

LE CONFESSIONI RELIGIOSE NON CATTOLICHE IN SPAGNA: DAL FRANCHISMO ALLA DEMOCRAZIA

Nieves Montesinos

1. Introduzione

Forse non è del tutto nuovo un lavoro sui culti non cattolici in paesi come la Spagna, dove la lunga tradizione di confessionalismo fa sì che quando si parla di Chiesa si intenda Chiesa cattolica. Ciò nonostante, il tema della libertà religiosa e dell'uguaglianza tra le diverse confessioni continua a risultare di grande interesse e attualità. E non solo in Spagna. Basterebbe citare, a questo proposito, l'ultimo libro di Alessandro Galante Garrone, *Un affare di coscienza*¹, per rendersi conto che si tratta di un problema di rilievo anche in Italia. Ciò dipende dalle molteplici implicazioni che esso ha in relazione al diritto di riunione, manifestazione, espressione e insegnamento (per citare solo alcuni tra i più significativi) e dalle sue ripercussioni sia sul piano sociale, come ad esempio la forma e il tipo di matrimonio civilmente riconosciuto, sia su quello penale, come i reati contro la libertà religiosa o, in epoche nelle quali i culti non cattolici non erano riconosciuti mentre il cattolicesimo era considerato religione ufficiale dello Stato, contro la religione.

Una premessa è necessaria: l'analisi della situazione e della regolamentazione delle confessioni non cattoliche si fa generalmente in relazione alla Chiesa cattolica; a maggior ragione ciò avviene in Spagna, dove il cattolicesimo è stato religione ufficiale dello Stato fino a pochi anni fa e dove ha goduto, in virtù di ciò, di un buon numero di privilegi

1. A. Galante Garrone, *Un affare di coscienza. Per una libertà religiosa in Italia*, Milano, Baldini & Castoldi, 1995. Colgo l'occasione per ringraziare il Dott. Nicola Fiorita del Dipartimento di Diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze che ha rivisto la versione italiana di questo manoscritto.

e di prerogative². Persino in momenti come l'attuale, in cui esiste un quadro generale di libertà in virtù del testo costituzionale del 1978 e della Legge Organica sulla Libertà Religiosa del 1980, la comparazione continua a farsi con la Chiesa cattolica, costituendo i suoi rapporti con lo Stato il modello di riferimento per le altre confessioni in materia di richieste e aspirazioni.

L'attuale situazione è il risultato di un processo che presenta diverse scansioni che si cercherà di analizzare nelle pagine seguenti, non prima però di aver sottolineato preliminarmente i seguenti due dati. Il primo è che la novità spagnola in materia di libertà religiosa deriva dalle leggi del 1992 sulle confessioni acattoliche³. L'altro è che, anche senza entrare nella prospettiva della storia comparata, Spagna e Italia pur muovendo da condizioni abbastanza simili sono pervenute a soluzioni analoghe, ma non identiche e diverse nei tempi e nei modi. Infatti l'art. 8, comma terzo, del testo costituzionale italiano del 1948 ha avuto uno sviluppo relativamente recente con la firma di quattro intese tra lo Stato, la Tavola valdese, le Chiese cristiane avventiste del 7° giorno⁴, le "Assemblee di Dio in Italia" e le Comunità israelitiche; mentre non esiste una legislazione generale sulla libertà religiosa e, fatto che più colpisce, continua ad essere in vigore la legge del 1929 sui culti ammessi, almeno per quanto riguarda le confessioni senza Intese.

Per comprendere la più recente evoluzione a partire dalla Costituzione del 1978 è però necessario riferirsi alle fasi precedenti.

2. Sull'argomento esiste abbondante letteratura. Per un profilo complessivo dal punto di vista del diritto ecclesiastico, cfr. N. Montesinos, *La cuestión de la confesionalidad en la historia constitucional española. Un análisis de legislación (1808-1931)*, in "Revista Española de Derecho Canónico", 1994, n. 136, pp. 115-152.

3. Leggi del 24, 25, 26 del 10 novembre 1992 in base alle quali si approvano rispettivamente gli Accordi di Cooperazione tra lo Stato e la Federazione di Entità religiose evangeliche spagnole, la Federazione delle Comunità israelitiche spagnole e la Commissione Islamica spagnola.

4. Legge dell'1 agosto 1984, n. 449, *Norme per la regolazione dei presupposti tra lo Stato e la Chiesa rappresentate dalla Tavola valdese*; Legge del 22 novembre 1988, n. 516, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno*, Legge del 22 novembre 1988, n. 517, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*; Legge dell'8 marzo 1989, n. 101, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane*; cfr. G. Barberini, *Raccolta di fonti normative di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 1991, 2ª ed., rispettivamente pp. 69 ss., 92 ss., 78 ss. e 104 ss. Per quanto riguarda la legislazione generale, il disegno di legge *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui "culti ammessi"*, non è mai giunto nell'aula parlamentare. Cfr. *ivi*, pp. 206-215. Sulle relazioni fra l'art. 8, della Costituzione, terzo comma e le leggi sui culti ammessi, cfr. F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 1995, pp. 157-158.

2. La situazione durante il franchismo

È nota la natura confessionale dello Stato spagnolo in età contemporanea fatta eccezione per i due periodi repubblicani e tenuto conto delle diverse accentuazioni della politica ecclesiastica dei governi succedutesi nel tempo.

La sollevazione militare del luglio del 1936 e la vittoria dei nazionalisti comportò la completa sparizione del nuovo quadro giuridico instaurato dalla Seconda Repubblica. La non confessionalità dello Stato — il famoso art. 3 della Costituzione del 1931 con il quale i repubblicani avevano pensato di risolvere la tradizionale questione religiosa spagnola apertasi nel 1812 —, la uguaglianza e la libertà religiosa rimasero prive di riconoscimento e pertanto di garanzie. Per ciò che ci riguarda, il testo repubblicano prevedeva (art. 27) la sottomissione di tutte le confessioni — considerate come associazioni — ad una legge speciale. La Legge del 2 giugno 1933 per la prima volta rappresentò un progresso per le confessioni acattoliche, che in virtù di essa poterono acquisire personalità giuridica e relativi diritti: di associazione, di riunione, di manifestazione, sempre previa autorizzazione del governo per le manifestazioni del culto. Esistevano però anche alcune restrizioni: tra le più significative quella relativa all'insegnamento⁵. Il fatto certo è poi che mentre tale regolamentazione ridimensionava fortemente il potere della Chiesa cattolica, gli altri culti non conseguirono la situazione che questa aveva riconosciuta dalla precedente regolamentazione⁶.

In materia ecclesiastica il regime franchista restaurò la situazione anteriore. Infatti, la legge del 2 febbraio 1939 relativamente alla situazione giuridica degli ordini religiosi abrogava la legge del 2 giugno 1933 e le disposizioni complementari introdotte per la sua applicazione o estensione, allo stesso tempo in cui abrogava il decreto del 20 agosto 1931 sulla vendita dei beni ecclesiastici. E nel caso non fossero state sufficientemente esplicite le abrogazioni, affinché non rimanesse alcun dubbio, la disposizione transitoria stabiliva che «Gli Ordini religiosi recuperano la situazione giuridica che avevano in Spagna anteriormente alla Costituzione del 9 dicembre 1931». Situazione che non era altra se non quella della mera tolleranza privata dei culti, tenuto conto del fatto che la normativa prima in vigore era data, al più alto livello, dalla Costituzione del 1876 e dal Concordato del 1851 nel quale si difendeva a oltranza la confessionalità cattolica dello Stato⁷.

5. Legge sulle Confessioni e Congregazioni religiose del 2 giugno 1933.

6. Cfr. J. Maldonado, *Los cultos no católicos en el derecho español. El Concordato de 1953*, Madrid, Publicaciones Facultad Derecho Universidad de Madrid, 1956.

