

GLI ACCORDI SPAGNOLI DI COOPERAZIONE E L'ESPERIENZA ITALIANA

1-.Con tre leggi –del 10 novembre 1992, nn. 24, 25 e 26¹– le Corti Generali spagnole hanno approvato i progetti di legge presentati dal governo il 27 giugno 1992² –in ottemperanza alla disposizione di cui all'art. 7.1 della legge organica sulla libertà religiosa del 5 luglio 1980³– con la Federazione delle comunità religiose evangeliche spagnole, con quella delle comunità israelitiche e con la Commissione islamica, cioè con due de le religioni che, unitamente a quella cattolica, hanno caratterizzato la storia spagnola⁴.

L'iniziativa legislativa, anche perché in buona parte prevista e dovuta, non dovrebbe destare particolari sorprese ed appare –se è possibile fin d'ora anticipare un giudizio– per ogni verso positiva e certamente nuova nel tradizionale panorama legislativo ecclesiastico spagnolo ma, proprio per questo, causa di non pochi problemi sul piano giuridico che è necessario individuare, anche alla luce di analoghe recenti esperienze che in Italia hanno portato alla sottoscrizione di sei intese tra lo Stato, la Tavola valdese, la Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, le «Assemblee di Dio in Italia», le Comunità israelitiche italiane, l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia, in attuazione dell'impegno cui all'art. 8 com. 3 Cost.⁵.

1 Cfr. BOE n.272, Jueves 12 noviembre 1992, pp. 38209-38217, I.*Disposiciones generales, Jefetura del Estado*, 24853, 24854, 24855.

2 Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los diputados*, IV legislatura, Serie A: *proyectos de ley*, 27 de junio de 1992, nn. 90-1, 91-1, 92-1.

3 Cfr. Ley Organica de libertad religiosa (5 de julio de 1980); Real Decreto sobre organización y funcionamiento del registro de entidades religiosas (9 de enero de 1981); Real Decreto sobre constitución de la Comisión asesora de libertad religiosa en el Ministerio de justicia (19 de junio de 1981), in *Legislación eclesiástica*, edición preparada por Antonio Reina Bernaldez, Madrid, 1984, pp. 131 ss., 136 ss., 139 ss.

4 Cfr. per i presupposti storici M. Tedeschi, *Polémica y convivencia de las tres religiones*, Madrid, 1992, e l'edizione italiana ID., *Tre religioni a confronto. Cristiani, ebrei e mussulmani nel basso medioevo spagnolo*, Torino, 1992, con ampi riferimenti bibliografici.

5 Cfr. L. 11 agosto 1984, n. 449, Norme per la regolazione dei presupposti tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese; L. 22 novembre 1988, 517, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia; L. 22 novembre 1988, n. 516, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; L.8 marzo 1989, n.101, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, in *Raccolta di fonti normative di diritto ecclesiastico*, a cura di Giovanni Barberini, seconda edizione riveduta e ampliata, Torino, 1991, pp. 69 ss., 92 ss., 78 ss., 104 s., e in *Codice di diritto ecclesiastico*, a cura di

Questa casuale coincidenza –la Costituzione italiana risale al 1948 e per quasi quarant'anni l'art. 8 com. 3 è rimasto inattuato⁶, mentre quella spagnola è del 1978– non consente alcuna particolare comparazione tra i due gruppi di accordi, anche se è certo che i problemi che sorgono hanno notevoli analogie e che l'esperienza italiana può costituire un precedente degno di considerazione per quella spagnola, ancorché non sempre positiva.

Prima di procedere in tale direzione è bene analizzare brevemente i tre accordi spagnoli, molto simili fra di loro al punto da precostituire un accordo tipo al quale i successivi non potranno che uniformarsi⁷. Se ciò sia positivo e quali conseguenze comporta lo si giudicherà in prosieguo.

2.–Un rilievo sicuramente positivo è dato dalla chiarezza e dalla brevità delle tre leggi. Dopo il necessario riferimento all'art. 7.1 della legge organica sulla libertà religiosa del 5 luglio 1980, si premettono, molto opportunamente, i motivi che hanno portato agli accordi, e cioè il mutamento del regime costituzionale del 1978 che ha consacrato i principi fondamentali di eguaglianza e di libertà religiosa, nel rispetto dei diritti dei cittadini e delle confessioni iscritte nel registro delle entità religiose con le quali lo Stato si impegna a intrattenere relazioni tramite, per l'appunto, accordi e atti di cooperazione.

L'art. 16.1 della Costituzione spagnola del 27 dicembre 1978, infatti, garantisce la libertà ideologica, religiosa e di culto degli individui e delle comunità, senz'altra limitazione che quella dell'ordine pubblico, escludendo che possa stabilirsi una religione di Stato ed instaurando un principio di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni (art. 16.3), necessario presupposto questo dell'art. 7 della legge organica sulla libertà religiosa. L'art. 1 di tale legge conferma, infatti, il principio di non discriminazione tra le diverse religioni e l'acofessionalità dello Stato; l'art. 5 stabilisce che le confessioni debbono essere iscritte in un apposito registro pubblico, con la conseguenza che sarà loro attribuita la personalità giuridica e la piena autonomia (art. 6), impegni poi articolati nei decreti reali del gennaio e del giugno 1981 sul funzionamento del registro delle comunità religiose e sulla Commissione consultiva della libertà religiosa istituita presso il Ministero di giustizia⁸.

