticità sugli interventi finanziati che, spesso, non sono risultati congruenti con le tipologie indicate nella legge n. 222/85²⁸».

L'analisi predisposta dalla Corte sulla gestione complessiva dei fondi pubblici derivanti dalla quota dell'otto per mille è stata condotta in maniera rigorosa ed accurata, soprattutto in virtù della notevole rilevanza finanziaria del gettito, che negli ultimi anni ha sfiorato il miliardo di euro. Da qui la necessità di verificare in modo puntuale e scrupoloso il corretto utilizzo delle risorse pubbliche ed in particolare la loro «pertinenza rispetto alle destinazioni di legge e alle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi²⁹».

L'analisi della gestione ha consentito di evidenziare i difetti applicativi del meccanismo normativo, riconducibili principalmente ad una mancata attivazione delle parti, sia statali che confessionali, nella revisione e nell'adeguamento del sistema rispetto alle esigenze derivanti dal nuovo quadro socio-economico, e dall'altra parte all'assoluto disinteresse dello Stato alla propria quota di spettanza.

4.1. a) La mancata modifica e l'omesso adeguamento del meccanismo alle nuove esigenze politico-economico e sociali

La complessità del nuovo sistema di finanziamento e l'incertezza degli

²⁸ Corte dei Conti, Delibera n. 16/2013/G del 19.12.2013.

²⁹ Corte dei Conti, Delibera n. 16/2013/G del 19.12.2013

esiti derivanti dal novello meccanismo di sostentamento del clero³⁰, i cui risultati si sarebbero potuti osservare solamente dopo qualche anno, furono le ragioni per le quali fu prevista l'istituzione di una apposita Commissione paritetica, i cui componenti sarebbero stati nominati dal Governo italiano e dalla Conferenza Episcopale Italiana, con il compito di procedere alla eventuale revisione del tetto massimo di deduzione fiscale e alla valutazione del gettito della quota dell'otto per mille dell'Irpef, ai fini della eventuale nuova definizione della medesima da parte dello Stato³¹.

Dal tenore del testo sembra emergere, dunque, che la funzione principale della commissione paritetica fosse quella valutare i risultati concreti raggiunti con il nuovo meccanismo, individuare eventuali elementi di criticità o devianza del sistema e proporre dunque modifiche laddove se ne ravvisasse la necessità, al fine di garantire il corretto funzionamento del sistema pensato all'insegna dell'equità, proporzionalità e sostenibilità. La previsione di una Commissione paritetica con il compito di adeguare la disciplina nascente alle esigenze derivanti dalla realtà concreta era stata pensata, presumibilmente, per garantire e tutelare gli interessi sia della parte ecclesiastica sia di quella statale.

Tuttavia da un'analisi del lavoro svolto dalla Commissione Paritetica, negli anni a seguire l'introduzione del nuovo meccanismo fiscale, sembrano emergere delle perplessità circa il funzionamento e la composizione della stessa³². Invero sono gli stessi magistrati contabili a rilevare delle "singolarità" sul *modus operandi* della commissione soprattutto in relazione ai risultati raggiunti dalla stessa dopo poco più di vent'anni di lavori.

L'azione svolta dalla commissione si è rivelata profondamente inefficace

³⁰ Il nuovo sistema rappresentava per la parte ecclesiastica un punto interrogativo in quanto era difficile prevederne gli esiti. Per il Monsignor Attilio Nicotera «Alla base di tutto c'è una scelta coraggiosa: si è lasciato il certo (le congrue e i contributi per l'edilizia di culto) per l'incerto, potenzialmente aperto al meglio, ma affidato completamente alle libere scelte degli italiani. E lo si è fatto perché si è creduto, con il Concilio, al valore di una schietta e trasparente libertà della Chiesa e di una corretta e costruttiva collaborazione con lo Stato per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese», così in un articolo scritto dallo stesso per *Avvenire* dal titolo "*Perché continuare a parlarne*" il cui estratto è riportato in *Comunione e corresponsabilità, Diario di bordo del Sovvenire negli interventi del cardinale Attilio Nicora (1984-2003)*, a cura di MIMMO MUOLO, AIDIA Progetti Editoriali, Milano, 2004, p. 16.

³¹ Così l'art. 49 della legge 20 maggio 1985, n. 22 prevede che "Al termine di ogni triennio successivo al 1989, una apposita commissione paritetica, nominata dall'autorità governativa e dalla Conferenza episcopale italiana, procede alla revisione dell'importo deducibile di cui all'articolo 46 e alla valutazione del gettito della quota IRPEF di cui all'articolo 47, al fine di predisporre eventuali modifiche"

³² "E' singolare che la composizione della Commissione paritetica Italia-Cei, istituita nel 1992, sia stata sempre riconfermata, dalla data della sua costituzione fino ad oggi, per due dei tre componenti della Parte governativa", così alla pag. 76 della delibera della Corte dei Conti n. 16 del 2014.

soprattutto se si ha riguardo alla valutazione dell'andamento complessivo del sistema agevolato di sostegno economico della Chiesa, che ha registrato di anno in anno un *trend* favorevole superando ogni legittima aspettativa e non subendo alcuna modifica, seppur timidamente auspicata dalla parte governativa³³.