7. L'art. 11 della Costituzione del 1876 stabiliva: «La Religione Cattolica, apostolica, romana è quella dello Stato. La Nazione si ritiene obbligata a mantenere il

Nonostante le dichiarazioni del generale Franco al momento di assumere la carica di Capo dello Stato nell'ottobre del 1936 in un discorso in cui affermava che la Spagna senza essere confessionale avrebbe cercato accordi con la Chiesa cattolica senza che ciò significasse intromissione e senza che ciò pregiudicasse la libertà nelle prerogative dello Stato, il fatto certo e indiscutibile è che si imboccò la direzione opposta, dal momento che la Spagna rinnovò la propria tradizione storica recuperando la confessionalità cattolica⁸, confessionalità che solo nell'ultimo periodo del franchismo avrebbe timidamente convissuto con la libertà religiosa.

Dal momento che per questo periodo non si può parlare dell'esistenza di una costituzione né in senso formale né materiale, la definizione giuridico-istituzionale del regime va cercata nelle Leggi fondamentali. Ed è in esse che il riconoscimento della religione cattolica come religione ufficiale dello Stato viene sancito in maniera inequivocabile. Di seguito si farà riferimento alle due più significative di esse: il *Fuero de los españoles* e la Legge sui Principi del Movimento Nazionale⁹. Il FE del 17 luglio 1945 stabiliva nella sua originale redazione che «La professione e pratica della Religione cattolica, che è quella dello Stato spagnolo, godrà della protezione ufficiale. Nessuno sarà molestato per le proprie credenze religiose né per l'esercizio privato del culto. Non saranno ammesse altre cerimonie né manifestazioni esterne al di fuori di quelle della religione cattolica»¹⁰.

culto e i suoi ministri. Nessuno sarà molestato nel territorio spagnolo per le sue opinioni religiose né per l'esercizio del culto di appartenenza, fatta eccezione per il rispetto della morale cristiana. Non saranno permesse, naturalmente, altre cerimonie né manifestazioni pubbliche al di fuori di quelle della religione dello Stato». Nella Costituzione della Prima Repubblica, all'art. 21 era scritto: «La Nazione si ritiene obbligata a mantenere il culto e i ministri della religione cattolica. L'esercizio pubblico o privato di qualunque altro culto è garantito a tutti gli stranieri residenti in Spagna senza ulteriori limitazioni al di fuori delle regole universali della morale e del diritto. Se alcuni spagnoli professassero una religione diversa da la cattolica si applicherà agli stessi quanto disposto nel paragrafo anteriore». Com'è dato vedere, la Costituzione del 1876 annullò l'innovazione introdotta nel testo costituzionale repubblicano, sicché la libertà di culto della quale potevano godere le minoranze religiose si ridusse a mera tolleranza privata.

8. Il discorso s'ispirava in parte al punto 25 del programma della Falange che iniziava con queste parole: «Il nostro movimento incorpora il sentimento cattolico — di gloriosa tradizione e predominante in Spagna — alla ricostruzione nazionale». Questa ricostruzione avrà come pilastro fondamentale il rinnovamento della tradizione cattolica come dimostra la prima delle leggi fondamentali, il *Fuero del Trabajo*.

9. D'ora in avanti, rispettivamente FE e LPMN. Sull'importanza di queste leggi per la configurazione confessionale del regime, cff. N. Montesinos, *La confesionalidad del régimen franquista a través del Fuero de los españoles y de la Ley de Principios del Movimiento Nacional*, in E. La Parra - J. Pradells (eds.), *Iglesia, Estado y Sociedad s. XIX y XX*, Alicante, Inst de Cultura Juan Gil-Albert, 1991, pp. 451-462.

10. Una richiesta di emendamento della quale era primo firmatario Reyes proponeva una redazione del precetto assai più drastica nell'aggiungere: «Neppure in forma

Da parte sua la LPMN, legge fondamentale per eccellenza, andava ancor più lontano. Promulgata dal Capo dello Stato il 17 maggio 1958, quasi vent'anni dopo la guerra civile, la sua redazione non subirà alcuna modifica con la promulgazione nel 1967 della Legge Organica dello Stato; anzi, considerandosi immutabili i suoi principi, la legge del '67 garantirà l'interpretazione dell'antecedente e la sua illimitata efficacia, restando per questo motivo come legge di valore protocostituzionale di livello superiore a quello delle rimanenti leggi che componevano un secondo livello dal punto di vista normativo. Il principio di base che in questa sede interessa particolarmente è il secondo, che recita: «La nazione spagnola considera come titolo di onore l'osservanza della legge di Dio, secondo la dottrina della santa Chiesa cattolica, apostolica e romana, unica vera fede inseparabile dalla coscienza nazionale che ispirerà la sua legislazione». Con ciò, ben al di là della dichiarazione di confessionalità politica o sociologica che realizzava il FE, ci troviamo di fronte ad una dichiarazione dogmatico-dottrinale o ideologica carica di implicazioni. Prima fra tutte quella di comportare l'impegno di seguire i dettami del magistero cattolico, impegno che a volte potrebbe produrre una limitazione del principio di eguaglianza. O, detto in altri termini, il principio della confessionalità presuppone, oltre alla professione sociale e pubblica della religione cattolica, l'ispirazione cristiana dell'attività dello Stato, la difesa dell'unità religiosa e del patrimonio spirituale della Nazione. Oltre a ciò, l'osservanza della legge di Dio, secondo la dottrina della Chiesa cattolica come ispiratrice del potere legislativo, incarna il massimo ideale di Stato cattolico secondo la tradizionale dottrina del magistero ecclesiastico. Siamo allora di fronte ad una delle dichiarazioni di confessionalità più assolute che possano esistere, se non alla più assoluta di tutte. Sarebbe pleonastico concludere che, di conseguenza, tale dichiarazione non agevolava in nulla né la eguaglianza né la libertà delle rimanenti confessioni.

Oltre alla Legislazione fondamentale, il quadro giuridico della più assoluta mancanza di libertà e uguaglianza per le confessioni religiose considerate nel loro complesso, si completa con altre norme di diverso rango giuridico, le une di carattere internazionale, le altre a livello di legislazione interna. Tra le prime, i Concordati del 1851 e del 1953. Quello del 1851 perché i suoi quattro primi articoli¹¹ resteranno in vigore

privata potranno celebrarsi atti o culti che vadano contro la morale cristiana». Cfr. D. Basterra, *El derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*, Madrid, Civitas, 1989, p. 227; emendamento che sebbene non venisse approvato venne preso in considerazione dai giudici nel momento di applicare l'art. 2 della Legge sull'Ordine Pubblico, poiché si colpiscono comportamenti privati per essere ritenuti lesivi della religione e della morale cattolica.

11. Dei primi quattro articoli del Concordato del 1851 che restarono in vigore nella Spagna franchista fino alla firma del nuovo Concordato del 1953, interessa specialmente il primo: «La Religione Cattolica, Apostolica, Romana, che con esclusione

grazie all'Accordo del 1941¹² tra il governo del generale Franco e la Santa Sede. Quello del 1953 perchè comportò, com'è noto, il sostegno definitivo di Roma al regime che per esso si era battuto e aveva negoziato per molto tempo e che coincise con la firma dei Patti di Madrid con i quali si rafforzava l'immagine esteriore del franchismo. Fu il Concordato per eccellenza¹³. Ciò considerato e per quanto qui interessa, l'importanza del tanto conclamato Concordato deriva dal fatto che comportò un rafforzamento delle confessionalità vigente che lasciò inalterata la situazione giuridica delle confessioni acattoliche¹⁴.

