



Geraldina Boni*, Manuel Ganarin, Alberto Tomer*****

(*professoressa ordinaria di Diritto ecclesiastico e canonico, **professore associato di Diritto ecclesiastico e canonico, e ***ricercatore in *tenure track* di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università di Bologna *Alma Mater Studiorum*, Dipartimento di Scienze giuridiche)

L'utilizzo della quota dell'otto per mille a diretta gestione della Chiesa cattolica alla luce del diritto penale italiano: l'insostenibile configurazione delle funzioni svolte dal vescovo come 'pubblico servizio'****

*The utilization of the 'Eight per Thousand' quota directly managed by the Catholic Church in light of Italian criminal law: the untenable configuration of the bishop's functions as 'public service'*****

ABSTRACT: Nell'ambito del finanziamento delle confessioni religiose, il meccanismo dell'otto per mille è senz'altro quello intorno a cui si catalizzano i maggiori dibattiti, spesso incentrati su temi quali l'esclusione dal medesimo delle confessioni prive di intesa con lo Stato o le modalità di ripartizione delle rispettive quote. Meno di frequente, invece, ci si è posti il quesito se possano esservi conseguenze, dal punto di vista del diritto penale italiano, per il vescovo di una diocesi in favore della quale la Conferenza Episcopale Italiana abbia erogato dei finanziamenti poi sottratti, però, all'uso predeterminato dalla legge n. 222 del 1985: interrogativo a cui alcuni avrebbero tentato di rispondere presupponendo che la gestione dei fondi in parola costituisca una 'manifestazione di funzione pubblica'. Allo scopo di vagliare l'effettiva consistenza di tale asserzione, il presente contributo approfondisce i diversi profili coinvolti, dalla specificità del sistema dell'otto per mille alla normativa predisposta dall'episcopato italiano in materia, dalle implicazioni della distinzione degli ordini tra Stato e Chiesa ai fondamenti delle qualifiche di 'pubblico ufficiale' e di 'incaricato di pubblico servizio': giungendo alla conclusione che l'attribuzione di queste ultime a un vescovo, nell'esercizio dell'attività in parola, appare un'ipotesi non sostenibile.

ABSTRACT: In the context of the financing of religious denominations, the 'Eight per Thousand' mechanism is undoubtedly the one that attracts the main

**** Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

ANNOTAZIONE PRELIMINARE: Il presente contributo nasce come parere *pro veritate* predisposto su richiesta dell'Avvocato A. P. e relativo alle questioni giuridiche poste a fondamento delle imputazioni di cui alla richiesta di rinvio a giudizio avanzata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sassari il 16 marzo 2024. La vicenda concerne l'utilizzo dei fondi provenienti dalla quota dell'otto per mille a diretta gestione della Chiesa cattolica ed erogati dalla Conferenza Episcopale Italiana alla diocesi di Ozieri in favore di alcuni progetti promossi da quest'ultima (ad essa si riferisce anche il comunicato della **CONFERENZA EPISCOPALE SARDA**, *Vicinanza a monsignor Corrado Melis*, 20 marzo 2024, pubblicato sul relativo sito internet ufficiale: www.sardegna.chiesacattolica.it). Lo scritto, senza inoltrarsi nel merito delle accuse, prende le mosse dall'analisi delle ragioni di diritto addotte dalla Procura, concentrandosi in particolare sulla qualificazione attribuita alle funzioni svolte dal vescovo diocesano.



debates, which often center on issues such as the exclusion of denominations without an agreement with the State or the methods of distribution of the respective shares. A question that has been posed less frequently, instead, is the one regarding whether there may be consequences, from the point of view of Italian criminal law, for the bishop of a diocese in favor of which the Italian Bishops' Conference had provided funds that, however, have then not been used for the purposes predetermined by law no. 222 of 1985: a doubt to which some have attempted to answer by assuming that the management of such funding constitutes a 'manifestation of public function'. In order to assess the actual consistency of this assertion, the essay examines the various aspects involved, from the specificity of the 'Eight per Thousand' system to the Italian episcopate's rules on the matter, from the implications of the distinction of orders between State and Church to the foundations of the qualifications of 'public official' and 'public service officer': eventually reaching the conclusion that the attribution of the latter to a bishop, in the exercise of the activity in question, appears to be an untenable hypothesis.

SOMMARIO: 1. Il passaggio dai supplementi di congrua alla ripartizione dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nel segno dell'armonizzazione con la Carta fondamentale - 2. La tesi della Procura della Repubblica secondo cui la Conferenza Episcopale Italiana "utilizza fondi pubblici [...] per conto dello Stato italiano" e l'attività del vescovo, configurandosi quale "gestione diretta di fondi pubblici italiani per scopi propri dello Stato Italiano, è manifestazione di funzione pubblica, disciplinata da norme di diritto pubblico, caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione": la radicale incompatibilità di tale ricostruzione con il quadro costituzionale, pure nella sua immediata proiezione in ordine ai rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose - 3. Struttura e funzionamento del finanziamento pubblico alla Chiesa cattolica (e alle altre confessioni religiose) - 3.1. Morfologia del flusso finanziario pubblico e utilizzazione delle somme stanziare: attribuzioni e competenze - 3.2. I controlli da parte dello Stato - 3.3. Ruolo e prerogative della Conferenza Episcopale Italiana - 3.4. La posizione del vescovo che riceve le somme derivanti dall'otto per mille - 4. L'impossibile qualificazione del vescovo come 'pubblico ufficiale' ovvero come 'incaricato di pubblico servizio' e delle attività svolte dalla Chiesa in termini di 'pubblico servizio' - 4.1. In base al diritto penale italiano - 4.1.1. Una premessa. La centralità della qualifica soggettiva pubblicistica e i suoi elementi definitori - 4.1.2. 'Finalità pubblicistiche' e 'esercizio della funzione ecclesiastica': un'inconciliabilità attestata dalla figura del ministro di culto - 4.1.3. L'erogazione di fondi vincolati a destinazioni pubbliche. I termini di paragone offerti dalla legislazione e dalla giurisprudenza e la loro incompatibilità con il sistema dell'otto per mille - 4.1.4. (*segue*) La distanza bilateralmente confermata tra 'obiettivi di carattere religioso curati dalla Chiesa cattolica' e 'interessi dello Stato italiano' - 4.1.5. Un esito inevitabile: l'improponibile attribuzione alle funzioni del vescovo delle 'vesti' proprie del pubblico servizio - 4.2. In base a una lettura coerente dell'ordinamento giuridico italiano - 5. Il sindacato dello Stato e della magistratura italiana sugli 'scopi di carattere religioso', ovvero sulle 'esigenze di culto' e gli 'interventi caritativi': un'impostazione giurisprudenziale che implica una compromissione del principio supremo di laicità.



1 - Il passaggio dai supplementi di congrua alla ripartizione dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nel segno dell'armonizzazione con la Carta fondamentale

La riforma dei rapporti finanziari tra Stato e Chiesa cattolica si poneva quale uno degli snodi che andavano più incisivamente e urgentemente conformati non solo alla temperie istaurata dall'avvento della Repubblica, ma alle stesse linee maestre che i Padri costituenti avevano dettato quanto alla futura politica ecclesiastica dello Stato italiano. Addirittura, per qualcuno dei protagonisti di quella svolta normativa - che arrivò, come noto, dopo molti anni di travagliata gestazione -, la legge n. 222 del 20 maggio 1985, rubricata *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*, in cui fu consacrata tale riforma raccogliendo l'esito della serrata contrattazione tra le due parti su tale ostica materia¹, sarebbe stata "L'unica parte innovativa"² della rielaborazione dei protocolli del 1929: certamente, peraltro, si è trattato di un cambiamento epocale.

In particolare, il sistema previgente dei supplementi di congrua corrisposti e versati dallo Stato soprattutto ai vescovi e ai parroci³ titolari di benefici ecclesiastici appariva anzitutto discriminatorio in quanto da

¹ Come noto, il testo normativo è il frutto del lavoro della Commissione paritetica italo-vaticana per gli enti ecclesiastici, che provvide anzitutto (il 6 luglio 1984) a definire una *Relazione sui principi*, ove è rinvenibile una prima descrizione e le fondamentali chiavi di lettura del sistema che si intendeva creare (l'ideatore fu, stando a varie testimonianze, Giulio Tremonti, che anche recentemente, nel Convegno *Stato e Chiesa a 40 anni dal Concordato repubblicano* organizzato all'ambasciata d'Italia presso la Santa Sede l'8 febbraio 2024, ne ha rivendicato la paternità; si veda anche **G. TREMONTI**, *L'otto per mille trent'anni dopo. Intervento all'incontro dell'Associazione Amici dei Quaderni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XXXII [2015], pp. 231-234). Come sintetizza **S. CARMIGNANI CARIDI**, *L'otto per mille dell'Irpef e la XIV legislatura: prospettive "de jure condendo"*, *ivi*, XXIII (2006), pp. 140-141, "In applicazione di ciò, la Commissione trasmise il testo concordato delle disposizioni in materia di enti e beni ecclesiastici l'8 agosto 1984, testo approvato dalle Parti con protocollo 15 novembre 1984 e poco dopo iniziarono il proprio iter parlamentare la legge n. 206 del 1985 e la contestuale legge n. 222 del 1985, autonomamente promulgata, che si differenzia formalmente dalla legge di ratifica per l'inserimento del testo di alcuni emendamenti concordati tra le Parti".

² Scrive **F. MARGIOTTA BROGLIO** nelle conclusioni del volume *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, a cura di I. BOLGIANI, il Mulino, Bologna, 2007, p. 371: «Non può, però, essere dimenticato quello che è stato il difetto di fondo dell'Accordo con la Chiesa cattolica: figlio di troppi padri - i molti *leader* che avevano patrocinato i successivi progetti di revisione dal 1967 al 1983 - il testo finale non poté essere innovativo come avrebbe dovuto e dovette, in qualche modo, tenere conto di "concessioni" che le due Parti si erano fatte con visioni diverse e in situazioni ormai superate. / L'unica parte innovativa sarà infatti la legge n. 222/1985 sugli enti e sui beni ecclesiastici, la cui preparazione bilaterale poté svolgersi su un terreno sostanzialmente vergine».

³ E ai canonici di capitoli cattedrali. Come però ricorda **A. NICORA**, *Il finanziamento della Chiesa in Italia: le ragioni di una riforma*, in *La sfida del sovvenire. Il sostentamento economico della Chiesa a dieci anni dalla riforma concordataria*, a cura di L. MISTÒ, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo (MI), 1995, p. 41, "Tuttavia l'intervento era parziale, perché in Italia circa 14 mila sacerdoti non ricevevano la congrua".



esso erano totalmente esclusi i ministri delle 'confessioni di minoranza': e dunque instradato fatalmente, già solo per questo tratto, verso il declino insieme al tramonto del confessionismo restaurato durante il fascismo. Ma esso comportava altresì, fin dalla sua concezione, un'ambigua e pernicioso confusione tra apparato pubblico e apparato ecclesiastico chiaramente non in sintonia con la Costituzione del 1948: era proprio quest'infida e oramai inaccettabile commistione a rendere irreparabilmente anacronistico tale vetusto sistema, al di là del suo stesso connotato privilegiario.

Precedentemente l'ecclesiastico titolare di un beneficio canonico - dal punto di vista dello *ius Ecclesiae*, una dotazione patrimoniale⁴ eretta in un ente del tipo 'fondazione' - che producesse un reddito inferiore a un dato minimo previsto dalla legge, e progressivamente aggiornato secondo l'andamento della svalutazione monetaria, percepiva mensilmente dallo Stato un assegno, il cosiddetto 'supplemento di congrua'⁵: una sorta di vera e propria integrazione stipendiale che quasi equiparava l'ecclesiastico a un dipendente pubblico.

All'origine, nei primi anni successivi all'unità d'Italia, epoca cui risale l'originaria attivazione di tale intervento pubblico, esso era giustificato quale contrappeso e quasi misura risarcitoria alla legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico, con la quale, tra l'altro, i beni degli istituti ecclesiastici, e dunque anche dei benefici, erano stati espropriati e incamerati dallo Stato senza compenso, e convertiti, come proprio nel caso dei benefici, in titoli del debito pubblico⁶. Ma a questa motivazione di rifusione e compensazione se n'era presto aggiunta un'altra, divenuta progressivamente assorbente: quella di "conquistare allo Stato la benevolenza dei parroci"⁷, primi destinatari (con il regio decreto 7 luglio 1866, n. 3036) dei supplementi di congrua. I governi liberali, infatti,

⁴ Per lo più beni immobili, case e terreni, dal reddito dei quali l'ecclesiastico traeva il proprio sostentamento.

⁵ Come annota **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 14^a ed., aggiornamento a cura di A. BETTETINI, Zanichelli, Bologna, 2024, p. 364, nt. 4, «"Congrua" è un aggettivo sostantivato che sta per *portio congrua*, espressione che valeva a indicare quella parte "conveniente" dei proventi ecclesiastici destinata alla *honesto sustentatio* del clero preposto a uffici della Chiesa».

⁶ Il supplemento di congrua venne previsto nella prima legge eversiva dello Stato italiano postunitario, cioè nel regio decreto (citato nel testo) 7 luglio 1866, n. 3036, *Per la soppressione degli Ordini e della Corporazioni religiose* (in *Gazzetta Ufficiale*, 8 luglio 1866). Si attingeva dunque, all'inizio, dal reddito del patrimonio ecclesiastico devoluto allo Stato appunto dalle leggi eversive: ma ben presto si dovette integrare tale reddito - divenuto insufficiente soprattutto a partire dal 1918 a causa dell'inflazione - con risorse provenienti dalla fiscalità generale. Cfr., per tutti, **M. PIACENTINI**, voce *Congrua*, in *Novissimo digesto italiano*, IV, Utet, Torino, 1958, p. 69 ss.; **M. FERRABOSCHI**, voce *Congrua*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, p. 1087 ss.; **ID.**, voce *Congrua*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 1 ss.; **L.M. DE BERNARDIS**, voce *Congrua*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, II, Utet, Torino, 1981, p. 394 ss.

⁷ **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 365. Sull'intento principale di andare incontro alle esigenze del clero basso cfr. **A.C. JEMOLO**, *La questione della proprietà ecclesiastica*, il Mulino, Bologna, 1974, p. 27 ss.



seppur segnati da profonde venature di ostilità e diffidenza per la Chiesa cattolica nonché di aggressivo anticlericalismo, non disdegnavano di avvalersi dei ministri di culto cattolici, sfruttando il loro diffuso ascendente sulla popolazione a fini di controllo sociale e di conservazione dell'ordine. La preoccupazione per il quieto e sereno svolgersi della vita civile induceva quindi il separatismo a negare i suoi propri assiomi, tra cui l'irrilevanza delle attività religiose, e a disattendere lo stesso principio che Francesco Ruffini riassume nell'asserzione categorica per la quale 'nessuno può essere tenuto a contribuire alle spese di un culto diverso dal suo': spingendo, per converso, il potere costituito a gravarsi del mantenimento economico del clero cattolico, la religione allora maggiormente - ma non universalmente - praticata nella Nazione.

Una convinzione e un atteggiamento, questi, di appoggio al clero meramente strumentale a un interesse pubblico percepito come preminente - al fondo, quindi, non fomentati da alcun genuino *favor religionis* -, che proseguì inalterato nel ventennio fascista, cui si aggiunse la - specularmente strumentale - elevazione della confessione cattolica a religione di Stato, con i correlati vantaggi che a tale *status* si annettevano. Con il Concordato del 1929 ci si impegnò pertanto a continuare a erogare tali assegni supplementari di congrua ("in misura non inferiore al valore reale di quella stabilita dalle leggi" allora in vigore: cfr. art. 30, terzo comma⁸), reputando il governo totalitario, analogamente a quello liberale, che le attività pastorali dei vescovi, dei parroci e dei loro collaboratori rivestissero "*particolare utilità sociale*, perché dirette a soddisfare i bisogni religiosi della popolazione"⁹: e che dunque gli emolumenti da versarsi a tali 'ufficiali ecclesiastici' dovessero senza remore addossarsi al bilancio dello Stato.

Peraltro, col trascorrere degli anni, il panorama generale subì una visibile metamorfosi, acceleratasi dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Anche *ex parte Ecclesiae* il sistema beneficiale - tra l'altro antichissimo, risalendo all'alto medioevo¹⁰ - incarnava un assetto non solo non più idealmente rispondente all'ecclesiologia conciliare del Vaticano II (per la quale andava soprattutto posto in primo piano non il patrimonio ma l'elemento personale e comunitario, ovvero lo spessore spirituale delle circoscrizioni ecclesiastiche), ma cagionante nella prassi notevoli sperequazioni nella condizione economica degli ecclesiastici, sganciata dalle funzioni effettivamente dispiegate ma unicamente

⁸ Con i regi decreti 29 gennaio 1931, n. 227 e n. 228, si coordinarono in testo unico tutte le disposizioni relative ai supplementi di congrua e si dettò il connesso regolamento. L'ultima determinazione dei minimi di congrua è stata effettuata dalla legge 6 marzo 1980, n. 58: riferisce P. STUCCHI, "*Sovvenire alle necessità della Chiesa*": l'otto per mille, in *Aggiornamenti sociali*, XLVI (1995), p. 792, che "l'ultima congrua versata ai parroci giungeva a un massimo di 840.000 lire lorde mensili".

⁹ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 327.

¹⁰ Cfr., per tutti, G. BONI, I. SAMORÈ, *Il diritto nella storia della Chiesa. Lezioni*, Morcelliana, Brescia, 2023, p. 218 ss.



dipendente dalla ricchezza ovvero dalla penuria del patrimonio imputato al beneficio loro assegnato: il Concilio Vaticano II ne aveva dunque auspicato la graduale ma inesorabile archiviazione¹¹, e la codificazione per la Chiesa latina di esso 'figlia' aveva assecondato tale smantellamento (cfr. cann. 1272 e 1274 del *Codex Iuris Canonici* del 1983¹²).

Ma, ben oltre il coordinamento con l'evoluzione in corso nello *ius Ecclesiae*, le ragioni intrinseche che premevano per il rigetto nell'ordinamento italiano della molesta eredità di tale remunerazione dei chierici erano oltremodo forti e stringenti: essendo la sua liquidazione e abolizione indifferibilmente imposte da un'assoluta inconciliabilità con i principi cardine della Carta costituzionale del 1948. Anzitutto con l'art. 7, primo comma, dunque con l'indipendenza e la sovranità nel proprio ordine dello Stato e della Chiesa: ciò che preclude rigorosamente all'uno di assumere in carico la realizzazione del fine di religione e di culto, verso il quale deve mantenersi estraneo, neutrale ed equidistante; e all'altra di assolvere al medesimo fine in perfetta autonomia, senza subire intromissioni e ingerenze¹³. La sostanziale qualificazione di tutti i ministri di culto cattolici 'con cura d'anime' quasi quali lavoratori retribuiti dallo Stato proprio per il loro ministero religioso strideva irrimediabilmente con quella distinzione degli ordini che era assunta ad architrave portante del relazionarsi dello Stato con il fenomeno religioso istituzionalizzato. Uno Stato, poi, che non può avere preferenze per nessuna confessione religiosa e che a tutte deve assicurare un'eguale libertà, secondo la proclamazione dell'art. 8, primo comma, della Costituzione.

¹¹ Cfr. in particolare il *Decretum de presbyterorum ministerio et vita "Presbyterorum ordinis"*, in *Acta Apostolicae Sedis*, LVIII (1966), pp. 991-1024, il quale predisponne il superamento del sistema beneficiale proponendo, al n. 21, la creazione di una *institutio quaedam dioecessana* e di una *massa bonorum communis*.

¹² Secondo il can. 1272, nelle regioni dove ancora esistono benefici propriamente detti, spetta alla conferenza episcopale regolarne il governo con norme opportune concordate con la Sede Apostolica e da questa approvate, cosicché i redditi e, per quanto possibile, la stessa dote dei benefici siano trasferiti all'istituto speciale di cui al can. 1274, § 1. Tale istituto raccoglie i beni o le offerte allo scopo di provvedere al sostentamento dei chierici che prestano servizio a favore della diocesi a norma del can. 281, salvo non si provveda ai medesimi diversamente. Il can. 1274, inoltre, prevede che la conferenza episcopale costituisca un istituto che provveda sufficientemente alla sicurezza sociale dei chierici, dove non sia stata ancora organizzata in modo conveniente la previdenza sociale dei chierici medesimi (§ 2), mentre nelle singole diocesi si deve costituire, laddove necessario, un fondo comune, con il quale i vescovi possano soddisfare agli obblighi verso le altre persone che servono la Chiesa e andare incontro alle varie necessità della diocesi, e con il quale le diocesi più ricche possano anche aiutare quelle più povere (§ 3).

¹³ Cfr. P. CONSORTI, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 46-47: «La riforma civile del sistema delle congrue ha dunque agito in profondità. Da un lato ha trasformato il precedente secolare "meccanismo" e "sistema patrimoniale" in "un meccanismo e [...] sistema finanziario", dall'altro lato ha permesso allo Stato di perseguire una propria "strategia di politica ecclesiastica" abbandonando le funzioni amministrative che ancora deteneva in materia e riconoscendo la completa autonomia dell'autorità confessionale in ordine al funzionamento dello stesso».



Il superamento del sistema dei supplementi di congrua e la delineazione e implementazione di una diversa procedura di sostentamento del clero cattolico congiunta a filo doppio con la nuova modalità, varata in occasione della revisione concordataria, di finanziamento della Chiesa cattolica - estesa poi alle confessioni che hanno stipulato intese ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione -, consistente nella ripartizione della quota stabilita dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai cittadini nel modulo appunto della dichiarazione dei redditi, hanno dunque avuto come obiettivo prefissato e ineludibile quello di adeguare tale cruciale comparto alla neoeretta intelaiatura costituzionale¹⁴: eliminando le patenti e marchiane contraddizioni con la medesima del previgente regime, come si deluciderà altresì nelle pagine che seguono. Un risultato oramai acquisito e sul quale non si può arretrare né retrocedere.

2 - La tesi della Procura della Repubblica secondo cui la Conferenza Episcopale Italiana "utilizza fondi pubblici [...] per conto dello Stato italiano" e l'attività del vescovo, configurandosi quale "gestione diretta di fondi pubblici italiani per scopi propri dello Stato Italiano, è manifestazione di funzione pubblica, disciplinata da norme di diritto pubblico, caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione": la radicale incompatibilità di tale ricostruzione con il quadro costituzionale, pure nella sua immediata proiezione in ordine ai rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sassari, in merito all'impiego conseguente alla corresponsione alla Conferenza Episcopale

¹⁴ Come ricorda ancora **P. CONSORTI**, *La remunerazione del clero*, cit., pp. 43-44, sintetizzando le linee di indirizzo su cui si era mossa la già citata Commissione paritetica italo-vaticana per gli enti ecclesiastici, la revisione intendeva rispondere a due esigenze: «La prima, di carattere generale, consisteva nella necessità di armonizzare l'intervento in questione con lo spirito complessivo della riforma pattizia, volta a far rientrare nei confini dei principi costituzionali le norme di carattere privilegiario disposte in precedenza a favore della Chiesa cattolica. Il sistema delle congrue doveva dunque perdere i caratteri centralistici, e al tempo stesso eccessivamente particolaristici, che lo contraddistinguevano per conformarsi ai principi di *laicità* e *socialità* dello Stato emergenti dalla Costituzione repubblicana. /La seconda esigenza, di carattere particolare, imponeva poi al legislatore di attrarre anche il sostentamento del clero nella logica pattizia superando l'unilateralismo statale che aveva caratterizzato la precedente regolamentazione del sistema. L'attrazione di questa materia nell'orbita della *bilateralità* costituisce forse una delle novità di maggiore rilievo della riforma concordataria, in quanto mette fine alla precedente impostazione dei rapporti patrimoniali tra Stato e Chiesa, riconducendo anche questo settore verso "una nuova concezione delle relazioni interordinamentali, un nuovo modo di concepire la sovranità e l'autonomia in un sistema assiologico comunemente accettato e concordemente individuato"».



Italiana (CEI) della frazione dell'otto per mille a essa aggiudicata, afferma seccamente:

“Tale conferimento di fondi [...] non è una donazione, poiché la Chiesa Cattolica, tramite la CEI, agisce come gestore, con obbligo di rendiconto periodico. In sostanza, la CEI, tramite i suoi organi, utilizza fondi pubblici per gli scopi detti per conto dello Stato Italiano”;

e prosegue:

“È il Vescovo, legale rappresentante di ogni Diocesi e membro dell'Assemblea Generale della CEI, che gestisce direttamente i fondi, anche tramite i suoi delegati, destinandoli agli scopi sopra indicati. Trattandosi di gestione diretta di fondi pubblici italiani per scopi propri dello Stato Italiano, è manifestazione di funzione pubblica, disciplinata da norme di diritto pubblico, caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione (nel caso di specie: conseguimento degli scopi ex art. 47 e 48 cit. con gestione diretta di fondi pubblici)”¹⁵.

Insomma, secondo la Procura:

- gli scopi appena enunciati di “esigenze di culto delle popolazioni [sic: N.d.A.]; sostentamento del clero; interventi caritativi della [sic: N.d.A.] collettività nazionale e dei Paesi del terzo mondo” - *rectius* ex art. 48 della legge n. 222 del 1985 “esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della comunità nazionale o di paesi del terzo mondo” - sarebbero “propri dello Stato Italiano”¹⁶;

- si sarebbe poi al cospetto di una “manifestazione di funzione pubblica, disciplinata da norme di diritto pubblico, caratterizzata dalla

¹⁵ **PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI**, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, n. 2494/2021 R.G.N.R.

¹⁶ **PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI**, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit. Come noto e come già incidentalmente emerso, nel 1985 si è proceduto con una certa confusione dal punto di vista legislativo, emanando due leggi, la n. 206 e la n. 222, entrambe del 20 maggio 1985 (rispettivamente rubricate *Ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'articolo 7, n. 6, dell'accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede, e Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*): duplicazione avvenuta con l'intento (malriuscito e caotico appunto) di distinguere l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione del Protocollo del 15 novembre 1984 con cui le parti avevano approvato le norme concordate dalla Commissione paritetica in merito agli enti ecclesiastici e al loro patrimonio e al sostentamento del clero nonché l'adozione delle norme stesse con legge statutale. La vigenza delle stesse norme in base a due diverse fonti, le famose ‘leggi fotocopia’ (invero l'unica differenza sta nel fatto che la legge n. 222 ha recepito nelle proprie norme le poche modificazioni apportate dalle alte parti alle disposizioni della Commissione paritetica), è stato certamente un errore biasimevole da parte del legislatore italiano: oramai invero risalente a quarant'anni or sono. Oggi è consueto riferirsi sempre alla legge n. 222, come si farà in questo scritto.



formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione”¹⁷.

In poche frasi - invero ‘condite’ di qualche altra approssimazione ‘ecclesiasticistica’¹⁸ - si traccia un ribaltamento completo dei propositi di adattamento alla Carta fondamentale che, come abbiamo sopra velocemente condensato, ci si era ripromessi: infatti, già alla luce degli scarni cenni sopra forniti sulle *rationes* sottostanti all’epocale reimpostazione del sostentamento del clero e, più complessivamente, dei rapporti finanziari tra Stato e Chiesa cattolica, pare palese come la suddetta ricostruzione del Pubblico Ministero sia, rispetto a esse, totalmente strabica e deviata.

D'altronde, se corrispondesse al vero quanto sostenuto dalla Procura, la novellata architettura accuratamente studiata e avviata nel 1985 con soddisfazione di entrambe le alte parti non sarebbe affatto avvenuta per conquistare una compiuta congruenza con il dettato costituzionale e ciò che esso necessariamente comporta sul versante della disciplina dei rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose nonché, più in generale, su quello della preservazione e promozione della libertà religiosa. Bensì, esattamente al contrario, si sarebbe congetturato e inaugurato un reviviscente (e inquietante) intreccio in cui la sovrapposizione e la contaminazione osmotica tra Stato e Chiesa, e i rispettivi apparati, sarebbero massime: intreccio per il quale lo Stato italiano, *ex professo* e senza alcuna

¹⁷ **PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI**, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

¹⁸ Dalla stesura della sentenza risultano varie carenze conoscitive nella disciplina insegnata nelle università italiane e che, sino alla riforma di quest’anno, era identificata come ‘diritto ecclesiastico’, implicante peraltro alcune fondamentali nozioni di diritto canonico. Così, nella *Premessa* si afferma erroneamente che la Conferenza Episcopale Italiana “è composta da tutti i vescovi presenti in Italia, quindi da tutti i titolari delle varie Diocesi (divisioni territoriali)”; che la sua assemblea generale sarebbe “composta da tutti i vescovi”; che gli organi della CEI sarebbero, oltre all’assemblea generale, presidenza, presidente e vice presidenti, segretario generale, sottosegretari, economo, consiglio episcopale permanente, consiglio per gli affari giuridici e consiglio per gli affari economici. Al contrario, anche solo consultando la pagina *web* della Conferenza Episcopale Italiana, si può verificare dal relativo statuto, rispettivamente, che “La C.E.I. è costituita dai membri indicati nel can. 450, § 1 del codice di diritto canonico: i Vescovi diocesani; coloro che per il diritto sono ad essi equiparati; i Vescovi coadiutori; i Vescovi ausiliari; i Vescovi titolari che esercitano nel territorio italiano uno speciale incarico stabile a carattere nazionale a loro affidato dalla Sede Apostolica o dalla C.E.I.; gli Ordinari di altro rito” (art. 6); e che “La C.E.I. si articola nei seguenti organi: /a) l’Assemblea Generale; /b) il Consiglio Episcopale Permanente; /c) la Presidenza; /d) la Segreteria Generale; /e) il Consiglio per gli Affari Economici e il Collegio dei Revisori dei conti; /f) le Commissioni Episcopali” (art. 8 § 1). Al riguardo, cfr., per tutti, **L. DE GREGORIO**, *Il potere normativo delle conferenze episcopali nella evoluzione degli statuti della CEI*, in *Il diritto ecclesiastico*, CXXII (2011), pp. 567-604; **EAD.**, *Conferenza Episcopale Italiana. Potere normativo e ruolo pastorale*, Libellula, Tricase (LE), 2012; **É. KOUVEGLO**, *Chiese, vescovi e conferenze episcopali*, in *Apollinaris*, XCII (2019), pp. 177-192; **L. LACROCE**, *Il diritto particolare della Conferenza Episcopale Italiana nel secondo decennio del secolo ventunesimo*, in *Ephemerides iuris canonici*, LX (2020), pp. 463-491; **J.I. ARRIETA**, *Diritto dell’organizzazione ecclesiastica*, Edusc, Roma, 2023, pp. 573-600.



intermediazione, si occuperebbe di fini di religione o di culto, avvalendosi della *longa manus* della Conferenza Episcopale Italiana e dei vescovi quali funzionari portatori della “volontà della pubblica amministrazione”.

Ma, al di là della lampante assurdità di un *monstrum* giuridico così congegnato e dell’inconfutabile sua inaccettabilità con riguardo allo spartito costituzionale della Repubblica, e nei suoi pilastri portanti peraltro delucidati doviziosamente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ci ripromettiamo di dimostrare l’erroneità di tale teorema con un puntuale scandaglio delle norme specifiche con cui l’ordinamento italiano e quello canonico dipanano la regolazione della materia in ogni aspetto, altresì nelle sue finiture tecnico-operative.

3 - Struttura e funzionamento del finanziamento pubblico alla Chiesa cattolica (e alle altre confessioni religiose)

Il finanziamento pubblico alla Chiesa cattolica, così come quello alle altre confessioni religiose, non è una liberalità o un ‘regalo’ - una ‘donazione’, la definisce la Procura¹⁹ - e neppure un privilegio confessionale²⁰: all’interno delle coordinate della Repubblica laica le elargizioni sarebbero anzi gravemente illegittime se rivolte a ‘foraggiare’ economicamente e, così, sostenere le confessioni religiose proprio e solamente in quanto istituzioni. La spesa pubblica per il culto è ammissibile solo se indirizzata a tutelare e incentivare la funzione sociale della religione, in quanto lo Stato democratico e solidarista non solo salvaguarda e protegge, ma agevola e promuove fattivamente l’appagamento delle esigenze religiose della popolazione, come ha reiteratamente asserito la stessa Corte costituzionale nel dipingere il volto di quella laicità tipica e inconfondibile del nostro Paese²¹: esigenze religiose che è rigorosamente precluso all’apparato pubblico soddisfare in prima persona, essendo del tutto incompetente al riguardo, ma che pure, in attuazione principalmente dell’art. 2 e dell’art. 3, secondo comma, della Costituzione, deve presidiare e appoggiare, rimuovendo quegli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto le libertà - in questo caso quella religiosa, nella sua forma individuale e comunitaria (artt. 2, 7, 8, 19, 20) - e l’eguaglianza dei cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona umana²². Siamo dinanzi a capisaldi

¹⁹ PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

²⁰ In questo senso cfr. la posizione netta di P. CONSORTI, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, 2^a ed., Laterza, Bari-Roma, 2023, p. 241.

²¹ Cfr., per tutte, la sentenza n. 203 del 1989 e la sentenza n. 334 del 1996, rispettivamente in *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana - 1^a serie speciale - Corte costituzionale*, n. 16 del 19 aprile 1989, pp. 53-59, e *ivi*, n. 42 del 16 ottobre 1996, pp. 27-31.