In effetti i segnali di "allarme" derivanti dalla effettiva portata e consistenza economico-finanziaria acquisita dal nuovo meccanismo, nonché i conseguenti effetti distorsivi del sistema, erano già stati evidenziati da un componente della commissione paritetica secondo il quale qualora «dal sistema oggi vigente di rapporti finanziari tra Stato e Chiese dovesse derivare un flusso contributivo eccessivo a favore di una confessione religiosa potrebbe porsi il problema di una revisione del sistema stesso³⁴».

Il problema in effetti si è posto in termini non solo teorici ma anche concreti. È un dato di fatto che i contributi a favore delle confessioni si sono incrementati notevolmente e continuano a lievitare superando il miliardo di euro annui³⁵, in piena controtendenza al generale stato di sofferenza fi-

³³ Già nella relazione della Commissione paritetica Italia-Cei del 9 febbraio 1996, si rileva l'opportunità di avviare una procedura di revisione e modifica dell'aliquota dell'otto per mille in considerazione del fatto «che la quota dell'8 per mille si sta avvicinando a valori, superati i quali, potrebbe rendersi opportuna una proposta di revisione. La Parte governativa rileva, infatti, che detti valori, già oggi, risultano superiori a quei livelli di contribuzione che alla Chiesa cattolica pervenivano sulla base dell'antico sistema dei supplementi di congrua e dei contributi per l'edilizia di culto. Un loro ulteriore incremento potrebbe comportare, in sede della prossima verifica triennale, una revisione dell'aliquota del c.d. 8 per mille».

³⁴ Un problema riscontrato nei dati contabili rilevato che «dal flusso finanziario dell'8 per mille del gettito IRPEF derivano alla Chiesa cattolica (recte: alla CEI) delle somme veramente ingenti, che hanno superato ogni più consistente previsione. Si parla ormai di circa 900-1000 miliardi l'anno. Il livello è da considerarsi tanto più alto in quanto il fabbisogno per il sostentamento del clero non supera mediamente i 400-500 miliardi annui. Ciò vuol dire che la CEI ha la disponibilità annua di diverse centinaia di miliardi per finalità ("esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo": art. 48 L. 222/85) che sono chiaramente 'secondarie' rispetto a quella primaria del sostentamento del clero; e che, lievitando così il livello del flusso finanziario si potrebbe presto giungere al paradosso per il quale è proprio il sostentamento del clero ad assumere il ruolo di finalità secondaria rispetto alle altre. Tutto ciò porterebbe a vere e proprie distorsioni nell'uso del denaro da parte della Chiesa cattolica, e, più in generale, riaprirebbe il capitolo di un finanziamento pubblico irragionevole che potrebbe raggiungere la soglia della incostituzionalità se riferito al valore della laicità quale principio supremo dell'ordinamento», in CARLO CARDIA, *La legge 222/1985: Attuazione, problemi, prospettive*, op. cit., p. 2.

³⁵ A tal proposito la dottrina fa rilevare che mentre il meccanismo dell'otto per mille «ha finito, così, per diventare la valvola di sicurezza per molti culti ... ha sicuramente contribuito ad un rafforzamento economico senza precedenti della Chiesa italiana ... anche se i contribuenti che scelgono la Chiesa sono circa il 33% (poco più dei praticanti)», FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Gli accordi del 1984 e la legislazione ecclesiastica successiva: riflessioni su un ventennio di sperimentazioni*, nel volume collettaneo a cura di ISABELLA. BOLGIANI, *Enti di culto*, op. cit., p. 370.

nanziaria in cui versa il paese e che ha imposto la drastica riduzione della spesa pubblica. Se si pensa a come il progressivo acuirsi della crisi di risorse pubbliche ha indotto ad una diversa ed ulteriore riconfigurazione del sistema di *Welfare* perseguito, facendolo transitare dal *Welfare community* al più riduttivo *Welfare* sostenibile, con l'effetto di "sacrificare" finanche i diritti fondamentali come quello della salute³⁶, appare evidente che vengano sollevate perplessità su una "voce di bilancio" che, come quella del finanziamento alle confessioni, è l'unica a non risentire della cosiddetta e ormai nota *spending-rew*.

Un sistema che diventa ancora più gravoso per l'erario «tanto più che, negli ultimi anni, si è assistito al sovrapporsi delle assegnazioni previste dal diritto pattizio con quelle – che raggiungono cifre, in taluni casi, ancora più consistenti - diritto comune³⁷».

