

Autonomie e confessioni religiose in Spagna*

José T. MARTÍN DE AGAR

Pontificia Università della Santa Croce

Sommario:

- 1.- Lo Stato spagnolo
- 2.- Le Comunità Autonome
- 3.- Libertà religiosa e rapporti con le confessioni
- 4.- Il diritto ecclesiastico autonomico
 - a) *Gli Statuti*
 - b) *Normativa unilaterale*
 - c) *Gli accordi con le confessioni*
 - d) *Natura e tipologia degli accordi minori*
- 5.- Fattispecie e materie concrete
 - a) *Insegnamento religioso cattolico*
 - b) *Patrimonio culturale*
- 6.- Accordi minori autonomi
- 7.- Conclusioni

1.- Lo Stato spagnolo

La conformazione della così chiamata ‘Spagna delle Autonomie’ si produce in un processo parallelo a quello di ritorno alla democrazia dopo il franchismo; era in fermento all’epoca della redazione della Costituzione del 1978¹ e, benché in essa trova i parametri fondanti e fondamentali che ne hanno guidato l’evoluzione, il processo, dopo trenta anni di vigenza della Costituzione, non sembra arrivato a termine. Anzi.

Non ci addentreremo nell’intricata problematica che, più al giurista che al politico (ma sempre a entrambi), può suscitare l’uso al plurale di concetti quali popolo, nazione, regno, ecc., entro una medesima realtà statale. La dottrina costituzionale, ora aggrappandosi alle parole della Magna Carta ora accomodando i termini ai correnti

* Intervento nella *Giornata di Studi ‘Pietro Gismondi’* organizzata dalla Cattedra di Diritto Ecclesiastico dell’Università di Roma Tor Vergata sul **Sistema delle autonomie e dimensione istituzionale e sociale della religione**, Roma, CNR, 12 dicembre 2005. Non pubblicato.

¹ Come si deduce dalla Disposizione transitoria 2 della stessa. Si trattava allora del Paese Basco e della Catalogna.

schemi di organizzazione politica dello Stato, cerca per lo più di fare un uso equilibrato di concetti, parole e significati, per esprimere e spiegare l'equilibrio e la tensione che corre fra l'unità della nazione, popolo, Stato o Monarchia spagnoli, e il suo carattere composito in diversi popoli, nazionalità, regni, regioni².

Una cosa sembra certa: il punto di partenza. Per quanto le fragorose espressioni e le sonore tautologie, le solenni attestazioni alquanto autoreferenziali tipiche delle 'ouverture' costituzionali, possano sembrare più che altro dichiarazioni di intenzioni, si deve rilevare che i due soggetti precostituzionali a la cui volontà si fa riferimento nel preambolo della Carta sono "la Nazione spagnola" e "il popolo spagnolo"; nel contempo si dichiara di voler proteggere "tutti gli spagnoli e popoli di Spagna nell'esercizio dei diritti umani, le loro culture e tradizioni, lingue e istituzioni".

La Spagna che si delinea a partire della Costituzione del 1978 è uno Stato unitario che intende dare spazio alle richieste di autonomia provenienti dalle nazioni e popolazioni in esso comprese, e non il frutto di un patto federativo fra enti sovrani³. Allo stesso tempo è evidente che queste domande non si possono esaurire in un decentramento amministrativo, sono di natura politica⁴.

2.- Le Comunità Autonome

Il concetto politico - giuridico che si è approntato per comprendere tutte queste istanze è quello di Comunità Autonoma; entro questo genere la stessa Costituzione riconosce esplicitamente due specie: nazionalità e regioni (art 2, 137, 143s)⁵; non c'è invece consenso su quali siano o debbano essere le differenze fra le une e le altre, né quali siano le concrete Comunità appartenenti a ciascuna specie. Di recente si sono definite nazionalità Catalunya, Andalucía, Aragón, Valencia, Balears⁶.

Lo statuto costituzionale delle Comunità Autonome viene sviluppato nel Titolo VIII della Costituzione (Sull'organizzazione territoriale dello Stato) insieme ai comuni e alle province. Ma mentre a questi ultimi vengono dedicati tre articoli poiché la loro

² Espressione ideale, in senso estatico, di questa realtà sarebbero il Preambolo e i quattro primi articoli della Costituzione. La complessità dell'iter redazionale nonché funzionale della medesima si riflette, tra l'altro, negli art. 137-139 e 143-158 della stessa Costituzione.

³ Logicamente unici soggetti sovrani nella Costituzione sono la Nazione e il popolo spagnoli, l'unica sovranità è quella nazionale dalla quale derivano i poteri dello Stato.

⁴ Cf. A. SEGLERS, *Libertad religiosa y Estado autonomico*, Comares, Granada 2005, p. 1-20.

⁵ Ciascuna Autonomia ha una propria denominazione istituzionale come pure variano i nomi dei rispettivi organi di governo.

⁶ Cf. art. 1 dei rispettivi Statuti.

esistenza, struttura e funzioni erano al momento realtà note e operanti, le Comunità Autonome stavano quasi tutte, all'epoca, nascendo e quelle esistenti (oppure che avevano compiuto alcuni passi in tale senso) dovevano comunque ricondursi sulle procedure previste dalla stessa Magna Carta (art. 143 a 1587).

