

IL FINANZIAMENTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE IN SPAGNA: LA RIFORMA DELLA *ASIGNACIÓN TRIBUTARIA DEL 2006*¹

Antonio G. Chizzoniti

Professore associato di diritto ecclesiastico
Università cattolica del S. Cuore – Piacenza

Resumen: La riforma del finanziamento alla Chiesa cattolica introdotta nel 2006, pur confermando il sistema della *asignación tributaria*, presenta numerose novità. Oltre all'aumento dell'aliquota che passa allo 0,7%, stabilisce il definitivo superamento della *dotación presuostaria*, la scomparsa delle esenzioni dall'IVA per la Chiesa Cattolica e ribadisce l'obbligo di presentare un rendiconto annuale circa l'utilizzo delle somme ottenute attraverso le scelte dei contribuenti. L'articolo, oltre a ricostruire sinteticamente le forme di finanziamento delle confessioni religiose di origine statale, si sofferma sulle novità della riforma del 2006 e in particolare sul ruolo della Conferenza episcopale spagnola nella negoziazione dell'Accordo, e sulle conseguenze di natura concordataria (determinazione dell'aliquota, raggiungimento dell'autofinanziamento della Chiesa stabilito dall'*Acuerdo sobre asuntos económicos* del 1979, rapporto con il sistema tributario spagnolo). Analizza inoltre l'impatto della Riforma del 2006 sul finanziamento delle altre confessioni religiose e, oltre a descrivere l'azione della *Fundación Pluralismo y Convivencia*, traccia lo stato attuale delle trattative in corso per l'estensione dell'*asignación tributaria* alle confessioni che hanno stipulato un *Acuerdo de cooperación*.

Abstract: The reform of Spanish system of State funding of Church, adopted in 2006, introduced remarkable changes, despite the confirmation of the *asignación tributaria*. First of all, the percentage of the tax rate that Spaniards can choose to donate to Catholic Church has gone up to 0.7%. Secondly the system of *dotación presuostaria* (allowance given to the Church by the Government) has been

¹ Relazione presentata all' Incontro di studio, *Il finanziamento indiretto delle confessioni religiose in Italia, Germania e Spagna*, 16-17 maggio 2007, Università Cattolica del Sacro Cuore, Sede di Piacenza.

abolished, as well as the exemptions from paying VAT. Moreover, it has been confirmed the obligation to present each year a report detailing how the money received through the taxpayers' choices has been spent. This article, after giving a summary of the different systems of State funding of religious communities, analyses the changes introduced in 2006 and, particularly, the role of Spanish Conference of Bishops and the concordatary implications for the new agreement (determination of the percentage of the tax rate; the achievement of a system in which the Spanish Catholic Church will be financing on its own, according to the Agreement on financial matters of 1979). The article also examines the impact of the reform of 2006 on the dialogue of the State with other religious communities, regarding their system of funding: there is, at the moment, a negotiation for the application of the *asignación tributaria* to religious communities that have already signed an agreement with the State.

Palabras clave: Finanziamento statale della Chiesa cattolica, *Asignación tributaria*, Donazioni deducibili, Finanziamento delle confessioni religiose di minoranza, Conferenza episcopale spagnola, Rapporti finanziari Stato-Chiesa, Autofinanziamento della Chiesa cattolica.

Keywords: State funding of Catholic Church, Funding of religious communities, Spanish Conference of Bishops, Concordat, Agreement on financial matters, Tax-deductible donations, Voluntary donations, Percentage of taxable earnings.

Sommario: 1. Il finanziamento delle confessioni religiose in Spagna prima della riforma del 2006. 1.1. *I caratteri generali*. 1.2. *Donazioni deducibili ed esenzioni fiscali*. 1.3. *L'asignación tributaria*. 1.4. *Il finanziamento delle confessioni religiose di minoranza. La Fundación Pluralismo y Convivencia*. 2. Il consolidamento della *asignación tributaria* e le novità del 2006. 3. Prime considerazioni ed interrogativi aperti. 4. La partecipazione delle confessioni religiose di minoranza all'*asignación tributaria*: le trattative in corso.

1. IL FINANZIAMENTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE IN SPAGNA PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2006.

1. 1. I CARATTERI GENERALI.

Una prima presentazione dei risultati della ricerca, cui questa relazione è connessa² è stata fatta in occasione del Convegno di Studi, *Vent'anni di applicazione e di esperienza della legge 20 maggio 1985, n. 222*, tenutosi nel novembre del 2005 in Roma³. Questo mio intervento non può, dunque, che ripartire dalle considerazioni da me proposte in quella sede, quando ancora pareva difficilmente ipotizzabile la riforma del sistema della *asignación tributaria* concretizzatasi un anno dopo con l'*Intercambio de Notas entre la Nunciatura Apostólica en España y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación referidas a los acuerdos sobre asignación tributaria a favor de la Iglesia Católica* del 22 dicembre 2006 e la previsione nella successiva *Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, n. 42/2006* di una apposita *disposición adicional* – la *decimoctava*, rubricata *Revisión del sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica* – che ne applica i contenuti⁴.

La più comune, tra le molte classificazioni delle forme di finanziamento delle confessioni religiose proposte dalla dottrina, è senza dubbio quella che distingue tra finanziamenti diretti ed

² PRIN 2004, Il finanziamento delle confessioni religiose nei paesi dell'Unione Europea. Fondamenti normativi e modelli organizzativi, diretta da Giorgio Feliciani, Unità di ricerca dell'Università Cattolica, Il finanziamento indiretto delle confessioni religiose nei paesi dell'Unione Europea. Tre case studies: Germania, Italia, Spagna.

³ Il convegno è stato organizzato sempre dall'Unità di ricerca dell'Università cattolica insieme al CESEN nei giorni 25-26 novembre 2005 presso l'Istituto Sturzo; gli atti a cura di I. BOLGIANI, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, sono in corso di stampa presso la casa editrice il Mulino di Bologna.

⁴ Tutti i documenti citati nel testo, quando non diversamente indicato, si intendono disponibili sul sito OLIR.it all'indirizzo internet www.olir.it.

indiretti, una formula, peraltro, utilizzata anche nella titolazione del nostro odierno incontro. Le peculiarità proprie dell'ordinamento iberico mi pare, però, siano meglio evidenziate dal ricorso ad una *summa divisio* tra quelle in qualche modo riconducibili al sistema tributario e quelle da esso distinte⁵. In queste ultime vanno senz'altro collocati gli esborsi pubblici connessi alla prestazione di alcuni servizi religiosamente

⁵ Sul finanziamento delle confessioni religiose in Spagna tra i molti: A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, *La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas*, in *Revista de administración pública*, n. 108, 1985, p. 365 ss.; J.R. GONZÁLEZ ARMENDIA, *El impuesto religioso. Cooperación económica estatal con las confesiones religiosas*, Bilbao, Universidad del País Vasco Servicio Editorial, 1990; I. MARTÍN SÁNCHEZ, *La financiación de las confesiones en el Derecho español*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, VI(1990), p. 129 ss.; M. BLANCO, *Cooperación del Estado con las confesiones religiosas en materia económica*, in *Tratado de Derecho eclesiástico*, Pamplona, Eunsa, 1994, pp. 631 ss.; M. GARCIMARTÍN MONTERO, *La financiación directa de las confesiones en España: innovaciones introducidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005*, in *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 9, 2005, p. 459 ss., recentemente F. AMERIGO CUERVO-ARANGO, *La financiación de las confesiones religiosas en el derecho español vigente*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2006, *passim*; relativamente allo specifico finanziamento della Chiesa cattolica: J.T. MARTÍN DE AGAR, *Notas sobre la cooperación económica del Estado con la Iglesia Católica*, in *Ius Canonicum*, XXI(1981), p. 783 ss.; F. AZNAR GIL, *La nueva ordenación económica de la Iglesia en España*, in *Revista española de derecho canónico*, 38(1982), p. 313 ss.; A. ARZA, *El nuevo sistema de dotación económica del Estado a la Iglesia*, in *Revista española de derecho canónico*, 45(1988), p. 35 ss.; J.R. GONZÁLEZ ARMENDÍA, *La autofinanciación de la Iglesia en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos. (Bases generales)*, in *Revista española de derecho canónico*, 45(1988), p. 581 ss.; M.J. ROCA FERNÁNDEZ (a cura di), *La financiación de la Iglesia católica en España*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 1994; C. PRESAS BARROSA, *El clero católico en el Derecho español. Dotación, asignación tributaria, ¿autofinanciación?*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, Servicio de publicaciones e intercambio científico, 1998; A. TORRES GUTIÉRREZ, *La financiación de la Iglesia Católica en España*, in *Revista española de derecho canónico*, 59(2002), p. 877 ss.; I.C. IBÁN, *Desamortización, confesionalidad, libertad religiosa. Una constante: el sistema de financiación de la Iglesia en España*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2006, p. 67 ss.

