

**Il finanziamento pubblico  
della Chiesa cattolica  
in Svizzera**

Cifre, nessi e prospettive  
per il futuro

## Sommario

<b>Introduzione</b>	<b>4</b>
<b>1 Approcci e prospettive</b>	<b>4</b>
1.1 La religione e la Chiesa sul mercato	4
1.2 Varietà e dipendenza storica dei modelli di finanziamento delle Chiese	6
1.3 Religioni, Stato e società	8
1.4 Censimento della popolazione 2010	12
<b>2 Cifre e fatti</b>	<b>13</b>
2.1 L'indagine FAKIR	13
2.2 Altri fatti	17
2.3 Costatazioni riassuntive	18
<b>3 Retrosce</b>	<b>20</b>
3.1 Molteplici influssi storici	20
3.2 La struttura statale svizzera	21
3.3 Accenni al diritto fiscale svizzero	24
3.4 Differenti modelli di finanziamento delle Chiese	27
3.5 Il livello diocesano e il livello complessivo su scala nazionale	30
3.6 Rapporti con le strutture ecclesiastiche	31
<b>4 Quote associative e finanziamento pubblico</b>	<b>32</b>
4.1 Le imposte di culto delle persone fisiche: quote associative o mezzi pubblici?	32
4.2 Le imposte di culto delle persone giuridiche	35
4.3 Altri contributi dell'ente pubblico	39
<b>5 Valutazione e futuro</b>	<b>40</b>
5.1 Forte dipendenza dal diritto statale – (troppo) poca responsabilità propria	41
5.2 Forte frammentazione territoriale delle competenze finanziarie – mezzi (troppo) scarsi per i compiti della Chiesa non strutturati territorialmente	42
5.3 Forte dipendenza dalla percezione delle religioni in ambito sociale complessivo	43



## Introduzione

Era invero mia intenzione trattare il tema del finanziamento pubblico delle Chiese secondo il modello sperimentato e collaudato. Volevo quindi illustrare lo sfondo di natura storica, le condizioni quadro riguardanti il diritto statale e quello fiscale, l'efficienza e i problemi dell'attuale sistema di finanziamento delle Chiese, per approfondire finalmente anche le sfide che riguardano il futuro.<sup>1</sup>

Tuttavia durante l'estate del 2012, quando mi sono messo concretamente a stendere la bozza di questo opuscolo, mi sono giunte sulla scrivania tre nuove pubblicazioni e una nuova statistica, che mi hanno stimolato a modificare il mio concetto e a orientarlo verso una prospettiva più differenziata e maggiormente rivolta alla situazione attuale.

Questa prospettiva è segnata non da ultimo dalla mia attività quotidiana, che si occupa di questioni riguardanti il finanziamento della Chiesa cattolica sul piano nazionale svizzero. Tale ottica nasconde degli svantaggi, poiché in essa non si riflette sufficientemente il panorama ecclesiastico nella sua intera ampiezza, ma presenta il vantaggio di fornire una concretizzazione esemplare.

### 1 Approcci e prospettive

#### 1.1 La religione e la Chiesa sul mercato

La prima nuova pubblicazione è il libro del teologo pastorale austriaco Rainer Bucher, che sotto il titolo «... wenn nichts bleibt, wie es war» [“...se nulla rimane come era prima”], tratta di «un futuro precario della Chiesa cattolica».<sup>2</sup> Il libro illustra in modo persuasivo ciò che si riscontra di nuovo dal punto di vista qualitativo e delle rispettive conseguenze per

---

<sup>1</sup> Una valida rappresentazione di tale tipo si trova in: RIES, MARKUS, Kirchenfinanzierung. Per visioni d'insieme e riflessioni di fondo riguardanti il finanziamento delle Chiese in Svizzera confr.: Cavelti, URS JOSEF, Kirchenfinanzierung; IDEM, Kultussteuern; DEMEL, SABINE, Laien; GARDAZ, PHILIPPE, Communautés religieuses; INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Die Kirchensteuern; KOSCH, DANIEL, Demokratisch, in particolare 7-20.155-179; IDEM, Kirchenfinanzierung im Spannungsfeld (apparso anche in: Gerosa, Libero, Chiesa Cattolica, p. 295-307; trad. in francese, in: Gerosa, Libero/Pahud de Mortanges, René, Eglise); MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Dienstleistungen (in francese: MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Prestations); ODERMATT, ALOIS, Kirchensteuern; PACILLO, VINCENZO, Finanziamento delle confessioni (Veritas et Jus 2); STREIFF, STEFAN, Kirchenfinanzen.

<sup>2</sup> BUCHER, RAINER, «... wenn nichts bleibt, wie es war».

la Chiesa; il futuro è divenuto imprevedibile e non può essere pianificato. «Quanto noi pianifichiamo oggi, sarà determinante per il futuro, ma non sappiamo come».<sup>3</sup> «Stiamo vivendo l'inizio di una <liquid church>».<sup>4</sup> Certamente Rainer Bucher sostiene con buoni motivi il parere che «il paracadute della protezione statale ... (tiene) ancora e ... molto presumibilmente terrà per un certo tempo, benché le Chiese cristiane siano manifestamente in declino sul mercato delle religioni».<sup>5</sup>

Tuttavia la sua diagnosi dei tempi lascia trasparire chiaramente che, anche a questo proposito, si stanno delineando dei rivolgimenti fondamentali: «La risultanza centrale in campo religioso potrebbe essere quella che, evidentemente, la religione si socializza in misura sempre maggiore secondo il modello con cui questa società si organizza in un numero sempre più importante di ambiti vitali, ossia secondo i modelli e le regole del mercato.»<sup>6</sup> «Con ciò le istituzioni ecclesiastiche si ritrovano in permanenza di fronte alle riserve d'approvazione da parte dei propri membri.»<sup>7</sup> Per quanto riguarda il finanziamento delle Chiese, ciò porta alle seguenti conseguenze: (a) Chi non è più d'accordo o non vuole più partecipare, esce dalla Chiesa. Essa non è in grado di impedirlo, né tantomeno di porvi rimedio efficace e, alla lunga, la società lo fa sempre meno. (b) Per chi resta, diventano sempre più importanti le riflessioni circa i costi e i benefici. Essi sono disposti a pagare le imposte di culto fintanto che hanno l'impressione di poterne ricavare un beneficio o di generare un beneficio per altre persone o per la società. Costoro reagiscono in modo parimenti sensibile, quando determinati scandali o conflitti destano l'impressione che la Chiesa faccia più danno di quanto essa non serva; ciò priva di fondamento la loro distanziata fedeltà alla Chiesa e li costringe indesideratamente a dover motivare perché, «nonostante» tutto, essi paghino ancora le imposte di culto. (c) Il modello su cui si basa l'obbligo dell'imposta di culto, ossia quello dell'appartenenza alla Chiesa per una vita intera («dalla culla alla bara»), che a sua volta giustifica il versamento di un contributo regolare e dipendente dal reddito, perde di plausibilità. Sempre più spesso i membri della Chiesa pongono la domanda, se essi non possano rinunciare alla qualità di membro permanente e se, per contro, non possano fruire secondo le proprie necessità dei servizi ecclesiastici, pagandoli

---

<sup>3</sup> *ibid.*, p. 23.

<sup>4</sup> *ibid.*, p. 8.

<sup>5</sup> *IBIDEM*, p. 7.

<sup>6</sup> *IBIDEM*, p. 32.

<sup>7</sup> *IBIDEM*, p. 35.

secondo un tariffario regolamentato; così come non ci si abbona più a un giornale che si legge raramente, ma si comperano al chiosco dei singoli numeri a piacimento o secondo le necessità.<sup>8</sup> (d) Una conseguenza ancora più fondamentale dello sconvolgimento epocale cui assistiamo, si riscontra nel fatto che le giustificazioni tradizionali perdono la loro plausibilità: «titoli giuridici di natura storica» o accenni agli stessi sulla circostanza che, in tempi passati, lo Stato sequestrava i beni ecclesiastici e si impegnava, quale contropartita, a mantenere il clero o a garantire il finanziamento della Chiesa, non sono più sufficienti per giustificare il finanziamento pubblico – viviamo in altri tempi; ciò che una volta poteva essere giusto, non deve necessariamente esserlo oggi.

Indipendentemente dal modo in cui le Chiese affrontano attivamente tali mutamenti, va preso atto che la società e molti dei suoi membri le considerano alla stregua di un'«organizzazione per la fornitura di servizi» e si aspettano che esse si comportino in modo adeguato al mercato e all'offerta. Già si può rilevare come tale ottica manifesti i suoi effetti sul modo in cui lo Stato sostiene finanziariamente le Chiese. In tale connesso vien messo in evidenza «l'utile per l'intera società» generato dalle Chiese, che vien documentato p.es. con «bilanci sociali» e «programmi d'attività».<sup>9</sup>

## 1.2 Varietà e dipendenza storica dei modelli di finanziamento delle Chiese

La seconda pubblicazione è la tesi d'abilitazione di Christina Schmid-Tschirren dal titolo «Von der Säkularisation zur Separation. Der Umgang des Staates mit den Kirchengütern in den evangelisch-reformierten und

<sup>8</sup> Tanto da parte della Chiesa evangelica riformata quanto della Chiesa cattolica romana si reagisce a tale evoluzione con l'emanazione di direttive, di raccomandazioni o addirittura di regolamenti e tariffe; confr. anche: FAMOS, CLA RETO, Rituale; IDEM, Kasualhandlungen; KOSCH, DANIEL, Kirchliche Gebühren.

<sup>9</sup> Questo cambiamento di prospettiva si riscontra p.es. nella nuova legislazione in materia ecclesiastica del Canton Zurigo (confr. a tale proposito: NOTTER, MARKUS, Staat), oppure nella corrispondente legge del Canton Vaud, che cita la sua „mission au service de tous“ quale base per il sostegno e la promozione da parte dello Stato ed elenca in questo contesto i seguenti ambiti sociali: *vie communautaire et culturelle, santé et solidarités, communication et dialogue, formation et accompagnement*» (Loi sur les relations entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit publique (LREEDP), del 9 gennaio 2007, art. 7, citato in: PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, Auswirkung, p. 158). A proposito dell'intenzione della legislazione nel Canton Vaud si veda in particolare: LEUBA, PHILIPPE, Etat.

paritätischen Kantonen der Schweiz im 19. Jahrhundert».<sup>10</sup> Essa illustra lo sviluppo nei vari Cantoni in modo dettagliato e supportato da ampie cognizioni, mettendo in evidenza che non c'è e non può esserci al singolare «il» diritto pubblico di natura ecclesiastica e «il» finanziamento delle Chiese, rilevando inoltre come le classificazioni correnti dei vari sistemi non siano adeguate alla complessa realtà.

Il contrasto fra l'approccio di Rainer Bucher e quello di Christina Schmid-Tschirren non potrebbe essere maggiore. Basti illustrare a tale scopo un piccolo esempio. Osservate in un'ottica di tipo sociologico-religioso, le differenze fra il panorama religioso nelle vicine città di Losanna e di Ginevra non dovrebbero essere particolarmente rilevanti: entrambe sono state in origine fortemente segnate dalla Riforma e in entrambe le città vivono oggi più cattolici che riformati. Entrambe appartengono alla Svizzera romanda e registrano un'alta quota di membri cattolici con uno sfondo sociale segnato dalla migrazione. Entrambe sono caratterizzate da una mentalità urbana postmoderna e, finalmente, entrambe appartengono alla stessa Diocesi. Dal punto di vista del diritto pubblico ecclesiastico e da quello finanziario, Ginevra e Losanna si trovano molto discoste, addirittura si può affermare che esse rappresentano i due estremi nello spettro delle normative che regolano i rapporti fra la Chiesa e lo Stato: a Ginevra la Chiesa e lo Stato sono rigorosamente separate dal 1907 in poi secondo il modello francese. Le Chiese sono organizzate secondo il diritto privato e non esistono né contributi statali, né imposte di culto. Tuttavia lo Stato lascia aperta la possibilità di riscuotere i contributi volontari destinati alle Chiese e di devolverli alle stesse.<sup>11</sup> Per contro nel Canton Vaud la separazione della Chiesa riformata dallo Stato è stata realizzata solo nell'ambito della revisione della Costituzione cantonale nell'anno 2002. In precedenza la Chiesa evangelica-riformata era un'«institution nationale» (art. 13 CC del 1885) senza personalità giuridica propria. La conseguenza di tale disciplinamento era ed è anche oggi il fatto che le Chiese riconosciute sono finanziate attingendo alle risorse fiscali generiche del Cantone. Diversamente da Ginevra, le Chiese sono corporazioni di diritto pubblico e non devono finanziarsi autonomamente, né tantomeno sono tenute a prelevare delle imposte di culto, ma ricevono dallo Stato i mezzi neces-

---

<sup>10</sup> SCHMID-TSCHIRREN, CHRISTINE, Säkularisation.

<sup>11</sup> Per Ginevra vedi: SCHMID-TSCHIRREN, CHRISTINE, Säkularisation, p. 301-319; GARDAZ, PHILIPPE, Statut Genève; GUERZONI, GIANLUCA, Stato.

sari.<sup>12</sup> Il modello ginevrino risente dell'influsso proveniente dalla Francia, mentre quello vodese, per ragioni storiche, risente dell'influenza dei disciplinamenti adottati nel Canton Berna.

Per quanto riguarda le sfide di ordine pratico da affrontare per garantire il finanziamento della vita ecclesiastica anche in tempi di crescente allontanamento dalla Chiesa, questi due scenari ben diversi e i rispettivi disciplinamenti dei rapporti fra Chiesa e Stato hanno delle conseguenze di grande portata. A Ginevra occorre dimostrare ai fedeli e alla società che la Chiesa presta un contributo importante negli sforzi per dare un significato alla vita, per diffondere determinati valori, per accompagnare le persone bisognose, per contribuire alla formazione della coesione sociale – e tale dimostrazione si fa mediante ampie campagne pubbliche. Nel Canton Vaud occorre invece trattare questi temi con lo Stato. Proprio sotto l'impressione della lettura del libro di Rainer Bucher citato in precedenza, si potrebbe affermare: il modello ginevrino è più moderno, poiché le Chiese si trovano direttamente “sul mercato” e sono pertanto costrette ad adeguarsi alle rispettive norme. Tuttavia uno sguardo alle reali conseguenze di ordine finanziario dimostra inequivocabilmente che il modello vodese è più efficiente; se nel Canton Ginevra sono annualmente a disposizione per ogni persona cattolica 37 franchi provenienti da contributi ecclesiastici, nel Canton Vaud si tratta pur sempre di 91 franchi.<sup>13</sup> Di fronte a una concezione dello Stato basata su una sensibilità pubblica per gli aspetti sociali e culturali e su una concezione molto ampia del «service public», che quindi è considerato compito dello Stato, non si può affermare che il diritto pubblico ecclesiastico del Canton Vaud sia privo di «modernità»: se lo Stato si occupa della mia salute fisica e psichica, della mia efficienza sportiva, della mia formazione culturale, ecc. – perché non dovrebbe prendersi cura anche delle mie esigenze spirituali?

