Il finanziamento pubblico delle confessioni religiose in Italia

www.istitutoeuroarabo.it/DM/il-finanziamento-pubblico-delle-confessioni-religiose-in-italia/

Comitato di Redazione 1 maggio 2026

di *Fabio Franceschi*

Il costo delle religioni in Italia

In Italia esiste un articolato sistema di finanziamento pubblico alle religioni, composto di tipologie, meccanismi e strumenti eterogenei, tanto in forma diretta quanto indiretta, principalmente strutturato attraverso meccanismi di natura convenzionale e fiscale (Pistolesi, 2015; Elefante, 2019). Di esso beneficiano essenzialmente la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose firmatarie di intese con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Costituzione. Le confessioni prive di intesa, tuttora regolate dalla l. n. 1159 del 1929 sui culti ammessi, risultano, di contro, fondamentalmente escluse dai meccanismi e dagli strumenti di finanziamento pubblico, restando il loro sostegno basato sulle erogazioni volontarie dei rispettivi adepti.

Il perno del sistema è rappresentato dal meccanismo dell'8×1000 del gettito Irpef, previsto all'interno della legislazione su base negoziata con la Chiesa cattolica e con la gran parte delle altre confessioni religiose stipulatarie di intese. Tuttavia, il finanziamento pubblico alle religioni prevede una vasta congerie di ulteriori forme di sovvenzione a carico dello Stato o di altri enti pubblici relative a vari ambiti interessanti l'esistenza dei soggetti confessionali. Tra le principali, vanno ricordate il finanziamento del Fondo Edifici di Culto (art. 58, l. n. 222 del 1985), le somme destinate al pagamento delle retribuzioni degli insegnanti di religione nella scuola pubblica e del personale ecclesiastico che presta assistenza spirituale nelle c.d. comunità separate, i contributi ministeriali a sostegno delle scuole paritarie private (l. n. 296 del 2006), molte delle quali di natura confessionale, nonché quelli destinati agli oratori parrocchiali (l. n. 206 del 2003), il contributo annuo per il concorso nella copertura degli oneri del Fondo per l'assicurazione invalidità e vecchiaia del clero (l. n. 903 del 1973), i contributi per l'edilizia di culto e i costi per gli interventi destinati alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale di interesse religioso di proprietà di enti confessionali, i contributi per il finanziamento di eventi religiosi straordinari, quali il Giubileo, o quelli necessari per il ripristino degli edifici di culto in zone colpite da calamità naturali, gli aiuti finanziari e le agevolazioni fiscali previsti a favore degli enti religiosi, anche in ragione dell'esercizio di attività di utilità sociale, etc.

Invero, considerando le varie voci di spesa a carico del bilancio dello Stato, quello per il sovvenzionamento delle religioni costituisce, nel complesso, un costo ragguardevole, al punto che non mancano le polemiche riguardo ad un presunto eccesso di finanziamento pubblico alle religioni, e particolarmente alla Chiesa cattolica (che, a tutt'oggi, continua a ricevere la quota più significativa di esso).

Stato, Chiese
e pluralismo confessionale
NUOVA SERIE
Rivista telematica fondata nel 2006 da G. Casuscelli

Le ragioni del finanziamento pubblico alle religioni

Posto che il finanziamento pubblico alle religioni risulta legato a scelte contingenti di politica ecclesiastica, prima di entrare nel merito delle modalità concrete e dei meccanismi di sovvenzionamento occorre focalizzare brevemente l'attenzione sulle ragioni per le quali lo Stato sostiene economicamente la religione (e, per estensione, quelle peculiari formazioni sociali che sono le confessioni religiose).

Tali ragioni, per ciò che concerne l'Italia, rimandano primariamente alla meritevolezza riconosciuta all'interesse religioso all'interno della Carta costituzionale, considerato concorrente al pieno sviluppo della persona umana e al progresso spirituale della società (Vitale, 2005; Casuscelli, 2011). Al riguardo, è innegabile che in virtù di una precisa scelta sistemica, la Costituzione repubblicana riconosca «l'importanza del fenomeno religioso e dei suoi interpreti istituzionali in un generale quadro di libertà e di pluralismo» (Fuccillo, 2025), dedicando ad esso apposite norme (direttamente gli artt. 3, 7, 8, 19 e 20; indirettamente gli artt. 2, 13-18, 21-25, art. 33 e 117), nella consapevolezza del ruolo

fondamentale che le fedi religiose possono svolgere (e, di fatto, svolgono) sia in termini di progresso e coesione sociale sia di sviluppo dei sistemi giuridici, alla luce del contributo che le stesse sono in grado di offrire «alla formazione sia di una scala di valori, sia dello statuto ontologico dell'essere umano, che è il primo tra gli obiettivi di protezione degli ordinamenti costituzionali più progrediti» (Fuccillo, 2025).