³⁶ A partire dagli anni novanta la Corte Costituzionale mostra particolare sensibilità per il contenimento della spesa pubblica e la sostenibilità del welfare. Tra gli orientamenti enunciati dalla Corte va senz'altro richiamato quello secondo il quale la tutela del diritto alla salute nel suo aspetto di pretesa all'erogazione di prestazioni «non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone» (Corte Costituzionale sent. n. 354 del 2008). La Corte, in particolare, ha chiarito come «subito dopo l'enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario» (citata sentenza n. 200 del 2005), sicché deve concludersi che «il principio di libera scelta non è assoluto e va temperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili» (sentenza n. 94 del 2009). Questa conclusione è conforme, del resto, alla configurazione del diritto alle prestazioni sanitarie come "finanziariamente condizionato", giacché «l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (ex multis, sentenza n. 111 del 2005)". (Corte Costituzionale, sent. n. 248 del 2011). La medesima Corte sottolinea l'importanza del collegamento tra responsabilità e spesa evidenziando come l'autonomia dei vari soggetti ed organi che operano nel settore, deve essere necessariamente correlata alle disponibilità finanziarie e non può prescindere dalla limitatezza delle risorse e dalle esigenze di risanamento del bilancio nazionale (Corte Costituzionale, sent. n. 28 luglio 1995, n. 416). La crescente crisi di risorse economico-finanziarie induce la dottrina e la giurisprudenza costituzionale ad elaborare un concetto di contenuto minimo essenziale di diritti sociali (Corte Costituzionale sent. n. 432 del 2005, n. 30 del 2004, 342 del 2002, n. 180 del 2001, n. 457 del 1998, n. 10 del 2010) in modo tale da impedire alle esigenze della finanza pubblica di comprimere totalmente il nucleo irriducibile di tali diritti, ed in particolare nel settore sanitario, del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (in questo senso, oltre alla citata sentenza, *ex plurimis*: sentenze n. 455 del 1990; n. 267 del 1998; n. 509 del 2000; n. 252 del 2001; n. 432 del 2005).

³⁷ Corte dei Conti, Deliberazione n.16, 2014, p. 75. A titolo esemplificativo basti pensare agli ingenti fondi assegnati alla Chiesa per il restauro degli edifici di culto, come si evince dal dossier del Servizio studi del Senato relativo al piano di ripartizione dei fondi 8 per mille a diretta gestione statale dal quale si rileva che «l'andamento del riparto nel tempo tra i quattro settori indicati dalla legge n. 222

Tutto questo, come si evince dalla relazione della Corte, sotto gli occhi di uno Stato “disinteressato” sia alla propria quota di competenza sia al corretto funzionamento del sistema che, tenuto conto delle nuove e sempre più stringenti esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica e degli effetti distorsivi che pregiudicano un accesso egualitario, attende di essere adeguato.

In effetti il dubbio si insinua poiché la parte governativa, pur nella consapevolezza della effettiva dimensione economica assunta dal meccanismo di finanziamento e dell'opportunità di avviare una procedura di revisione³⁸, non ha più riproposto il problema in sede di commissione paritetica, almeno fino all'anno scorso allorché ha sollevato la questione prospettando, per la prossima verifica triennale, la possibilità di discutere concretamente «dell'opportunità di una revisione della quota dell'8 per mille, in vista di un suo possibile ridimensionamento quantitativo»³⁹.

Piuttosto il governo sembra aver focalizzato l'attenzione sul diverso aspetto della utilizzazione, da parte ecclesiastica, del flusso derivante dall'8 per mille, auspicando da un lato un più puntuale equilibrio tra le diverse

del 1985 non è equilibrato; si registra come dato costante che la destinazione per la conservazione dei beni culturali è quella tributaria della maggior parte delle risorse (cfr. tabella 2). Nell'ambito di tale finalizzazione, significativi sono i fondi assegnati per il restauro di edifici di culto di cui all'omonimo Fondo». XVII LEGISLATURA. *Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, in materia di criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale* (Atto del Governo n. 2). Aprile 2013, n. 1.

³⁸ Sebbene una revisione del meccanismo dell'8 per mille richiederebbe un procedimento complesso rilevato che lo stesso trova la propria fonte in legge di derivazione concordataria. Tuttavia si tratterebbe di questioni superabili. Parte della dottrina ipotizza una revisione dell'istituto «mediante meccanismi di fusione con quelle forme di incentivazione delle attività di utilità sociale (vedi 5x1000). Fusione che dovrebbe operare mediante la de-concordatarizzazione dell'istituto e la sua inclusione in una legge ordinaria, o razionalizzando il sistema delle politiche sociali oggi in vigore, di cui la Chiesa cattolica già fruisce ampiamente, ovvero nell'ambito della auspicata e mai realizzata legge generale sulle libertà religiose», VALERIO TOZZI, *L'8 per mille e il suo inventore*, op. cit., p. 16. Auspica, invece, una soluzione bonaria ispirata alla sana e leale collaborazione GIUSEPPE CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per “il bene del Paese”*, op. cit., p. 28 il quale richiama il senso di «responsabilità di tutte le confessioni che si avvantaggiano del finanziamento pubblico» affinché «si dichiarassero disponibili (nel quadro di una strategia del “far cessare” le discriminazioni) a rivedere il sistema di ripartizione delle quote relative alle scelte non espresse (ipotesi che in situazioni normali è stata ritenuta “improbabile ... a causa del numero delle confessioni coinvolte per via pattizia”, e a concordare le modifiche degli accordi di cui sono parte, necessarie per un verso a rendere il sistema dell'otto per mille pienamente conforme a Costituzione e alla sua ragion d'essere originaria, e, per altro verso, a concretizzare la loro fattiva partecipazione al superamento della crisi economica».