caratterizzati come, ad esempio, l'assistenza spirituale nelle istituzioni chiuse (caserme, penitenziari, ospedali)⁶ e gli impegni finanziari legati alla previsione dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole⁷, o ancora, gli interventi in favore del patrimonio culturale di interesse religioso⁸. Quanto invece alle forme di finanziamento riconducibili al sistema tributario, oltre alla *asignación tributaria*, oggetto della riforma del 2006 e di cui dirò meglio tra breve, occorre ricordare una nutrita serie di esenzioni ed agevolazioni fiscali⁹, rispetto alle quali va immediatamente segnalato il ruolo delle comunità autonome,

⁶ In doctrina J. MANTECÓN SANCHO, La asistencia religiosa en el sistema penitenciario español, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, n° 12, 1996, pp. 237 ss.; J.M. CONTRERAS MAZARÍO, Laicidad del estado y asistencia religiosa en centros docentes, Madrid, Dykinson, 2002; R.Mª SATORRAS FIORETI, El derecho a la asistencia religiosa en los tanatorios, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2004; J.M. CONTRERAS MAZARIO, La asistencia espiritual en el derecho canónico y concordado. El ordinariato castrense en España, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. 2005; A. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, Comentario a la nueva regulación autonómica sobre asistencia religiosa penitenciaria, in *Revista General de Derecho Canonico y Derecho Eclesiastico del Estado*, n.º 9, septiembre 2005, www.iustel.com.

⁷ Sul tema: I.M. BRIONES MARTÍNEZ, La enseñanza de la religión en centros públicos españoles, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, n° 9, 1993, pp. 167 ss.; M.G. FERNANDEZ ALMENARA, La enseñanza de la religion catolica en la escuela publica española, Madrid, Dykinson, 2003; R. RODRÍGUEZ CHACÓN, Los profesores de Religión católica en la Jurisprudencia, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, n° 21, 2005, pp. 243 ss.; A. SEPÚLVEDA SÁNCHEZ, Profesores de religión: aspectos históricos, jurídicos y laborales, Barcelona, Atelier Editorial, 2006.

⁸ In proposito: B. GONZÁLEZ MORENO, Fundamento constitucional de la acción promocional del Estado sobre los bienes culturales de interés religioso, in *Patrimonio cultural y derecho*, n° 7, 2003, pp. 39 ss.; R. TEJÓN SÁNCHEZ, El patrimonio cultural de interés religioso en la normativa autonómica, in *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, n° 4, 2004, pp. 249 ss.

⁹ Sul tema I. MARTÍN DÉGANO, El régimen tributario de las confesiones religiosas y de sus entidades en el Derecho español, Madrid, McGraw Hill, 1999, *passim*; A. TORRES GUTIÉRREZ, Régimen fiscal de las confesiones religiosas en España, Madrid, Editorial COLEX, 2001, *passim*; AA.VV., *Fiscalidad de las confesiones religiosas en España*, (J.M. GONZÁLEZ DEL VALLE – I. IBÁN COORDS.), Cuadernos y debates n. 135, Madrid, Centro de Estudios, Políticos y Constitucionales, 2002, *passim*.

stante la loro riconosciuta capacità impositiva (particolarmente quella navarra, basca e catalana) e per finire un sistema di *donaciones* deducibili che nelle aspettative del legislatore spagnolo avrebbe dovuto essere il cuore del sistema di autofinanziamento delle confessioni religiose.

1. 2. DONAZIONI DEDUCIBILI ED ESENZIONI FISCALI.

Queste ultime, relativamente alla Chiesa cattolica, trovano il loro fondamento giuridico nell'art. 4, 2° comma dell'*Acuerdo sobre asuntos económicos* stipulato con la S. Sede nel 1979, ove si dispone che le somme donate agli enti ecclesiastici, indicati dallo stesso articolo e destinate ai fini individuati dalla lett. c) del comma precedente daranno diritto, relativamente all'*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF), alle medesime deduzioni previste per le donazioni effettuate in favore degli enti di beneficenza o di pubblica utilità¹⁰. Gli enti ecclesiastici interessati sono numerosi (Santa sede, Conferenza episcopale spagnola, Diocesi, Parrocchie ed altre circoscrizioni territoriali, Ordini e congregazioni religiose, nonché Istituti di vita consacrata con le loro province e case). Quanto alle finalità, vengono indicate i fini di culto, il sostentamento del clero, le attività di apostolato e quelle caritative.¹¹

¹⁰ In proposito ampiamente A. TORRES GUTIÉRREZ, Régimen fiscal de las confesiones religiosas en España, cit., p. 125 ss.; inoltre A. PANIZO ROMO DE ARCE, Régimen financiero y tributario de la Iglesia católica en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos de 3 de enero de 1979, in *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Agosto, 1984, pp. 185 ss.; I. MARTÍN SÁNCHEZ, La financiación de las confesiones en el Derecho español, cit., p. 129 ss.; M.J. VILLA ROBLEDO, El Acuerdo sobre Asuntos económicos de 1979 en la Doctrina Española, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, VI(1990), p. 624 ss.; B. HERRÁEZ RUBIO, Financiación de la Iglesia en España, in *Ius canonicum*, vol. 32, n. 63, 1992, p. 121 ss.

¹¹ La similitudine di base con il sistema delle donazioni deducibili di cui all'art. 46 della nostra legge n. 222 del 1985, poi esteso anche alle altre confessioni religiose con intese (per una sintesi in proposito E. VITALI – A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di Diritto Ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 98 ss.) è di tutta

A loro volta, anche gli *Acuerdos* stipulati nel 1992 con la *Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España* (FEREDE, art. 11, 6° comma), con la *Federación de Comunidades Israelitas* (FCI, art. 11, 6° comma) e la *Comisión Islámica de España* (CIS, art. 11, 5° comma) hanno previsto – con le opportune distinzioni – che le donazioni effettuate in favore delle Chiese e delle comunità ad esse aderenti possano essere oggetto di deduzione sulla base di quanto appositamente stabilito dalla legge sull'IRPF.¹²

Da sottolineare il ricorso operato dall'art. 4, 2° comma dell'*Acuerdo sobre asuntos económicos* del 1979 alla tecnica del rinvio dinamico alla normativa comune: “*darán derecho a las mismas deducciones ... que las cantidades entregadas a entidades clasificadas o declaradas benéficas o de utilidad pública*”. Il sistema è stato, infatti, completato dalla legge di istituzione dell'IRPF spagnola che ne ha definito i contorni a carattere

evidenza. Non mancano però i tratti distintivi tanto rispetto alle finalità cui vengono vincolate tali somme e soprattutto relativamente alla scelta degli enti cui effettuare le donazioni deducibili. In quest'ultimo caso la contrapposizione tra la centralizzazione italiana (con la possibilità della deduzione delle sole somme donate all'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero e ai relativi enti centrali indicati nelle varie intese) e il sistema diffuso iberico (con l'inclusione di una gamma amplissima di enti interessati) non ha comportato sostanziali differenze dal punto di vista del risultato (in entrambi i casi poco significativo quanto alle somme donate). L'esperienza spagnola, almeno a prima vista, non conforta quindi la considerazione di chi (C. CARDIA, *Otto per mille ed offerte deducibili*, in I. BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, cit., in corso di stampa) ragionevolmente ha sostenuto che il motivo di fondo del parziale fallimento di tale forma di finanziamento in Italia sia da ricondurre al fatto che “è illusorio pensare di cambiare una tradizione antica con un tratto di penna, o con un articolo di legge. Gli italiani sono prodighi di offerte volontarie, purché l'oblazione avvenga nel rapporto diretto con la propria chiesa, o comunità di appartenenza. Questa disponibilità, che non di rado è contigua alla vera e propria generosità, viene meno quando l'offerta deve essere fatta nei confronti di un ente astratto (come può essere l'ICSC) e attraverso un versamento alla posta simile al versamento del canone della TV”.

¹² In proposito Z. COMBALÍA SOLÍS, *Financiación de las confesiones no católicas en el Derecho Español*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, X(1994), p. 431 ss.; A. TORRES GUTIÉRREZ, *Régimen fiscal de las confesiones religiosas en España*, cit., p. 129.

generale, fissando originariamente per la quantità donata un tetto del 10%, quota che è andata incrementandosi nel tempo e che oggi in ragione di quanto disposto dalla legge 49/2002 sugli enti senza fine di lucro ha raggiunto il 25%, con l'ulteriore limite del 10% della base imponibile del singolo contribuente, così come precisato dalla Direzione generale dei tributi nella risoluzione n. 7 del 20 febbraio 2004¹³. Non diversamente si è operato relativamente alle confessioni religiose di minoranza: la *disposición adicional* 6° della *Ley* 30/1994 ha infatti esteso il regime previsto per la Chiesa cattolica (artt. 59-68) anche alle chiese, confessioni e comunità religiose che abbiano sottoscritto un accordo di cooperazione con lo Stato.¹⁴

Dal punto di vista pratico in Spagna, come in Italia, questa forma di aiuto alle confessioni religiose, che integra un sistema ampiamente collaudato in altri ordinamenti giuridici dalla forte connotazione separatista e che quindi non pone alcun problema di compatibilità con la neutralità dello Stato, non ha avuto la fortuna che meritava. Un insuccesso, legato a motivazioni storiche e di costume, che non può sminuire la bontà di questa forma di finanziamento.