Vi sono, inoltre, radicate motivazioni di ordine storico, che affondano le radici nel ruolo e nella molteplicità di funzioni da sempre svolte nella società italiana dalla Chiesa cattolica, dalle sue istituzioni e dal personale ecclesiale, riconosciute e sostenute anche economicamente dallo Stato sin dagli albori della sua formazione, *in primis* attraverso il sostentamento del clero cattolico (Consorti, 2000). Motivazioni, a loro volta, inscindibilmente collegate al riconoscimento del valore della cultura religiosa e alla considerazione dei principi del cattolicesimo come parte integrante del patrimonio storico del popolo italiano, che anche in epoca post-unitaria, pur nel clima di acceso conflitto con il papato conseguente alla *debellatio* dello Stato pontificio, portarono lo Stato a mantenere – ed anzi a incrementare, con l'introduzione dei supplementi di congrua – il sostegno economico-finanziario in favore della Chiesa cattolica, delle sue istituzioni e del personale ecclesiastico (Vegas, 1990).

V'è, infine, da considerare il fondamentale apporto tradizionalmente garantito dalla Chiesa cattolica – e oggi, in una società sempre più pluralisticamente connotata sul piano religioso, anche da altri soggetti confessionali – al sistema di welfare (in campo socio-sanitario e assistenziale, scolastico, culturale, etc.), ossia nell'ambito di quelle attività di interesse generale oggi incluse e regolate nell'ambito del c.d. Terzo settore; tendenza nel presente fortemente in crescita, se è vero che a beneficiare dei flussi finanziari pubblici sono essenzialmente le attività delle confessioni e dei loro enti espressive di un impegno socialmente rilevante (Casuscelli, 2011; Freni, 2013; Elefante, 2018).

Ragioni che, singolarmente e nel loro complesso, giustificano l'impegno assunto dalla Repubblica di porre in essere meccanismi di promozione economico-finanziari a sostegno della presenza nella società e dell'attività delle organizzazioni religiose e dei loro enti esponenziali.

V'è, peraltro, da rilevare come in Italia, per lungo tempo, il finanziamento della religione abbia coinciso in maniera pressoché esclusiva con il finanziamento alla Chiesa cattolica. Il sostegno economico-finanziario alle altre forme di religiosità presenti e operanti sul territorio nazionale si è poi caratterizzato come un finanziamento per estensione, realizzato gradualmente adattando forme e meccanismi di sovvenzionamento già previsti per la Chiesa cattolica. Tale estensione non ha peraltro fatto venir meno i numerosi profili di sperequazione presenti nel sistema (e, ancor più, nella prassi), ossia le disparità nell'accesso agli strumenti di finanziamento previsti, soprattutto in considerazione del legame dello stesso con la legislazione su base negoziata e con lo strumento dell'intesa previsto dall'art. 8, comma 3 Cost. (con conseguente esclusione delle realtà confessionali prive di intesa, per scelta e/o per mancanza dei requisiti richiesti).

Si tratta, invero, di una anomalia sistemica che affonda le sue radici nella storia (e nella circostanza che, tradizionalmente, la stragrande maggioranza della popolazione italiana è di fede cattolica, malgrado il calo della pratica religiosa degli ultimi decenni), consacrata, seppure in un contesto di riconosciuto pluralismo religioso, anche all'interno della Costituzione repubblicana, con la distinzione prevista in tema di regolamentazione dei rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica (art. 7) e con le confessioni acattoliche (art. 8, commi 2-3); distinzione che è valsa a legittimare, sul piano giuridico, l'operatività di un doppio binario di tutela fra Chiesa cattolica e altre realtà confessionali, il quale, nella prassi, è poi divenuto un binario triplice, per effetto di interpretazioni orientate dei commi 1 e 3 dell'art. 8 Cost., che hanno reificato la distinzione fra confessioni religiose provviste e prive dello strumento dell'intesa (Alicino, 2016). Tali interpretazioni, difficili da sradicare per quanto di assai dubbia legittimità costituzionale, sono alla base della gran parte delle criticità che nel presente interessano il sistema del finanziamento pubblico alle religioni in Italia.

Il modello attuale di finanziamento pubblico alle confessioni religiose

In concreto, il finanziamento pubblico delle religioni trova la sua fonte primaria di regolamentazione nella legislazione di carattere negoziato dello Stato con le singole realtà confessionali (accordi con la Chiesa cattolica e intese con le confessioni diverse dalla cattolica), al cui interno sono ordinariamente previsti appositi meccanismi di finanziamento, tendenzialmente standardizzati (l'8×1000 e le offerte deducibili).

Non mancano, peraltro, forme e modalità di sovvenzionamento previste all'interno della legislazione unilaterale, sia dello Stato (insegnanti di religione cattolica nella scuola pubblica, oratori, previdenza del clero e dei ministri di culto, etc.) che delle regioni (edilizia di culto, valorizzazione del patrimonio culturale di interesse religioso, contributi scolastici e per attività socio-sanitarie, etc.).