### 1.3 Religioni, Stato e società

La terza pubblicazione è il volume di sintesi relativo al Programma nazionale di ricerca 58 (PNR 58) «Religionsgemeinschaften, Staat und Ge-

---

<sup>12</sup> Per il Canton Vaud vedi: SCHMID-TSCHIRREN, CHRISTINE, Säkularisation, p. 410-425; GARDAZ, PHILIPPE, Statut Vaud; LEUBA, PHILIPPE, Etat.

<sup>13</sup> MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Dienstleistungen, p.78. Le indicazioni dell'indagine si riferiscono all'anno 2007. Se non accennato diversamente, anche le altre indicazioni relative ai mezzi pro capite di singoli Cantoni figuranti nella raffigurazione panoramica a pag. 78 si riferiscono all'indagine menzionata.

sellschaft», commissionato nel 2005 dal Consiglio federale.<sup>14</sup> Gli aspetti più diversi sono stati esaminati in 28 singoli progetti – con una chiara focalizzazione sulle nuove comunità religiose minori della Svizzera, non da ultimo sull’islam, la cui presenza e importanza è discussa intensamente e in modo controverso nei media e nella politica.

Il citato programma nazionale di ricerca è interessante sotto vari aspetti per quanto riguarda il finanziamento delle Chiese. In primo luogo poiché uno dei progetti finanziati in tale ambito si è occupato direttamente e in un’ottica di tipo economico del tema riguardante le «prestazioni di servizio, l’utilità e il finanziamento delle comunità religiose nella Svizzera». Quest’indagine, contrassegnata con la sigla «FAKIR» (Finanzanalyse Kirchen), ha riscontrato anche una certa attenzione pubblica, dal momento che esso ha fornito per la prima volta delle indicazioni statistiche attendibili e paragonabili fra di loro riferite all’intero territorio nazionale. Dal punto di vista metodologico il progetto è entrato in un campo nuovo; mediante singole analisi in ambito specifico esso ha rilevato, da una parte, la ripartizione dei mezzi sulle più disparate offerte e prestazioni di servizio e, d’altra parte, ha evidenziato la «disponibilità di contribuzione», talché è stato possibile effettuare almeno nelle grandi linee un confronto fra i costi e gli utili riscontrati. Nuovo anche il fatto che sono state considerate non solo le Chiese maggiori, ma anche le comunità islamiche e ebraiche.<sup>15</sup> In secondo luogo i risultati del PNR 58 sono interessanti perché illustrano i diversi trend nello sviluppo della religiosità individuale, della percezione pubblica della religione, nonché delle reazioni dello Stato e della società di fronte ai mutamenti nel panorama religioso e all’importanza della religione e delle Chiese. Alcuni “flash” a tale proposito:

- La religiosità individuale e la presenza dei temi di natura religiosa si allontanano sempre maggiormente l’una dall’altra: nella vita quotidiana di una maggioranza della popolazione la religione riveste un’importanza sempre minore, anche se essa è tematizzata maggiormente in ambito pubblico.<sup>16</sup> Questa tematizzazione pubblica non è tuttavia rivolta in primo luogo alla religione in quanto tale, ma si manifesta piuttosto in connesso con politica e diritto, con conflitti e violenza, con migrazione e integra-

---

<sup>14</sup> BOCHINGER, CHRISTOPH (HRSG.), Religionen.

<sup>15</sup> MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Dienstleistungen (in francese:IDEM, Prestations); confr. anche: KOSCH, DANIEL, Fakir, p.821-822, per i dettagli vedi capitolo 2.1.

<sup>16</sup> BOCHINGER, CHRISTOPH, Religionen, p. 212-216.

zione, con il ruolo dei sessi e con la presenza di simboli religiosi nella vita pubblica.<sup>17</sup>

- Ampio consenso riscuote una «posizione neutrale di fronte alla molteplice varietà religiosa, che non vien né salutata né osteggiata, ma accettata come una realtà acquisita. Quest’atteggiamento si manifesta nel fatto che tale posizione neutrale si adopera per la parità di diritti in favore di tutte le religioni praticate nella Svizzera. O tutte le religioni vanno promosse in egual misura, oppure tutte vanno richiamate all’ordine entro i propri limiti.»<sup>18</sup>

- «La società improntata ai concetti maggioritari postula una religione discreta e sociale; la religiosità di tipo intenso ed esclusivo, così come quella che assume atteggiamenti “missionari”, viene tendenzialmente respinta.»<sup>19</sup>

Per quanto attiene alla posizione delle comunità religiose e il loro sostegno finanziario mediante mezzi pubblici, da queste tre costatazioni si possono dedurre le seguenti tre ipotesi:

- Un incremento del sostegno pubblico delle comunità religiose è difficilmente prospettabile; al contrario occorre aspettarsi piuttosto una diminuzione a causa dell’importanza che va scemando.

- Il riconoscimento pubblico e il sostegno delle comunità religiose può essere plausibile nel caso in cui si prospetti una situazione favorevole per entrambe le parti: lo Stato provvede mediante il riconoscimento e il sostegno a «incorporare» le comunità religiose e a integrare i suoi membri – le comunità religiose contribuiscono a rinsaldare i vincoli della società grazie al loro impegno sociale, agli sforzi che esse compiono per la diffusione di valori etici e all’aiuto prestato per superare le difficoltà materiali, per lenire il dolore e l’afflizione. Lo Stato s’impegna a mantenere la pace religiosa – le comunità religiose s’impegnano a mantenere la pace sociale e individuale.

- Se per contro talune religioni o la convivenza di differenti comunità religiose sono concepite come fonti di conflitti, se generano irritazione o si discostano dalla normalità dal punto di vista sociale (magari p.es. a causa delle loro prescrizioni concernenti il modo di vestire), esse corrono il rischio di venir emarginate in ambito pubblico ed essere confinate nella

<sup>17</sup> MADER, LUZIUS/SCHINZEL, MARC, Religion, p. 121-124.

<sup>18</sup> BOCHINGER, CHRISTOPH, Religionen, p. 218sgg.

<sup>19</sup> STOLZ, JÖRG, Religion, p. 103.

sfera privata; ciò al fine d'evitare conflitti per quanto riguarda la visione e la concezione del mondo.

Tali ipotesi sono confermate anche nelle tesi esposte da René Pahud de Mortanges nella sua pubblicazione «Auswirkung der religiösen Pluralisierung auf die staatliche Rechtsordnung»<sup>20</sup>: «Lo Stato assume oggi nei confronti delle comunità religiose un atteggiamento prammatico e utilitaristico.»<sup>21</sup> «Negli ambiti in cui lo Stato non ha più bisogno della cooperazione delle comunità religiose, esso tende ad abolire i rispettivi privilegi.»<sup>22</sup> «Non tutte le comunità religiose possono fruire nel processo politico delle stesse opportunità.»<sup>23</sup>

Per le comunità religiose e per quanto riguarda il finanziamento pubblico delle Chiese, tali risultati del PNR 58 sono interessanti anche poiché indicano che lo Stato moderno, nella sua politica riguardante le religioni, non bada prioritariamente alla «religione» e alle Chiese come «comunità di fede» quando le sostiene, né tantomeno si cura in primo luogo della questione riguardante la libertà di culto. Centrale è la questione circa l'utilità delle comunità religiose, la loro funzione integrativa e quella di sgravio sociale e individuale. I motivi per il sostegno e la promozione statale delle Chiese e delle comunità religiose – e di ciò che rappresenta dal loro punto di vista la propria *raison d'être* essenziale – non sono congruenti. In modo enfaticizzato si potrebbe anche dire: quanto più religiosamente neutrale e quanto meno vincolante risulta l'atteggiamento delle comunità religiose, tanto più spiccate sono per loro le prospettive di essere riconosciute e sostenute pubblicamente. Tenendo conto della tesi di Rainer Bucher precedentemente esposta, secondo cui la religione sarebbe oggi coinvolta in una situazione di mercato e in essa debba quindi anche sapersi imporre, tale constatazione – sotto certi aspetti – non è priva di contenuto scottante. Poiché chi intende avere una possibilità di successo in un regime di concorrenza e lotta per una fetta di mercato, ha bisogno di un profilo chiaro e definito, di un messaggio particolare da diffondere, di una «caratteristica unica nel suo genere», deve dunque potersi circoscrivere in modo preciso rispetto agli altri concorrenti.

---

<sup>20</sup> PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, *Auswirkung*, p. 145-173.

<sup>21</sup> *IBIDEM*, p. 157.

<sup>22</sup> *IBIDEM*, p. 160.

<sup>23</sup> *IBIDEM*, p. 167.

#### 1.4 Censimento della popolazione 2010

Dopo gli squarci aperti dalle tre pubblicazioni – ognuna delle quali offre degli approcci avvincenti al tema e, se considerate congiuntamente, generano ancora maggiore tensione – è quasi tranquillizzante tornare alla realtà con le più recenti cifre dell'Ufficio federale di statistica, benché esse comprendano, perlomeno dal punto di vista delle Chiese, un elevato potenziale di preoccupazione. Queste cifre sono risultati parziali del censimento della popolazione 2010.<sup>24</sup> L'Ufficio federale di statistica, nel comunicato stampa esplicativo, ha messo in evidenza soprattutto il fatto che, in rapporto alla popolazione totale, la quota di persone senza confessione è quasi raddoppiata. Alla fine del 2010 essa era del 20,1%, ciò che rappresenta un aumento di 8,9 punti percentuali dopo il censimento del 2000. I gruppi confessionali maggiori sul piano nazionale sono la Chiesa cattolica romana con il 38,8% e quella evangelica-riformata con il 28,0%. Le comunità religiose islamiche sono rappresentate con una quota del 4,5% e quelle ebraiche con lo 0,2%. Dal 2000 in poi le quote della Chiesa cattolica romana e di quella evangelica riformata sono leggermente diminuite (di 3,7 punti percentuali nella Chiesa cattolica romana e di 5,9 punti percentuali in quella evangelica-riformata). La quota delle comunità religiose islamiche è aumentata di 0,9 punti percentuali. Dalle cifre si ricava inoltre che, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, essa rappresenta in cifre percentuali una parte inferiore della popolazione totale rispetto al 2000, ma in cifre assolute è leggermente aumentata. Fattore principale è l'immigrazione di persone cattoliche provenienti dall'estero. Dal punto di vista statistico tale cifra è più importante del numero spesso discusso delle uscite dalla Chiesa.

In connesso con la questione del finanziamento pubblico delle Chiese riconosciute, l'aumento della quota delle persone senza confessione e dei mussulmani è importante soprattutto poiché i membri delle Chiese riconosciute, che fruiscono dei proventi delle imposte di culto delle persone giuridiche e dei contributi statali, rappresentano per la prima volta meno del 70% della popolazione totale. Quest'evoluzione rende indubbiamente più difficile la legittimazione di prestazioni dell'ente pubblico, specialmente perché si tratta di un trend in atto da circa 40 anni e che sembra accelerarsi in futuro. Dal momento che l'appartenenza a una comunità religiosa riconosciuta non rappresenta più la regola, ma minaccia di diventa-

---

<sup>24</sup> BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Strukturhebung; confr. a tale proposito anche: HUSTEIN, Religionslandschaft 2010.

re sempre maggiormente l'eccezione, vien messo in discussione non solo l'ammontare dei contributi pubblici in favore delle Chiese, ma anche il loro ruolo privilegiato dal punto di vista sociale e giuridico.

## 2 Cifre e fatti

Dopo questi accenni suggeriti dalle nuove pubblicazioni per quanto riguarda le condizioni-quadro in un'ottica sociologico-religiosa, storico-giuridica, sociale e statistica – di cui occorre tener conto per rispondere alle questioni relative al presente e al futuro del finanziamento delle Chiese nella Svizzera – è giunto il momento di parlare dei fatti finanziari più importanti.

### 2.1 L'indagine FAKIR

La visione d'assieme più recente a proposito del finanziamento delle Chiese e delle comunità religiose è offerta dalla già menzionata indagine FAKIR riguardante le prestazioni di servizio, l'utilità e il finanziamento delle comunità religiose nella Svizzera.<sup>25</sup> Per quanto riguarda la Chiesa cattolica, dall'indagine si ricavano le seguenti affermazioni centrali:

I proventi complessivi annuali (in base ai dati del 2007) della Chiesa cattolica in Svizzera ammontano a circa CHF 950 mio, di cui 700 mio provenienti dalle imposte di culto delle persone fisiche, 145 mio dalle imposte di culto delle persone giuridiche e 110 mio da altri contributi dell'ente pubblico. Il provento medio pro capite e anno ammonta a circa CHF 330, di cui CHF 242 provenienti dalle imposte di culto delle persone fisiche e CHF 88 da mezzi pubblici (persone giuridiche, contributi statali).<sup>26</sup>

La ripartizione dei mezzi è molto diversa, come risulta da uno sguardo ai proventi medi pro capite e anno:

- Canton Zugo: CHF 601 pro capite e anno
- Canton San Gallo: CHF 557 pro capite e anno
- Canton Zurigo: CHF 474 pro capite e anno
- Canton Berna: CHF 411 pro capite e anno
- Canton Argovia: CHF 398 pro capite a anno
- Canton Friburgo: CHF 251 pro capite e anno

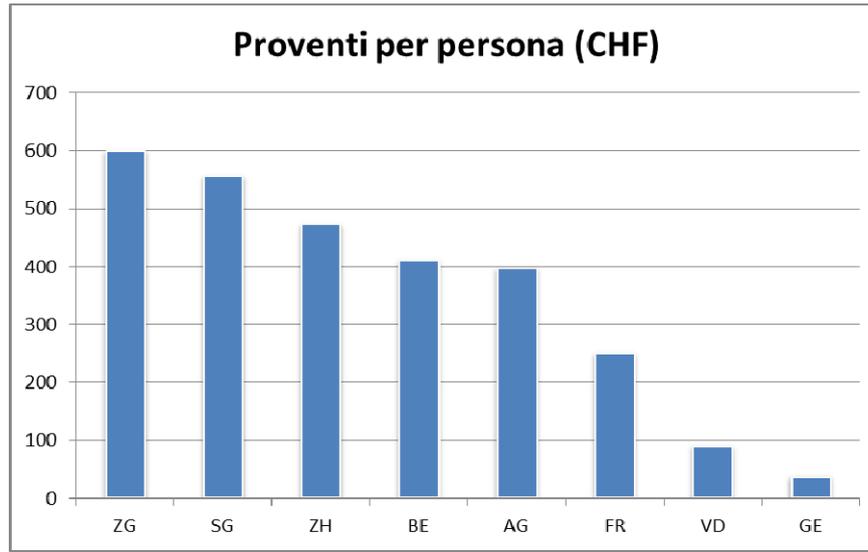
---

<sup>25</sup> MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Dienstleistungen; per un riassunto e un commento confr.: KOSCH, DANIEL, Fakir; IDEM, Kirchenfinanzierung, p. 579-580.