Nel sottoscrivere tali accordi è quindi richiesto un primo requisito, e cioè che la confessione sia riconosciuta e iscritta nell'apposito registro. Ciò

Raffaele Botta, Milano, 1990, pp. 379 ss., 402 ss., 389 ss., 412 ss. Le ultime due intese, ancora non tradotte in legge, sono del 29 marzo 1993 e del 20 aprile 1993; cfr. *Codice del diritto ecclesiastico*, a cura di S. Berlingò - G. Casuscelli, Milano, 1993, pp. 601 ss. a 611 ss.

6 Cfr. M. Tedeschi, *Stato e confessioni acattoliche. Contributo all'analisi dell'art. 8 della Costituzione*, in *Il Tommaso Natale*, 1977, fasc. dedicato agli *Scritti in memoria di Girolamo Bellavista*, vol. I, p. 425 ss., e in *Saggi di diritto ecclesiastico*, Torino, 1987, p. 105 ss.

7 Nella *Raccolta di fonti normative di diritto ecclesiastico*, cit., il Barberini traccia addirittura, per le intese italiane, una tavola sinottica, evidenziando tutti i punti comuni (*ivi*, pp. 122-123), operazione che sarebbe particolarmente agevole per quella spagnola.

8 Cfr. sopra nota n. 3.

costituisce un sicuro mezzo per distinguere le confessioni da altri gruppi religiosi, come le c.d. nuove religioni che hanno sollevato notevoli problemi ovunque. Se in Italia si fosse ben determinato il concetto di confessione religiosa e se esistesse un registro ufficiale analogo a quello spagnolo, molti degli attuali problemi che quell'ordinamento si trova a dover affrontare, non avrebbero ragion d'essere. La richiesta di un numero indeterminato di intese poi finirebbe con lo snaturare l'istituto, con l'aggravante che non esiste una legge sui culti del tipo di quella spagnola sulla libertà religiosa, e che la legge sui culti ammessi del 24 giugno 1929 n. 1159, denunziata nei preamboli delle quattro intese, è tuttora in vigore per tutte quelle confessioni che non hanno sottoscritto intese.

Abbiamo più volte rilevato la carenza della dottrina giuridica italiana –per questo aspetto meno avanzata di quella sociologica– nel determinare il concetto di confessione religiosa, non più ammissibile nel momento in cui lo Stato aconfessionale si volge verso un pluralismo religioso e una contrattazione bilaterale⁹. La determinazione nel concetto di confessione religiosa è quanto mai necessaria. Per tal verso il rischio di una proliferazione di intese è minore in Spagna, ove ci si avvale di una legislazione più moderna ed articolata di quella italiana e che questa dovrebbe considerarsi con particolare attenzione, sia per quel che riguarda il disegno di legge sulla libertà religiosa e sull'abrogazione della legislazione sui culti ammessi, presentato in Parlamento ma non ancora discusso, che per la sottoscrizione di ulteriori intese¹⁰.

Con riferimento alla Federazione delle chiese evangeliche spagnole, come può trarsi dalle motivazioni preliminari, i problemi sul tappeto erano sostanzialmente sei: –lo *status* dei ministri del culto evangelico;– la protezione giuridica dei luoghi di culto; –l'attribuzione degli effetti civili nel matrimonio evangelico– l'assistenza religiosa in centri o pubbliche istituzioni; –l'insegnamento della religione evangelica;– e i benefici fiscali applicabili a determinati beni ed attività delle Chiese evangeliche. A questi per le comunità israelitiche e mussulmane se ne aggiungevano altri due: –la commemorazione delle festività religiose ebraiche e mussulmane;– e la collaborazione dello Stato nella conservazione e patrocinio del patrimonio storico e artistico di origine ebraica e islamica.

9 Cfr. M. Tedeschi, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in *Studium*, 1986, fasc. 3, p. 393 ss., e in *Saggi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 281 ss., ID., *I nuovi monumenti religiosi in Italia. Problemi giuridici*, in *Nomos*, 1988, 3, p. 1 ss., e nel vol. *Vecchi e nuovi saggi di diritto ecclesiastico*, Milano, 1990, p. 89 ss., Id., *Gruppi sociali, confessioni e libertà religiosa*, in *Riv. dir. fam.* 1992, p. 272 ss.; L. Barbieri, *Sul concetto di confessione religiosa*, Napoli, 1991.

10 Cfr. G. Long, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, 1991, p. 255 ss.; N. Colaianni, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, p. 234 ss.

Dopo aver riscontrato nell'art.1 di ciascun accordo se le Federazioni o Comunità avevano presentato la certificazione dei fini religiosi ed erano iscritte nell'apposito registro, si stabilisce il regime giuridico dei luoghi di culto che godono –entro i limiti stabiliti dalla legge– dei privilegi dell'inviolabilità e dell'inespropriabilità per cui, se da demolire, dovranno preliminarmente perdere il loro carattere religioso (art. 2). Equiparati ai luoghi di culto sono i cimiteri ebraici e musulmani (art. 2.5 1.n.25 e art. 2.6 1.n.26).