Diversamente da altri Paesi europei, non è invece previsto un sistema di contributi obbligatori da parte degli adepti a favore della confessione religiosa di appartenenza (ipotesi in cui il tributo, essendo riconosciuto dalla legge statale, acquista efficacia anche civile). La scelta del legislatore italiano, sul punto, è stata quella di utilizzare il sistema dell'assegnazione tributaria, ossia del contributo indiretto da parte dei contribuenti, su base volontaria, a favore delle confessioni religiose. Tale sistema non prevede alcuna imposizione ulteriore a carico dei contribuenti rispetto alle somme dovute a titolo di tributi allo Stato, ma solo la destinazione alla confessione religiosa beneficiaria di una quota di quanto versato per l'imposta sui propri redditi (Pistolesi, 2012; Licastro, 2017).

Dal punto di vista pratico, il finanziamento pubblico alle religioni può essere erogato in forma diretta e/o indiretta. Si ha finanziamento diretto allorché lo Stato (o altro ente pubblico) eroga una certa somma di denaro direttamente a favore di una determinata confessione religiosa (o di suoi enti esponenziali), per finalità di carattere generale o specifico (è il caso, ad esempio, del sistema dell'8×1000). Il finanziamento è, di contro, indiretto quando lo Stato rinuncia a percepire una frazione del gettito fiscale, di solito attraverso agevolazioni o esenzioni fiscali riconosciute a favore dei singoli individui e/o dei soggetti confessionali.

Gli strumenti del finanziamento: in particolare, il meccanismo dell'8×1000 del gettito Irpef

Come accennato, il perno del sistema di sostegno finanziario pubblico alle religioni è costituito dal meccanismo normativo dell'8×1000 del gettito Irpef, introdotto per la Chiesa cattolica e nel tempo esteso alla gran parte delle confessioni religiose firmatarie di intese ai sensi dell'art. 8, comma 3 Cost.[1].

Per ciò che concerne la Chiesa cattolica, l'art. 47 della l. n. 222 del 1985 [2] dispone che annualmente «*una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), 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*». Lo stesso art. 47 precisa che la ripartizione del gettito fra Stato e Chiesa cattolica viene stabilita «*sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse*». Il successivo art. 48 introduce un vincolo di destinazione delle quote raccolte, dovendo le stesse essere utilizzate per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo.

La quota del gettito annuale proveniente dalla partecipazione al sistema dell'8×1000 viene erogata alla Conferenza Episcopale Italiana (CEI), la quale è incaricata della gestione della medesima. Da essa, una quota percentuale di quanto raccolto viene, poi, veicolata a favore di taluni enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, con l'obbligo, per gli stessi, di utilizzo delle somme ricevute nell'ambito delle destinazioni vincolate previste dall'art. 48 della legge (Baturi, 2018; Elefante, 2019). I principali beneficiari di tale elargizione sono costituiti dall'Istituto centrale per il sostentamento del clero (ICSC), cui viene devoluta la quota dell'8×1000 destinata al sostentamento del clero, e dalle diocesi, che beneficiano, essenzialmente, delle quote destinate alle esigenze di culto della popolazione e di parte della quota deputata a interventi caritativi (in media, pari a circa un quinto del raccolto) (Franceschi, 2022).

Accanto al meccanismo dell'8×1000, la revisione concordataria del biennio 1984/85 ha altresì previsto un'ulteriore forma di finanziamento statuale, costituita dalla possibilità del ricorso, da parte dei singoli contribuenti, al meccanismo incentivante della deducibilità fiscale. Si tratta delle erogazioni liberali in denaro effettuate a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero, il cui ammontare risulta poi deducibile dal reddito complessivo dei contribuenti sino all'importo massimo di € 1032,91 (art. 46, l. n. 222 del 1985). A differenza dell'8×1000, che non comporta alcun esborso per chi firma, le offerte deducibili conservano intatto il loro valore di donazione, sia pure in parte ripagato dal vantaggio della deducibilità. Si tratta di uno strumento volto ad incentivare il sostentamento del clero cattolico, il quale non ha avuto, peraltro, particolare successo: gli importi delle risorse introitate dall'ICSC attraverso tale meccanismo di finanziamento sono, difatti, sempre rimasti alquanto modesti (Cardia, 2007). Con la graduale realizzazione, a muovere dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, del sistema della bilateralità pattizia previsto dall'art. 8, comma 3 Cost. alle confessioni religiose firmatarie di intese con lo Stato sono stati tendenzialmente estesi i meccanismi e strumenti di finanziamento previsti per la Chiesa cattolica e per i suoi enti esponenziali dalle norme di derivazione concordataria.

