

IL GIURISTA

Sull'8xmille modifiche unilaterali Mossa scivolosa

Una china scivolosa. È quella imboccata da diversi governi rispetto alla legge 222/85, istitutiva anche dell'8xmille. Giuridicamente scivolosa perché «non rispetta la natura pattizia di questa normativa», dice Luigi Lacroce, docente a Tor Vergata.

Muolo a pagina 9

«Sull'8xmille modifiche unilaterali non previste Un precedente scivoloso»

«Diversi esecutivi hanno effettuato cambiamenti con questo metodo a partire dal 2013. Ma si tratta di una china giuridicamente pericolosa, perché non rispetta la natura pattizia di queste norme. È auspicabile un ripensamento a livello politico»

INTERVISTA

Dopo gli ultimi interventi del governo sull'utilizzo della quota destinata allo Stato, il giurista Luigi Lacroce avverte: «Per incidere su una normativa "rinforzata" come la legge 222, occorre un accordo con la Santa Sede»

MIMMO MUOLO

È una china scivolosa quella imboccata da diversi governi italiani rispetto alla legge 222 del 1985,

istitutiva, tra le altre cose, anche dell'8xmille. Giuridicamente scivolosa perché «non rispetta la natura pattizia di questa normativa» e quindi costituisce «un altrettanto pericoloso precedente» circa la possibilità di cambiare altre norme relative ai rapporti tra Stato e Chiesa in Italia. Parola di Luigi Lacroce, professore associato di Diritto ecclesiastico e canonico all'Università di Tor Vergata.

A che cosa si riferisce, in particolare, professore?

Mi riferisco alle modifiche unilaterali della legge 222, effettuate da diversi governi, già nel 2013, poi nel 2017 e nel 2019 e più di recente nell'agosto del 2023. In tutti questi casi il Governo italiano ha ignorato la natura peculiare della normativa che dal 1985 disci-

plina la materia dei beni e degli enti della Chiesa in Italia con un'evidente violazione del principio di bilateralità che è a fondamento dei rapporti tra Stato e Chiesa.

In che cosa consiste questa violazione?

Quelle che riguardano i rapporti tra Stato e Chiesa non sono norme ordinarie e non possono pertanto essere modificate mediante l'ordinario procedimento legislativo come è stato ripetutamente fat-

to. Seguono, cioè, un procedimento legislativo diverso rispetto alle altre leggi. In questo caso una modifica unilaterale - in sostanza decisa dalla sola parte italiana - non era possibile, perché si tratta di norme di derivazione pattizia, la cui variazione deve essere sempre preceduta da un accordo tra le parti. Nel caso di specie, in sostanza, per modificare la legge n. 222 del 1985 occorreva prima un accordo con la Chiesa cattolica rappre-



sentata dalla Santa Sede. Per le norme di derivazione pattizia, infatti, qual è la legge di esecuzione di cui stiamo parlando, è richiesto un procedimento particolare per una eventuale modifica o revisione, perché alla base c'è un accordo con soggetto esterno allo Stato italiano, qual è la Chiesa cattolica.

Quali sono state le modifiche introdotte in maniera unilaterale?

Sono state ampliate le tipologie di intervento per le quali lo Stato può utilizzare la quota dell'8xmille che i contribuenti destinano allo Stato stesso. In un primo momento queste tipologie erano determinate dall'articolo 48 della legge 222, sia per la Chiesa che per lo Stato stesso. Per quest'ultimo in particolare si afferma che le quote possono essere impiegate per calamità naturali, interventi di contrasto alla fame nel mondo, assistenza ai rifugiati e tutela dei beni culturali. Con successive modifiche sono state aggiunte due nuove finalità: la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica e il recupero dalle tossicodipendenze e da altre dipendenze patologiche, oltre che la loro prevenzione. Inoltre, già nel 2019 era stata introdotta una ulteriore opzione di scelta per il solo contribuente che decide di destinare la quota dell'8xmille allo Stato consentendo di indicare anche la tipologia di intervento cui destinare la quota a gestione statale.

Queste norme non avrebbero dovuto essere discusse nella Commissione paritetica tra Stato e Santa Sede?

La Commissione paritetica istituita al momento in cui furono scritte e varate le norme che portarono alla legge 222 del 1985 e poi all'attuazione della disciplina concordataria

attualmente non è costituita. C'è la Commissione paritetica che ha il compito di valutare il gettito della quota Irpef e proporre l'eventuale revisione dell'importo deducibile relativo alle erogazioni in denaro a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero, che dunque ha altre competenze. Ma il punto non è la Commissione paritetica in sé, quanto la modifica unilaterale della legge. Non si poteva fare, in quanto questa è una normativa rinforzata. Basterebbe andare a guardare i lavori parlamentari dell'epoca in cui fu approvata per rendersene conto. In quella occasione si disse espressamente che si tratta di norme rinforzate, per la cui variazione è richiesto sempre un previo accordo tra le parti. Tanto è vero che in sede di discussione venne esplicitato che non era possibile proporre emendamenti alla legge approvata dalle Alte Parti e che il Parlamento era stato chiamato a dare esecuzione nell'ordinamento italiano. Basterebbe dunque la sola lettura dei lavori parlamentari che hanno preceduto l'approvazione della legge per sincerarsi della natura speciale di questa normativa e dell'illegittimità di una sua modifica unilaterale.

Perché si è arrivati a questo punto?

Penso ci sia stata fretteolosità e dimenticanza. Dal 1985 al 2013 il sistema non è stato mai messo in discussione. Poi ritengo che abbia inciso l'indagine della Corte dei Conti che ha contestato le modalità con cui le amministrazioni statali hanno gestito i fondi dell'8xmille. Quella inchiesta probabilmente ha messo pressione sull'apparato amministrativo che avrà mal consigliato sulle scelte da assumere

re per dare risposta alle contestazioni del giudice contabile. **Che cosa si può fare adesso?** È auspicabile un ripensamento, da parte del governo, di queste modifiche, che ormai sono in vigore. Quindi si può e si deve intervenire solo con un provvedimento abrogativo per riportare il sistema allo status quo ante. Che non è affare così semplice, perché la questione, oltre che giuridica è anche politica. Ma va affrontata senz'altro perché crea un pericoloso precedente. Se si continuasse a procedere così, allora potrebbero essere modificate unilateralmente tutte le norme attuative che riguardano i rapporti tra Stato e Chiesa o anche le leggi di approvazione delle Intese sottoscritte dal Governo con le confessioni religiose. Si avrebbe altrimenti un cedimento rispetto al principio costituzionale secondo cui i rapporti con la Chiesa e le confessioni religiose sono regolate da leggi "rinforzate" e non seguono il procedimento ordinario di produzione e modifica legislativa. La legge 222 ha alla base un accordo e riproduce una normativa che è legge anche nell'ordinamento della Chiesa.

E pertanto può essere cambiata solo se preceduta da un accordo.

Lo strumento di una nuova commissione paritetica potrebbe essere ancora valido? Io lascerei la decisione alla valutazione delle Alte Parti. Giuridicamente sono percorribili anche altre strade come, ad esempio, lo scambio di Note Verbali. Ma questo viene dopo. Qui siamo di fronte a una modifica unilaterale di una normativa di natura concordataria e assume priorità porre rimedio a questo grave vulnus politico prima ancora che giuridico.