Gli art. 3.1, riguardanti i ministri di culto e i rappresentanti delle comunità islamiche, stabiliscono che essi debbono dedicarsi stabilmente alle funzioni di culto o all'assistenza religiosa purchè certifichino le loro attività. E' comunque assicurato il segreto per tutto ciò di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni (art. 3.2). A tal proposito gli art. 6 specificano che debbano considerarsi funzioni di culto o di assistenza religiosa quelle indirizzate direttamente all'esercizio del culto, all'amministrazione dei sacramenti, alla cura delle anime, alla predicazione e al magistero religioso. Per gli israeliti rientrano tra tali funzioni anche quanto riguarda la formazione dei rabbini e l'insegnamento della religione ebraica e per i musulmani della tradizione islamica tratta dal Corano o dalla Sunna. Norme particolari (art. 4 e 5) riguardano il servizio militare e la sicurezza sociale per la quale la condizione dei ministri di culto viene assimilata a quella degli altri lavoratori.

Negli art. 7 si riconoscono gli effetti civili dei matrimoni evangelici, ebraici e musulmani, sempre che se ne dia comunicazione all'ufficiale dello stato civile il quale spedisce, in duplice copia, la certificazione attestante la capacità matrimoniale dei contraenti che questi presenteranno al ministro di culto incaricato della celebrazione del matrimonio. Ai fini della trascrizione, dovranno trascorrere sei mesi dalla spedizione della certificazione e, in ogni modo, per tutti questi tipi di matrimonio, questa potrà ottenersi in qualsiasi tempo. Due sono i testimoni richiesti per il matrimonio evangelico ed ebraico.

Gli art. 8 riconoscono ai militari delle tre confessioni il diritto a partecipare alle attività religiose dei propri culti e all'assistenza religiosa dispensata dai propri ministri. Questa assistenza sarà garantita anche all'interno delle carceri e degli ospedali e in altri pubblici settori, nel pieno rispetto della libertà religiosa e senza limiti per i ministri di culto, e comunque a carico –aspetto questo particolarmente importante– delle rispettive comunità (art. 9).

L'istruzione religiosa è riguardata dagli art.10, debitamente rapportati all'art. 27.3 della Costituzione e alle leggi organiche sul diritto all'educazione e sul sistema educativo. Gli articoli concernono: il diritto a ricevere tali istruzioni nei centri di insegnamento pubblici o privati; i professori destinati

ad impartirla; i contenuti dell'insegnamento a i relativi programmi; i corsi da organizzare nei centri universitari pubblici e in quelli stessi delle confessioni.

Le collette pubbliche e le offerte non saranno soggette ad alcun tributo e così le pubblicazioni e istruzioni di carattere religioso destinate ai fedeli e le attività di insegnamento nei seminari e nei centri delle scuole (art. 11.1 e 11.2). Le chiese e comunità delle confessioni saranno esentate: dall'imposta sui beni immobili –sia per i luoghi di culto, che per i locali annessi alle chiese e per i seminari–; dall'imposta sulle società e da quella sui trasferimenti patrimoniali e gli atti giuridici documentati (art. 11.3). In ogni modo, si estenderanno loro tutti i benefici fiscali che lo Stato spagnolo prevede per gli enti senza fine di lucro o di beneficenza (art. 11.4 e 11.5). Per le donazioni il trattamento tributario sarà quello della normativa sulla rendita delle persone fisiche (art. 11.6). Norme queste estremamente precise e determinate che non lasciano alcuna possibilità di equivoci né il senso restrittivo né estensivo.

Gli art. 12 riguardano le festività di ciascuna confessione –debitamente indicate– e il giorno di riposo garantito agli adepti, in conformità all'art. 37.1 e 2 dello Statuto dei lavoratori, fermo restando che le ore di lavoro perdute saranno recuperate. Gli alunni, in tali giorni, saranno dispensati sia dalle lezioni che dagli esami, sempre che lo richiedano, e così per gli esami e le prove di concorso nella pubblica amministrazione che saranno tenuti in altri giorni quando non vi sia motivo che lo impedisca. Disposizioni queste pienamente conformi al diritto di libertà religiosa alle quali dovrebbe uniformarsi l'ordinamento italiano se vuole garantire una pari condizione a tutte le confessioni.

Negli accordi riguardanti gli israeliti e i musulmani, infine, altri due articoli concernono la conservazione e il patrocinio del rilevante patrimonio artistico e culturale delle due confessioni, che dovrà essere catalogato e inventariato così come avviene per i patronati, le fondazioni e altre istituzioni culturali (art. 13); e la proprietà industriale di alcuni prodotti tipici alimentari o di cosmesi, che saranno così protetti e garantiti (art. 14).