Attualmente, dunque, la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le confessioni acattoliche provviste di intesa è ricalcata su quella introdotta per la Chiesa cattolica dalla l. n. 222 del 1985. In particolare, nella quasi totalità delle intese sinora stipulate è prevista a favore delle confessioni interessate la possibilità dell'accesso al meccanismo dell'8×1000 del gettito Irpef (da ripartirsi in base alle scelte effettuate dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi), e la possibilità di beneficiare dello strumento delle erogazioni liberali deducibili dal reddito imponibile dei contribuenti (l'unica confessione religiosa firmataria di intesa che, ad oggi, non ha richiesto la partecipazione al sistema dell'8×1000 è la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni). Nelle intese stipulate sono, peraltro, previste talune differenze, rispetto a quanto previsto nella l. n. 222 del 1985, riguardo sia alle finalità per le quali le somme ricevute possono essere utilizzate (per l'esigenza di tenere conto delle differenze tra le singole realtà confessionali), sia alla partecipazione delle confessioni interessate alla ripartizione della quota relativa alle scelte inoptate.

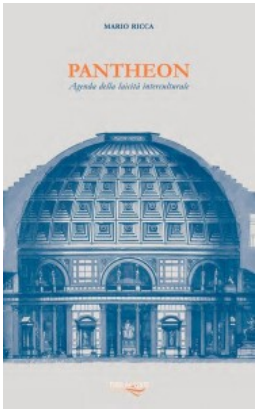
Per ciò che, invece, concerne le confessioni che non hanno stipulato intese con lo Stato, e che continuano, perciò, ad essere disciplinate dalla l. n. 1159 del 1929 sui culti ammessi nello Stato, non sono previste particolari forme di sostegno finanziario pubblico (la Corte costituzionale, con la sent. n. 178/1996, ha escluso l'estensione a tali soggetti dello strumento della deducibilità fiscale delle erogazioni liberali). Per esse la regola continua ad essere quella del finanziamento volontario a carico dei rispettivi adepti. A tali soggetti, in particolare, è preclusa la possibilità di accesso al meccanismo di finanziamento dell'8×1000, il quale risulta subordinato alla previa stipulazione di un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3 Cost.

Le critiche al sistema dell'8×1000: gli interventi della Corte dei conti

Nell'ambito del finanziamento pubblico delle confessioni religiose, il meccanismo dell'8×1000 è senz'altro quello intorno a cui si sono concentrate le maggiori discussioni e le critiche più accese, sia in ragione dell'ampiezza, da taluni ritenuta eccessiva, dell'ammontare delle risorse in tal modo assegnate alle confessioni religiose (e, particolarmente, alla Chiesa cattolica), sia riguardo a talune criticità emerse, su tutte quelle relative all'esclusione dalla possibilità di accesso all'8×1000 delle confessioni prive di intesa e alle modalità di ripartizione delle quote, ivi comprese quella derivante dalle scelte inespresse (Cardia, 2007; Casuscelli, 2015; Parisi, 2015; Elefante, 2018).

Sul tema è espressamente intervenuta la Corte dei conti, dapprima riscontrando taluni elementi di debolezza nella normativa e nella gestione dell'istituto dell'8×1000 (fra di essi, la problematica delle scelte inoptate e la scarsa pubblicizzazione del meccanismo di attribuzione delle quote, l'aumento eccessivo dei fondi a disposizione delle confessioni religiose e del relativo costo per l'erario dello Stato, l'evidente disparità di trattamento nei confronti delle confessioni non firmatarie di accordi, la carenza di controlli sulla effettiva destinazione dei fondi da parte dei soggetti beneficiari, lo scarso interesse dello Stato per la quota di propria competenza e l'insufficiente controllo sui fondi di competenza statale) [3], successivamente invitando tutte le amministrazioni coinvolte ad adottare le iniziative necessarie per rimuovere le criticità rilevate [4]. Fra quest'ultime, peculiare attenzione è stata rivolta al meccanismo delle scelte inoptate, il quale, secondo i giudici contabili, di fatto «*neutralizza la non scelta. In tal modo, ognuno è coinvolto, indipendentemente dalla propria volontà nel finanziamento delle confessioni, con evidente vantaggio per le stesse, dal momento che i soli optanti decidono per tutti; con l'ulteriore conseguenza che il peso effettivo di una singola scelta è inversamente proporzionale al numero di quanti si esprimono*» [5].

Nei fatti, senza arrivare a mettere in discussione l'opportunità in sé della permanenza del meccanismo dell'8×1000, la Corte dei conti ha richiamato l'attenzione sui problemi strutturali che emergono in relazione al suo modello attuale di funzionamento, invitando ad una rivisitazione dello stesso in grado di renderlo più trasparente e rispettoso della volontà dei contribuenti, oltre che maggiormente equo sul piano dell'accesso e della distribuzione delle risorse tra i vari soggetti confessionali (Casuscelli, 2025; Parisi, 2015).