³⁹ Relazione della Commissione paritetica Italia-Cei dell' 11/9/2014. Di fronte a tale proposta “Parte ecclesiastica, preso atto della proposta, si riserva ogni valutazione in proposito, alla luce di tutti gli elementi che potranno essere presi in considerazione.” Delibera n. 16 del 2014, pp. 26 e 27.

destinazioni e dall'altro una incentivazione del meccanismo dell'autofinanziamento derivante dalla deducibilità delle oblazioni volontarie.

In realtà il problema della proporzione tra finalità primaria, quella di sostentamento del clero, e le altre finalità si è posto proprio perché il flusso finanziario ha raggiunto livelli così elevati da soddisfare ampiamente il fine primario dell'istituto⁴⁰.

Le ingenti somme residue pertanto vengono utilizzate per gli altri scopi.

Poiché solo un terzo del flusso complessivo percepito dalla Chiesa è utilizzato per il sostentamento del clero, la parte governativa, manifestando perplessità circa il rapporto esistente tra la devoluzione dell'8 per mille per il sostentamento del clero e la devoluzione per le altre finalità, ha proposto «un maggiore impegno finanziario per soddisfare lo scopo primario del sistema, cioè il sostentamento del clero cattolico, invitando la Cei a rivalutare i relativi assegni⁴¹».

Dall'altra parte l'ingente flusso finanziario derivante dall'8 per mille ha fatto emergere l'ulteriore problema di una migliore distribuzione delle risorse tra le altre destinazioni. In particolare il Governo ha sottolineato «l'esigenza di incrementare le spese per gli interventi caritativi⁴² a favore della

⁴⁰ CARLO CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in ISABELLA BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto*, op. cit., p. 246.

⁴¹ Nota n. 531 del 17/3/2014 della Presidenza del Consiglio. Corte dei Conti, Delibera n. 16 del 2014, pag. 9. La commissione avrebbe «richiamata l'originaria finalità dell'otto per mille che (...) era diretta a garantire la categoria clericale nei confronti di ogni difficoltà che potrebbe presentarsi con il passare del tempo». Tuttavia in ambito ecclesiastico un aumento della remunerazione del clero «viene visto non senza preoccupazione poiché si ritiene che una remunerazione troppo alta non sia opportuna per un impegno, come quello sacerdotale, che deve mantenersi saldo sul principio del servizio», CARLO CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in ISABELLA BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto*, op. cit., p. 248.

⁴² Se «da un lato l'attività assistenziale caratterizza le finalità di tutte le confessioni che beneficiano del sistema di finanziamento dell'8 per mille, dall'altro l'ampiezza delle attività assistenziali svolte da organizzazioni ecclesiastiche, o collegate comunque alla Chiesa cattolica, delinea un sistema che potrebbe definirsi quasi di integrazione o di complementarietà tra queste ultime e le istituzioni statali come a conferma del principio di collaborazione stabilito fin dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama del 1984. Non a caso, pertanto, probabilmente di fronte alla rilevante crisi economica degli ultimi anni, è stato richiesto alla CEI in commissione paritetica un incremento della quota percentuale destinata alle finalità caritative rispetto alla proporzione indicata nei rendiconti di ripartizione del flusso derivante dall'8 per mille. Si potrebbe a questo punto profilare quasi un paradigma, soprattutto in seguito alla riforma del sistema di finanziamento di supplenza o quanto meno di "delega tacita" ad agire in determinati ambiti come quello dell'assistenza». MARIA D'ARIENZO, *Chiesa ed economia*, in www.statoeconomie.it, novembre 2009, p. 10 e ss. Nell'analizzare la complessa relazione sottesa al tema Chiesa ed economia, l'Autrice propone diverse chiavi di lettura tra cui «la valutazione degli aspetti attraverso i quali il fattore religioso incide sulla realtà economica nazionale, come ad esempio il sistema di finanziamento o le agevolazioni fiscali e tributarie», al fine di «evidenziare, di fronte allo smantellamento del welfare da parte dello Stato italiano, come le scelte di politica socio-economica costituiscano una sensibile chiave di lettura del sistema dei rapporti tra politica e religione, e tra

collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo, che negli ultimi anni si sono attestati intorno a percentuali di poco superiori al 20 per cento».

