



Ingrid Pistolesi

(ricercatrice in Diritto ecclesiastico e Diritto canonico presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

I diversi modelli di finanziamento pubblico: uno sguardo d'insieme *

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il sistema dell'imposta ecclesiastica – 3. L'assegnazione di una quota del gettito fiscale – 4. Erogazioni dirette a favore delle confessioni religiose - 5. Conclusioni.

1 - Premessa

Cercare di delineare i principali modelli di sostegno finanziario alle confessioni religiose adottati dagli Stati europei è compito piuttosto interessante poiché, muovendo da un aspetto specifico della disciplina ecclesiasticistica, permette di rivolgere uno sguardo più ampio al frammentario e multiforme sistema di relazioni Stato-chiese che ad oggi caratterizza il continente; infatti le molteplici declinazioni delle forme di finanziamento alle confessioni religiose non solo rappresentano uno degli aspetti più significativi di quelle relazioni, ma si rivelano frequentemente una sorta di cartina di tornasole che riflette in modo fedele il reale atteggiamento di uno Stato nei confronti delle confessioni religiose, spesso al di là delle più o meno solenni dichiarazioni di intenti contenute nelle carte costituzionali e delle tradizionali qualificazioni¹.

Infatti, come è stato rilevato dalla più autorevole dottrina, la qualificazione effettiva di uno Stato nei confronti del fenomeno religioso non può essere ricondotta ad una tipologia unitaria o ad un concetto assoluto ma dipende piuttosto da un'analisi empirica dell'ordinamento

* Il contributo, sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, il testo della relazione svolta al Convegno organizzato dall'Istituto Internazionale di Diritto canonico e diritto comparato delle religioni della Facoltà di Teologia di Lugano sul tema "Il finanziamento pubblico delle Chiese: sguardi incrociati tra Svizzera ed Europa" (Lugano, 13-14 settembre 2012), ed è destinato alla pubblicazione negli Atti.

¹ Oltre alla classica distinzione tra subordinazione, separazione o coordinazione, mi riferisco ai modelli "irriducibili": il sistema separatista, quello concordatario o di cooperazione e quello unionista, cfr. **S. FERRARI**, *Church and State in Europe. Common pattern and challenges*, in *Eur. Journ. Ch. St. Res.*, 2 (1995), p. 149 ss..



giuridico di un dato luogo in un certo periodo storico ed è dunque frutto di scelte precise che sovente presentano aspetti di notevole complessità, essendo determinate da un insieme di fattori storici, giuridici e politici². Questo principio si può senz'altro applicare anche alla tematica più specifica del finanziamento alle confessioni, tema a proposito del quale gli orientamenti dei singoli Stati appaiono fortemente influenzate oltre che dalle scelte relative agli assetti costituzionali, da fattori storici quali gli intenti risarcitori rispetto a politiche del passato (mi riferisco alle pesanti confische subite dalle chiese e dalle comunità religiose), alla consistenza numerica di fedeli di una certa confessione in un territorio, o ancora alla valutazione favorevole della loro utilità per il bene pubblico³.

Oltre a questo è essenziale tenere presente che le norme di derivazione internazionale e comunitaria in materia di diritti fondamentali e specificatamente in materia di libertà di religione e di coscienza gradualmente, ma in modo sempre più giuridicamente vincolante in un'ottica di progressiva integrazione degli ordinamenti giuridici europei hanno contribuito a costruire i diversi sistemi giuridici sovranazionali dell'area europea e giocano ad oggi un ruolo decisivo nella lettura dei sistemi di relazione Stato-Chiese a tal punto che devono essere considerati dei punti chiave nell'accingersi ad un esame, se pur condotto per sommi capi, dei diversi modelli di finanziamento alle confessioni religiose.

In particolare mi sembra essenziale richiamare sia il Preambolo alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo che esprime l'intento, comune ai 47 Stati che ad oggi fanno parte del Consiglio d'Europa, "di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri", sia quello del Trattato sull'Unione europea che dichiara "di ispirarsi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto". E' doveroso peraltro ricordare che non si tratta di formule di mero stile ma, a tutti gli effetti di parti integranti dei trattati richiamati ed essenziali al fine di comprendere la portata delle singole norme⁴.

Inoltre, pur tenendo ferma la distinzione tra le due differenti realtà giuridicamente distinte se pure cooperanti del Consiglio d'Europa e

² **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO**, **C. MIRABELLI**, **F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 127.

³ **R. ASTORRI**, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/1, p. 4.

⁴ Cfr. art. 31 Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati.



dell'Unione europea, sembra utile ricordare le norme relative alla protezione dei diritti di libertà e di coscienza in ambito sovranazionale, come l'art. 9 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo ed l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona che, oltre a riconoscere i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali di Strasburgo del 2007, non solo sancisce - con una previsione dalle decisive implicazioni giuridiche - l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, ma ribadisce altresì che "i diritti fondamentali, garantiti dalla stessa Convenzione europea e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali". Senza soffermarsi sulle pregnanti conseguenze nel rapporto tra l'ordinamento comunitario e il sistema del Consiglio d'Europa che deriveranno dall'adesione alla Convenzione europea, appare comunque essenziale porre l'accento sull'ulteriore e inevitabile consolidarsi di quei valori comuni in materia di diritti fondamentali e più specificatamente di libertà religiosa dei singoli e delle comunità religiose⁵.