Sono, poi, numerose le forme di esenzione fiscale, solo parzialmente individuate dagli articoli 3 e 4 dell'*Acuerdo sobre asuntos económicos* con la Chiesa cattolica e dai rispettivi artt. 11, commi 2° e 3° degli *Acuerdos de cooperación* con le altre confessioni religiose¹⁵. Tra di esse dobbiamo sottolineare quella

¹³ In proposito M. MARTÍN GARCÍA., *Aproximación a la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al Mecenazgo desde el punto de vista de Derecho Eclesiástico del Estado*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 2, 2003, <http://www.iustel.com>; più in generale M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Las confesiones religiosas en el marco del régimen jurídico del mecenazgo*, Madrid, Edisofer, 2005.

¹⁴ Cfr. A. TORRES GUTIÉRREZ, *Régimen fiscal de las confesiones religiosas en España*, cit., p. 127.

¹⁵ In proposito CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA, *Régimen tributario de la Iglesia católica en España*, in *Boletín de la Conferencia Episcopal Española*,

relativa all'IVA, contestata nel dicembre 2005 da parte della Commissione europea e poi oggetto, come si vedrà più avanti, dell'attuale riforma.¹⁶

1. 3. L'ASIGNACIÓN TRIBUTARIA.

Ma la fonte principale di finanziamento messa a disposizione della Chiesa cattolica dallo Stato è la così detta *asignación tributaria* prevista dall'art. 2 del citato Accordo del 1979¹⁷. La norma propone, per altro, alcune enunciazioni di principio che vanno rimarcate: anzitutto, l'impegno dello Stato

18(1988), p. 69 ss.; LUIS DÍAZ DE MONASTERIO-GUREN F. Y LUIS VILLOTA I., Régimen fiscal de la Iglesia Católica, Aranzadi, Pamplona, 1999, passim; I. MARTÍN DÉGANO, El régimen tributario de las confesiones religiosas y de sus entidades en el derecho español, cit.; S. MESEGUER VELASCO, El sistema de financiación de la Iglesia Católica a través de las exenciones fiscales, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000; A. TORRES GUTIÉRREZ, Iglesia y fisco en la Historia de España, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000; D. CEBRIÁ GARCIA, El régimen fiscal de las confesiones religiosas en la tributación local, Septem Ediciones, Oviedo, 2001; A. TORRES GUTIÉRREZ, Régimen fiscal de las confesiones religiosas en España, cit., p. 137 ss.; GONZÁLEZ DEL VALLE J.M. E IBÁN, I.C. (Coords.), Fiscalidad de las confesiones religiosas en España, cit., passim.

¹⁶ J. BANACLOCHE, El IVA en las obras para la Iglesia católica, in *Impuestos*, 2(1995), p. 631 ss.; L. RUANO ESPINA, La aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido a los entes eclesíásticos, Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca, 1998; A. TORRES GUTIÉRREZ, Régimen fiscal de las confesiones religiosas en España, cit., p. 187 ss.

¹⁷ La letteratura sul tema è amplissima, oltre agli autori richiamati alla nota 4, tra i tanti: C. CORRAL SALVADOR, *La asignación tributaria para fines religiosos*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas de Madrid, 1989; J.L. PÉREZ DE AYALA, *La asignación tributaria de la Iglesia católica y sus implicaciones constitucionales. Una reflexión*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 15(1990), p. 639 ss.; A. TORRES GUTIÉRREZ, *La asignación tributaria en España. Una quiebra del principio de laicidad del Estado*, in *Boletín de la sociedad española de ciencias de las religiones*, 12, 1999, p. 23 ss.; C. PRESAS BARROSA, *La nueva asignación tributaria en España y la Iglesia Católica*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XVI(2000), p. 697 ss.; A. TORRES GUTIÉRREZ, *La asignación tributaria en España a favor de la Iglesia Católica. Un estudio crítico*, in *Revista Jurídica de Navarra*, 34(2002), p. 198 ss.

previsto dal 1° comma a collaborare con la Chiesa cattolica affinché questa consegua un adeguato sostegno economico nel rispetto assoluto della libertà religiosa; poi, al 5° ed ultimo comma, la dichiarazione - questa volta operata dalla Chiesa cattolica - del suo proposito di ottenere autonomamente le entrate sufficienti per soddisfare le proprie necessità. Con l'impegno di entrambe le parti al momento del raggiungimento dell'"autofinanziamento" della sostituzione del sistema di collaborazione finanziaria prevista dall'art. 2 dell'Accordo, con altre forme di collaborazione economica tra Stato e Chiesa¹⁸. Nel mezzo i commi dal 2° al 4° delineano un sistema a tappe che prende avvio dal mantenimento temporaneo della *dotación presupuestaria*, storica forma di finanziamento della Chiesa cattolica spagnola mantenuta rispetto all'art. 19 del Concordato franchista del 1953¹⁹, per passare poi ad un sistema misto *dotación-asignación* e giungere alla previsione della sola *asignación tributaria* - sistema sul quale si innesta la riforma del 2006 - da considerarsi apparentemente la penultima tappa prima del traguardo finale dell'*autofinanciación*.

La *dotación presupuestaria*, consisteva in una somma, sottoposta ad indicizzazione, da corrispondere di anno in anno da parte dello Stato in unica soluzione, che l'art. 19 del Concordato del 1953 motivava come indennizzo per le passate alienazioni cui erano stati soggetti i patrimoni degli enti ecclesiastici e "*como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación*"²⁰.

Tralascio di ripercorrere i numerosi passaggi che hanno portato alla regolamentazione della *asignación tributaria* sulla

¹⁸ Sul tema M.D. CEBRIÁ GARCÍA, *La autofinanciación de la Iglesia en España. Límites y posibilidades*, Salamanca, Plaza Universitaria Ediciones, 1999, *passim*.

¹⁹ Per un *excursus* storico J.R. GONZÁLEZ ARMENDIA, *Sistemas históricos de dotación del Estado español a la Iglesia española. (Siglos XIX-XX)*, Universidad Pontificia de Salamanca. Servicio de Publicaciones, Salamanca, 1990, *passim*.

²⁰ J.M. GONZÁLEZ DEL VALLE, Régimen patrimonial de las confesiones religiosas en España, in *Revista de derecho privado*, 1975, p. 1006 ss.

quale è intervenuta la riforma del 2006, rimandando per essi agli atti del convegno di Roma, di imminente pubblicazione²¹. In estrema sintesi il sistema di *asignación tributaria* prevedeva (nella sua prima versione) che una quota delle imposte sulla rendita delle persone fisiche fosse destinata, in base alle scelte dei contribuenti, alternativamente a fini religiosi o ad altri fini di interesse sociale. Tale quota, stabilita unilateralmente dallo Stato in sede di prima applicazione della *disposición adicional quinta* della *Ley 22/1987* nello 0,5239 per cento, è poi rimasta invariata nel susseguirsi delle successive leggi finanziarie fino al dicembre del 2006²². I soggetti passivi dell'IRPF spagnola, quindi, a partire dal 1988, in sede di dichiarazione dei redditi possono scegliere se destinare tale importo della propria imposta – dunque non una quota indistinta come nel sistema italiano dell'8 per mille, un indizio che tradisce l'origine tedesca del sistema spagnolo – alternativamente al sostentamento economico della Chiesa cattolica o agli altri fini di interesse sociale; quanto alle scelte non espresse originariamente esse erano intese a favore dei fini di interesse sociale. Poi a partire dal 1999, al fine di evitare una contestata- e forse inopportuna - concorrenza tra le due opzioni, con la *disposición vigésima segunda* della legge 54/1999, viene operato un distacco della *asignación* a fini religiosi da quella a favore di fini sociali. Da quel momento il contribuente spagnolo ha potuto scegliere se barrare una casella, due caselle o nessuna di esse e nel caso di doppia barra ha destinato, sulla base della propria decisione, non più lo 0,5239 %, ma l'1,0478 % della propria imposta: una quota in favore della Chiesa cattolica ed una per fini sociali. Quanto alle scelte non espresse di entrambe le opzioni, è stabilito le relative quote, sempre pari allo 0,5239 per

²¹ A.G. CHIZZONITI, Sistemi di finanziamento. L'esperienza spagnola, in I. BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, cit., in corso di stampa.