Appare evidente che, date le percentuali destinate al sostentamento del clero (pari ad un terzo) e agli interventi caritativi (pari al 20 per cento), la restante e cospicua somma del flusso finanziario è destinata alla finalità di esigenza di culto e pastorale.

A tal proposito la parte governativa, ha ripetutamente sottolineato la necessità e l'opportunità di una più ampia e migliore allocazione delle risorse nell'ambito delle esigenze di culto, facendo rilevare come l'uso adottato da alcune chiese cattoliche di subordinare l'ingresso agli edifici di culto al pagamento di un ticket fosse contrario sia alla natura di luogo di preghiera sia alla normativa statale la quale, anche attraverso l'8 per mille, garantisce e tutela le esigenze di culto della popolazione.

L'esito di tale rilievo è stata una direttiva emanata dalla Cei, tesa a superare la bigliettazione nelle chiese⁴³.

Ulteriore questione portata all'attenzione della rappresentanza Cei dalla parte governativa riguarda le oblazioni volontarie deducibili.

Queste in effetti hanno da sempre rappresentato un punto dolente anche per la Chiesa cattolica⁴⁴.

Stato e Chiesa cattolica in particolare. Sistema di rapporti che non sono meri paradigmi astratti, ma concrete e visibili realtà».

⁴³ La nota del Consiglio Episcopale Permanente della CEI del gennaio 2012, recependo le sollecitazioni della parte governativa, esclude in linea di massima il ricorso al sistema della bigliettazione per l'accesso alle chiese, tuttavia la stessa non esclude che "in casi eccezionali" la regola possa essere derogata e si possa, perciò, richiedere il pagamento di un biglietto per l'accesso alle chiese. Sul valore giuridico del documento e valenza effettiva e concreta del richiamo operato alla stessa gratuità dell'accesso si rinvia a FABIO FRANCESCHI, *L'accesso alle chiese aperte al culto: fruizione culturale*, in www.statoechiese.it, ottobre, 2014.

⁴⁴ Fin dall'entrata in vigore dell'otto per mille la Chiesa ha mostrato le proprie preoccupazioni rispetto alla necessità di assicurare un giusto equilibrio tra le diverse forme di finanziamento e ciò per un duplice motivo, sia morale che materiale. «Da sempre andiamo ricordando che le forme di partecipazione al sostegno economico della Chiesa sono tre. La prima è quella che morale funziona da duemila anni, e non è né disciplinata né gratificata dallo Stato: si tratta delle offerte spontanee e gratuite. La seconda è quella delle offerte deducibili: c'è il vantaggio della deduzione fiscale, appunto, ma comporta comunque un costo personale. Solo all'ultimo posto (di questa "scala morale") viene l'otto per mille che personalmente non costa nulla al contribuente. Il problema per la Chiesa cattolica è riuscire a mantenere ferma, limpida la gerarchia delle tre forme di apporto, evitando che la più facile (ma comunque valida) "divori" le prime due. Guai se l'8 per mille spegnesse la generosità della gente, per la Chiesa sarebbe una perdita enorme». Sotto il profilo meramente materiale la preoccupazione si fonda sull'incertezza dell'avvenire in relazione al quale «le offerte deducibili "rischiano" di essere la strada più sicura in un cammino sempre un poco precario di rapporti fra Stato e Chiesa nel nostro Paese. Esse sono infatti la forma di sostegno ormai più generalizzata e più pacificamente difendibile, al punto che è stata introdotta anche nella legge sul volontariato. Invece l'8 per mille è il meccanismo più nuovo, atipico anche rispetto ad altri modelli stranieri, il più esposto ad eventuali, anche se per oggi improbabili, mutamenti concordatari. Improbabili per oggi.

La modestissima partecipazione dei fedeli all'autofinanziamento della Chiesa attraverso le oblazioni volontarie costituisce una debolezza del sistema, con l'effetto di far ricadere il peso del finanziamento della Chiesa tutto sull'otto per mille e quindi sul bilancio statale.

Da qui l'invito della Presidenza del Consiglio⁴⁵ ad incentivare il meccanismo dell'autofinanziamento della Chiesa, attraverso la valorizzazione delle oblazioni deducibili il cui carico per lo Stato è appunto limitato alla deducibilità, al fine di poter prendere in considerazione una riduzione dell'otto per mille.

In realtà l'assunto non sembra condiviso dalla Corte secondo la quale «le difficoltà nell'autofinanziamento della Chiesa cattolica non possono gravare sulle finanze pubbliche attraverso il rinvio *sine die* del ridimensionamento dei contributi statali: le risorse provenienti dall'otto per mille non possono essere intese come l'assicurazione di una sorta di impegno per lo Stato a provvedere alle necessità della Chiesa⁴⁶».