Aporie e criticità del sistema di finanziamento pubblico delle religioni in Italia

In effetti, i rilievi avanzati dalla Corte dei conti mostrano chiaramente come il sistema del finanziamento pubblico delle religioni in Italia presenti aporie e criticità le quali, prima (e più) che di carattere economico, sono di carattere giuridico.

Le criticità in questione riguardano essenzialmente tre aspetti. Sul piano strettamente economico, è in discussione l'ammontare delle risorse pubbliche destinate alle confessioni religiose, da alcuni ritenuto eccessivo. Su quello più propriamente giuridico, occorre invece verificare l'eventualità di un *vulnus* al principio supremo di laicità delle istituzioni pubbliche, con riferimento alla previsione di meccanismi di finanziamento pubblico alle religioni nel contesto di uno Stato che si proclama laico, nonché, e soprattutto, quella di una possibile violazione dei principi del pluralismo confessionale e della eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge, sanciti dal comma 1 dell'art. 8 Cost. (a loro volta destinati a riverberarsi in una lesione del principio di laicità, sotto il profilo della necessaria equidistanza che le istituzioni pubbliche devono tenere rispetto alle esperienze di fede: Colaianni, 2017; Ricca, 2012).

Sul primo aspetto, sommando le diverse forme di sovvenzione alle religioni previste, è agevole rilevare come, in Italia, il costo delle religioni risulti in effetti piuttosto ingente. Ciò vale soprattutto per il gettito raccolto attraverso l'8×1000, il quale, grazie al meccanismo di attribuzione delle quote inespresse in base alla sola percentuale degli optanti (art. 47, comma 3, l. n. 222 del 1985), fa sì che la Chiesa cattolica – e, *pro quota*, gli altri soggetti beneficiari, ossia la gran parte delle confessioni religiose stipulatarie di intese con lo Stato – ricevano paradossalmente più dalla quota inoptata che da quella optata, godendo di un notevole fattore moltiplicativo, giacché non rileva al riguardo la volontà di chi rifiuta il sistema o se ne disinteressa, ossia, della maggioranza dei contribuenti (in tal senso, si vedano i dati risultanti dalla citata Deliberazione n. 16/2014/G della Corte dei conti, dalla quale emerge che i fondi destinati alle confessioni religiose hanno ormai superato ampiamente il miliardo di euro annui, e «*sono gli unici che, nell'attuale contingenza di fortissima riduzione della spesa pubblica in campo, si sono notevolmente e costantemente incrementati*») [6].

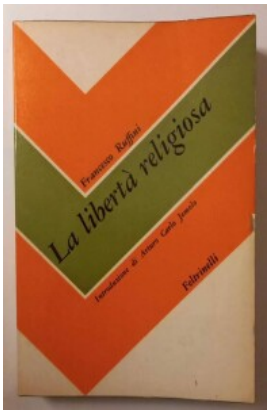
Per tale ragione da più parti sono state avanzate proposte di revisione del meccanismo dell'8×1000, per rendere il sistema maggiormente rispettoso dei principi di proporzionalità, di volontarietà e di uguaglianza (Parisi, 2015; Casuscelli, 2015; Elefante, 2018). Tali proposte sono state essenzialmente dirette ad affermare l'opportunità di una riduzione percentuale della aliquota di spettanza della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose (che dall'attuale 8×1000 passi ad una quota pari al 4/6×1000, a seconda delle differenti proposte); della revisione del meccanismo di attribuzione delle quote non espresse, come auspicato dalla Corte dei conti con la Deliberazione n. 8/2015/G5; della introduzione di maggiori controlli e di una maggiore trasparenza nella gestione dei fondi; di un maggior interesse dello Stato per la quota di propria competenza, così da consentire di offrire una valida alternativa ai cittadini che, non volendo finanziare una confessione religiosa, intendano, comunque, destinare una parte dell'imposta sul reddito a finalità sociali ed umanitarie.

Inoltre, è stata segnalata l'opportunità di porre fine alla prassi − invalsa negli anni anche in ragione della entità delle risorse introitate, di gran lunga superiori al fabbisogno per il sostentamento del clero − di finanziare le iniziative sociali o umanitarie (assistenza, sanità, istruzione, coesione sociale, tutela dei diritti, iniziative culturali, sportive o ricreative, e persino difesa dell'ambiente) poste in essere dagli enti religiosi utilizzando il ricavato *pro quota* dall'8×1000, facendole rientrare negli interventi caritativi a favore delle collettività nazionali o di Paesi del terzo mondo; prassi che indubbiamente avvantaggia gli enti religiosi rispetto ad altri soggetti giuridici operanti nel settore delle attività umanitarie, riproponendo il problema «di un finanziamento pubblico irragionevole che potrebbe raggiungere la soglia della incostituzionalità se riferito al valore della laicità quale principio supremo dell'ordinamento» (Cardia, 2001; Fiorita, 2012).