Per quanto concerne la legislazione applicativa sul piano interno si deve considerare un ampio ventaglio di norme promulgate a partire dalle Leggi fondamentali e/o di norme abrogative dell'anteriore legislazione repubblicana che servirono ad accentuare il diverso trattamento riservato alle altre confessioni a vantaggio della religione cattolica¹⁵. In questo novero rientrano la legislazione sul matrimonio¹⁶,

12. L'Accordo verteva sul modo di esercitare il diritto di presentazione. In esso si conserva il diritto di patronato con una formula che attraverso alcune modifiche deriva da quella che era stata posta in pratica durante la dittatura di Primo de Rivera. Oltre agli articoli citati nella nota precedente, interessa sottolineare che all'art. 10 si può leggere: «Durante lo stesso periodo (vale a dire finché non si giunga alla firma di un nuovo Concordato) il Governo s'impegna a non legiferare su materie miste o su quelle che possono interessare in qualche modo la Chiesa senza accordo previo con la Santa Sede». È necessario aggiungere che questo significava che qualunque modifica nel trattamento giuridico delle rimanenti confessioni doveva contare, stando alla lettera del precetto, con l'accordo della Santa Sede. Sulle trattative che portarono alla firma dello stesso, si veda il documentato A. Marquina Barrio, *La diplomacia vaticana y la España de Franco (1936-1945)*, Madrid, CSIC, 1983.

13. Esiste abbondante letteratura sull'argomento. Cfr. almeno E.F. Regatillo, *El Concordato de 1953*, Santander, Sal Terme, 1961.

14. Fatta eccezione per i territori africani, dove coesisteva la confessionalità cattolica con i culti tollerati.

15. Può essere di qualche utilità ricordare che già prima che finisse la guerra e persino a partire dai primi momenti della sollevazione militare e quindi prima che vedesse la luce la prima delle leggi fondamentali (*Fuero del trabajo*), nella zona nazionale cominciarono ad emettersi disposizioni di diversa natura la cui finalità non era altra che quella di svuotare d'efficacia le più significative norme giuridiche della Seconda Repubblica e, di conseguenza, restituire alla vita spagnola l'ispirazione cristiana che si era cercato di sopprimere. Tra le prime si può citare l'ordinanza del 4 settembre 1936 in virtù del quale si dispose che nelle scuole non potevano impiegarsi libri contrari ai principi del dogma e della morale cristiana; quella del 21 settembre 1936 con il quale si ristabiliva lo studio della religione e della storia sacra nelle scuole di livello primario, mentre le ordinanze del 22 settembre e del 10 novembre dello stesso anno li reintroducevano nella scuola media e nelle Scuole normali Magistero. Con ordinanza poi del 6 dicembre 1936 si organizzò l'assistenza religiosa alle forze combattenti nelle file nazionaliste, in molti casi affidata a sacerdoti arruolatisi volontariamente. Abbastanza tempestivamente, poi, nel 1937, vennero dichiarate feste nazionali alcune ricorrenze e festività cattoliche come il Giovedì e il Venerdì Santo, il giorno del Corpus Domini e dell'Immacolata Concezione. Ai precedenti occorre aggiungere, infine, la legge del 12 marzo 1938 che abrogava quella sul matrimonio civile del 1932, il Decreto del 3 maggio 1938 che ripristinava la Compagnia di Gesù, la legge del 10 dicembre 1938 che abrogava la secolarizzazione dei cimiteri, e la legge — già segnalata — del 2 febbraio 1939 che abrogava quella sulle Confessioni e Congregazioni religiose del 2 giugno 1933. Sulla legislazione ecclesiastica, cfr. A. Bernárdez Cantón, *Legislación eclesiástica del Estado*, Madrid, Tecnos, 1965.

del sull'insegnamento¹⁷, sul regime economico e fiscale¹⁸, sull'assistenza e le festività religiose; oppure di tipo penale¹⁹, per ricordare solo alcune tra le più significative. Considerazioni più ravvicinate merita invece la Legge sull'Ordine pubblico, promulgata a un anno dalla LPMN, il 30 luglio 1959²⁰, che al primo comma dell'art. 2 stabilisce essere atti contrari all'ordine pubblico «quelli che attentano all'unità spirituale, cattolica, della Spagna». Da ciò la necessità di definire con precisione la configurazione di tali atti. A tal fine, la normativa fondamentale che i tribunali dovettero tener presente era rappresentata dai due articoli del FE e della LPMN in precedenza citati, a cui se ne aggiungeva un altro che avrebbe giocato in seguito un ruolo rilevante. Si tratta dell'art. 33 del FE in base al quale «l'esercizio dei diritti che si riconoscono in questo Fuero non potranno attentare all'unità spirituale, nazionale e sociale della Spagna». Con questa normativa il ragionamento utilizzato dai tribunali spagnoli al momento di esaminare i casi sui quali furono chiamati a pronunciarsi, dopo aver stabilito che la Legge

16. Il regime matrimoniale esistente durante l'epoca franchista fu quello del matrimonio civile sussidiario. Il matrimonio cattolico era obbligatorio per i cattolici ed era valido agli effetti civili. Solo ai non cattolici era riconosciuta la facoltà di celebrare civilmente il matrimonio, però i matrimoni celebrati con altri riti non ebbero mai valore civile. Questo sistema, che comportava l'apostasia per il cattolico che volesse contrarre matrimonio civilmente, dal momento che era necessario esibire la prova di acattolicità, entrò in disuso negli anni finali del franchismo.

17. La Chiesa cattolica, il suo dogma e la sua morale erano presenti nell'insegnamento primario, medio e professionale, tecnico e universitario, per non dire delle scuole private. Si vedano a questo proposito la Legge di Educazione primaria del 17 luglio 1945, la Legge di Ordinamento dell'Insegnamento medio del 26 febbraio 1953, l'ordinanza del 16 marzo 1962 e la Legge di Ordinamento dell'Università spagnola del 29 giugno 1943.

18. Il sistema adottato fu quello di un contributo statale annuale accompagnato da un vantaggio-regime fiscale. Cfr. A. Martínez Blanco, *Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 185-196.

19. Gli atti considerati delitti fino alla riforma del 1971 erano quelli contro la Religione cattolica, il cui attacco era considerato affronto allo Stato.

20. Su di essa merita particolare considerazione, per le diverse sentenze in esso contenute, il lavoro di L. Martín-Retortillo, *Libertad religiosa y orden público*, Madrid, Tecnos, 1970.

sull'Ordine Pubblico²¹ era direttamente applicabile e partendo dal riconoscimento ufficiale della religione cattolica come ufficiale dello Stato e che in ogni caso doveva essere rispettata l'unità spirituale spagnola, fu il seguente: i membri delle altre confessioni religiose ebbero riconosciuto il diritto di professare la propria religione privatamente, senza però che potessero rientrare in questo ambito le visite e le riunioni, essendo entrambe considerate come attività di proselitismo; in virtù di ciò i comportamenti e le attività che trascendevano detto ambito privato venivano a configurarsi come una lesione dei diritti della Chiesa cattolica e dei cattolici, giustificando così la sanzione per l'infrazione commessa. Da ciò la valenza religiosa della Legge sull'Ordine pubblico rispetto alla libertà di culto delle confessioni non cattoliche.

Su questo particolare occorre svolgere alcune considerazioni aggiuntive prima di concludere il paragrafo. In primo luogo colpisce che nonostante lo scarso insediamento di altre confessioni religiose²², la giurisprudenza consultata rivela che la maggioranza delle sentenze che giunsero al Tribunale Supremo riguardavano i Testimoni di Geova e non altre confessioni²³. Inoltre quasi tutti i comportamenti si riconducevano a ciò che veniva definito come proselitismo sulla base di una configurazione assai generica del termine. Naturalmente il culto all'interno dei templi o degli edifici destinati ad esso non comportava

21. Ciò sulla base di un ragionamento forzato basato sull'art. 36 del FE secondo il quale «ogni violazione che si commetta contro qualunque dei diritti proclamati in questo *Fuero*, sarà sanzionata dalle leggi, le quali determineranno le azioni che per la sua difesa e garanzia potranno essere utilizzate davanti le giurisdizioni in ogni caso competenti». Precetto che pare riferirsi alla violazione commessa dai pubblici poteri e non dai singoli, poiché le infrazioni di quest'ultimi dovrebbero essere contemplate, per esempio, nel codice penale che contempla i delitti contro la religione cattolica. In questo senso si pronuncia per es. L. Martín-Retortillo, *Libertad religiosa...*, cit, pp. 57-60. Per conoscere il modo di argomentare del Tribunale Supremo risulta di grande utilità anche il lavoro di C. Pérez Ruiz, *La argumentación moral del Tribunal Supremo (1940-1975)*, Madrid, Tecnos, 1987.