²² L'iniziale determinazione della aliquota dello 0,5239 corrispondeva, grosso modo, a quanto attribuito nell'anno precedente alla sua prima indicazione, con la *dotación presupuestaria* versata alla Chiesa cattolica

cento di ciascuna imposta personale vengano imputate a favore dei fini generali propri dello Stato.

Da segnalare che, diversamente da quanto stabilito, ad esempio, dalla normativa pattizia italiana tanto relativamente alle così dette oblazioni volontarie, quanto alle somme ripartite tra le confessioni religiose che partecipano al sistema dell'8 per mille, la normativa spagnola non prevede alcun vincolo di destinazione per gli importi attribuiti attraverso l'*asignación tributaria* e che il pur previsto (2° comma n. 1 del Protocollo addizionale all'*Acuerdo* del 1979) obbligo di rendicontazione da parte della Chiesa cattolica circa l'utilizzo di dette somme, non è stato mai formalmente posto in essere²³.

Peculiare anche la forma di versamento di quanto di competenza della Chiesa cattolica, un sistema praticamente ereditato da quello utilizzato per la *dotación presupuestaria*. E' la legge finanziaria che annualmente determina unilateralmente una cifra, da versare anticipatamente ogni mese alla Chiesa spagnola, dunque un dodicesimo del totale annuo.

Nella fase di sperimentazione della *asignación* era previsto che gli eventuali sbilanci – la differenza tra le somme anticipate e quanto derivante dal successivo computo delle scelte espresse – sarebbero stati coperti dallo Stato. Una formula da abbandonare con l'entrata a regime del sistema e il passaggio ad una verifica annuale *ex post* tesa ad un riallineamento tra dato e dovuto, con l'eventuale versamento del plus da corrispondere da parte statale o la restituzione del maggiormente percepito da parte della Chiesa cattolica²⁴. Detto che in nessun anno la somma derivate dalle scelte espresse ha raggiunto l'importo anticipato con le dodici rate mensili, tutte le leggi finanziarie che si sono succedute

²³ Sulla natura giuridica di tale atto A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, Vita e Pensiero, 2000, p. 275 ss.

²⁴ La *Disposición adicional quinta* della Ley n. 33/1987 stabiliva che durante i primi tre anni la quota prevista a titolo di *dotación presupuestaria* sarebbe stata diminuita del *quantum* derivante dalle scelte operate con la *asignación tributaria*.

nel tempo, oltre a rideterminare al rialzo la cifra anticipata della *asignación*, hanno sempre provveduto con apposita disposizione a sanare gli sbilanci esistenti, ponendoli a carico dello Stato²⁵.

Per le statistiche relative alle scelte espresse rimando ad una pubblicazione molto dettagliata della *Oficina de Estadística y sociología de la Iglesia*, un ufficio della Conferenza episcopale spagnola²⁶. Gli ultimi dati disponibili danno rispettivamente per gli anni 2004 e 2005 le scelte espresse a favore della sola Chiesa cattolica al 22,06% e al 22%, al 33,48% e al 33,83 % quelle a fini sociali e al 11,54% e 11,36% le scelte per entrambe le destinazioni. Sommando le cifre, il totale a favore della Chiesa nel 2005 si attesta al 33,54% delle scelte dei contribuenti²⁷. Per quell'anno la *Ley de presupuestos* del 2004 aveva stabilito una cifra da anticipare in dodici rate mensili pari ad un totale di € 141.469.680, di cui € 128.682.326 poi corrispondenti alle scelte effettive e € 12.787.354 come sbilancio, ancora una volta rimasti a carico dello Stato.

²⁵ Il meccanismo delle anticipazioni non deve trarre in inganno, le somme mensilmente versate dallo Stato non rappresentano, infatti, né l'intero 0,5239 per cento del gettito annuale IRPF spagnolo, né un tetto limite per l'*asignación tributaria*: più semplicemente siamo in presenza di una stima delle possibili scelte operate dai contribuenti spagnoli. Altrettanto vero però che la prassi consolidata di porre a carico dello Stato gli sbilanci ha finito col trasformare l'ammontare stabilito in sede di *Ley de presupuestos generales* nella somma di fatto annualmente riconosciuta alla Chiesa cattolica, attribuendo così a tale scelta un significato forte dal punto di vista della politica ecclesiastica spagnola in tema di finanziamento della Chiesa cattolica.

²⁶ Conferencia Episcopal Española. Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia, *La Iglesia católica en España: estadísticas*, Madrid, Editorial Edice, 2005.

²⁷ Fonte CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA, *Datos Campaña de la Renta* 1988-2005, http://www.conferenciaepiscopal.es/economia/irpf/Renta1988_2005.pdf

1. 4. IL FINANZIAMENTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE DI MINORANZA. LA FUNDACIÓN PLURALISMO Y CONVIVENCIA.

Quanto alle altre confessioni religiose, si è già accennato alla stipula dei tre *Acuerdos de cooperación* rispettivamente con la FEREDE, la FCI e la CIE sottoscritti nel 1992. In nessuno dei tre vi è traccia della partecipazione di dette confessioni religiose e delle chiese ed organizzazioni ad esse aderenti al sistema della *asignación tributaria*²⁸. Questa esclusione è stata anche oggetto di una sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, la *Alujer Fernández et Caballero García contre l'Espagne* del 14 giugno 2001 nella quale i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che il loro mancato coinvolgimento non viola la CEDU, poiché le confessioni religiose spagnole possono astrattamente chiedere di aderire al sistema della *asignación tributaria*. In realtà la scelta della non estensione di tale forma di finanziamento al momento della stipula dei relativi *Acuerdos*, trovava una sua giustificazione non solo nell'assenza di unanimità di vedute da parte degli organismi confessionali interessati, ma soprattutto nella convinzione da parte del governo spagnolo della transitorietà di tale forma di finanziamento²⁹. Forse anche in ragione di questa pronuncia, la *Ley n. 2/2004 de Presupuestos generales* per il 2005 ha previsto che le confessioni con *Acuerdo*, o che abbiano ottenuto il riconoscimento del "notorio arraigo" possano partecipare, non alla ripartizione della *asignación*, ma ad una forma peculiare di finanziamento per esse appositamente predisposta. Alla *disposición decimotercera*, intitolata "Provisión de fondos para proyectos de carácter cultural, educativo y de

²⁸ Sul finanziamento delle confessioni religiose di minoranza, oltre agli autori richiamati alla nota 4, vedi anche: A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (los pactos con las confesiones, leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Madrid, Cívitas, 1995; Z. COMBALÍA SOLÍS, *Financiación de las confesiones no católicas en el Derecho Español*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, X (1994), p. 431 ss.

²⁹ Sulla vicenda mi permetto di rinviare a A.G. CHIZZONITI, *Sistemi di finanziamento. L'esperienza spagnola*, cit.

integración social de las Confesiones minoritarias” si è stabilito, infatti, che a titolo temporaneo ed in attesa che si raggiunga il completo autofinanziamento delle confessioni religiose, venga destinata la somma di 3 milioni di euro – cifra passata nei due anni successivi prima a 4 e poi a 4, 5 milioni di euro – per il finanziamento di progetti che contribuiscano ad una migliore integrazione sociale e culturale delle minoranze religiose in Spagna, presentati dalle confessioni religiose non cattoliche in possesso delle già richiamate condizioni. La gestione di questa dotazione è affidata ad una Fondazione pubblica appositamente creata ai sensi dell’art. 45 della *ley* n. 50/2002 sulle *Fundaciones*. In sua attuazione il Consiglio dei ministri del 15 ottobre 2004 ha deliberato la creazione presso il *Ministerio de Justicia* della *Fundación pluralismo y convivencia (fundación del sector público estatal)*, costituita il 25 gennaio 2005 ed iscritta del *Registro de Fundaciones* il successivo 8 marzo 2005³⁰.