Riguardo ad un presunto *vulnus* al principio di laicità, la questione deve essere correttamente intesa. Ove, infatti, si consideri la pluralità di possibili declinazioni che il principio di laicità può concretamente assumere, e si prenda come riferimento l'accezione di laicità a suo tempo fornita dalla Consulta – la quale, nell'enucleare il principio e nel consacrarlo tra quelli supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato, ha deliberatamente preso le distanze da una concezione del fenomeno religioso come elemento strettamente correlato alla sfera del privato e, fra le tante concezioni possibili, ha optato per quella di una "laicità positiva (o attiva)" a sostegno delle attività religiose in quanto bisogno/interesse degli individui meritevole di tutela nell'ordinamento dello Stato (Corte cost., n. 203/1989 e n. 508/2000) – la previsione di meccanismi e strumenti di sostegno economico-finanziario pubblico alle religioni appare sostanzialmente coerente con il modello italiano di

laicità (pur dovendosi, all'uopo, tenere sempre presente che «il nesso strumentale tra l'erogazione del sostegno pubblico e la concezione positiva della libertà religiosa dei cittadini-fedeli non può essere inteso ad assolvere finalità che, per quanto necessarie e meritevoli nell'ottica della Chiesa, non rientrano nella prospettiva della "laicità positiva" della Repubblica»: Casuscelli, 2015).

La discussione, semmai, più che l'*an*, potrebbe riguardare il *quantum* del finanziamento pubblico alle religioni, ossia l'entità dello stesso. Ciò che riporta all'opportunità, evidenziata in dottrina, di porre mano ad una riforma del meccanismo in grado di ricalibrare l'ammontare dello stesso, così da renderlo maggiormente sostenibile per il bilancio dello Stato. Tale riforma, alla luce della inclusione della materia del finanziamento all'interno della legislazione bilaterale, la quale indebolisce la capacità dello Stato di intervenire in merito, porrebbe peraltro evidenti problematiche di ordine sia giuridico che pratico. La stessa, infatti, dovrebbe fare i conti per un verso con la natura di fonti atipiche e con la peculiare posizione riconosciuta all'interno della gerarchia delle fonti alle leggi di esecuzione degli accordi con la Chiesa cattolica e a quelle di approvazione delle intese con le confessioni acattoliche (Alicino, 2013), per l'altro con la prevedibile indisponibilità delle confessioni religiose che attualmente beneficiano di tale forma di finanziamento a rinunciarvi, anche solo parzialmente, in favore di una regolamentazione di diritto comune della materia, che inevitabilmente si rivelerebbe meno conveniente sul piano economico (Franceschi, 2022).



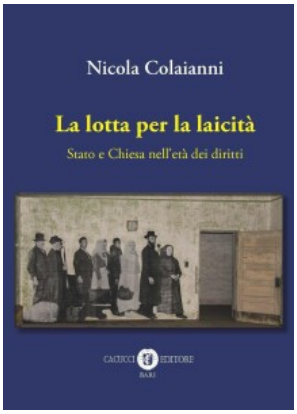
Il *vulnus* al principio di laicità, escluso sul piano della compatibilità astratta con il principio stesso di un sistema di finanziamento pubblico alle religioni, emerge peraltro in relazione al diverso profilo del contrasto del meccanismo dell'8×1000 (e, in termini più generali, del modello attuale di finanziamento pubblico delle religioni, ancorato alla presenza di accordi o intese con lo Stato come criterio selettivo per l'accesso) con la garanzia della equidistanza delle istituzioni pubbliche dalle esperienze di fede, che del principio di laicità rappresenta un corollario (Corte cost., n. 508/2000). Si tratta della terza della criticità segnalate, quella certamente più rilevante, ossia l'incoerenza sul piano applicativo del sistema dell'8×1000 con i principi costituzionali del pluralismo confessionale e della eguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge (art. 8, comma 1 Cost.) dipendente dalla operatività di quel triplice binario di regolamentazione fra lo Stato e le confessioni religiose (Chiesa cattolica, confessioni religiose con intesa e confessioni prive di intesa) precedentemente richiamato, che, anche sul piano dell'accesso ai meccanismi di sostegno economico-finanziario previsti in favore delle religioni si traduce in una forma di ingiustificato privilegio nei confronti delle confessioni stipulatarie di accordi con lo Stato, e di forte discriminazione nei confronti di quelle non firmatarie di accordi.

Il principio di eguaglianza nella libertà di tutti i soggetti confessionali dinanzi alla legge, è bene ricordare, non implica la necessità di una piena uguaglianza di trattamento fra tutte le organizzazioni confessionali, ma impone una uniformità di trattamento in quelle materie e in quei rapporti che incidono sulla libertà delle stesse, ossia il diritto alla parità delle opportunità per ciò che riguarda la partecipazione ai mezzi giuridici predisposti dall'ordinamento per rendere effettivo il perseguimento dei diritti di libertà (Casuscelli, 2015). Tra di essi vanno annoverati, evidentemente, gli eventuali finanziamenti che lo Stato e gli altri enti pubblici decidono di concedere alle religioni per soddisfare l'interesse e i bisogni religiosi dei propri cittadini, l'accesso ai quali non può che essere garantito, seppure nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, a tutti i soggetti confessionali operanti all'interno dell'ordinamento.