<sup>26</sup> MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Dienstleistungen, p. 29-35.

- Canton Vaud: CHF 91 pro capite e anno
- Canton Ginevra: CHF 37 pro capite e anno

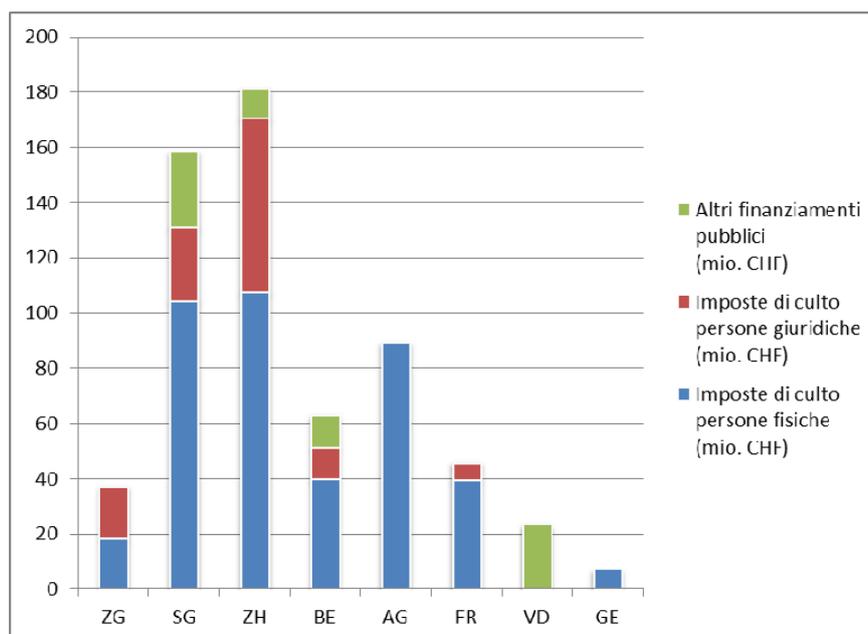
Ciò significa: nel Canton Zugo sono a disposizione per ogni persona cattolica dei mezzi finanziari sedici volte maggiori che nel Cantone Ginevra. Ma si riscontrano differenze considerevoli anche fra i Cantoni con sistemi d'imposte di culto paragonabili e premesse analoghe dal punto di vista storico-confessionale. Se poi si considerano le regioni linguistiche, balza agli occhi che nella Svizzera tedesca i contributi finanziari per il culto sono ben più cospicui che nella Svizzera romanda.<sup>27</sup>



Diversa è tuttavia non solo la somma totale di mezzi pubblici a disposizione, ma anche la loro struttura. In questo connesso l'indagine FAKIR distingue fra le imposte di culto delle persone fisiche, quelle delle persone giuridiche e infine gli altri contributi statali (p.es. compensi diretti per le attività pastorali negli ospedali, nei penitenziari o contributi statali generici). Il grafico seguente<sup>28</sup> riproduce le cifre assolute (in mio di CHF):

<sup>27</sup> Questo quadro non si modificherebbe nemmeno se si tenesse conto di tutti i Cantoni e si aggiornassero i dati statistici.

<sup>28</sup> A proposito dei dati statistici riguardanti il 2007, va accennato che nel frattempo, in particolare nel Canton Zurigo, è intervenuto un importante cambiamento. Con la nuova legge ecclesiastica i contributi statali della Chiesa evangelica-riformata e di quella cattolica romana sono stati ripartiti secondo una nuova chiave e ancorati a una

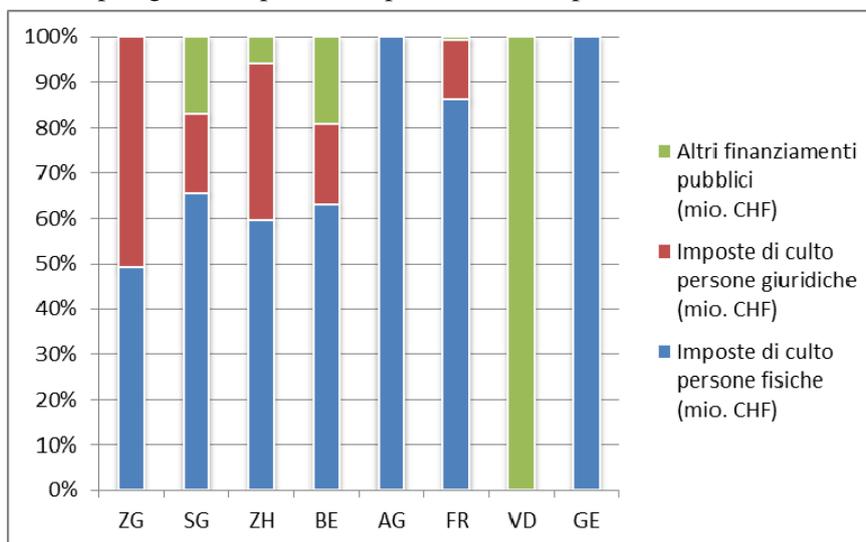


Per quanto riguarda il finanziamento delle Chiese, vanno osservati in particolare i diversi gradi di dipendenza dalle imposte di culto delle persone

nuova base giuridica. Per ragioni di coerenza rispetto ai dati statistici, questi cambiamenti non sono stati considerati, anzitutto per il fatto che in questa sede si tratta in primo luogo delle questioni di principio e non delle cifre assolute. Le presenti argomentazioni e i relativi grafici si basano sulle cifre seguenti (da: MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Dienstleistungen, p. 78):

Cantone	Proventi per persona (CHF)	Imp. di culto pers. fisiche (mio. CHF)	Imp. di culto pers. giur. (mio. CHF)	Altri fin. pubb. (mio. CHF)
ZG	601	18.3	18.9	
SG	557	104	27.2	27.2
ZH	474	107.6	62.8	10.6
BE	411	39.7	11.2	12.1
AG	398	89.3		
FR	251	39.4	5.9	0.4
VD	91			23.3
GE	37	7		

giuridiche, ma anche dai contributi statali. Infatti, la questione della legalità delle imposte di culto delle persone giuridiche è contestata da decenni e gli intervalli temporali fra gli interventi sul piano politico per la loro soppressione diventano sempre più brevi. Quanto diverse potrebbero essere le conseguenze se esse venissero soppresse in via giuridica (da parte del Tribunale federale) o sul piano politico (mediante una revisione delle leggi, rispettivamente delle Costituzioni), risulta in modo ancora più chiaro se si paragona la ripartizione percentuale dei proventi:



I Cantoni Argovia, Ginevra e Vaud non sarebbero toccati in nessun modo – dal momento che essi non fanno capo alle imposte di culto delle persone giuridiche. L'altro estremo è rappresentato dal Canton Zugo, dove i proventi da tali imposte rappresentano il 50% del finanziamento ecclesiastico. Anche il Canton Zurigo sarebbe sensibilmente toccato con un terzo di tutti i proventi; ciò risulta scottante sotto due aspetti: il Canton Zurigo è quello finanziariamente più forte (talché questi ammanchi risulterebbero sensibili anche a livello svizzero); inoltre nei prossimi tempi gli aventi diritto di voto dovranno pronunciarsi in merito a un'iniziativa riguardante il tema in questione. I Cantoni San Gallo<sup>29</sup> e Berna si trovano al centro del gruppo.

<sup>29</sup> Per quanto riguarda i relativi contributi nel Canton San Gallo, non si tratta in senso stretto di imposte di culto, ma di una parte delle imposte statali delle persone giuridiche, che il Cantone mette a disposizione alle Chiese per la perequazione finanziaria fra i Comuni parrocchiali. Politicamente anche questa normativa potrebbe venirsi a trovare sotto pressione.

L'indagine FAKIR si avventura anche su terreno finora inesplorato con l'analisi della «disponibilità a contribuire», che si limita tuttavia al Canton Berna, tradizionalmente molto improntato dalla componente ecclesiastica.<sup>30</sup> Il risultato del sondaggio ha permesso di stabilire che tale disponibilità corrisponde all'incirca ai costi effettivi. Si è pure potuto stabilire che il valore delle prestazioni sociali corrisponde grossomodo al totale dei contributi dell'ente pubblico. Le cifre effettive evidenziano tuttavia che nei Cantoni di Ginevra e Neuchâtel, dove vige la separazione fra Stato e Chiesa, fra la disponibilità «teorica» e i contributi effettivi si manifesta un'enorme differenza. Nondimeno dai risultati dell'analisi riguardante la disponibilità a contribuire si può arguire che, agli occhi della popolazione, le Chiese rappresentano pur sempre un valore non indifferente.

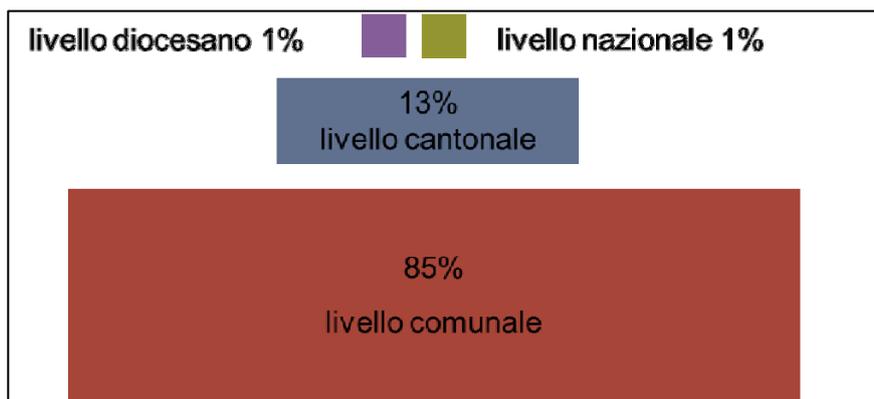
## 2.2 Altri fatti

Oltre a questi risultati riferiti a un'analisi economica delle finanze delle Chiese, occorre prendere atto dei seguenti fatti fondamentali a proposito del finanziamento della Chiesa cattolica nella Svizzera:

1. Le differenze relative alla situazione finanziaria della Chiesa cattolica sono considerevoli non solo fra i Cantoni, ma anche fra i singoli Comuni parrocchiali. Parrocchie povere si trovano anche in determinate organizzazioni ecclesiastiche cantonali di diritto pubblico complessivamente molto ben situate – così come anche in Cantoni finanziariamente deboli si contano Comuni parrocchiali, rispettivamente Parrocchie benestanti.
2. La ripartizione dei mezzi fra i vari livelli è molto disuguale. In media l'85% rimane a livello comunale, mentre il 13% è a disposizione a livello cantonale e l'1% ciascuno a livello diocesano e nazionale.

---

<sup>30</sup> MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Dienstleistungen, p. 55-58.



Queste cifre medie sono tuttavia ingannevoli, poiché anche in questo caso le differenze sono notevoli. Così, per esempio nei Cantoni Ginevra, Vaud e Basilea Città, i contributi alle Chiese, rispettivamente le imposte di culto o i contributi statali, entrano a livello cantonale, ciò che li rende i più forti dal punto di vista finanziario – mentre negli altri Cantoni gli introiti servono quasi esclusivamente all’amministrazione di quanto destinato alle Diocesi e a livello complessivo nazionale, tenuto conto del fatto che la Chiesa svolge solo poche attività a livello cantonale.

3. Indipendentemente dalle norme vigenti nelle singole organizzazioni ecclesiastiche cantonali di diritto pubblico, i vescovi, rispettivamente le Diocesi, non possono far capo direttamente ai mezzi finanziari messi a disposizione dai fedeli o dall’ente pubblico per le attività ecclesiastiche in loco. Essi sono amministrati completamente da corporazioni organizzate democraticamente (Comuni parrocchiali e Comuni politici) o da associazioni.

### 2.3 Costatazioni riassuntive

1. La Chiesa cattolica dispone in Svizzera di considerevoli mezzi. Nel suo complesso essa è una Chiesa benestante – ma i mezzi sono ripartiti in modo molto disuguale.

2. Il finanziamento pubblico della Chiesa è regolato in modo assai differenziato nei 26 Cantoni e Semicantoni e gli svariati sistemi sono diversi in misura molto elevata anche per quanto riguarda i mezzi che essi mettono a disposizione della Chiesa. Essi non sono solo diversi, ma anche diversamente efficienti. Differenze notevoli si registrano in vari luoghi anche fra i diversi Comuni di uno stesso Cantone.

3. I vari livelli della vita ecclesiastica sono dotati in modo ben diverso dal punto di vista finanziario: «in basso», nei Comuni parrocchiali, si dispone nella maggioranza dei Cantoni della quantità maggiore di denaro, a livello ultracantonale i mezzi a disposizione sono molto limitati. Questa ripartizione è opportuna, poiché la vita ecclesiastica si svolge in primo luogo sul piano della Parrocchia, rispettivamente su quello locale; essa corrisponde anche al principio della sussidiarietà, che si basa sul presupposto che solo sul «piano superiore» è possibile realizzare quanto non può essere compiuto sul «piano inferiore» (v.a.d. su responsabilità individuale o locale). Tale ripartizione dei mezzi diventa tuttavia un problema, quando «l'egoismo parrocchiale» prende il sopravvento e rende impossibile, o perlomeno limita fortemente, quanto deve essere fatto sul piano di ordine superiore.