La *Fundación pluralismo y convivencia* per l’anno 2005 ha predisposto due linee di finanziamento. Una prima destinata a sovvenzionare *Programas relacionados con el fortalecimiento institucional y de coordinación con sus comunidades religiosas, y para la mejora y mantenimiento de infraestructuras y equipamientos de las Federaciones con Acuerdo de Cooperación con el Estado* con una dotazione di € 1.567.593,62 dei quali € 631.962,62 sono stati attribuiti alla FEREDE, € 306.044 alla FCI e € 629.587 alla CIE (suddivisi in € 160.147 alla *Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas* (FEERI) e € 469.440 alla *Unión de Comunidades Islámicas de España* (UCIDE)). La seconda, riservata a *proyectos finalistas de ámbito local: culturales, educativos y de integración social* e dotata di € 1.037.000, ha permesso il finanziamento di 148 progetti (su 159

³⁰ In proposito I. MARTÍN DÉGANO, *Los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en España*, in *Revista catalana de dret public*, n. 33, 2006, p. 134 ss.; sulle finalità e l’attività della *Fundación Pluralismo y Convivencia* vedi il materiale disponibile nel sito ufficiale della *Fundación* www.pluralismoyconvivencia.es.

presentati) proposti da enti, chiese e comunità locali aderenti alle tre federazioni nazionali.³¹

2. IL CONSOLIDAMENTO DELLA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA E LE NOVITÀ DEL 2006.

Nel settembre del 2005, durante la discussione della *Ley de presupuestos generales* per il 2006, la presentazione di un emendamento da parte di alcuni esponenti di spicco della maggioranza socialista riporta all'attenzione dell'opinione pubblica la questione del sistema di finanziamento della Chiesa cattolica³². L'emendamento, comunque respinto a larghissima maggioranza, mirava ad ancorare le somme versate alle sole scelte espresse e ad impedire che quanto ricevuto potesse essere utilizzato per fini diversi da quelli religiosi³³.

La *Ley n. 30 del 2005 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006*, alle *disposiciones adicionales*

³¹ Pare opportuno notare come, al di là delle dichiarate finalità istituzionali, l'analisi concreta dei progetti finanziati, così come indicato nella *Resolución 29 diciembre 2006, de la Secretaría General Técnica, de Ministeri de Justicia por la que se publica el resumen de las cuentas anuales de la Fundación Pluralismo y Convivencia del ejercicio 2005* (si può leggere in http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=4165), e nei due ampi rendiconti relativi agli anni 2005 e 2006 disponibili sul ricordato sito www.pluralismoyconvivencia.es, evidenzia con sufficiente chiarezza la natura di vero e proprio succedaneo di un sistema di finanziamento alle confessioni religiose di minoranza.

³² L'emendamento proposto dal gruppo parlamentare Izquierda Verde (IU-ICV) era appoggiato da due deputati del PSOE (Ángel Martínez Sanjuán e Álvaro Cuesta, quest'ultimo *Secretario de Política Municipal y Libertades Públicas*), in proposito vedi *La financiación de la Iglesia choca con la Constitución*, Intervista pubblicata in *La Voz de Asturias* del 20 noviembre 2005 da Jesús San Román all'indirizzo <http://www.psoe.es/ambito/municipal/docs/index.do?action=View&id=65473>.

³³ Il sito del PSOE dedica alla vicenda una apposita sezione consultabile all'indirizzo <http://www.psoe.es/ambito/municipal/docs/index.do?apt=22651&isSecondLevel=true&action=List>.

undécima, *duodécima* e *decimotercera*, nel confermare la struttura della *asignación tributaria*, oltre ad aumentare le somme mensili da anticipare alla Chiesa cattolica (€ 12.020.242,08) e l'ammontare della *asignación* a fini sociali (€ 123.605.418), al numero 2 della *disposición adicional undécima*, accordando al sistema una ulteriore proroga annuale, proponeva un inciso che impegnava lo Stato ad una sua revisione entro un anno (*debiendo revisarse el sistema durante este año*). Un impegno mitigato dalla espressa indicazione della possibilità che la stessa potesse essere prorogata (*o acordarse una nueva prórroga*). A me pare che in tale inciso si possa intravedere un indizio dell'evidente intendimento governativo di intervenire sull'intero sistema di finanziamento della Chiesa cattolica, come stabilito nell'*Acuerdo* del 1979, nel rispetto dell'impegno a risolvere ogni questione dubbia e di difficile interpretazione di comune accordo e collaborando con la Chiesa per il conseguimento da parte di essa di un adeguato sostegno economico³⁴.

³⁴ Anche sulla scia di questa intenzione di cambiamento, mi ero permesso, a conclusione della mia relazione romana (A.G. CHIZZONITI, *Sistemi di finanziamento. L'esperienza spagnola*, cit.), di ipotizzare due vie di possibile riforma del sistema. In un primo scenario, nel solco della continuità, ipotizzavo una stabilizzazione definitiva del sistema della *asignación tributaria*. In questo caso ritenevo comunque necessari alcuni correttivi. Anzitutto, l'abbandono della reiterata copertura dello sbilancio tra somme anticipate e somme corrispondenti alle scelte effettivamente operate dai contribuenti spagnoli. Ciò avrebbe comportato una inevitabile diminuzione delle entrate per la Chiesa cattolica, che avrebbero potuto essere compensate da una variazione al rialzo dell'aliquota e/o dall'introduzione eventuale del sistema italiano della ripartizione delle scelte non espresse in ragione di quelle espresse. Un meccanismo, quest'ultimo, che, al di là delle critiche suscitate in parte dalla dottrina italiana, ritengo abbia dato prova in questi anni di una buona tenuta, ma che avrebbe richiesto, a mio avviso, nella sua applicazione al sistema spagnolo lo sganciamento dell'assegnazione dallo specifico reddito personale del contribuente. Così come opportuna mi era parsa l'esigenza di maggiore trasparenza rispetto all'utilizzo dei fondi trasferiti alla Chiesa cattolica con il rispetto del già ricordato obbligo di rendicontazione.

In un secondo scenario, di maggiore rottura col passato, ma di più forte continuità con l'impegno sottoscritto dalla Chiesa cattolica nell'*Acuerdo* del 1979 al raggiungimento dell'*autofinanciación*, ipotizzavo un abbandono della *asignación tributaria* in favore di una valorizzazione delle donazioni deducibili, prevedendo per un periodo transitorio abbastanza lungo (10/15 anni), sufficiente per una

Già nella primavera del 2006 i principali quotidiani spagnoli davano notizia dell'avvio ufficiale del dialogo tra esponenti della *Conferencia Episcopal Española* ed il governo di José Luis Rodríguez Zapatero³⁵. Due gli argomenti in agenda: da un lato la struttura del sistema dell'*asignación tributaria* e dall'altro il non meno spinoso tema dell'esenzione dall'IVA delle "*adquisiciones de objetos destinados al culto*" effettuate da "*instituciones de la Iglesia Católica en España*", prevista dall'articolo 3, lett. c) dell'*Acuerdo* del 1979. Quest'ultima, nel dicembre del 2005, era stata oggetto di una procedura di infrazione, la n. 2004/4034, da parte della Commissione europea ex art. 226 del Trattato CE, nella quale si intimava alla Spagna il suo superamento in quanto esenzione non autorizzata ai sensi della Sesta direttiva in tema di IVA (77/338/CEE)³⁶.

concreta verifica operativa, una deduzione totale tanto delle donazioni effettuate ai sensi dell'art. 4, 2° comma dell'Accordo del 1979, quanto di quelle previste dalle corrispondenti norme degli *Acuerdos* con le altre confessioni religiose, con un tetto massimo per soggetto da fissare nel 10% della propria base imponibile e con la previsione di un intervento statale a copertura di un eventuale sbilancio a scapito delle confessioni religiose rispetto alla somma individuata dall'ultima *asignación* liquidata per il 2006 (rivalutata di comune accordo di anno in anno). Al fine di evitare possibili truffe ed un rapido ed efficace rilevamento delle donazioni effettuate, funzionale all'operatività della integrazione ricordata, ipotizzavo inoltre l'introduzione del limite della deducibilità delle sole donazioni effettuate in favore di appositi soggetti confessionali centrali individuati per legge, a loro volta obbligati ad una dettagliata rendicontazione di quanto incassato e ad una successiva comunicazione circa l'utilizzo delle somme così ottenute. Alla fine del periodo di transizione, verificato il raggiungimento di livelli di introiti compatibili con le somme generalmente ottenute attraverso la *asignación tributaria*, l'integrazione statale avrebbe potuto essere definitivamente superata come avvenuto nel caso della *dotación presupuestaria*.

³⁵ Mi riferisco agli articoli pubblicati rispettivamente su *El País* del 19 aprile 2006 e su *ABC* del 20 aprile 2006.

³⁶ In proposito vedi la nota dell'Ufficio stampa della Commissione europea, *IVA – La Comisión pide a España que modifique el trato dado a las entregas de bienes con destino a la Iglesia Católica*, all'indirizzo internet <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1620&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>.

Il 22 settembre 2006 veniva data notizia dalla stampa nazionale e dalla stessa Conferenza episcopale spagnola del raggiungimento di un accordo verbale organico su entrambe le questioni, poi formalizzato attraverso lo strumento dell'*Intercambio de Notas*, conclusosi il 22 dicembre del 2006 con il quale le parti hanno convenuto sulla "*interpretación que en el futuro debe darse a los preceptos del Acuerdo sobre Asuntos Económicos*" interessate. Uno strumento, quello dello scambio di note, che non deve stupire e al quale il sistema italiano è abituato – come nel caso dello Scambio di Note del 27 ottobre 1998 su *Taluni aspetti procedurali attinenti al riconoscimento degli enti ecclesiastici* – che ha consentito di evitare il ricorso alla modifica formale dell'Accordo, che avrebbe richiesto ben altra tempistica.