22. Per ciò che concerne le confessioni con le quali si sono firmati accordi nel 1992 si possono vedere i contributi di J.M. Pascual Palanca (*El protestantismo*), M J. Redondo Andrés e A. I. Ribes Surios (*El judaismo*), J. Bonet Navarro e M. Vento Torres (*El islamismo*), tutti in AA.VV., *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Salamanca, Publicaciones de la Universidad Pontificia, 1994, pp. 35-94.

23. Valgano come esempio le seguenti sentenze del Tribunale Supremo: 20 gennaio 1963, 11 marzo 1964, 10 dicembre 1965 e 25 giugno 1966. Sono comunque rare le occasioni nelle quali vennero applicate le fattispecie contemplate nel Codice penale tra i delitti contro la religione cattolica. A questo proposito cfr. N. Montesinos, *Il vilipendio della religione e della chiesa nella Spagna franchista. Ipotesi per un approccio giuridico allo studio dell'anticlericalismo*, in A. Mola (a cura), *Stato, Chiesa e Società in Italia, Francia, Belgio e Spagna nei secoli XIX-XX*, Foggia, Bastogi, 1993, pp. 331-341. Sede e occasione mi sembrano propizie per estinguere, anche se in ritardo, il debito a suo tempo contratto con Alfonso Botti che mi ha offerto lo spunto per questa ricerca e con cui ho discusso i primi, provvisori, risultati.

alcuna sanzione²⁴. Forse per questo fattività di proselitismo compiuta dai Testimoni di Geova, anche se svolta presso domicili privati fu oggetto di sanzione. In conseguenza di tutto ciò alle confessioni non cattoliche si permise solo l'esercizio privato del culto, però con le restrizioni e le sfumature in precedenza segnalate, fatto che come si può facilmente osservare ha, per le confessioni minoritarie, una portata maggiore del già restrittivo art. 6 del FE.

3. *L'incidenza del Concilio Vaticano II*

La situazione giuridica in cui il binomio unità nazionale-unità religiosa²⁵ si presentava come inalterabile e con chiare ripercussioni sulle confessioni non cattoliche, non subì alcuna variazione fin dopo la metà degli anni sessanta.

La celebrazione del Concilio Vaticano II e la dichiarazione *Dignitatis humanae* nella quale non solo si riconosceva la libertà religiosa al cui fondamento stava la dignità umana, ma si chiedeva il riconoscimento della stessa negli ordinamenti civili di tutti paesi, ebbe grande ripercussione in Spagna²⁶, la cui legislazione, per il carattere imperativo delle prescrizioni contenute nel secondo dei principi della LPMN, si vedeva costretta a volgere in libertà religiosa ciò che fino a quel momento era stata solo tolleranza privata. E così si fece, per lo meno a livello formale²⁷, con la Legge Organica dello Stato del 10 gennaio 1967 — ultima delle leggi con cui si conclude la strutturazione e istituzionalizzazione giuridico-politica del regime²⁸ — che introdusse la riforma,

24. E ciò in virtù di quanto stabilito nell'art. 6 del FE, che i tribunali utilizzarono per le sentenze alla luce dell'interpretazione che ne davano le circolari del Ministro degli Interni del 12 novembre 1945, 30 gennaio 1954 e 9 febbraio 1962. In esse si stabiliva che per l'esercizio privato era da intendersi sia quello strettamente personale, sia quello che si praticava all'interno dei luoghi di culto, la cui apertura doveva essere autorizzata dai Governatori civili. Erano poi proibite le manifestazioni esterne e qualsiasi attività di proselitismo e propaganda, in esplicito riferimento ai centri d'insegnamento e di ricreazione. Cfr. J. Maldonado, *Los cultos no católicos...*, cit., pp. 417-418.

25. Sui risvolti ideologici e i fondamenti remoti di tale binomio, cfr. l'innovativo studio di A. Botti, *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España (1881-1975)*, Madrid, Alianza, 1992.

26. Anche in questo caso esiste una produzione abbondante. In particolare cfr. J. Pérez Llantada Gutiérrez, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974.

27. Chiarificatrici sono a questo proposito le osservazioni che compaiono in S. Suárez Pertierra, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Vitoria, Eset, 1978.

28. Anche se non va dimenticato che la ultima legge fondamentale fu la Legge sulla Riforma Politica del 1976 che avviò la transizione alla democrazia.

negoziata con la Santa Sede²⁹, del secondo comma dell'art. 6 del FE che da allora in poi risulterà il seguente: «Lo Stato assumerà la protezione della libertà religiosa, che sarà garantita attraverso un'efficace tutela giuridica, che allo stesso tempo salvaguardi la morale e l'ordine pubblico»³⁰. Così, mentre per un lato si continuava a mantenere la confessionalità dello Stato su di un fondamento sociologico, dall'altro si introduceva un diritto fino ad allora inesistente come quello della libertà religiosa³¹. Com'è dato vedere la riforma era minima, la confessionalità continuava ad essere sancita dal primo comma dello stesso art. 6 senza che venisse riformato l'articolo corrispondente della LPMN nel quale si stabiliva una confessionalità dottrinale che escludeva gli altri culti, fatto che in principio era in palese contraddizione con l'insegnamento conciliare giacché in esso la libertà religiosa costituiva la tesi da affermare e la confessionalità soltanto l'ipotesi che in ogni caso doveva rispettare l'antecedente. La riforma spagnola, invece, invertì i termini. Per questo la Legge sulle Libertà religiose del 28 giugno 1967 che veniva a sviluppare il diritto da poco riconosciuto non poté andare più in là nella sua regolamentazione delle direttrici indicate dai principi contenuti nelle Leggi fondamentali. Se il regime franchista voleva essere coerente con la confessionalità che espressamente proclamava e proteggeva, le riforme del 1967 avrebbero dovuto avere una maggiore portata legale. L'accettazione del nuovo binomio confessionalità-libertà religiosa esigeva il superamento di altri, in particolare di quella unità politica-unità religiosa, e ovviamente la modifica del secondo principio della LPMN e di tutti i precetti delle Leggi fondamentali correlati con essi, così come di tutte le norme attuati e impregnate a loro volta dell'identica caratterizzazione.

Certamente la Legge sulla Libertà religiosa significò un nuovo quadro giuridico per le confessioni religiose sconosciuto fino a quel momento, eccezione fatta per la menzionata legge della Repubblica. Però il riferimento alla stessa che si fa in molte occasioni interpretandola come statuto dei culti acattolici o dei non cattolici, non è di poco conto.

29. Sulla necessità dell'accordo con la Santa Sede, cfr. G. Suárez Pertierra, *Libertad religiosa...*, cit., pp. 61-62.

30. Nel Preambolo del FE si presentavano i motivi della riforma in questi termini: «...al fine di adeguare il suo testo alla dichiarazione conciliare sulla libertà religiosa promulgata il 1° dicembre 1965, che esige il riconoscimento esplicito di questo diritto, in consonanza, inoltre con il secondo principio fondamentale del Movimento, secondo cui la Dottrina della Chiesa dovrà ispirare la nostra legislazione».

31. O secondo molti, senza misconoscere il valore del cambiamento intervenuto con la riforma, quello che «eufemisticamente si chiamò libertà religiosa, mentre non era altro che tolleranza religiosa». Così D. Bastara, *El derecho...*, cit., p. 223.