4. Le imposte di culto non vanno alle istituzioni prettamente ecclesiastiche, rispettivamente alle autorità canoniche, ma a corporazioni ecclesiastiche di diritto pubblico democraticamente organizzate o ad associazioni private<sup>31</sup>.

Queste constatazioni sono ovvie per chi è familiarizzato con il sistema politico della Svizzera e della Chiesa cattolica sul suo territorio – ma per molti esse sono tali da richiedere approfondite spiegazioni. Inoltre esse rendono notevolmente complicato tutto ciò che riguarda le finanze delle Chiese e va oltre il livello cantonale. Per comprendere correttamente tale situazione, è indispensabile considerare i nessi storici, la struttura statale tipica della Svizzera e i principi ancorati nel diritto fiscale. In questa sede ciò può essere fatto solo per sommi capi.

---

<sup>31</sup> Nel Canton Ginevra e nel Canton Neuchâtel la Chiesa è organizzata secondo il diritto privato. Casi particolari si riscontrano in Ticino e nel Vallese, che sono (quasi) congruenti con i territori delle Diocesi di Lugano e di Sion. Colà le Parrocchie strutturate canonicamente, così come la Diocesi, sono riconosciute quali corporazioni di diritto pubblico e non esistono Comuni parrocchiali o organizzazioni ecclesiastiche cantonali. Per quanto riguarda la complessa situazione del finanziamento della Chiesa nella Diocesi di Lugano vedi: PACILLO, VINCENZO, Finanziamento delle confessioni (Veritas et Jus 3); Per i Cantoni Ginevra, Neuchâtel e Vallese vedi: GARDAZ, PHILIPPE, Statut; JORDAN, BERNARD, Statut; PACILLO, VINCENZO, Eglise. Una visione critica esterna sulla situazione nella Svizzera romanda dal punto di vista giuridico è offerta da: CAVELTI, URS JOSEF, Aspekte.

### 3 Retrosceca e nessi<sup>32</sup>

#### 3.1 Molteplici influssi storici

Le strutture di diritto pubblico ecclesiastico della Chiesa cattolica nella Svizzera – uniche al mondo nel loro genere – e il sistema di finanziamento della Chiesa ad esse strettamente connesso, vantano numerosi padrini e altrettante madrine, che hanno segnato la loro storia e hanno accompagnato il loro sviluppo fino a nostri giorni.

Fin dal Medioevo l'organizzazione e il finanziamento della vita ecclesiastica sono stati elementi caratterizzanti. I fedeli di un determinato territorio davano vita nella cultura alpina a ben determinate strutture corporative (rispettivamente corporazioni o consorzi) per provvedere in comune alla manutenzione degli edifici del culto e il sostentamento dei preti. Quelle «controprestazione» essi ricevevano dal vescovo il diritto di proporgli un prete come parroco (diritto di presentazione) o quello di nominare il parroco secondo le proposte del vescovo (diritto d'elezione del parroco). Queste «fabricae ecclesiae» del tardo Medioevo – quindi antecedenti alla Riforma – rappresentano storicamente l'origine dell'autonomia comunale, del sistema delle imposte di culto e del diritto di nomina del parroco, che in particolare nella Svizzera tedesca caratterizzano le strutture ecclesiastiche di diritto pubblico.

Notevole influsso ebbe in seguito l'epoca della Riforma e della Controriforma. La Confederazione, ma anche i governi dei Cantoni di confessione mista, furono sollecitati a connettere fra di loro in modo razionale l'unione politica e la varietà confessionale. Nelle esperienze legate a tali sollecitazioni, che furono in parte molto conflittuali e dolorose, si fonda il fatto per cui l'ordinamento dei rapporti fra Chiesa e Stato è rimasto di competenza dei Cantoni; allo stesso modo sul piano nazionale divenne d'importanza fondamentale la salvaguardia della pace religiosa. Dapprima per la Federazione di Stati, poi per lo Stato federale, l'unica possibilità di mantenere la coesione fu «l'esclusione» della questione confessionale, rispettivamente religiosa, nonostante le tensioni e i conflitti connessi a tale atteggiamento.

---

<sup>32</sup> La base per questo capitolo si trova in: KOSCH, DANIEL, *Demokratisch*, p. 6-18; un approccio analogo è scelto anche da HENRICI, PETER, *Problemanzeige*, p. 17-28 (traduzione francese in: Gerosa, Libero/Pahud de Mortanges, René, *Eglise*, p. 3-17). Anche Urs Josef Cavelti ha sempre posto l'accento sui nessi storici; confr. a tale proposito: KOSCH, DANIEL, *Denkanstösse*, p. 85-153, per quanto riguarda le questioni storiche in particolare p. 101-104, per il finanziamento delle Chiese p. 118-129.

Come in altri Paesi europei, anche il bagaglio ideologico illuminista esercitò un influsso fondamentale: la libertà di credo e di coscienza e la neutralità religiosa dello Stato – che portarono al districamento dell'autorità statale da quella religiosa – risalgono all'illuminismo, alla stessa stregua dei principi della libertà, dell'eguaglianza e della fratellanza.

Quindi furono d'influsso notevole l'era napoleonica e l'epoca del „Kulturkampf“. Nella prima metà del 19° secolo la Confederazione Svizzera, mediante il passaggio da una Federazione di Stati a uno Stato federale, acquisì da un lato la sua struttura attuale; d'altro lato la secolarizzazione dei beni ecclesiastici portò qua e là lo Stato ad assumersi i costi per il mantenimento della Chiesa, che in taluni Cantoni ancora oggi sono presi a carico come «contributi di Stato». Infine anche le forze liberali erano interessate a sottrarsi all'influsso papale e clericale, ciò che poté essere raggiunto, da un lato, mediante il controllo statale esteso all'ambito ecclesiastico e, d'altro lato, con l'introduzione degli articoli confessionali d'eccezione nella Costituzione federale (nel frattempo aboliti) e, in determinati luoghi, l'istituzione delle Chiese (cantionali) di Stato.

In tempi più recenti il Concilio Vaticano II e – sulla sua scia – il Sinodo 72 hanno poi influenzato in Svizzera la coscienza di sé delle organizzazioni ecclesiastiche di diritto pubblico. L'ecclesiologia del popolo di Dio, la rivalutazione della Chiesa locale, il riconoscimento della partecipazione attiva dei laici al compimento della missione della Chiesa, l'apertura verso il mondo, l'apprezzamento della democrazia, il riconoscimento della libertà religiosa e dei diritti fondamentali hanno dato vigore alla posizione e alla coscienza della propria importanza delle strutture ecclesiastiche di diritto pubblico democraticamente organizzate, in quanto si è riconosciuto in esse la forza vitale di una forma ecclesiale fondata sulla partecipazione e sui principi sinodali. In questo periodo sono sorte, con il sostegno e l'incoraggiamento dei vescovi competenti, varie corporazioni ecclesiastiche cantionali e Chiese di Stato.<sup>33</sup>

### 3.2 La struttura statale svizzera

Benché gli influssi storici abbozzati mettano in evidenza come non sia appropriato considerare le strutture ecclesiastiche di diritto pubblico co-

---

<sup>33</sup> Confr. a tale proposito fra altri: CAVELTI, URS JOSEF, *Entwicklung*; GASSER, ALBERT, *Kirchenvolk*; BELOK, MANFRED, *Synode 72*; WEIBEL, ROLF, *Entwicklungen* (2008), p. 415-440; IDEM, *Konzilsrezeption*; DELGADO, MARIANO, *Lage der Konzilsrezeption*.

me una semplice immagine speculare della struttura statale svizzera, risulta pur tuttavia più semplice capirle osservandole in quest'ottica.

Il già consigliere federale Hans-Rudolf Merz ha così descritto in poche parole la comunità statale federalistica: «La Svizzera è un Paese senza una lingua, una cultura e una religione comuni. Ciononostante noi viviamo volentieri nel nostro Paese. Due graffe collegano il nostro Stato federale: la democrazia diretta e il primato delle autonomie cantonali. Grazie al nostro federalismo è possibile la coesistenza di una molteplicità di culture e di lingue, di minoranze sociali, politiche e religiose, senza per questo dover rinunciare alle proprie radici e alle proprie identità. Grazie alle nostre strutture federali, possiamo restare ciò che siamo in primo luogo: zurighesi, ginevrini, grigionesi, basilesi, appenzellesi o ticinesi.»<sup>34</sup>

Le strutture politiche della Svizzera sono caratterizzate essenzialmente da tre livelli: Comuni – Cantoni – Confederazione. In conformità a tale struttura è opportuno iniziare con il livello comunale.

### 3.2.1 Livello comunale

Secondo la tradizione svizzera, i *Comuni* sono la forma basilare della società e dello Stato. Essi trovano in sé stessi il proprio significato, la propria autonomia e la propria sovranità – e non per derivazione o delega da parte dello Stato. Si tratta di forme societarie basilari antecedenti allo Stato, che lo Stato protegge e sostiene da parte sua. Particolarmente nel territorio alpino, la vita comunitaria è segnata da una forma di pensiero corporativo: i membri della comunità si uniscono fra di loro per regolare e svolgere in comune determinati compiti. Ciò comporta il fatto che tutti partecipino alle decisioni più importanti e che le rispettive conseguenze siano condivise e sopportate da tutti in modo solidale. Così sussistono ancora in vari luoghi, accanto ai Comuni politici, anche delle corporazioni o dei consorzi per la coltivazione degli alpi o la cura del bosco, così come speciali corporazioni di Comuni per il servizio dei pompieri, l'assistenza dei poveri o l'insegnamento scolastico. In questo filone s'inseriscono anche le corporazioni ecclesiastiche o i Comuni parrocchiali: i fedelicittadini si uniscono allo scopo di mantenere i beni ecclesiastici, così come gli allevatori di bestiame si uniscono per gestire l'alpe in comune, per costruire assieme le stalle, per coltivare la campagna e per provvedere al sostentamento dei pastori.

---

<sup>34</sup> FREY, RENÉ L., *Föderalismus – zukunftstauglich?!*, p. 7.

### 3.2.2 I Cantoni come Stati membri della Confederazione

Da parte loro i *Cantoni* si considerano come membri dello Stato federale (Confederazione), che dispongono della rispettiva autonomia per competenza propria e non per delega dall'alto. Essi vantano un corollario democratico, con costituzione, ordinamento giuridico, Parlamento, Governo, Tribunali, diritti popolari e partiti, così come un'autonomia finanziaria e una sovranità fiscale originaria. L'educazione, la cultura e la sanità sono essenzialmente di loro competenza. Essi sono pure autonomi nella definizione giuridica dei rapporti fra lo Stato e le comunità religiose. Ne consegue che in ognuno dei 26 Cantoni, rispettivamente Semicantoni, vige un proprio diritto attinente alla religione; in tal senso non si può dunque parlare di un vero e proprio «diritto pubblico ecclesiastico svizzero». Poiché le corporazioni religiose cantonali evangeliche-riformate e quelle cattoliche romane si considerano come unione di tutti gli appartenenti alla rispettiva confessione sul territorio cantonale, esse si definiscono in molti Cantoni come «Chiese di Stato» o «Eglises nationales».

### 3.2.3 Scarsa importanza della Confederazione nell'ottica del diritto attinente alla religione

Dal punto di vista del diritto attinente alla religione l'importanza del livello della *Confederazione* è piuttosto scarso. Nella Costituzione federale sono ancorati i diritti fondamentali della libertà di credo e di coscienza (CF art. 15). Inoltre essa affida ai Cantoni la competenza per quanto riguarda il diritto attinente alla religione, autorizzandoli anche a prendere i provvedimenti per la salvaguardia della pace religiosa (CF art. 72). Alla Confederazione è riservata la facoltà decisionale in merito ai trattati di Stato, per cui essa interviene al momento della conclusione di concordati con la Santa Sede. Siccome il diritto statale attinente alla religione ha degli influssi ben più accentuati rispetto ai concordati esistenti, e poiché non esiste un concordato-quadro sul piano nazionale svizzero, questo aspetto non vien qui considerato.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Considerati gli sviluppi più recenti in atto, è possibile che il ruolo della Confederazione per quanto riguarda le questioni religiose acquisisca maggiore importanza. Da un lato a causa del peso sempre più spiccato della religione in connesso con la migrazione (non è certo un caso che «l'iniziativa sui minareti» sia stata da molto tempo in qua la prima iniziativa popolare sul piano del diritto costituzionale attinente alla religione), d'altro lato poiché molte sfere della vita connesse a questioni religiose (p.es. la formazione, la salute pubblica, la bioetica) nel mondo attuale interconnesso non sono dibattute in primo luogo sul piano cantonale, ma piuttosto su quello nazionale e internazionale; ciò ha spinto la Federazione delle Chiese protestanti della Svizzera a met-

### 3.3 Accenni al diritto fiscale svizzero

Considerato lo stretto legame che unisce il diritto fiscale svizzero e il sistema del finanziamento delle Chiese, è opportuno aggiungere qui di seguito alcuni accenni al diritto fiscale svizzero. Essi si limitano alla tassazione diretta del reddito e della sostanza delle persone fisiche, nonché dei profitti delle persone giuridiche, che sono rilevanti per le imposte di culto. Anche queste imposte corrispondono alla struttura statale svizzera.

#### 3.3.1 Sovranità fiscale su tutti i tre livelli della vita statale

Nell'ambito delle direttive emanate dal Cantone, i *Comuni politici* determinano il tasso fiscale per le persone fisiche. Con i loro proventi fiscali essi coprono le spese per l'espletazione dei compiti comunali. Nei piccoli Comuni le relative decisioni spettano all'Assemblea comunale, nella quale possono decidere tutti gli aventi diritto di voto. Nei Comuni maggiori tali decisioni sono di competenza dei Parlamenti comunali.