Quattro i punti essenziali dell'intesa: a) *sustitución del sistema de dotación presupuestaria por el de asignación tributaria*; b) *elevación del actual coeficiente de asignación tributaria al 0,7 por ciento*; c) *desaparición de las actuales exenciones y no sujeciones de la Iglesia Católica al IVA*; d) *compromiso de la Iglesia Católica de presentar una memoria justificativa de las cantidades recibidas del Estado a través de la asignación tributaria*. In loro applicazione da un lato il Governo spagnolo si è impegnato a prevedere l'aumento in via definitiva - *con carácter estable* - del coefficiente dell'IRPF relativo alla *asignación tributaria* allo 0,7 %; dall'altro la Santa Sede, in ragione della garanzia circa la definitività di tali modifiche, ha accettato l'abbandono della "*dotación estatal*", ed il superamento dell'esenzione dall'IVA.

La successiva *Ley de presupuestos generales para el 2007* del 28 dicembre 2006 con la *Disposición adicional decimotava*, al 1° comma introduceva a valere dal 1 gennaio 2007 e "*con carácter definitivo*" la nuova aliquota da applicarsi alla "*cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las persona físicas*" in base alle scelte espresse dai contribuenti; precisando, al comma successivo, che col termine "*cuota íntegra*" si doveva intendere quella formata "*por la suma de la cuota íntegra estatal y de la cuota íntegra autonómica o complementaria*" così come definita

della legge sull'IRPF. Al 3° comma fissava per il 2007 la somma mensile da anticipare in € 12.501.051,76, stabilendo inoltre che prima del 30 novembre 2008 verrà effettuata l'anticipazione della *asignación* corrispondente al 2007 (dunque abbandonando i versamenti mensili a favore di una unica soluzione) ed entro il 30 aprile 2009 si provvederà alla sua liquidazione definitiva, procedendo alla regolarizzazione degli eventuali sbilanci. Per finire, al 4° ed ultimo comma, ancora una volta, dichiarava come definitive le somme anticipate nel 2006.

3. PRIME CONSIDERAZIONI ED INTERROGATIVI APERTI.

La pur sintetica ricostruzione della riforma operata sul sistema della *asignación tributaria* non manca di suggerire più di uno spunto di riflessione, lasciando inoltre aperti alcuni interrogativi sul futuro del finanziamento delle confessioni religiose nell'ordinamento spagnolo.

Intanto è da rimarcare la quanto mai opportuna previsione dell'impegno da parte della Chiesa cattolica di rendicontare annualmente l'utilizzo delle somme riconosciutele in base alle scelte dei contribuenti. Come si è potuto sperimentare in Italia, questa forma di trasparenza presenta indubbi vantaggi non solo per lo Stato, ma anche e soprattutto per la stessa Chiesa cattolica. Quest'ultima, infatti, non solo recupera un efficace strumento di promozione nei confronti dei cittadini contribuenti, che saranno maggiormente stimolati a destinare la propria quota in presenza della prova di una efficace utilizzazione delle somme ottenute attraverso la *asignación tributaria*; ma al contempo innesca al suo interno un procedimento di ripartizione virtuosa delle stessa, quanto mai opportuno in assenza di vincoli di destinazione, che come si è avuto modo di notare, non sono contemplati né

dall'*Acuerdo* del 1979, né dalle relative norme di attuazione contenute nelle annuali leggi finanziarie statuali³⁷.

Non meno significativa la stabilizzazione del sistema, ricondotta – come espressamente dichiarato nell'*Intercambio de Notas* – nell'alveo di quell'impegno alla collaborazione tra Stato e Chiesa "*en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa*" di cui all'art. 2 dell'*Acuerdo* del 1979. Viene così ribadita la centralità dello strumento della collaborazione, rafforzato da un ulteriore elemento: il coinvolgimento diretto della Conferenza episcopale spagnola. Ancora una volta è l'*Intercambio de Notas* a certificare quanto ampiamente riportato dalla stampa spagnola, quando in conclusione ricorda che i contenuti ivi riportati "*recoge(n) las negociaciones mantenidas y el acuerdo alcanzado entre el Gobierno español y la Conferencia Episcopal española con el asenso de la Santa Sede*". Un passaggio di notevole importanza, che rafforza il ruolo della CEE rispetto alle competenze proprie della Santa Sede e della Nunziatura, sul quale sarà opportuno un futuro approfondimento a partire dall'analisi dello Statuto della CEE³⁸.

³⁷ Pur non nei termini propri indicati al punto 1 nel Protocollo addizionale all'*Acuerdo sobre asuntos económicos* del 1979, la Conferenza episcopale spagnola da qualche anno attraverso il proprio sito (<http://www.conferenciaepiscopal.es/economia/default.htm>) propone i *Presupuestos Aprobados por la Asamblea Plenaria* approvati annualmente.

³⁸ Con riferimento alla modifica del Concordato lateranense del 1929, più di trent'anni fa, il Cardinal Attilio Nicora (A. NICORA, *Il concordato nella coscienza e nella prassi attuali della Chiesa*, in *Le due sponde. Morte e resurrezione dei concordati*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 135 ss.) autorevolmente si interrogava su quale fosse il soggetto tra Santa Sede e Conferenza episcopale abilitato alla stipula dei concordati. Ricordando che tanto dal punto di vista formale-procedurale (per la natura internazionale di tali atti), quanto da quello sostanziale (per la forza del prestigio e l'esperienza che la caratterizzano), sosteneva che la competenza non potesse che spettare alla prima delle due, come per altro precisato da Paolo VI con il *Motu Proprio Sollicitudo omnium Ecclesiarum* del 24 giugno 1969. Ciò nonostante, con l'acutezza e la lungimiranza di sempre, non mancava però di sottolineare come "la prospettiva più autenticamente conciliare in cui il problema deve essere collocato e risolto" fosse "proprio quella della *communio*" che spiega "l'esplicita indicazione data dal citato

Un'altra interessante considerazione deriva dalla modalità con la quale è stata individuata la nuova aliquota. Non tanto per il suo innalzamento – in avvio di trattative la CEE puntava sul conseguimento dell'italiano 0,8% - ampiamente giustificato anche in ragione della necessità di bilanciare le perdite derivanti dal superamento dell'esenzione IVA sugli acquisti richiesto dall'Unione europea, quanto piuttosto per le modalità con le quali si è giunti alla sua determinazione, ovvero attraverso un accordo tra Stato e Conferenza Episcopale Spagnola. Come si è già avuto modo di notare, l'*Acuerdo* del 1979 non presentava un impegno in tale direzione e la percentuale dello 0,5238, in sede di sua prima determinazione era stata - almeno formalmente - stabilita in via unilaterale dall'autorità statale. Una competenza esclusiva implicitamente ribadita anche dalle disposizioni contenute nelle *Leyes de presupuestos generales* che nel passare degli anni ne hanno ripetutamente confermato l'ammontare: norme evidentemente inutili – se non illegittime - ove la stessa avesse dovuto essere stabilita con un formale accordo preventivo tra le parti (Stato e Chiesa cattolica). La scelta compiuta nel 2006 in sede di riforma, con l'esplicito riferimento contenuto nell'*Intercambio de Notas*, nel quale si afferma che “*El Gobierno español se ha comprometido a la introducción en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de una Disposición Adicional que contempla el sistema de asignación presupuestaria, en desarrollo del artículo II, párrafos 2 y 3, del Acuerdo entre España y la Santa Sede. En virtud de la misma el coeficiente de*

Motu Proprio, e ripresa dal codice di diritto canonico (can. 365, § 2), circa il dovere del Nunzio Apostolico, nel trattare le questioni che riguardano le relazioni tra le Chiese particolari e lo Stato, e dunque anche quelle concordatarie, di «chiedere il parere e il consiglio dei vescovi, nel modo e nella misura che le circostanze suggeriscono, e di tenerli informati circa lo sviluppo dei negoziati» (X, 2)”. Una prassi considerata, oramai, ordinaria dalla Santa Sede e che, però, nel caso della riforma del 2006 è stata ampiamente superata così riconoscendo nella Conferenza episcopale spagnola, con le parole di Giorgio Feliciani, un nuovo protagonista delle relazioni tra Chiesa e Stato (G. FELICIANI, *Gli episcopati nuovi protagonisti della relazioni della Chiesa con gli stati*, in *Periodica de re canonica*, 89 (2000), p. 661 ss.).