La confessione cattolica non è soggetta alla stessa legge, poiché il suo riconoscimento come religione ufficiale presuppone un limite all'esercizio del diritto civile alla libertà religiosa da parte delle rimanenti confessioni (art. 2, primo comma)³². La dichiarazione conciliare, da parte sua, stabiliva quale limite solo la garanzia del giusto ordine pubblico, mentre la legge spagnola andava più in là nella limitazione, salvo ritenere che la protezione della confessionalità cattolica rientri in pieno nell'ordine pubblico. E qualcosa di simile dovette intendersi quando, dopo le riforme del 1967, i tribunali continuarono ad applicare l'art. 2 della Legge sull'Ordine pubblico, ritenendo che le modifiche legislative introdotte e alle quali ci siamo appena riferiti non potevano applicarsi con carattere retroattivo, nonostante fosse comunemente ammessa la possibilità di estendere retroattivamente una legge penale i cui effetti fossero favorevoli e perché le modifiche non avevano riguardato gli articoli 33 e 36 del FE che pertanto restava in vigore³³. Inoltre, in conformità alle prescrizioni dell'art. 9 della Legge sulla libertà religiosa, la libertà di propaganda dei non cattolici era limitata e per ciò il "proselitismo" continua a funzionare come pozzo di San Patrizio nel quale era possibile collocare le più diverse attività, giacché tra le sue limitazioni si trovava il rispetto per la religione cattolica come religione della nazione³⁴. La confessionalità presupponeva allora una decisa difesa della religione ufficiale dello Stato quale base dell'unità spirituale e politica della Spagna, come veniva interpretata, costituendo pertanto un limite invalicabile per l'esercizio del diritto. Questa difesa, di contro, non avrebbe dovuto costituire un limite all'esercizio del diritto di libertà religiosa, che essendo un diritto fondamentale può considerarsi inglobato nel concetto di ordine pubblico³⁵.

32. L'art. 1, al terzo comma stabiliva inoltre che «l'esercizio del diritto di libertà religiosa, concepito secondo la dottrina cattolica dev'essere compatibile, in ogni caso, con la confessionalità dello Stato spagnolo proclamata dalle sue Leggi fondamentali».

33. Cfr. L. Martín-Retortillo, *Libertad religiosa...*, cit, pp. 75-76, dove sono citate due sentenze del 6 ottobre e del 5 giugno 1968.

34. Recita l'art. 9: «la libertà religiosa protegge il diritto degli individui e delle associazioni confessionali, legalmente riconosciute, poiché non impedisce l'insegnamento, attraverso le parole e gli scritti, della sua fede, all'interno dei limiti stabiliti dall'art. 2 di questa legge. Le pubblicazioni confessionali non cattoliche che si editino nel rispetto della Legge sui Giornali e la Stampa e delle altre disposizioni vigenti, e quelle che si importano legalmente dall'estero, potranno essere diffuse nella misura in cui non violino i limiti menzionati nel precedente paragrafo».

35. La dichiarazione conciliare stabiliva la confessionalità soltanto come ipotesi sulla quale prevaleva la libertà religiosa: «Se, considerate le peculiari circostanze dei popoli, nell'ordinamento giuridico di una società civile viene attribuita ad una determinata comunità religiosa una speciale posizione civile, è necessario che nello stesso tempo a tutti i cittadini e a tutte le comunità religiose venga riconosciuto e sia rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa» (*Dichiarazione sulla libertà religiosa*. *Dignitatis Humanae*, cap. I, 6).

4. La Spagna democratica

Anche se la situazione per le diverse confessioni cambiò, come si è visto, grazie alla nuova legge sulla libertà religiosa, l'uguaglianza e la libertà delle diverse confessioni religiose non divenne realtà fin tanto che, morto il regime con il suo fondatore, non si sarebbe compiuta, almeno formalmente, la transizione e approvato il testo costituzionale del 1978³⁶.

Durante la transizione democratica il re Juan Carlos I rinunciò a un privilegio storico, il privilegio di presentazione, in vigore durante tutta l'epoca franchista in virtù dell'applicazione dell'Accordo del 1941 e del Concordato del 1953, che stabilivano l'intervento del Capo dello Stato nella nomina dei vescovi. Le tensioni accumulate tra la Chiesa cattolica e lo Stato verso la fine della dittatura avevano prodotto, tra le altre cose, la vacanza del titolare in numerose sedi episcopali e nonostante la Santa Sede avesse in più occasioni chiesto al generale Franco la rinuncia al privilegio, questi non acconsentì mai alla richiesta dal momento che esso gli consentiva il controllo sui vertici della gerarchia ecclesiastica. La rinuncia da parte del nuovo monarca diede luogo a un nuovo Accordo nel 1976 tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo in base al quale si stabilivano anche i criteri per procedere nella riforma dei rimanenti aspetti del Concordato del 1953³⁷. Si poté allora cominciare a pensare che le relazioni Chiesa-Stato si stessero incamminando lungo sentieri diversi da quelli battuti in precedenza.

La transizione alla democrazia diede luogo, com'è noto, a una Costituzione fondata sul consenso di tutti i partiti politici che si presenta come superatrice della questione religiosa irrisolta da tutti i testi costituzionali anteriori e che tanti contrasti aveva prodotto tra gli spagnoli a causa della permanenza, con scarse eccezioni, di un sistema intollerante.

36. Nella Legge di Riforma politica del 1976 a cui si è fatto riferimento non si parla esplicitamente del fattore religioso, ma si dichiara che i diritti fondamentali della persona sono inviolabili e vincolano tutti gli organi dello Stato (art. 1,1). Ovviamente fra questi diritti risulta compreso quello della libertà religiosa. Cfr. P. Lucas Verdú, *La octava Ley fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid, Tecnos, 1976, p. 80.

37. Nell'accordo del 28 luglio 1976, denominato *Acuerdo Básico*, la Chiesa rinunciava al privilegio del Foro e lo Stato, da parte sua, al privilegio di presentazione. Nel suo preambolo si può leggere: «La Santa Sede e lo Stato spagnolo; considerato il profondo processo di trasformazione che la società spagnola ha sperimentato in questi ultimi anni anche per ciò che concerne le relazioni tra la comunità politica e le confessioni religiose e tra la Chiesa cattolica e lo Stato [...] giudicano necessario regolare mediante Accordi specifici le materie di interesse comune che nelle nuove circostanze sorte dopo la firma del Concordato del 27 agosto 1953 richiedono una nuova regolamentazione; s'impegnano pertanto a intraprendere di comune accordo lo studio di queste diverse materie al fine di giungere, quanto prima, alla conclusione di accordi che sostituiscano gradualmente le corrispondenti disposizioni del vigente Concordato». Cfr. A. Molina, M.E. Olmos (eds.), *Legislación eclesíastica*, Madrid, Civitas, 1995, p. 73.

Il nuovo modello che si instaurò a partire dal testo costituzionale stabilisce come principi fondamentali in relazione al fattore religioso la libertà e l'uguaglianza religiosa, che comportano lo stabilimento di un sistema aconfessionale³⁸. Orbene, il sistema non si chiude con i principi enunciati, ma aggiunge ad essi l'obbligo alla cooperazione con le confessioni religiose e alla promozione della libertà e uguaglianza religiose³⁹. Ne scaturisce un quadro del tutto inedito: a partire da una posizione di separazione e di neutralità, lo Stato non solo non risulta indifferente di fronte al fenomeno religioso, ma valutandolo positivamente, assume l'obbligo di cooperare con le diverse confessioni religiose al fine di rendere realtà i diritti individuali di libertà e uguaglianza religiosa⁴⁰.

La messa in pratica di tali principi costituzionali era complessa, in particolar modo lo era l'obbligo di cooperazione con le varie confessioni religiose poiché occorreva partire dalla realtà esistente che a sua volta era fortemente condizionata dalla tradizionale emarginazione delle minoranze religiose. C'è di più. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, l'unica confessione che aveva realizzato accordi con lo Stato era la Chiesa cattolica: nel 1979 e come conseguenza dell'Accordo del 1976 — tuttora vigente — vengono firmati quattro accordi con la Santa Sede elaborati prima della Costituzione⁴¹.