A *livello cantonale* spetta di regola al Parlamento (Gran Consiglio), ossia all'autorità legislativa, decidere il tasso fiscale per le persone fisiche e quelle giuridiche. I Cantoni sono liberi nel determinare l'ammontare del tasso fiscale. Fra i Cantoni esiste sul piano federale una perequazione finanziaria, ma nel contempo sussiste una considerevole concorrenza fiscale.

Il prelievo a *livello federale* di un'imposta diretta è un fatto comparativamente nuovo. Fino a qualche tempo fa quest'imposta era denominata «imposta per la difesa nazionale», ciò che indica anche la sua origine; essa fu introdotta per coprire sul piano federale le elevate spese per i compiti di difesa durante la Seconda guerra mondiale. Originariamente i compiti federali erano finanziati esclusivamente mediante i dazi, i tributi e le imposte indirette.

---

tere in discussione l'assunzione di un articolo riguardante la religione nella Costituzione federale (confr. a tale riguardo: FRIEDERICH, UELI et al., Bundesstaat); Un ruolo maggiormente dinamico della Confederazione è auspicato anche da PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, *Auswirkung*, p. 173. A lungo andare non è tuttavia escluso che la questione riguardante il finanziamento delle comunità religiose venga chiarito sul piano nazionale – per es. nel senso di una norma costituzionale che rinvii la questione nella sfera del diritto privato (ciò che sul piano politico svizzero è in discussione sotto il titolo di «separazione fra Chiesa e Stato»).

### 3.3.2 Nesso indissolubile fra democrazia e diritto fiscale

Il diritto del prelievo d'imposte, la determinazione dell'ammontare delle stesse (il cosiddetto «tasso fiscale») e la cooperazione nelle decisioni riguardanti l'impiego delle imposte, nella concezione svizzera del ruolo dello Stato, sono strettamente collegati ai principi della democrazia diretta (o semidiretta): chi paga le imposte, ha il diritto imperativo di partecipare alle decisioni per quanto riguarda l'ammontare delle imposte e l'impiego delle stesse. Sul piano comunale ciò avviene finora, per quanto riguarda i piccoli Comuni, nell'ambito delle «Assemblee comunali»: l'approvazione del resoconto, la determinazione del tasso fiscale e l'approvazione del preventivo rappresentano le rispettive competenze più importanti.

Norme giuridiche riguardanti l'imposta di culto che impongono ai membri della Chiesa l'obbligo di pagare tale imposta, ma che delegano p.es. al vescovo la facoltà di decidere sul suo impiego, sono fundamentalmente contrarie ai principi giuridici in materia fiscale e come tali sono politicamente prive di prospettive.<sup>36</sup>

### 3.3.3 Concorrenza fiscale

Un ultimo accenno sommario è piuttosto di natura politico-fiscale, che non giuridico-fiscale: il sistema fiscale svizzero permette e favorisce la

---

<sup>36</sup> Ciò vale indipendentemente dalla questione controversa se un tale diritto sia auspicabile, o se proprio la corresponsabilità dei fedeli rappresenti uno dei maggiori punti di forza delle strutture ecclesiastiche di diritto pubblico nella Svizzera. Martin Grichting, attuale vicario generale della Diocesi di Coira, è il critico più in vista del dualismo svizzero riguardante il diritto pubblico ecclesiastico; a questo tema sono dedicate la sua dissertazione e la sua tesi d'abilitazione: GRICHTING, MARTIN, Kirche oder Kirchenwesen (edizione in lingua italiana: IDEM, Chiesa); IDEM, Verfügungsrecht. Dalla parte dei fautori si sono schierati non solo degli esponenti svizzeri del sistema basato sul diritto pubblico ecclesiastico, ma anche personalità tedesche esperte in materia così diverse come l'arcivescovo Karl Josef Rauber, già nunzio apostolico in Svizzera, e l'esperta di diritto ecclesiastico Sabine Demel. L'arcivescovo Rauber nel 1995 ha riconosciuto il significato del sistema svizzero con le seguenti parole: «È certamente giusto che il parallelismo a livello parrocchiale presente nella maggior parte dei Cantoni fra le strutture canoniche e quelle di diritto pubblico ecclesiastico assicuri regolarmente un diritto di parola ai laici per quanto riguarda i proventi delle imposte di culto. Mediante la loro partecipazione concreta alle decisioni degli organismi di diritto pubblico ecclesiastico, i laici si sentono responsabili e competenti non solo per quel che riguarda il procacciamento dei mezzi finanziari, ma anche per le richieste pastorali cui vengono assegnati tali mezzi.» (in: Rauber, Karl-Josef, Verhältnis, p. 176.). A proposito del giudizio sul sistema da parte di Sabine Demel vedi: DEMEL, SABINE, Demokratisch kontrolliert; EADEM, Laien; EADEM, Schweizer Religionsrecht.

concorrenza fiscale, poiché esso offre sul piano locale a ogni Comune, così come sul piano cantonale a ogni Cantone, la possibilità di decidere autonomamente l'ammontare del tasso fiscale nell'ambito delle rispettive normative giuridiche (ossia della legislazione federale per i Cantoni e della legislazione cantonale per i Comuni). Le cerchie borghesi, rispettivamente gli ambienti legati all'economia, difendono il principio secondo cui un tasso fiscale basso rappresenta la migliore soluzione. Ciò vale tanto per l'ente pubblico – per i vantaggi che derivano alle persone agiate grazie all'ubicazione e all'attrattiva del luogo di domicilio – quanto per il proprio borsellino.

### 3.3.4 Conseguenze per il finanziamento delle Chiese

Poiché le imposte di culto sono prelevate in aggiunta a quelle statali e poiché non solo il diritto fiscale, ma anche le convinzioni basilari di natura politico-fiscale hanno un influsso sull'atteggiamento di fronte alle imposte di culto, i relativi «dogmi» elvetici si ripercuotono (perlomeno nella Svizzera tedesca) completamente sul finanziamento delle Chiese. In formulazione sommaria ed enfaticata essi sono del seguente tenore:

1. Quanto più basso il tasso fiscale, tanto meglio.
2. Chi paga ha anche il diritto di decidere sull'impiego dei mezzi, poiché conosce – meglio di altri – i bisogni della Chiesa e in particolare quelli della gente comune che ne sta alla base.
3. Quanto più basso il livello in cui si prelevano le imposte, tanto più efficiente, più controllato e più parsimonioso il loro impiego. Ai livelli superiori il denaro vien speso in modo poco oculato – anche per i giri a vuoto di natura burocratica e per il lusso inutile.
4. Spetta ai fedeli cattolici di quei Cantoni che non prelevano le imposte di culto e, per conseguenza, dispongono di pochi mezzi, regolare dapprima il rispettivo sistema per il finanziamento della Chiesa e racimolare pro capite tante risorse come i fedeli dei Cantoni con l'imposta di culto. Allora si potrà parlare volentieri a proposito di solidarietà, poiché in quel momento essa non sarà più necessaria.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> In particolare il cardinale Kurt Koch, già vescovo di Basilea, dovette sperimentare come la logica del denaro sia ben più dura di quella del Vangelo o dei principi dell'ecclesiologia cattolica. Dal punto di vista delle finanze e del diritto pubblico ecclesiastico, egli ha criticato instancabilmente – ma de facto senza risultati – le rispettive strutture e la mentalità che le regge; partendo dall'immagine della Chiesa propugnata dal concilio Vaticano II, come pure dalla propria convinzione, egli ha sempre richiamato il principio che «la Chiesa locale» non sarebbe la comunità locale,

Siccome il modello di finanziamento delle Chiese di tipo «svizzero-tedesco» predomina numericamente (esso vige in 21 dei 26 Cantoni e Semicantoni) e risulta il più efficiente dal punto di vista finanziario, esso ha delle forti ripercussioni anche sul finanziamento delle Chiese a livello complessivo svizzero e sulle dispute che ne derivano. Una parte non trascurabile dei problemi deriva dal fatto che esistono anche altri modelli – e ciò esclusivamente nella Svizzera latina, ossia nella Svizzera romanda e nel Canton Ticino; questo fatto porta alla sovrapposizione della discussione finanziaria con gli aspetti culturali e con quelli riguardanti la maggioranza (dominante) e le minoranze (in cui si avvertono i timori di marginalizzazione). Pertanto rivolgiamo ora la nostra attenzione ai differenti modelli.

### 3.4 Differenti modelli di finanziamento delle Chiese

#### 3.4.1 Molteplici modelli nella Svizzera latina<sup>38</sup>

La separazione più ampia fra Stato e Chiesa si riscontra nei due Cantoni di Ginevra e Neuchâtel. Per questo motivo gli appartenenti alle Chiese sono organizzati in associazioni secondo il diritto privato. Lo Stato a livello cantonale riconosce che le Chiese sono di «interesse pubblico» e si dichiara disponibile per il prelievo del contributo volontario in loro favore. Nel Canton Neuchâtel le Chiese riconosciute ricevono inoltre un contributo statale. Ma le Chiese non sono riconosciute come organizzazioni ecclesiastiche di diritto pubblico e i loro membri sono liberi di versare il

---

ma la Diocesi, ragione per cui essa dovrebbe avere maggior peso nell'attribuzione dei mezzi finanziari e nelle decisioni riguardanti il loro impiego. Confr. solo: KOCH, KURT, Kirche; IDEM, Staatskirchenrechtliche Systeme; IDEM, Sistemi; IDEM, Fragestellungen (traduzione in francese: IDEM, Ecclésiologie); per quanto riguarda la valutazione critica delle posizioni di Kurt Koch vedi: AMBÜHL, HANS, Staatskirchenrechtliche Strukturen (2000); IDEM, Staatskirchenrechtliche Strukturen (2002); KOSCH, DANIEL, Was macht Sinn; a proposito del dibattito sul «sistema dualistico» e la sua compatibilità con la coscienza di sé della Chiesa cattolica romana vedi anche: KOSCH, DANIEL, Demokratisch, p. 20-84. Tale dibattito è stato condotto anche come sfondo del convegno indetto a Lugano nel 2008 dalla Conferenza dei vescovi svizzeri in collaborazione con la Santa Sede, i cui atti sono disponibili in una pubblicazione nelle lingue originali, nonché in un'edizione tedesca e una francese, ciascuna con una propria scelta e con propri complementi: GEROSA, LIBERO, Chiesa; GEROSA, LIBERO/MÜLLER, LUDGER, Katholische Kirche; GEROSA, LIBERO/PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, Eglise.

<sup>38</sup> Un'attuale visione d'insieme sulla situazione nei Cantoni della Svizzera romanda è offerta dai contributi in: GEROSA, LIBERO/PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, Eglise, p.241-330 nonché GARDAZ, PHILIPPE, Finanziamento; confr. inoltre: PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, Verfassungsrevision; con riferimento alla situazione nel Canton Ticino vedi: PACILLO, VINCENZO, Finanziamento (Veritas et Jus 3).

proprio contributo nella misura raccomandata, in misura ridotta o addirittura nulla. Come prevedibile, ne consegue che i proventi incassati rappresentano solo un importo fra il 10 e il 20% dell'importo effettivamente auspicato. Anche in questi Cantoni i contributi non vanno alle autorità ecclesiastiche, ma alle associazioni in cui sono organizzati i membri delle singole Chiese. Pertanto la responsabilità dell'impiego dei mezzi è affidata all'assemblea generale dell'associazione e al comitato democraticamente eletto.

Nel Canton Vallese la Chiesa è riconosciuta sul piano del diritto pubblico, ma il finanziamento avviene senza un'imposta di culto separata. I Comuni politici coprono a livello locale i costi che le Parrocchie non sono in grado di assumersi e lo Stato a livello cantonale versa alla Diocesi un contributo statale annuale attinto dai proventi fiscali generici. La Chiesa non può pertanto regolare autonomamente le proprie finanze, ma dipende dalle decisioni finanziarie dei Comuni, rispettivamente del Cantone. Un sistema analogo vige nel Canton Ticino, laddove il modo di finanziamento delle Chiese sul piano comunale è lasciato alla discrezione dei singoli Comuni e delle singole Parrocchie; per questo motivo nello stesso Cantone sono adottati svariati modelli.

Infine nel Canton Vaud la Chiesa è riconosciuta dal diritto pubblico, ma non dispone di una propria sovranità fiscale. Lo Stato a livello cantonale mette invece a disposizione alla Federazione della Chiesa cattolica un importo globale attinto dai proventi fiscali generici.

### 3.4.2 Il «modello svizzero-tedesco»

Nei Cantoni della Svizzera tedesca, così come nei Cantoni Friburgo e Giura, si applica il modello considerato spesso come «un caso particolare svizzero»; esso trova da una parte consensi come esempio degno di emulazione per il futuro, mentre d'altra parte è sospettato di non essere conciliabile con la concezione che la Chiesa cattolica ha di sé stessa e con le sue strutture canoniche.<sup>39</sup>

Anche questo modello è diversamente strutturato a seconda dei Cantoni. Le diversità riguardano essenzialmente i seguenti punti: 1. In alcuni Cantoni sono attive delle corporazioni autonome e forti, in altri delle federazioni di Comuni parrocchiali piuttosto deboli, che dipendono dalla volontà di collaborazione dei singoli Comuni parrocchiali. 2. In alcuni Cantoni

---

<sup>39</sup> In merito a questa discussione vedi: KOSCH, DANIEL, *Demokratisch*, p. 22-25; per un giudizio differenziato vedi: KARRER, LEO, *Gewand*.

le imposte di culto rappresentano la sola risorsa di finanziamento, in altri si fa capo a contributi statali in aggiunta alle imposte (così p.es. nel Canton Berna, dove l'ente pubblico si assume una parte considerevole del salario delle persone addette alla pastorale). 3. In molti Cantoni sono assoggettati all'obbligo fiscale anche le persone giuridiche, in altri solo le persone fisiche. 4. Ulteriori diversità riguardano la struttura giuridica e il sistema fiscale in dettaglio. 5. Infine gli organi di queste corporazioni a livello comunale e cantonale sono denominati diversamente. Il federalismo si manifesta dunque anche nella Svizzera tedesca. Qui di seguito vien presentato il modello di base che può essere considerato tipico e ideale.

a) Sul *piano comunale* l'unione degli appartenenti alla Chiesa cattolica romana è riconosciuta dal diritto pubblico come «Comune parrocchiale». Tale riconoscimento comporta anche l'attribuzione della sovranità fiscale. Ciò è legato alla premessa che le rispettive corporazioni siano organizzate secondo i principi della democrazia, dello Stato di diritto e della trasparenza finanziaria.