3–.Come può ben constatarsi, i tre accordi sono talmente simili da consentirne una lettura congiunta. Se ciò garantisce di per sé l'uniformità di trattamento tra le confessioni, è anche vero che vanifica in buona misura la contrattazione bilaterale con i singoli gruppi religiosi perché, per conseguire ciò, potrebbe essere sufficiente una legge unilaterale dello Stato, valida per tutte le confessioni, che stabilisca gli stessi principi contenuti in questi accordi. Ripetere analoghe disposizioni in più protocolli, infatti, crea tanti diritti singolari quante sono le confessioni, rende frammentaria la legislazione ecclesiastica e può non garantire la necessaria uniformità. Questi pericoli, che

sono tipici di tutta la legislazione bilaterale, vengono bilanciati dal fatto che così le confessioni hanno una maggiore possibilità di evidenziare i loro problemi e di far sentire la propria voce, anche se a questo potrebbe avviarsi con preventive consultazioni rese più agevoli dal fatto che in Spagna sono considerate confessioni solo quelle iscritte nel particolare registro. Per rendere uniforme la loro condizione dovrebbero, infatti, sottoscrivere tanti accordi quante sono le confessioni, e ciò non è facile da prevedersi. Diversamente si rischia, come in Italia –anche se per motivi diversi poiché lì dipende dal fatto che il concetto di confessione religiosa non è ben determinato–, di interrompere il ricorso agli accordi, nonostante il fatto che essi siano previsti –anche in questo la differenza dalla situazione italiana– dall'art. 7 della legge organica sulla libertà religiosa.

Se tutto ciò costituisce un indubbio pericolo, è anche vero che quanto fino ad ora è stato posto in essere deve essere positivamente valutato. Tra gli accordi, i progetti e le successive leggi, infatti, non è dato riscontrare alcuna variazione, anche se il Parlamento avrebbe potuto apporre emendamenti¹¹, ma non su aspetti essenziali poiché, in tal caso, si dovrebbero riaprire le negoziazioni. L'accordo senza la legge non è di per sé operativo e, come per le intese italiane, costituisce il contenuto materiale di queste ultime, una vera e propria legge rinforzata. Tale rapporto, così come il fatto che le confessioni vivono tutte all'interno dell'ordinamento spagnolo, debbono da questo essere riconosciute, e non sono certamente soggetti di diritto internazionale, fa sì che gli accordi non possano che essere considerati atti di diritto interno, diversi dai concordati sottoscritti con la Chiesa cattolica. Comune è solo il principio di bilateralità diffuso che deriva da quello di cooperazione di cui all'art. 16.3 della Costituzione e all'art. 7.1 della legge organica sulla libertà religiosa. Ciò crea problemi alla sistematica delle fonti ma sempre nell'ambito del diritto interno. Il riferimento che parte dalla dottrina spagnola fa al modello tedesco, che differenzia tra *Staatkirchenverträge* –che attribuiscono uno *status* alle confessioni che le stipulano e vertono o sulla *libertas ecclesiastica* o su questioni miste o su problemi di rilevanza storica, da ratificare come tutti gli atti internazionali –e *Kirchenverträge*– accordi di esecuzione con corporazioni di diritto pubblico senza approvazione parlamentare –non ci sembra molto calzante se porta alla conclusione che gli accordi spagnoli sono del primo tipo anche se in realtà avrebbero la natura giuridica dei secondi, con la consanguenezza, con evidente intrinseca contraddittorietà, che essi sarebbero assimilabili ai concordati anche se non sempre le parti religiose che li celebrano avrebbero personalità giuridica internazionale, del tutto esclusa per altro per la confessione

11 Cfr. J. M. González del Valle, *Derecho eclesiástico español*, 2a ed., Madrid, 1991, p. 106 ss.

israelita e per quella islamica non gerarchizzate¹². I modelli, infatti, valgono solo in capo agli ordinamenti in cui sorgono e non sono riconducibili a realtà diverse. Gli accordi spagnoli non sono né di tipo concordatario –per i motivi già rilevati– né di secondo tipo. Essi nascono da precedenti impegni a livello costituzionale e debbono essere poi convertiti in legge per cui, al più, sono assimilabili alle intese italiane, con la differenza che il pieno riconoscimento dell'autonomia delle confessioni è subordinato all'iscrizione nel registro delle comunità religiose, con la conseguenza che, come per l'Italia, in Spagna le confessioni vengono ad assumere a livello giuridico tre diversi *status*: la Chiesa cattolica con la quale sono stati sottoscritti i quattro accordi concordatari del 3 gennaio 1979¹³, le confessioni con accordo e le confessioni senza accordo¹⁴. E' comunque riconosciuta la piena autonomia delle confessioni (art. 6 della legge organica sulla libertà religiosa) e la rilevanza dei loro ordinamenti ai quali ci si può riferire con i mezzi classici del diritto internazionale privato, del rinvio materiale o formale e della presupposizione. L'eguaglianza individuale, senza discriminazioni religiose, in ogni caso garantita anche dall'art. 14 della Costituzione spagnola che taluno estende, come per l'art. 3 della Costituzione italiana, anche alle confessioni, interpretazione questa che non mi trova consenziente per il preciso dettato letterale delle norme («los espanoles»... e «tutti i cittadini»)¹⁵. Ci sembra invece indiscutibile che sul mutamento confessionale dello Stato spagnolo e sulla diversa posizione delle confessioni non cattoliche abbia influito la dichiarazione conciliare «*Dignitatis humanae*» del Concilio Ecumenico Vaticano II sulla libertà religiosa¹⁶.