E ancora è di rilevanza fondamentale il principio, sancito dall'art. 17 del nuovo testo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per cui l'Unione rispetta e non pregiudica lo *status* di cui godono negli Stati membri, in virtù del diritto nazionale, le Chiese e le associazioni o comunità religiose, estendendo peraltro la stessa garanzia anche alle organizzazioni filosofiche e non confessionali. Si tratta di una previsione che pur escludendo dalle competenze dell'Unione la materia dei rapporti tra gli Stati e le confessioni religiose, alla luce della prossima adesione alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, comporterà che gli Stati membri potranno essere chiamati a rispondere di violazioni conseguenti alla previsione o all'applicazione di norme statuali che comportino violazioni dei diritti dei singoli. Questa prospettiva appare particolarmente rischiosa per gli ordinamenti nei quali il regime di privilegio concesso a una o più confessioni corrisponda di fatto ad un trattamento discriminatorio nei confronti di altre confessioni o gruppi religiosi, trattamento che spesso si traduce in una lesione di diritti fondamentali a danno dei singoli che vi appartengono.

Infine, a completare il panorama delle norme di derivazione sovranazionale concorre il principio di divieto di discriminazione nel

⁵ Sul tema delle norme comunitarie in materia di libertà religiosa si permetta il rinvio a M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI, I. PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 3 ss..



godimento dei diritti, previsto sia dall'art. 14 della Cedu, che dagli artt. 10 e 19 del nuovo testo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il richiamato progressivo avvicinamento dei sistemi giuridici in ambito europeo ha senz'altro un peso rilevante sull'assetto normativo dei rapporti Stati-Chiese che si è tradotto in un processo di erosione, così definito da Roberto Mazzola dei modelli più estremi di relazione tra Stato e confessioni⁶, e sembra convergere su alcuni punti fondamentali come l'accettazione della dimensione pubblica della religione, la possibilità per le confessioni di godere del sostegno delle istituzioni pubbliche, anche se in modo selettivo e graduato, a condizione di accettare una certa misura di controllo statale⁷; del resto in quest'ottica, assume un ruolo sempre più rilevante la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che già da tempo, oltre ad essere vincolante per i paesi membri è divenuta indiscusso punto di riferimento, in materia di libertà fondamentali, per gli stessi organi dell'UE.

Occuparsi oggi dei diversi sistemi di finanziamento delle religioni negli Stati europei sembra quindi faccenda che riguardi in modo diretto la misura di libertà religiosa che viene garantita dagli ordinamenti alle formazioni sociali con finalità religiose e di conseguenza ai singoli soggetti che ne facciano, o non ne facciano parte; in altre parole, la possibilità di classificare le relazioni tra Stato e Chiese va ricercata piuttosto nella declinazione di principi quali tutela e valorizzazione della libertà religiosa individuale, riconoscimento del ruolo e dell'autonomia delle confessioni religiose e principio di cooperazione tra Stato e confessioni in un regime di pluralismo. Le modalità con le quali questi principi vengono declinati e combinati tra loro, assumono notevole rilevanza con particolare riferimento al tema del sostegno economico. A questo si può anche aggiungere che sovente il modello di relazione con le religioni che apparentemente qualifica un determinato ordinamento può essere decisamente fuorviante: infatti come meglio vedremo tra poco Stati dichiaratamente separatisti forniscono sostanziosi contributi finanziari a una o più confessioni, ed al contrario Stati unionisti o caratterizzati da un principio di collaborazione, limitano fortemente o addirittura negano il sostegno economico ai culti.

⁶ R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, a cura di F. Bolgiani, F. Margiotta Broglio, R. Mazzola, il Mulino, Bologna, 2006, p. 24.

⁷ S. FERRARI; *Un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008/1, p. 12.



Poste queste doverose premesse, necessarie per tentare di mantenere un'ottica unitaria in una miriade di realtà locali fortemente influenzate da una molteplicità di fattori legati al territorio, alle vicende storiche, alle tradizioni oltre che dagli assetti costituzionali e giuridici, passeremo ora in rassegna le principali metodologie di finanziamento alle realtà religiose adottate in area europea. Il contesto generale di questa relazione impone un'estrema sinteticità e non consente una trattazione esaustiva; l'analisi specifica delle strategie di finanziamento adottate da alcuni Stati verranno affrontate del resto nel prosieguo dei lavori del presente Convegno.

Nella classificazione più consueta delle forme di sovvenzione alle religioni si distingue tra "finanziamento diretto" che si ha quando uno Stato eroga una certa somma di denaro a favore di una o più confessioni religiose e "finanziamento indiretto" con il quale genericamente si indica una rinuncia da parte dello Stato a percepire una frazione del gettito fiscale, rinuncia che si realizza, con estrema semplificazione, attraverso agevolazioni o esenzioni fiscali a favore dei singoli appartenenti alle confessioni religiose o ad enti riconducibili alle stesse.

In particolare, la categoria del finanziamento diretto può assumere diverse forme come imposta ecclesiastica, diretta assegnazione di una quota del gettito fiscale ad una o più confessioni e sovvenzioni dirette provenienti dal bilancio dello Stato.