²² Sul punto la CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, nel documento *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli* del 14 novembre 1988,



graniticamente incastonati nella Costituzione italiana e insistentemente convalidati dalla giurisprudenza: in questo senso si è epigraficamente chiosato che

“Il vigente sistema di finanziamento pubblico alla Chiesa [...] deve essere considerato come corrispondente al compito dello Stato di rendere concretamente fruibile, da parte dei singoli e dei gruppi, il diritto di libertà religiosa”²³.

La soppressione del sistema beneficiale e dei supplementi di congrua e la risistemazione *funditus* dei rapporti finanziari tra Stato italiano e Chiesa cattolica, costituendo poi uno *specimen* adottabile per le altre confessioni religiose, ha rappresentato una rivoluzione copernicana²⁴. È vero che parte dell’otto per mille è convogliato dalla Conferenza Episcopale Italiana per sostenere i sacerdoti²⁵: tuttavia, proprio nell’orizzonte dell’armonizzazione costituzionale,

«lo Stato non interviene più direttamente nel pagamento della remunerazione, ma continua a garantirne il diritto, in quanto

ha sintetizzato al n. 12, lett. a): “L’apporto delle risorse pubbliche è invece fondato, in uno Stato democratico-sociale, sul doveroso apprezzamento della rilevanza etica, culturale e sociale della presenza e dell’azione della Chiesa nella trama viva della società in ordine alla formazione di quel tessuto di valori che fondano e presidiano un’autentica democrazia ispirata a principi di rispetto e promozione della persona umana, di giustizia e solidarietà; e nello stesso tempo sul compito, che la costituzione italiana assegna alla Repubblica, di rimuovere gli ostacoli e di promuovere le condizioni per il pieno esercizio delle libertà fondamentali dei cittadini, tra le quali vi è indubbiamente la libertà religiosa (cf. artt. 3, 7, 8, 19, 20 Cost.)” (in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XXII [1988], p. 170).

²³ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 6ª ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 244.

²⁴ In occasione della revisione del Concordato del 1929 si è voluta realizzare “una riforma profonda e complessiva in materia di impegni finanziari dello Stato verso la Chiesa”: Commissione paritetica art. 7, sesto comma, Accordo di modificazione del Concordato, *Relazione sui principi*, in *Il foro italiano*, CIX (1984), V, c. 374.

²⁵ Il già citato documento dell’episcopato italiano *Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*, illustra in sintesi, al n. 20, l’odierno sistema di sostentamento del clero: se a un primo livello è necessario che provveda la comunità parrocchiale o l’ente ecclesiastico “presso il quale il sacerdote svolge il ministero” (lett. a), è previsto a un secondo livello l’intervento dell’istituto diocesano o interdiocesano per il sostentamento del clero “secondo i criteri stabiliti dalla C.E.I. e periodicamente aggiornati [...] impegnando i redditi dei beni già appartenenti ai benefici, che direttamente amministra” (lett. b). Da ultimo, “Se neppure con l’intervento dell’istituto si riesce ad assicurare al sacerdote quanto dovutogli, si fa ricorso, tramite l’istituto centrale per il sostentamento del clero, all’apporto derivante dalle due forme di sostegno agevolato alla Chiesa introdotte con la revisione del Concordato: le offerte deducibili fatte in favore del medesimo istituto centrale e una parte, determinata dalla C.E.I., della quota assegnata dai cittadini contribuenti alla Chiesa cattolica sullo 0,8 per cento del gettito complessivo IRPEF” (lett. c). In materia si vedano altresì gli artt. 2 e 5 dello *Statuto dell’Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XIX (1985), pp. 409-410, che individuano i fini e le attività dell’ente, da una parte, e i mezzi di funzionamento, dall’altra; nonché la delibera n. 58 concernente il *Testo unico delle disposizioni di attuazione delle norme relative al sostentamento del clero che svolge servizio in favore delle diocesi* del 1° agosto 1991, *ivi*, XXV (1991), pp. 147-158.



tuttora ritiene che tale lavoro sia indispensabile per la soddisfazione di esigenze anche sociali. Sebbene il *quantum* sia parametrato secondo elementi paragonabili a quelli che determinano la quantità di qualsiasi retribuzione lavorativa, le somme ricevute dai sacerdoti per il servizio religioso che prestano non sono assimilabili ad uno stipendio in senso stretto, in quanto costoro non sono legati alla diocesi per motivi di lavoro, ma da “un vincolo sacramentale, in forza del quale diocesi e parrocchie sono beneficiarie del lavoro degli ecclesiastici, non sua fonte”²⁶.

Le frontiere, canoniche e secolari, sono quindi rigidamente scolpite, ed esse non possono, al cospetto della Repubblica laica, subire annebbiamenti o essere surrettiziamente varcate.

Questa premessa apparentemente esorbitante dal tema oggetto del presente studio si rivela, invece, preziosa e ineludibile perché identifica in maniera tersa quello che è stato lo spirito animatore e il motore trainante la vitale stagione della revisione dell’arcaica e oramai obsoleta impostazione vetero-concordataria del 1929: consistente nell’eliminazione di ogni indebita interferenza e subdola mescolanza tra l’ordine dello Stato e l’ordine della Chiesa. Si è pertanto già rimarcato come il primo non potrebbe in nessun modo, al pari del passato, stipendiare in modo diretto i sacerdoti cattolici in quanto tali. Illuminante al proposito quanto autorevolmente osservato da un eminente studioso (il quale ha inoltre ricoperto incarichi istituzionali nelle negoziazioni concordatarie tra Stato e Chiesa, altresì come membro della Consulta per la libertà religiosa²⁷), censurando un arresto della Corte di Cassazione ove *per incidens* si affermava che lo Stato assicurerebbe i mezzi necessari agli *ordinati in sacris* in quanto essi svolgerebbero un’attività rivolta, *ex parte Status*, alla promozione dell’uomo e al bene del Paese:

²⁶ P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., pp. 244-245 (la citazione tra virgolette è di G. LO CASTRO, *Problemi attinenti alle controversie sul sostentamento del clero in Italia*, in *Il sostentamento del clero nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1993, p. 221). Si vedano altresì L. MISTÒ, *Il sostegno economico alla Chiesa cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XV (1998), p. 12; S. BERLINGÒ, voce *Sostentamento dei ministri di culto*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1993; A. LICASTRO, voce *Sostentamento dei ministri di culto (postilla di aggiornamento)*, *ivi*, 1999; P. CONSORTI, *La remunerazione del clero*, cit.; N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003.

²⁷ Come emerge dal *curriculum vitae* consultabile nella pagina web personale all’indirizzo internet www.uniroma3.it, Carlo Cardia è stato, tra i numerosi incarichi istituzionali ricoperti, membro “della Commissione paritetica italo-vaticana per la riforma della legislazione concordataria sugli enti e beni ecclesiastici e sugli impegni finanziari dello Stato verso la Chiesa” (dal febbraio 1984), della “Commissione incaricata di condurre le trattative con le Confessioni religiose non cattoliche per la stipulazione delle Intese di cui all’articolo 8, III comma, della Costituzione” (1985-1987), della Commissione consultiva per la libertà religiosa (dal 1997), della “Commissione paritetica italo-vaticana (nominata ai sensi dell’articolo 14 del Concordato) per la soluzione di difficoltà interpretative di alcune disposizioni pattizie” (dal 1999) e delle “Commissioni per verificare i risultati del sistema di finanziamento delle Chiese e confessioni religiose così come predisposto dal Concordato e dalle Intese” (dal 1996).



“Quando l’articolo 1 del nuovo Concordato afferma che Stato e Chiesa cattolica si impegnano alla reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del paese, non fa alcun riferimento ai sacerdoti, e tantomeno afferma che sono questi ad impegnarsi in una attività volta a promuovere questi valori. La Cassazione, in realtà, riferisce l’impegno assunto da due soggetti (Stato e Chiesa) ad una categoria (quella clericale) che svolge una attività che sarà pure meritoria (secondo i punti di vista) ma che non coincide con la promozione dell’uomo e il bene del paese”²⁸.

Nessun giudizio, dunque, da parte dello Stato, sul merito dell’attività svolta dal clero cattolico, né, tanto meno, una (aberrante) attrazione di questa nel comparto pubblico: ma i fatti sono e non possono che essere puntati unicamente su quella libertà religiosa individuale e collettiva che lo Stato non deve ignorare o trascurare, ma cui, senza in alcun modo accollarsi e fare proprie le forme di realizzazione, dà impulso rimettendole ai soggetti competenti. E quanto detto sul sostentamento del clero, su cui ci siamo soffermati per la sua esemplarità²⁹, vale anche per gli altri fini per i quali viene impiegato il denaro tratto dall’otto per mille e concesso alla Chiesa cattolica: fini che rientrano nell’area esclusivamente riservata alla discrezionalità di quest’ultima e, per essa, della Conferenza Episcopale Italiana, nel solco intrasgredibile dell’art. 7, primo comma, della Costituzione.

Al contrario, come constateremo al termine del nostro itinerario argomentativo, le tesi cui approda la Procura di Sassari implicherebbero un’eclatante reviviscenza di quell’ibrida unione di confessionismo e giurisdizionalismo che la nostra Costituzione ha voluto recisamente ripudiare, accantonandola tra i reperti del passato. Lo Stato italiano è attento e sollecito al fattore religioso, riconosce e valorizza la libertà religiosa e per questo stanziava risorse pubbliche: ma non può e non deve sobbarcarsi in proprio dell’adempimento di quelle finalità che non sono affatto “scopi propri dello Stato Italiano”³⁰ la cui esecuzione sarebbe ‘appaltata’ alla Chiesa, poiché altrimenti si tradirebbe e si vulnererebbe pesantemente quella scorporazione e disgiunzione degli ordini suggellate nella Carta costituzionale e che devono effondersi in tutte le pieghe dell’ordinamento³¹.

²⁸ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 382. La sentenza cui Cardia fa riferimento è **CORTE DI CASSAZIONE**, Sezione lavoro, 27 maggio 1996, n. 4871, in *Il diritto ecclesiastico*, CVII (1996), II, pp. 183-190.

²⁹ Il sostentamento del clero, del resto, era originariamente finalità primaria del flusso finanziario dell’otto per mille: cfr. C. CARDIA, *La legge 222/1985: attuazione, problemi, prospettive*, in *Dall’Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A. NARDINI, G. DI NUCCI, Presidenza del Consiglio - Dipartimento per l’informazione e l’editoria, Roma, [2001], p. 174 ss.

³⁰ **PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI**, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

³¹ Il principio di distinzione tra i due ordini, scolpito nella Carta costituzionale, è stato sempre tenuto in debita considerazione dalla parte governativa che lo ha evocato anche al momento della chiusura del processo di revisione concordataria nel 1984: il



Occorre perciò tenere conto del retroterra costituzionale per interpretare correttamente l'art. 47, secondo comma, della legge n. 222 del 20 maggio 1985, il quale recita che

“A decorrere dall'anno finanziario 1990 una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è destinata, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica”;

mentre per l'art. 48, secondo la sua originaria formulazione in seguito integrata, come si constaterà nel paragrafo successivo, dal legislatore statale in via unilaterale,

“Le quote di cui all'articolo 47, secondo comma, sono utilizzate: dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali; dalla Chiesa cattolica per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo”.

Il tenore testuale delle norme comprova e attesta quanto si è appena rilevato: la posizione alternativa e del tutto paritaria nel prefiggimento delle rispettive finalità, nonché l'essere gli scopi “di carattere religioso” “a diretta gestione della Chiesa cattolica” (corsivo nostro) interdicono infatti ogni regolamentazione di natura pubblicistica intesa a costringere o condizionare quest'ultima, purché si mantenga nel recinto perimetrato di quegli scopi.

Del resto, sarebbe paradossale e, per quanto qui preme, non in linea con quel *self-restraint* cui la Repubblica laica deve severamente attenersi nei confronti delle estrinsecazioni del sentimento religioso, che si andasse a sindacare come, da parte confessionale, vengano esaudite le esigenze di culto della popolazione, ovvero come la Conferenza Episcopale Italiana deliberi di concretizzare gli interventi caritativi. L'allocazione e l'uso dei fondi sono tassativamente limitati al raggiungimento di quegli scopi, ma sulle modalità pratiche e circostanziate di tale impiego ci si rimette alla libera discrezionalità della Chiesa, l'unica in grado di giudicare in proposito. Essa certo ne rende conto allo Stato, ma soltanto secondo procedure rispettose di tale autonomia ed espressamente focalizzate nella normativa di derivazione

presidente del consiglio dell'epoca, Bettino Craxi, ebbe modo di dichiarare, il 3 giugno 1985 alla presenza del pontefice Giovanni Paolo II, che “Il nuovo sistema di rapporti tra Stato e Chiesa esalta la libertà religiosa e la libertà della Chiesa, definisce spazi di libertà, impegna al pieno rispetto della reciproca indipendenza e sovranità, segna la strada di una leale collaborazione per la promozione umana e per il bene del Paese. [...] / Più alti sentimenti, più larghe visioni devono animare i processi riformatori; ed è la consapevolezza di questa esigenza che oggi ci accomuna, che ci ha fatto ritrovare insieme ad abbattere i residui steccati della diffidenza e a proporci compiti di cooperazione e di collaborazione capaci di trarre dalle forze dello Stato e della Chiesa distinti e liberi, ma convergenti elementi propulsivi della promozione umana e civile” (in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XIX [1985], pp. 369-370).



pattizia - sulle quali indugeremo nel prosieguito -: ciò di cui, d'altronde, ha dovuto prendere atto la stessa Corte dei Conti nel momento in cui ha relazionato sull'assetto normativo e gestionale del sistema dell'otto per mille, rilevando, talvolta pungentemente, i veri o presunti elementi di criticità a esso sottesi³².

La medesima non intromettanza dello Stato, peraltro, vale, non dissimilmente, per quegli scopi cui attendono le altre confessioni beneficiarie della distribuzione dell'otto per mille: così lo Stato non potrà ingerirsi su come vengono espletate le opere e le azioni che le confessioni religiose effettueranno con le somme devolute per l'attuazione degli interventi previsti, purché si contengano senza infrazioni entro gli ambiti testualmente inclusi nella stipulazione bilaterale.

Non si vede, d'altro canto, e per fornire un esempio peculiarmente emblematico, come il potere pubblico possa controllare e pronunciarsi sul merito del perseguimento delle finalità istituzionali dell'Unione delle Comunità Ebraiche in Italia "con particolare riguardo alle attività culturali, alla salvaguardia del patrimonio storico, artistico e culturale, nonché a interventi sociali e umanitari volti in special modo alla tutela delle minoranze contro il razzismo e l'antisemitismo", senza, con ciò stesso, dilagare e travalicare l'ambito suo proprio³³. E comunque anche

³² Nella relazione *La scelta dell'8 per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti e l'audit dell'Agenzia delle Entrate sui comportamenti degli intermediari* (deliberazione 29 ottobre 2018 n. 24/2018/G), consultabile all'indirizzo internet www.corteconti.it, p. 29, si legge quanto segue: "La Corte ha osservato, in particolare, che il controllo pubblico sulla destinazione dell'8 per mille, se da un lato non comporta un sindacato di merito sulle scelte discrezionali delle confessioni religiose circa l'impiego delle risorse percepite, dall'altro non può non ricomprendere il riscontro, con modalità, al momento, non compiutamente definite, della coerenza - secondo il generale principio contabile - fra l'utilizzo delle risorse stesse e le finalità previste dalla legge. La valutazione di tale coerenza è, comunque, dovuta, a prescindere da qualsiasi sanzione a carico delle confessioni che risultino inadempienti agli obblighi di legge". Sugli interventi della Corte dei Conti si rinvia a **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*, X (2015), 1, pp. 156-178; **F. DE GREGORIO**, *La devoluzione spontanea del contribuente italiano di un "tesoretto" per alcuni mirati scopi a favore del soggetto beneficiario: a proposito del sistema dell'8 per mille*, in *Diritto e pratica tributaria*, XCIV (2023), pp. 848-853.

³³ Anche se è vero quanto annota **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, cit., pp. 250-251: «Le intese seguono in linea di massima il medesimo paradigma, ma presentano differenze anche significative. Tutte prevedono interventi sociali, assistenziali e culturali, in Italia e all'estero. Valdo-metodisti, battisti, luterani, avventisti, buddisti (anche della Soka Gakkai) e induisti aggiungono pure interventi umanitari, la Chiesa apostolica non prevede quelli assistenziali, le Assemblee di Dio non contemplano quelli culturali. Curiosamente, gli scopi religiosi appaiono secondari. Sono presi in considerazione in modo indiretto dall'intesa valdo-metodista, che fa riferimento all'ecumenismo, e da quella luterana, ebraica e della Soka Gakkai, che rinviano alle loro finalità istituzionali; in modo diretto dall'intesa buddista, che parla esplicitamente di "sostegno al culto", e da quella ortodossa, che "utilizzerà le somme devolute a tale titolo dallo Stato per il mantenimento dei ministri di culto, per la realizzazione e la manutenzione degli edifici di culto e di monasteri"; quella ortodossa è anche l'unica intesa che parla di scopi "filantropici [...] scientifici e culturali". L'intesa ebraica è l'unica a menzionare esplicitamente la "salvaguardia del patrimonio storico, artistico e



laddove si parli, nelle intese, di più generici scopi assistenziali o umanitari³⁴ o di altri “eticamente rilevanti”³⁵, la percezione e la valutazione dei medesimi e il loro compimento da parte confessionale, se non palesemente soverchianti l’ambito prescritto, non possono essere verificati dall’autorità civile, adoperando tra l’altro indici e criteri che necessariamente divergono da quelli confessionali (anche tra loro, del resto, non uniformabili): a pena di un’intollerabile lesione dell’autonomia delle confessioni stesse, essa pure costituzionalmente presidiata (art. 8, secondo comma).

Peraltro, se su questi interventi enumerati in non poche intese si potrebbero fomentare critiche, se non veri e propri sospetti di costituzionalità - come invero è avvenuto³⁶ - circa la loro non attinenza, a rigore, all’ambito propriamente religioso e confessionale³⁷, questa divaricazione e conseguente

culturale” e a prevedere interventi “volti in special modo alla tutela delle minoranze contro il razzismo e l’antisemitismo”. Quella con la Soka Gakkai è la sola a contemplare “iniziative per la promozione della pace, del rispetto e difesa della vita in tutte le forme esistenti, nonché per la difesa dell’ambiente”. / Un simile elenco dimostra, da un lato, come il pluralismo religioso si articoli in modo anche significativamente diverso all’interno delle differenti confessioni religiose prese in considerazione, e, da un altro lato, la scarsa pregnanza di formule così generiche, che non sempre consentono di determinare con esattezza la differenza fra un’area e un’altra, come può accadere ad esempio nel caso di interventi “assistenziali” o “umanitari”. In ogni modo, emerge inequivocabilmente la dimensione sociale delle confessioni religiose, che in linea di principio sembrano preferire una destinazione ai fini sociali invece che religiosi delle somme pubbliche loro devolute. Circostanza che induce a perfezionare ulteriormente la riflessione relativa alla delimitazione della sfera religiosa nella società contemporanea».

³⁴ Per un’illustrazione dell’uso delle somme derivanti dalla ripartizione dell’otto per mille del gettito IRPEF nelle diverse leggi di approvazione di intese con le confessioni religiose cfr. **A.G. CHIZZONITI**, *Enti, beni ecclesiastici e rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose*, in **E. VITALI, A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve diritto ecclesiastico*, 17^a ed., Giuffrè, Milano, 2023, p. 167 ss.

³⁵ **S. CARMIGNANI CARIDI**, *L’otto per mille*, cit., p. 152.

³⁶ Cfr., ad esempio, **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per “il bene del Paese”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), ottobre 2011, p. 23.

³⁷ Cfr., per tutti, **G. CASUSCELLI**, *L’otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 39 del 2015, p. 4 ss.; **S. DOMIANELLO**, in **S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI**, *Aporie e opacità dell’otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Conflitto di interessi e interessi in conflitto in una prospettiva interdisciplinare*, a cura di **R. SACCHI**, Giuffrè, Milano, 2020, p. 383. Scrive **N. FIORITA**, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di **S. DOMIANELLO**, il Mulino, Bologna, 2012, p. 76: “mentre lo Stato indirizzava le somme di propria spettanza per sostenere interventi di carattere sociale o umanitario, la Chiesa cattolica destinava i contributi alla realizzazione di scopi di carattere religioso (art. 47, legge n. 222 del 1985). L’apertura alle minoranze religiose ha corrotto questa impostazione: non solo le confessioni diverse dalla cattolica sono state inizialmente chiamate a partecipare al finanziamento con riferimento alla residua quota statale a carattere umanitario, ma soprattutto esse si sono prevalentemente orientate a destinare le somme di propria spettanza al perseguimento di finalità sociali, caritative o comunque non religiose”.



squilibrio non sono in alcun modo addebitabili agli scopi perseguiti dalla Chiesa cattolica di cui alla legge n. 222, certamente non secolari e anzi quasi archetipicamente ascrivibili a quelli tradizionalmente ecclesiali, sui quali lo Stato non può che indietreggiare: lo testimonia d'altronde irrefragabilmente il can. 1254, § 2, del *Codex Iuris Canonici*, secondo cui “*Fines vero proprii praecipue sunt: cultus divinus ordinandus, honesta cleri aliorumque ministrorum sustentatio procuranda, opera sacri apostolatus et caritatis, praesertim erga egenos, exercenda*”. E se per i due scopi delle esigenze di culto della popolazione e del sostentamento del clero la ‘religiosità’ non è evidentemente questionabile in alcun modo, riguardo agli interventi caritativi, l’afferenza *in re ipsa* della carità alla missione della Chiesa come ‘espressione irrinunciabile della sua stessa essenza’³⁸ è avvalorata non solo dal diritto codiciale e dalla legislazione canonica³⁹, nonché dal magistero pontificio⁴⁰ e da una storia millenaria⁴¹, ma dallo stesso diritto pattizio⁴².

³⁸ **BENEDETTO XVI**, Lettera Enciclica *Deus caritas est*, 25 dicembre 2005, in *Acta Apostolicae Sedis*, XCVIII (2006), pp. 217-252, n. 25a.

³⁹ Ad esempio, allo scopo di colmare una lacuna, concernente i responsabili dell’azione caritativa della Chiesa e segnatamente il ruolo del vescovo diocesano, in quanto ‘Il Codice di Diritto Canonico, nei canoni riguardanti il ministero episcopale, non tratta espressamente della carità come di uno specifico ambito dell’attività episcopale, ma parla solo in modo generale del compito del Vescovo, che è quello di coordinare le diverse opere di apostolato nel rispetto della loro propria indole’ (Lettera Enciclica *Deus caritas est*, cit., n. 32), papa **BENEDETTO XVI** ha promulgato il *Motu Proprio Intima Ecclesiae natura* sul servizio della carità dell’11 novembre 2012 - in *Acta Apostolicae Sedis*, CIV (2012), pp. 996-1004 -, così da fornire, come si precisa nel proemio, ‘un quadro normativo organico che serva meglio ad ordinare, nei loro tratti generali, le diverse forme ecclesiali organizzate del servizio della carità, che è strettamente collegata alla natura diaconale della Chiesa e del ministero episcopale’.

⁴⁰ Come ha ricordato risolutamente il **CONCILIO VATICANO II**, ‘La santa chiesa [...] rivendica le opere di carità come suo dovere e diritto inalienabile’ (Decreto *Apostolicam actuositatem*, n. 8, in *Enchiridion Vaticanum*, I, *Documenti ufficiali del Concilio Vaticano II* [1962-1965], 14^a ed., a cura di E. LORA, B. TESTACCI, EDB, Bologna, 1993, p. 696). Si veda per tutti al riguardo la già citata Lettera Enciclica *Deus caritas est* di **BENEDETTO XVI**, nella quale il pontefice ribadisce che ‘L’intima natura della Chiesa si esprime in un triplice compito: annuncio della Parola di Dio (*kerygma-martyria*), celebrazione dei Sacramenti (*leiturgia*), servizio della carità (*diakonia*). Sono compiti che si presuppongono a vicenda e non possono essere separati l’uno dall’altro. La carità non è per la Chiesa una specie di attività di assistenza sociale che si potrebbe anche lasciare ad altri, ma appartiene alla sua natura, è espressione irrinunciabile della sua stessa essenza’ (n. 25a): per poi puntualizzare che ‘Le organizzazioni caritative della Chiesa costituiscono invece un suo *opus proprium*, un compito a lei congeniale, nel quale essa non collabora collateralmente, ma agisce come soggetto direttamente responsabile, facendo quello che corrisponde alla sua natura’ (n. 29).

⁴¹ Cfr. **G. BONI, I. SAMORÈ**, *Il diritto nella storia della Chiesa*, cit., p. 168 ss., ma *passim*.

⁴² È significativo come l’Accordo di Villa Madama del 1984, dopo avere stabilito che “La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del Paese” (art. 1), contempli le tre finalità enumerate nella legge n. 222 del 1985 laddove dichiara che “La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica” (art. 2, n. 1):



Quanto ora argomentato soprattutto in forza dei disposti costituzionali rinviene prove solide e incontrovertibili se ci si inoltra in un esame scrupoloso dell'ingranaggio del finanziamento, così come consapevolmente tracciato dalle parti contraenti.

3.1 - Morfologia del flusso finanziario pubblico e utilizzazione delle somme stanziare: attribuzioni e competenze

Per quanto in particolare concerne il canale di finanziamento oramai comunemente indicato con l'ellittica perifrasi 'otto per mille', esso ha segnato un autentico spartiacque in materia, disegnando un paradigma non solo imitato all'estero⁴³, ma ripreso e mutuato, come efficace modalità di partecipazione popolare alle decisioni di politica fiscale, negli istituti più recenti del 'cinque per mille' e del 'due per mille': suffragandone così la bontà.

Suo tramite

"si è eliminato una volta per tutte il privilegio per la Chiesa cattolica estendendo il finanziamento ad altre confessioni religiose; si è superato il sistema della *dazione diretta* del denaro pubblico sottoponendo il quesito sull'*an* e sul *quantum* alla scelta dei cittadini"⁴⁴.

Nell'otto per mille convergono pertanto le indicazioni dei cittadini e l'intervento strumentale dell'erario che eroga una quota del gettito fiscale alla Conferenza Episcopale Italiana ma anche a tutte le confessioni religiose firmatarie di intesa con lo Stato *ex art.* 8, terzo comma, della Costituzione, seguita da legge di approvazione⁴⁵: eccettuata la Chiesa di

riconducendole alla libertà della Chiesa e quindi riconoscendone l'innata 'ecclesialità'. Così, all'indomani della conclusione di tale Accordo, la presidenza della Conferenza Episcopale Italiana ha rilasciato una *Dichiarazione*, nella quale si legge che "la Chiesa italiana, nel rispetto della sua originale missione e delle prerogative dello Stato democratico, e nella volontà di reciproca collaborazione, assicura per parte sua l'impegno di difendere e promuovere i valori umani che stanno alla base di una moderna convivenza civile. In particolare: [...] /c) Per quanto si riferisce alla materia patrimoniale, la Chiesa italiana intende proporre con chiarezza le originarie finalità della sua missione di religione e di culto, di carità e di apostolato, e auspica che la formulazione della nuova disciplina riguardante gli enti e i beni ecclesiastici consenta di mettere efficacemente e correttamente a servizio del Paese, particolarmente dei poveri e degli emarginati, la collaudata esperienza e la competenza dei cristiani e delle loro istituzioni" (in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XVIII [1984], pp. 93-94).

⁴³ Cfr. quanto riferisce R. ASTORRI, *Finanziamento pubblico delle confessioni e libertà religiosa. Le vicende del finanziamento pubblico e il passaggio dallo Stato ottocentesco allo Stato sociale*, in *Vita e pensiero*, LXXXIII (2000), p. 458 ss.

⁴⁴ C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in *Enti di culto e finanziamento*, cit., p. 236.

⁴⁵ Si rinvia al riguardo alla ricostruzione di G. LONG, V. DI PORTO, *Dall'eccezione alla regola: le confessioni non cattoliche e l'otto per mille dell'IRPEF*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XV (1998), pp. 41-82.



Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, che ha spontaneamente scelto di finanziarsi unicamente “con i contributi volontari dei suoi fedeli”⁴⁶.

L’assegnazione delle somme avviene, democraticamente⁴⁷, “sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi” - scelte, invero, potenzialmente slegate dall’appartenenza confessionale⁴⁸, e dunque non implicanti alcuna ‘schedatura’⁴⁹ -; atteso, poi, che l’esternazione di volontà sull’attribuzione dell’otto per mille non costituisce un obbligo dichiarativo dei cittadini, si è stabilito che la quota percentuale corrispondente ai contribuenti i quali non effettuano alcuna opzione non rientri nell’erario⁵⁰ ma venga ripartita in “proporzione alle scelte espresse”⁵¹: a oggi unicamente le Assemblee di Dio in Italia e la Chiesa Apostolica in Italia hanno deciso di contenere la propria partecipazione all’otto per mille alla sola quota calcolata in base alle scelte espresse⁵².

⁴⁶ Articolo 24, primo comma, della legge 30 luglio 2012, n. 127.

⁴⁷ Scriveva **C.M. MARTINI**, *Solidarietà, vigilanza, etica professionale*, Intervento al convegno della diocesi di Milano per la sensibilizzazione sulle offerte deducibili a finalità religioso-sociali, Milano, 14 novembre 1992: «La scelta per l’otto per mille può rappresentare una forma di “democrazia fiscale” nel nostro Paese, aperta a tutti i contribuenti, per la destinazione di una parte del gettito fiscale nazionale verso attività religiose, umanitarie o comunque di carattere sociale. Attraverso la destinazione a determinati enti, si favorisce l’elemento partecipativo in modo tale che, anche in questo caso, ciò che prevale è l’effettiva volontà del cittadino».

⁴⁸ Come evidenzia **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit., p. 225: «il meccanismo previsto dalla legge italiana 222/1985 si fonda su un principio democratico “aperto”, sulla volontà del contribuente che può destinare la propria quota virtuale a prescindere dall’appartenenza confessionale, così come può optare a favore dello Stato; al contrario, la base del sistema tedesco è l’appartenenza confessionale e ad esso ci si può sottrarre soltanto con le dimissioni formali dalla “propria” Chiesa».

⁴⁹ Cfr. infatti quanto riferisce **S. CARMIGNANI CARIDI**, *L’otto per mille*, cit., p. 145 ss.

⁵⁰ Come spiega sempre **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit., p. 237, “Il motivo per il quale sono stati previsti due flussi finanziari, ed 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”.

⁵¹ Va ricordato, benché sia noto, che la firma posta sul rigo della dichiarazione dei redditi non rappresenta un maggiore esborso per il contribuente, l’otto per mille non costituisce cioè un’imposta aggiuntiva: in sede di ripartizione tutte le firme hanno uguale valore a prescindere dall’ammontare dei redditi del dichiarante. Non firmare comporta rinunciare a esprimere il proprio parere rispetto all’impiego di un fondo che comunque viene destinato ai diversi soggetti beneficiari, avvenendo la destinazione in proporzione alle scelte espresse.

⁵² Cfr. art. 23, secondo comma, della legge 22 novembre 1988, n. 517 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*); e art. 25, terzo comma, della legge 30 luglio 2012, n. 128 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione*). Si consideri tuttavia che recentemente è stata data notizia della sigla del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e del rappresentante delle Assemblee di Dio in Italia della modifica dell’intesa originaria relativamente proprio alla normativa sulla ripartizione e destinazione dell’otto per mille (cfr. *Intesa tra Stato e confessioni religiose, Mantovano incontra i rappresentanti della Tavola Valdese e ADI*, 27 settembre 2024,



Se questa è in sintesi la ‘meccanica’ dell’otto per mille, l’intento che teleologicamente anima tale sistema, come abbiamo già annotato, non è né può essere la volontà di sovvenzionare unicamente le confessioni religiose in quanto tali, ‘impantanandosi’ ancora una volta in un’ottica inter-ordinamentale e biecamente utilitaristica, non solo riduttiva ma lesiva della laicità pluralista intagliata dalla Costituzione: piuttosto l’intento deve risiedere nella volontà di favorire e supportare alcuni scopi reputati meritevoli perché avvinti a diritti e libertà, quella religiosa in specie, costituzionalmente innervate e sancite, dotando economicamente i soggetti che, a loro modo, possono perseguirle, stante l’incapacità e l’inabilità statuale al riguardo⁵³. Sono pertanto scopi pubblici unicamente e prettamente nel senso che sussiste un interesse pubblico atteso il rilievo costituzionale del fattore religioso, come già sopra delucidato: e, per quanto afferisce alla confessione cattolica, dunque *ex parte Ecclesiae*, ci si può altresì richiamare a quel comune impegno alla “reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo” con cui esordisce l’Accordo di Villa Madama del 1984 all’art. 1⁵⁴.

Lo Stato perciò non demanda alla Chiesa, con il *budget* di cui risulta aggiudicataria, un ‘incarico’ a realizzare scopi di carattere religioso di inerenza statale, e, quindi, proprio per questo, da eseguirsi

consultabile all’indirizzo internet www.governo.it).