38. Può essere utile riprodurre le prescrizioni degli arti 14 e 16 del testo costituzionale. L'art. 14 dispone che «Gli spagnoli sono uguali di fronte alla legge, senza che possa prevalere alcuna discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione o qualunque altra condizione o circostanza personale o sociale». L'art. 16 recita: «1. Si garantisce la libertà ideologica, religiosa e di culto degli individui e delle comunità senza alcuna limitazione, nelle loro manifestazioni, se non quella per il mantenimento dell'ordine pubblico protetto dalla legge. 2. Nessuno potrà essere obbligato a dichiarare la propria ideologia, religione o credenze. 3. Nessuna confessione avrà carattere statale. I pubblici poteri terranno conto delle credenze religiose della società spagnola e manterranno le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni».

39. Quest'ultima, in conseguenza dell'art. 9, secondo comma, del testo costituzionale: «Spetta ai pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e la uguaglianza dell'individuo e dei gruppi dei quali entra a far parte siano reali ed effettive; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficoltosa la sua pienezza e facilitare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale».

40. Per quanto riguarda i nuovi principi del diritto ecclesiastico spagnolo, tra i primi studi, cfr. D. Llamazares, G. Suárez Perterra, *El fenómeno religioso en la nueva Constitución española. Bases de su tratamiento jurídico*, in "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense", 1980, n. 61, pp. 33 ss.; P.J. Viladrich, *Los principios informadores del derecho eclesiástico español*, in AA.W., *Derecho eclesiástico del estado español*, Pamplona, Eunsa, 1983, pp. 230 ss.

41. I quattro Accordi vertevano sulle seguenti materie: problemi giuridici, economici, insegnamento e problemi culturali, assistenza religiosa alle Forze Armate e servizio militare dei chierici e dei religiosi. Cfr. A Molina, M.E. Olmos (eds.), *Legislación eclesiástica*, cit., 76-101.

Le rimanenti confessioni ovviamente non contavano su nessun accordo con lo Stato, fatto che poteva lasciar supporre una violazione dei principi e dei diritti costituzionali. Questa possibilità — se non vero e proprio obbligo — di stipulare patti con lo Stato dentro il nuovo quadro costituzionale di cooperazione che era reclamata da alcune confessioni venne stabilita tempestivamente con la Legge Organica sulla Libertà Religiosa del 5 luglio 1980⁴².

La LOLR riempì di contenuto la menzionata possibilità prescrivendo che «lo Stato tenendo conto delle credenze religiose esistenti nella società spagnola, stabilirà all'uopo Accordi o Convenzioni di cooperazione con le Chiese, Confessioni e Comunità religiose iscritte che per il loro numero e ambito di credenti abbiano raggiunto un notorio radicamento in Spagna» (art. 7, primo comma). Era quindi necessario che si trattasse di Chiese, Confessioni o Comunità religiose che avessero personalità giuridica, che fossero iscritte nel corrispondente registro pubblico del Ministero di Giustizia⁴³, a cui fosse riconosciuto il notorio radicamento e che i patti fossero convertiti in legge dalle *Cortes generales*.

L'iter per la realizzazione degli accordi era subordinato al riconoscimento di vari requisiti, dei quali all'inizio il più ambiguo e conflittuale risultò essere quello del "notorio radicamento", dal momento che gli altri contavano su di una maggiore determinatezza legale⁴⁴. Il procedimento era completamente nuovo, poiché non era quello seguito per giungere agli accordi con la Chiesa cattolica: dal momento che, come si è visto, questi si erano conclusi prima della ratifica della Costituzione (anche se approvati successivamente) e in essi era impossibile — per le stesse ragioni — seguire le prescrizioni della LOLR dal momento che questa venne approvata l'anno successivo. Inoltre la cooperazione prevista dalla Costituzione (art. 16, terzo comma) con tutte le confessioni religiose può rivestire la forma di accordi, però questi non possono realizzarsi con tutte le confessioni, ma solo con quelle che, oltre a possedere i requisiti richiesti, abbiano un riconosciuto radi-

42. *Ivi*, pp. 141-145. D'ora in avanti, LOLR. Per un'analisi di questa legge e sull'influenza sulla stessa di quella del 1967, cfr. I.C. Ibán, *Dos regulaciones de la libertad religiosa en España*, in A.C. Álvarez Cortina et al., *Tratado de derecho eclesiástico*, Pamplona, Eunsa, 1994, pp. 379-427.

43. A tale proposito la normativa era la seguente: Real Decreto 142/1981 del 9 gennaio sull'organizzazione e funzionamento del Registro delle Entità Religiose; Disposizione del 13 dicembre 1982 in base al quale si delegavano determinate attribuzioni del Ministero di Giustizia al Direttore generale degli Affari religiosi; Disposizione dell'11 maggio 1984 sulla pubblicità del Registro delle Entità religiose.

44. Anche il tema dei soggetti, inizialmente meno problematico, dovette concretarsi come vedremo. Per ciò che concerne la personalità giuridica delle entità religiose, cfr. J. Camarasa, *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

camento⁴⁵. Era dunque necessario chiarire preliminarmente il concetto di “notorio radicamento”, poiché esso costituiva la *condicio sine qua non* dei futuri accordi.

Secondo quanto previsto nell’art. 8 della LOLR, il 19 luglio 1981 si costituiva la Commissione Consultiva sulla Libertà Religiosa (CALR) alla quale spettava il compito di informazione, studio e proposta su tutte le questioni inerenti lo sviluppo della legge, e in particolare quello di preparare e redigere il testo degli Accordi o Convenzioni di cooperazione. Successivamente, nel 1983, si ampliarono tanto la organizzazione come le competenze della citata Commissione⁴⁶. Nel frattempo, dalla metà del 1982, la CALR aveva iniziato lo studio degli accordi, a partire dal problema di dare concretezza alla formula del “notorio radicamento”⁴⁷. Inizialmente e sulla base della indefinitezza e ambiguità del termine, essa aveva prospettato diverse possibilità: che si potessero celebrare Accordi con tutte le confessioni con le quali lo si ritenesse opportuno, dal momento che per essere “notorio” il radicamento non aveva bisogno di una definizione o di un accreditamento previo, oppure che fosse necessario stabilire con precise caratteristiche il “notorio radicamento”.

45. Sull’argomento, cfr. J. Leguina Villa, *Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo*, in “Revista española de Derecho Administrativo”, 1984, n. 44, pp. 683-688; A. Motilla, *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Barcelona, 1985, pp. 313 ss.; M. Villa, *Reflexiones en torno al concepto de notorio arraigo en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad religiosa*, in “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 1984, pp. 313 ss.; A. Fernández Coronado, *Los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) y la Federación de Comunidades Israelíticas (FCI). Consideraciones sobre los textos definitivos* in “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 1991, pp. 541-577; D. Llamazares, *Acuerdos del Estado con las confesiones religiosas (FEREDE y FCI)*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991; J. Souto, *Gli accordi dello Stato spagnolo con le minoranze confessionali tradizionali*, in “Il Diritto Ecclesiastico”, 1992, pp. 532-547; J. Martínez Torrón, *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada, Gomares, 1994, pp. 88 ss.; M.E. Olmos, *Los Acuerdos con FEREDE, FCI y CIE*, in AA.W., *Acuerdos del Estado español con judíos, musulmanes y protestantes*, Salamanca, 1944, pp. 95-115; A. Fernández Coronado, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (Los pactos con las confesiones. Leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 36-38.