Perplessi, alla luce di quanto sin qui rilevato –anche se da sempre favorevoli ad una legislazione di diritto comune– ci lascia l'affermazione che l'eguaglianza tra le confessioni non si consegue con norme generali ma con interventi specifici, unilaterali dello Stato¹⁷. Infatti –a prescindere dalla circostanza che, come del resto si nota, esisteva già in Spagna un'abbondante legislazione unilaterale dello Stato successiva alla Costituzione del 1978

12 Cfr. J. M. González del Valle, *op. cit.*, p. 106 ss.; è singolare come sia questo autore che J. de Otaduy, *Los Proyectos de Acuerdo de cooperación con las Iglesias evangelicas y las Comunidades israelitas*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991-92/2, p. 137 ss., escludono dalla propria analisi l'accordo con i musulmani nonostante la trattativa sia stata portata avanti insieme alle altre.

13 Cfr. *Legislación ecclesiastica*, *cit.*, pp. 107 ss., 112 ss., 116 ss., 122 ss.

14 Cfr. J. M. González del Valle, *op. cit.*, p. 205 ss. Cfr. al riguardo, P. Floris, *'Uguale libertà' delle confessioni religiose e bilateralità tra Stato e Chiesa (teorie giuridiche e progetti di riforma)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 3 ss.; ID., *Autonomia confessionale. Principi-limiti fondamentali e ordine pubblico*, Napoli, 1992.

15 Cfr. J. M. González del Valle, *op. cit.*, p. 181 ss.

16 In tal senso cfr. J. M. González del Valle, *op. cit.*, p. 224 ss.; *I documenti del Concilio Vaticano II*, introduzione di K. Rahner-H. Vorgrimler, VII ed., Roma, 1968, p. 843 ss.

17 Cfr. J. de Otaduy, *op. cit.*, p. 137 ss.

riguandante le confessioni non cattoliche e che la legge sulla libertà religiosa voleva equiparare, nei limiti del possibile, il regime giuridico di tutte le confessioni –gli accordi bilaterali si sostanziano su questioni specifiche e creano diritti singolari certamente diversi, mentre la legislazione unilaterale, avendo il carattere della generalità ed astrattezza, garantisce l'eguaglianza in misura sicuramente maggiore, proprio perché non specifica.

Alla base di tale posizione dottrinale v'è la dichiarata perplessità che le soluzioni concordate possano poi non differire molto da quelle prese unilateralmente e che questi accordi possano costituire una novità soltanto formale. Il giudizio è comunque favorevole su quanto si stabilisce per i ministri di culto e i luoghi sacri, come per la materia fiscale che per gli effetti civili del matrimonio canonico. Perplesso, invece, per quel che riguarda l'assistenza religiosa nelle Forze armate –ove l'equiparazione di cui agli art. 8 degli accordi non si giustificerebbe alla luce dei R. D. del 9 novembre 1983 e R. D. del 7 settembre 1990– e per l'insegnamento. Secondo tale tesi, infatti, la previsione di cui agli art. 10 degli accordi sarebbe addirittura incostituzionale poiché non si può imporre ad un centro confessionale di prestarsi alla diffusione di altra credenza religiosa¹⁸.

Non sembra questo il problema poiché negli accordi non ci si vuole riferire alle scuole confessionali –alle quali non si può certo imporre una dottrina diversa della loro– ma a quelle pubbliche, nelle quali l'insegnamento della religione va impartito a tutti i cittadini, quale che sia la confessione alla quale essi appartengono, e non solo ad alcuni. E così anche per l'assistenza religiosa che non deve garantirsi solo ai cattolici. Sono osservazioni e resistenze come queste che fanno apparire ancora lungo il cammino verso una piena equiparazione fra le confessioni.

4–La dottrina ecclesiasticistica italiana ha notevolmente sviluppato di recente la tematica delle confessioni diverse dalla cattolica e l'analisi dell'art. 8 Cost., anche alla luce delle sottoscritte intese. Il dibattito che ne è scaturito –come sempre non privo di luci e di ombre– può rilevarsi di una qualche utilità anche per l'esperienza spagnola, per cui ne diamo brevemente conto.

Appare senza alcun dubbio indiscutibile che a quasi quarant'anni dall'entrata in vigore della costituzione bisognasse dare piena ed effettiva attuazione all'art. 8 com.3 Cost. anche per ampliare i diritti di tutti i cittadini, e così che ora occorra un progetto di legge generale sul fenomeno religioso. E' meno condividibile il fatto che solo dopo tale legge sarà possibile sottoscrivere ulteriori intese¹⁹. Quelle fino adesso varate, infatti, prescindevano da

18 Cfr. J. de Otaduy, *op. cit.*, p. 137 ss.

19 Cfr. V. Parlato, *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Torino, 1991, p. 3 ss.

un tal disegno ed attuavano esclusivamente l'art. 8 com.3 Cost. con la conseguenza che ora vi sono, come si è visto, confessioni senza intesa –per le quali è ancora in vigore la legge sui culti ammessi del '29– e con intese, che tale legge invece denunziano fin dal preambolo. Meglio sarebbe stato rilevare che un'equiparazione tra le confessioni può aversi solo in capo ad una legge generale dello Stato; che è impossibile sottoscrivere tante intese quante sono le confessioni che le richiedono senza frammentare la legislazione ecclesiastica; e che in ogni modo questa va rivista, ivi compresa la legge del '29 sui culti ammessi che non può restare parzialmente in vigore.