2 - Il sistema dell'imposta ecclesiastica

Il sistema della tassazione obbligata o imposta ecclesiastica è caratteristico degli Stati nei quale le chiese sono riconosciute come soggetti di diritto pubblico poiché ritenute portatrici di un interesse generale meritevole di essere sostenuto: le stesse ricevono i proventi di una tassazione a carico dei cittadini fedeli gestita direttamente dallo Stato o dalle confessioni religiose delegate a tale scopo, tassazione dalla quale è possibile sottrarsi solo abbandonando formalmente la confessione di appartenenza. Questa forma di finanziamento si ritrova sia in Stati il cui sistema di relazione con le chiese, di ispirazione laica ma non separatista in senso stretto è improntata a una disciplina bilaterale con le confessioni, sia in Stati unionisti, dove è presente una Chiesa stabilita o "di Stato".

Paradigma di questo modello è la Germania la cui impostazione del modello di relazione con le confessioni religiose si lega al federalismo cooperativo, fondato sull'art 137, par. I della Costituzione di Weimar che,



affermando l'assenza di una Chiesa di Stato sembrerebbe porre le basi per un rigido separatismo. In realtà la stessa norma - art. 137 par. V - permette alle confessioni che fossero dotate di personalità giuridica prima dell'entrata in vigore della Costituzione stessa, di mantenere il medesimo *status* da cui dipende anche la facoltà di prelevare l'imposta di culto (Kirchensteuer) ai propri membri quale corrispettivo per i servizi religiosi offerti. Lo *status* giuridico delle confessioni poggia dunque su una differenziazione costituzionale che crea la categoria privilegiata di "corporazioni di diritto pubblico" le quali attraverso leggi-quadro emanate dai "Länder" determinano l'entità del finanziamento necessario ai gruppi confessionali mentre l'ammontare della Kirchensteuer viene determinata dal potere confessionale locale. L'imposta di culto è un onere deducibile dal reddito imponibile ed è dovuta dalle persone fisiche, individuate sulla base degli elenchi dei contribuenti tenuti al pagamento delle imposte statali, che non si siano dimesse, con atto avente validità giuridica civile, dalla confessione di appartenenza. A favore delle chiese riconosciute esistono inoltre altri modesti strumenti di finanziamento quali le compensazioni riconosciute a titolo di risarcimento per la secolarizzazione dei beni ecclesiastici. Le comunità religiose non riconosciute, sono invece organizzate come associazioni di diritto comune e non possono partecipare al sistema della tassa ecclesiastica pur godendo del principio costituzionale di autodeterminazione (art. 137, II e III) e in ogni caso di agevolazioni fiscali, quali la deducibilità delle offerte⁸.

Non molto diversa la situazione in Austria dove, in presenza di un principio di neutralità rispetto a religioni e ideologie, il riconoscimento pubblico delle confessioni si basa su fonti unilaterali e leggi speciali, come il Concordato del 1933 con la Chiesa cattolica. Quest'ultima, oltre alla Chiesa protestante e alla Chiesa vetero cattolica sono legittimate a riscuotere l'imposta ecclesiastica dai propri aderenti. Esistono inoltre in base ad una legge del 1998 altre confessioni riconosciute e contraddistinte dallo *status* di diritto pubblico che, pur attribuendo loro diverse prerogative, non permette di accedere al sistema della tassazione ecclesiastica⁹.

⁸ Sul sistema della imposta ecclesiastica in Germania cfr. **R. ASTORRI**, *L'esperienza della repubblica federale tedesca*, in *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. 299 ss.; **R. ASTORRI**, *Il finanziamento delle confessioni nel sistema tedesco: l'imposta ecclesiastica*, in *Dir. eccl.*, I, 2006, p. 415; **G. ROBBERS**, *Stato e Chiesa in Germania*, in *Stato e Chiesa nell'Unione europea*, a cura di G. Robbers, Baden-Baden, 1996.

⁹ Cfr. **R. POTZ**, *Stato e Chiesa in Austria*, *Stato e Chiesa nell'Unione europea*, cit., p. 247 ss.



In Svizzera, dove il sistema federale è considerato lo strumento principale per garantire la pacifica convivenza tra le differenti comunità e per realizzare un'armonica coesistenza delle differenze¹⁰, uno dei compiti demandati in via esclusiva ai Cantoni è la regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiese. L'art. 72 della Costituzione Federale attribuisce ai Cantoni il diritto di regolare liberamente i loro rapporti con le confessioni religiose e stabilisce che la Confederazione e i cantoni possano, nell'ambito delle rispettive competenze, adottare i provvedimenti necessari per preservare la pace tra gli aderenti alle diverse comunità religiose¹¹. In un quadro di estrema complessità che rende non facile ricostruirne gli elementi comuni, si possono distinguere tre gruppi di Cantoni a seconda della prevalenza della confessione evangelica, cattolica o della presenza paritaria delle stesse. Il tratto comune individuabile è la possibilità di concedere uno status privilegiato- attraverso il riconoscimento di diritto pubblico- a determinate comunità religiose purché il privilegio sia fondato su ragioni di carattere storico, sociologico o tradizionale ritenute rilevanti sul piano giuridico. Lo *status* di confessione riconosciuta attribuisce alla stessa la sovranità fiscale e dunque la capacità di riscuotere un tributo dai propri appartenenti. Anche nel caso della Confederazione elvetica le confessioni prive di personalità giuridica pubblica assumono lo *status* di ente privato cui sono riconducibili un numero di diritti più modesto e l'impossibilità ad accedere al sistema di tassazione dei fedeli.