⁵³ Di recente A. LICASTRO, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024, p. 167, ha efficacemente annotato: «il finanziamento pubblico che serve a remunerare gli ecclesiastici potrebbe apparire - ben più del finanziamento di altre attività pur sempre riconducibili alla Confessione o di altre particolari forme di intervento finanziario di cui la medesima si avvantaggia - come una vera e propria *forma di "mantenimento" della Chiesa da parte dello Stato*, a rigore poco coerente con la logica della laicità delle pubbliche istituzioni e con la stessa libertà e autonomia del gruppo confessionale. /Finanziare l’attività di culto della Chiesa è qualcosa di ben diverso dal finanziare le attività di utilità sociale svolte dalla Confessione: se, da questo secondo punto di vista, la Chiesa opera come un *qualsiasi soggetto privato* svolgente attività di interesse pubblico (salve alcune peculiarità derivanti dalla sua connotazione confessionale), meritevole proprio per questo del sostegno economico statale, decidere di finanziare l’attività di culto significa invece riconoscere alla medesima attività una *rilevanza di pubblica utilità o di pubblico interesse* che potrebbe non apparire scontata. [...] /Si prestava facilmente a questo tipo di censure il sistema di intervento *diretto* tipico della legislazione sui supplementi di congrua. Integrando in una misura predefinita i redditi dei benefici, esso operava su base prevalentemente personale o soggettiva, dando vita a un sistema in cui il clero appariva stipendiato dallo Stato (alla stessa stregua dei pubblici dipendenti), perché chiamato a svolgere un vero e proprio *servizio pubblico*». Ora, tuttavia, il sistema dell’otto per mille fa “dipendere dalla *volontà del singolo contribuente* (messo in condizione di manifestare la sua scelta, con immediata incidenza sulla misura dell’ammontare del finanziamento, in sede di dichiarazione annuale dei redditi) l’effettiva erogazione di denaro pubblico a favore delle confessioni religiose. Erogazione non più suscettibile di essere intesa come rivolta a finanziare un servizio pubblico, anche perché *destinata nel suo complesso a sostenere economicamente la Chiesa nell’adempimento di suoi compiti*, tra cui quello del sostentamento di quanti prestano la loro opera nell’attività di culto” (ivi, p. 168).

⁵⁴ *Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*, Roma, 18 febbraio 1984, in *Supplemento ordinario alla “Gazzetta ufficiale”* n. 85 del 10 aprile 1985 - *Serie generale*, n. 28 del 10 aprile 1985, p. 5.



sotto un'occhiuta regia e sovrintendenza pubblica, sul merito e procedimentale, analoghe a quelle sussistenti nei 'pubblici servizi'. Al contrario, tali somme sono affidate all'autorità ecclesiastica, non per immediata e autocratica decisione pubblica ma in fedele esecuzione delle opzioni dei cittadini⁵⁵, affinché essa si volga del tutto liberamente ai propri scopi di carattere religioso, e precipuamente a quelli indicati dalla legge n. 222, al di fuori di qualsiasi rapporto di soggezione o subordinazione quale quello irregimentato in una minuta regolazione di natura pubblicistica: che, in effetti, non è dato intravedere.

Di fronte e alternativamente a questi scopi di carattere religioso si pongono quelli che il cittadino addita siano perseguiti dal potere pubblico secondo la logica concorrenziale informatrice del sistema⁵⁶. Così, per parte sua, lo Stato, il quale pure prende parte alla spartizione, destina la porzione dell'otto per mille che gli perviene dalle opzioni dei contribuenti a "scopi di interesse sociale o di carattere umanitario" (art. 47 già menzionato), segnatamente a

"interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e ai minori stranieri non accompagnati, conservazione di beni culturali, e ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica":

questa la dizione vigente dell'art. 48 della legge n. 222 del 1985 risultante, nelle parti che abbiamo segnalato in corsivo, dalle modifiche unilaterali operate dall'art. 1 della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 e dall'art. 21 della legge n. 47 del 7 aprile 2017⁵⁷; da ultimo, l'art. 8, primo comma, lett. b) del decreto legge 10 agosto 2023, n. 105 convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 137, ha ancora ritoccato l'art. 48, estendendo le tipologie di intervento per l'impiego della quota a diretta gestione statale al "recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze

⁵⁵ Cfr. A. NICORA, *Il finanziamento della Chiesa*, cit., p. 45: "Lo Stato mette a disposizione una quota delle risorse introitate dal gettito fiscale: non ne decide però direttamente l'attribuzione, ma affida alla libera scelta dei cittadini contribuenti il compito di determinare se e quanto di quella quota debba effettivamente pervenire alla Chiesa cattolica".

⁵⁶ Ciò è messo bene in luce da G. VEGAS, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XXI (2004), p. 184, laddove evidenzia il passaggio "da un sistema nel quale le entrate delle Confessioni religiose erano fisse e predeterminate, ad un altro nel quale il loro livello dipende dalla soddisfazione dei rispettivi fedeli o anche solo dell'opinione pubblica": dando così luogo a "un sistema fortemente competitivo tra le diverse finalizzazioni e i differenti destinatari dei finanziamenti. In sostanza, il meccanismo tende a favorire chi utilizza meglio le risorse a disposizione e chi riesce a darne meglio conto. Si produce così un circuito di autoalimentazione del finanziamento della spesa che si dimostra o che è percepita come più virtuosa, o come più efficace, o ancora come maggiormente rispondente alle finalità umanitarie della legge. In questo modo risulta premiato l'operatore di maggior successo" (*ivi*, p. 186).

⁵⁷ Analizzando nel corso del tempo le «ipotesi di riforma presentate tendono [...] ad aumentare le alternative "laiche" alla destinazione dell'8 per mille a favore dello Stato», come ricorda S. CARMIGNANI CARIDI, *L'otto per mille*, cit., p. 152, il quale si diffonde al riguardo.



patologiche”⁵⁸. A questi mutamenti apportati dal legislatore nazionale a una normativa pattizia godente, a parere di parte della dottrina e della stessa giurisprudenza⁵⁹, di copertura costituzionale in virtù dell’art. 7, secondo comma, della Carta - in ordine ai quali, invero, taluno, e proprio per il mancato ossequio del rango superiore nella gerarchia delle fonti, ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale⁶⁰ -, deve aggiungersi il riscontro che

“Tale vincolo legale di destinazione è stato [...] più volte violato, distraendo una parte consistente della quota dell’otto per mille di competenza statale dalle sue finalità legali per far fronte ad esigenze contingenti di spesa pubblica estranee agli scopi sopra ricordati”⁶¹.

⁵⁸ Il legislatore statale, invero, ha apportato sempre in via unilaterale alcune aggiunte pure al terzo comma dell’art. 47 della legge n. 222 del 1985. Dapprima, con l’art. 46 bis, quarto comma, della legge 19 dicembre 2019, n. 159, di conversione del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, si è stabilito in riferimento alle scelte espresse dai contribuenti che «“A decorrere dalla dichiarazione dei redditi per l’anno 2019, per quanto riguarda la quota a diretta gestione statale, il contribuente può scegliere tra le cinque tipologie di intervento di cui all’articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76 [si tratta del *Regolamento recante criteri e procedure per l’utilizzazione della quota dell’otto per mille dell’IRPEF devoluta alla diretta gestione statale*, che enumera gli interventi straordinari “per il contrasto alla fame nel mondo, in caso di calamità naturali, per l’assistenza ai rifugiati, per la conservazione dei beni culturali e per la ristrutturazione, il miglioramento, la messa in sicurezza, l’adeguamento antisismico e l’efficientamento energetico degli immobili adibiti all’istruzione scolastica di proprietà pubblica dello Stato, degli enti locali territoriali e del Fondo edifici di culto di cui all’articolo 56 della legge 20 maggio 1985, n. 222”: N.d.A.], secondo le modalità definite con il provvedimento del direttore dell’Agenzia delle entrate di approvazione del modello 730”». In particolare, nel *Modello 730/2024. Redditi 2023* consultabile nel sito *web* ufficiale dell’Agenzia delle entrate, www.agenziaentrate.gov, p. 7, è previsto che il contribuente, nel compiere la scelta a favore dello Stato, possa altresì vincolare la destinazione della propria quota indicando nella rispettiva casella “uno dei seguenti codici: 1 - Fame nel mondo; 2 - Calamità; 3 - Edilizia scolastica; 4 - Assistenza ai rifugiati; 5 - Beni culturali; 6 - Recupero da tossicodipendenze e altre dipendenze patologiche”. Più di recente, l’art. 8, primo comma, lett. a) del decreto legge 10 agosto 2023, n. 105, già richiamato nel testo dispone, con riguardo alle scelte non espresse dai contribuenti, che tale destinazione è determinata in proporzione alle scelte espresse “e la quota a diretta gestione statale è ripartita tra gli interventi di cui all’articolo 48, secondo le finalità stabilite annualmente con deliberazione del Consiglio dei ministri o, in assenza, in proporzione alle scelte espresse”.

⁵⁹ Sulla questione si è di recente soffermato anche il Consiglio di Stato (sezione consultiva per gli atti normativi), segnatamente nell’adunanza di sezione del 23 luglio 2024 (parere n. 1038).

⁶⁰ In argomento si veda anche F. ALICINO, *Un referendum sull’otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Diritto e religioni*, VIII (2013), 2, pp. 47-77.

⁶¹ A. PEREGO, *Il finanziamento e il regime tributario delle confessioni religiose*, in A. BETTETINI, A. PEREGO, *Diritto ecclesiastico*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano-Padova, 2023, pp. 167-168. Cfr. CORTE DEI CONTI, *Destinazione e gestione dell’8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate* (deliberazione 26 ottobre 2015 n. 8/2015/G), consultabile online all’indirizzo www.corteconti.it; e quanto già annotava I. PISTOLESI, *La quota dell’otto per mille di competenza statale: un’ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XXIII (2006), p. 175.



Senza qui inoltrarsi sulla legittimità o no di tali ‘movimenti’ impressi alla destinazione della quota statale⁶², sia sufficiente ora segnalare come essi comunque depongano meridianamente a riprova del vasto margine di azione spettante al potere pubblico sulle somme di sua pertinenza⁶³.

Lo stesso articolo 48 ha poi declinato, come si è già rimembrato, gli “scopi di carattere religioso” a diretta gestione della Chiesa cattolica di cui all’art. 47, inalveandoli in una tripartizione: “esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della comunità nazionale o di paesi del terzo mondo”. E, seppur non risulti che la Chiesa cattolica, come del resto nessun’altra confessione religiosa, abbia mai rivendicato di dilatare unilateralmente l’ambito così delimitato di finalità⁶⁴, purtuttavia a essa, nella loro pianificazione e attuazione, è accordato un raggio di manovra tutt’altro che esiguo, parametrato anzi all’indipendenza e alla sovranità solennemente riconosciute dalla Costituzione medesima di fronte allo Stato: un raggio di cui si ha piena contezza se si raffronta ai controlli da esso esplicabili.

⁶² Sul punto invero la Corte dei Conti era alquanto rigorosa nel segnalare che “Risulta contrario ai principi di correttezza che la destinazione prescelta dai contribuenti non venga rispettata, tanto più che ciò accade solo per coloro che scelgono lo Stato e non per gli optanti per il contributo alle confessioni, le cui determinazioni non sono toccate. Ne discende una disparità di trattamento fra contribuenti, per cui la volontà di chi sceglie lo Stato non viene trattata allo stesso modo della volontà di chi opta per una confessione religiosa”. Ciò nonostante, continua la Corte dei Conti, «Ad impedire tale evenienza, è intervenuta la l. 4 agosto 2016, n. 163, la quale ha statuito che, “per la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero nuove entrate, non possono essere utilizzate le risorse derivanti dalla quota dell’8 per mille del gettito dell’imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla diretta gestione statale, ai sensi dell’art. 47, secondo comma, della l. 20 maggio 1985, n. 222 [...]”»: **CORTE DEI CONTI, La scelta dell’8 per mille dell’IRPEF da parte dei contribuenti e l’audit dell’Agenzia delle Entrate sui comportamenti degli intermediari** (deliberazione 29 ottobre 2018 n. 24/2018/G), cit., pp. 30-31.

⁶³ Un margine di azione che peraltro lo stesso governo italiano ha addotto dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo, allorché quando il nostro Paese fu convenuto in giudizio da un cittadino italiano che lamentava, tra l’altro, come la quota dell’otto per mille da lui destinata allo Stato fosse stata dirottata su altre finalità rispetto a quelle di cui all’art. 47 della legge n. 222 del 1985 (in particolare, il ricorrente richiamò l’art. 2, sessantanovesimo comma, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, secondo il quale “L’autorizzazione di spesa di cui all’articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, relativamente alla quota destinata allo Stato dell’otto per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche [IRPEF], è ridotta di 35 milioni di euro per l’anno 2007 e di 80 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009”). Infatti, nella decisione della Corte di Strasburgo si legge: “having regard to the freedom allowed to the religious organisations to decide on the use of the funds thus received, the Government observed that the entry into force of Law no. 350 of 2003 had had the effect of giving the State a margin of appreciation that was equivalent to that of the religious organisations in terms of how the funds were to be used” (**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO**, dec. *Spampinato v. Italy*, 29 marzo 2007, consultabile all’indirizzo internet <https://hudoc.echr.coe.int/>).

⁶⁴ Semmai si è richiesta - ma non da parte cattolica - l’apertura di trattative per addivenire a una modifica delle leggi di approvazione delle intese.



3.2 - I controlli da parte dello Stato

Secondo la legge n. 222 del 1985, all'art. 41,

“La Conferenza episcopale italiana determina annualmente le destinazioni delle somme ricevute ai sensi dell'articolo 47 nell'ambito delle sole finalità previste dall'articolo 48. Le somme che la Conferenza episcopale italiana destina al sostentamento del clero sono trasferite all'Istituto centrale”.

Come dunque risalta dal conciso e lapidario tenore letterale della norma, l'unica clausola imperativa che restringe e coarta la libertà di discernimento della CEI nell'individuazione e realizzazione delle singole destinazioni è il rispetto delle finalità prestabilite.

E, come simmetrico *pendant* a quest'unico vincolo si accompagna, non solo per la Chiesa cattolica, ma per tutte le confessioni religiose con intesa, un obbligo di rendicontazione: il quale rassicura lo Stato che non si sono elusi i confini, larghi ma insormontabili, posti dagli accordi. Così la Conferenza Episcopale Italiana deve trasmettere annualmente, entro il mese di luglio, al Ministero dell'interno e diffondere, anche mediante pubblicazione sul suo organo ufficiale (*Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*), un rendiconto relativo all'effettiva utilizzazione del denaro ricevuto e scaturente dall'otto per mille⁶⁵.

In base al secondo comma dell'art. 44:

“Tale rendiconto deve comunque precisare: /a) il numero dei sacerdoti che svolgono servizio in favore delle diocesi; /b) la somma stabilita dalla Conferenza per il loro dignitoso sostentamento /c) l'ammontare complessivo delle somme di cui agli articoli 46 e 47 destinate al sostentamento del clero; /d) il numero dei sacerdoti a cui con tali somme è stata assicurata l'intera remunerazione; /e) il numero dei sacerdoti a cui con tali somme è stata assicurata una integrazione; /f) l'ammontare delle ritenute fiscali e dei versamenti previdenziali e assistenziali operati ai sensi dell'articolo 25; /g) gli interventi finanziari dell'Istituto centrale a favore dei singoli Istituti per il sostentamento del clero; /h) gli interventi operati per le altre finalità previste dall'articolo 48”.

Affiora quindi come si avanzino puntigliose richieste di dati in connessione al solo sostentamento del clero che nel 1985 debuttava e muoveva i primi passi, e che pertanto si intendeva tenere pressantemente monitorato. Ciò, d'altro canto, si spiega anzitutto per la rilevanza civilistica del 'diritto alla remunerazione' - benché la sua esatta classificazione sia a tutt'oggi controversa⁶⁶ - e per l'incrocio

⁶⁵ Il Ministero dell'interno, ricevuto il rendiconto, ne trasmette copia al Ministero dell'economia e delle finanze accompagnata da una propria relazione.

⁶⁶ Come riassume G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 145, l'espressione di cui all'art. 24, terzo comma, della legge n. 222, per la quale i sacerdoti che svolgono il loro servizio in favore della diocesi “hanno diritto a ricevere la remunerazione per il proprio sostentamento”, «ha suscitato interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali diverse, sia in ordine alla natura giuridica della remunerazione, sia in ordine alla tutela giurisdizionale. Al riguardo occorre notare che il rapporto sottostante



giuridicamente complicato che concatena, *in subiecta materia*, l'ordinamento canonico e quello italiano, corredato di appendici anche giudiziarie, con l'insediamento - avallato dalla Corte di Cassazione⁶⁷, seppur persuasivamente criticato da rinomata dottrina⁶⁸ - di una giurisdizione concorrente in via alternativa tra lo Stato e la Chiesa: senza che tuttavia, lo ripetiamo ancora, il sostentamento del clero possa comunque assurgere a scopo dello Stato.

Ma null'altro viene preteso, specialmente in relazione alle due ulteriori destinazioni. E infatti, se ci si avventura nel campionario dei rendiconti rassegnati, a partire dal 1988⁶⁹, dalla Conferenza Episcopale Italiana e, parallelamente, nelle ispezioni e accertamenti compiuti dall'autorità statale, ci si avvede di come "gli interventi operati per le

alla remunerazione non è qualificabile come rapporto di lavoro, se non altro perché l'art. 25 della stessa legge n. 222 precisa che la remunerazione in questione è equiparata al reddito di lavoro dipendente "ai soli fini fiscali". In realtà, mentre la remunerazione è a carico dell'Istituto diocesano di sostentamento del clero, il servizio è prestato a favore della diocesi, cioè di un altro soggetto. Soprattutto la prestazione del sacerdote non è assimilabile ad una attività lavorativa o professionale da cui trarre un reddito, ma è del tutto peculiare, consistendo in una libera e volontaria partecipazione alla missione salvifica della Chiesa, disciplinata dal diritto canonico. Tutto ciò fa comprendere perché il diritto soggettivo del sacerdote alla remunerazione sia stato considerato talora un diritto di credito puro, talora un diritto di natura alimentare o assistenziale».

⁶⁷ Cfr. **CORTE DI CASSAZIONE**, Sezioni Unite civili, 28 agosto 1990, n. 8870. Come sintetizzato da **E. GIACOBBE**, *La giurisdizione ecclesiastica tra ambiguità ed incertezze (e forse qualche ipocrisia)*, in *Studi in onore di Giovanni Giacobbe*, I, *Teoria generale, persone e famiglia*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 53, nt. 76, tale pronuncia "pur affermando che a seguito dell'Accordo intervenuto con la S. Sede il 15 novembre 1984 (ratificato e reso esecutivo in Italia con l. 20 maggio 1985 n. 206 e, quindi, interamente trasfuso nella l. 20 maggio 1985 n. 222) per effetto del nuovo sistema di sostentamento del clero cattolico in Italia, sussiste, in materia, la concorrente giurisdizione e delle autorità ecclesiastiche e dei giudici italiani, in ordine alla quantificazione della remunerazione spettante per il proprio sostentamento ai sacerdoti che svolgono servizio nelle diocesi, ebbe ad osservare che, dovendo essere evitate, peraltro, divergenti soluzioni di una medesima controversia, trova applicazione il principio della prevenzione, sì che possono essere aditi i giudici della Repubblica unicamente se non vi sia stato, da parte del presbitero, alcuna istanza innanzi alle autorità ecclesiastiche". Ricorda inoltre **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Rapporti interordinamentali: Santa Sede, Stato della Città del Vaticano e giudici ecclesiastici davanti al giudice dello Stato (1984-2012)*, in *Il diritto ecclesiastico*, CXXIII (2012), p. 532, che "Successivamente la Corte di cassazione, con sentenza della Sezione Lavoro n. 4871 del 1996, ha individuato il giudice statale competente, ex art. 442 c.p.c. data la natura di prestazione assistenziale della remunerazione a carico dell'Istituto diocesano, nel giudice del lavoro".

⁶⁸ Per **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 146, si tratta di "una interpretazione che forza il dettato dell'art. 34 [della legge n. 222 del 1985: N.d.A.], il quale delinea una via tutta interna all'ordinamento canonico, richiamando anche gli ordinari mezzi da questo previsti per la tutela dei diritti, e che in ultima analisi costituisce una intromissione del giudice statale negli *interna corporis* di un ordinamento riconosciuto come indipendente e sovrano (art. 7, primo comma, Cost.), restaurando una forma di appello per abuso, istituto tipico dei passati sistemi giurisdizionalistici ma incompatibile con i postulati di uno Stato laico".

⁶⁹ Cfr. *Rendiconto previsto dall'art. 44 della legge 20 maggio 1985, n. 222, relativo alla effettiva utilizzazione delle somme trasmesse dallo Stato alla Conferenza Episcopale Italiana nell'anno 1987*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XXII (1988), pp. 115-124.



altre finalità previste dall'articolo 48" siano totalmente rimessi all'apprezzamento della Conferenza Episcopale Italiana medesima⁷⁰. Essa comunica appunto allo Stato esclusivamente come ha diviso quanto ricevuto tra le finalità indicate, senza scendere in una meticolosa disamina o in una dettagliata descrizione: le quali sarebbero del tutto ultronee, non ingiunte né postulate in alcun modo dalla legislazione esito del concerto politico raggiunto dalle due parti in occasione della negoziazione normativa.

Così, quando la Corte dei Conti eleva doglianze e stigmatizza la carenza o l'esiguità di verifiche pubbliche pare eccedere le incombenze riconducibili alla magistratura contabile in virtù dell'art. 103 della Costituzione ovvero delle altre leggi dello Stato⁷¹. S'involgono, infatti,

⁷⁰ Si veda al riguardo *Rendiconto, previsto dall'art. 44 della legge 20 maggio 1985, n. 222, delle somme pervenute nel 2022 all'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero e alla CEI*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, LVII (2022), pp. 143-157, nel quale, dopo avere fornito i dati richiesti dall'art. 44, secondo comma, lett. a)-h) della legge n. 222 del 1985, sono riportate dettagliate *Annotazioni* esplicative in ordine anzitutto al "Sostentamento del clero cattolico" (*ivi*, pp. 145-148). Quanto al soddisfacimento delle "Esigenze di culto della popolazione", si identificano, da un lato, specifici ambiti di intervento "su edifici esistenti e la costruzione di nuovi edifici" (*ivi*, p. 148) e sul patrimonio culturale ecclesiastico (*ivi*, pp. 149-150) mediante somme erogate dalla Conferenza Episcopale Italiana a titolo di concorso nella spesa; e, dall'altro, l'importo complessivo attribuito alle diocesi italiane "per il sostegno delle attività di culto e pastorale", fermo restando che vi sono quote destinate "a sostegno di attività di culto e pastorale a rilievo nazionale, individuate in concreto dalla Presidenza della CEI, sentito il parere del Consiglio Episcopale Permanente" o «al "fondo speciale", costituito presso la CEI, finalizzato alla promozione della catechesi e dell'educazione cristiana» o, ancora, "per l'attività dei Tribunali ecclesiastici in materia di nullità del matrimonio" (*ivi*, pp. 148-151). Nel rendiconto si dà poi notizia delle somme stanziare per gli "Interventi caritativi a favore della collettività nazionale", precipuamente destinate alle diocesi italiane "con particolare attenzione ai bisogni e alle urgenze di solidarietà emergenti", sebbene una quota sia funzionale al supporto di interventi "aventi rilievo nazionale, individuati in concreto dalla Presidenza della CEI, sentito il Consiglio Episcopale Permanente", mentre un'altra quota è stata appositamente stornata, previa autorizzazione del consiglio episcopale permanente della CEI, "per far fronte alle oggettive e crescenti difficoltà delle Chiese locali nell'affrontare la grave crisi energetica che ha interessato il nostro Paese", segnatamente «al "caro bollette" delle parrocchie con meno risorse» (*ivi*, pp. 151-153). Infine, in merito agli "Interventi caritativi a favore di Paesi del terzo mondo" si dà comunicazione dell'importo complessivo stanziato e si elencano i "progetti, tra quelli maggiormente significativi, per la cui realizzazione sono stati concessi contributi" (in ambito scolastico e sanitario nonché "Nel settore della promozione umana": *ivi*, pp. 153-156), mentre una quota è stata destinata al "Fondo, costituito dalla Conferenza Episcopale Italiana nel 2003, in considerazione dell'eventualità che nei prossimi anni possa ridursi l'entità dei conguagli delle somme alla stessa corrisposte in forza degli articoli 46 e 47 della legge n. 222/1985" (*ivi*, p. 156).

⁷¹ Prendendo a riferimento la deliberazione della Corte dei Conti 19 novembre 2014 n. 16/2014/G, di cui si dirà tra poco, si può rilevare come essa si apra, già nella sua sintesi introduttiva, lamentando il fatto che "Non ci sono verifiche sull'utilizzo dei fondi [dell'otto per mille: N.d.A.] erogati alle confessioni - nonostante i dubbi sollevati dalla Parte governativa della Commissione paritetica Italia-Cei su alcune poste e sulla ancora non soddisfacente quantità di risorse destinate agli interventi caritativi -, né controlli sulla correttezza delle imputazioni degli optanti, né un monitoraggio sull'agire degli intermediari" (pp. 3-4). L'anno seguente la medesima constatazione sarebbe inoltre



come è stato commentato, scelte attinenti ai rapporti tra Stato e confessioni religiose di “evidente natura politica”⁷² che hanno escluso l’esercizio di poteri ispettivi o di carattere sanzionatorio da parte governativa⁷³: i quali semmai, a oggi, potrebbero solo essere futuribilmente - invero assai inverosimilmente - prospettati *de iure condendo*⁷⁴. E, del pari, Autori fortemente avversi all’otto per mille non hanno potuto non registrare come al riguardo

«non è stato previsto alcun meccanismo di controllo dell’effettività della destinazione “a scopi di carattere religioso” della quota assegnata alla chiesa cattolica. Pure non era difficile introdurre una forma di controllo analoga a quella prevista per il riconoscimento civile degli enti ecclesiastici dall’art. 2 della stessa legge, secondo cui il fine di religione va “accertato di volta in volta” con l’ovvia

stata ripetuta, in maniera quasi testuale, nella relazione *Destinazione e gestione dell’8 per mille*: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate (deliberazione 26 ottobre 2015 n. 8/2015/G), cit., che la riporta appunto quale introduzione al paragrafo espressamente dedicato a “L’assenza di controlli sulla gestione dei fondi” (p. 25): entrambi i testi sono consultabili *online* all’indirizzo www.corteconti.it.

⁷² **A.G. CHIZZONITI**, *Enti, beni ecclesiastici*, cit., p. 169, con riferimento alla citata deliberazione della Corte dei Conti 19 novembre 2014 n. 16/2014/G.

⁷³ Nella relazione *Destinazione e gestione dell’8 per mille dell’IRPEF: le azioni intraprese a seguito delle deliberazioni della Corte dei Conti* (deliberazione 23 dicembre 2016 n. 16/2016/G), consultabile all’indirizzo *internet* www.corteconti.it, p. 30, è utile notare in questa sede come, ai rilievi mossi dalla Corte dei Conti, il Ministero dell’Interno abbia eccepito che «“l’unico strumento a disposizione in ordine alla corrispondenza tra le finalità previste dalla legge e l’effettivo utilizzo dei fondi percepiti dalle confessioni a titolo di 8 per mille sono i rendiconti prodotti dalla Cei, da un lato, e dalle altre confessioni, dall’altro. Pertanto, posto che in capo a questa amministrazione la legge (né quella di attuazione del concordato con la Chiesa cattolica, né quelle d’intesa con le altre confessioni religiose) non configura alcun potere ispettivo e non indica alcuna modalità di controllo con conseguente fissazione della sanzione a carico dell’ente rendicontante in caso di esito negativo dello stesso, riesce impossibile prefigurare quali potrebbero essere quelle modalità al momento non compiutamente definite tramite le quali dare una più consistente attuazione al generale principio contabile della coerenza fra l’utilizzo delle risorse e le finalità previste dalla legge”». Al riguardo **A. LICASTRO**, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 177, constata: “Quanto ai controlli riguardanti l’effettiva utilizzazione delle somme, bisogna prendere atto che essi non implicano alcuna verifica di carattere contabile, essendo limitati a un riscontro tra le indicazioni fornite dal rendiconto presentato dalla confessione e i possibili utilizzi indicati dalla legge. Né in capo al Ministero dell’Interno può ravvisarsi un vero e proprio potere ispettivo o sanzionatorio nei confronti delle confessioni che risultassero inadempienti agli obblighi di legge”.

⁷⁴ Secondo **C. ELEFANTE**, *L’“otto per mille” tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 183, nt. 48, l’innesto di meccanismi volti a verificare in modo più scrupoloso, *ex parte Status*, l’uso effettivo della quota a diretta gestione confessionale, significherebbe “introdurre un elemento di potenziale rottura rispetto ad un modo forse troppo generico ed astratto di concepire l’autonomia confessionale. Ed infatti l’ingresso in un circuito di utilizzazione delle risorse pubbliche non può essere del tutto scisso dalla assunzione di precise responsabilità in ordine all’effettivo utilizzo dei flussi finanziari pubblici di cui si è beneficiari e, correlativamente, in ordine al rispetto della normativa dedicata, ivi compreso, in particolare, di un obbligo di rendicontazione non solo formale”.



conseguenza del diniego di riconoscimento in caso di esito negativo della ricognizione. /L'otto per mille si configura, quindi, come un'apertura di credito dello Stato alla Chiesa, che potrà utilizzarlo incondizionatamente: per fini di carattere religioso in senso stretto, per lo stesso sostentamento del clero - ove l'obolo di cui all'art. 46 si riveli insufficiente - o per altre attività. Spetterà, insomma, alla chiesa certificare insindacabilmente il fine di religione degli interventi effettuati e, comunque, dell'impiego della sua quota. Da parte dello Stato, un finanziamento al buio»⁷⁵.

Pertanto si conferma la fisionomia del sistema progettato nel 1985: il quale, malgrado la contrarietà di parte della dottrina⁷⁶, vanta robusti addentellati, come appuntato, sui disposti costituzionali ed è stato trasfuso in una normativa che godrebbe "di una resistenza attiva e passiva maggiore rispetto alle leggi ordinarie"⁷⁷.

E infatti la Conferenza Episcopale Italiana si è sempre mossa con estrema disinvoltura e intraprendente scioltezza in questo spazio di autodeterminazione accordatole dalla normativa concordataria. Ha pertanto notificato la destinazione dei fondi per "esigenze di culto e pastorali della popolazione" (corsivo aggiunto), laddove la lettera originaria della norma si riferisce esclusivamente alle "esigenze di culto della popolazione": inducendo così, rispetto alla nozione di tale finalità, un allargamento consistente, che certa dottrina non ha mancato di riprovare⁷⁸, ma che nondimeno potrebbe iscriversi senza soverchie forzature in quegli scopi di carattere religioso di cui al ricordato art. 47 a ogni modo riconducibili all'ordine proprio della Chiesa; d'altronde, tra il culto e la pastorale i nessi paiono fitti e inscindibili, oltre che non facilmente sceverabili da pubbliche autorità. Si sono inoltre ricomprese e comunicate le assegnazioni di fondi da parte della CEI "Alle diocesi (per culto e pastorale)", all'„Edilizia di culto" - anch'essa ingrandita per comprendere non solo la "Nuova edilizia di culto" ma pure la "Tutela dei beni culturali ecclesiastici" -, al "Fondo per la catechesi e l'educazione cristiana", ai tribunali ecclesiastici, e a non del tutto precisate (quanto a

⁷⁵ N. COLAIANNI, *L'otto per mille: un finanziamento al buio*, in *il tetto*, XXVII (1990), p. 157. Non dissimilmente e in senso assai critico si veda anche V. TOZZI, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2015, p. 11: "È noto che la C.E.I. è tenuta solo a dare annualmente una nota della spesa, che informa sinteticamente degli scopi cui sarebbero state destinate le somme a essa erogate per questa via. /L'art. 44 della legge n. 222 del 1985 e gli artt. 20 e 21 del Regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 33 del 1987), non consentono alcun controllo sulla veridicità ed esattezza delle indicazioni del bilancio e non prevedono alcuna censurabilità dell'eventuale impiego irregolare delle somme ricevute dalla Chiesa e dalle altre confessioni. Fuori dell'ipocrisia, sono *contributi a fondo perduto*".

⁷⁶ Tra le varie criticità che sono addebitate al sistema si soffermano, ad esempio, sulla carenza di controlli sull'utilizzo dei fondi erogati e sulla rendicontazione della gestione delle somme G. CASUSCELLI, *La crisi economica*, cit., *passim*; S. DOMIANELLO, in S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell'otto per mille*, cit., p. 372 ss.

⁷⁷ S. DOMIANELLO, in S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell'otto per mille*, cit., p. 381, la quale peraltro è critica al riguardo.

⁷⁸ Cfr. G. CASUSCELLI, *L'otto per mille*, cit., p. 13 ss.



contenuti, finalità, percettori e destinatari) “Esigenze di rilievo nazionale”⁷⁹. Eppure, rispetto a tali espansioni, da parte statale non è mai stata opposta alcuna rimostranza o obiezione, ritenendosi che si versasse comunque in una scomposizione e distillazione di quelle tre finalità commendate alla discrezione della Conferenza Episcopale Italiana: le quali, perciò, non sarebbero state trasgredite.