Molto opportuna è invece la domanda se l'eguaglianza e la libertà religiosa siano più garantite dal diritto comune o da quello speciale. Ma, ancora una volta, la risposta che se ne dà non è tale da soddisfare chi, come noi, ritiene che essa possa pienamente ottenersi per i singoli solo in capo al diritto comune. Si nota, infatti, che nel passaggio da un sistema garantista ad uno interventista, lo Stato può temperare il diritto comune e la laicità della propria legislazione con specifiche intese che avrebbero il fine di garantire la piena libertà religiosa, la libertà e l'autonomia delle confessioni e la sua sovranità dalle interferenze delle organizzazioni confessionali²⁰. Alcuni primi rilievi. Sistemi garantisti e interventisti non sono necessariamente in contraddizione anzi lo Stato spesso interviene proprio per garantire determinate situazioni giuridiche. Diverso è se l'intervento non è dello Stato ma delle confessioni e nei suoi confronti. L'intento dell'art. 8 com. 3 Cost., non è certamente quello di garantire la sovranità dello Stato dalle interferenze delle confessioni poiché, al contrario, sono proprio le confessioni a richiedere allo Stato l'attuazione delle intese senza le quali la sovranità, come la libertà religiosa e l'autonomia delle confessioni (anche se questa un po' meno), sono egualmente garantite.

Nell'avvertire il rischio che una legislazione speciale possa intaccare i principi di eguaglianza, si sostiene pertanto la legittimità di situazioni giuridiche differenziate rilevando, sulla base di un indefinito principio di ragionevolezza, che lo Stato laico e pluralista può rinunciare ad una legislazione unilaterale per preferire normative contrattuali²¹. E' vero invece proprio il contrario. Fermo restando che lo Stato è libero di atteggiarsi come meglio ritiene opportuno, una volta scelta questa via un tale Stato non può qualificarsi né laico né pluralista. Lo Stato laico non confessionale tratta in egual modo tutte le confessioni, non stipula intese solo con alcune e non con altre, né consente che per le prima possa essere denunciata una sua legge e per le seconde no. E così lo Stato è pluralista solo quando garantisce questa eguaglianza tra le confessioni e ciò non è. Né esso può rinunciare a recupe-

20 Cfr. V. Parlato, *op. cit.*, p. 19 ss.

21 Cfr. V. Parlato, *op. cit.*, p. 33 ss.

rare unilateralmente senza intaccare la propria sovranità, consentendo fra l'altro alle confessioni una inframmettenza sul piano legislativo assolutamente non contemplata dalla Costituzione.

Come può sostenersi che vi sono situazioni di disegualianza costituzionalmente legittime e che non c'è violazione del principio di eguaglianza quando il trattamento differenziato non viola il patrimonio giuridico dei singoli, come nel caso dell'art. 8 com. 3 Cost.²². A prescindere del fatto che, se è vero che la piena eguaglianza si ha in capo ai singoli è pur vero che essa riguarda anche le persone giuridiche, quale disegualianza può essere costituzionalmente legittima? Una cosa sono le situazioni di fatto altre quelle giuridiche rispetto alle quali quanto si asserisce non può assolutamente accettarsi, così come non può sostenersi che la disparità di trattamento possa evitarsi *solo* con un nuova legge generale sulla libertà religiosa e la tutela dei culti. Torneremo in seguito su questo disegno di legge presentato al Parlamento italiano ma non ancora discusso; al momento ci sia consentito dire che tale ordinamento ha già in atto tutti i mezzi per garantire alle confessioni la parità di trattamento, e così la tutela dei culti e la libertà religiosa dei gruppi come degli individui (art. 2, 3, 8, 19, 20, 21 Cost.), e che una tale legge declasserebbe a livello di legislazione ordinaria principi costituzionali e diritti fondamentali. In realtà, la riforma della legislazione ecclesiastica –ivi compresa la legge del '29 sui culti ammessi– sarebbe quanto mai necessaria ma questa è cosa diversa.

Le intese non sono delle leggi di attuazione né di principi costituzionali né della normativa ordinaria, mentre è vero che esse possono estendere ad altre confessioni norme previste solo per la Chiesa cattolica, o che possono considerare fattispecie non regolate da leggi speciali o non prese in considerazione in modo a sé stante²³.

E comunque non è ammissibile sostenere –per giustificare la differenziazione del trattamento tributario riservata agli ebrei per i quali non è prevista la ripartizione dell'8/1000 (estesa di recente ai valdesi)– che il c.d. principio di ragionevolezza possa derogare il più generale principio di eguaglianza²⁴; che la legislazione speciale garantirebbe lo Stato da interferenze confessionali²⁵; che le intese realizzano il separatismo ideologico, giuridico ed economico²⁶; e che lo Stato italiano non è agnostico ma pluralista, pluriconfessionale e neutrale²⁷. Tutte queste sono gravi e ingiustificate asserzioni perchè il

22 Cfr. V. Parlato, *op. cit.*, p. 35.

23 Cfr. V. Parlato, *op. cit.*, p. 41.

24 Cfr. V. Parlato, *op. cit.*, p. 99 ss.

25 Cfr. V. Parlato, *op. cit.*, p. 141 ss.

26 Cfr. V. Parlato, *op. cit.*, p. 157 ss.

27 Cfr. V. Parlato, *op. cit.*, p. 163.

fondamentale principio di eguaglianza non può certamente essere derogato, perché la legislazione speciale in materia nasce proprio dalle interferenze confessionali, perché il separatismo come sistema di rapporto tra Stato e Chiesa è del tutto antitetico ad intese o a contrattazioni bilaterali²⁸, e soprattutto perché lo Stato italiano è aconfessionale e laico e certamente non pluriconfessionale, e alcuni atti bilaterali non servono certo ad intaccare principi fondamentali della Costituzione.