IRPF se elevará al 0,7 % con carácter estable”, a me pare , possa essere intesa come una sorta di “concordatarizzazione” di tale procedura, così che a partire dal 2006 le future modifiche dello 0,7%, - tanto in aumento, quanto in diminuzione - non potranno più essere effettuate unilateralmente. E se lo strumento dello scambio di note è certamente da ritenersi atto meno solenne, rispetto ad un vero e proprio trattato, ciò nonostante i due incisi “*El Gobierno español se ha comprometido*” e “*con carácter estable*” ed il più volte ripetuto richiamo alla diretta connessione tra *Acuerdo* del 1979 e *Intercambio de Notas*³⁹ paiono lasciare pochi dubbi in proposito.

La determinazione dello 0,7%, induce poi ad un'altra riflessione, sempre connessa alle modalità con le quali si è giunti alla sua individuazione, ma in questo caso ponendo attenzione alla struttura del sistema tributario spagnolo, caratterizzato com'è da un forte federalismo fiscale che giunge a riconoscere ad alcune comunità autonome (in particolare quelle di *Navarra, País Vasco e Cataluña*) un livello di autonomia tale da includere la previsione della destinazione diretta a queste ultime dell'IRPF maturata dai propri contribuenti. Si è già avuto modo di sottolineare che per espressa previsione della *Disposición adicional decimoctava* della *Ley de presupuestos generales para el 2007* del 28 dicembre 2006 il computo dello 0,7 per cento debba essere effettuato sulla “*cuota íntegra del impuesto*”, non solo su quella di competenza statale, ma come precisato al punto 2 della stessa anche su quella “*autonómica o complementaria*”. Ciò ha di fatto comportato una diminuzione non solo delle entrate dello Stato centrale, ma anche di quelle proprie delle comunità autonome interessate. Come opportunamente sottolineato, l'art.

³⁹ Un legame ribadito in chiusa dell'Intercambio de Notas quando si afferma che il Governo spagnolo “considera que lo arriba señalado (...) constituye una aplicación de lo previsto en el artículo II del Acuerdo sobre Asuntos Económicos, insertándose en el mecanismo de consultas y concertación previsto en el artículo VI del Acuerdo para los casos en que surjan dudas o dificultades en la interpretación o aplicación del Acuerdo, así como en el párrafo 2 del Protocolo Adicional para aquellos casos en que se produzca un cambio sustancial en el sistema jurídico-tributario vigente en España”.

2.1.e della *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, sottopone “*las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente*” al principio di “*lealtad institucional*” in base al quale si deve supporre che le stesse comunità siano state per lo meno portate a conoscenza della nuova misura dell’*asignación tributaria*⁴⁰. Pur non potendosi escludere che tale forma di coinvolgimento sia avvenuta in via informale, nulla si evince in proposito dal testo dell’*Intercambio de Notas*⁴¹.

Perplessità sorgono, inoltre, rispetto ad almeno due interrogativi: relativamente al definitivo raggiungimento del così detto autofinanziamento così come indicato al 5° comma dell’art. 2 dell’*Acuerdo* del 1979 e rispetto alla contestata prassi della copertura da parte statale degli sbilanci in favore della Chiesa cattolica.

Quanto al primo interrogativo, ancora una volta l’assenza di una esplicita dichiarazione congiunta lascia aperta la porta a diverse interpretazioni; tuttavia non mancano indizi letterali che depongono a favore dell’ipotesi del raggiungimento dell’*autofinanciación*. In questo senso possono essere ricordati alcuni passaggi presenti nell’*Intercambio de Notas* e nella *Disposición adicional decimoctava*: nel primo, tra le dichiarazioni di parte statale, l’indicazione tra i punti essenziali

⁴⁰ Sulla questione vedi I. MARTÍN DÉGANO, *Los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en España*, cit., p. 141.

⁴¹ Da ricordare che la *Ley de presupuestos generales para el año 1988 n. 33/1987* che per prima ha regolamentato l’*asignación tributaria*, al 6° comma della *disposición adicional quinta* affermava che “Lo establecido en la presente disposición se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en la *Ley 12/1981, de 13 de mayo, de Concierto Económico con el País Vasco*, y en el *Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio*, por el que se regula la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas de la nación y la armonización de su régimen fiscal con el del Estado”.

dell'accordo raggiunto della *“sustitución del sistema de dotación presupuestaria por el de asignación tributaria”* e la sottolineatura per ben due volte del *“carácter estable”* dell'aliquota dello 0,7 per cento; in quelle della Santa Sede la valutazione dell'accordo raggiunto come sufficiente *“para dar por concluido el proceso de sustitución de la dotación estatal, considerando que el porcentaje de asignación tributaria fijado en el 0,7% del IRPF tiene carácter estable”*; con maggiore vigore nella *Disposición adicional decimoctava* l'impegno a destinare a partire dal 1° gennaio 2007 la quota dello 0,7 per cento *“con carácter indefinito”*. Il costante riferimento - implicito o esplicito - alla *“dotación presupuestaria”* non scioglie tutte le riserve: se, infatti, non pare potersi dubitare che la riforma del 2006 abbia definitivamente stabilizzato il sistema della *asignación tributaria*, tanto da spingere il governo - come si vedrà più avanti - ad avviare trattative con le relative rappresentanze per l'allargamento dello stesso anche alle altre confessioni religiose che hanno già stipulato un Accordo di cooperazione, da ciò non pare potersi dedurre con chiarezza che per entrambe le parti l'*Intercambio de Notas* del 2006 sia il risultato di quanto previsto al 5° comma dell'art. 2 dell'*Acuerdo* del 1979. Quest'ultimo, piuttosto, affermando che *“cuando fuera conseguido este propósito, ambas partes se pondrán de acuerdo para sustituir los sistemas de colaboración financiera expresada en los párrafos anteriores de este artículo, por otros campos y formas de colaboración económica entre la Iglesia Católica y el Estado”*, parrebbe escludere dal novero delle forme di collaborazione economica che realizzano l'autofinanziamento della Chiesa cattolica tanto la *dotación presupuestaria*, quanto l'*asignación tributaria*, sistemi entrambi previsti “dai commi precedenti” sempre dell'art. 2 dell'*Acuerdo* del 1979. Al di là di queste notazioni in punta di diritto resta, comunque, forte la sensazione che con la riforma del 2006 si siano gettate le basi per un sistema duraturo che nel futuro prossimo potrà essere oggetto solo di aggiustamenti di minore importanza, ma che difficilmente verrà abbandonato in favore di altre forme di sostegno economico.

Passando alla questione della copertura da parte dello Stato degli sbilanci tra la cifra anticipata annualmente e quanto concretamente da corrispondere in base alle effettive scelte espresse, se il definitivo superamento della *dotación presupuestaria* dovrebbe ragionevolmente indurre a ritenere superata tale prassi, ancora una volta, mancando all'interno dell'*Intercambio de Notas* esplicite prese di posizione in proposito, per sciogliere questo dubbio occorrerà attendere il primo momento di verifica del nuovo sistema, dunque la *liquidación* definitiva dell'*asignación correspondiente* al 2007, prevista al più tardi per il 30 aprile 2009, come stabilito al punto 3 della *Disposición adicional decimoctava* della *Ley 42/2006*.

4. LA PARTECIPAZIONE DELLE CONFESIONI RELIGIOSE DI MINORANZA ALL'ASIGNACIÓN TRIBUTARIA: LE TRATTATIVE IN CORSO.

L'intervento riformatore del 2006, pur lasciando irrisolto il nodo della possibile estensione del sistema della *asignación tributaria* alle confessioni religiose di minoranza, ha però innescato, come prevedibile, una accelerazione delle iniziative a riguardo.

Già nei giorni successivi alla sottoscrizione dell'Accordo con la Chiesa cattolica, la FEREDE, con un comunicato stampa⁴², felicitandosi per l'accordo raggiunto tra Governo e Chiesa spagnola e riconoscendo nel nuovo sistema una maggiore equità, oltre ad auspicare che la medesima percentuale dello 0,7% fosse concessa anche alle ONG e alle associazioni che perseguono fini sociali di interesse generale (suggerimento accolto dal Governo alla *Disposición adicional decimoséptima* della *Ley n. 42/2006*), ribadiva l'opportunità dell'estensione del medesimo beneficio per lo meno a "*las confesiones religiosas que tienen acuerdos de*

⁴² Si può leggere all'indirizzo internet:
<http://www.olir.it/news/archivio.php?id=948>.

cooperación firmados con el Estado". Una offerta che, a dire della FEREDE, "debería provenir de la Administración para evitar situaciones de discriminación, con independencia de que - siendo éste un tema delicado - la FEREDE deberá presentarla a sus Iglesias para que éstas se manifiesten a favor o en contra". E già nell'ottobre del 2006 la *Dirección general de Asuntos religiosos* avviava contatti informali con le rappresentanze confessionali interessate ad un coinvolgimento nella nuova versione della *asignación tributaria*. Il 3 maggio 2007 la *Comisión plenaria* della FEREDE ha votato - a larga maggioranza (il 71,7%) - un documento con il quale si approva la disponibilità a negoziare a condizione che sia lo Stato a fare il primo passo con una richiesta formale e che le somme eventualmente ottenute dalla partecipazione alla *asignación tributaria* siano vincolate ad usi diversi da quelli di culto e per il sostentamento del clero. Il successivo 29 maggio i rappresentanti della FEREDE si sono incontrati con la Direttrice della *Dirección General de Asuntos religiosos* per riavviare le trattative sulla base del testo approvato dalla *Comisión Plenaria* della FEREDE già nel 1999⁴³, nel quale vengono individuati i criteri guida per una negoziazione dell'intera questione economica⁴⁴.