Il monito proveniente dai magistrati contabili sembra chiaro: occorre rivedere il meccanismo ed in tempi che non siano biblici⁴⁷.

L'invito riguarda non solo i tempi e il merito dell'attività svolta dalla Commissione bensì anche le modalità operative della stessa.

Contestualmente, infatti, i magistrati auspicano una maggior chiarezza e trasparenza, nel senso di favorire e garantire una forma di pubblicità ai lavori delle commissioni paritetiche, rilevato che si tratta di attività che incidono sul bilancio dello Stato.

La poca trasparenza e l'assoluta mancanza di pubblicità delle relazioni delle commissioni⁴⁸ infatti hanno interessato finanche il lavoro della Corte

Ma pensate ai parlamenti del futuro, o frammentati o organizzati in alleanze del tutto nuove. Che cosa ne sarà della cosiddetta maggioranza concordataria? Il tema concordatario è sempre mobile, magmatico. Anche sotto questo profilo, le offerte deducibili rimangono fondamentali, a fronte di un 8 per mille esposto a rischi, sia pure al momento improbabili». *Comunione e corresponsabilità, Diario di bordo del Souvenire negli interventi del cardinale Attilio Nicora (1984-2003)*, a cura di MIMMO MUOLO, AIDIA Progetti Editoriali, Milano, 2004, pp. 191,198.

⁴⁵ Nota n. Uci 685-P del 30/04/2014 della Presidenza del Consiglio.

⁴⁶ Deliberazione n. 16/2014, p. 26.

⁴⁷ «Si è assistito ad un rallentamento dei lavori della Commissione nell'affrontare il problema della riponderazione dei contributi concessi (...) Peraltro, il fatto di procedere a verifica dapprima con le confessioni acattoliche -che risultano destinatarie di somme incomparabilmente inferiori rispetto a quelle della Chiesa cattolica- non pare razionale. (...) Risulta difficilmente comprensibile che solo nel mese di settembre 2014 la Parte governativa della Commissione abbia ritenuto "di dover proporre alla Parte ecclesiastica che, ... venga concretamente discussa l'opportunità di una revisione della quota dell'8 per mille, in vista di un suo possibile ridimensionamento quantitativo». Deliberazione n. 16/2014, p. 26.

⁴⁸ Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese*, in www.statoechiese.it, ottobre 2011, p. 24, il quale ritiene «incomprensibile la ragione per la quale il lavoro svolto dalla Commissione governativa in questo ventennio, a seguito dei numerosi rinnovi che l'hanno

dei Conti che, per ottenere la trasmissione delle valutazioni sul gettito effettuate dalle Commissioni paritetiche negli ultimi anni, ha dovuto affrontare vari ostacoli di natura burocratica.

Sul punto, infatti, i magistrati hanno dovuto confrontarsi con una diversa opinione espressa dalla parte Governativa⁴⁹ che, facendosi scudo della sentenza del Tar Lazio⁵⁰, ribadisce la natura interna degli atti della Commissione paritetica, costituenti valutazioni di riflessione politica. Si tratta di atti di natura bilaterale finalizzati alle previsioni della legge n. 222/85 ed aventi carattere essenzialmente propositivo e che, pertanto, non costituendo il frutto di un processo amministrativo, sono sottratti all'*actio ad exhibendum*⁵¹.

4.2. b) *La non corretta gestione della quota statale*

Uno dei punti dolenti del meccanismo dell'otto per mille evidenziati dall'istruttoria svolta dai magistrati contabili riguarda proprio la quota di competenza statale.

La rilevata assenza di promozione e pubblicità da parte dello Stato delle proprie iniziative, i tagli operati negli ultimi anni sulla quota di diretta gestione statale, la riscontrata irrazionalità nell'impiego delle relative risorse nonché la scarsità di controlli sui contributi erogati hanno rivelato uno Stato disinteressato ed inaffidabile, e ciò in violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione.

Lo Stato risulta l'unico beneficiario del sistema che non si attiva per sensibilizzare l'opinione pubblica sulle proprie attività. Si rileva, infatti, la man-

interessata, sia sempre rimasto nell'ombra, sebbene non risulti l'esistenza di un obbligo di riservatezza in materia, che sarebbe peraltro del tutto ingiustificato. È questa una circostanza davvero rappresentativa della mancanza di trasparenza e di informazioni che caratterizza i rapporti del Governo (e della pubblica amministrazione in generale) con le confessioni religiose, che rappresenta una violazione di quel codice delle "buone pratiche" che dovrebbe costituire per il cittadino-contribuente il primo degli strumenti di garanzia effettiva del corretto utilizzo a fini generali delle risorse pubbliche».

⁴⁹ Nota n. 531 del 17/03/2014; Nota n. Uci 685 – P del 30/04/2014 della Presidenza del Consiglio.