Come accennato, il sistema della tassa ecclesiastica è spesso adottato in paesi dell'Europa settentrionale improntati a un modello unionista dove tuttavia, a fronte della dichiarazione esplicita dell'esistenza di una chiesa di Stato, corrisponde una netta soggezione delle autorità ecclesiastiche a quelle statali.

¹⁰ T. FLEINER, A. MISIC, *Federalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung*, in *Verfassungsrecht der Schweiz*, a cura di D. Thurer, J.F. Aubert, J.P. Müller, Zurich, 2001, p. 431.

¹¹ Il legislatore cantonale, pur vincolato al rispetto dei principi sanciti dall'art. 15 Cost. (garanzia della libertà religiosa a tutti i residenti nel territorio), art. 8 Cost., che vincola i pubblici poteri al rispetto dell'uguaglianza giuridica senza distinzione di religione ed infine al principio di laicità dello Stato ricavato dai tribunali federali ed in forza del quale i pubblici poteri non possono avere una religione ufficiale e devono astenersi dal valutare propagandare o favorire i valori di una determinata dottrina confessionale, può tuttavia concedere uno statuto particolare a determinate comunità religiose attraverso il riconoscimento di diritto pubblico, purché il trattamento privilegiato si fondi su differenze reali che siano ritenute idonee a giustificare la disparità. Cfr. V. PACILLO, *Libertà religiosa e federalismo in europa: I precedenti della Repubblica federale tedesca e della Confederazione elvetica*, in *Dir. ecl.*, 3-4, 2010, p. 584.



In Danimarca, dove la qualifica di Chiesa di Stato risale al 1536¹², tutti gli appartenenti alla Chiesa evangelica luterana, sono tenuti al pagamento di una imposta di culto mentre le altre comunità religiose, che non partecipano al sistema della tassazione, sono organizzate come associazioni di diritto privato alle quali i membri pagano una sorta di iscrizione.¹³

In Finlandia la Costituzione prevede e regola direttamente la Chiesa luterana e indirettamente la chiesa Ortodossa; entrambe godono dello *status* speciale di enti di diritto pubblico e ricevono un finanziamento tramite un'imposta statale pagata dai cittadini. Le altre confessioni religiose in possesso di determinati requisiti e iscritte in un apposito registro possono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica ma non ricevono finanziamenti diretti¹⁴.

Il sistema della tassa ecclesiastica è stato più recentemente adottato anche in Svezia, dove a seguito della riforma attuata nel 2000, pur venendo meno, la previsione di una chiesa di Stato la Chiesa evangelico luterana fissa l'ammontare dell'imposta a carico dei membri; la possibilità di partecipare al sistema, è stata estesa anche ad altre comunità religiose dotate di personalità giuridica in presenza di determinati requisiti¹⁵.

3 - L'assegnazione di una quota del gettito fiscale

¹² Le disposizioni degli artt. 4 e 6 della Costituzione prevedono rispettivamente che "la Chiesa evangelica luterana è la Chiesa nazionale danese e come tale gode del sostegno dello Stato nelle sue relazioni economiche, giuridiche e politiche" e che "il re deve appartenere alla Chiesa evangelica luterana". La Chiesa luterana è un'autorità amministrativa priva di personalità giuridica posta sotto il controllo del Ministero degli affari ecclesiastici e riceve anche una dotazione annuale (che tuttavia costituisce solo il 10% delle risorse della chiesa nazionale, a fronte dell'80% derivante dalla tassa ecclesiastica) regolata da una legge del 1997 che viene utilizzata in parte per la conservazione degli edifici di culto e in parte per la remunerazione dei ministri di culto.

¹³ Anche se alcune di esse sono state riconosciute dal Ministero degli affari ecclesiastici nessuna di esse riceve finanziamenti diretti da parte dello Stato per l'esercizio del culto, a meno che non abbiano creato istituzioni assistenziali o sociali di interesse pubblico o richiedano sovvenzioni per la conservazione di edifici di interesse storico, cfr. **I. DUBECK**, *Stato e Chiesa in Danimarca*, in *Stato e Chiesa nell'Unione europea*, cit., 1996, 37 ss.

¹⁴ Per un accurato esame del sistema della tassa ecclesiastica in Finlandia, cfr. **M. KOTIRANTA**, *La Finlandia tra tassa ecclesiastica e sostegno statale delle confessioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/1, p. 27 ss.

¹⁵ **G. SCALA**, *Recenti mutamenti nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose nel nord Europa. Due case studies: Svezia e Norvegia*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009/2, p. 339 ss.



Un secondo modello di finanziamento diretto individuabile in area europea è quello dell'assegnazione di una quota del gettito fiscale in base alle scelte dei contribuenti ed è stato adottato sia in due paesi caratterizzati da una disciplina bilaterale con le confessioni, Spagna e Italia, sia in paesi come il Portogallo e l'Ungheria a impostazione separatista.

In Italia¹⁶ l'attuale disciplina¹⁷ comporta un effettivo trasferimento di fondi pubblici dallo Stato alle confessioni religiose che ne beneficiano e consiste nel versamento di una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche destinata, sulla base della scelta dei contribuenti, in parte a scopi d'interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale, in parte a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica ed in parte alle altre confessioni religiose dotate di intesa. La ripartizione delle somme tra i possibili destinatari (Stato, Chiesa cattolica, altre confessioni religiose con intesa) avviene in base alle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi mediante apposita sottoscrizione. La scelta compiuta da ogni contribuente è nominale e non determina una contribuzione proporzionale al reddito di ciascuno, facendo dunque venire meno l'effettiva correlazione proporzionale tra la quota percentuale delle imposte pagate dal singolo e la destinazione al soggetto indicato. Con riferimento alle scelte inesprese, vale a dire al caso in cui i contribuenti non abbiano indicato nella dichiarazione dei redditi alcuna preferenza, è previsto – con un'insolita disciplina che si è rivelata favorevole in primo luogo per la Chiesa cattolica (e sulla cui ragionevolezza e legittimità costituzionale sono stati avanzati dubbi¹⁸) – che la destinazione delle quote si stabilisca in proporzione alle scelte espresse¹⁹.