Ciò significa concretamente che l'Assemblea del Comune parrocchiale, nella quale è data a tutti la possibilità di partecipazione, ha il diritto di nominare il Consiglio parrocchiale, di decidere in merito al preventivo, di determinare il tasso fiscale, di approvare i conti annuali, di decidere su progetti rilevanti (p.es. il rinnovo del centro parrocchiale, l'istituzione di un incarico per la pastorale giovanile) e di nominare il parroco su proposta del vescovo. Il Consiglio parrocchiale agisce in funzione di «autorità esecutiva»: provvede all'attuazione delle decisioni dell'Assemblea parrocchiale, cura gli aspetti esteriori della vita ecclesiastica, impiega le collaboratrici e i collaboratori, amministra le finanze e i fondi immobiliari, ecc.

b) Sul *piano cantonale* le persone appartenenti alla Chiesa sono pure riconosciute come corporazioni ecclesiastiche di diritto pubblico. Spesso queste corporazioni sono definite quali «Chiese di Stato». Le condizioni che lo Stato pone per il loro riconoscimento sono regolate sulla base delle rispettive disposizioni costituzionali. Inoltre la Chiesa di Stato si dà un proprio ordinamento statutario, sovente denominato anche «costituzione», che va approvato da un'istituzione statale.

In funzione di autorità legislativa opera un Parlamento, nel quale le persone di fede cattolica o i Comuni parrocchiali delegano i propri rappresentanti democraticamente eletti. Sovente esso porta il nome di «Sinodo». Esso stabilisce la quota delle imposte di culto comunali da devolvere agli organi cantonali, licenzia il preventivo, approva i conti annuali e decide

in merito a progetti di notevole importanza (p.es. l'istituzione di opere ecclesiastiche, l'organizzazione e il finanziamento di attività ecclesiastiche a livello cantonale, l'emanazione di disposizioni per l'impiego delle collaboratrici e dei collaboratori, la definizione di norme per la perequazione finanziaria fra i Comuni parrocchiali.) Analogamente alle competenze attribuite al Consiglio parrocchiale, l'esecutivo sul piano cantonale provvede all'attuazione delle decisioni del Parlamento (Sinodo) e prepara nel limite delle sue competenze le questioni che vanno sottoposte alla sua attenzione. Spesso lo statuto (la costituzione) prevede anche la presenza in Parlamento di un determinato numero di parroci o di persone responsabili della cura d'anime.

### **3.5 Il livello diocesano e il livello complessivo su scala nazionale**

Poiché la facoltà di regolare i rapporti fra Stato e Chiesa spetta ai Cantoni, non esistono su scala nazionale delle strutture ecclesiastiche di diritto pubblico vere e proprie; di conseguenza non esiste una struttura corrispondente a livello di Confederazione, rispettivamente un'imposta di culto corrispettiva all'imposta federale diretta.

Per le Diocesi che comprendono vari Cantoni (la più grande è quella di Basilea, che si estende su 10 Cantoni), le Chiese di Stato si uniscono in un'apposita conferenza, cui spetta rilasciare delle raccomandazioni per quanto riguarda la quota da destinare al sostegno finanziario della Diocesi. Questo contributo alla Diocesi corrisponde in media a un importo che varia da 2 a 4 franchi per ogni persona di confessione cattolica. Commisurato a un provento fiscale medio di ca. 250-300 franchi pro capite, solo circa l'1% confluisce quindi sul piano diocesano.

A livello complessivo su scala nazionale, le organizzazioni ecclesiastiche di diritto pubblico (e, dove esse non sono presenti, le rispettive Diocesi) sono organizzate secondo il diritto associativo nella Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera (RKZ). Essa preleva dai propri membri in totale circa 10 mio di franchi l'anno, che corrispondono a poco meno dell'1% dei proventi fiscali complessivi. Con questi contributi essa finanzia – assieme alla quota del Sacrificio quaresimale destinata alle opere interne – i compiti sovra-cantonali e interdiocesani: il segretariato della Conferenza dei vescovi svizzeri, le attività mediatiche della Chiesa (radio, televisione, stampa e internet), le commissioni attive a livello nazionale, le istituzioni preposte alla formazione, le istituzioni specializzate

nelle regioni linguistiche, le associazioni giovanili e quelle per gli adulti.<sup>40</sup>

### 3.6 Rapporti con le strutture ecclesiastiche

Finora si è parlato unicamente delle strutture ecclesiastiche di diritto pubblico della Chiesa cattolica in Svizzera; ora vanno spiegati i loro rapporti con le strutture di diritto canonico. Anche in questo caso possono essere illustrati solo alcuni aspetti centrali.

1. Le strutture ecclesiastiche di diritto pubblico sono ordinate in duplice prospettiva rispetto alle strutture canoniche: a) Le corporazioni sono congruenti dal punto di vista personale con i fedeli appartenenti alla Chiesa. Si può dunque parlare di «corporazioni dei battezzati create per autogestirsi» [«Selbstverwaltungskörperschaften der Getauften»] (Alois Odermatt<sup>41</sup>). b) Si tratta di corporazioni riconosciute dal diritto pubblico e organizzate secondo il diritto statale, cui lo Stato riconosce il diritto di prelevare delle imposte, ma sono strutture con uno scopo ecclesiastico. Esse sono al servizio della Chiesa, in primo luogo per creare all'esterno le premesse affinché possa svolgersi la vita ecclesiastica: nella pastorale a livello locale, regionale e cantonale, così come nella Diocesi e nell'intero Paese.

2. Fra le strutture ecclesiastiche di diritto pubblico e quelle di diritto canonico vige una ripartizione delle competenze e dei compiti. Tutte le questioni riguardanti i contenuti della fede e il loro annuncio, i sacramenti e la pastorale sono di competenza delle strutture canoniche. Le competenze degli organi ecclesiastici di diritto pubblico si limitano alle questioni esterne, in particolare alle finanze.

3. Poiché le questioni «ecclesiastiche interne» o «pastorali» non possono essere separate in ultima analisi da quelle «esterne», ossia da quelle finanziarie e amministrative, la cooperazione può attuarsi e funzionare veramente solo se le due parti agiscono «di comune accordo», «nello spirito del partenariato» e sulla base della reciproca fiducia. Tale cooperazione è garantita dal punto di vista organizzativo dal fatto che il parroco o il responsabile della cura d'anime partecipa alle sedute del Consiglio parrocchiale, rispettivamente dalla circostanza che il rappresentante del vescovo

---

<sup>40</sup> Confr. a tale riguardo: KOSCH, 40 Jahre; IDEM, 40 Jahre; IDEM, La Conférence centrale; RIES, MARKUS, Konkordate.

<sup>41</sup> ODERMATT, ALOIS, Kirchensteuern; IDEM, Ordnung; IDEM, Überlegungen.

ha la facoltà di intrattenere e curare regolari rapporti con le autorità ecclesiastiche cantonali di diritto pubblico.

Non può essere negato che, nei rapporti che comporta questo complesso tipo di convivenza cooperativa, si possa anche arrivare a situazioni conflittuali, precisamente quando «lo spirito e il denaro» non possono essere conciliati fra di loro, quando gli interlocutori non si sentono reciprocamente rispettati o quando si giunge a superare i limiti delle rispettive competenze. In linea di massima la cooperazione, che è nell'interesse di tutti, funziona e si attua in una buona atmosfera.<sup>42</sup>

#### **4 Quote associative e finanziamento pubblico**

Dopo questa esposizione riguardante i nessi e i connessi più significativi necessari per comprendere il finanziamento delle Chiese in Svizzera, è opportuno ritornare ora sul tema vero e proprio, ossia «il finanziamento pubblico delle Chiese». Finora ho usato questo concetto in modo ben poco diversificato. Ma non da ultimo per quanto attiene alle questioni riguardanti l'ulteriore sviluppo del finanziamento delle attività ecclesiastiche, è necessario soffermarsi su alcune importanti differenziazioni.

##### **4.1 Le imposte di culto delle persone fisiche: quote associative o mezzi pubblici?**

A proposito delle fonti che permettono il finanziamento delle Chiese, si possono distinguere le seguenti categorie:

1. Quote associative e offerte
2. Proventi dai beni ecclesiastici<sup>43</sup> e prestazioni proprie
3. Imposte di culto delle persone fisiche
4. Imposte di culto delle persone giuridiche
5. Contributi statali generici
6. Prestazioni dirette dell'ente pubblico a beneficio della Chiesa (salari delle persone in cura d'anime, manutenzione degli edifici del culto)

---

<sup>42</sup> A proposito di questa convivenza cooperativa confr.: KOSCH, DANIEL, *Demokratisch*, p. 42-84; prospettive per il futuro sono sviluppate da: EHRENZELLER, BERNHARD, *Zukunftsperspektive* (trad. in francese: IDEM, *L'avenir*).

<sup>43</sup> Molto spesso questi beni sono devoluti a fondazioni; confr. a tale riguardo: RÖLLIN, ANDREA G., *Verfügungsverhältnisse*; EADEM, *Kirchliche Güter*; EADEM, *Kirchliche Stiftungen*.

7. Compensi pubblici o sostegno finanziario di servizi prestati dalla Chiesa o dalle opere ecclesiastiche
8. Imposte di culto proprie

Le categorie da 3 a 8 sono fissate dal diritto pubblico (ecclesiastico), rispettivamente dal diritto fiscale, nel cui caso «l'ente pubblico» può essere, come spiegato, il Comune, il Cantone o la Confederazione.

Tuttavia le imposte di culto delle persone fisiche non possono essere attribuite e messe semplicemente nel «calderone» dei mezzi pubblici di cui fruiscono le Chiese. A tale riguardo gli autori dell'indagine FAKIR – dal punto di vista economico – sostengono la seguente opinione: «Le imposte di culto delle persone fisiche quali forme particolari di quote associative fanno parte del finanziamento privato, così come le offerte, le collette e i legati.»<sup>44</sup>

Da un punto di vista giuridico più rigoroso, è opportuno fare una differenziazione: le imposte di culto delle persone fisiche possono essere considerate come quote associative delle persone appartenenti alla Chiesa nella misura in cui esse provengono esclusivamente da queste persone e sono da esse amministrate. Inoltre ogni persona che intende sottrarsi all'obbligo dell'imposta di culto può dichiarare la sua uscita dalla Chiesa – tuttavia con la conseguenza che, rinunciando all'appartenenza alla corporazione ecclesiastica, la persona perde anche i diritti a essa connessi.<sup>45</sup> D'altro canto queste imposte di culto sono ancorate nel diritto statale, sono riscosse secondo le direttive statali da organi statali, se necessario incassate dallo Stato con mezzi amministrativi coercitivi e, finalmente, non possono essere oggetto di trattative per quanto riguarda il loro importo (a differenza delle offerte e delle donazioni). Tutto ciò si fonda in ultima analisi sul volere della maggioranza delle persone appartenenti alla Chiesa, per cui si può parlare a buon diritto di corporazioni ecclesiastiche che si amministrano autonomamente e che non sono di natura statale.<sup>46</sup> Ma

---

<sup>44</sup> MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, Dienstleistungen, p. 23.

<sup>45</sup> In questa sede non è possibile approfondire il complesso problema della cosiddetta «uscita parziale dalla Chiesa», rispettivamente dell'«uscita dalla corporazione ecclesiastica», seppure esso sia marginale dal punto di vista finanziario. A tale riguardo confr.: Kommission für Staatskirchenrecht und Religionsrecht der RKZ, Glaube, Kirchenzugehörigkeit und finanzielle Solidarität gehören zusammen. Bericht und Empfehlungen zum «partiellen Kirchenaustritt» dell'8 settembre 2009 (con indicazioni bibliografiche), disponibile sul sito: [www.rkz.ch](http://www.rkz.ch) → Positionspapiere.

<sup>46</sup> Negli ultimi anni ha attirato ripetutamente l'attenzione su questo punto in primo luogo il già presidente del Tribunale federale svizzero Giusep Nay; vedi p.es.: NAY, GIUSEP,

proprio con riferimento al modo in cui sono costituite queste strutture basate sul diritto fiscale, per quanto riguarda la rilevanza pratica non può essere sottovalutato l'aspetto che esse trovano il proprio fondamento in un'«organizzazione»<sup>47</sup> statale e si basano sul diritto statale. Basterà uno sguardo a Ginevra e a Neuchâtel, per mettere in evidenza le conseguenze che ne potrebbero derivare per la Chiesa cattolica, se essa stessa dovesse determinare e applicare concretamente il proprio sistema di contribuzione.

Cionondimeno: sotto l'aspetto degli sviluppi futuri per le diverse categorie del finanziamento pubblico delle Chiese, non va sottovalutata l'importanza del fatto che l'imposta di culto delle persone fisiche non grava in nessun modo l'ente pubblico e che ogni persona, se lo desidera, si può sottrarre al versamento della stessa. Il controllo democratico di quest'apparato fiscale garantisce la trasparenza, rappresenta un elemento dell'inculturazione e in ultima analisi impedisce lo sfruttamento finanziario dei sentimenti religiosi dei membri di una comunità religiosa da parte di chi le guida; sono questi argomenti sostanziosi per il suo mantenimento, o addirittura per l'estensione di tale modello ad altre comunità religiose, purché siano degne di fiducia e in grado di dar vita a un'analogo organizzazione autonoma.<sup>48</sup> Se la Chiesa avesse (avesse avuto) a disposizione sotto l'aspetto finanziario solo le imposte di culto delle persone fisiche, essa non dovrebbe (non avrebbe dovuto) temere le richieste di separazio-

---

Kirche und Staat; IDEM, Organisatorische Verselbständigung; IDEM, Rechtsstaat; IDEM, Selbstverständnis; IDEM, Staatskirchenrecht; da un punto di vista più spiccatamente ecclesiastico e teologico, ma pure nell'ottica di una possibile estensione ad altre comunità religiose, anche Alois Odermatt parla coerentemente di «Selbstverwaltungskörperschaften der Getauften» (vedi sopra nota 41). Confr. a tale riguardo anche: KOSCH, DANIEL, Weiterentwicklung.