Sotto tale profilo, il meccanismo dell'8×1000, per come attualmente strutturato, si pone come uno strumento con connotazioni chiaramente privilegiarie, le quali «producono non pochi problemi in relazione al principio di uguaglianza che, a sua volta, implica il rispetto delle differenze, comprese quelle religiosamente determinate» (Alicino, 2013). Risulta difatti evidente, come del resto evidenziato e stigmatizzato dalla Corte dei Conti nella ricordata Relazione n. 16/2014/G, che l'esclusione delle confessioni senza intesa dalla possibilità di accesso alla ripartizione dell'8×1000 sia espressione di «un pluralismo confessionale chiaramente imperfetto, in cui il ricorso alla bilateralità pattizia permette l'affermazione di uno *status* privilegiato solo per alcune di esse» [7].

La situazione è poi aggravata dal fatto che la selezione dei soggetti confessionali con cui avviare trattative per la stipulazione di intese ai sensi dell'art. 8, comma 3 Cost. (e dunque per l'ammissione al finanziamento pubblico) è rimessa al potere discrezionale dell'Esecutivo, come da ultimo confermato anche dalla Consulta (Corte cost., n. 52/2016). Ciò che fa della legge negoziata uno strumento di autentico privilegio, mentre le restrizioni nell'accesso allo strumento dell'intesa insindacabilmente disposte dall'Esecutivo concretizzano una forma di "pluralismo della disparità", traducendosi in una inammissibile discriminazione nei riguardi delle confessioni religiose prive di intesa (Alicino, 2021).

Da questo punto di vista, sembra allora corretto parlare di *vulnus* al principio di laicità dello Stato, il quale implica che in un regime di pluralismo confessionale e culturale sia assicurata l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare, la quale rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario della eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto (Franceschi, 2022).



I correttivi possibili. Verso un nuovo modello di finanziamento pubblico delle religioni?

Alla luce delle criticità evidenziate, la necessità di una riforma del meccanismo dell'8×1000 – e, più in generale, del modello attuale di finanziamento alle religioni – appare quantomai evidente (Domianello-Cerioli, 2020; Elefante, 2018).

Necessità evidente, anzitutto, in relazione all'entità delle risorse economico-finanziarie complessivamente erogate dallo Stato e dagli altri enti pubblici in favore delle religioni, il cui ammontare attuale risulta probabilmente non più sostenibile in un periodo di crisi economica strutturale del Paese, in cui la spesa pubblica è destinata ad essere inevitabilmente ridotta e razionalizzata. Ma questa è una valutazione di mera opportunità politica, rispetto alla quale, alla luce dei principi fondamentali su quali è costruito e si regge il nostro ordinamento (*in primis* il principio supremo di laicità), non è ravvisabile alcun obbligo di carattere giuridico a carico dei pubblici poteri.

Discorso diverso, invece, per ciò che concerne la necessità di ridisegnare il sistema del finanziamento pubblico alle religioni – quale che sia l'entità che lo Stato decide di destinare allo stesso – nel rispetto del principio costituzionale di eguaglianza nella libertà di tutti i soggetti confessionali. Questa, invero, appare come una decisione non ulteriormente rinviabile, come del resto già inequivocabilmente indicato dalla Corte dei conti nelle sue deliberazioni di un decennio addietro. Una decisione obbligata, se si vuole superare la miopia di chi «finge di non vedere che il concorso di più fattori richiede una riforma del sistema dell'otto per mille che ponga fine agli ingiustificati privilegi delle chiese ammesse al finanziamento per questa via» (Casuscelli, 2015).

Occorre, dunque, mettere mano ad una riforma che vada nella direzione di un nuovo modello di finanziamento pubblico alle religioni. Una riforma che, in linea con le indicazioni a suo tempo formulare dalla Corte dei conti, ponga fine all'attuale logica di selezione governativa dei soggetti religiosi ammessi al finanziamento attraverso il riconoscimento dell'intesa di cui all'art. 8, comma 3 Cost. (svincolando la materia del finanziamento dallo strumento dell'intesa, o comunque prevedendo forme di finanziamento indiretto o agevolazioni per le comunità religiose prive di intesa con lo Stato); che elimini ogni carattere privilegiario del finanziamento pubblico riportandolo nell'alveo delle esigenze di culto della popolazione, intese nel loro significato effettivo; che preveda maggiori e più pertinenti forme di controllo sull'effettivo utilizzo dei contributi erogati dalle istituzioni pubbliche ai soggetti confessionali (le quali, a ben guardare, non potrebbero che essere raccordate con il sistema dei controlli pubblici dello Stato).