¹⁶ Dove le relazioni tra Stato e confessioni religiose è basato su un sistema concordatario che trova il proprio fondamento negli artt. 7 ed 8 della Costituzione; in particolare i rapporti con la Chiesa cattolica, confessione religiosa prevalente per numero di fedeli e per ben note ragioni storiche è regolato con l'Accordo del 1984 che ha sostituito il precedente Concordato del 1929; le relazioni con le altre confessioni religiose sono invece fondate sul principio pattizio e di collaborazione che trova la propria base costituzionale nell'art. 8, terzo comma attraverso lo strumento delle intese.

¹⁷ Si consenta il rinvio a **I. PISTOLESI**, *Il finanziamento delle confessioni religiose*, in G. Casascelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 4^a ed., Torino, 2012, p. 321 ss.

¹⁸ Per un'esautiva trattazione degli elementi di criticità che caratterizzano il sistema di finanziamento italiano cfr. **N. FIORITA**, *Il sostegno dello Stato in favore delle confessioni religiose in Italia e America latina: percorsi e prospettive*, in *Dir. eccl.*, I, p. 341 ss.

¹⁹ Il secondo tipo di finanziamento al quale partecipano, anche in questo caso, sia la Chiesa cattolica che le altre confessioni dotate di intesa, non comporta un flusso di denaro diretto dallo Stato alle confessioni, ma piuttosto una rinuncia dello Stato a percepire una parte dell'imposta sul reddito dei cittadini: può dunque essere definito indiretto o



In Spagna, terminata l'esperienza franchista e adottata la Costituzione del 1978, considerata un vero e proprio spartiacque nei rapporti tra Stato e confessioni religiose, il sistema della *asignaciòn tributaria*, ha sostituito gradualmente, a partire dal 1979, il sistema della *dotaciòn presupuestaria* prevista dal Concordato del 1953²⁰. Attualmente, in base alle disposizioni della L. 42 del 2006, il coefficiente Irpef della *asignaciòn* è divenuto in via definitiva dello 0,7%. Tale quota, che può essere destinata alla Chiesa cattolica, ad altri fini sociali, ad entrambi o a nessuno dei due, a differenza di quanto avviene in Italia, è una percentuale effettiva rispetto all'Irpef del contribuente. Nel caso non venga espressa alcuna preferenza l'aliquota corrispondente resta a disposizione dello Stato e può essere assegnata a organizzazioni con finalità sociali²¹. La mancata estensione del sistema dell'assegnazione

privato. Il finanziamento si realizza per mezzo di erogazioni liberali in denaro dalle persone fisiche a favore di (enti specificamente individuati dalle) confessioni: le erogazioni costituiscono oneri deducibili (dal reddito complessivo) in sede di dichiarazione ai fini dell'imposta sul reddito, fino al limite generalizzato di 1.032,91 Euro. In materia di sostegno economico dello stato alle confessioni restano da segnalare le ulteriori forme di finanziamento indiretto che vengono destinate per legge a strutture di natura confessionale quali finanziamenti a favore degli oratori, delle scuole di orientamento confessionale, il cinque per mille Irpef e, da ultimo la controversa esenzione dalle tasse comunali a favore degli enti ecclesiastici. La normativa, dettata dalla L. 248 del 2006, è oggetto di valutazione da parte della Commissione europea che è incaricata di verificare se la stessa non configuri un caso di "aiuto di Stato" a favore di un numero ristretto di beneficiari in violazione delle normative sulla concorrenza e sugli scambi comunitari.

²⁰ Sul sistema spagnolo di finanziamento della Chiesa cattolica: **M. BLANCO FERNÁNDEZ**, *La financiación de las confesiones religiosas en el Derecho español: régimen vigente y perspectivas de futuro*, in "RGDCDEE", 13, 2007, p. 2 ss.; **I. MARTÍN DÉGANO**, *Los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en España*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 2006, p. 33 ss.; **S. MESEGUER VELASCO**, *El sistema de financiación de la Iglesia a través de las exenciones fiscales*, Madrid, 2000. Per un'analisi della riforma spagnola del finanziamento alla Chiesa cattolica cfr. **A. CHIZZONITI**, *Il finanziamento delle confessioni religiose in Spagna: della riforma dell'Asignacion tributaria del 2006*, in *Dir. eccl.*, I, 2006, p. 387 ss.. Per uno studio comparato tra il sistema di finanziamento spagnolo e quello italiano cfr. **S. MESEGUER VELASCO**, *Aproximaciòn comparada al funcionamiento del sistema del "otto per mille"*, in *Dir. eccl.*, 3-4, 2010, p. 763 ss.; **C. MORON PERÉZ**, *La financiación publica de las confesiones religiosas en Italia y en España. Un estudio de Derecho Comparado*, in *Revista General de Derecho canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 18, 2008; **C. CIANITTO**, *Il finanziamento delle confessioni religiose in Italia e Spagna: scelte a confronto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/1, p. 197 ss.