<sup>47</sup> Yvo Hangartner sostiene vigorosamente l'opinione secondo cui oggi non si debba più parlare di «riconoscimento» statale, ma piuttosto di «organizzazione» statale di queste corporazioni, poiché esse non avrebbero bisogno di tale «riconoscimento». Per quanto concerne il diritto di riscossione delle imposte egli ha ragione. Qui lo Stato «riconosce» non solo l'importanza pubblica delle Chiese o la disponibilità dei suoi membri a impegnarsi solidariamente in loro favore, ma «organizza» anche questo sistema contributivo come solo lo Stato è in grado di fare; confr.: HANGARTNER, YVO, Rechtlicher Grundrahmen; IDEM, Vereinbarkeit.

<sup>48</sup> Confr. a tale riguardo la bibliografia menzionata nella nota 46. Le comunità islamiche, in ragione della loro grandezza numerica e della loro importanza, entrano in considerazione più di altre per l'estensione di una simile prassi di riconoscimento (così come essa è ritenuta auspicabile anche da PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, *Auswirkung*, p. 171sgg.). Dal profilo politico-religioso è fatale che – perlomeno al momento attuale – esse non godano della necessaria fiducia della maggioranza della popolazione, né tantomeno dispongano di un adeguato grado organizzativo.

ne fra Chiesa e Stato, rispettivamente la relegazione nel diritto privato, per lo meno fino al momento in cui essa non sconfini in contrasti fondamentali con l'ordinamento democratico di uno Stato di diritto.<sup>49</sup>

Sotto il profilo meramente finanziario si può accennare al fatto che i cattolici della Svizzera sono in fin dei conti disposti a pagare «di propria borsa» (come si dice colloquialmente) 700 milioni di franchi di imposte di culto, mentre i soldi dell'ente pubblico in senso stretto raggiungono solo l'importo di circa 255 milioni di franchi (ma che dopo tutto sono più del 25%!).

#### 4.2 Le imposte di culto delle persone giuridiche

Mentre le imposte di culto delle persone fisiche sono conosciute anche in Germania, la Svizzera (rispettivamente i suoi Cantoni) con la riscossione di un'imposta di culto delle persone giuridiche rappresenta un caso unico al mondo. Questo genere d'imposta si connette al principio della territorialità: le aziende sono pure chiamate a dare un contributo per le attività della Chiesa là dove esse hanno la propria sede – anch'esse traggono profitto da quanto presta la Chiesa per il bene pubblico; analogamente anche le persone che «mettono in salvo» in una persona giuridica parte del proprio reddito e della propria sostanza devono poter essere chiamate a contribuire con queste parti del reddito e della sostanza.

Nei singoli casi quest'imposta è strutturata in modo notevolmente diversificato<sup>50</sup>. Va menzionato in particolare che essa, in determinati luoghi, è riscossa solo a livello cantonale allo scopo di permettere la perequazione finanziaria fra i Comuni parrocchiali, nonché per l'assunzione di compiti che esulano dall'ambito regionale.<sup>51</sup> Diversa è pure la determinazione

---

<sup>49</sup> In quest'ordine d'idee può servire come esempio quanto accaduto nel Canton Argovia. Esso conosce solo le imposte di culto delle persone fisiche, ma non quelle delle persone giuridiche, né tantomeno versa dei contributi statali. Di conseguenza non ci sono richieste di separazione fra Chiesa e Stato per motivi finanziari. Ciononostante il Parlamento cantonale si è dovuto occupare di un atto parlamentare che chiedeva la soppressione del riconoscimento di diritto pubblico della Chiesa cattolica. Come motivi essenziali sono stati adottati la posizione della donna e lo scandalo relativo agli abusi sessuali.

<sup>50</sup> Confr. a tale riguardo: SÜESS, RAIMUND/TAPPENBECK, CHRISTIAN R., PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, Kirchensteuern.

<sup>51</sup> Esempi: Grigioni, Basilea Campagna, Nidvaldo. In questo contesto vanno citati anche San Gallo e Soletta, dove questi compiti sono finanziati con una parte delle imposte statali delle aziende, ciò che porta de facto allo stesso risultato.

delle persone giuridiche assoggettate all'imposta di culto, così come la struttura delle basi rilevanti per l'imposizione.

Giuridicamente questa forma d'imposizione fiscale è controversa già da tempo. Al centro si colloca la questione della compatibilità con la libertà di credo e coscienza – poiché, diversamente dalle imposte di culto per le persone fisiche, in questo caso non esiste la possibilità di uscita dalla Chiesa.

Benché quest'imposta sia stata considerata legale fino a poco tempo fa,<sup>52</sup> va detto oggettivamente che la pressione politica per la sua abolizione, o perlomeno per una sua riforma, aumenterà in modo sempre più manifesto. A scadenze regolari i Governi e i Parlamenti cantonali sono confrontati con atti parlamentari dedicati a tale questione. In quest'ambito diventa sempre più difficile rendere plausibili i motivi per cui – in una società in cui una maggioranza della popolazione assume un atteggiamento distaccato nei confronti delle Chiese e delle comunità religiose e diventa sempre più diversificata dal punto di vista religioso – le Chiese riconosciute dal diritto pubblico (ma non le altre comunità religiose) possano riscuotere delle imposte dalle persone giuridiche, malgrado esse non appartengano a nessuna «religione» e non siano quindi in grado di sottrarsi alla stessa con l'uscita dalla comunità ecclesiastica.

In tempi recenti sono pertanto state introdotti nei Cantoni di Zurigo e di Lucerna dei vincoli relativi allo scopo: i proventi fiscali non possono essere utilizzati per scopi in connesso con il culto, ma vanno riservati alle attività delle Chiese in campo politico, sociale, culturale e formativo. Una nuova proposta per la trasformazione di quest'imposta è stata formulata da Ulrich Cavelti. Egli avanza l'idea di sostituire tali imposte mediante convenzioni di prestazione, con le quali possono essere finanziate o sostenute le attività non legate al culto delle Chiese e delle altre comunità religiose.<sup>53</sup> L'argomento principale di questa forma d'imposizione fiscale si orienta al fatto che anche il mondo economico deve dare un proprio contributo in favore delle attività delle Chiese (rispettivamente delle comunità religiose) orientate al bene comune.<sup>54</sup>

Da soli questi «vincoli relativi allo scopo» non sono sufficienti per eliminare le obiezioni nei confronti di un tale genere di finanziamento pubbli-

---

<sup>51</sup> Confr. a tale proposito: DTF 126 I 122.

<sup>52</sup> CAVELTI, ULRICH, Kirchensteuerpflicht; SÜESS, RAIMUND/TAPPENBECK, CHRISTIAN R./PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, Kirchensteuern.

<sup>53</sup> STREIFF, STEFAN, Kirchenfinanzen, p. 96, mette in discussione il concetto di «corporate social responsibility».

co delle Chiese; ciò è dimostrato dal fatto che, già dopo pochi anni dalla loro introduzione, nel Canton Zurigo ha avuto successo un'iniziativa popolare per l'abolizione completa delle imposte di culto delle persone giuridiche – e che in altri Cantoni sono in corso azioni dello stesso genere.

In questa costellazione le Chiese – a mio avviso – non dovrebbero sottrarsi timorosamente alla discussione relativa a possibili riforme riguardanti l'imposizione delle persone giuridiche, ma affrontarla con sana coscienza di sé e del proprio ruolo. Esse possono far valere che non solo lo Stato, ma anche l'intera società, quindi anche gli ambienti economici, vivono grazie a determinate premesse che loro stessi non sono in grado di garantire.<sup>55</sup> Tenuto conto degli elevati profitti realizzati da molte aziende, non è in nessun modo un oltraggio che esse siano obbligate a sostenere anche quelle forze sociali che creano tali premesse. Indubbiamente non sono solo le Chiese che operano in tale modo, ma sotto quest'aspetto esse hanno ora come sempre una grande importanza. Tanto gli ambienti politici quanto gli aventi diritto di voto lo hanno riconosciuto e riconfermato a buona ragione negli ultimi anni in occasione di revisioni della legislazione e della Costituzione. Dal punto di vista politico-fiscale, rispettivamente politico-finanziario, va sottolineato che per altri compiti di natura non lucrativa, ma importanti sotto l'aspetto sociale in generale, sono pure stati sviluppati modelli specifici di finanziamento – dal fondo della Lotteria intercantonale, al "Centesimo per il clima", fino alla tassa sul traffico pesante e alle quote sull'IVA specificamente prelevate per il risanamento delle assicurazioni sociali.

Quali sollecitazioni a proposito di quest'ulteriore sviluppo si pongono le seguenti questioni:

- Di fronte alla diminuzione della quota degli appartenenti alle Chiese riconosciute dal diritto pubblico rispetto alla popolazione totale, non è forse giunto il momento di valutare altri modelli che permettano anche ad altre Chiese e comunità religiose la possibilità di fruire dei proventi di queste imposte? Esse dovrebbero dimostrare quale premessa il proprio impegno in favore della società nel suo insieme e comprovare che le decisioni e il controllo sull'uso di tali mezzi

---

<sup>55</sup> Confr. a proposito di questo cosiddetto «teorema di Böckenförde»: BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG, *Der säkularisierte Staat*, nonché la pubblicazione di: SCHMIDT, SUSANNA/WEDELL, MICHAEL, «Um der Freiheit willen», dedicata all'attualizzazione e al perfezionamento di questo teorema.

avvengono con il coinvolgimento di tutti gli appartenenti alla comunità religiosa.<sup>56</sup>

- Non sarebbe il caso di fissare un limite per la quota dei proventi delle imposte di culto delle persone giuridiche, anche per dare importanza al fatto che i membri stessi della Chiesa si assumono la responsabilità e l'onere più importante per il suo finanziamento, mentre i contributi delle aziende integrano questi contributi, ma non li sostituiscono?<sup>57</sup>
- L'attribuzione della competenza per la determinazione del tasso d'imposta alla politica statale e quindi ai rappresentanti dell'intera popolazione<sup>58</sup>, oppure la definizione di un tasso fiscale massimo a livello di legge, non potrebbero essere mezzi adeguati per evitare l'impressione che le Chiese possano aggravare a piacimento le persone giuridiche?

Indipendentemente dalle possibilità d'attuazione di queste proposte di riforma, occorre evitare che le imposte di culto delle persone giuridiche siano stilizzate come una «questione di vita o di morte». Se p.es. si desse l'impressione che la mancanza dei proventi derivanti dall'imposta di culto delle persone giuridiche avrebbe come conseguenza l'impossibilità per le Chiese di impegnarsi in ambito sociale, ciò potrebbe compromettere fortemente la credibilità di tale impegno. Di fondamentale importanza rimane il mantenimento dell'imposta di culto delle persone fisiche – esse non vanno messe in pericolo nel tentativo di volere «tutto», per poi finalmente perdere «tutto».

Per finire, occorre ricordare ancora una volta che il fondamento giuridico e più che mai quello politico delle imposte di culto delle persone giuridiche (e anche del riconoscimento di diritto pubblico delle Chiese) è rappresentato dalla loro importanza dal punto vista sociale in generale; documentare tale importanza in modo credibile non è solo un compito delle relazioni pubbliche che vanno curate in ambito ecclesiastico, ma piuttosto

---

<sup>56</sup> Così anche: PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, *Auswirkung*, p. 172sgg.; MARTI, MICHAEL/KRAFT, ELIANE/WALTER, FELIX, p. 73sgg.; STREIFF, STEFAN, *Kirchenfinanzen*, p. 96/ p. 115.

<sup>57</sup> Questo postulato è stato formulato già da CAVELTI, URS JOSEF, *Kirchenfinanzierung*, p. 258: «In ogni caso tali proventi andrebbero considerati quali prestazioni integrative rispetto ai contributi primari messi a disposizione dagli appartenenti alle Chiese.»

<sup>58</sup> Questa proposta corrisponde alla prassi adottata in diversi Cantoni in cui spetta al Parlamento determinare tale tasso d'imposta.

una questione che riguarda l'indirizzo fondamentale da imprimere alle attività ecclesiastiche: tale indirizzo è rivolto al mondo intero e quindi alla società in generale, oppure tiene conto solo dei bisogni, rispettivamente della salvezza delle anime dei propri membri?

### 4.3 Altri contributi dell'ente pubblico

Mentre le imposte di culto, e più che mai le imposte di culto per le persone giuridiche per il sostegno finanziario delle Chiese e delle opere ecclesiastiche, vanno considerate nel raffronto internazionale come fatto eccezionale, i contributi dell'ente pubblico sono ampiamente diffusi – dalle sovvenzioni per le scuole ecclesiastiche, ai contributi per la manutenzione degli edifici del culto, alla promozione di progetti di natura culturale, al finanziamento dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche o della cura delle anime nei penitenziari... L'elenco potrebbe essere allungato e gli esempi si riscontrano anche in Paesi d'impronta laica in cui vige una rigida separazione fra Stato e Chiesa. L'indagine FAKIR indica per questi contributi una cifra di circa 290 mio di franchi per le due Chiese maggiori, mentre i proventi delle imposte di culto delle persone giuridiche raggiungono l'importo complessivo di 264 mio di franchi. Anche in questo contesto, come in tutti gli altri aspetti relativi al finanziamento delle Chiese, vale la massima che l'importo e lo scopo cui sono destinati tali contributi sono diversi da Cantone a Cantone. Con l'occhio rivolto alla giustificazione e alla futura legittimazione degli stessi si può constatare in generale:

- Questi contributi sono maggiormente esposti alla critica nei casi in cui essi si basano su una separazione non ancora sufficientemente avanzata fra Stato e Chiesa, p. es. quando lo Stato impiega e paga le persone addette alla cura delle anime. In due dei tre Cantoni (ZH, VD), dove ciò era il caso per lo meno nei confronti della Chiesa evangelica-riformata, la graduale separazione si è verificata nel corso degli ultimi anni – accompagnata da una più equiparata considerazione delle Chiese maggiori a seconda della rispettiva quota in rapporto alla popolazione complessiva.
- Quanto più chiaramente regolata appare la destinazione dei contributi, tanto meno acuta si pone la questione dei «privilegi» di talune comunità religiose.
- In linea di massima è possibile tenere in considerazione anche le comunità religiose non riconosciute dal diritto pubblico ecclesiastico. L'ente pubblico sostiene molte istituzioni che non hanno status corporativo.