46. Cfr. Real Decreto n. 1890 del 19 giugno 1981 sulla costituzione della Commissione Consultiva sulla Libertà Religiosa e ordinanza del 31 ottobre 1983 sull’organizzazione e le competenze della Commissione Consultiva sulla Libertà Religiosa. All’art. 3 di quest’ultima si stabilivano le competenze della *Pleno*, tra le quali meritano di essere ricordate le seguenti: «3.3 Intervenire precettivamente nella preparazione ed emettere disposizioni sugli accordi o convenzioni di cooperazione ai quali si riferisce l’art. 7 della Legge Organica sulla Libertà Religiosa, così come, informare all’evenienza circa gli accordi tra le confessioni religiose i vari organi dell’Amministrazione». C’è da tener presente che è anche di sua competenza «lo studio e la relazione sulle richieste di iscrizione e di cancellazione nel Registro delle Entità Religiose, quando detta relazione sia sollecitata dal Ministro di Giustizia» (3.2)

47. Per la datazione dell’inizio dei lavori della CALR, cfr. A. Fernández-Coronado, *Estado y confesiones religiosas...*, cit, meritorio lavoro che fornisce un’ampia informazione, essendo l’autrice membro di tale commissione.

Respinta la prima ipotesi, si stabilirono alcuni criteri interpretativi che, senza carattere esaustivo, dovevano servire allo scopo. Furono individuati i seguenti: sufficiente numero di membri, riferito alla Federazione o altro organismo di raggruppamento delle diverse Chiese o denominazioni appartenenti alla Confessione che lo sollecitava; adeguata organizzazione giuridica che fosse vincolante per tutte le entità raggruppate nella stessa; radicamento storico sul territorio spagnolo, sia legale che di natura clandestina; importanza delle attività sociali, assistenziali e culturali; ambito della confessione: estensione territoriale, numero delle sue chiese locali, luoghi di culto; istituzionalizzazione dei ministri del culto: il loro numero doveva essere proporzionale a quello dei membri della confessione, dovevano essere in possesso di certificati di studio conseguiti in centri idonei e dovevano garantire la continuità dell'esercizio del ministero. Requisiti tutti che si sarebbero completati e concretizzati nel tempo attraverso lo studio delle domande finalizzate al riconoscimento del "notorio radicamento" da parte delle varie confessioni religiose, che però si rinunciò a fissare in norma giuridico-amministrativa⁴⁸.

In seguito si cercò di verificare se una confessione religiosa possedesse sufficiente rilevanza sociale per accedere a questa particolare via di cooperazione prevista dalla legislazione. Il "notorio radicamento" si sostanziò in alcune caratteristiche oggettive che sottrassero il suo riconoscimento alla discrezionalità dei pubblici poteri fondata su ragioni di opportunità politica⁴⁹. E ad ogni modo non si deve dimenticare che la confessione che indiscutibilmente godeva del maggior "notorio radicamento" in Spagna, era la Chiesa cattolica e che qualunque comparazione con essa favoriva l'indurimento della nozione di notorio radicamento⁵⁰.

48. In seguito la CALR andò sfumando il concetto di notorio radicamento partendo dal fatto che si trattava di un concetto impreciso e indeterminato e che, di conseguenza, era necessaria la sua applicazione caso per caso. Cfr. A. Fernández-Coronado, *Estado y confesiones religiosas...*, cit, pp. 36-39, 45-46.

49. Cfr. J. Martínez-Torrón, *Separatismo y cooperación...*, cit., p. 91. In tal senso, la disposizione del 31 gennaio 1991, che il Consiglio di Stato trasmette al Ministero di Giustizia sui progetti di accordo precedenti a quelli definitivi, insiste sulla necessità che il requisito si valuti «in base a dati concreti» dal momento che «il criterio che si adotti costituirà un precedente che potrà vincolare per il futuro la portata dei concetti indeterminati sul radicamento che contiene la Legge Organica 7/1980».

50. In termini un po' più duri si pronuncia J. Mantecón, *Los acuerdos del Estado Español con las confesiones acatólicas*, Jaén, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 1995, p. 21. Se ci si concentra, per esempio, sul numero dei fedeli — dato rilevante perché rinvia al radicamento sociale, anche se non il solo, per determinare il "riconosciuto radicamento" — e anche se le cifre non sempre coincidono nelle diverse fonti, la PCI calcola il numero dei fedeli ebrei in Spagna in circa 15.000; gli evangelici sarebbero fra i 65.000 e i 300.000; e quello dei musulmani oscilla tra i 150.000 e i 250.000. Cfr. J. Bonet e M. Vento, *El islamismo*, cit, pp. 73-74; J. Mantecón, *Los acuerdos*, cit., p. 18; J. Martínez-Torrón, *Separatismo y cooperación...*, cit, p. 80.

In realtà l'opzione politica e il principio plasmato nel testo costituzionale era quello della cooperazione, che assieme a quello dell'uguaglianza richiedevano un'interpretazione oggettiva sì, però la più aperta possibile del "notorio radicamento". D'altra parte, l'autorità amministrativa competente a determinare se le confessioni possedessero tanto il requisito legale del "notorio radicamento" quanto i restanti stabiliti dalla legge, venne individuata nel Ministro di Giustizia, anche se per l'inizio delle trattative si richiedeva il parere del governo.

Oltre alla precedente, si pose una seconda questione: tra chi si stabiliva il patto? La risposta all'inizio parve semplice: secondo il testo costituzionale e la LOLR, tra lo Stato e le Chiese, Confessioni o Comunità religiose iscritte, fu la risposta. C'era però bisogno di un'ulteriore precisazione. Il problema che non era sorto nel momento di stipulare gli Accordi con la Chiesa cattolica, dal momento che in questo caso era chiaro chi fossero i soggetti contraenti, entrambi dotati di personalità giuridica internazionale e quindi nella condizione di concludere un accordo di carattere internazionale⁵¹, si poneva in vista dei nuovi accordi con Chiese, Confessioni o Comunità che oltre ad essere disperse non possedevano un unico né comune rappresentante. La difficoltà non insorgeva a causa della triplice definizione, dal momento che la dottrina interpretò, seguendo lo spirito della legge, chiese, confessioni e comunità come tutte riconducibili nella generalità di confessione religiosa⁵². E sebbene gli accordi in vigore siano relativi a chiese, confessioni e comunità, il fatto certo è che, come si vedrà più avanti, essi vennero firmati con federazioni delle stesse⁵³.

Le tre confessioni che inizialmente aspiravano al patto erano le Comunità israelitiche, la Chiesa Evangelica, e la Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno. La CALR ritenne necessario, studiando le proposte, che le confessioni aspiranti al patto si costituissero in federazioni o altro tipo di organismo analogo, che sarebbero state, in rappresentanza del complesso confessionale,

51. Sulla natura di trattato internazionale dei concordati, cfr. la sentenza del Tribunale Costituzionale (STC) 66/1982, del 12 novembre; e le sentenze del Tribunale Supremo (STS) del 12 dicembre 1980 e del 2 dicembre 1981.

52. In questo senso lo intese, infatti, la Direzione Generale sugli Affari Religiosi, che nella risoluzione del 22 aprile 1985, affermò tra l'altro: «i termini Chiesa, Confessione e Comunità religiosa sono sinonimi, e la loro enunciazione cerca solo di rispettare le diverse denominazioni che si utilizzano generalmente come le più in uso nella fenomenologia religiosa universale».

53. La LOLR fa riferimento alle stesse nel suo art. 5 quando stabilisce che «Le Chiese, Confessioni e Comunità religiose e le loro *Federazioni* godranno di personalità giuridica una volta iscritte nel corrispondente Registro pubblico, che è creato a tal fine dal Ministero di Giustizia».

le detentrici del “notorio radicamento” e le uniche interlocutrici valide per lo Stato nei negoziati sui patti di cooperazione⁵⁴.