²¹ Per quanto riguarda le altre confessioni, in assenza di finanziamenti diretti, è prevista solo la deducibilità fiscale delle offerte per la Federaciòn de Entidades Religiosas Evangelicas de España, per la Federaciòn de Comunidades Israelitas e per la Comisiòn



tributaria anche alle altre confessioni dotate di un accordo con lo Stato suscita dubbi in relazione al rispetto del principio di uguaglianza tra confessioni religiose. La questione è stata oggetto di una sentenza della Cedu²², nella quale la Corte, pur premettendo che la libertà di religione garantita dall'art. 9 della Convenzione, non comporti che le confessioni o i loro appartenenti debbano vedersi riconosciuto uno status fiscale differente rispetto a quello degli altri contribuenti, ha ritenuto che l'esclusione delle confessioni di minoranza dal sistema dell'*asignacion tributaria* non comporti una violazione della Cedu dal momento che tali confessioni possono teoricamente richiedere l'adesione alla stessa²³.

Anche in Portogallo, dove la Costituzione del 1976 sancisce il principio di uguaglianza tra i culti una legge del 2001, ispirandosi al modello italiano e spagnolo, ha previsto la possibilità per i contribuenti di devolvere il cinque per mille dell'imposta sul reddito a opere caritative o religiose gestite dalle comunità religiose radicate²⁴.

4 - Erogazioni dirette a favore delle confessioni religiose

Un terzo modello di finanziamento diretto a favore delle confessioni si realizza attraverso forme di erogazione diretta dal bilancio statale ad una

Islamica de España, sole tre confessioni minoritarie dotate di un accordo stipulato con lo Stato in base al disposto dell'art. 16.3 Cost.: sul punto cfr. **L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER**, *Reflexiones sobre los Acuerdos de cooperación del Estado con las federaciones Evangelica, Judía y Musulmana, en los diez años de su vigencia*, in *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de la vigencia*, Madrid, 2004. Dal 2005 è stata inoltre costituita una fondazione pubblica, la *Pluralismo y Convivencia*, che riceve un finanziamento pubblico annuale al fine di sostenere progetti educativi o culturali delle confessioni religiose dotate di tale accordo con lo Stato o che abbiano ottenuto il riconoscimento detto del *notorio arraigo* allo scopo di contribuire ad una migliore integrazione sociale e culturale delle minoranze religiose: cfr. **I.C. IBÁN**, *La financiación de las confesiones en España*, in *Dir. eccl.*, I, 2006, p. 353.

²² *Alujer Fernández et Caballero García c. Spagna* del 14 giugno 2001.

²³ Sul punto cfr. **A. CHIZZONITI**, *L'esperienza spagnola*, in *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, cit., pp. 335-339.

²⁴ In particolare, la posizione di favore della Chiesa Cattolica va ricondotta al Concordato del 2004 che ha sostituito quello del 1940, mentre le altre confessioni religiose vengono regolamentate dalla legge del 2001 che ha distinto tra comunità religiose registrate e comunità religiose radicate. Si tratta di due differenti livelli di riconoscimento in base a cui si distingue tra comunità religiose radicate, confessioni registrate che abbiano un numero elevato di fedeli e che siano presenti in Portogallo da almeno 30 anni, e a un livello inferiore, tra comunità religiose registrate nel Registro degli Enti Religiosi.



confessione: non si tratta solo di un sistema caratteristico di Stati unionisti dove si intende favorire in via esclusiva la religione prevalente ma si trova anche in Stati di ispirazione laica e pluralista, come il Belgio o addirittura in paesi dichiaratamente separatisti come la Francia.

Questo modello, nella forma più estrema, si trova oggi in Grecia, dove l'art. 3 Cost., dichiara che la religione "prevalente" è quella della Chiesa orientale ortodossa cristiana: la norma va interpretata nel senso che la religione cristiano-ortodossa sia la religione di Stato e che la Chiesa ortodossa sia un ente di diritto pubblico in tutti i suoi rapporti e in tutte le sue articolazioni. Di conseguenza, in materia di finanziamento lo Stato si è accollato interamente il compito di finanziare la chiesa ortodossa²⁵.

Anche in Belgio, dove le relazioni tra Stato e Chiesa sono disciplinate dalla Costituzione del 1831, da un lato si afferma la libertà di culto (art. 20) e si vieta allo Stato di interferire nella nomina o nell'investitura dei ministri di culto (art. 21), dall'altra parte (art. 181) si stabilisce che i salari e le pensioni dei ministri di culto delle comunità religiose riconosciute sono a carico dello Stato²⁶.

Così anche in Francia, dove malgrado la nota legge del 1905 abbia prescritto la separazione²⁷ tra Stato e Chiese e soppresso il finanziamento delle confessioni si è fatta strada, con il tempo una concezione più aperta della laicità che contempla un intervento dello Stato a favore di esigenze

²⁵ Innanzitutto vi è il versamento di un contributo annuale alla Diaconia Apostolica, e alla Cattedrale di Atene, oltre che diverse contribuzioni a favore di chiese e monasteri; lo stato si accolla inoltre interamente gli oneri connessi alla formazione del clero, provvede al pagamento degli stipendi e delle pensioni di prelati, ministri di culto che prestano servizio nelle parrocchie, predicatori e perfino laici che siano impiegati nella chiesa ortodossa. Non sono invece previsti finanziamenti, se non alcune forme di esenzione fiscale a favore di altre confessioni religiose. Per un esame completo del sistema di finanziamento greco alla Chiesa ortodossa cfr. **C.K. PAPASTAKIS**, *Il finanziamento statale della religione dominante in Grecia*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3, p. 51 ss.