Sembra, infatti, che si possa concordare con chi rileva che lo Stato laico riconosce un proprio limite oggettivo negli ordinamenti religiosi ad esso subordinati, poiché molte delle loro attività hanno una rilevanza giuridica nel diritto comune e sono sottoposte al codice civile. Si distingue bene al riguardo tra gli ordinamenti della confessione, che valgono al loro interno, e gli statuti, che debbono invece essere valutati dallo Stato. Tutta la materia delle intese, si rileva esattamente, ha effetti nell'ordine proprio dello Stato, (la legge di approvazione delle intese è una legge dello Stato), ed è sottoposta ai parametri costituzionali generali, prima di tutti a quello di eguaglianza, per cui è fuorviante riguardare le intese nell'ottica delle relazioni internazionali, rappresentando le confessioni quali enti sovrani, poiché esse si muovono nell'ordine dello Stato²⁹. E sì che il Bellini, al quale ci siamo riferiti, come lui stesso ricorda, è stato da sempre contrario a concordati e intese e favorevole al primato del diritto comune, anche perché giudica anomalo far dipendere la legittima formazione delle leggi da un previo patto con istituzioni esterne, e solo per aderire alla realtà è indotto a prendere in esame il nuovo stato di cose. Questo non ci sembra però possa risolversi —come sembra auspicare— con una generalizzazione della intese, per altro in contrasto con il ricorso alla legge comune da lui propugnata al fine di perseguire un trattamento equanime delle confessioni³⁰, che appare invece l'unica via percorribile.

Che occorra ricorrere ad una legge quadro per tutte le confessioni è auspicato anche da chi nota giustamente che le diseguaglianze tra le confessioni riverberano su diritti dei fedeli e ricorda, quella sentenza della Corte Costituzionale (n.59/1958), ancor oggi attuale, anche se in modo diverso, che escludeva potessero sorgere differenze tra confessioni senza intese e con intesa³¹. Il fatto che la normativa interna dei testimoni de Geova abbia destato perplessità nello Stato italiano, rendendo reale il contrasto teorico tra

28 Cfr. M. Tedeschi, *Separatismo*, in *Nvss. dig. it., Appendice Segr.-Z*, vol. VIII, Torino, 1987, p. 70 ss.

29 Cfr. P. Bellini, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, nel vol. *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. Parlato e G. B. Varnier, Torino, 1992, p. 290 ss.

30 Cfr. P. Bellini, *op. cit.*, p. 307 ss.

31 Cfr. G. Varnier, *Le problematiche del rapporto Stato-minoranze confessionali*, nel vol. *Normative ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, *cit.*, p. 29 ss.

norme statutarie e quelle dell'ordinamento interno³², può risolversi con il suggerimento di chi, come il Bellini, vieta allo Stato di inserirsi nell'ordine interno delle confessioni ma non di valutarne gli statuti le cui norme, in ogni modo, vanno sistematizzate nel sistema delle fonti.

Non appare del tutto convincente, invece, la posizione di chi, distinguendo tra confessioni con intensa e senza intese, ritiene tipiche le prime e necessaria solo per le seconde una normativa di diritto comune che preceda nuove intese³³. I due interventi sono, infatti, come si è detto, alternativi, e le intese attuano una norma della Costituzione l'art. 8 com. 3, che già esiste. Così come l'inesistenza di una legge di diritto comune sulla libertà religiosa e i culti non ha impedito che si sottoscrivessero le prime sei intese, ritenere tipiche solo que te confessioni appare limitativo. Tipico è solo l'istituto delle intese, che dovrebbe essere esteso a tutte le confessioni – e non solo ad alcune– o a tutte negato procedendo unilateralmente ad una legge che le riguardi globalmente.

E' invece pienamente da condividere il rilievo che esse siano atti di diritto interno, anche perché quella dello Stato è una legge di approvazione e non di esecuzione, e che l'intesa costituisce il parametro di legittimità costituzionale della legge³⁴. E così che le nuove intese hanno aumentato la disparità tra le confessioni, per cui ora non v'è più una sola confessione religiosa privilegiata ma molte³⁵. Anche se questa è una situazione transitoria, nel caso in cui si procedesse ad ulteriori accordi, esisterebbero sempre confessioni senza intese, con la conseguenza che bisognerebbe abrogare la legge sui culti ammessi del '29 ed emanarne un'altra³⁶, non solo per le confessioni senza intese ma per tutte, divenendo le intese solo atti integrativi e non costitutivi di tale legge, necessariamente di livello e grado costituzionale.