Qualche perplessità a riguardo è stata, invece, espressa dalla *Federación de Comunidades Israelitas* (FCI), al cui interno ancora prevale la tradizionale preferenza per un finanziamento basato sull'imposta religiosa che meglio si concilia con il sistema delle donazioni deducibili, ma l'esperienza italiana insegna che anche questa inclinazione non può essere considerata irreversibile⁴⁵.

⁴³ Si può leggere all'indirizzo internet:

http://www.olir.it/aretematiche/pagine/documents/News_1260_InformeEconomicos2006.pdf.

⁴⁴ Più ampiamente sulla riunione vedi in OLIR.it:

<http://www.olir.it/news/archivio.php?id=1260>.

⁴⁵ Come noto l'Intesa stipulata con Unione delle Comunità ebraiche italiane (legge n. 101 del 1989) prevedeva originariamente l'esclusione delle stesse dalla ripartizione dell'8 per mille, compensata dalla previsione per esse di un sistema di

Quanto alla *Comisión Islámica de España* (CIS), già nel 1999 aveva proposto la propria partecipazione al sistema dell'*asignación tributaria* con la sottoscrizione di un protocollo addizionale all'*Acuerdo* da essa sottoscritto del 1992 nel quale fosse previsto che “*el Estado destinará al sostenimiento de las comunidades islámicas españolas, el 0,1.239 por 100 de la cuota integra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido*”⁴⁶.

E' dunque ragionevole ipotizzare a breve una, quanto mai auspicabile, estensione dell'*asignación tributaria* anche alle confessioni religiose che hanno stipulato *acuerdos de cooperación*, così che i contribuenti spagnoli potranno allargare lo spettro delle scelte a loro disposizione. Ciò avrà l'indubbio significato di rafforzare questa forma di finanziamento attribuendole, per l'entità delle somme elargite, così come avvenuto in Italia con l'8 per mille, un ruolo centrale nel generale sistema di aiuti alle confessioni religiose, con la conseguente sua stabilizzazione nel medio-lungo termine. Che da ciò si possa dedurre l'ulteriore considerazione che la riforma del 2006 debba essere intesa come il risultato del raggiungimento dell'impegno sottoscritto dalla Chiesa cattolica nel 1979 all'*autofinanciación*, come si è avuto modo di argomentare, rimane dubbio. Certo è che, perlomeno nelle intenzioni dello Stato, quest'ultima è

deduzioni deducibili più favorevole rispetto a quello accordato alla Chiesa cattolica ed alle altre confessioni religiose con intesa. Successivamente la legge 20 dicembre 1996, n. 638, *Modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, in attuazione dell'articolo 8, comma terzo, della Costituzione*, ha provveduto, per quanto relativo alle forme di finanziamento, ad uniformare la posizione delle Comunità ebraiche a quella delle altre confessioni stabilendo anche per esse la partecipazione al sistema dell'8 per mille e la deducibilità delle somme donate all'Unione dei limiti di due milioni annui, pari a € 1032,91: cfr. E. VITALI – A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di Diritto Ecclesiastico*, cit., pp. 99-100.

⁴⁶ Ne dava notizia l'*Agencia Islámica de Noticias* con una nota del 24 ottobre 1999: si può leggere all'indirizz

<http://www.webislam.com/default.asp?idn=3526#>.

ritenuta una prospettiva che, pur non presente negli *Acuerdos* del 1992, non può non coinvolgere anche le altre confessioni religiose⁴⁷, prova ne sia il chiaro riferimento contenuto nella già ricordata *Disposición adicional decimotercera* della *Ley* n. 2/2004 con la quale si è provveduto alla messa a disposizione della somma successivamente posta a base dell'attività della *Fundación Pluralismo y convivencia*. In essa, come già notato, oltre ad essere sottolineata la non definitività dello stanziamento – *con carácter temporal* – se ne condiziona la *dotación* “*en tanto no se alcance la autofinanciación completa de todas las confesiones religiosas en España*”.

La modifica degli *Acuerdos de cooperación* con l'aggiunta di nuove caselle nella dichiarazione dei redditi dei contribuenti spagnoli dovrà essere, dunque, coordinata anche con questa disposizione e una esclusione per le confessioni, chiese o associazioni ammesse al riparto dello 0,7% dalla possibilità di ottenere il finanziamento di eventuali progetti presentati alla *Fundación Pluralismo y Convivencia* potrebbe essere interpretato come una ulteriore prova della volontà del legislatore spagnolo di ritenere il sistema della *asignación tributaria* lo strumento che sostanzia il raggiungimento dell'autofinanziamento di tutte le confessioni religiose. Ma questa importante scelta di politica ecclesiastica dovrà essere messa in relazione con l'impianto normativo iberico che, in maniera non dissimile da quello italiano, disegna per le confessioni regimi giuridici distinti in ragione del diverso livello di riconoscimento che abbiano ottenuto dallo Stato. E anche in questo caso, in maniera molto probabilmente del tutto casuale, la *Disposición adicional decimotercera* della *Ley* n. 2/2004, nel suo incrociarsi col processo riformatore del sistema di finanziamento delle confessioni religiose di minoranza, potrebbe assumere il significato di una sorta di cartina al tornasole rispetto alle possibili opzioni: unicamente quelle aderenti ad uno degli

⁴⁷ In tal senso implicitamente pare esprimersi I. MARTÍN DÉGANO, *Los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en España*, cit., p. 138.

Acuerdos già stipulati, o quelle che in futuro riusciranno a sottoscrivere uno nuovo, sono legittimate alla partecipazione alla *asignación tributaria*; mentre quelle che hanno ottenuto il solo riconoscimento del così detto “*notorio arraigo*”⁴⁸ continuerebbero ad aspirare legittimamente alla attribuzione di finanziamenti da parte della *Fundación Pluralismo y convivencia*. Quanto alle confessioni che non possono vantare né l’una, né l’altra caratteristica, a meno di sostanziali interventi normativi, esse rimarrebbero escluse da entrambe le forme di finanziamento. Ad esse resterebbe, comunque, un’ultima possibilità consentita dal particolare sistema spagnolo, quella della così detta *incorporación*. Tutti e tre gli *Acuerdos* del 1992 ai rispettivi artt. 2 prevedono, infatti, che confessioni, chiese o comunità religiose che non abbiano stipulato un apposito Accordo di cooperazione, possano – purché iscritte nel *Registro de Entidades Religiosas* – essere ammesse ad usufruire delle condizioni previste da tali atti, purché in tal senso si esprima l’organo di rappresentanza della Federazione o Commissione che ha originariamente sottoscritto il relativo patto con lo Stato, rimettendo una apposita certificazione dell’avvenuta *incorporación*. Una clausola apparentemente di grande utilità che, proponendo una sorta di Accordo per adesione, persegue il fine di disinnescare quell’effetto moltiplicativo – una confessione/un’intesa – che non ha mancato di suscitare perplessità nella dottrina italiana; ma che, per il suo lasciare arbitro dell’estensione del livello di libertà religiosa accordato ad una specifica confessione un organismo confessionale terzo, non può che sollevare altrettanti dubbi sulla sua opportunità.

Concludendo, mi pare, dunque, di poter affermare che, se positivi paiono i passi in avanti fatti dall’ordinamento spagnolo verso una razionalizzazione del finanziamento alla Chiesa

⁴⁸ L’attuale Presidente della *Dirección General de Asuntos Religiosos*, Mercedes Rico, il 29 maggio 2007 in una conferenza stampa ha confermato che, in accordo con la *Comisión Asesora de Libertad Religiosa*, è stato riconosciuto il “*notorio arraigo*” per i Testimoni di Geova e la Chiesa di Cristo degli Ultimi Giorni (Mormoni): in proposito <http://www.olir.it/news/archivio.php?id=1256>.

IL FINANZIAMENTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE IN SPAGNA: LA
RIFORMA DELLA *ASIGNACIÓN TRIBUTARIA* DEL 2006

cattolica, per l'ulteriore intervento a favore dell'estensione dell'*asignación tributaria* alle altre confessioni religiose di minoranza occorrerà un attento e meditato, ancorché necessario, sforzo di riflessione.