Problemi non sono stati suscitati neppure in seno a quella Commissione paritetica di cui all’art. 49 della legge n. 222⁸⁰, nominata dall’autorità governativa e dalla Conferenza Episcopale Italiana, che triennialmente deve testare l’andamento del sistema, procedendo alla valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di proporre modifiche del medesimo così come disciplinato dalla legge suddetta e, perciò, assolvere a “un’attività essenzialmente propositiva”⁸¹: almeno stando a quanto è trapelato⁸². È solo affiorato, essendo stato riferito ufficiosamente

⁷⁹ Così già nelle *Determinazioni circa la ripartizione per l’anno 1997 della somma derivante dall’8 per mille IRPEF*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XXXI (1997), pp. 141-142. Senza soluzione di continuità, anche nella *Ripartizione delle somme derivanti dall’otto per mille dell’IRPEF per l’anno 2023*, approvata dalla LXXVII assemblea generale della Conferenza Episcopale Italiana, *ivi*, LVII (2023), pp. 89-90, si rinviene come l’importo assegnato “per le esigenze di culto e pastorale” sia ripartito nelle seguenti sotto voci: “alle diocesi”, “per l’edilizia di culto” (in parte destinato “alla tutela dei beni culturali ecclesiastici”, “agli interventi su edifici esistenti” e “alla nuova edilizia”), “al Fondo per la catechesi e l’educazione cristiana”, “per l’attività dei tribunali ecclesiastici in materia di nullità matrimoniale”, “per esigenze di culto e pastorale di rilievo nazionale”.

⁸⁰ Questo il testo dell’art. 49: “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”. La Commissione paritetica è contemplata anche nelle leggi di approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

⁸¹ Così **TAR LAZIO**, Sezione I, sentenza 8 settembre 2005, n. 6634, consultabile all’indirizzo *internet* www.eius.it, nella quale il giudice amministrativo ha precisato che la Commissione paritetica non fa parte dell’“organizzazione amministrativa in senso proprio” perché i destinatari del suo operato “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, per giunta costituente sviluppo di un accordo con la Chiesa cattolica stipulato ai sensi dell’art. 7 Cost. [...], sia della mancata attribuzione a tale Commissione di una funzione amministrativa in senso stretto (non risultando dalla legge che ad essa sia demandata la cura di un interesse pubblico specifico mediante un procedimento destinato a sfociare in un qualche tipo di atto provvedimentale)”. La decisione è esaminata da **C. ELEFANTE**, *Il sistema dell’otto per mille al vaglio della Corte dei Conti: prime valutazioni e spunti ricostruttivi*, in *Diritto e religioni*, X (2015), 2, p. 249 e nt. 50.

⁸² Scriveva circa vent’anni or sono **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit., p. 238: “Oggi abbiamo tutti gli strumenti necessari per andare ad una verifica del funzionamento del sistema. Li abbiamo tramite i rendiconti che le confessioni religiose devono inviare annualmente al Ministero dell’Interno, e dai quali risultano sia l’utilizzazione effettiva delle somme loro pervenute, sia i dati relativi al sostentamento del clero (o dei ministri di culto). E li abbiamo tramite gli atti delle Commissioni paritetiche che triennialmente sono istituite dal Governo per verificare, con le singole confessioni, l’andamento del sistema anche al fine di predisporre eventuali modifiche dei meccanismi previsti dalla



da chi ne faceva parte, che in quel consesso - oltretutto da tempo inerte, e per questo bersaglio di aspri strali dottrinali⁸³ - la parte statale avrebbe rivolto a quella ecclesiastica alcuni suggerimenti di massima, peraltro positivamente accolti dalla Conferenza Episcopale Italiana in atteggiamento cooperativo⁸⁴, mentre per altri aspetti la Conferenza medesima è rimasta ferma sulle proprie posizioni, non recependo in sostanza le osservazioni dei rappresentanti del governo⁸⁵: a ennesima riprova dell'autonomia decisionale che in tale ambito si ritiene debba essere riconosciuta alla Chiesa cattolica⁸⁶. Lo Stato italiano si è invece

legge 222/1985 e dalle intese con le confessioni non cattoliche. Pur senza entrare nel dettaglio, penso di poter utilizzare almeno nei loro termini generali anche gli atti delle Commissioni paritetiche avendone fatto parte dall'inizio sino ad oggi".

⁸³ Cfr. quanto osservano **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica*, cit., p. 24 ss.; e **N. FIORITA**, *Il pluralismo in materia religiosa*, cit., p. 83 ss.

⁸⁴ **C. CARDIA**, *Otto per mille*, cit., pp. 249-250, evidenziava che in sede di Commissione paritetica era emerso unicamente il suggerimento alla Conferenza Episcopale Italiana di aumentare la remunerazione del clero, attesa la crescita del livello complessivo delle entrate. Da parte statale si era anche incoraggiata la CEI a utilizzare più ampiamente le risorse per le esigenze di culto al fine di "frenare, e poi far cessare, il fenomeno dei *ticket d'ingresso* nelle chiese aperte al culto che appare contrastante con elementari esigenze religiose e pastorali e con la normativa italiana sulle chiese aperte al culto pubblico. Una seconda richiesta di parte statale ha riguardato invece la proporzione che dovrebbe esistere a netto vantaggio delle attività caritative, rispetto ad altre destinazioni, e che in qualche momento sembra essere stata sacrificata. [...] / Ad entrambe le richieste ha corrisposto una forte disponibilità della CEI".

⁸⁵ Nella *Relazione della Commissione paritetica nominata dal Governo italiano e dalla Conferenza Episcopale Italiana ai sensi dell'articolo 49 della legge 20 maggio 1985, n. 222 del 19 ottobre 2016*, allegata alla relazione della **CORTE DEI CONTI**, *La scelta dell'otto per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti e l'audit dell'Agenzia delle Entrate sui comportamenti degli intermediari* (deliberazione 29 ottobre 2018 n. 24/2018/G), cit., si dà notizia di un contrasto tra le parti in merito alla presenza di alcune voci all'interno del rendiconto diocesano inerente all'utilizzazione dei fondi dell'otto per mille, a parere dei rappresentanti del governo non riconducibili alle finalità individuate nella legge n. 222 del 1985. La Conferenza Episcopale Italiana in quella sede si è dichiarata disponibile a espungere dal rendiconto alcune delle voci contestate ("seminario diocesano, interdiocesano, regionale; iniziative di cultura religiosa; finanziamento diretto di altri enti ecclesiastici; istituti di vita consacrata; membri di istituti di vita consacrata in condizione di straordinaria necessità"), eccettuate le voci "tribunali ecclesiastici" e "mezzi di comunicazione sociale" poiché "il contributo ai tribunali ecclesiastici risponde a una precisa visione ed esigenza pastorale", mentre per quanto riguarda le "forme di presenza dei media, occorre considerare che si tratta di un aspetto importante dell'inculturazione del Vangelo richiesto dalla nuova evangelizzazione". Nel verbale, dunque, ci si limita a prendere atto che la parte governativa "conferma la propria opinione negativa sulle voci tribunali ecclesiastici e mezzi di comunicazione sociale. Relativamente alla prima non v'è traccia, nella legge n. 222/1985, di una possibilità di finanziamento con i fondi dell'otto per mille, non rientrando i tribunali ecclesiastici in alcuna delle finalità previste dalla legge stessa. Per la seconda, ogni forma di finanziamento potrebbe tradursi in un sostegno di attività mediatiche con ampio spettro di contenuti non sempre attinenti ai fini della legge" (*ivi*, pp. 1-2).

⁸⁶ E, infatti, a titolo esemplificativo, si continua a sovvenzionare parte delle attività dei tribunali ecclesiastici italiani sulla base delle *Norme circa il regime amministrativo dei Tribunali ecclesiastici italiani in materia di nullità matrimoniale*, approvate dalla LXX assemblea generale del 22-25 maggio 2017 e promulgate con decreto del presidente della CEI del 7 giugno 2018, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, LII (2018),



astenuito dall'interloquire in alcun modo o dall'eccepire alcunché entrando nel merito dei capitoli di spesa selezionati dai vescovi e rivolti agli scopi ecclesiali predetti: del tutto in ottemperanza alla lealtà dovuta alle *rationes* delle norme concordatarie che gli impongono di ritrarsi dall'inviare un campo sicuramente non di sua spettanza.

Tra l'altro, è alquanto significativo come sia avvenuta, tranquillamente e senza scossoni istituzionali, una sorta di traslitterazione del testo stesso dell'art. 44: il "rendiconto relativo alla effettiva utilizzazione delle somme" percepite, previsto dal primo comma, è stato convertito e trasformato in una tabella che riporta "i dati della ripartizione dei fondi assegnati secondo le tre destinazioni previste dalla legge 222/85"⁸⁷. È incontestabile che la fase della ripartizione, preliminare a quella dell'utilizzazione, si limita a enunciare gli scopi ripromessi, ma nulla dice sulla circostanza che le mete preordinate siano state realmente attinte con l'impiego di tutti o di parte dei fondi assegnati in sede di previa distribuzione. Pur essendo quindi palese che l'utilizzazione non combacia né è riducibile alla ripartizione, lo Stato non ha mai protestato né lamentato alcunché, accontentandosi dello schema riepilogativo recapitatogli dalla Conferenza Episcopale Italiana.

Si tratta di un altro sintomo, e assai eloquente, di come è stata intesa da entrambe le parti e si è sempre consequenzialmente concretizzata la "diretta gestione" da parte della Chiesa cattolica del flusso di denaro derivante dal gettito IRPEF: nulla di più distante da quella

"manifestazione di funzione pubblica, disciplinata da norme di diritto pubblico, caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione (nel

pp. 179-185. Tali disposizioni, dunque, regolano la concessione di "contributi finanziari" (art. 1, § 2) in tale settore, fermo restando che "Le diocesi e le Regioni ecclesiastiche interessate istituiscono, nel quadro del loro bilancio complessivo, fondi distinti riservati rispettivamente all'attività dei tribunali diocesani e interdiocesani" (art. 2, § 4). La CEI, pertanto, "partecipa alle spese per l'attività dei tribunali", tenendo conto "delle documentate esigenze finanziarie dei rispettivi tribunali diocesani e interdiocesani presentate dalle Regioni ecclesiastiche e del quadro complessivo delle risorse disponibili", le quali sono ripartite "tra le Regioni ecclesiastiche, per metà, in relazione al numero di abitanti e, per l'altra metà, in relazione al numero delle cause determinate nel precedente quinquennio nei tribunali diocesani e interdiocesani della Regione ecclesiastica" (art. 3, §§ 1-2). Una volta concesso il finanziamento, i presidenti delle regioni ecclesiastiche devono presentare "un documentato rendiconto economico" e la presidenza della CEI potrà richiedere "ogni ulteriore documento e giustificazione in ordine alla utilizzazione delle somme erogate dalla CEI" (art. 3, §§ 6-7). Da ultimo, si prevede che la regione ecclesiastica ripartisca "i contributi economici erogati dalla Conferenza Episcopale Italiana e il personale di cui dispone tra i tribunali ecclesiastici della Regione, relazionandone annualmente alla stessa CEI" (art. 4, § 1).

⁸⁷ **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA - SERVIZIO PER LA PROMOZIONE DEL SOSTEGNO ECONOMICO ALLA CHIESA**, *Otto per mille. Destinazione ed impieghi 1990-2018. Sintesi per la stampa. Rendiconto 1990-2018*, aggiornato ad aprile 2019, consultabile online all'indirizzo www.8xmille.it, p. 6.



caso di specie: conseguimento degli scopi ex art. 47 e 48 cit. con gestione diretta di fondi pubblici)”⁸⁸

immaginata dalla Procura di Sassari invero un poco laconicamente e apoditticamente, senza puntellarla con alcun riferimento normativo.

Di più: la visione propugnata dalla pubblica accusa - tra l'altro, va appuntato, del tutto inedita e mai patrocinata e neppure azzardata dalla dottrina più ardita, a quanto ci risulta - secondo la quale il vescovo, che ha ricevuto i fondi dalla CEI, si adopererebbe “per scopi propri dello Stato Italiano”, dispiegando una “funzione pubblica”⁸⁹, non solo non collima con il combinato disposto della normativa costituzionale e concordataria, ma è, con esso, diametralmente e insanabilmente contrastante. Anche volendo prescindere dall'assioma intangibile che gli scopi *de quibus* non possono intrinsecamente essere pubblici in uno Stato, come il nostro, che si fregia programmaticamente dell'attributo di ‘laico’, se davvero si accedesse alla bizzarra teoria prospettata nell'avviso di conclusione delle indagini, assai penetranti e pregnanti dovrebbero essere i controlli dell'autorità civile, ben oltre quello minimale enunciato dalla legge n. 222 del 1985 e a questo in alcun modo paragonabili né parificabili.

La previsione di cui al già menzionato art. 49 della legge n. 222 di genesi pattizia, che demanda a una Commissione paritetica “la valutazione del gettito della quota IRPEF di cui all'articolo 47, al fine di predisporre eventuali modifiche” sembra la definitiva ‘prova del 9’ di come l'utilizzazione dell'otto per mille da parte della Conferenza Episcopale Italiana non realizzi scopi pubblici né sia qualificabile in termini di ‘pubblico servizio’: ciò precluderebbe *ab imis* che il controllo statale venisse contenuto e compresso nella sua dimensione e portata anche contabile dalla concertazione cui deve necessariamente pervenirsi nell'ambito di un organismo bilaterale.

3.3 - Ruolo e prerogative della Conferenza Episcopale Italiana

Come sopra anticipato, a norma della legge n. 222 è la Conferenza Episcopale Italiana che delibera come spalmare sulle tre finalità concordatarie le risorse che le vengono assegnate⁹⁰, senza investigazioni o sorveglianze da parte delle autorità statuali sul loro dettaglio, a meno di macroscopici scostamenti: peraltro mai emersi o impugnati.

⁸⁸ PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

⁸⁹ PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

⁹⁰ Per una rassegna in particolare di quali siano state (e siano di solito) le destinazioni quanto alla carità, in Italia e nel terzo mondo, ovvero quanto al culto cfr. S. PIERANTONI, *Linee guida del nuovo sistema di sostentamento: soggetti, risorse, impegni*, in *La sfida del sovvenire*, cit., p. 116 ss.



Dunque fisiologicamente, come anche si riporta a caratteri cubitali sul sito ufficiale della Chiesa cattolica italiana nella pagina dedicata all'otto per mille, "Ogni anno a maggio, durante l'Assemblea Generale della C.E.I., i vescovi determinano la suddivisione dei fondi 8xmille per tre finalità previste dalla legge"⁹¹: una pagina appositamente predisposta, ricca di informazioni e dotata di un motore di ricerca per la collazione e la comparazione di dati⁹², stante la grande sollecitudine della CEI per la pubblicità e la correttezza amministrativa, a loro volta intese a suscitare e corroborare l'affidamento dei cittadini spronandoli a firmare a favore della Chiesa cattolica.

È sempre la Conferenza Episcopale Italiana a inviare alle diocesi le somme da destinarsi al culto e agli interventi caritativi, computate seguendo criteri che tengono normalmente conto di una cifra identica per ogni diocesi, maggiorata a seconda della consistenza demografica e territoriale ovvero altresì di esigenze peculiari⁹³. Così stabiliscono le *Determinazioni concernenti la gestione dei flussi finanziari agevolati per il sostegno della Chiesa cattolica in Italia in esecuzione della delibera C.E.I. n. 57* - di tale delibera si riferirà a breve -, promulgate nel 1990⁹⁴. Segnatamente,

⁹¹ La ripartizione viene stabilita ogni anno dall'assemblea dei vescovi in base all'acconto che lo Stato versa e che fa salvi i successivi conguagli. L'anticipo cambia ogni anno ed è uguale alla somma effettivamente destinata alla Chiesa dalle firme dei contribuenti espresse tre anni prima. Si rinvia ancora alla lettura di *Ripartizione delle somme derivanti dall'otto per mille dell'IRPEF per l'anno 2023*, cit., pp. 89-90. Per un approfondimento circa "la rendicontazione della CEI 2023", cfr. **G. MAZZONI**, *Democrazia fiscale e finanziamento delle religioni. Le campagne pubblicitarie per l'8xmille della Chiesa cattolica: dalla rendicontazione alla promozione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2024, p. 95 ss.

⁹² Nel *Rendiconto*, previsto dall'art. 44 della legge 20 maggio 1985, n. 222, delle somme pervenute nel 2022 all'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero e alla CEI, cit., p. 157, si precisa che "si è provveduto, con modalità di immediata comprensione e accessibilità, alla pubblicazione sul sito della CEI (www.chiesacattolica.it) dell'intero processo di erogazione delle somme derivanti dall'otto per mille dell'IRPEF 2022. Possono, così, essere consultate da tutti i cittadini le linee di tendenza degli ultimi ventitré anni e le destinazioni analitiche del 2022 nei tre grandi filoni: a) culto e pastorale; b) carità; c) sostentamento del clero. / Da ultimo pare utile richiamare che da oltre dieci anni è stato attivato uno specifico sito internet (www.8xmille.it), costantemente aggiornato, recante un motore di ricerca che consente di conoscere le opere realizzate in Italia e all'estero con i fondi dell'otto per mille".

⁹³ Cfr. quanto riferisce **P. STUCCHI**, *"Sovvenire alle necessità della Chiesa"*, cit., pp. 800-801.

⁹⁴ Cfr. *Determinazioni concernenti la gestione dei flussi finanziari agevolati per il sostegno della Chiesa cattolica in Italia in esecuzione della delibera C.E.I. n. 57*, approvate a maggioranza qualificata dalla XXXII assemblea generale della CEI del 14-18 maggio 1990, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XXIV (1990), pp. 214-216. Tali determinazioni sono state in minima parte riformate nel 1991 e nel 1995 (cfr. *ivi*, XXV [1991], p. 98, e XXIX [1995], p. 247). Segnatamente si prevede che "I contributi per il sostegno delle attività culturali e pastorali delle diocesi sono assegnati entro il 30 giugno alle diocesi stesse, nella misura risultante dall'intreccio di due criteri: /a) una quota-base, uguale per tutte le diocesi, ad esclusione di quelle la cui popolazione non supera i 20 mila abitanti, per le quali la quota è ridotta a un terzo; /b) una quota variabile, proporzionale al numero degli abitanti di ciascuna diocesi" (n. 2), mentre per "Gli interventi caritativi a favore della collettività nazionale" i contributi sono assegnati



i contributi per le attività culturali e pastorali sono assegnati alle diocesi entro il 30 giugno di ogni anno, fermo restando l'obbligo di presentazione del rendiconto annuale sottoposto a verifica della segreteria generale della CEI "prima che siano assegnati i contributi per l'anno successivo" onde poter rilevare eventuali anomalie gestionali (n. 2). Per quanto riguarda invece "I contributi per la costruzione di chiese, canoniche e centri parrocchiali", essi sono erogati alla diocesi "su presentazione di domanda, corredata da progetto e previsione di spesa, da parte dell'Ordinario del luogo" (n. 1), la quale oggi viene esaminata in funzione dell'eventuale concessione del contributo da parte della CEI ai sensi delle *Disposizioni concernenti la concessione dei contributi finanziari della Conferenza Episcopale Italiana per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto* e del rispettivo *Regolamento applicativo*: mentre le prime sono state approvate dalla LXXI assemblea generale della CEI del 21-24 maggio 2018⁹⁵, il secondo è stato approvato dal consiglio episcopale permanente nella sessione del 23 maggio 2018⁹⁶, e, da ultimo, integralmente sostituito nel mese di marzo 2024⁹⁷, delineando una disciplina piuttosto articolata circa il concorso nella spesa per interventi promossi in ambito diocesano all'insegna della trasparenza e del rispetto della normativa pattizia⁹⁸. In

sempre alle diocesi "nella misura risultante dall'intreccio di due criteri: /a) una quota-base, uguale per tutte le diocesi; /b) una quota variabile, proporzionale al numero degli abitanti di ciascuna diocesi" (n. 5).

⁹⁵ Cfr. *Disposizioni concernenti la concessione di contributi finanziari della Conferenza Episcopale Italiana per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto*, promulgate con decreto del presidente della CEI del 4 giugno 2018, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, LII (2018), pp. 189-193.

⁹⁶ Cfr. "Regolamento applicativo" delle "Disposizioni concernenti la concessione di contributi finanziari della Conferenza Episcopale Italiana per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto", in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, LII (2018), pp. 195-206. Il Regolamento è stato in seguito parzialmente modificato in due occasioni (cfr. *ivi*, LIII [2019], pp. 48-49, e LV [2021], pp. 268-269).

⁹⁷ Cfr. "Regolamento applicativo" delle disposizioni concernenti la concessione di contributi finanziari della CEI per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, LVIII (2024), pp. 137-156, promulgato con decreto del presidente della CEI del 21 marzo 2024.

⁹⁸ Secondo l'art. 1 § 1 delle *Disposizioni*, la CEI "eroga contributi finanziari alle diocesi italiane al fine di provvedere alle esigenze di culto della popolazione" per due scopi: promuovere "la conoscenza, la tutela, la manutenzione, la fruizione, la promozione e la valorizzazione dei beni artistici e culturali ecclesiastici" (lett. a) e assicurare "adeguati luoghi per il culto e le attività pastorali alle comunità ecclesiali" (lett. b). I contributi, assegnati di regola "alla diocesi per interventi a favore di enti ecclesiastici con finalità di religione e di culto soggetti alla giurisdizione dell'Ordinario diocesano, quali diocesi, seminari, chiese cattedrali, capitoli, parrocchie, chiese, rettorie, santuari, confraternite" (art. 2, § 1) per gli interventi enumerati nell'art. 3, "si configurano come concorso nella spesa, che gli enti beneficiari dell'intervento devono sostenere per i beni culturali di loro proprietà e per l'edilizia di culto, a integrazione del sostegno finanziario offerto a tale scopo in primo luogo dalle comunità cristiane ed, eventualmente, anche da amministrazioni pubbliche e da soggetti privati" (art. 4, § 1). Le istanze sono esaminate dal comitato per la valutazione dei progetti riguardanti i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto e il contributo è concesso con decreto formale del presidente della CEI. Prima della sua erogazione occorre presentare la documentazione tecnico-amministrativa richiesta dall'ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici e



ogni caso, la determinazione n. 3 del 1990 prevede che la presidenza della CEI possa destinare una parte delle risorse disponibili non a favore delle diocesi ma “per finalità religiose, pastorali ed educative di rilievo nazionale”, una volta sentito il parere del consiglio episcopale permanente. Quanto agli interventi caritativi, si prospetta una duplice distinzione. In primo luogo, vi sono quelli “a favore della collettività nazionale”, che sono sostenuti da somme assegnate alle diocesi “salva una quota da riservare per iniziative di rilievo nazionale, che spetta alla Presidenza della C.E.I. determinare, sentito il parere del Consiglio Episcopale Permanente” e fermo restando l’obbligo di presentare il rendiconto annuale (n. 5). I contributi per finanziare gli interventi

“a favore di paesi del terzo mondo”, invece, “possono essere assegnati alla Caritas Italiana, a Istituti di vita consacrata e a Istituti Missionari, a organizzazioni cattoliche di volontariato internazionale, a diocesi italiane che sostengono proprie presenze missionarie nel terzo mondo, a diocesi o Conferenze Episcopali di paesi del terzo mondo che ne facciano richiesta”

previa presentazione di idonea “domanda, corredata da uno specifico progetto e dal preventivo di spesa”, valutata da un “apposito organismo” (n. 6) che ora corrisponde al ‘Comitato per gli interventi caritativi per lo sviluppo dei popoli (ex art. 48 della Legge 222/85)’, in precedenza denominato ‘Comitato per gli interventi caritativi a favore dei Paesi del Terzo Mondo’. Il *Regolamento* proprio prevede che il comitato operi al servizio della CEI e, soprattutto, della presidenza della medesima, che ha il compito di deliberare sulle richieste di finanziamento provvedendo “alla valutazione dei progetti a esso sottoposti, alla definizione dei tempi e delle modalità di erogazione degli aiuti ed è disponibile ad attività di monitoraggio” (art. 3)⁹⁹, come peraltro conferma il *Regolamento applicativo* risalente al 2015¹⁰⁰. Per converso, la

l’edilizia di culto (art. 5, §§ 1-4). Spetta all’ufficio stesso “verificare il puntuale rispetto delle disposizioni e delle procedure, mediante la richiesta di documentazione alle diocesi destinatarie dei contributi e i sopralluoghi degli incaricati regionali nominati dalle Conferenze Episcopali Regionali. Qualora siano riscontrate inadempienze od omissioni gravi, l’Ufficio ne informa, per il tramite della Segreteria Generale, la Presidenza della CEI” (art. 7, § 2). Il *Regolamento applicativo*, tra l’altro, prescrive all’art. 16 specifici obblighi di rendicontazione, la quale “dovrà essere coerente con le attività previste e i preventivi presentati e rappresentata con una dettagliata contabilità per l’intero intervento ammesso a contributo” (lett. a).

⁹⁹ Cfr. *Regolamento del Comitato per gli interventi caritativi per lo sviluppo dei popoli*, 30 marzo 2023, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, LVII (2023), pp. 61-62.

¹⁰⁰ Cfr. *Regolamento applicativo del Comitato e del Servizio per gli interventi caritativi a favore dei Paesi del Terzo Mondo*, approvato dalla presidenza della CEI nella riunione del 27 marzo 2015, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XLIX (2015), pp. 90-97. Ai sensi dell’art. 3, il comitato collabora strettamente con l’ufficio della segreteria generale della CEI denominato ‘Servizio per gli interventi caritativi a favore dei Paesi del Terzo Mondo’. L’art. 4 amplia il novero dei soggetti richiedenti, includendovi anche “le Organizzazioni di volontariato (legalmente costituite in base alla normativa vigente e riconosciute dallo Stato Italiano), le ONG/ONLUS e gli Istituti di formazione e ricerca, che devono essere presentati dalle rispettive diocesi”. In seguito, il *Regolamento applicativo* individua i Paesi destinatari degli interventi, i progetti finanziabili e le



determinazione dei singoli capitoli di spesa, come si sottolinea unanimemente, “è rimessa alla responsabile valutazione del Vescovo delle singole diocesi”¹⁰¹: il quale, dunque, ha un potere decisionale assai esteso, che tuttavia non può essere esercitato in maniera arbitraria in quanto soggetto all’accorta supervisione della stessa Conferenza Episcopale Italiana, come appena illustrato.

È d'altronde di massimo interesse vigilare diligentemente sui vescovi affinché non dissipino o sperperino il denaro profluente dall'otto per mille, deludendo le aspettative e infrangendo le 'promesse' fatte con le stesse campagne pubblicitarie rivolte ai cittadini italiani per sensibilizzarli: una perdita di credibilità che finirebbe rovinosamente per minare e pregiudicare la fiducia dei contribuenti e, quindi, il loro consenso espresso tramite l'apposizione della firma nella casella della Chiesa cattolica. Del resto, la sanzione più grave per utilizzi che si rivelino incoerenti a quegli scopi di cui la Chiesa si è assunta la responsabilità sarebbe non tanto il reclamo statale, ma il crollo dell'adesione dei cittadini e, perciò, della percentuale di otto per mille imputata alla Chiesa. L'esito favorevole del vaglio popolare, e dunque la custodia e l'incremento della stima e del plauso dei cittadini su un impiego dell'otto per mille trasparente, ottimale e fruttuoso alimentano un endemico circolo virtuoso su cui anche lo Stato fa assegnamento, esigendo il solo rendiconto complessivo di cui si è riferito¹⁰².

relative spese riconosciute, la documentazione da presentare con il progetto, la procedura di approvazione del progetto e di concessione del contributo (artt. 5-11) per poi soffermarsi sull'obbligo, gravante su coloro che hanno ottenuto l'accoglimento dell'istanza, di presentare “una rendicontazione completa e documentata delle spese sostenute per la realizzazione del progetto approvato” (art. 12), la quale viene verificata dal servizio che, in caso di esito negativo, “comunicerà all'Ente le incongruenze e le azioni che ritiene applicabili al caso (sospensione rata, richiesta di restituzione totale o parziale della rata, ecc.)” (art. 13). Nella pagina *web* ufficiale del servizio per gli interventi caritativi per lo sviluppo dei popoli (<https://sicsp.chiesacattolica.it/>) sono peraltro liberamente consultabili la *Guida alla presentazione di un progetto* e la *Guida per la presentazione dei rendiconti*, in diverse lingue.

¹⁰¹ P. STUCCHI, “*Sovvenire alle necessità della Chiesa*”, cit., p. 801.

¹⁰² Posto che “il nuovo sistema non offre garanzie assolute” (n. 2) in quanto, con la scelta di introdurre “un meccanismo di democrazia diretta” (n. 3), “la scelta compiuta in campo economico dalla Chiesa in Italia con il nuovo Concordato è irreversibile, e comporta un costante impegno nel reperimento delle risorse per sostenere i ministri e le attività” (n. 5), i vescovi italiani, nel documento dal titolo *Sostenere la Chiesa per servire tutti. A vent'anni da Sovvenire alle necessità della Chiesa. Lettera dell'Episcopato nel ventesimo anniversario dell'avvio del nuovo sistema di sostegno economico alla Chiesa cattolica in Italia* del 4 ottobre 2008, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XLII (2008), pp. 112-122, hanno ricordato che “Amministrare i beni della Chiesa esige chiarezza e trasparenza. Ai fedeli che contribuiscono con le loro offerte, agli italiani che firmano per l'otto per mille, alle autorità dello Stato e all'opinione pubblica abbiamo reso conto in questi anni di come la Chiesa ha utilizzato le risorse economiche che le sono state affidate. Siamo fermamente intenzionati a continuare su questa linea, cercando, se possibile, di essere ancora più precisi e dettagliati” (n. 10). In tale prospettiva si inscrivono le “determinazioni concernenti taluni strumenti e iniziative per la promozione e il sostegno economico alla Chiesa cattolica, approvate dalla XLV Assemblea Generale della Conferenza Episcopale Italiana” e promulgate con decreto



In quest'ottica, pertanto, mai è stato attuato, dall'autorità pubblica, uno *screening* o un tracciamento sull'agire degli intermediari, fossero questi i vescovi o altri soggetti: come mai, d'altro canto, lo si è sperimentato nei confronti di persone e organismi di cui si avvalgono le altre confessioni religiose per conseguire quelle finalità lasciate al loro appannaggio. Gli introiti a esse accreditati sono dalle stesse gestiti, a meno dell'insorgenza di lampanti abnormità: abnormità per contro scoperte nel passato, con scandalo e biasimo di molti, per gli utilizzi alieni dai fini predeterminati dell'otto per mille da parte dello Stato¹⁰³.

Se si vuole appurare come vengono spesi i fondi dell'otto per mille dalle diocesi si devono consultare specialmente le indicazioni impartite ai vescovi dalla Conferenza Episcopale Italiana: la quale, sin dall'inizio¹⁰⁴,

del 27 marzo 1999 dal presidente della CEI, *ivi*, XXX (1999), pp. 105-107. In particolare, si prevede al n. 2 che in ogni diocesi sia istituito stabilmente il «"servizio diocesano per la promozione del sostegno economico alla Chiesa", avente il compito di progettare, coordinare, sostenere e, per quanto di competenza, realizzare l'azione di sensibilizzazione al sovvenire alle necessità della Chiesa in collegamento con il "servizio centrale" della C.E.I.» (il servizio centrale è stato eretto nel 1989 presso la segreteria generale della CEI, come riferisce la pagina *web* <https://sovvenire.chiesacattolica.it/>). Inoltre, si prescrive che tra i membri del consiglio parrocchiale per gli affari economici vi sia un "incaricato parrocchiale per la promozione del sostegno economico alla Chiesa", che rientra "tra le condizioni necessarie per ottenere l'assegnazione alla parrocchia di contributi derivanti dall'8 per mille" (n. 3). Si prevede infine che la presidenza della CEI possa rinviare l'erogazione di contributi laddove non sia stata osservata la disposizione n. 5, cioè che nei programmi di studio di seminari maggiori, facoltà teologiche dipendenti dai vescovi italiani e istituti a esse aggregati si introduca "una trattazione specifica delle motivazioni ispiratrici e degli elementi costitutivi del vigente sistema di sostentamento del clero e di sostegno economico alla Chiesa, si adotti un testo appropriato e si proceda a un'adeguata verifica finale nello studio compiuto". Peraltro, alla luce di tale normativa non manca chi ha sottolineato come nella Chiesa sia stato riconosciuto "un diritto all'informazione" non espressamente contemplato nella codificazione giovanneo-paolina del 1983: **G. FELICIANI**, *30 anni di bene comune*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2019, p. 8.

¹⁰³ Per limitarsi a uno degli esempi più clamorosi che la casistica dell'impiego della quota di otto per mille a diretta gestione statale ha offerto in questo senso, basti ricordare come il decreto legge n. 1 del 7 gennaio 2000, a seguito delle modificazioni disposte dalla legge di conversione n. 44 del successivo 7 marzo, avesse stabilito che "Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, commi da 1 a 6, per l'anno 2000", tra i quali in particolare il primo comma richiamava la "partecipazione di personale militare alle operazioni in Macedonia, in Albania, nei territori della ex Jugoslavia, a Hebron ed in Kosovo", si sarebbe provveduto «quanto a lire 110 miliardi, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alla quota destinata allo Stato dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), iscritta nell'unità previsionale di base 7.1.2.14 "8 per mille IRPEF Stato" - cap. 3870 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, ai sensi dell'articolo 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222» (art. 2, lett. c bis). Sul punto si rinvia all'allegato n. 10 alla relazione della **CORTE DEI CONTI**, *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'IRPEF* (deliberazione 19 novembre 2014 n. 16/2014/G), cit., p. 95.