L'obiettivo finale deve essere quello di realizzare un modello di sostegno economico-finanziario pubblico alle religioni più trasparente, coerente con le esigenze di uno Stato laico (nella declinazione italiana del relativo principio) e, soprattutto, con le nuove forme di espressione del pluralismo religioso, sempre più variegate nel contesto di una società inesorabilmente avviata sulla via di una evoluzione in senso multietnico, multiculturale e multireligioso. Detto diversamente, una società cosmopolita.

Dialoghi Mediterranei, n. 79, maggio 2026

Note

[1] Cf.https://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/ottoxmille.html#:~:text=Governo%20Italiano%20%2D%20Le%20intese%20con%20le%20confessioni%20religiose.

[2] L. 20 maggio 1985, n. 222: «Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi».

[3] Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulle entrate, Deliberazione n. 16/2014/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'IRPEF*, 19 novembre 2014.

[4] Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulle entrate, Deliberazione n. 8/2015/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*, 26 ottobre 2015; Deliberazione n. 16/2016/G, *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef: le azioni*

intraprese a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti, 23 dicembre 2016.

[5] Corte dei conti, Deliberazione n. 8/2015/G, cit.

[6] Corte dei conti, Deliberazione n. 16/2014/G, cit.

[7] Corte dei conti, Deliberazione n. 16/2014/G, cit.

Riferimenti bibliografici

Alicino F., *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, ottobre 2013: 1-35.

Baturi G., *Il finanziamento della Chiesa in Italia. Evoluzione e prospettive in una ottica ecclesiale*, in *Ius Ecclesiae*, 1, 2018: 269-284.

Cardia C., *La legge 222/1985: attuazione, problemi, prospettive*, in (a cura della) Presidenza del Consiglio dei ministri, *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, 2001.

Cardia C., *Otto per mille e offerte deducibili*, in (a cura di) I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Bologna, Il Mulino, 2007: 225-252.

Casuscelli G., *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per il "bene del Paese",* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, ottobre 2011: 1-34.

Casuscelli G., *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* 39, 2015: 1-45.

Colaianni N., *Per un diritto di libertà religiosa costituzionalmente orientato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2007: 1-18.

Colaianni N., *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Bari, Cacucci, 2017.

Consorti P., *La remunerazione del clero: dal sistema beneficiale agli istituti per il sostentamento*, Torino, Giappichelli, 2000.

Domaniello S., Pasquali Cerioli J., *Aporie e opacità dell'otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 5, 2020: 1-32.

Elefante C., *L'«otto per mille» tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Torino, Giappichelli, 2018.

Elefante C., *Il finanziamento delle religioni e l'esperienza dell'otto per mille in Italia*, in *Coscienza e libertà*, 57-58, 2019: 35-39.

Fiorita N., *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in (a cura di) S. Domianello, *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, il Mulino, 2012: 75-86.

Freni F., *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità «all'italiana»*, Napoli, Jovene, 2013.

Franceschi F., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Molfetta, Nel Diritto editore, 2022.

Fuccillo A., *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Torino, Giappichelli, 2025.

Licastro A., *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, Milano, 2017.

Marcello G., *Aspetti critici del finanziamento delle confessioni religiose*, in *Politiche Sociali*, 2, 2024: 341-357.

Mazzoni G., *Democrazia fiscale e finanziamento delle religioni. Le campagne pubblicitarie per l'8xmille della Chiesa cattolica: dalla rendicontazione alla promozione*, in *Stato e Chiese e pluralismo confessionale*, 14, 2024: 82-110.

Parisi M., *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*, 1, 2015: 156-178.

Pistolesi I., *Il finanziamento delle confessioni religiose*, in (a cura di) G. Casuscelli, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5a ed., Torino, Giappichelli, 2015: 323-334.

Pistolesi I., *I diversi modelli di finanziamento pubblico: uno sguardo d'insieme*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 34, 2012: 1-15.

Ricca M., *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, Torri del Vento, 2012.

Ruffini F., *La libertà religiosa: storia dell'idea*, con introduzione di A. C. Jemolo, Milano, Feltrinelli, 1967.

Vegas G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, Cedam, 1990.

Vitale A., *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 2005.

Fabio Franceschi, è professore associato di *Diritto ecclesiastico* e *Law and Religion* presso la Facoltà di Giurisprudenza della Università degli Studi di Roma "La Sapienza", e di *Diritto, religioni e culture nello spazio europeo* presso il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale dello stesso Ateneo, dove coordina altresì il gruppo di ricerca "Tradizioni religiose, diritti umani e diritto interculturale". I suoi interessi di ricerca si concentrano sul diritto ecclesiastico e sui rapporti tra diritto e religione nella società contemporanea, sulla storia delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia, sul diritto canonico, sul diritto interculturale, sul Law and Religion in ambito europeo. È autore di oltre 80 pubblicazioni accademiche, in lingua italiana e inglese.