In momenti diversi si costituirono: La FEREDE (Federazione delle entità religiose evangeliche in Spagna), nella quale si integrarono una serie di Chiese e Comunità di natura evangelico-protestante; la FCI (Federazione della comunità israelitiche), della quale facevano parte le diverse comunità locali ebraiche; e la CIE (Commissione islamica spagnola) a sua volta composta di due federazioni, la FEERI (Federazione spagnola di entità religiose islamiche) e la UCIE (Unione delle comunità islamiche spagnole), a ciascuna delle quali aderirono diverse Comunità mussulmane, permanendo la possibilità di una diretta integrazione nella CIE, senza che fosse necessaria l’adesione previa a una delle due federazioni⁵⁵.

I negoziati con la FEREDE e la FCI iniziarono formalmente, una volta ottenuto il “riconosciuto radicamento” e dopo vari rapporti informativi e riforme degli statuti pertinenti per rendere possibile le trattative, il 14 luglio 1987, — sebbene con la FCI fossero iniziati ufficiosamente prima — e andarono avanti fino al giugno del 1991, anche se un’ultima riunione delle commissioni bilaterali si tenne ancora nel marzo del 1992. Tale dilatazione del processo fece sì, forse anche per la volontà politica di siglare contemporaneamente tutti gli accordi, che la CIE, che non si era costituita fino al 18 febbraio 1992 poiché i negoziati erano iniziati con la UCIE e la FEERI nell’ottobre dell’anno precedente, potesse giungere a concludere gli accordi assieme alle altre due federazioni. Infatti così avvenne, e firmati i preaccordi, il 10 aprile 1992 il Consiglio dei ministri approva gli accordi e abilita il Ministro di Giustizia alla firma. Questa ebbe luogo con i presidenti della FEREDE, della FCI e la CIE il giorno 28 dello stesso mese e il 5 giugno il Consiglio dei Ministri decise l’invio degli accordi alle Camere per la loro approvazione, così come prescrive la LOLR.

Il procedimento da seguire per l’approvazione degli accordi non era stato fissato anteriormente, sarebbe perciò stato possibile, almeno all’inizio, seguire la procedura ordinaria che prevedeva il dibattito e l’ammissibilità di emendamenti, tanto di carattere generale quanto sui singoli articoli. Però si optò per il procedimento di approvazione diretta e la lettura unica⁵⁶.

54. Cfr. A. Fernández-Coronado, *Estado y confesiones religiosas...*, cit., p. 47, così come gli altri lavori su questo tema pubblicati dalla stessa.

55. Per l’elenco delle chiese che aderiscono a ciascuna di esse, cfr. J. Mantecón, *Los acuerdos*, cit., pp. 163-178.

56. Non è forse superfluo ricordare che per ammettere un progetto di legge al procedimento della lettura unica è necessario l’accordo del *Pleno* della Camera, su proposta della *Mesa* e ascoltata la Giunta dei portavoce.

Gli accordi, in forma di Allegato a ciascun disegno di legge, che consta di un preambolo e un articolo unico in virtù del quale le relazioni di cooperazione con la confessione corrispondente «saranno rette secondo quanto stabilito nell'Accordo di cooperazione che si include come allegato alla presente Legge», vennero approvati dalla Camera dei deputati il 17 settembre e dal Senato il 14 ottobre⁵⁷. Le leggi vennero poi promulgate il 10 novembre, pubblicate il 12 dello stesso mese ed entrarono in vigore, secondo la regola generale e quanto stabilito nella disposizione finale della seconda, il giorno seguente la pubblicazione.

A partire da questo momento muta il panorama delle confessioni religiose e si amplia il quadro giuridico. Oltre al testo costituzionale, esistono: una norma di applicazione comune a tutte le confessioni che riconosce e garantisce il diritto alla libertà religiosa tanto in relazione ai singoli individui che alle comunità, rappresentata dalla più volte menzionata LOLR; una normativa concordata con la Chiesa cattolica con l'accordo del 1976 e i quattro successivi del 1979; e una legislazione negoziata con evangelici, ebrei e mussulmani attraverso le leggi del 24, 25 e 26 novembre 1992.

Con tale innovazione si dà risposta ad alcuni interrogativi e se ne pongono forse degli altri. Dottrinalmente si può continuare a mantenere la preferenza per il diritto comune come strumento più adeguato per la regolamentazione in materia religiosa, o per una legislazione unilaterale dello Stato, particolarmente in un paese in cui questo strumento giuridico esiste indipendentemente dal fatto che possa essere migliorato e sviluppato⁵⁸. Però la realtà giuridica è condizionata dalla normativa esistente ed è pertanto ad essa ed alla sua applicazione che bisognerà prestare attenzione per sapere se essa è in grado di essere in sintonia con le peculiarità proprie della problematica religiosa individuale e comunitaria. Il tempo servirà a sedimentare le posizioni e proporre le eventuali modifiche, però non si può dimenticare il ruolo che la Chiesa cattolica e il modo di intendere ed esplicitare le sue relazioni con lo Stato hanno giocato durante tutto il processo di trasformazione. Il passaggio dalla confessionalità alla non confessionalità spagnola è avvenuto, com'è noto, in modo consensuale e con un esplicito riferimento alla Chiesa cattolica nel testo costituzionale (art. 16, terzo comma: «I pubblici poteri terranno conto delle credenze religiose presenti nella società spagnola e manterranno

57. Alla Camera dei deputati i risultati furono i seguenti: 267 voti favorevoli per raccordo con gli ebrei; 266 a favore e un astenuto per l'accordo con gli evangelici e dei 269 voti espressi sull'accordo con i mussulmani, 265 furono a favore, uno contrario e tre astenuti. In Senato non si giunse alla votazione perché i tre accordi furono approvati all'unanimità dai senatori presenti per acclamazione. Cfr. "Boletín Oficial de las Cortes Generale, Congreso de los Diputados", 17 settembre 1992, pp. 10274 ss; e "Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado", 14 ottobre 1992, pp. 7090 ss.

58. La scelta del diritto comune si può vedere sviluppata in F. Onida, *L'alternativa del diritto comune*, in "Il Diritto ecclesiastico", 1993, pp. 895-907.

le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni»⁵⁹); gli accordi siglati nel 1979 erano stati raggiunti in precedenza; la possibile e più che probabile lesione del principio di eguaglianza religiosa (art. 14) reclamava o la modifica delle relazioni con la Chiesa cattolica — tema, come si comprenderà, difficile, anche se è certo che l'interpretazione degli accordi è stato restrittiva — o un uguale trattamento nel rispetto della diversità di ciascuna confessione.

La scelta compiuta fu quest'ultima, ma le perplessità sull'effettiva eguaglianza restano: basterebbe far riferimento alla limitazione che comporta il requisito del “notorio radicamento” o alle differenze di contenuto tra gli accordi con gli evangelici, gli ebrei, i mussulmani e quelli con la Chiesa cattolica; così come alla necessità ed efficacia stessa dei recenti accordi, soprattutto in considerazione del loro contenuto, abbastanza generico e tale da rinviare ad ulteriori accordi⁶⁰, ad esempio in materia di conservazione del patrimonio culturale.

59. Per il dibattito parlamentare su quest'articolo, cfr. J.J. Amorós, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 120 ss.

60. Dopo lunghi negoziati il contenuto dei tre accordi stipulati è molto simile, fatto che ha suscitato l'interrogativo circa la necessità di un diverso trattamento pur nell'eguaglianza. In essi, dopo una Esposizione di Motivi nella quale si dà conto del cambiamento intervenuto nel quadro legislativo dopo la Costituzione del 1978, i temi affrontati sono: i soggetti degli accordi, i luoghi del culto, cimiteri e archivi, i ministri del culto, il matrimonio religioso e sui effetti civili, assistenza religiosa, insegnamento religioso, questioni relative al finanziamento e al regime fiscale, riposo settimanale e, all'uomo, specifiche festività durante l'anno. Gli accordi con gli ebrei e i mussulmani contengono anche voci relative al patrimonio storico-artistico e ai prodotti alimentari.