⁵⁰ Sentenza 8 settembre 2005, n. 6634. Si tratta del ricorso presentato dall'associazione Anticlericale.net con il quale è stata impugnata la nota della Presidenza del Consiglio dei ministri che ha negato l'ostensione dei documenti prodotti dalla Commissione paritetica Stato-Conferenza episcopale italiana prevista dall'art. 49 l. 20 maggio 1985, n. 222.

⁵¹ Si tratta di un'attività « *i cui destinatari non possono che essere il Governo o il Parlamento, quali titolari rispettivamente della funzione di indirizzo politico e di quella legislativa, in ragione sia della incidenza degli apprezzamenti di detta Commissione sulle concrete modalità di funzionamento del meccanismo previsto da una legge statale ... La peculiarità dell'organo sta a dimostrare, anche sotto il profilo soggettivo, l'estraneità della Commissione paritetica all'organizzazione amministrativa in senso proprio, alla luce di una serie di convergenti elementi, tra i quali assumono rilievo centrale le particolari modalità di composizione*», TAR Lazio, sentenza 8 settembre 2005, n. 6634.

canza di informazione e di campagne promozionali sulle attività finanziate con le quote statali ed una scarsa pubblicizzazione dei risultati raggiunti.

Ciò ha determinato una forte riduzione delle scelte⁵² con conseguente marginalizzazione dell'iniziativa pubblica. D'altra parte sarebbe stato difficile per lo Stato pubblicizzare gli impieghi e i risultati raggiunti visto che negli ultimi anni la quota è stata drasticamente ridotta e i fondi devoluti ad altri scopi non contemplati dalla normativa.

Né sembra farne mistero la parte Governativa, la quale chiarisce che la mancata attività promozionale e pubblicitaria è frutto di una scelta politica determinata dalla consapevolezza della riduzione finanziaria che continua a destinare una parte consistente dei fondi a finalità diverse da quelle dell'8 per mille. E ciò anche per l'anno 2014, sebbene sia stata introdotta la possibilità di destinare le risorse all'edilizia scolastica⁵³.

Ulteriore rilievo riguarda l'assenza di una adeguata pubblicità sui contributi concessi, in particolare si contesta l'accessibilità ad una chiara e facile consultazione da parte dei contribuenti degli interventi e dei beneficiari dei contributi, mancando un elenco riepilogativo delle categorie di enti e di interventi finanziati.

Quanto alla categorie di enti beneficiari ed alla ripartizione della quota statale, in particolare, la Corte individua una irrazionalità nella gestione e destinazione delle risorse finanziarie. Si evidenzia, infatti, una sperequazione nella ripartizione degli stanziamenti sia per le categorie di interventi finanziati sia per gli enti beneficiari.

Dall'analisi dei dati contabili emerge, infatti, che la maggior parte delle risorse statali vengono destinate per la conservazione degli beni culturali contrariamente a quanto stabilito dal regolamento di attuazione che dispone una ripartizione in parti uguali per le quattro categorie di interventi⁵⁴.

⁵² «lo Stato italiano ha fatto del suo meglio per scoraggiare i contribuenti a destinarlielo, utilizzando i fondi per le missioni militari o per contribuire massicciamente al restauro di edifici di culto cattolico», STEFANO SICARDI, *Alcuni problemi della laicità in versione italiana*, in www.statoe.chiese.it, marzo 2010, p. 26.

⁵³ In tal caso l'inopportunità di pubblicizzare e promuovere l'iniziativa è giustificata dal Governo dal mancato adeguamento del regolamento di attuazione contenuto nel D.p.r. n. 76 del 1998.

⁵⁴ A tal proposito la Presidenza del Consiglio ha voluto precisato che «*Lo sbilanciamento, in termini percentuali, dei contributi erogati a favore della categoria dei 'beni culturali rispetto alle altre è dipeso, sino ad oggi, dalla più alta incidenza di domande di contributo pervenute da tale categoria e dalla completezza dei progetti relativi, che ne hanno decretato l'ammissione al contributo, in assenza di una previsione normativa che ne prevedesse la ripartizione in parti uguali tra le categorie beneficiarie dei contributi, indipendentemente dal numero delle istanze pervenute. Tale lacuna è stata ampiamente recepita nel regolamento novellato, che ne prevede, appunto, la ripartizione in quattro quote uguali, tra le quattro tipologie di interventi ammesse a contributo. Si pone in rilievo che è in corso di ulteriore modifica il regolamento in questione, per i necessari adeguamenti all'introduzione della nuova categoria dell'edilizia scolastica*». (nota n. 6179 del 19/3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

In particolare l'attenzione dei magistrati è richiamata dalla categoria degli enti ecclesiastici beneficiari dei contributi destinati alla conservazione dei beni culturali. Nelle valutazioni della Corte si rileva che tali enti risultano i maggiori beneficiari della categoria sebbene formalmente il loro numero sembra meno consistente di quello effettivo.

La circostanza in realtà ha una duplice spiegazione.