Conclusione questa alla quale si perviene anche in un altro pregevole lavoro ove si parla di un'ispirazione separatistica delle intese –che, come si è sopra accennato, non è da condividere–, di una tendenza ad una loro standardizzazione e del carattere interno che esse vengono ad assumere³⁷, osservazioni queste che appaiono pienamente condivisibili. E così il rilievo che la legge di approvazione (diversa da quella di esecuzione valida per gli

32 Cfr. G. Varnier, *op. cit.* p. 3 ss.

33 Cfr. G. Long, *op. cit.*, p. 7 ss.

34 Cfr. G. Long, *op. cit.*, p. 71 ss.

35 Cfr. G. Long, *op. cit.*, p. 255 ss.

36 Cfr. G. Long, *op. cit.*, p. 255 ss., il quale si sofferma a lungo in conclusione del suo lavoro sul dissenso di legge presentato in Parlamento ma non ancora discusso.

37 Cfr. N. Colaianni, *op. cit.*, pp. 158 ss. e 153 ss. Anche tale A. si sofferma sul disegno di legge accennato (p. 241 ss), ed esprime l'esigenza di una legge unilaterale dello Stato di carattere generale per tutte le confessioni istituzionali o di fatto, con o senza intese.

atti internazionali) non sia meramente formale poiché il Parlamento potrebbe procedere a modifiche autonome e rinegoziare, nel pieno rispetto dell'autonomia delle confessioni³⁸.

5-.L'analisi della più recente dottrina italiana sulle confessioni diverse dalla cattolica non è stata fatta certo per proporre un modello valido per la realtà spagnola ma solo perché molti problemi –sorti dalla recente comune esperienza– sono analoghi, e per gli spunti che se ne possono trarre. Siamo troppo consapevoli dei limiti di una comparazione; anche il modello tedesco c'era apparso non servisse a risolvere il problema. Rispetto a questo quello italiano è sicuramente più simile anche se è bene ora far riferimento all'esperienza spagnola, cercando di trarre i problemi comuni e quelli differenziali.

Comune è il ricorso alla contrattazione bilaterale in attuazione di precisi impegni costituzionali; il rapporto accordi-legge; la natura giuridica degli accordi intesi quali atti di diritto interno; la necessità di una nuova gerarchia delle fonti. Diverso, oltre al panorama religioso, la maggiore determinazione che del concetto di confessione religiosa si ha in Spagna; l'esistenza in questo Paese di una legge organica sulla libertà religiosa preliminarmente gli accordi, in Italia soltanto progettata; il fatto stesso che questi ultimi integrano e attuano la legge al pari delle disposizioni costituzionali, per cui appare più moderna e meglio definita la legislazione spagnola.

Anche se si fa riferimento al contenuto degli accordi, quelli spagnoli appaiono più compatti ed uniformi –proprio per non creare differenziazioni– rispetto a quelli italiani. E' difficile dire se ciò costituisce un pregio –lo è certamente il tentativo di evitare, per quanto possibile, una legislazione speciale in capo a singole confessioni– o un difetto – perché allora non intervenire con una legge di diritto comune valida per tutte le confessioni?-. Certo è che le discrasie esistenti in Italia –ad esempio sull'8/1000 o sull'assistenza religiosa– appaiono più sindacabili e ingiustificate anche se queste erano le richieste delle parti e il risultato dell'accordo.

Indubabilmente la dottrina italiana è più articolata. Nonostante il fatto che le intese non siano state per lungo tempo attuate la Costituzione italiana precede di trenta anni quella spagnola, anche nelle proprie posizioni confessionali, per cui l'istituto delle intese è stato più a lungo oggetto di riflessione. Se si fosse pervenuti all'abrogazione del sistema concordatario probabilmente anche le intese sarebbero di fatto venute meno. Ma la riconferma dell'istituto del concordato in Spagna, in Italia e in tutto il mondo, non lo consente per cui occorre essere realisti.

38 Cfr. N. Colaiani, *op. cit.*, pp. 177 ss. e 185 ss.

Ci sia in fine consentita un'ultima osservazione: la contrattazione bilaterale –che non deve in alcun modo essere confusa con la negoziazione legislativa³⁹– è cosa ben diversa a seconda che avvenga sul piano del diritto interno o su quello del diritto esterno. Si ricorderà, infatti, che una delle critiche più rilevanti avanzate dalla dottrina italiana alla tesi della costituzionalizzazione dei Patti lateranensi era che, in tal modo, si sarebbe consentito alla Chiesa di legiferare nel nostro ordinamento⁴⁰. Non vorremmo ora che il ricorso ad una costante contrattazione finisse con l'infrangere non tanto il primato del Parlamento –per molti versi già mortificato– quanto la riconducibilità delle fonti, in via principale, all'ordinamento dello Stato, sconvolgendo una gerarchia che occorre solo sistematizzare⁴¹.

M. TEDESCHI

Università di Napoli

39 Cfr. E. De Marco, *La «negoziazione legislativa»*, Padova, 1984.

40 Cfr. G. Catalano, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*, II ed., Milano, 1974, p. 23 ss.

41 Cfr. S. Berlingo', *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto*, IV ed., vol. VI Pubblicistico, Torino, 1991, p. 454 ss.