- La motivazione per questi contributi dell'ente pubblico non può e non deve essere «di natura religiosa» in senso stretto. Poiché se i contributi statali sono richiesti o concessi con riferimento al «retaggio cristiano», ciò implica tendenzialmente l'idea che il contributo a vantaggio di tutti offerto da altre comunità religiose, o da persone senza confessione, sia meno meritevole di essere sostenuto. Benché le Chiese offrano per motivazioni «specificamente cristiane» il proprio contributo per favorire l'integrazione, per superare le situazioni conflittuali, per lenire il bisogno, per favorire la formazione, la cultura, il dibattito etico, ecc. – per lo Stato neutrale dal punto di vista religioso non può trattarsi di un'identificazione con tali motivazioni; pur tuttavia esso può riconoscere non solo l'importanza dell'apporto pratico delle comunità religiose, bensì anche quella delle loro convinzioni religiose. Infatti la libertà di credo e di coscienza da un lato chiede allo Stato quella neutralità religiosa che deve impedirgli di identificarsi con una determinata comunità religiosa o di discriminare delle altre; inoltre tale neutralità impone allo Stato di garantire a tutte le comunità parità di trattamento dal punto di vista legale. D'altro lato la libertà di credo e di coscienza implica anche il principio della non-indifferenza; lo Stato non può comportarsi come se una religione non esistesse, o come se essa non fosse di rilevanza pubblica.<sup>59</sup>

## 5 Valutazione e futuro

Un giudizio complessivo a proposito del finanziamento delle Chiese legittimato in Svizzera dal diritto pubblico, rispettivamente dal diritto pubblico ecclesiastico, dipende fortemente – così come la formulazione di richieste o di rischi per il futuro – dal punto di vista assunto di volta in volta e dai criteri che ne stanno alla base. Sotto l'aspetto di una neutralità religiosa applicata in modo coerente e persistente da parte dello Stato, la situazione si presenta in modo diverso rispetto all'ottica della compatibilità con il diritto canonico. Chi intende promuovere il pluralismo religioso in funzione del suo valore quale risorsa sociale, giudicherà in modo diverso da chi sostiene una privatizzazione possibilmente ampia della religione. E finalmente chi propugna il rafforzamento della democrazia e della partecipazione nella Chiesa cattolica, giudica il dualismo presente nella Svizzera tedesca diversamente da chi caldeggia la convinzione che la

---

<sup>59</sup> In particolare Jürgen Habermas ha richiamato recentemente l'attenzione sulle implicazioni di vasta portata e sulle opportunità d'apprendimento offerte da un riconoscimento reciproco dell'autorità statale secolare e dell'importanza duratura delle convinzioni religiose, confr. p.es.: HABERMAS, JÜRGEN, Religion.

Chiesa può crescere e progredire solo se il potere della guida spirituale e il diritto di disporre dei mezzi finanziari ecclesiastici sono entrambi affidati alle stesse mani.

Nelle mie considerazioni finali non deve trattarsi di tutto ciò. Mi limito al procacciamento e all'amministrazione dei mezzi finanziari e alla situazione della Chiesa cattolica nei Cantoni in cui essa è riconosciuta dal diritto pubblico, che è ben diversa dalla situazione di una Chiesa libera organizzata in base al diritto privato.

### **5.1 Forte dipendenza dal diritto statale – (troppo) poca responsabilità propria**

Il finanziamento della Chiesa cattolica nella Svizzera (all'infuori dei Cantoni Ginevra e Neuchâtel) dipende fortemente dal diritto statale e con ciò anche da evoluzioni di tipo politico. La responsabilità propria della Chiesa e dei suoi membri è scarsa per quanto riguarda il procacciamento dei mezzi finanziari necessari – de facto la responsabilità è delegata al diritto pubblico, rispettivamente alle normative di diritto pubblico ecclesiastico.

Di fronte al «liquefarsi» della religione e della Chiesa, al crescente pluralismo religioso e alla lievitante insicurezza che ne deriva per quanto riguarda l'evoluzione a lunga scadenza delle fondamenta del diritto pubblico ecclesiastico, rispettivamente delle basi di diritto costituzionale ecclesiastico, si pone la domanda se la Chiesa cattolica non debba puntare in misura maggiore sulla propria responsabilità per quanto riguarda la ricerca dei mezzi finanziari necessari. Ciò significa concretamente: non affidarsi unilateralmente al finanziamento pubblico, ma dare maggior peso e maggiore importanza alle fonti private di finanziamento, specialmente per progetti e iniziative che vanno al di là del «service public» ecclesiastico. Questa modifica nell'equilibrio di tipo finanziario avrebbe il vantaggio che le imposte di culto sarebbero destinate in primo luogo a coprire il fabbisogno essenziale e correrebbero meno il rischio di sollecitare la tendenza all'uscita dalla Chiesa.

Non va sottaciuto che un'opzione del genere provocherebbe probabilmente delle perdite finanziarie. La Chiesa perderebbe parte del suo peso istituzionale, ma sarebbe in grado con maggiore libertà interiore ed esteriore di organizzarsi come «corporazione dei battezzati create per autogestirsi» e di trasformarsi produttivamente, così come essa si trova sollecita-

ta a fare da quanto formulato nel libro di Rainer E. Bucher citato all'inizio: che «nulla rimanga come era».<sup>60</sup>

## **5.2 Forte frammentazione territoriale delle competenze finanziarie – mezzi (troppo) scarsi per i compiti della Chiesa non strutturati territorialmente**

Il finanziamento della Chiesa cattolica è regolato sul piano cantonale e, nella maggioranza dei Cantoni, è inoltre organizzato in modo tale che il procacciamento dei mezzi e la competenza per il loro uso è, in larga misura, affare dei Comuni parrocchiali. Ciò genera le seguenti implicazioni:

a) Modifiche delle premesse giuridiche sul piano complessivo svizzero (o a livello diocesano) verso un sistema unitario di finanziamento delle Chiese dipenderebbero da un'evoluzione parallela del diritto in numerosi Cantoni – e dovrebbero essere suffragate non solo dal consenso della rispettiva popolazione cattolica, ma richiederebbero anche delle decisioni prese dalla maggioranza degli aventi diritti di voto o dei Parlamenti, qualora fossero toccate la basi del diritto pubblico ecclesiastico o quelle del diritto fiscale. De facto non ci sono prospettive nel voler puntare su tali processi trasformativi per tentare di uniformare i modelli di finanziamento delle Chiese o di rafforzare finanziariamente il livello ultracantonale.<sup>61</sup> Anche la via della modifica della Costituzione federale è possibile al massimo nell'ottica di un «livellamento verso il basso» (ossia verso condizioni come quelle vigenti a Ginevra o Neuchâtel) – e quindi difficilmente nell'interesse della(e) Chiesa(e).

b) Per trasferire una parte considerevole dei mezzi finanziari sul piano diocesano e su quello nazionale al fine di assumere dei compiti che non sono strutturati territorialmente e non vanno direttamente a vantaggio delle Parrocchie e dei Comuni (attività mediatiche, attività pastorali di base, assunzione di compiti specifici di categoria, formazione e aggiornamento professionali, presenza in ambiti vitali indipendenti dal luogo di domicilio), sono necessarie delle decisioni dello stesso tenore nei rispettivi Can-

<sup>60</sup> BUCHER, RAINER, «... wenn nichts mehr bleibt, wie es war».

<sup>61</sup> Anche un'«imposta da devolvere a libera scelta del contribuente» (denominata in tedesco «Mandatssteuer»), messa sovente in discussione come promettente alternativa sperimentata con successo in altri Paesi, potrebbe al massimo entrare in linea di conto come opzione cantonale alle imposte di culto (delle persone giuridiche). Una modifica della Costituzione federale per creare la base di un'imposta federale di questo tipo è illusoria. A tale proposito vedi: TANNER, ERWIN, Mandatssteuer; SAHLFELD, KONRAD / SAHLFELD, WILHELM, «Otto per Mille»; KOSCH, Mandatssteuer.

toni; de facto tale trasferimento deve essere approvato anche dai Comuni parrocchiali.

Come d'uso in Svizzera, determinati sviluppi sono possibili solo attraverso il dialogo, i compromessi, i piccoli passi e il rispetto delle mentalità storicamente radicate, delle peculiarità culturali e dei processi politici adeguati al federalismo e alla democrazia diretta. Segnatamente coloro che intendono sviluppare «strategie svizzere di finanziamento ecclesiastico» non possono fare a meno di prendere sul serio il libro di Christina Schmid-Tschirren «Von der Säkularisation zur Separation» pure precedentemente citato, utile non solo come analisi di natura storico-giuridica, ma anche quale strumento per capire e prendere sul serio il presente.<sup>62</sup>

### **5.3 Forte dipendenza dalla percezione delle religioni in ambito sociale complessivo**

Tanto l'attribuzione dello status corporativo e della sovranità fiscale alle persone appartenenti a una comunità religiosa, quanto il versamento di contributi dell'ente pubblico o la facoltà di percepire una parte delle imposte delle persone giuridiche, rappresentano delle deviazioni dal principio della neutralità religiosa dello Stato e con ciò dal diritto fondamentale della libertà di credo e di coscienza (art 15 CF). Dal punto di vista giuridico tali norme sono ammissibili, a condizione che vi sia una base legale e che sussista un interesse pubblico, che sia salvaguardato il principio della proporzionalità e che non venga leso il contenuto essenziale del diritto fondamentale (art. 36 CF). Dal profilo sociopolitico il mantenimento, rispettivamente l'ampliamento di tali norme (p.es. mediante l'estensione ad altre comunità religiose) o il loro ulteriore sviluppo (p.es. sotto forma di una nuova configurazione delle imposte di culto delle persone giuridiche) devono potersi fondare su ragioni di plausibilità e devono essere suffragate dal volere della maggioranza.

L'evoluzione futura del finanziamento delle Chiese e delle comunità religiose nella Svizzera dipende in misura determinante dalla percezione dell'aspetto religioso e dalle prestazioni sociali complessive delle stesse. Rischiose potrebbero essere in particolare le seguenti immagini riferite alle religioni e alle comunità religiose:

a) Religione, Chiese e comunità religiose sono fenomeni marginali che toccano una minoranza in fase calante.

---

<sup>62</sup> SCHMID-TSCHIRREN, CHRISTINE, Säkularisation.

b) La religione e le convinzioni religiose polarizzano, causano conflitti nella società e minacciano la coesione e la convivenza pacifica attraverso l'intolleranza nei confronti degli appartenenti ad altre comunità religiose o nei confronti di coloro che vogliono vivere senza una religione istituzionalizzata o senza un'appartenenza confessionale.

c) Le comunità religiose non rispettano la libertà individuale dei propri membri e/o tentano di ammaliare e soggiogare chi ne sta al di fuori.

d) Le comunità religiose non accettano i fondamenti della convivenza basata sulla democrazia, lo Stato di diritto, la parità di diritti fra i sessi e la libertà nel modo di articolare e indirizzare la propria vita.

Questi tipi di comportamento o questi (pre)giudizi mettono a rischio l'accettazione della religione e delle comunità religiose, nonché il loro sostegno dal punto di vista finanziario o generico da parte dell'ente pubblico, non solo se provengono dalla propria comunità religiosa, ma già dal momento in cui si rafforza in generale l'impressione che la religione abbia o favorisca simili atteggiamenti. Sotto quest'aspetto, le Chiese di Stato riconosciute e in genere «tolleranti» non possono rimanere indifferenti di fronte al fatto che l'immagine della religione sia determinato nell'opinione pubblica p.es. da talune cerchie islamiche, da certe compagini settarie nelle cosiddette Chiese libere o da determinati gruppi cattolici interni e da personalità polarizzanti.

Qualora le Chiese intendano salvaguardare il proprio riconoscimento da parte della società e il sostegno pubblico, è opportuno che esse si occupino dei risultati emersi nel terzo libro citato precedentemente, rispettivamente dal PNR «Religionen, Staat und Gesellschaft».<sup>63</sup> Da tali fonti si possono ricavare tre implicazioni per le Chiese riconosciute e ampiamente sostenute dal diritto pubblico e alimentate dai mezzi che ne derivano:

a) Esse devono essere interessate al fatto che il proprio riconoscimento e il sostegno pubblico non siano considerati né da parte di altre comunità religiose, né tantomeno da altre cerchie non religiose, come privilegi antiquati e sproporzionati, i quali possono essere a loro volta fonti di conflitto. Il volersi aggrappare a norme non più giustificabili dal punto di vista materiale o alla considerazione esclusiva della propria comunità religiosa da parte dello Stato, è atteggiamento miope e alla fin fine contrario ai propri interessi.

b) Esse devono rimanere fedeli alla propria missione di testimoniare la presenza di Dio nel mondo e di dare al mondo stesso una configurazione

---

<sup>63</sup> BOCHINGER, CHRISTOPH (HRSG.), Religionen.

adeguata alla luce del suo messaggio liberatorio e conciliante; esse non devono autoescludersi e rendersi superflue – né secolarizzandosi per volontà propria o sottacendo il fondamento spirituale del proprio impegno, né tantomeno sbirciando opportunisticamente allo spirito dei tempi, o adeguandosi pragmaticamente ai gusti della maggioranza o alle opinioni che vanno per la maggiore. Infatti, così facendo, esse perdono non solo il proprio profilo, ma si rendono anche qualunque e irrilevanti, confinandosi per propria colpa nell'inutilità – esse non saranno più in grado di giustificare il fatto per cui proprio le Chiese debbano fruire del sostegno pubblico.

c) Esse devono essere interessate a evitare che nell'opinione pubblica si sviluppino determinate forme di manifestazioni e presenze religiose di natura estrema, che fomentano all'interno e/o all'esterno la polarizzazione e destano l'impressione d'intolleranza; per contro esse devono impegnarsi attivamente e unite per quanto possibile in favore di forme religiose pacifiche e rappacificanti, che promuovono la coesione sociale, sono sensibili alle difficoltà e assumono di fronte al mondo un atteggiamento di apertura piuttosto che di chiusura. Perlomeno nell'ottica delle correnti determinanti all'interno delle grandi religioni mondiali, è questa non solo una strategia che serve alla propria sopravvivenza, ma anche un atteggiamento che mette in evidenza quanto siano centrali per ciascuna di esse tali valori e tali comportamenti e come quest'ultimi le uniscano fra di loro.