La prima è che la maggior parte dei beni culturali presenti sul territorio dello stato italiano sono di proprietà ecclesiastica e/o di interesse religioso; la seconda è che il più delle volte il «beneficio viene richiesto dai comuni che lo utilizza, poi, a favore di beni di proprietà ecclesiastica⁵⁵».

Ciò determina una ulteriore distorsione del sistema in quanto il *favor* mostrato per il finanziamento delle opere di restauro e degli edifici di culto o di proprietà ecclesiastica non rispetta la volontà dei contribuenti, i quali optando per lo Stato hanno manifestato l'intenzione di devolvere quelle somme a finalità diverse di quelle confessionali.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo problematico, rilevato sempre dai magistrati, i quali sottolineano che la quota statale è stata finora devoluta mediante la ripartizione "a pioggia" ad enti privati (tra cui anche gli enti ecclesiastici) attraverso una selezione non sempre motivata e trasparente, ed il cui *modus operandi* impedisce un controllo certo sui fondi percepiti, poiché trattandosi di enti privati e religiosi si sottraggono dall'obbligo dell'affidamento secondo le procedure dell'evidenza pubblica con l'effetto di non essere sottoposti alla verifica dell'esito delle attività ovvero alla garanzia del collaudo pubblico⁵⁶.

In definitiva, ciò che a tale proposito preoccupa maggiormente è l'alterazione sostanziale del sistema, in cui le risorse derivanti dall'opzione a favore dello Stato e che quest'ultimo dovrebbe utilizzare per scopi del tutto sganciati dal riferimento alle confessioni religiose sono diversamente veicolate per una parte consistente, verso scopi riconducibili agli interessi di quest'ultime.

Analogamente, i fondi statali a favore della popolazione svantaggiata attribuiti ad enti di tendenza religiosa si aggiungono ai contributi che agli stessi sono stati distribuiti dalle confessioni, mentre le risorse di competenza statale vengono attribuite ad enti confessionali (chiese, associazioni e fondazioni seminari), con il rischio di duplicazione di contributi.

⁵⁵ Deliberazione n. 16 del 2014, p. 60.

⁵⁶ Deliberazione n. 16 del 2014, p. 78. In merito la Corte manifesta non poche perplessità circa il finanziamento concesso a favore del restauro del prospetto principale della sede della Pontificia università gregoriana e del suo cortile maggiore.

L'apporto finanziario garantito agli enti ecclesiastici ed alle organizzazioni confessionali rispetto alle altre tipologie di organizzazioni appare singolare, anche in considerazione del fatto che essi godono già del contributo degli optanti per le confessioni, che risulta, peraltro, assai più consistente, in rapporto a quello di competenza statale.

Su queste premesse, e nel rispetto dovuto ai contribuenti, che scelgono sulla base della distinzione fra la quota destinata a soggetti religiosi e quella a diretta gestione statale, il finanziamento statale di tali enti - che certamente svolgono attività meritevoli - dovrebbe, eventualmente, gravare su altri capitoli di bilancio.

5. Conclusioni (molto) provvisorie

Come si vede, la Corte non si è limitata a rilevare le criticità, strutturali ed applicative, del meccanismo introdotto, per via pattizia, dalla legge n. 222/1985 ma ha suggerito alcune correzioni possibili ed anche individuato precise responsabilità pubbliche.

Tanto rilevato, sembra prematuro azzardare previsioni sull'effettivo impatto che la deliberazione della Corte dei Conti sarà in grado di produrre sull'attuale sistema dell'otto per mille, contribuendo quantomeno a ridurre alcune delle sue più evidenti criticità.

Ciò che si può senz'altro riconoscere è che la Corte dei Conti conservi l'evidente merito di indicare ai titolari del potere politico una strada se non di aggiornamento quanto meno di ricollocazione del relativo meccanismo nell'ambito del generale sistema della finanza pubblica che essi possono percorrere in maniera sufficientemente autonoma, senza dover necessariamente passare da una contrattazione con la controparte confessionale.

Si tratta, quindi, anzitutto, di un richiamo – neppure troppo velato, come si è visto – alle proprie responsabilità, che la Corte rivolge alle istituzioni politiche⁵⁷.

A queste ultime spetta, naturalmente, trarne le debite conseguenze.

⁵⁷ Che quelle appena analizzate non costituiscano generiche censure ma vere e proprie indicazioni operative, che, pretendendo di avere un concreto seguito da parte delle istituzioni politiche, sono destinate ad alimentare un serrato confronto dialettico con le stesse, è circostanza chiaramente testimoniata dalla recentissima riproduzione degli stessi rilievi critici, questa volta accompagnata dall'indicazione delle misure consequenziali poste in essere dalle amministrazioni per il loro superamento nonché da alcune considerazioni delle confessioni religiose sulle problematiche riscontrate, Deliberazione 26 ottobre 2015, n. 8/2015/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate* in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2015/delibera_8_2105_g.pdf