¹⁰⁴ Cfr. la circolare n. 20 del 9 ottobre 1990 del comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici, consultabile nella pagina *web* ove si rendono disponibili le circolari del comitato medesimo, che nel corso degli anni ha mutato più volte denominazione



a riprova di quanto sopra abbiamo argomentato, per sceverare ed elencare le diverse destinazioni possibili si è richiamata all'art. 16, lett. a) della stessa legge n. 222 - quasi *Grundnorm* del regime, in Italia, delle attività degli enti ecclesiastici e religiosi - laddove definisce le "attività di religione e di culto", affiancandole e contrapponendole a quelle "diverse" in cui, per converso e non a caso, si riespande il dominio della legge statale. E basta uno sguardo affrettato per comprendere come ci si inoltri in comparti (esercizio del culto e della cura delle anime, formazione del clero e dei religiosi, missione, catechesi, educazione cristiana, ovvero le *opera caritatis* di cui ai cann. 222, § 1, e 1274 del *Codex Iuris Canonici*) in cui un qualsiasi sindacato del potere pubblico pare platealmente stonato e ultroneo, riesumando il fantasma di giurisdizionalisti 're sacrestani' oramai da tempo perenti. Mentre, d'altra parte, la CEI, con sollecita prudenza, esorta i vescovi a mai trascurare lo sbarramento posto dalla legge¹⁰⁵ e li invita a rispettarne certosamente e con puntiglio la lettera¹⁰⁶; li pungola poi caldamente a ricorrere, per addivenire a un giudizio retto e ben bilanciato sugli utilizzi, all'ausilio degli organismi diocesani (come il consiglio presbiterale), nonché a registrare minuziosamente le erogazioni; e, ultimo ma non ultimo, ammonisce che essi devono sottoporre il loro

"piano di ripartizione e di assegnazione delle somme per esigenze di culto e di pastorale e di quelle per interventi caritativi all'esame del Consiglio diocesano per gli affari economici, il quale è chiamato,

(cfr. <https://giuridico.chiesacattolica.it/circolari-del-comitato-per-gli-enti-e-i-beni-ecclesiastici/>), e leg-gibile anche in appendice al volume *La sfida del sovvenire*, cit., p. 188 ss., ove si esordisce: "Agli inizi dello scorso mese di luglio i vescovi diocesani hanno ricevuto l'accredito delle somme assegnate alle diocesi nel quadro della gestione dei flussi finanziari derivanti dall'anticipo dell'8 per mille Irpef trasmesso dallo Stato alla CEI per l'anno 1990. / Come è noto, si tratta di due somme distinte, una finalizzata alle esigenze di culto e di pastorale, l'altra agli interventi caritativi, che dovranno essere gestite in forma distinta, senza indebite confusioni. / Diversi Vescovi hanno però richiesto alla CEI indicazioni più precise in ordine ai criteri da tener presenti nella destinazione ed erogazione concreta di dette somme, anche in vista del rendiconto che sarà loro domandato al termine dell'anno ai sensi dei numeri 2 e 5 delle determinazioni approvate dalla XXXII Assemblea Generale".

¹⁰⁵ Si legge sempre nella circolare n. 20 del 9 ottobre 1990 del comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici, cit.: "è dubbio invece se siano possibili interventi a sostegno delle scuole cattoliche, perché il ricordato art. 16 della legge n. 222 colloca l'istruzione tra le attività che, ai fini della legge civile, sono da considerarsi diverse da quelle di culto (cfr. lett. b). / In pratica è consigliabile che eventuali interventi in favore delle scuole cattoliche, soprattutto delle scuole materne parrocchiali, siano messi a carico di voci diverse del bilancio diocesano o parrocchiale, evitando di impegnare direttamente le somme derivanti dall'8 per mille".

¹⁰⁶ Quanto alle esigenze di culto non si parla, nella legge n. 222 del 1985, di Paesi esteri e, quindi, nella circolare n. 20 del 9 ottobre 1990 del comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici, cit., si ammonisce che "le somme assegnate per le esigenze di culto della popolazione devono essere spese unicamente per attività svolte o sostenute dalle diocesi italiane e dagli altri enti o istituzioni che ne sono espressione (non possono essere trasmesse, per esempio, alle Chiese dei Paesi dell'Est europeo, sia pure per finalità pastorali) e che esse devono essere gestite distintamente da quelle assegnate per gli interventi caritativi da realizzare sia in Italia sia all'estero".



ai sensi del can. 493, a predisporre il bilancio preventivo dell'ente diocesi e ad approvarne poi il bilancio consuntivo, e ai sensi del can. 494, par. 3, a determinare i criteri generali cui deve ispirarsi l'amministrazione dei beni diocesani"¹⁰⁷.

Tali indicazioni, fornite inizialmente dal comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici attraverso la diramazione della circolare n. 20 del 9 ottobre 1990, sono state poi sostanzialmente trasposte nella determinazione n. 2, vincolante per le diocesi italiane¹⁰⁸, intitolata *Ripartizione e rendiconto a livello diocesano delle somme provenienti dall'8 per mille*. Essa, dapprima approvata dalla XLV assemblea generale della Conferenza Episcopale Italiana del 9-12 novembre 1998¹⁰⁹, è stata in seguito aggiornata nel 2016 "nell'intento di confermare e rafforzare ulteriormente le linee di rigore e trasparenza finora adottate"¹¹⁰. Così, si prescrive che sia il vescovo diocesano a ripartire, "con atto formale entro il 30 novembre di ciascun anno", le "somme derivanti dall'8 per mille dell'IRPEF destinate alla diocesi per finalità di culto e pastorale e per interventi caritativi", adottando una decisione che "si ispira ai criteri programmatici da lui elaborati annualmente, sentiti l'incaricato diocesano per la promozione del sostegno economico alla Chiesa e, quanto agli interventi caritativi, il direttore della Caritas diocesana, e uditi il consiglio diocesano per gli affari economici e il collegio dei consultori ai sensi del can. 1277 del Codice di diritto canonico" (n. 1). Si pone perciò in evidenza come l'atto di amministrazione del vescovo sia ascrivibile tra quelli di maggiore importanza¹¹¹. Inoltre, si forniscono i criteri da osservare per l'erogazione dei contributi diocesani a favore di enti, condizionandone l'assegnazione alla previa esibizione

¹⁰⁷ Circolare n. 20 del 9 ottobre 1990 del comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici, cit.

¹⁰⁸ Lo statuto della Conferenza Episcopale Italiana, approvato dalla XLVII assemblea generale e promulgato con decreto del presidente della Conferenza medesima del 1° settembre 2000 - in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XXXIV (2000), pp. 257-280 -, stabilisce all'art. 15 lett. c) che all'assemblea generale compete "come unico organo legislativo approvare le deliberazioni giuridicamente vincolanti, a norma del can. 455, §§ 1-3 del codice di diritto canonico e dell'art. 16, nonché le determinazioni necessarie per l'esecuzione delle deliberazioni medesime". Appare del tutto evidente che le determinazioni siano atti giuridici vincolanti nell'ordinamento canonico quali fonti di diritto particolare.

¹⁰⁹ La determinazione n. 2 è stata promulgata con decreto del presidente della CEI datato 18 novembre 1998. Cfr. *Ripartizione e rendiconto a livello diocesano delle somme provenienti dall'8 per mille*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XXXII (1998), pp. 327-329.

¹¹⁰ Segnatamente, l'aggiornamento è stato approvato dalla LXIX assemblea generale della CEI del 16-19 maggio 2016 e le nuove determinazioni sono state promulgate con decreto del presidente del 13 giugno 2016. Cfr. *Ripartizione e rendiconto a livello diocesano delle somme provenienti dall'8 per mille*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, L (2016), pp. 78-80.

¹¹¹ Si noti come le determinazioni si riferiscano esplicitamente al "vescovo diocesano", con l'esclusione perciò dei vicari generali ed episcopali salvo questi ultimi non abbiano ricevuto previamente un mandato speciale (cfr. can. 134, § 3, del *Codex Iuris Canonici*).



“di una dettagliata relazione illustrativa delle attività e dei programmi per cui si richiede il finanziamento, dalla quale risultino chiaramente gli scopi e i contenuti dell’iniziativa, la previsione di spesa, le risorse proprie investite e le fonti di finanziamento ulteriori” (n. 5);

e prescrivendo obblighi cogenti di trasparenza e rendicontazione nei confronti dei beneficiari (n. 6)¹¹². Insomma, si tratteggiano con cura i limiti della libertà dell’autorità ecclesiastica, segnati, per un verso, dalle sole norme di stampo concordatario, e, per l’altro, da quelle prettamente canoniche.

Invero, le determinazioni in oggetto devono essere collegate a un altro provvedimento di importanza centrale nel sistema di gestione e di utilizzo dei fondi dell’otto per mille assegnati alla Chiesa cattolica, approvato dalla XXXII assemblea generale della Conferenza Episcopale Italiana del 14-18 maggio 1990. Si tratta della delibera n. 57, *Definizione dei criteri e delle procedure per la ripartizione e l’assegnazione della somma destinata alla Chiesa cattolica ex art. 47 delle norme sugli enti e i beni ecclesiastici (c.d. 8 per mille)*¹¹³, nella quale si ribadisce e si precisa ancora la triplice finalità della quota di cui all’art. 48 della legge n. 222 del 1985 (nn. 2-4)¹¹⁴ e si individuano le prerogative di governo della CEI che, in tale ambito, è abilitata a disciplinare dettagliatamente i criteri, le procedure e i rendiconti relativi al denaro distribuito e impiegato in ogni diocesi italiana (n. 5)¹¹⁵. Per setacciare analiticamente le voci di spesa,

¹¹² La determinazione n. 6, infatti, stabilisce quanto segue: “I soggetti beneficiari del contributo sono tenuti a: /- utilizzare il contributo esclusivamente per le attività per cui è stato concesso; /- pubblicizzare, attraverso le forme di comunicazione più adeguate, il sostegno ricevuto dalla diocesi con fondi provenienti dall’otto per mille; /- presentare, a conclusione delle attività, il rendiconto economico e una relazione illustrativa sulle attività effettivamente svolte e gli obiettivi raggiunti”.

¹¹³ Cfr. *Delibera n. 57. Definizione dei criteri e delle procedure per la ripartizione e l’assegnazione della somma destinata alla Chiesa cattolica ex art. 47 delle norme sugli enti e i beni ecclesiastici (c.d. 8 per mille)*, approvata dalla XXXII assemblea generale della CEI del 14-18 maggio 1990, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, XXIV (1990), pp. 212-213.

¹¹⁴ “Alle esigenze di culto della popolazione si provvede erogando contributi nel quadro di tre capitoli di spesa: promozione dell’edilizia di culto (chiese, case canoniche, locali di ministero pastorale), sostegno alle attività culturali e pastorali delle diocesi, interventi per finalità religiose, pastorali ed educative di rilievo nazionale” (n. 2); “Al sostentamento del clero cattolico si provvede destinando ai sacerdoti che svolgono servizio in favore della diocesi la somma necessaria a coprire il fabbisogno residuo, dopo che gli Istituti diocesani e l’Istituto centrale hanno tenuto conto delle remunerazioni che i sacerdoti ricevono dagli enti ecclesiastici, degli stipendi percepiti da terzi, delle quote di pensione eventualmente computabili, e hanno messo a disposizione i redditi dei beni ex-beneficiali e il gettito delle offerte deducibili a norma delle disposizioni vigenti” (n. 3); “Agli interventi caritativi si provvede assegnando contributi sia per iniziative in atto o da intraprendere sul territorio nazionale sia per sostenere o promuovere progetti da realizzare in paesi del terzo mondo e per agevolare l’azione animatrice del personale missionario ivi operante” (n. 4).

¹¹⁵ “La Presidenza della C.E.I., dopo aver sentito il Consiglio Episcopale Permanente, sottopone all’approvazione dell’Assemblea Generale: /a) la misura dei contributi complessivi da assegnare in ciascun anno per le esigenze di culto, il sostentamento del



quindi, andrebbero compulsati proprio gli esaustivi rendiconti che i vescovi sono tenuti a restituire alla Conferenza Episcopale Italiana seguendo lo schema definito nella riunione della presidenza della Conferenza medesima del 24 febbraio 2020¹¹⁶: rendiconti, poi, di cui ci si può rendere edotti consultando l'apposita maschera predisposta telematicamente dalla Chiesa cattolica sul suo sito istituzionale nella pagina sopra menzionata, ove i dati sono centralmente fatti confluire¹¹⁷. Alle diocesi è infatti chiesto di compilare il modulo di 'rendicontazione 8 per mille' "collegandosi via *internet* a un'area riservata¹¹⁸, con avanzati sistemi di protezione e sicurezza"¹¹⁹, un servizio digitale *ad hoc* messo a loro disposizione del servizio informatico della Conferenza Episcopale Italiana (SICEI). Tra l'altro molte diocesi italiane, in omaggio a quella pubblicizzazione del tutto limpida e senza ombre che è divenuta chiave di volta dell'otto per mille alla Chiesa cattolica, divulgano meritoriamente il loro rendiconto sul *web*, condividendolo con i propri

clero e gli interventi caritativi; /b) i criteri per l'identificazione dei soggetti destinatari dei contributi e per la ripartizione ed assegnazione dei medesimi a ciascun soggetto; /c) le procedure da seguire e i rendiconti da chiedere; /d) i criteri di gestione finanziaria delle risorse disponibili. /Le proposte della Presidenza sono approvate con la maggioranza assoluta dei presenti votanti nell'Assemblea Generale" (n. 5).

¹¹⁶ Cfr. *Schema di rendiconto diocesano delle somme provenienti dall'otto per mille*, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, LIV (2020), pp. 86-88. Tramite l'adozione di tale schema la CEI ha inteso accogliere la "proposta di modifica delle singole voci dei rendiconti, presentata nel giugno del 2016 in Commissione Paritetica dalla Parte ecclesiastica". Lo schema di rendiconto è articolato in due sezioni: "Esigenze di culto e pastorale della popolazione", a sua volta suddiviso in quattro sottosezioni ("A. esercizio del culto", "B. cura delle anime", "C. scopi missionari", "D. catechesi ed educazione cristiana"), a loro volta suddivise in sotto voci più analitiche; e "Interventi caritativi a favore della collettività", a sua volta suddiviso in cinque sottosezioni ("A. distribuzione di aiuti a single persone bisognose", "B. distribuzione di aiuti non immediati a persone bisognose", "C. opere caritative diocesane", "D. opere caritative parrocchiali", "E. opere caritative di altri enti ecclesiastici"), anche queste a loro volta suddivise in sotto voci più analitiche.

¹¹⁷ Nella sezione *Rendiconto* del sito www.8xmille.it, è possibile consultare il motore di ricerca *Scopri come sono stati ripartiti i fondi dell'8xmille alla Chiesa cattolica nella tua Diocesi*, utilizzando i filtri *Anno*, *Regione* e *Diocesi*. In questo modo, l'utente può venire a conoscenza dell'importo complessivo delle somme stanziare per ogni diocesi italiana con la quota otto per mille a diretta gestione della Chiesa cattolica, distinte nelle tre categorie "Esigenze di culto e pastorale", "Interventi caritativi" e "Sostentamento clero".

¹¹⁸ Nella pagina *web* dal titolo *Le intranet Cei* (<https://servizioinformatico.chiesacattolica.it/rubriche/intranet-cei-diocesi-e-parrocchie/>), si riferisce che "La Intranet CEI-Diocesi è una rete di servizi e contenuti che collega la CEI con le DIOCESI e le DIOCESI tra di loro, sfruttando i vantaggi di *internet* e aggiungendovi le caratteristiche di riservatezza, affidabilità e ufficialità". Tra i vari servizi offerti, in specie tra le "Applicazioni ad accesso riservato", vi sono: "compilazione del rendiconto 8x1000 da parte dell'Ufficio Amministrativo diocesano direttamente collegato al server dell'Economo e Amministrazione CEI; *EDCweb*: Sistema per l'invio e la gestione di pratiche di richiesta contributo al Servizio Nazionale per l'edilizia di culto; *WebCe*: Sistema per l'invio e la gestione di pratiche di richiesta contributo all'Ufficio Nazionale per i beni culturali".

¹¹⁹ G. SILVESTRI, *Aggiornamenti servizi tecnologici per le diocesi*, in *Quaderno CEI*, n. 24, 2006, p. 44.



fedeli ma invero con tutti gli interessati, “in dialogo con le comunità cristiane e con l’opinione pubblica”¹²⁰: la rendicontazione, del resto, come è stato suggestivamente e senza falsi pudori postillato, è “un dovere di trasparenza e nel contempo un’opportunità di *marketing*”¹²¹.

3.4 - La posizione del vescovo che riceve le somme derivanti dall’otto per mille

Si opera dunque in aperta sincronia contro ogni opacità e pericolo di disonestà o malaffare: benché resti fermo come solo alla Conferenza Episcopale Italiana il vescovo debba dimostrare se ha osservato le istruzioni inviate e se ha idoneamente adoperato le risorse economiche che sono state accreditate alla diocesi da lui presieduta. Per questo le determinazioni approvate dall’assemblea generale della CEI nel 2016 impongono una serie di vincoli alla *libertas agendi* dell’autorità episcopale: infatti, si prevede che il rendiconto debba essere “predisposto dall’economista diocesano ai sensi del § 4 del can. 494, verificato dal consiglio diocesano per gli affari economici ai sensi del can. 493 e firmato dal vescovo”, nonché “accompagnato da una relazione in grado di fornire informazioni adeguate circa i criteri adottati, gli obiettivi perseguiti e, quindi, i risultati conseguiti attraverso le iniziative finanziate” (n. 2). A fini divulgativi, inoltre, si ingiunge la pubblicazione “sul bollettino ufficiale, sul sito *internet* e sul settimanale della diocesi” di un “Analogo rendiconto, opportunamente illustrato” (n. 3): e la presidenza della CEI, nelle ipotesi di inottemperanza, può

“rinviare il versamento delle somme derivanti dall’8 per mille dell’IRPEF dovute per l’anno corrente alle diocesi che non hanno presentato il rendiconto dell’anno precedente e non hanno fornito indicazione circa la sua pubblicazione, fino ad effettiva ricezione della relativa documentazione” (n. 4).

Dunque, gli utilizzi dell’otto per mille da parte dei vescovi italiani si segmentano e si disperdono nei mille rivoli nei quali possono frangersi le esigenze di culto e gli interventi caritativi: un ventaglio multicolore che solo l’autorità ecclesiastica per così dire ‘superiore’ - tra apici perché non s’instaura propriamente una sovraordinazione tra vescovi diocesani (preposti alle loro diocesi per diritto divino) e conferenze episcopali, le quali agiscono entro i limiti delle attribuzioni espressamente ricevute¹²² -

¹²⁰ A. NICORA, *Il finanziamento della Chiesa*, cit., p. 46.

¹²¹ L. GUALERZI, *Procedure informatiche per la rendicontazione dell’otto per mille*, in *Quaderno CEI*, n. 24, 2006, p. 87, al quale rinviamo per tutti i dettagli tecnici.

¹²² Sul punto si veda, per tutti, J.I. ARRIETA, *Diritto dell’organizzazione ecclesiastica*, cit., p. 591, il quale osserva: “Il vigente ordinamento canonico considera le conferenze episcopali come istanze di armonizzazione del governo pastorale delle Chiese locali di ambito nazionale (can. 447 CIC), e in funzione di tale finalità il diritto della Chiesa attribuisce all’istituto determinate competenze. In linea di massima, e come conseguenza dei propri obiettivi istituzionali, l’ambito tematico potenzialmente suscettibile di essere oggetto di studio da parte della conferenza è delimitato dal



può e deve ispezionare per rimediare eventualmente alle irregolarità¹²³, come appena appurato, o in via preventiva tramite il differimento

contenuto stesso della funzione episcopale che ogni vescovo esercita nella propria diocesi. Tuttavia, solo una parte ridotta di tale ambito potenziale di coordinamento rientra specificatamente nelle competenze giuridiche affidate come proprie alla conferenza episcopale, e solo in queste materie essa può esprimere una decisione prevalente sulla volontà dei singoli membri. La conferenza, infatti, può dettare norme generali vincolanti per tutti i membri soltanto sugli argomenti tassativamente determinati dal diritto comune, o segnalati in casi particolari dalla Santa Sede (can. 455 § 1 CICY).

¹²³ Tale ipotesi, per limitarsi a un esempio offerto dalla cronaca recente, potrebbe eventualmente configurarsi in situazioni simili a quella determinata dall'affiancamento, nell'agosto 2024, di una barca a vela della Fondazione Migrantes (organismo pastorale della Conferenza Episcopale Italiana del quale è presidente l'arcivescovo di Ferrara-Comacchio) alla nave Mare Jonio dell'associazione di promozione sociale *Mediterranea Saving Humans* (cfr. il resoconto della missione *Mediterraneo #18* pubblicato nella relativa sezione del sito internet <https://mediterraneaescue.org/it>, in cui si informa appunto della navigazione della "Mare Jonio, insieme alla barca a vela d'appoggio Migrantes"). Come evidenziato da J. TULLOCH, *La benedizione del Papa a Mediterranea Saving Humans. Al via la missione della nave impegnata in operazioni di salvataggio*, in *L'osservatore romano*, 24 agosto 2024, p. 2, "Anche se questa è la loro prima impresa ufficiale condivisa, la collaborazione tra la Chiesa e Mediterranea risale a diversi anni fa". Il sacerdote promotore e direttore dell'Ufficio Migrantes della diocesi di Fano-Fossombrone-Cagli-Pergola, in particolare, ha descritto tale partecipazione affermando che essa "non rappresenta un intervento diretto nelle operazioni di soccorso (sebbene ci abbiano preparato, spiegandoci le varie fasi) ma ha la funzione di testimoniare e monitorare la missione di salvataggio" (*La missione di don Sandro: "In mare con la nave che salva i migranti"*, in *il Resto del Carlino*, 25 agosto 2024, consultabile all'indirizzo internet www.ilrestodelcarlino.it). Il coinvolgimento in questione, ha tenuto a precisare lo stesso presidente della Fondazione Migrantes rispondendo alle polemiche sollevatesi in conseguenza della copertura mediatica successiva alla missione, ha preso corpo tramite la presenza "non [...] di una barca della Conferenza Episcopale Italiana, ma del supporto della Fondazione Migrantes all'iniziativa di una Chiesa locale, quella di Fano, per favorire una migliore informazione sul fenomeno migratorio, scevra da pregiudizi e polarizzazioni" (*Concluso il viaggio di Migrantes per monitorare e documentare i soccorsi nel Mediterraneo*, 26 agosto 2024, consultabile all'indirizzo internet www.migrantes.it). Al di là del merito della vicenda, tuttavia, quel che qui più interessa è che tale collaborazione è stata sostenuta dalle Chiese locali altresì attraverso l'impiego delle somme loro erogate a seguito della ripartizione dell'otto per mille del gettito IRPEF: come ha confermato il vescovo di una delle diocesi coinvolte, dichiarando di avere deciso «A partire dall'autunno 2020 [...] di aiutare "Mediterranea", elargendo periodicamente delle somme attinte alla "carità del Vescovo", alimentata da diversi contributi (tra i quali una percentuale dell'otto per mille affidata al Vescovo per interventi assistenziali), offerte liberali ed eredità o lasciti ricevuti in diverse occasioni e per diversi motivi, destinati a progetti da me scelti o concordati con i donatori, secondo le loro intenzioni» (E. CASTELLUCCI, *Nota informativa sull'utilizzo delle somme assegnate alla "carità del Vescovo"*, 7 dicembre 2023, consultabile sul sito internet dell'arcidiocesi di Modena-Nonantola all'indirizzo www.chiesamodenanonantola.it: corsivo aggiunto). Sul punto sarebbe tornata espressamente anche la stessa **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA** con un'apposita *Nota circa le accuse diffamatorie di questi giorni*, pubblicata l'8 dicembre 2023 sul proprio sito internet ufficiale (www.chiesacattolica.it), precisando: "La CEI non ha mai sostenuto in modo diretto 'Mediterranea Saving Humans - APS', ma ha accolto una richiesta presentata da due Diocesi in una cornice ampia [...]. Tutto ciò con un sostegno nettamente inferiore rispetto a quello riportato sulla stampa: 100mila euro a ciascuna Diocesi nel 2022 e così pure nel 2023". D'altronde, com'è risaputo, le attività



dell'erogazione del contributo o in via riparatoria con provvedimenti di natura disciplinare volti alla revoca o alla restituzione di quanto concesso¹²⁴. Non si può escludere nemmeno la punizione dei colpevoli dello storno o sottrazione di fondi entro l'ordinamento giuridico della Chiesa: del resto, il potenziamento degli strumenti penali atti a salvaguardare il patrimonio ecclesiastico figurava tra gli obiettivi della riforma complessiva del Libro VI del Codice di Diritto Canonico, varata con la promulgazione della Costituzione Apostolica *Pascite Gregem Dei* di papa Francesco del 23 maggio 2021¹²⁵. Premesso che le quote assegnate alla Chiesa cattolica rientrerebbero nella titolarità di persone giuridiche canoniche pubbliche, a norma del can. 1257 § 1 - vale a dire, la Conferenza Episcopale Italiana (can. 449 § 2)¹²⁶, le diocesi (can. 373)¹²⁷ e l'Istituto

delle organizzazioni impegnate nelle operazioni di soccorso in mare sono ormai da anni al centro non solo del dibattito politico e civile ma anche di quello parlamentare, con la promulgazione di norme al proposito, nonché in maniera ricorrente delle cronache giudiziarie, stante la necessità di mantenere elevata l'attenzione in contesti in cui il rischio che si configurino fattispecie criminose è, purtroppo, sempre presente e allarmante. Circostanze simili possono perciò rappresentare, proprio in considerazione della loro peculiare delicatezza, occasioni in cui la Conferenza Episcopale Italiana dovrebbe sentirsi a maggior ragione chiamata ad adoperarsi affinché al succitato criterio di trasparenza sia dato corrispettivamente seguito nella maniera più adeguata: un impegno a cui attenersi, *in primis*, nei confronti e a favore dei propri fedeli.

¹²⁴ È sufficiente, d'altronde, volgere lo sguardo alle disposizioni canoniche di diritto particolare per appurare come la restituzione delle somme erogate, per esempio, dalla Conferenza Episcopale Italiana, possa verificarsi esclusivamente all'interno dell'ordine proprio della Chiesa cattolica. Così, l'art. 7 § 3 delle *Disposizioni concernenti la concessione di contributi finanziari della Conferenza Episcopale Italiana per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto*, funzionali dunque al soddisfacimento delle esigenze di culto della popolazione, prevede che, una volta concesso il finanziamento, "Nel caso di omissioni o inadempienze gravi, che abbiano riscontri documentali, la Presidenza della Cei può, sentito il parere del Comitato [per la valutazione dei progetti riguardanti i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto: N.d.A.], disporre la revoca dell'impegno finanziario e obbligare la diocesi destinataria alla restituzione delle rate di contributo già percepite". In modo analogo, l'art. 13 del *Regolamento del Comitato per gli interventi caritativi a favore dei Paesi del Terzo Mondo* - ora denominato 'Comitato per gli interventi caritativi per lo sviluppo dei popoli (ex art. 48 della legge 222/85)' - sancisce che "Il Servizio [per gli interventi caritativi a favore dei Paesi del Terzo Mondo, ora denominato 'Servizio per gli interventi caritativi per lo sviluppo dei popoli': N.d.A.], ricevuta la rendicontazione, provvederà alla verifica e, se necessario, richiederà all'Ente eventuali integrazioni di documentazione o chiarimenti sulla documentazione ricevuta. Effettuata la verifica, se positiva predisporrà la documentazione necessaria per l'erogazione della rata successiva (se prevista), se negativa comunicherà all'Ente le incongruenze e le azioni che ritiene applicabili al caso (sospensione rata, richiesta di restituzione totale o parziale della rata, ecc.)".

¹²⁵ Cfr. **FRANCESCO**, *Constitutio Apostolica Pascite Gregem Dei qua Liber VI Codicis Iuris Canonici reformatur*, 23 maggio 2021, in *L'osservatore romano*, 1° giugno 2021, pp. 1-4 (e in *Acta Apostolicae Sedis*, CXIII [2021], pp. 534-555). Si veda **G. BONI**, *Il Libro VI De sanctionibus poenalibus in Ecclesia: novità e qualche spigolatura critica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2022, pp. 1-131.

¹²⁶ Ciò varrebbe, ad esempio, per le quote che gli organismi competenti riservano alla CEI al fine di finanziare attività di culto e pastorale ovvero interventi caritativi di rilievo nazionale.

¹²⁷ La circolare n. 20 del comitato per i problemi degli enti e dei beni ecclesiastici del



centrale per il sostentamento del clero¹²⁸ -, potrebbero integrarsi talune fattispecie delittuose aventi per oggetto proprio i beni ecclesiastici¹²⁹: a titolo esemplificativo, risulterebbe penalmente sanzionabile il reato di sottrazione (can. 1376, § 1, n. 1), che a parere della dottrina ricomprende anche l'appropriazione indebita, cioè l'azione con cui l'agente si appropria della cosa mobile altrui che, a qualsiasi titolo, è in suo possesso, tra l'altro distraendola dal fine per il quale avrebbe dovuto utilizzarla¹³⁰; ovvero l'atto di amministrazione posto, ad esempio, dall'amministratore o dal legale rappresentante della persona giuridica senza la prescritta consultazione, consenso o licenza o senza un altro requisito imposto anche dal diritto particolare¹³¹ per la validità o la liceità dell'atto stesso, imputabile al reo per dolo (can. 1376, § 1, n. 2) o per grave colpa propria (can. 1376, § 2, n. 1)¹³²; ovvero, ancora, la grave negligenza

9 ottobre 1990, cit., al punto n. 3 precisa che le somme, di cui il vescovo deve decidere la ripartizione e l'assegnazione per esigenze di culto e pastorale nonché per interventi caritativi, "entrano a far parte del patrimonio della diocesi a seguito dell'assegnazione fatta dalla C.E.I."

¹²⁸ Al riguardo, si rinvia allo *Statuto dell'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero*, cit., secondo il quale l'Istituto medesimo "è persona giuridica canonica pubblica" (art. 1 § 1), che si avvale per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali anche "del contributo previsto dagli artt. 47, comma primo e 50, comma terzo, delle Norme [sugli enti e i beni ecclesiastici: N.d.A.], trasferitogli dalla C.E.I." (art. 5, lett. a).

¹²⁹ Cfr. **B.F. PIGHIN**, *Il nuovo sistema penale della Chiesa*, Marcianum Press, Venezia, 2021, pp. 358-363.

¹³⁰ Si veda in argomento **P. DAL CORSO**, *I nuovi delitti in materia economica: analisi e criticità*, in *Ephemerides iuris canonici*, LXIII (2023), pp. 600-601, che sussume in tale fattispecie il caso del "parroco che distrae dal conto corrente parrocchiale delle somme per scopi personali oppure aliena un bene dell'ente e ne trattiene per sé il ricavato" (ivi, p. 601). A giudizio di un altro autore invece il delitto *de quo* si realizzerebbe nella sola ipotesi di furto, stante la nozione di bene ecclesiastico ricavabile dalla lettura del can. 1257 § 1: cfr. **C. PAPALE**, *Il nuovo delitto di furto (can. 1376 § 1, 1°)*, in *Ius Ecclesiae*, XXXV (2023), pp. 373-374. Da ultimo, cfr. **DICASTERO PER I TESTI LEGISLATIVI**, *Le sanzioni penali nella Chiesa. Sussidio applicativo del Libro VI del Codice di Diritto Canonico*, 2023, consultabile all'indirizzo internet www.delegumtextibus.va, p. 129, che include nella fattispecie "la sottrazione, furto o appropriazione indebita di beni ecclesiastici. Una specifica modalità di questo reato è il *peculato*, quando a commettere il fatto è propriamente il titolare dell'ufficio che aveva a carico la gestione dei beni. Tale circostanza, tuttavia, non costituisce reato differente, bensì una circostanza aggravante dello stesso reato".

¹³¹ Come evidenzia **F. BALSAMO**, *I delitti in materia patrimoniale ed economico-finanziaria dopo la riforma del Libro VI del Codice di diritto canonico*, in *Diritto penale canonico e diritto penale statale: due ordinamenti a confronto alla luce della recente riforma del Libro VI del Codice di diritto canonico (Diritto e religioni, Quaderno monografico n. 3, Supplemento Rivista, Anno 2023, n. 1)*, a cura di M. D'ARIENZO, M. FERRANTE, F. DI PRIMA, Pellegrini, Cosenza, 2023, p. 294, «Il riferimento ad ogni altro requisito imposto dal "diritto" per la validità o la liceità dell'atto [...] sembra doversi interpretare in senso ampio, ricomprendendo anche i controlli e le ulteriori prescrizioni introdotte dalle Conferenze Episcopali o dai decreti diocesani emanati ai sensi del can. 1281, § 2 CIC».

¹³² Il canone solleva alcune questioni di natura interpretativa. L'espressione 'atti di amministrazione' comprenderebbe quelli di straordinaria amministrazione e anche di maggiore importanza, mentre si ritiene che il reato sorga solamente quando la condotta antigiuridica cagioni un danno patrimoniale. Così **P. DAL CORSO**, *I nuovi delitti*, cit., pp. 609-610 e, in merito al primo aspetto, **J. MIÑAMBRES**, *I delitti dell'amministratore di beni ecclesiastici nel nuovo Libro VI del Codice di diritto canonico*, in *Diritto e religioni*, XVIII



nell'amministrazione dei beni ecclesiastici quale ipotesi di carattere residuale (can. 1376, § 2, n. 2) in cui rientrerebbe l'omessa presentazione, dovuta a negligenza colpevole, del rendiconto annuale¹³³. Ancora, è possibile richiamare, in relazione ai profili di illiceità canonica che potrebbero celarsi negli atti di gestione dei fondi dell'otto per mille, il delitto di subornazione e di concussione che vedrebbero potenzialmente coinvolti sia colui che deve decidere sulle istanze di erogazione dei contributi sia i soggetti beneficiari dei contributi medesimi (can. 1377, §§ 1-2)¹³⁴; o la dolosa redazione di un documento pubblico ecclesiastico falso o la sua alterazione, se vero, laddove esso sia rilasciato da una persona giuridica pubblica (can. 1391, n. 1)¹³⁵. In tutti questi casi, l'autorità competente può decidere se avviare la procedura giudiziaria o, se ricorre una giusta causa, quella amministrativa per l'infrazione della pena (cann. 1341 e 1342, § 1), che sarà disposta con sentenza o decreto extragiudiziale dal giudice, nel primo caso, o dal superiore, nel secondo caso, osservando le prescrizioni codiciali¹³⁶.