²⁶ Queste disposizioni costituzionali hanno fatto sì che il sistema belga di relazioni tra Stato e confessioni religiose venga definito di "mutua indipendenza", cfr. **R. TORFS**, *Stato e Chiesa in Belgio*, in *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 16, il quale sottolinea l'inadeguatezza del termine "separatista" riferita ad un sistema nel quale lo Stato è tenuto, in base ad una disposizione costituzionale, a provvedere al pagamento di stipendi e pensioni per i ministri di culto.

²⁷ Come osserva **G. BARBERINI**, *Stato e religione nel processo di democratizzazione dei Paesi europei post-comunisti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2009, l'affermazione del separatismo - che rappresenta senz'altro un principio base dell'ordinamento - può manifestarsi, nell'attuazione pratica in modo assai differenziato nei diversi Stati ai quali molteplici motivazioni possono suggerire misure legislative che poco hanno a che fare con il tradizionale modello di separatismo.



pratiche legate alla libertà religiosa. In questa prospettiva s'inseriscono non irrilevanti forme di finanziamento come la retribuzione statale dei cappellani, la manutenzione degli edifici di culto e il sostegno economico alle scuole di orientamento confessionale.

Esiste poi un nutrito numero di paesi, sia d'ispirazione unionista, come Regno Unito²⁸, Irlanda²⁹, sia di orientamento separatista come i Paesi

²⁸ In esse, in assenza di una Costituzione scritta, i principi relativi alle relazioni tra Stato e confessioni religiose vanno ricercati oltre che nel *Bill of Rights*, in leggi di primo grado e nel diritto comune; la Chiesa anglicana, il cui capo è lo stesso sovrano, è parte integrante dello Stato. Le altre confessioni religiose sono indipendenti dallo Stato e sono organizzati come semplici associazioni. Nonostante l'impostazione formalmente unionista non vi sono finanziamenti diretti né per la chiesa anglicana, né per altre confessioni. Lo Stato si limita a finanziare la conservazione di edifici di culto storici; in particolare esistono finanziamenti statali per gli edifici sconsecrati, mentre per altri edifici di interesse storico aperti al pubblico vengono stanziati sovvenzioni attraverso l'English Heritage, un'agenzia dipendente dal Ministero della cultura e responsabile del patrimonio storico. Esistono invece finanziamenti indiretti, sotto forma di esenzioni o facilitazioni fiscali per tutte le comunità religiose che possiedono lo *status* di istituzioni di carità.

²⁹ In Irlanda, pur essendo previsto nel preambolo alla Costituzione del 1937 un espresso richiamo alla Santissima Trinità come suprema fonte di autorità e come riferimento ultimo per tutte le azioni umane ("Nel nome della Santissima Trinità, da cui deriva ogni autorità ed a Cui, come nostro termine finale, tutte le azioni sia degli uomini sia degli Stati debbono essere riferite, Noi popolo dell'Eire, riconoscendo umilmente tutti i nostri doveri verso il Divino Signore Gesù Cristo, che sostenne i padri lungo secoli di prova ..."), il successivo art. 44 dedicato interamente al fenomeno religioso ("1. Lo Stato riconosce che a Dio onnipotente è dovuto l'omaggio del culto pubblico. Il suo nome sarà riverito e la religione rispettata ed onorata. 2.1 La libertà di coscienza e la libera professione e pratica della religione sono, nel rispetto dell'ordine e della moralità pubblica, garantite ad ogni cittadino. 2.2. Lo Stato garantisce di non finanziare alcuna confessione religiosa. 2.3 Lo Stato non imporrà alcuna incapacità e non farà alcuna discriminazione in rapporto alla professione, convinzione o status religioso. 2.4 Le leggi che assicurano il sostegno statale alle scuole non faranno discriminazioni tra scuole gestite da differenti confessioni religiose né saranno tali da pregiudicare il diritto di un alunno a frequentare una scuola finanziata con fondi pubblici senza essere obbligato a seguire l'istruzione religiosa impartita a scuola.") fa presupporre un'impostazione di tipo separatista in netta contrapposizione con il passato (fino al 1871 la chiesa anglicana era la chiesa ufficiale, come tale titolata a ricevere un finanziamento pubblico), in special modo con riferimento al paragrafo 2.2 che afferma come "Lo Stato garantisce di non finanziare alcuna confessione religiosa". Dunque la Chiesa anglicana, così come gli altri culti debbono essere economicamente autosufficienti. Le sole eccezioni si ricavano dall'art. 44, paragrafo 2.4 Cost. e dalla sezione 63 del *Poor Relief Act* del 1938, che dispongono rispettivamente il sostegno statale alle scuole senza discriminazione basata sull'appartenenza a differenti confessioni religiose e l'esenzione delle imposte locali per qualsiasi edificio dedicato esclusivamente al culto: cfr. J. CASEY, *Stato e Chiesa in Irlanda*, in *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 175.