(2023), 1, p. 191 (*contra* si veda **DICASTERO PER I TESTI LEGISLATIVI**, *Le sanzioni penali nella Chiesa. Sussidio applicativo del Libro VI del Codice di Diritto Canonico*, cit., p. 130: "il reato è configurato anche nel caso in cui non ne consegua un danno patrimoniale, in quanto comunque è stato leso il diritto/dovere di altre istanze di intervenire nella decisione. Infatti queste condotte - che omettono i dovuti controlli - mettono ingiustamente a rischio il patrimonio, ed è anche per questo motivo che si prevede una pena per chi non mette in atto la doverosa diligenza"). Si rinvia anche alla ricostruzione di **P. GHERRI**, *L'amministrazione invalida o illecita dei beni ecclesiastici* (can. 1376 § 1, 2°), in *Ius Ecclesiae*, XXXV (2023), pp. 407-428.

¹³³ Cfr. **P. DAL CORSO**, *I nuovi delitti*, cit., p. 615. Nello stesso senso cfr. **J. MIÑAMBRES**, *I delitti amministrativi commessi per "grave negligenza"* (can. 1376 § 2), in *Ius Ecclesiae*, XXXV (2023), p. 442, che richiama alcuni obblighi degli amministratori di beni ecclesiastici come "osservare gli eventuali vincoli di destinazione o di modalità di utilizzo" o "redigere un rendiconto annuale da presentare all'Ordinario del luogo e ai fedeli" (si vedano i cann. 1284, § 2, n. 8 e 1287, § 1).

¹³⁴ Il can. 1377 punisce, da un lato, chi dona o promette qualunque cosa per ottenere un'azione o un'omissione illegale da chi esercita un ufficio o un incarico nella Chiesa, così come chi accetta i doni e le promesse (subornazione attiva e passiva: § 1), e, dall'altro, chi nell'esercizio di un ufficio o di un incarico richiede un'offerta al di là di quanto stabilito o somme aggiuntive, o qualcosa per il suo profitto (concussione: § 2).

¹³⁵ Sul concetto di documento pubblico ecclesiastico, si veda il can. 1540 § 1. In argomento cfr. **B.F. PIGHIN**, *Il nuovo sistema penale*, cit., pp. 447-449.

¹³⁶ Le norme di diritto particolare per la Chiesa cattolica in Italia non introducono deroghe al diritto comune e pertanto, a seconda delle differenti ipotesi, si deve ricorrere alle regole generali sulla competenza. Laddove, dunque, sia avviato il processo giudiziario, potrebbe essere adito il tribunale diocesano o interdiocesano di prima istanza se competente in materia penale (cfr. cann. 1420 §§ 1-2, 1423 § 2 e 1425), ma quando sia coinvolto il vescovo nelle cause penali, incluse quelle da decidere con decreto extragiudiziale, il solo competente a giudicarlo è il romano pontefice (can. 1405 § 1, n. 3). Peraltro, in una simile eventualità si pone il problema di chi possa promuovere l'azione penale nei confronti del vescovo diocesano che non ha superiore al di sotto del romano pontefice. In prospettiva *de iure condendo*, **P. GHERRI**, *L'amministrazione invalida*, cit., p. 425, rileva che "La questione, tuttavia, è di altissimo profilo politico-istituzionale e dovrebbe fare i conti con presupposti e dinamiche di natura teologica e storica difficilmente attingibili ad oggi nella Chiesa come tale, non nel solo ambito economico. In merito pare auspicabile uno specifico intervento normativo che de-



Questo, si badi bene, nell'ordine proprio, indipendente e sovrano, della Chiesa cattolica: ove, sappiamo, nessuna procedura penale è stata avviata in relazione al caso *de quo*.

Ciò nonostante, anche nell'ordine proprio dello Stato siffatte condotte, specialmente quelle volte alla distrazione delle somme ricevute rispetto alle finalità prestabilite dalla legge n. 222 del 1985, potrebbero rilevare agli effetti penali e perciò determinare l'attivazione della potestà punitiva degli organi giudiziari, come peraltro addotto in un'occasione di confronto in sede di Commissione paritetica laddove si chiese

“di conoscere l'iter procedimentale e le forme di controllo attualmente esistenti che evitino questo tipo di malversazione che, oltre a ferire direttamente la CEI, e violare la legge dello Stato, contribuiscono a sminuire anche a livello di opinione pubblica il valore complessivo del sistema dell'8 per mille”¹³⁷.

Segnatamente la richiesta fu avanzata alla luce della notizia, richiamata nella relazione del 2015 della Corte dei Conti, di “alcune ipotesi di abusi riportate recentemente dalla stampa nazionale”¹³⁸. Tuttavia l'accertamento della responsabilità penale per fatti commessi all'interno della compagine ecclesiale solleva alcune problematiche nodali di ordine giuridico: inerenti tanto alle fattispecie astrattamente configurabili, quanto alla sussistenza o no delle condizioni di procedibilità dell'azione penale, in particolare della querela proposta dalla persona offesa del reato e all'uopo legittimata. Laddove quindi avvenisse che un vescovo si fosse impossessato di somme da destinare alle esigenze di culto o agli interventi caritativi disattendendo le istruzioni della CEI, o le avesse dilapidate o investite con intenti fraudolenti e illeciti, ovvero comunque non conformi a quelli cui si è impegnato con la CEI, sarebbe solo quest'ultima a poter innescare il processo penale con una querela anche in forza del principio di distinzione degli ordini suggellato all'art. 7, primo comma, della Carta fondamentale? Ma pure al di là di tale richiamo costituzionale, la risposta a tale interrogativo dipende inevitabilmente dalla qualificazione della condotta illecita, e, comunque, il titolo di reato non sarebbe in alcun modo configurabile come peculato (art. 314 C.P.) e, forse, neppure come malversazione di erogazioni

potenzi il carattere *soggettivo* della competenza giudiziale sui Vescovi [...] per trasferirlo alla *materia* della quale si tratta (come oggi per i *graviora delicta* di Cardinali e Vescovi)”. Pure **P. DAL CORSO**, *I nuovi delitti*, cit., p. 609, si domanda: “una volta pervenuta la *notitia criminis*, chi dispone gli ulteriori passi procedurali? Il promotore di giustizia locale si troverebbe ad agire nei confronti del suo superiore; per ovviare a ciò, si dovrebbe ricorrere ad un tribunale esterno, ma chi vi provvede? Manca, infatti, un organo centrale di specifica competenza a cui riferirsi”.

¹³⁷ Così si legge nelle *Osservazioni della Commissione governativa in merito alle voci di spesa trasmesse dalla Commissione CEI*, p. 3, allegato 1 al verbale della riunione del 22 marzo 2016 della Commissione paritetica, a sua volta allegato alla relazione della **CORTE DEI CONTI**, *La scelta dell'8 per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti e l'audit dell'Agenzia delle Entrate sui comportamenti degli intermediari* (deliberazione 29 ottobre 2018 n. 24/2018/G), cit.

¹³⁸ *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate* (deliberazione 26 ottobre 2015 n. 8/2015/G), cit., p. 25.



pubbliche (art. 316 bis C.P.)¹³⁹, entrambi perseguibili *ex officio* poiché prevale l'esigenza di proteggere un interesse pubblico¹⁴⁰, non affatto coincidente - l'abbiamo ampiamente dimostrato e ancora indugeremo sul punto¹⁴¹ - con quello religioso posto alla base del sistema attuale di finanziamento alla Chiesa cattolica e alle confessioni con intesa che vi abbiano aderito. Semmai, si potrebbero integrare i reati di truffa laddove si conseguisse fraudolentemente la disponibilità della *res* altrui (art. 640 C.P.) o soprattutto di appropriazione indebita mediante distrazione imputabile al possessore di cosa altrui (art. 646 C.P.)¹⁴², procedibili a

¹³⁹ Sulla base delle modifiche apportate dall'art. 28 bis, primo comma, lett. b), n. 2, del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni nella legge 28 marzo 2022, n. 25, l'art. 316 bis C.P. punisce "Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, destinati alla realizzazione di uno o più finalità, non li destina alle finalità previste". In precedenza, la fattispecie precisava che le erogazioni dovessero essere destinate "a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse", rimarcando la specificità del bene giuridico protetto rinvenibile nella corretta gestione e utilizzazione di denaro pubblico volto a sostenere precipuamente attività economiche di interesse generale, vulnerata dalla condotta distrattiva del soggetto agente (cfr. **C. BENUSSI**, *Art. 316-bis - Malversazione a danno dello Stato*, in *Codice penale commentato*, II, Artt. 241-252, coord. A. GALLUCCIO, M.C. UBIALI, 5ª ed., Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 509; **D. FEDERICI**, *Art. 316-bis. Malversazione a danno dello Stato*, in *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, III, *I delitti contro la personalità dello Stato e i delitti contro la pubblica amministrazione. Libro II. Artt. 241-360*, coord. E. GALLUCCI, M. GAMBARDILLA, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, pp. 269-270). Invero, autorevole dottrina aveva rilevato come l'inciso 'di pubblico interesse' potesse essere "funzionale all'esclusione della rilevanza penale di quelle ipotesi in cui il finanziamento sia stato erogato per la realizzazione di opere per lo svolgimento di attività che non perseguono, neanche in via mediata, un pubblico interesse" (così **F. ANTOLISEI**, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, 17ª ed., a cura di A. ROSSI, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, p. 447): ma con la novella del 2022 l'ambito di applicazione della fattispecie pare essere stato esteso dal legislatore, mosso dall'esigenza di porre rimedio ai fenomeni di "distrazione da finalità private" e, pertanto, prive di pubblico interesse (**S. RICCIO**, **G. ANDREAZZA**, **M. ACIERNO**, *Corte Suprema di Cassazione. Ufficio del massimario e del ruolo. Servizio penale. Relazione su novità normativa*, rel. n. 31/22, 7 giugno 2022, consultabile all'indirizzo internet www.cortedicassazione.it).

¹⁴⁰ Cfr. **G.P. VOLPE**, voce *Querela*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, X, Utet, Torino, 1995, pp. 561-562. Deve essere preso in considerazione anche l'art. 337, terzo comma, C.P.P., quantomeno nelle ipotesi in cui sia la diocesi il soggetto passivo del reato: in questo caso, dunque, il soggetto legittimato a proporre querela sarebbe il legale rappresentante della persona giuridica, che nella dichiarazione di querela dovrà indicare specificatamente la fonte dei poteri di rappresentanza.

¹⁴¹ Cfr. *infra*, § 4.

¹⁴² Come evidenzia **A. BASSI**, *Art. 646 - Appropriazione indebita*, in *Codice penale commentato*, Tomo III, Artt. 452bis-649bis, 5ª ed., coord. A. GALLUCCIO, M.C. UBIALI, Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 2771, "il denaro può trasferirsi nel semplice possesso senza che vi si accompagni anche il trasferimento della proprietà, ciò che di norma si verifica, oltre che nei casi di deposito o di custodia, in quelli di consegna del danaro con espressa limitazione all'uso con uno specifico vincolo di destinazione o d'uso, atteso che il possesso del denaro non conferisce il potere di compiere atti di disposizione non autorizzati o comunque incompatibili con il diritto poziore del proprietario, che, se posti in essere, integrano il delitto di appropriazione indebita".



querela in ragione della loro dimensione privatistica¹⁴³: così da permettere all'autorità ecclesiastica di decidere in totale autonomia se agire o no nei confronti del reo¹⁴⁴.

Nel caso sottoposto a giudizio, invece, il soggetto latore del finanziamento, la Conferenza Episcopale Italiana, con un contegno quanto mai eloquente, non ha mai rilevato anomalie di gestione né contestato alcunché, confermando anzi, anno per anno, i contributi erogati: come dovrà dimostrare, entrando *in medias res*, la difesa degli imputati. Occorre perciò ribadire ancora una volta, e in epilogo, che le modalità con le quali il preposto alla diocesi, cioè il vescovo o i suoi ausiliari, delibera di indirizzare i fondi ricevuti non può essere soppesato, vivisezionato o rivisto da organi statali, i quali oltrepasserebbero così smaccatamente le loro mansioni, straripando *in re aliena*.

¹⁴³ Su questo aspetto cfr. **G. PETRAGNANI GELOSI**, *Capitolo III - Appropriazione indebita*, in *Diritto penale*, tomo 3°, diretto da A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, Utet Giuridica, Torino, 2022, p. 7427.

¹⁴⁴ Si segnala al riguardo la decisione della seconda Sezione penale della Corte di Cassazione, depositata il 16 ottobre 2015 e relativa al procedimento, salito alla ribalta delle cronache nazionali, su presunte distrazione di fondi dell'otto per mille nella diocesi di Trapani imputabili al vescovo all'epoca dei fatti preposto alla medesima (cfr. **A. ZINITI**, *Il patto segreto dell'otto per mille: lo scandalo che fa tremare notabili e prelati a Trapani*, in *la Repubblica*, 30 aprile 2015; **EAD.**, *Inchiesta sulla curia di Trapani, il vescovo Micciché indagato per calunnia*, *ivi*, 27 luglio 2015, consultabili all'indirizzo internet <https://palermo.repubblica.it>). In particolare, tra i motivi del ricorso proposto dall'indagato avverso l'ordinanza del Tribunale di Trapani, con la quale è stata annullata parte del decreto di sequestro in precedenza impugnato, vi sono: "violazione di legge e straripamento di giurisdizione per il combinato disposto dell'art. 20 cod. proc. pen., art. 111 Cost., art. 11 del Trattato del Laterano tra Italia e Santa Sede, L. 20 maggio 1985, n. 206, artt. 46, 47 e 48 (modifica ai Patti Lateranensi), L. 20 maggio 1985, n. 222, art. 13 e 48 ed agli oneri di valutazione del Tribunale; i fatti sono contestati in riferimento all'appropriazione delle somme relative all'8 per mille che sono affidate alla Conferenza Episcopale Italiana, ente centrale della Chiesa cattolica, di cui i Vescovi sono esecutori materiali; la Cei non è tenuta a rendiconto e non è configurabile alcun illecito penale; l'autorità giudiziaria italiana non può agire senza impulso della C.E.I., che peraltro ha approvato i bilanci consuntivi; in ogni caso i documenti sono segreti ai sensi dell'art. 200 c.p.p., comma 1 e art. 256 c.p.p., comma 1 [...]". La Suprema Corte, nel dichiarare manifestamente infondato il primo motivo del ricorso, si è limitata tuttavia a replicare, tra l'altro, che "Quanto all'asserita non rilevanza penale dei fatti è sufficiente rilevare, quanto meno ai fini del reato di appropriazione indebita, che tale reato è configurabile anche nei rapporti fra privati e che è perseguibile d'ufficio quando ricorre la circostanza aggravante delle relazioni d'ufficio o di prestazione d'opera" (prevista nel terzo comma dell'art. 646 C.P., in seguito abrogato dall'art. 10, primo comma del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36). Il testo della decisione è consultabile all'indirizzo internet www.avvocatopenalista.org. Da ultimo, a seguito del rinvio a giudizio dell'imputato, "accusato di peculato per essersi impossessato di fondi provenienti dall'8 per mille" (**I. PINCARA**, *I pm chiedono 4 anni e mezzo di carcere per l'ex Vescovo di Trapani, Micciché, accusato di peculato con fondi dell'8 per mille*, in www.korazym.org, 30 ottobre 2024), il 28 ottobre 2024 è stata avanzata, a conclusione della requisitoria del pubblico ministero, la richiesta di condanna a quattro anni e sei mesi di reclusione. Nel processo, la diocesi di Trapani si è costituita parte civile (cfr. **L. SPANÒ**, *Per l'ex vescovo Micciché chiesti 4 anni e 6 mesi*, in *Giornale di Sicilia*, 29 ottobre 2024, p. 11).



Ma è giunto il momento di misurare la questione più dettagliatamente col regolo del diritto penale.

4 - L'impossibile qualificazione del vescovo come 'pubblico ufficiale' ovvero come 'incaricato di pubblico servizio' e delle attività svolte dalla Chiesa in termini di 'pubblico servizio'

4.1 - In base al diritto penale italiano

4.1.1 - Una premessa. La centralità della qualifica soggettiva pubblicistica e i suoi elementi definitori

Era il maggio 2021 quando, esortando il nuovo arcivescovo della diocesi di Rossano-Cariati a non smarrire mai il senso autentico del ministero che questi si accingeva ad assumere, l'allora presidente della Conferenza Episcopale Calabria Vincenzo Bertolone sottolineava, nell'austera occasione dell'ordinazione episcopale, la necessità di rammentare sempre che «il vescovo "non è un funzionario o un incaricato di pubblici servizi"»¹⁴⁵. Si trattava, chiaramente, di un ammonimento pronunciato in ambito omiletico e slacciato da qualsiasi riferimento concreto o tecnico, per quanto proveniente da un pastore non certo sprovveduto in materia amministrativa né giuridica¹⁴⁶, e come tale deve essere considerato al pari di molti altri esempi di contenuto analogo che il genere della predicazione può offrire in tempi diversi e alle più varie latitudini.

Se però ci troviamo - come nella presente occasione - a dover effettuare il passaggio prospettato dall'omiletico al giuridico, ci accorgiamo subito di come il dilemma relativo a simili qualificazioni risulti tutt'altro che secondario, rappresentando bensì una vera e propria chiave di volta del caso in esame, in assenza della quale l'intera struttura innalzata dalla Procura di Sassari mostra di non potersi reggere: un'edificazione che, come si vedrà, rischia di rivelarsi fin troppo

¹⁴⁵ La circostanza è riportata da C. BOLLA, *Dalle diocesi, sinodi diocesani, una beatificazione e molte feste patronali*, 15 maggio 2021, in ACI Stampa (www.acistampa.com/story/17074/dalle-diocesi-sinodi-diocesani-una-beatificazione-e-molte-feste-patronali-17074).

¹⁴⁶ Oltre al ruolo svolto in qualità di presidente della Conferenza Episcopale Calabria, tra le attività e i titoli dell'arcivescovo (oggi emerito) Bertolone si possono ricordare come particolarmente significativi in questo senso, ad esempio, il dottorato in diritto canonico e la direzione per più di un decennio dell'ufficio amministrativo-legale dell'allora Congregazione per gli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica: un interesse peraltro mantenutosi nel corso degli anni, come attestano le pubblicazioni in materia, tra cui *La salus animarum nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, Città Nuova, Roma, 1987; *Aspetti giuridici e attenzioni carismatiche nelle esperienze di aggregazioni, federazioni, fusioni e unioni di Istituti di vita consacrata*, in *Sequela Christi*, XXXII (2006), 2, pp. 86-115; *Nuove prospettive nel diritto penale ecclesiastico circa i rapporti tra mafie e Chiesa*, in *La Chiesa di fronte alla criminalità organizzata. Appunti per una riflessione socio-giuridica sul fenomeno delle mafie e le nuove sfide della Chiesa*, a cura di A. DE OTO, S. OGNIENE, Bononia University Press, Bologna, 2019, pp. 79-95.



frettolosa - e perciò pericolante - nel basarsi totalmente e senza esitazioni sull'assegnazione della veste di pubblico ufficiale al vescovo, ritenendo che la gestione da parte dello stesso dei fondi in parola, etichettata quale "gestione diretta di fondi pubblici italiani per scopi propri dello Stato Italiano", si sostanzierebbe in una "manifestazione di funzione pubblica, disciplinata da norme di diritto pubblico, caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione"¹⁴⁷. A ben guardare, infatti, l'effettiva corrispondenza della condizione di vescovo alla definizione assunta come punto di partenza dalla magistratura sassarese, che cita quasi testualmente il secondo comma dell'art. 357 C.P., appare tutt'altro che scontata sul crinale propriamente penalistico, in quanto coinvolge una pluralità di profili assai dibattibili: cosicché essa pare doversi sottoporre a qualche valutazione ulteriore, se tutta l'impalcatura dell'accusa non vuole ammettersi fondata su una *petitio principii*.

Il peculato, per cui risultano indagati il vescovo della diocesi di Ozieri e altri imputati, rientra infatti tra i reati propri, per i quali uno dei requisiti del fatto tipico consiste nella peculiare qualifica soggettiva dell'agente. In assenza di quest'ultima non possiamo dire di trovarci di fronte alla fattispecie descritta dalla norma: qualifica soggettiva che nel caso del peculato, secondo quanto previsto dall'art. 314 C.P., è appunto quella di 'pubblico ufficiale' o di 'incaricato di pubblico servizio'. Le due figure, come la dottrina non si stanca di ripetere, sono intimamente connesse - tanto che non manca chi critica, oggi, il senso del mantenimento di una simile distinzione¹⁴⁸ -, condividendo esse il medesimo criterio identificatore nella forma della pubblica funzione, che ricorre, cioè, laddove l'attività in questione sia "disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi"¹⁴⁹; mentre a differenziarle interviene rispettivamente la presenza o la mancanza dei poteri tipici

¹⁴⁷ **PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI**, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

¹⁴⁸ **M. LOMBARDO**, *Le qualifiche soggettive*, in *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di B. ROMANO, A. MARANDOLA, Utet, Torino, 2020, pp. 42-43: "La scelta adottata nel Codice Rocco di prevedere due distinte figure soggettive di rilevanza pubblicistica, distinte in rapporto alle funzioni e alle attività svolte, è stata sovente messa in discussione in dottrina, che ha evidenziato la ragionevolezza di tale distinzione soltanto quando vi sia una effettiva e sostanziale diversità di disciplina penale, risultando altrimenti preferibile una unificazione delle due figure soggettive, come già previsto nel codice Zanardelli. Tali considerazioni sono ulteriormente rafforzate dalle evidenti difficoltà di distinguere attraverso definizioni normative positive e precise le due figure soggettive. La nozione di incaricato di pubblico servizio è, infatti, individuata in via prevalentemente residuale rispetto a quella di pubblico ufficiale e ciò costituisce il riflesso degli incerti e insoddisfacenti esiti del dibattito dottrinale, amministrativistico e penalistico, sui criteri da utilizzare per definire positivamente il pubblico servizio". Nello stesso senso, cfr. anche **F.S. FORTUNA**, *Le figure soggettive a rilevanza pubblicistica*, in *I delitti contro la pubblica amministrazione*, 2^a ed., a cura di ID., Giuffrè, Milano, 2010, pp. 346-347.

¹⁴⁹ Così il già citato secondo comma dell'art. 357 C.P., a cui fa eco il secondo comma dell'art. 358 C.P. affermando che "Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione".



della stessa: appunto il fatto di essere caratterizzata “dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione” o comunque “dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi” per il pubblico ufficiale, oppure “dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale” per l’incaricato di pubblico servizio. Concettualmente, quindi, tale configurazione può essere raffigurata tramite l’immagine di “due cerchi concentrici: più ampio quello dell’incaricato di pubblico servizio, più ristretto quello del pubblico ufficiale, che si specializza per il più elevato significato della qualifica”¹⁵⁰. O, in termini più pratici, si può considerare che

“quando ci si chieda se si abbia o meno una delle qualifiche degli artt. 357 e 358, occorrerà anzitutto individuare un’attività pubblicistica (distinguendola da quella privatistica: c.d. delimitazione esterna), e solo allora potrà accertarsi se vi sia pubblica funzione o pubblico servizio (c.d. delimitazione interna)”¹⁵¹.

Resta in ogni caso ferma, per entrambe le nozioni, non solo la relativa autonomia della concezione penalistica rispetto a quella amministrativistica - pur non potendo esse chiaramente ritenersi “reciprocamente impermeabili”¹⁵² -, come tengono a ribadire ambedue gli articoli citati del Codice Penale quando precisano che le descrizioni da loro dettate sono da intendersi valide “Agli effetti della legge penale” e come sovente rammentato in letteratura¹⁵³: ma anche e soprattutto il carattere oggettivo a cui è informata la categoria della pubblica funzione, come reso ancora più esplicito in seguito alle modifiche intervenute nell’ultimo decennio del secolo scorso, tramite le leggi n. 86 del 26 aprile 1990 (artt. 17 e 18) e n. 181 del 7 febbraio 1992 (art. 4)¹⁵⁴. Così, ciò che rileva

¹⁵⁰ **A. FIORELLA**, voce *Ufficiale pubblico, incaricato di un pubblico servizio o di un servizio di pubblica necessità*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 563.

¹⁵¹ **M. ROMANO**, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati, le qualifiche soggettive pubblicistiche. Commentario sistematico*, 3^a ed., Giuffrè, Milano, 2015, p. 329.

¹⁵² **R. VILLATA, S. VALAGUZZA**, *Pubblici servizi*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 1.

¹⁵³ Cfr. **A. FIORELLA**, voce *Ufficiale pubblico*, cit., pp. 565-566; **F.S. FORTUNA**, *Le figure soggettive*, cit., p. 324.

¹⁵⁴ Cfr., ex multis, **B. ROSINI**, *Il pubblico ufficiale, l’incaricato di pubblico servizio e l’esercente un servizio di pubblica necessità*, Cedam, Padova, 1998, pp. 69-70; **M. ROMANO**, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., pp. 326, 354; **M. MELONI**, *Le qualifiche soggettive di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio*, in *Rassegna della giurisprudenza di legittimità. Gli orientamenti delle sezioni penali. Anno 2015, supplemento al volume LVI - giugno 2016*, n. 6 di *Cassazione penale*, p. 78; **A.M. TAMBURRO**, *Considerazioni critiche sulla definizione di incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.)*, in *Rivista penale*, CXLII (2016), p. 740; **N. AMORE**, *La Cassazione ritorna sulla nozione d’incaricato di pubblico servizio*, in *Giurisprudenza italiana*, CLXIX (2017), c. 956; **C. BENUSSI**, *Sub art. 357*, in *Codice penale commentato*, tomo 2°, 5^a ed., diretto da E. DOLCINI, G.L. GATTA, Wolters Kluwer, Milano, 2021, pp. 1443-1445; **M. TORTORELLI**, *Le qualifiche soggettive*, in *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di S. FIORE, G. AMARELLI, Utet, Torino, 2021, p. 20; **S. SEMINARA**, *Sub art. 358*, in



non è tanto un rapporto di dipendenza tra l'agente e l'ente pubblico, come avrebbe imposto una visione di stampo soggettivo, quanto piuttosto la natura dell'attività svolta, cosicché "il vero referente della definizione della qualifica soggettiva pubblicistica è la mansione dal cui non corretto esercizio (abuso od omissione) dipende l'esistenza dello specifico reato di cui si controverta"¹⁵⁵, e all'agente sarà conseguentemente attribuito lo *status* in esame solo se, quando e in quanto eserciti tale mansione.

4.1.2 - 'Finalità pubblicistiche' e 'esercizio della funzione ecclesiastica': un'inconciliabilità attestata dalla figura del ministro di culto

Ora, tenuto conto della necessaria premessa appena illustrata, conviene avvicinarci per gradi al caso che qui maggiormente interessa. Innanzitutto va segnalato come l'ambito all'interno del quale le traiettorie disegnate dalle qualificazioni a cui ci siamo riferiti e quelle proprie del diritto ecclesiastico sono venute a incrociarsi più di frequente sia senz'altro quello relativo alla figura del ministro di culto. Come diremo più approfonditamente nel prosieguo, i risultati di tale incontro si sono rivelati non sempre lineari: tuttavia alcune acquisizioni di fondo risultano univocamente accolte, e da esse appare perciò opportuno prendere le mosse. Il punto di partenza, in quanto elemento non contestato, è quello secondo cui tali qualifiche "solo eccezionalmente, in circostanze del tutto particolari, possono essere riconosciute in capo a un ministro della religione cattolica"¹⁵⁶: assunto di carattere specifico che, per il tramite dell'applicazione di quella concezione 'funzionale-oggettiva' del pubblico servizio di cui si è detto sopra, rappresenta appunto un'episodica soluzione di continuità rispetto alla generale e pacifica constatazione dell'"impossibilità di fare rientrare tra le finalità pubblicistiche l'esercizio della funzione ecclesiastica, in sé e per sé considerata"¹⁵⁷. Di conseguenza, l'esercizio di una pubblica funzione da

Commentario breve al Codice penale, 7^a ed., diretto da G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, Wolters Kluwer, Milano, 2024, p. 1322.

¹⁵⁵ A. FIORELLA, voce *Ufficiale pubblico*, cit., p. 566.

¹⁵⁶ A. LICASTRO, *Il whistleblowing e la denuncia degli abusi sessuali a danno dei minori nella Chiesa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2019, p. 135.

¹⁵⁷ A. LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 269. Recentissimamente, il medesimo Autore ha ribadito in maniera esplicita che «in virtù dello stesso principio di distinzione degli ordini, resta escluso che il ministro di culto possa considerarsi nel complesso, in rapporto allo svolgimento del proprio ministero pastorale, investito, nell'ordinamento dello Stato, di una *pubblica funzione o di un pubblico servizio*. Solo in occasione dello svolgimento di particolari compiti possono sussistere tutti i presupposti per riconoscere al ministro di culto il possesso della qualifica di pubblico ufficiale (con i riflessi penalistici che ne conseguono) (si pensi al ministro di culto che riceva un testamento ai sensi dell'art. 609 c.c. o che compili l'atto di un matrimonio concordatario, esplicitando specifici "*poteri... certificativi*" ai sensi dell'art. 357, 2° comma, c.p.)» (ID., *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 184).



parte del ministro di culto cattolico, con l'acquisto della relativa qualifica penalistica, può riconoscersi solo all'interno del perimetro del compimento di specifiche e ben contornate attività, su cui torneremo anche in seguito: tra le quali la più nota - ancorché essa stessa oggetto di interpretazioni non uniformi¹⁵⁸ - è senz'altro quella svolta nel contesto della celebrazione di un matrimonio concordatario, limitatamente agli "atti fondamentali ai fini dell'iter procedimentale finalizzato alla trascrizione del matrimonio" e quindi a una funzione "essenziale per l'ufficiale dello stato civile e per le parti"¹⁵⁹. Si tratta, in altri termini, dell'esercizio da parte del ministro di culto dei poteri certificativi affidatigli dal diritto dello Stato e da esso disciplinati, avente come esito una finalità di per sé propria dell'autorità statale, qual è appunto la trascrizione del matrimonio agli effetti civili.

La stessa esclusione di carattere generale circa l'esercizio della funzione ecclesiastica vale naturalmente anche per i vescovi, che presiedono la comunità di fedeli loro affidata 'di cui sono pastori, in qualità di maestri della dottrina, di sacerdoti del culto sacro e di ministri del governo'¹⁶⁰. Pertanto, pure un documento relativo a un quadrante tanto delicato quali le *Linee guida per la tutela dei minori e degli adulti vulnerabili* predisposte dalla Conferenza Episcopale Italiana e dalla Conferenza Italiana Superiori Maggiori, in tutte le sue redazioni successive fino a quella attuale del dicembre 2023, precisa che il vescovo "non riveste la qualifica di pubblico ufficiale né di incaricato di pubblico servizio"¹⁶¹. Un'affermazione - lo si rimarca - che non costituisce una mera auto-qualificazione dell'episcopato italiano: la stessa dottrina

¹⁵⁸ Cfr. *infra*, § 4.2.

¹⁵⁹ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 388. Nello stesso senso, cfr. P. CAVANA, *I ministri di culto in Italia*, in *El régimen jurídico de los ministros de culto*, a cura di J. FERRER ORTIZ, Editorial Comares, Granada, 2023, pp. 232-233.

¹⁶⁰ CONCILIO VATICANO II, Costituzione *Lumen gentium*, 21 novembre 1964, n. 20, in *Enchiridion Vaticanum*, I, *Documenti ufficiali del Concilio Vaticano II (1962-1965)*, cit., p. 513.

¹⁶¹ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, CONFERENZA ITALIANA SUPERIORI MAGGIORI, *Aggiornamento delle Linee guida per la tutela dei minori e degli adulti vulnerabili*, dicembre 2023, n. 8.2, in *Notiziario della Conferenza episcopale italiana*, LVII (2023), p. 278: "L'autorità ecclesiastica, benché non abbia l'obbligo giuridico di denunciare all'autorità giudiziaria le notizie ricevute di presunti abusi su minori (in quanto non riveste la qualifica di pubblico ufficiale né di incaricato di pubblico servizio), ogniquale volta riceva una segnalazione di un presunto abuso sessuale commesso da un chierico, in ambito ecclesiale, nei confronti di un minore di età, informi l'autore della segnalazione e il genitore o il tutore legale della presunta vittima che quanto appreso potrà essere trasmesso, in forma di esposto, alla competente autorità giudiziaria dello Stato". Come segnalato, il medesimo inciso si ritrova nella precedente versione del 2019 dello stesso documento (*ivi*, LIII [2019], p. 139), nonché al n. 5 delle *Linee guida per i casi di abuso sessuale nei confronti di minori da parte di chierici* del gennaio 2014 (*ivi*, XLVIII [2014], p. 66: "Nell'ordinamento italiano il Vescovo, non rivestendo la qualifica di pubblico ufficiale né di incaricato di pubblico servizio, non ha l'obbligo giuridico - salvo il dovere morale di contribuire al bene comune - di denunciare all'autorità giudiziaria statale le notizie che abbia ricevuto in merito ai fatti illeciti oggetto delle presenti Linee guida").



penalistica, del resto, non solo non ha sollevato obiezioni rispetto a tale definizione, ma trattando di simili materie si è preoccupata di confermarla attivamente, precisando, ad esempio, che il tema della denuncia all'autorità giudiziaria secolare dei fatti di abuso

“ha profili complessi, specie nel caso in cui l'obbligo di denuncia si riferisca anche a chi rivesta una posizione di autorità in sede ecclesiastica: cosa, peraltro, che non accade in Italia, ove simile obbligo (salvo poche specifiche eccezioni) riguarda esclusivamente pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio, in relazione a notizie apprese nell'esercizio delle loro funzioni”¹⁶².

Per converso, quindi, si riconosce come nel nostro Paese la qualifica di 'pubblico ufficiale' o di 'incaricato di pubblico servizio' non è propria di 'chi rivesta una posizione di autorità in sede ecclesiastica'.

Tornando allo *status* dei ministri di culto, è inoltre da evidenziare come nei rarissimi casi in cui la giurisprudenza si è mossa appropinquandosi ai margini estremi della coerente intelaiatura dello schema appena esposto, essa è andata incontro a critiche dure e motivate da parte della letteratura più attenta. È quanto accaduto, cioè, in quelle occasioni in cui la Corte di Cassazione ha qualificato come 'incaricato di pubblico servizio' il cappellano operante presso istituti di prevenzione e pena, fondando la propria decisione, da un lato, sui “compiti che la legge attualmente gli assegna e che sono funzionali all'interesse pubblico perseguito dallo Stato nel trattamento delle persone condannate o internate” e, dall'altro, sulla “normativa pubblicistica che [...] governa” tali mansioni¹⁶³. Come anticipato, una simile linea interpretativa ha suscitato tuttavia la viva riprovazione non solo e non tanto degli ecclesiasticisti¹⁶⁴ - che i sostenitori di questa lettura potrebbero magari accusare di 'ipersensibilità' rispetto a un tema loro particolarmente caro -, quanto della migliore dottrina penalistica, che non ha esitato a ravvisare in essa un chiaro esempio di quel rischio di “accentuazione etica che condiziona spesso la ricognizione di qualifica di pubblico servizio”¹⁶⁵. È questa una deriva che si realizza, segnatamente, quando l'attribuzione in parola finisca per ricadere “nella gora di generalizzazioni olistiche, curvandosi ad istanze eticizzanti, dove

¹⁶² L. EUSEBI, *Pena canonica e tutela del minore*, in *disCrimen* (www.discrimen.it), III (2020), 1, p. 25. Il medesimo concetto è stato ribadito dallo stesso Autore anche in tempi ancora più recenti: ad esempio, in termini del tutto analoghi, in *La Chiesa e il problema della pena. Sulla risposta al negativo come sfida giuridica e teologica*, nuova edizione riveduta e ampliata, Scholé, Brescia, 2022, pp. 270-271.

¹⁶³ CORTE DI CASSAZIONE, sesta Sezione penale, sentenza n. 12 del 2 gennaio 2009, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, XXVI (2009), p. 908, relativa al diverso campo di una concussione a fini sessuali. Nello stesso senso, richiamando la pronuncia citata, anche CORTE DI CASSAZIONE, terza Sezione penale, sentenza n. 33049 del 28 luglio 2016, n. 4.1 del *Considerato in diritto*; nonché, ancora più di recente - secondo quanto riportato in *Diritto e religioni*, XVII (2023), 1, p. 525 -, CORTE DI CASSAZIONE, terza Sezione penale, sentenza n. 1463 del 19 gennaio 2023.

¹⁶⁴ Cfr. *infra*, § 4.2.

¹⁶⁵ V. MANES, *Servizi pubblici e diritto penale. L'impatto delle liberalizzazioni sullo statuto penale della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 110.



massime si fanno le aspettative sociali al cospetto delle promesse dello Stato assistenziale”¹⁶⁶, ovvero laddove «l’“etica pubblica” soppiant[i] *tout court* l’impianto argomentativo che dovrebbe fondare la ricognizione della qualifica soggettiva, e della sua connessione con il caso concreto»¹⁶⁷; o, ancora, tutte le volte in cui

«tratti di particolare riprovevolezza morale del comportamento, ben più che le peculiari note di disvalore “fattuale” della condotta posta in essere, condizion[i]no - sempre nel settore dei delitti contro la P.A. - la decisione sulla rilevanza penale del fatto, o la dosimetria sanzionatoria»¹⁶⁸.

Circostanze che - secondo quanto rilevato dalle medesime critiche - nel caso di specie si presentano inoltre congiunte a un *iter* argomentativo che conduce la Corte di Cassazione all’esito sopra citato “senza specificare, tuttavia, quali note pubblicistiche nella normativa richiamata giustificino davvero la conclusione accolta”¹⁶⁹.

Se tale aporia nel ragionamento della Cassazione appare quindi insanabile, vale la pena segnalare come in quella occasione la Corte avesse almeno la possibilità di appellarsi a una normativa statale che disciplina dettagliatamente le prerogative e le modalità di svolgimento dell’attività della figura in questione: basti ricordare, oltre alle disposizioni rilevanti delle *Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* e del *Regolamento recante norme sull’ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà* (rispettivamente legge n. 354 del 26 luglio 1975 e decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 30 giugno 2000), l’apposita legge sul *Trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena* (n. 68 del 4 marzo 1982). Lo stesso non accade, invece, nel nostro caso. Se è vero infatti che il meccanismo dell’otto per mille trova il proprio fondamento nella legge n. 222 del 1985, non bisogna dimenticare che, al di là dell’individuazione delle possibili destinazioni e delle sommarie modalità di rendicontazione previste, come già esposto in precedenza¹⁷⁰, i criteri di utilizzo dei fondi “a diretta gestione della Chiesa cattolica” (art. 47) sono lasciati all’autonomia della parte confessionale, all’interno della cui sfera - intangibile da parte statale - si svolgono tutti i passaggi successivi all’erogazione: un’impostazione che d’altronde corrisponde alla natura stessa dello strumento in parola, anch’essa già rievocata¹⁷¹.

¹⁶⁶ V. MANES, *Servizi pubblici*, cit., p. 109.

¹⁶⁷ V. MANES, *Servizi pubblici*, cit., p. 109.

¹⁶⁸ V. MANES, *Servizi pubblici*, cit., p. 109.

¹⁶⁹ V. MANES, *Servizi pubblici*, cit., p. 111. Nello stesso senso anche F.S. FORTUNA, *Le figure soggettive*, cit., p. 364, che critica la sentenza citata in quanto la legge penitenziaria “espressamente elimina, tra le attività del cappellano, ogni attribuzione diversa da quella squisitamente religiosa”.

¹⁷⁰ Cfr. *supra*, § 3.2.

¹⁷¹ Cfr. *supra*, § 1.



4.1.3 - L'erogazione di fondi vincolati a destinazioni pubbliche. I termini di paragone offerti dalla legislazione e dalla giurisprudenza e la loro incompatibilità con il sistema dell'otto per mille

A proposito dell'aspetto da ultimo accennato, può inoltre essere utile richiamare come termine di paragone un'altra coppia di sentenze della Corte di Cassazione: relative stavolta non al coinvolgimento di profili di per sé rilevanti per il diritto ecclesiastico, ma all'attribuzione della qualifica di incaricato di pubblico servizio al soggetto privato a cui siano stati erogati fondi vincolati a una specifica destinazione pubblica. Come ricorda infatti la Corte nella sentenza n. 44501 del 29 ottobre 2009, ponendosi dichiaratamente sulla scia della precedente decisione n. 3755 del 24 ottobre 1995¹⁷², "l'erogazione di somme di denaro da parte di un ente pubblico non implica in modo automatico che nella gestione delle medesime si abbia un servizio pubblico"¹⁷³. Affinché si possa affermare che ciò sia avvenuto, occorre valutare innanzitutto se sussiste la "conservazione della natura pubblica del denaro, per quanto trasferito dalla P.A. nella disponibilità del privato", da confermare o smentire appunto sulla base della configurazione del vincolo di destinazione: a questo proposito, in particolare, tra le più significative "Figure sintomatiche di detto vincolo di destinazione" richiamate dalla Cassazione vi sono

"l'obbligo di rendiconto e la restituzione del residuo di gestione, che denotano appunto, come l'erogazione sia finalizzata esclusivamente al raggiungimento della finalità pubblica e che la somma non è passata nella piena disponibilità dell'*accipiens*"¹⁷⁴.

Ora, se applichiamo questi stessi criteri alle dinamiche proprie della quota dell'otto per mille erogata alla Conferenza Episcopale Italiana, le ragioni che rendono insostenibile un simile parallelo si rivelano molteplici. Già si potrebbe dubitare della corrispondenza alla conformazione complessiva pennellata dalla Cassazione dell'unico elemento di cui abbiamo già constatato la presenza, cioè l'obbligo di rendiconto' *ex art. 44 della legge n. 222 del 1985*: che, ammesso di non voler indulgere in sterili formalismi, per le modalità certo non eccessivamente analitiche in cui esso prende corpo¹⁷⁵, tradisce una *ratio* che può essere ricondotta a vari scopi (tra cui l'impegno a diradare ogni ombra, l'obiettivo di rendere possibili eventuali valutazioni e revisioni

¹⁷² Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, sesta Sezione penale, sentenza n. 3755 del 24 ottobre 1995, consultabile presso la banca dati dell'editore Giuffrè Francis Lefebvre *DeJure*.

¹⁷³ CORTE DI CASSAZIONE, sesta Sezione penale, sentenza n. 44501 del 29 ottobre 2009, n. 2.4.2, consultabile presso la banca dati dell'editore Giuffrè Francis Lefebvre *DeJure*.

¹⁷⁴ CORTE DI CASSAZIONE, sesta Sezione penale, sentenza n. 3755 del 24 ottobre 1995, cit.

¹⁷⁵ Cfr. *supra*, § 3.2.



del sistema in via bilaterale entro la Commissione paritetica e, più in generale, il principio di reciproca collaborazione con cui si apre lo stesso Accordo di revisione concordataria in cui la legge in parola affonda in ultima istanza le radici), ma che difficilmente risulta compatibile, per converso, con quelle finalità sanzionatorie o di restituzione che, in caso di violazione, caratterizzerebbero l'obbligo di rendiconto su somme che rimangono nella disponibilità statale.

Se ne può scorgere un esempio palmare nelle consentanee dinamiche che regolano il 'parente più prossimo' dell'otto per mille, cioè il cinque per mille: un nesso solo di 'filiazione ideale' e dal punto di vista del coinvolgimento dei contribuenti nelle relative scelte, non certo, invece, per il rapporto instaurato con una dimensione 'altra' qual è quella confessionale. Secondo quanto previsto dall'art. 8 del decreto legislativo n. 111 del 3 luglio 2017 (*Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*), infatti, non solo il relativo rendiconto deve essere "accompagnato da una relazione illustrativa" e riportare "in modo chiaro, trasparente e dettagliato la destinazione e l'utilizzo delle somme percepite" (primo comma), ma qualora i beneficiari venissero meno all'obbligo di pubblicazione dello stesso sul proprio sito *web* ciò comporterebbe come conseguenza la diffida da parte dell'amministrazione erogatrice a effettuare la citata pubblicazione entro un termine di trenta giorni e, in caso di inerzia, l'"irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 25 per cento del contributo percepito, i cui proventi affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato, secondo le modalità definite nel decreto di cui all'articolo 4" (terzo comma). Anche in questo caso sarebbe forse dibattibile la natura della corresponsione, essendo, quella da ultimo richiamata, una sanzione amministrativa dovuta al mancato rispetto di un obbligo di trasparenza, e non un meccanismo di restituzione legato a carenze nella redazione o nella trasmissione del rendiconto all'amministrazione erogatrice: tuttavia, a prescindere dalle qualificazioni relative al cinque per mille - che non rappresentano l'interesse principale del presente studio -, ciò che più preme è segnalare come in tale frangente il controllo da parte statale si presenti senz'altro più stringente e la pubblica amministrazione risulti altrettanto chiaramente in una posizione di primazia, mentre niente di tutto ciò viene previsto in relazione all'otto per mille.

Il contrasto si rende ulteriormente percepibile, poi, alla luce di una comparazione ancora più ravvicinata, cioè quella con le modalità che regolano l'impiego della quota dell'otto per mille a diretta gestione statale, come disciplinate in primo luogo dal decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 10 marzo 1998 e successive modificazioni (*Regolamento recante criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale*). In questo caso, infatti, non solo gli obblighi di rendiconto si dimostrano notevolmente analitici, scavando un solco incolmabile rispetto a quanto convenuto con



la parte confessionale allo stesso riguardo¹⁷⁶; ma si dispone altresì la revoca del contributo nei casi di

“a) mancata trasmissione della dichiarazione di avvenuto concreto inizio delle attività di realizzazione dell’intervento alla Presidenza del Consiglio dei ministri, entro diciotto mesi dalla data dell’ordinativo di pagamento di cui all’articolo 8, comma 3; /b) mancata presentazione della relazione di cui all’articolo 8, comma 6, completa di allegato, entro il termine ivi indicato; /c) mancata esecuzione o mancata conclusione dell’intervento, regolarmente iniziato, entro il termine indicato nella relazione tecnica di cui all’Allegato B; /d) esecuzione non autorizzata dell’intervento in maniera difforme da quello approvato” (art. 8 bis, primo comma),

disciplinando puntualmente le modalità tramite le quali ciò debba avvenire; fino alla conclusione secondo cui, in caso di mancata restituzione entro il termine indicato,

“la Presidenza del Consiglio dei ministri procederà, senza ulteriore preavviso, all’esecuzione coattiva del credito, ai sensi dell’articolo 21-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 ed alla contestuale denuncia alle competenti autorità del legale rappresentante e del responsabile tecnico per quanto attiene le responsabilità penali, civili, amministrative e contabili”¹⁷⁷.

Inutile dire che il diritto statale non contempla nulla di simile in relazione alla quota gestita invece da parte confessionale: i profili citati - nel caso che si involge - si sviluppano d'altronde in maniera del tutto interna ai rapporti tra Conferenza Episcopale Italiana e beneficiari dei contributi da questa erogati, e le loro dinamiche - compresi eventualmente gli aspetti appena menzionati - sono regolati esclusivamente dalle direttive dettate dalla Conferenza Episcopale stessa ovvero desumibili dal diritto canonico ‘comune’, come già illustrato¹⁷⁸. È questa una disciplina, ovviamente, nei confronti della quale la parte statale non può ingerirsi né rivendicare alcuna forma di controllo, se non vuole violare apertamente “il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica”¹⁷⁹.

La distanza rispetto al modello delineato dalla Cassazione nelle pronunce che abbiamo preso ad esempio diviene ancora più manifesta

¹⁷⁶ Per avere un’idea del grado di precisione della documentazione richiesta, anche solo limitandosi - tra le varie modalità di monitoraggio previste - alla relazione finale, è sufficiente fare riferimento alla sintesi offerta dalla *Guida alla gestione e rendicontazione dei progetti finanziati. Otto per mille dell’IRPEF a diretta gestione statale*, a cura del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, edizione 2024, consultabile all’indirizzo internet www.governo.it, pp. 14-15.

¹⁷⁷ *Guida alla gestione e rendicontazione dei progetti finanziati. Otto per mille dell’IRPEF a diretta gestione statale*, cit., p. 20, in riferimento all’art. 8 bis, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 1998.

¹⁷⁸ Cfr. *supra*, § 3.3.

¹⁷⁹ **CORTE COSTITUZIONALE**, sentenza n. 203 dell’11-12 aprile 1989, cit., n. 4 del *Considerato in diritto*.



quando lo sguardo passa all'altro elemento da esse citato in abbinamento - e in evidente connessione teleologica - con quello dell'obbligo di rendiconto, cioè 'la restituzione del residuo di gestione': una prospettiva, quella restitutiva, completamente assente dal congegno dell'otto per mille. Non solo in rapporto a un eventuale residuo di gestione: ma, come abbiamo appena visto, qualsiasi ipotesi di restituzione o di sanzione, ovvero anche solo di vigilanza maggiormente penetrante da parte statale, sfugge radicalmente al modello dell'otto per mille o, meglio, si esplica e si esaurisce entro il solo ambito confessionale¹⁸⁰. Di tale configurazione, d'altronde, si è già avuto modo di prendere atto nel richiamare i netti giudizi mossi - pur senza effetto, stante che la struttura dell'otto per mille è rimasta immutata attraverso il trascorrere dei decenni - dalla dottrina più critica nei confronti di tale sistema di sovvenzione¹⁸¹: da parte della quale abbiamo appunto ricordato il biasimo espresso nei confronti dello Stato, all'indomani della sua 'messa in moto', per il fatto di avere concordato "un finanziamento al buio"¹⁸² a favore della parte ecclesiale, volutamente non essendosi stabilito alcun meccanismo di controllo circa l'effettività della destinazione delle somme erogate a quest'ultima (a differenza di quanto previsto, ad esempio, nella stessa legge n. 222 del 1985 in ordine all'accertamento sul fine di religione o di culto nell'ottica del riconoscimento civile degli enti ecclesiastici). Arrivandosi così a concludere che rientra tra le prerogative della medesima parte ecclesiale "utilizzar[e] incondizionatamente" quanto percepito per mezzo del meccanismo dell'otto per mille, nonché "certificare insindacabilmente il fine di religione degli investimenti effettuati e, comunque, dell'impiego della sua quota"¹⁸³.

4.1.4 - (segue) La distanza bilateralmente confermata tra 'obiettivi di carattere religioso curati dalla Chiesa cattolica' e 'interessi dello Stato italiano'

Alle parole da ultimo riportate - a maggior ragione 'pesanti' in quanto provenienti da una posizione non certo di sostegno nei confronti dell'otto per mille - possono aggiungersi ulteriori considerazioni che, per tornare ancora una volta agli assunti della Cassazione, si allacciano sia alla destinazione esclusiva della somma erogata per il raggiungimento di finalità pubbliche, sia all'impianto pubblicistico che governa tale percorso. Riprendendo infatti il testo della citata sentenza n. 44501 del 2009, che nel caso di specie si rivolgeva all'attribuzione della qualifica di 'incaricato di pubblico servizio' all'amministratore di fatto di una

¹⁸⁰ Sulla possibilità che, per esempio, la Conferenza Episcopale Italiana possa disporre la revoca o la restituzione dei contributi erogati, rinviamo a quanto illustrato *supra*, § 3.3.

¹⁸¹ Cfr. *supra*, § 3.2.

¹⁸² N. COLAIANNI, *L'otto per mille*, cit., p. 157.

¹⁸³ N. COLAIANNI, *L'otto per mille*, cit., p. 157.



comunità per il recupero di tossicodipendenti beneficiaria di erogazioni finanziarie pubbliche vincolate, oltre a quanto già riportato sopra ci imbattiamo in un ulteriore tassello necessario al ragionamento della Corte: specificamente, quello enucleato dall'affermazione secondo cui

“Non v'è [...] ragione per escludere la qualità di pubblico servizio in senso oggettivo alla complessa e delicata gestione di una comunità di tossicodipendenti, avuto riguardo alla qualità degli interessi da tutelare, alle minute prescrizioni che regolano le condotte di intervento e terapeutiche, nonché alle sottese ragioni di interesse pubblico e di tutela della salute le quali, nella misura in cui autorizzano erogazioni finanziarie vincolate da parte dello Stato e degli Enti pubblici territoriali, non possono che dare corpo ad un indiscutibile servizio di interesse collettivo e pubblico”¹⁸⁴.

Nel nostro caso, come abbiamo visto, non solo un assimilabile complesso di ‘minute prescrizioni’ non si rinviene in relazione all'utilizzo delle somme erogate, le cui modalità di fruizione rimangono - volutamente - esclusivo appannaggio della confessione religiosa e delle sue statuizioni interne, sottratte alla guardinga vigilanza dello Stato: ma neppure è dato riscontrare niente di affine o somigliante a proposito delle finalità pur previste dalla legge n. 222 del 1985. E non potrebbe essere altrimenti, trattandosi di destinazioni, come già evidenziato, per loro natura aliene rispetto all'orbita statale: la quale, nel binomio composto dagli “scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e [...] scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica” di cui all'art. 47 della stessa legge, vede riflettersi in forma concreta quel rapporto fondamentale secondo cui “Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani”, come riconosciuto tra i principi fondamentali della Costituzione repubblicana (art. 7, primo comma).

La distinzione sistematica da ultimo richiamata, peraltro, non è certo frutto esclusivo della riflessione dottrinale: essendo essa stata bensì esplicitamente ribadita nello stesso dialogo bilaterale mantenutosi al riguardo tra parte statale e parte ecclesiale, fin dalle sue primissime attestazioni. Ci riferiamo, in particolare, a quanto puntualizzato - nel 1997 - in occasione del primo caso di applicazione del meccanismo previsto dall'art. 14 dell'Accordo di Villa Madama, che notoriamente recita:

“Se in avvenire sorgessero difficoltà di interpretazione o di applicazione delle disposizioni precedenti, la Santa Sede e la Repubblica italiana affideranno la ricerca di un'amichevole soluzione ad una Commissione paritetica da loro nominata”.

Detta Commissione, nello specifico, si trovava a dover sciogliere gli interrogativi suscitati in relazione a una delle destinazioni contemplate dalla legge n. 222 del 1985 per la quota dell'otto per mille di competenza

¹⁸⁴ **CORTE DI CASSAZIONE**, sesta Sezione penale, sentenza n. 44501 del 29 ottobre 2009, cit., n. 2.4.2.



ecclesiale, cioè quella relativa al finanziamento dell'edilizia di culto: interrogativi sorti in conseguenza della linea di "estremizzazione esegetica"¹⁸⁵ assunta in merito alle nuove disposizioni dalla Corte dei Conti, che a partire dal 1990, facendo leva sull'abrogazione delle precedenti norme alla base del finanziamento ordinario da parte pubblica¹⁸⁶ e sull'introduzione del nuovo canale dell'otto per mille, era andata perorando la preclusione di qualsiasi tipo di sostegno finanziario all'edilizia di culto da parte sia statale sia regionale, escludendo dunque ogni possibilità di concorso alla costruzione o alla riparazione di tali immobili, in quanto il sistema sancito dall'art. 47 della legge n. 222 del 1985 avrebbe comportato il trasferimento dell'intero onere economico in via esclusiva alla Conferenza Episcopale Italiana. La Commissione paritetica, tuttavia, confermò l'ammissibilità di forme di finanziamento anche da parte statale o locale spiegando che, all'interno di quella bipartizione delineabile tra

*"a) norme attributive di aiuti all'edilizia di culto al solo fine di favorire il perseguimento degli obiettivi di carattere religioso curati dalla Chiesa cattolica; b) norme miranti ad offrire, invece, sostegno a interessi dello Stato italiano suscettibili di venire soddisfatti attraverso interventi disposti a favore dell'edilizia di culto"*¹⁸⁷,

lo Stato e le sue articolazioni mantenevano la possibilità di fornire un sostegno in ordine al canale di cui alla lett. b)¹⁸⁸, mentre il meccanismo

¹⁸⁵ Così R. BOTTA, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, a cura di C. MINELLI, Vita e Pensiero, Milano, 1995, p. 87.

¹⁸⁶ Cfr. l'art. 74 della legge n. 222 del 1985: "Sono abrogate, se non espressamente richiamate, le disposizioni della legge 27 maggio 1929, n. 848, e successive modificazioni, e delle leggi 18 dicembre 1952, n. 2522, 18 aprile 1962, n. 168, e successive modifiche e integrazioni, e le altre disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con le presenti norme".

¹⁸⁷ *Relazione della Commissione paritetica Italia - Santa Sede istituita per la soluzione di questioni interpretative ed applicative delle norme relative ai beni e agli enti ecclesiastici approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984*, Roma, 24 febbraio 1997, in *Supplemento ordinario alla "Gazzetta ufficiale" n. 241 del 15 ottobre 1997 - Serie generale*, n. 210 del 15 ottobre 1997, pp. 269-270.

¹⁸⁸ Concludeva perciò la Commissione, in relazione al canale di cui alla lett. b): "Nulla dispongono, invece, le norme pattizie per quanto attiene agli aiuti alla edilizia di culto tendenti a consentire la realizzazione di interessi anche dello Stato italiano nella pluralità delle sue articolazioni (v. lettera b). /Un silenzio da interpretare quale indifferenza del Protocollo del 1984 per tali forme d'intervento, lasciate così alle libere, unilaterali determinazioni dell'ordinamento italiano. /Debbono, conseguentemente, ritenersi non influenzate dalla disciplina pattizia (e dalle disposizioni con le quali alla stessa si è data attuazione) le norme che prevedono aiuti, nell'interesse pubblico, all'edilizia di culto. /Al regime d'indifferenza della disciplina pattizia per gli interventi da ultimo ricordati (sostegno dell'edilizia di culto per il soddisfacimento di pubblici interessi) deroga solo l'art. 53 delle norme approvate con il Protocollo nel punto in cui contempla il mantenimento in vita della vigente normativa in tema di utilizzazione a favore dell'edilizia di culto - in percentuali da definirsi con legge regionale - dei contributi di concessione edilizia. /In questo caso le Parti contraenti hanno inteso, in sede di Protocollo - in deroga al generale principio secondo cui gli aiuti, nell'interesse pubblico, all'edilizia di culto dipendono solo da decisioni unilaterali dello Stato italiano - vincolare quest'ultimo a tener ferma l'attuale disciplina che pone a carico, sia pure in



introdotto dall'art. 47 della legge n. 222 del 1985 andava a sostituirsi al canale di cui alla lett. a): come chiariva infatti la Commissione,

“alla realizzazione e manutenzione dell’edilizia di culto - quando l’obiettivo perseguito è solo quello di carattere specificamente confessionale - è, ormai, chiamata direttamente la Chiesa cattolica che può avvalersi, oggi, a questi fini, anche della quota dell’otto per mille del gettito dell’IRPEF attribuitole sulla base delle scelte espresse dai contribuenti”¹⁸⁹.

Trasponendo tale ragionamento al caso di nostro interesse: se sono senz’altro corrette le considerazioni circa il *favor religionis* riscontrabile nel nostro assetto costituzionale in relazione al paradigma di laicità positiva proprio dell’ordinamento italiano¹⁹⁰, e se il sostegno a ‘interessi religiosi’ può talvolta correre parallelamente al ‘soddisfacimento di interessi anche dello Stato italiano’ (come appunto nel caso del valore sociale o culturale degli edifici di culto, o a proposito del ruolo della religione nell’ambito delle finalità rieducative della pena¹⁹¹, come visto sopra circa la qualifica dei cappellani, per quanto discutibile possa essere la conclusione raggiunta dalla Cassazione), non è attraverso il canale dell’otto per mille che simili interessi vengono perseguiti, poiché esso

parte, della mano pubblica gli oneri per le infrastrutture religiose occorrenti agli insediamenti territoriali” (*Relazione della Commissione paritetica Italia - Santa Sede*, cit., pp. 272-273). Vale la pena di segnalare, al proposito, come il riferimento a questo unico caso di menzione di una modalità di finanziamento rientrante nel canale di cui alla lett. b) da parte della legge n. 222 del 1985 ci dia la possibilità di apprezzare una volta di più la differenza tra i due modelli. Il citato art. 53, infatti, si rivolge appunto a “Gli edifici di culto e le pertinenti opere parrocchiali [...] costruiti con contributi regionali e comunali”, precisando che essi “non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi venti anni dalla erogazione del contributo. / Il vincolo è trascritto nei registri immobiliari. Esso può essere estinto prima del compimento del termine, d’intesa tra autorità ecclesiastica e autorità erogante, previa restituzione delle somme percepite a titolo di contributo, in proporzione alla riduzione del termine, e con rivalutazione determinata con le modalità di cui all’articolo 38”. Al contrario, come abbiamo già segnalato (cfr. *supra*, § 4.1.3), quella della ‘restituzione delle somme percepite’ è una prospettiva del tutto assente - e intimamente aliena - rispetto non solo al finanziamento dell’edilizia di culto realizzato attraverso l’impiego della quota di otto per mille a diretta gestione della Chiesa cattolica (la succitata lett. a)), ma più in generale a tutte le finalità alle quali essa può essere destinata.

¹⁸⁹ *Relazione della Commissione paritetica Italia - Santa Sede*, cit., p. 271. Per approfondimenti al riguardo, cfr. anche le osservazioni di **A. ROCCELLA** (componente della Commissione stessa), *Problemi di interpretazione della normativa pattizia in materia di enti e beni della Chiesa cattolica: il finanziamento dell’edilizia di culto*, in *Il diritto ecclesiastico*, CIX (1998), pp. 573-598. Si veda inoltre **A. TOMER**, ‘*Aedes sacrae*’ e ‘*edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico*’. *La condizione giuridica delle chiese tra ordinamento canonico e ordinamento italiano*, Bologna University Press, Bologna, 2022, pp. 98-113.

¹⁹⁰ Cfr., per tutti, **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 19-21.

¹⁹¹ Cfr. legge n. 354 del 26 luglio 1975 (*Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*), art. 15, primo comma: “Il trattamento del condannato e dell’internato è svolto avvalendosi principalmente dell’istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia”.



riguarda somme gestite in via diretta dalla parte confessionale per scopi che le sono esclusivamente propri. Ritenere le finalità della quota dell'otto per mille a gestione confessionale come "scopi propri dello Stato Italiano", come fa la Procura di Sassari¹⁹², significa per converso negare la distinzione esplicitamente enunciata in sede bilaterale e il significato stesso del sistema di finanziamento in esame.

Tali profili, se scandagliati secondo la griglia di quanto premesso in relazione al concetto di 'pubblica funzione' e alle qualifiche a esso connesse, concorrono poi a svelare un ulteriore indice della inconciliabilità tra le due dimensioni. Se anche si incorresse nel grave errore di non tenere conto della fondamentale differenziazione da ultimo richiamata, e si intendesse perciò indebitamente far confluire gli interessi perseguiti dalle confessioni religiose in un crogiolo indistinto di 'interesse pubblico', occorrerebbe infatti ricordare come - e la dottrina non manca di sottolinearlo - "dovrebbe apparire definitivamente chiaro che non basta che dal punto di vista oggettivo un servizio possa genericamente definirsi di interesse pubblico per ravvisare senz'altro la qualifica pubblicistica ai sensi degli artt. 357 e 358 c.p."¹⁹³. In questo senso, bisogna badare a non equivocare la nozione evocata sopra: poiché

"Quanto al profilo oggettivo della definizione, la considerazione del ruolo della disciplina nella nozione di pubblico servizio non solo esclude l'utilizzo di qualsiasi criterio definitorio soggettivo o para-soggettivo, ma impedisce altresì di ricostruire la natura pubblica del servizio sulla base dell'immanenza di un interesse pubblico o del perseguimento di finalità pubblicistiche, secondo criteri ontologici o teleologici"¹⁹⁴.

Approcciando simili temi, ci ricorda ancora una volta la letteratura specializzata, sussiste del resto non soltanto il rischio di eventuali sviamenti verso interpretazioni di tipo soggettivo, ma pure quello di "cadere in un'erronea concezione iperoggettivistica"¹⁹⁵: l'assunzione di una prospettiva 'funzionale-oggettiva' circa la nozione di pubblico servizio, cioè,

"non significa affatto che sia irrilevante la natura giuridica del soggetto cui l'attività viene imputata, giacché la riferibilità della

¹⁹² **PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI**, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

¹⁹³ **A. FIORELLA**, voce *Ufficiale pubblico*, cit., p. 569.

¹⁹⁴ **G. ABBADESSA**, *Sub art. 358*, in **A. CADOPPI, S. CANESTRARI, P. VENEZIANI**, *Codice penale commentato con dottrina e giurisprudenza*, coordinato da M. CELVA, M.L. MATTHEUDAKIS, Giappichelli, Torino, 2018, p. 1335. Nello stesso senso **R. RAMPIONI**, *I reati dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, in *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, 3^a ed., a cura di A. FIORELLA, Giappichelli, Torino, 2019, p. 775: «il criterio di qualificazione della funzione - nella prospettiva della delimitazione "esterna" - va individuato nella "disciplina" cui è assoggettata una determinata attività, non essendosi inteso accogliere criteri ontologici e/o teleologici (quali, ad esempio, l'immanenza di un interesse pubblico, il perseguimento di finalità pubbliche)». Per più diffuse considerazioni al riguardo, cfr. inoltre **V. MANES**, *Servizi pubblici*, cit., pp. 94-99.

¹⁹⁵ **R. VILLATA, S. VALAGUZZA**, *Pubblici servizi*, cit., p. 61.



mansione all'Amministrazione costituisce un presupposto essenziale della funzione pubblica. In altri termini, l'abbandono della concezione soggettiva tradizionale comporta che la natura pubblica dell'ente può riflettersi nella qualifica di chi opera per il medesimo solo se si traduce in una connotazione oggettiva dell'attività, ma non che detta connotazione possa prescindere dalla riconducibilità ad una figura soggettiva pubblica¹⁹⁶.

Detto altrimenti:

“L'irrilevanza del rapporto di dipendenza del soggetto (dallo Stato o) dall'ente pubblico non include l'irrilevanza della riferibilità della mansione all'ente medesimo. La dipendenza, come la riferibilità, non sono elementi sufficienti; ma, a differenza della prima, la riferibilità della mansione all'ente pubblico è un presupposto essenziale¹⁹⁷.”