Bassi³⁰, nei quali non si riscontrano finanziamenti diretti, se non in misura residuale, a favore delle comunità religiose. Nella totalità di questi paesi, tuttavia, il sostegno economico alle confessioni non è del tutto escluso, e si realizza in modo indiretto attraverso variegata forme di esenzioni o agevolazioni fiscali a favore di enti o beni riconducibili alle confessioni religiose.

Infine un breve accenno non può non essere rivolto ai paesi post-comunisti³¹, che nella complicata opera di rifondazione del proprio sistema di relazioni con le comunità religiose, hanno optato, con diverse sfumature, per il principio di separazione, inteso come distinzione degli ordini e rispetto delle reciproche autonomie in un'ottica di collaborazione. Se questi paesi, in gran parte, hanno adottato forme di finanziamento indiretto attraverso agevolazioni o esenzioni fiscali per le comunità religiose, alcuni di essi hanno predisposto anche finanziamenti diretti assegnati o attraverso le scelte dei contribuenti (Ungheria), o attraverso il trasferimento di fondi statali alle comunità (Slovacchia, Romania, Estonia e Croazia) o attraverso la retribuzione dei ministri di culto (Repubblica ceca, Romania, Slovacchia).

5. Conclusioni

Giungendo alla conclusione, è possibile individuare brevemente alcuni punti di contatto nel panorama molto variegato e articolato sin qui osservato.

Una prima osservazione riguarda la tendenza oramai consolidata ad abbandonare le forme più estreme e oramai desuete di relazione con le confessioni; questa tendenza comporta un generale riconoscimento delle autonomie confessionali che non impedisce ma favorisce interventi

³⁰ Nei Paesi Bassi, in mancanza di una regolamentazione bilaterale delle relazioni tra Stato e confessioni, le stesse sono libere di auto organizzarsi e sono riconosciute come persone giuridiche di diritto civile. In assenza di forme generalizzate di sostegno statale alle Chiese, il finanziamento è ammesso in casi particolari, per garantire l'effettivo godimento della libertà religiosa. Cfr. S.C. VAN BIJSTERVELD, *Stato e Chiesa in Olanda, in Stato e Chiesa nell'Unione Europea, cit.*, 239.

³¹ Per l'analisi specifica dei sistemi di relazione Stato-chiese nei paesi di area post comunista cfr. i contributi raccolti in AA. VV., *Diritto e religione nell'europa post comunista*, a cura di S. Ferrari, W. Cole Durham jr., E.A. Sewell, il Mulino, Bologna, 2004; sul tema cfr. altresì AA. VV., *Chiesa cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, a cura di A.G. Chizzoniti, Vita e Pensiero, Milano, 2004.



concreti da parte degli Stati in una prospettiva di collaborazione, atteso il riconoscimento del fenomeno religioso come bene di pubblica utilità.

In secondo luogo, la graduazione e la distribuzione degli aiuti economici alle diverse comunità religiose permette di rintracciare quello schema ricorrente definito “struttura piramidale”, all’interno della quale si possono distinguere vari livelli di “collaborazione selettiva”³²: in particolare tra confessioni che per ragioni storiche o di consistenza numerica intrattengono con lo Stato relazioni più intense, che si traducono in normative di privilegio anche per quanto riguarda il finanziamento; confessioni che ricevendo una qualche forma di riconoscimento pubblico hanno accesso per lo più a forme di finanziamento indiretto quali esenzioni o agevolazioni fiscali; e, infine, confessioni - eventualmente riconosciute come semplici associazioni - alle quali non è possibile accedere ai finanziamenti se non in maniera molto limitata.

Si può dunque concludere che a oggi esista un accentuato trattamento selettivo a favore delle comunità religiose più radicate e storicamente consistenti nella storia degli Stati, al quale corrisponde una generale difficoltà delle confessioni di minoranza o di più recente insediamento a prendervi parte. Spesso, infatti, il riconoscimento nelle Carte costituzionali della libertà delle confessioni lascia spazio alla possibilità di incidere significativamente sulla misura del loro diritto di libertà, privilegiando le chiese tradizionalmente più radicate nel territorio. Il rischio di escludere le confessioni di più recente insediamento da una serie di diritti, tra cui l’accesso ai finanziamenti statali, si concentra prevalentemente nell’ostacolo formale della eccessiva discrezionalità delle istituzioni statali nel loro riconoscimento, spesso a seguito di una valutazione della loro sintonia con i valori fondanti la società civile che talvolta appare arbitraria. Il rischio concreto è che la disparità di trattamento oltrepassi il cd. “limite di ragionevolezza” e vada a incidere in modo diretto sui principi ricordati che stanno alla base del sistema delle relazioni Stato-Chiese, e cioè libertà religiosa dell’individuo, divieto di discriminazione, autonomia organizzativa e uguaglianza delle confessioni religiose³³.

³² S. FERRARI, *Autonomia delle comunità religiose e collaborazione con le istituzioni pubbliche: quale futuro in uno Stato laico?*, “*ex Lege*”, 4, 2007, 87 ss.; ID., *Chiesa e Stato nell’Europa post-comunista*, in *Diritto e religione nell’europa post comunista*, cit., pp. 514-515.

³³ In tal senso anche R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale*, cit., pp. 28-29. Una concausa della compressione della libertà religiosa individuale è individuata da R. TORFS, *Religion and State Relationship in Europe*, in *Religion Studies Review*, 4, 2007, p. 40 ss., anche nel timore del terrorismo di matrice confessionale.