Applicando tutto ciò al nostro caso, saltano però subito all'occhio irrisolvibili discrepanze: in quanto abbiamo già illustrato non solo come assai difficilmente le finalità in questione potrebbero essere valutate quali 'interessi pubblici' nel senso che qui rileva, ma soprattutto che rispetto a esse lo Stato si riconosce per propria costituzione (e Costituzione) naturalmente incompetente, eminentemente in quanto Stato laico. Sarebbe perciò una drastica e lacerante negazione di tale irrinunciabile carattere - oltre che palesemente un controsenso - ritenere il perseguimento degli 'scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica' come una mansione astrattamente riferibile alla pubblica amministrazione dello Stato italiano. Né si potrebbe, chiaramente, prefigurare una parcellizzazione delle medesime destinazioni, come se tale qualificazione fosse da escludersi per le esigenze di culto della popolazione ma da ammettersi per gli interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo: al contrario, infatti, “la quota dell'otto per mille dell'Irpef di competenza della Chiesa cattolica deve servire a tutte le finalità indicate dalle norme pattizie (esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi)”¹⁹⁸, dando perciò luogo a canali di finanziamento “con carattere promiscuo e indefinito nella misura”¹⁹⁹.

4.1.5 - Un esito inevitabile: l'improponibile attribuzione alle funzioni del vescovo delle 'vesti' proprie del pubblico servizio

Al termine delle presenti valutazioni, ciò che si staglia con nettezza è quindi che l'attività di cui stiamo trattando presenta caratteristiche tali da non poter varcare neppure le soglie di quella 'delimitazione esterna' da cui siamo partiti: e perciò, non potendo essere qualificata come

¹⁹⁶ R. VILLATA, S. VALAGUZZA, *Pubblici servizi*, cit., pp. 60-61.

¹⁹⁷ A. FIORELLA, voce *Ufficiale pubblico*, cit., p. 568.

¹⁹⁸ A. ROCCELLA, *Problemi di interpretazione*, cit., p. 583.

¹⁹⁹ A. ROCCELLA, *Problemi di interpretazione*, cit., p. 583.



‘pubblico servizio’, preclude al soggetto che la dispiega sia la qualifica di ‘pubblico ufficiale’ sia quella di ‘incaricato di pubblico servizio’. Ciò significa, oltretutto, che si prospetta a maggior ragione impensabile collocare lo stesso addirittura all’interno del perimetro più ristretto, per riprendere la raffigurazione dei due cerchi concentrici richiamata sopra, corrispondente allo *status* di pubblico ufficiale, come conclude - *rectius*: assume come presupposto indimostrato - la Procura di Sassari. Quest’ultima, come già segnalato, considera infatti la gestione dei fondi derivanti dalla quota a diretta gestione confessionale dell’otto per mille come una mansione “caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione”²⁰⁰, citando così testualmente il secondo comma dell’art. 357 C.P. quando descrive uno dei due canali alternativi attraverso i quali deve essere esercitata la funzione di un pubblico ufficiale, essendo l’altro il “suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi”. Ebbene, se sull’impossibile qualificazione delle destinazioni di cui agli artt. 47 e 48 della legge n. 222 del 1985 come “scopi propri dello Stato Italiano”²⁰¹ ci siamo già diffusi, è qui possibile aggiungere come la dottrina, commentando l’ontologica inconfigurabilità dell’esercizio delle ‘funzioni ecclesiastiche’ di per sé quale ‘finalità pubblicistica’, affermi non a caso che al più possa essere riconosciuta “in via eccezionale la qualifica penalistica di pubblico ufficiale nel ministro di culto che presti una attività di carattere certificativo, destinata a produrre precise conseguenze giuridiche nell’ordinamento statale”²⁰², con riferimento ad esempio al ruolo svolto nell’ambito del matrimonio concordatario sopra ricordato. Menzionando solo le ‘attività di carattere certificativo’, si individua così, come corollario di quell’incolmabile distanza strutturale sussistente tra dimensione religiosa e dimensione pubblica secolare per stessa previsione costituzionale, il dato per cui soltanto tale via si rende percorribile di fronte al bivio prospettato dall’art. 357 C.P.: risultando invece sempre impraticabile l’identificazione delle attività di cui stiamo scorrendo come espressione della ‘formazione e manifestazione della volontà della pubblica amministrazione’.

C’è infine un ultimo fattore che può essere richiamato, cioè quello - pur dibattuto - discendente dal ruolo della qualifica soggettiva pubblicistica quale elemento del fatto e oggetto del dolo. Come segnalato in dottrina, infatti,

“quando la qualifica soggettiva riguarda il soggetto attivo o il soggetto passivo, la problematica relativa alla loro conoscenza dovrà essere risolta in base ai principi generali elaborati in tema di incidenza, o meno, delle note personali sull’oggetto del dolo. Dunque, anche in questa ipotesi, come del resto negli altri delitti, il

²⁰⁰ PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

²⁰¹ PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI SASSARI, Richiesta di rinvio a giudizio 16 marzo 2024, cit.

²⁰² A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., pp. 269-270.



punto di partenza è quello di accertare se i requisiti che attengono alla persona dell'agente siano o meno riconducibili al fatto di reato che costituisce il punto di riferimento oggettivo delle norme enunciate dagli artt. 43, comma 1, e 47, commi 1 e 3 [C.P.: N.d.A.]. Se si risponde affermativamente - e questa è senz'altro la soluzione più corretta tanto più che [...] i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione rientrano fra i reati cd. funzionali - la qualifica soggettiva o meglio il substrato fattuale che ne determina la rilevanza deve considerarsi come facente parte della fattispecie obiettiva e, quindi, riflettersi nel momento conoscitivo del dolo con la conseguenza che, per la punibilità dell'agente, questi dovrà necessariamente essere consapevole di esercitare una funzione o un pubblico servizio e, quindi, dovrà conoscere le regole giuridiche in base alle quali la sua attività si qualifica come esercizio di pubblica funzione o di pubblico servizio. Ovviamente, alla stregua dei principi generali, sarà sufficiente una conoscenza da profano e non da esperto conoscitore delle nozioni giuridiche sulle quali si fondano le qualifiche di pubblico ufficiale e di incaricato di un pubblico servizio"²⁰³.

Ora, è senz'altro vero che, se già "Le definizioni codicistiche di cui agli artt. 357 e 358 c.p. risultano vaghe e criptiche ad un tempo"²⁰⁴, si entra qui in un terreno a maggior ragione scivoloso: purtuttavia, laddove come appurato

"L'imputazione dolosa, in questi casi, si basa su una valutazione da *profano* compiuta dal soggetto agente in virtù della quale, non è punibile a titolo di dolo chi abbia ignorato o abbia ritenuto inesistente per errore *ex art. 47 co. 1° e 3°* la qualifica soggettiva"²⁰⁵

di incaricato di pubblico servizio o di pubblico ufficiale, sembra legittimo ipotizzare, nel frangente a cui ci rivolgiamo, che il soggetto agente non solo mancasse di una simile consapevolezza, ma addirittura escludesse attivamente e giustificabilmente di rivestire il ruolo in parola, potendo contare in questo senso sia su atti bilaterali tra Repubblica italiana e Santa Sede che dichiarano 'di carattere specificamente confessionale' gli obiettivi perseguiti con la rispettiva quota di otto per mille; sia su documenti della Conferenza Episcopale Italiana che, in ottica generale e in relazione a temi dotati di una diffusione e un risalto mediatico ben più ampi di quelli di cui stiamo trattando, hanno proclamato per anni, senza incontrare contestazioni da parte secolare, che il vescovo 'non riveste la qualifica di pubblico ufficiale né di incaricato di pubblico servizio'. Un 'vestito' che nessuno ha mai preteso di far indossare coercitivamente in

²⁰³ C. BENUSSI, *I delitti dei pubblici ufficiali*, tomo I, 2ª ed., Cedam, Padova, 2013, p. 223. Cfr. anche A. FIORELLA, voce *Ufficiale pubblico*, cit., pp. 577-578.

²⁰⁴ A. VALLINI, *La nozione di "incaricato di pubblico servizio" e l'odierna realtà dei servizi di interesse generale*, in *Cassazione penale*, LII (2012), p. 4294.

²⁰⁵ F. PONTIS, *Incaricato di pubblico servizio*, in *I reati contro i beni pubblici. Stato, amministrazione pubblica e della giustizia, ordine pubblico*, 2ª ed., a cura di G. COCCO, E.M. AMBROSETTI, E. MEZZETTI, Cedam, Padova, 2013, p. 193.



relazione alla gestione dell'otto per mille e che sconcerterebbe fior fiore di ecclesiastici e di penalisti. Altro che consapevolezza.

4.2 - In base a una lettura coerente dell'ordinamento giuridico italiano

D'altra parte, come già incidentalmente emerso, le fattispecie in cui il ministro di culto, in particolare cattolico, può essere considerato come pubblico ufficiale ovvero incaricato di pubblico servizio agli effetti penali sono davvero estremamente circoscritte: e anche su esse, pure prima degli innesti nel Codice Penale agli artt. 357 e 358, di cui si è appena dato conto, si è catalizzato un vivace dibattito.

Una prima ipotesi nella quale si è opinato che il ministro di culto possa qualificarsi pubblico ufficiale viene ricondotta all'art. 609 del Codice Civile, nell'atto cioè di ricevere un testamento "Quando il testatore non può valersi delle forme ordinarie, perché si trova in luogo dove domina una malattia reputata contagiosa, o per causa di pubblica calamità o d'infortunio": un'ipotesi, come si intuisce, di emergenza alquanto straordinaria e di assai scarsa occorrenza, tornata peraltro alla ribalta nella recente pandemia di coronavirus²⁰⁶.

Quella, peraltro già menzionata in questa sede, riguardo a cui, invece, si è più animatamente e largamente discusso concerne la celebrazione del matrimonio concordatario: ipotesi sulla quale tuttavia la dottrina del passato e quella odierna non sono addivenute a posizioni concordi. Se per taluno il ministro di culto è sicuramente pubblico ufficiale quando compie gli atti richiesti per la trascrizione, allorché segnatamente redige l'atto di matrimonio in doppio originale e ne trasmette uno all'ufficiale dello stato civile, esercitando in tal modo una pubblica funzione certificativa attribuitagli dalla legge dello Stato²⁰⁷, altri sono persuasi che tale qualifica vada esclusa, come sosteneva ad esempio Arturo Carlo Jemolo quando osservava che

"proprio nella legge matrimoniale, ciò che colpisce è la mancanza di qualsiasi sanzione, sia disciplinare (che presupporrebbe un vincolo di soggezione particolare), sia penale, a carico dell'ecclesiastico, per quanto egli faccia od ometta nella esplicazione delle sue funzioni matrimoniali":

giungendo così alla conclusione che

"Poiché il celebrante né è ufficiale dello Stato, né esercita una pubblica funzione, l'atto di matrimonio non è atto formato da

²⁰⁶ Cfr. M. VINCI, *Il testamento redatto in tempo di malattia contagiosa: radici romanistiche e letture attualizzanti*, in *Pandemia e diritto delle persone*, a cura di R. MARINI, Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 228. Più in generale, circa la funzione svolta dal ministro di culto nell'ambito disegnato dalla disposizione di cui al citato art. 609 C.C., si vedano anche G. MORELLI, *Gli ecclesiastici nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 367; F. PETRONCELLI HÜBLER, *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, CLXXXIII (1972), p. 112.

²⁰⁷ In questo senso, per tutti, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 516.



pubblico ufficiale, e se potrà essere parificato ad un tale atto sarà solo agli effetti previsti dalla legge, di accertare la formazione del vincolo matrimoniale: non già ad effetti ulteriori”²⁰⁸.

Altri, ancora, stimando non contestabile che il ministro di culto compia atti dovuti e imprescindibili per legge nell’*iter* procedimentale culminante nella trascrizione del matrimonio, ritiene che egli, svolgendo una funzione pubblica essenziale per le parti e per l’ufficiale di stato civile, debba essere considerato incaricato di pubblico servizio ai sensi dell’art. 358 C.P.²⁰⁹. Seppur vadano annoverate tesi minoritarie per le quali il ministro di culto sarebbe un delegato dell’ufficiale dello stato civile oppure anche un organo indiretto della pubblica amministrazione.

Pressoché coralmemente, tuttavia, la dottrina, benché convenga sull’impossibilità di far rientrare tra le finalità pubblicistiche l’esercizio della funzione ecclesiastica in sé e per sé considerata, si è schierata nel senso di riconoscere assolutamente *in via eccezionale* la qualifica

²⁰⁸ A.C. JEMOLO, *Trattato di diritto civile italiano*, sotto la direzione di F. VASSALLI, volume III, tomo I, fasc. 1°, Il *matrimonio*, ristampa della 3ª ed., Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1961, pp. 286-287. Vale peraltro la pena di segnalare come, più in generale, lo stesso Autore riservasse un giudizio univoco anche nei confronti della pretesa qualificazione del ministro di culto come pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio - pur in un contesto ovviamente precedente agli interventi degli anni Novanta sui relativi articoli del Codice Penale -, rispetto alla quale scriveva: “Non può neppure parlarsi di pubblica funzione (per il diritto dello Stato) svolta dall’ecclesiastico. /Si considerano pubbliche le attività che sono sostanzialmente statali, che cioè lo Stato esplica di per sé o fa esplicitare ad enti compresi nel proprio ordinamento, e che vuole restino collegati con lui, sicché sorveglierà il modo con cui vengono espletate quelle attività e si assicurerà che vengano raggiunti i fini propostisi: con un potere di controllo che può spingersi fino alla sostituzione, e che ha a premessa essere lo Stato il miglior interprete dei fini che le singole attività devono raggiungere, il miglior giudice dei mezzi da impiegare per raggiungere quei fini. E certo nulla di ciò può dirsi per le finalità religiose, che lo Stato non può valutare, né controllare quale sia il miglior modo di raggiungerle. /Sta poi che quando il legislatore parla di *pubblica funzione* ha sempre presenti funzioni statali [...]; ed anche quando menziona i ministri del culto accanto ai pubblici ufficiali ed alle persone incaricate di pubblici servizi, le menziona separatamente, ritenendo con ciò che di per sé non potrebbero venire inclusi in quelle figure (artt. 61 nn. 9 e 10, 327 cod. pen., ov’è pure a rilevare che i ministri del culto cattolico non hanno posizione diversa da quella dei ministri di altri culti). Appare altresì da quei testi che, a differenza di quanto seguiva sotto l’impero del precedente codice (Zanardelli), non è mai menzionata la possibilità, come accessorio di una pena, della interdizione o sospensione dall’ufficio ecclesiastico o dalla titolarità di un beneficio: conferma che lo Stato non intende considerare compresa nell’orbita delle sue attività quella dell’ecclesiastico, né pretendere di regolarla; con il corollario che quell’attività non può dirsi pubblica nel senso in cui si parla di attività pubblica per lo Stato e gli enti territoriali. Nel codice penale il legislatore si è solo preoccupato dell’ascendente che l’ecclesiastico può avere, ed ha considerato - così all’art. 327 cod. pen. - la pericolosità del fatto ch’egli nell’esercizio delle sue funzioni ecciti al dispregio delle istituzioni, alla inosservanza delle leggi, delle disposizioni dell’autorità, dei doveri inerenti ad un pubblico ufficio o servizio, ovvero faccia l’apologia di comportamenti contrari alle leggi, alle disposizioni dell’autorità od a detti doveri. Ma non per ciò lo considera appartenente alla organizzazione statale” (ID., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5ª ed., Giuffrè, Milano, 1979, pp. 205-206).

²⁰⁹ In questo senso cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 388.



penalistica di 'pubblico ufficiale' al ministro di culto che presti un'attività di carattere certificativo destinata a produrre conseguenze giuridiche nell'ordinamento statale, in particolare la redazione di un testamento e il conferimento di effetti civili a un matrimonio celebrato secondo il rito religioso: e la giurisprudenza si è pacificamente assestata in tale direzione²¹⁰.

Tale approccio non è stato scalfito dalla novella del 1990 dell'art. 357 C.P., emendata nel 1992, che anzi - malgrado alcuni profili problematici, peraltro affrontati convincentemente dalla dottrina²¹¹ - ne è risultato rafforzato: l'esercizio di pubbliche funzioni statali da parte del ministro di culto è infatti fissato da una normativa di natura pubblicistica lineare²¹² e integra senz'altro lo svolgimento di un potere certificativo allorquando, in specie, questi riceve il testamento ai sensi dell'art. 609 C.C. e quando stende l'atto di matrimonio che sarà trascritto nei registri dello stato civile: d'altro canto, la pregnanza degli effetti degli adempimenti del ministro di culto non permettono di pervenire a conclusioni differenti rispetto a quelle tratteggiate, non esaurendosi nel solo ambito confessionale.

Pertanto,

«il ministro di culto che, a titolo di esercizio del potere attribuitogli dall'art. 609 c.c., formi, in tutto o in parte, un testamento (materialmente falso) o alteri uno vero, sarà punibile ai sensi dell'art. 476 c.p.; del pari, il medesimo soggetto che, sempre allo stesso titolo, ometta o alteri una dichiarazione resa dal testatore, ovvero attesti come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, sarà punibile ai sensi dell'art. 479 c.p. Ancora: il ministro di culto che formi in tutto o in parte un atto (materialmente) falso di matrimonio o un atto vero ma contenente false attestazioni, sarà punibile, rispettivamente, ai sensi degli artt. 476 e 479 c.p.; correlativamente, sarà punibile il privato (per il reato di cui all'art. 483 c.p.) che abbia dato al ministro di culto false informazioni da questi inserite nell'atto di matrimonio (poi trasmesso all'ufficiale dello stato civile

²¹⁰ Rinviamo per i riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ad **A. LICASTRO**, *I ministri di culto*, cit., p. 269 ss. Riferisce altresì lo stesso Autore: «Investe una questione particolarmente delicata il riconoscimento, operato dalla Cassazione, della qualifica di pubblico ufficiale al cappellano del carcere, "indipendentemente dal suo inquadramento nel ruolo del personale aggregato", "per la natura e l'entità delle funzioni attribuitegli dal regolamento carcerario approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 787" (così recita la massima di Cass. pen., sez. VI, 13 maggio 1975, in *Giust. pen.*, 1976, II, c. 45) e confermato dalla giurisprudenza di merito pure dopo l'approvazione del nuovo ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975 (App. Napoli, ord. 16 febbraio 1978, in *Dir. e giur.*, 1978, p. 637 ss., con nota di **P. COLELLA**, *Sull'obbligo dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena di assistere alla celebrazione di matrimoni religiosi aventi effetti civili*)» (ivi, p. 271, nt. 34). Si veda al proposito quanto abbiamo già osservato: cfr. *supra*, § 4.1.2.

²¹¹ Cfr. la chiara sintesi di **A. LICASTRO**, *I ministri di culto*, cit., p. 372 ss.

²¹² Pare indubbio tale carattere per le norme relative al ministro di culto chiamato a svolgere determinati adempimenti concernenti la celebrazione del matrimonio; ma «lo stesso carattere di "norma di diritto pubblico" può riconoscersi al disposto dell'art. 609 c.c.» (**A. LICASTRO**, *I ministri di culto*, cit., p. 274).



per la trascrizione), atto di matrimonio da considerarsi “atto pubblico”, in quanto redatto da pubblico ufficiale»²¹³.

Si tratta di assunto oramai consolidato, rimasto peraltro isolato. Infatti, al di fuori di questo ridottissimo campionario, anche setacciando acriticamente l'ordinamento non si rinvergono altre ipotesi in cui il ministro di culto possa essere rivestito di tale veste pubblicistica: veste che di per sé astrattamente ripugna e confligge con l'abito religioso in uno Stato laico, potendo solo con forzature inscrivere euristicamente in quella netta separazione degli ordini cui convintamente si ispira l'ordinamento italiano. La regola è e non può non essere quella della nitida distinzione e della ferma dissociazione della sfera religiosa e di quella pubblica, e, derivatamente, del rigido contenimento delle mansioni del ministro di culto nella prima. L'eccezione va dunque, come nel caso del matrimonio con effetti civili e del testamento nell'evenienza di malattie contagiose, calamità pubbliche o infortuni, ancorata e impiantata in una normativa ben scandita, oltre che ragionevolmente giustificata: essendo rigorosamente vietato accedere a interpretazioni estensive in assenza di univoci e inoppugnabili disposti normativi.

Così, se è stato decisamente ricusato che il ministro di culto nell'esercizio del suo potere di giurisdizione in senso stretto, quale giudice in un processo canonico (matrimoniale o di altro tipo), possa essere designato come esercente una “pubblica funzione giudiziaria” a norma dell'art. 357 C.P.²¹⁴, in ambiti delicati in cui potevano insorgere

²¹³ A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 275.

²¹⁴ Cfr. ancora A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 276: «Non vale, a tal proposito, fare leva sulla circostanza che l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica matrimoniale (limitatamente, come noto, ai matrimoni “concordatari”) può assumere rilevanza civile, e quindi concorrere alla realizzazione della finalità perseguita dall'ordinamento statale attraverso le funzioni attribuite al personale appartenente all'ordine giudiziario. Nonostante ogni possibile accostamento, la giurisdizione matrimoniale della Chiesa (come del resto lo stesso rito religioso del matrimonio), salvi gli *specifici ed eccezionali* momenti di collegamento col sistema giuridico statale, rileva unicamente come funzione ecclesiastica, e non come parte di una fattispecie più complessa, in cui la Confessione religiosa è chiamata a ammettere a cooperare con l'ordinamento dello Stato»: al contrario «Deve, invece, ritenersi, che sia soggetto dotato di “potere certificativo”, costituente estrinsecazione di una “pubblica funzione amministrativa” oggettivamente considerata tale nel diritto dello Stato, il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, nell'atto di attestare l'esecutività della sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità matrimoniale. Tale attestazione trova una sua speciale (e sia pure indiretta) disciplina in *norme statali di diritto pubblico*, in particolare nelle norme concordatarie (art. 8, n. 2, prima parte, dell'Accordo 18 febbraio 1984) che richiamano, in materia di riconoscimento delle sentenze di nullità matrimoniale dei tribunali ecclesiastici, il “decreto di esecutività del superiore organo ecclesiastico di controllo”. Il potere certificativo dell'organo confessionale può essere sicuramente considerato quale mezzo o presupposto per il perseguimento (anche) di fini propri dello Stato, legati al riconoscimento civile della giurisdizione ecclesiastica matrimoniale». È questa, d'altronde, una constatazione che ha trovato pieno ed esplicito accoglimento presso le stesse Sezioni Unite civili della **CORTE DI CASSAZIONE**, segnatamente nell'ordinanza n. 14839 del 6 luglio 2011 (in *Ius Ecclesiae*, XXIV [2012], pp. 238-239, con nota di B. SERRA, *Sulla responsabilità civile del giudice canonico. Profili giurisdizionali*, pp. 240-256), con la quale si è appunto riconosciuto che «7. Il giudice ecclesiastico, nello



problemi, perplessità, o anche solo imbarazzi, la stessa Conferenza Episcopale Italiana ha provveduto a rammemorare i termini della questione, esplicitandoli perentoriamente, come si è già avuto modo di rilevare²¹⁵. Analogamente, nel clima teso di polemiche per le presunte omertà e i silenzi di cui si accusavano le autorità ecclesiastiche per coprire deprecabili atti di cosiddetta 'pedofilia' perpetrati da *ordinati in sacris* e consacrati, e dinanzi alle pretese da taluno accampate di costringere le autorità medesime alla denuncia, si ribadiva risolutamente già nelle *Linee guida per i casi di abuso sessuale nei confronti di minori da parte di chierici* del giugno 2014:

"Nell'ordinamento italiano il Vescovo, non rivestendo la qualifica di pubblico ufficiale né di incaricato di pubblico servizio, non ha l'obbligo giuridico - salvo il dovere morale di contribuire al bene comune - di denunciare all'autorità giudiziaria statale le notizie di

svolgimento e nella gestione del processo (nel caso, matrimoniale) canonico, pur interpretando una funzione ministeriale, *ministerium iudicis*, non è (e non agisce come e nelle vesti di) "ministro di culto" (nel significato proprio che quest'endiadi ha nell'ordinamento statale) e non è (e non agisce come e nelle vesti di) pubblico ufficiale (né di chi svolge esercizio di pubblico servizio), ai sensi del (e con rilevanza per il) diritto dello Stato, perché tale diritto non gli attribuisce e non gli riconosce una siffatta funzione, come, invece, la attribuisce e la riconosce al parroco celebrante le nozze, il quale è dotato dalla legge di uno specifico "potere di certificazione". /7.1. L'attività esercitata dal giudice ecclesiastico nel processo canonico, gli atti da lui compiuti e la conformità dei medesimi al diritto canonico in generale e alle regole processuali canoniche in particolare, non possono essere oggetto, in quanto tali e fino a quando restino funzionali all'attività processuale e interni al processo stesso, di un sindacato da parte del giudice dello Stato, in omaggio sia alla riserva esclusiva di giurisdizione ecclesiastica sulla violazione delle leggi ecclesiastiche espressa dal can. 1401 c.i.c., sia alla regola fondamentale della separazione ed indipendenza degli ordini espressa dall'art. 7 Cost., separazione e indipendenza che costituiscono l'essenza stessa del principio di laicità dello Stato»: è stato di conseguenza possibile concludere che "7.3. [...] per tutti gli atti che siano funzionali al processo e all'interno dello stesso vengano compiuti non è ammissibile altra valutazione che quella espressa dalla giurisdizione ecclesiastica, in particolare per quanto riguarda la valutazione di conformità degli atti stessi alle regole processuali canoniche e alle leggi ecclesiastiche in generale: altrimenti la stessa tutela della libertà ed autonomia della giurisdizione ecclesiastica, assicurata, sul piano pattizio, dall'art. 2 dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense e, sul piano costituzionale, dall'art. 7 Cost., rimarrebbe un'affermazione priva di qualsiasi contenuto". Per converso, sottolinea **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Rapporti interordinamentali*, cit., p. 519, nt. 147, riprendendo quanto affermato dalla Corte: "persino la eventuale denegazione del diritto di difesa non avrebbe altro riverbero statale che la non delibabilità della relativa sentenza". Al proposito, cfr. anche **M. CANONICO**, *Il difetto di giurisdizione statale per i danni arrecati dal giudice ecclesiastico*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, XL (2011), pp. 1678-1700; **L. IANNACCONE**, *Libertas Ecclesiae, giurisdizione dello Stato e tutela aquiliana*, in *Famiglia e diritto*, XIX (2012), pp. 358-371; **M.L. TACELLI**, *Stato italiano e Chiesa cattolica: ordini distinti, giurisdizioni separate, principio di laicità*, in *Responsabilità civile e previdenza*, XI (2012), pp. 2219-2231. Più in generale si vedano le considerazioni che già sviluppavamo in **G. BONI**, *Giurisdizione matrimoniale ecclesiastica e poteri autoritativi della magistratura italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2007, pp. 1-114.

²¹⁵ Cfr. *supra*, § 4.1.2.



abusi che abbia ricevuto in merito ai fatti illeciti oggetto delle presenti Linee guida”²¹⁶ (n. 5).

Ma pure più recentemente, dopo aver introdotto un obbligo di segnalazione nell’ordinamento canonico²¹⁷ e nonostante il cambiamento di orientamento della Chiesa italiana, oggi maggiormente protesa alla collaborazione e dunque disponibile all’inoltro di esposti all’autorità giudiziaria in caso di notizie in cui sussista il *fumus delicti*, purtuttavia nelle *Linee guida* del 24 giugno 2019 - e nel loro aggiornamento del 2023, citato sopra²¹⁸ - non si è persa l’occasione per sottolineare ancora, a scanso di ogni equivoco, che l’autorità ecclesiastica, in particolare il vescovo, non ha l’obbligo giuridico di denuncia “in quanto non riveste la qualifica di pubblico ufficiale né di incaricato di pubblico servizio” (n. 8.2). Del resto, se la separazione degli ordini è principio fondante dell’ordinamento costituzionale, lo è, con non minore coattività, nell’ordinamento canonico, per quel dualismo cristiano indefettibilmente riconducibile al suo stesso Fondatore, energicamente ribadito altresì dal Concilio Vaticano II²¹⁹.

5 - Il sindacato dello Stato e della magistratura italiana sugli ‘scopi di carattere religioso’, ovvero sulle ‘esigenze di culto’ e gli ‘interventi caritativi’: un’impostazione giurisprudenziale che implica una compromissione del principio supremo di laicità

Ripetutamente, nel corso di queste pagine, si è invocata la laicità dello Stato, ciò che potrebbe suonare, agli orecchi di taluno, come un fuor d’opera ovvero un orpello superfluo e retorico in questa sede squisitamente tecnico-giuridica: tutt’altro, come dimostrato e come ci

²¹⁶ E si prosegue: «L’affermazione presente nella *Guida alla comprensione delle procedure di base della Congregazione per la Dottrina della Fede* riguardo alle accuse di abusi sessuali e poi ripresa nella Lettera circolare della stessa Congregazione del 3 maggio 2011, secondo la quale “va sempre dato seguito alle disposizioni della legge civile per quanto riguarda il deferimento di crimini alle autorità preposte, senza pregiudicare il foro interno sacramentale”, deve essere intesa in linea con quanto previsto dal diritto italiano».

²¹⁷ Ci siamo ampiamente occupati di questo obbligo canonico di segnalazione, additandone le molteplici criticità, in vari nostri lavori: cfr. **G. BONI**, *Sigillo sacramentale, segreto ministeriale e obblighi di denuncia-segnalazione: le ragioni della tutela della riservatezza tra diritto canonico e diritto secolare, in particolare italiano*, in *Jus-Online Rivista di scienze giuridiche*, LXVI-VI (2020), 1, pp. 31-223; **EAD.**, *Il Libro VI De sanctionibus poenalibus in Ecclesia*, cit.; **EAD.**, *La cooperatio omnium christifidelium tra obbligo e diritto-dovere di denuncia*, in *Dignidad humana, derecho y diversidad religiosa*, a cura di S. MESEGUER VELASCO, M. DOMINGO GUTIÉRREZ, LIRCE Instituto para el análisis de la libertad y la identidad religiosa, cultural y ética, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2023, pp. 193-217.

²¹⁸ Cfr. *supra*, § 4.1.2.

²¹⁹ Non si può non citare, almeno, il n. 76 della Costituzione *Gaudium et spes* e il n. 13 della Dichiarazione *Dignitatis humanae*, in *Enchiridion Vaticanum*, I, *Documenti ufficiali del Concilio Vaticano II* (1962-1965), cit., rispettivamente pp. 1426-1431 e pp. 1044-1047.



apprestiamo a ricapitolare, sul presupposto, peraltro da tenersi ben saldo, che siamo al cospetto di un

«Principio - quello di laicità - che non deriva da una sorta di “autolimitazione” dello Stato sovrano, in quanto tale liberamente revocabile dal medesimo, ma costituisce un principio di struttura di tutto l’ordinamento, che entra a definire la forma stessa di Stato, come ha precisato la Corte costituzionale (sent. n. 203 del 1989). Pertanto esso risulta non modificabile né disponibile da parte di qualsivoglia organo statuale, ed anzi è sottratto allo stesso potere di revisione costituzionale»²²⁰.

La laicità non è infatti un’epidermica sverniciatura o un vago afflato da confinare ed esiliare nei dibattiti degli accademici o nelle *querelles* di circoli di intellettuali, ovvero da sventolare enfaticamente in comizi, bensì veicola in maniera non facoltativa ma imperativamente cogente i comportamenti e gli atteggiamenti cui deve essere improntato, in ogni evenienza, l’agire pubblico: ponendo barriere non scavalcabili affinché non avvengano sue erosioni o inquinamenti. Una laicità, quindi, che, come infallibile ‘metodo’, secondo una celebre definizione, deve rimbalzare dal potere legislativo a quello amministrativo fino a quello giudiziario senza disconoscimenti o sconfessioni reciproche: e che si tinge di sfumature e di *nuances* differenti a seconda del comparto investito e delle norme che capillarmente lo disciplinano, ma sempre entro una cornice intimamente coesa e consonante, come si è cercato di descrivere in queste pagine. Gli “scopi di carattere religioso”, consistenti in particolare nel provvedere alle esigenze di culto della popolazione, al sostentamento del clero e agli interventi caritativi, rientrano ontologicamente nell’ordine della Chiesa, essendo intimamente inerenti alla sua missione evangelica: catalogare il loro svolgimento come ‘pubblico servizio’ dispiegato sussidiariamente dalla Chiesa infliggerebbe una ferita mortale allo Stato laico.

Alla luce di tutto quanto abbiamo esposto, sorreggendolo su dati normativi sovrapposti e tra loro convergenti, può essere concepibile che un vescovo che ha ottenuto fondi *ex otto* per mille da parte della Conferenza Episcopale Italiana sulla base di una valutazione di bisogni ponderata da quest’ultima, possa poi rispondere del loro uso allo Stato? E che la magistratura italiana possa insinuarsi in tale ingranaggio per colpire e punire eventuali deviazioni di fondi, nel caso sottratti a certe esigenze di culto della popolazione e a certi interventi caritativi per indirizzarli piuttosto ad altri? Può il potere pubblico discriminare ciò su cui vale la pena ‘spendere’ nel culto e nella carità e ciò su cui invece il vescovo ha clamorosamente errato, distraendo fondi? Ci sono *interna corporis* più icasticamente estranei allo Stato laico - e sui quali esso non può che arrestarsi sulla soglia - di quelli afferenti al culto e alla carità specificamente cristiana e cattolica?

²²⁰ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 168.



Pare, a questo punto dell'itinerario, che le risposte alle suddette domande siano scontate: e giuridicamente univoche.