In essa sono concepite come aggruppamenti di province confinanti (o isole adiacenti) ai cui organi di governo, insieme ai comuni, spetta l'iniziativa per la loro costituzione. La Costituzione prevede un insieme di competenze basiche che le Autonomie possono assumere, e in più diverse possibilità di ampliamento delle medesime, sia per iniziativa delle Comunità, sia per attribuzione del Parlamento sia per trasferimento o delegazione. Su questa via, benché alcune abbiano preceduto le altre, alla fine sembra che tutte le Autonomie intendano assumere il massimo possibile delle competenze⁸. Questa tendenza avrà senza dubbio un influsso nel chiamato diritto ecclesiastico autonomo.

Il loro carattere politico si avverte già dal fatto che la loro norma básica o Statuto viene elaborata da rappresentanti di ciascuna Comunità Autonoma⁹ e poi deve essere approvata dal Parlamento (Cortes Generales) e promulgata come legge¹⁰. Le Autonomie hanno competenze legislative, amministrative e giudiziarie che vengono espletate dalle relative istituzioni di autogoverno.

3.- Libertà religiosa e rapporti con le confessioni

Non compete direttamente alle Comunità Autonome bensì è di competenza esclusiva dello Stato, la regolamentazione della libertà religiosa e dello statuto delle confessioni, in quanto espressione di un diritto costituzionale (art. 16 Cost.). Essi infatti sono

⁷ E Disposizioni transitorie 1 a 8.

⁸ C'è un elenco di competenze esclusive dello Stato, al meno a livello legislativo, poiché nell'esecuzione pratica di esse possono intervenire le Autonomie (art. 149.1); vi è anche un altro elenco di competenze che le Comunità Autonome possono assumere includendole nel loro Statuto (art. 148.1); quelle non incluse in nessuno dei due elenchi, possono successivamente essere assunte dalle Comunità Autonome (art. 149.3); inoltre alcune competenze statali possono essere come delegate dal Parlamento nazionale in quelli delle Autonomie (tutte o alcune di esse), alle condizioni stabilite da una Legge quadro; si possono anche trasferire o delegare per Legge organica facoltà su materie di per se spettanti allo Stato, il quale si riserva solo il controllo delle medesime materie (art. 150).

⁹ Sono previste due distinte procedure di elaborazione dello Statuto; in entrambe intervengono i membri del Parlamento nazionale eletti per le provincie interessate (cf. art. 148.2 e 151).

¹⁰ La loro riforma richiede l'approvazione del Parlamento con una legge organica (a maggioranza qualificata) (art. 147.3).

stabiliti dalla Legge Organica di Libertà Religiosa (LOLR) del 1980 e le relative norme amministrative, poiché nel godimento dei diritti fondamentali non vi possono essere differenze fra i cittadini (art. 14, 149.1-1º Cost.). Per quel che ci riguarda adesso, le confessioni sono riconosciute dallo Stato e iscritte nell'apposito Registro di Entità Religiose che ha quindi valore nazionale¹¹.

L'art. 7.1 della LOLR prevede che lo Stato possa concludere Accordi o Convenzioni di cooperazione con le Confessioni religiose iscritte nel Registro che per il loro ambito e numero di credenti abbiano raggiunto un notevole radicamento in Spagna, questi Accordi saranno poi approvati con una Legge del Parlamento. Inoltre la legislazione civile (specie in ambito matrimoniale e dello stato civile delle persone), penale e penitenziaria, processuale e commerciale, pur nel rispetto delle istituzioni giuridiche tradizionali delle Comunità Autonome, è di competenza e di ambito statale.

Com'è saputo, lo Stato spagnolo ha concluso diversi accordi con le confessioni manifestamente radicate nel paese. Con la Chiesa cattolica vigono 5 Accordi firmati con la Santa Sede nel 1976 e 1979 (a sostituzione del Concordato del 1953), più altri accordi (di quelli chiamati minori) conclusi con la Conferenza episcopale quindi di ambito nazionale. Stanno poi gli Accordi di cooperazione firmati nel 1992 con gli evangelici adunati nella FEREDE, le Comunità giudaiche della FCJ e quelle islamiche integrate nella CIE¹².

Quindi in un discorso sulle fonti, si deve dire che il diritto ecclesiastico spagnolo poggia in primo luogo su fonti di ordine costituzionale, sulle leggi e norme di livello nazionale, su gli accordi Stato-confessioni, sulla giurisprudenza del Tribunal Supremo (cassazione) e soprattutto di quello Costituzionale.

4.- Il diritto ecclesiastico autonomico

¹¹ Difatti le associazioni religiose non si iscrivono nei Registri delle associazioni delle Autonomie. Vid. ad es. il Decr. 13/1995, del 7 febbraio, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Registro de Asociaciones de la Comunidad Autónoma, Artículo 3.-1. "Se exceptúan de la inscripción en el Registro General de Asociaciones: a) Los partidos políticos, regidos por las Leyes 54/1978, de 4 de diciembre y 21/1976, de 14 de junio. b) Las entidades y confesiones religiosas que se amparan en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. ..."

Oppure la Resolución del 4 diciembre 1997, diramata dal Direttore generale degli Interni, per la quale si dispone l'espunzione dal Registro delle Fondazioni de la Comunidad Valenciana della inscripción [1998/682], dell'entità detta Congregación de Hermanas Marías Nazarenas, per il fatto che è registrata nel Registro nazionale di Entità religiosa.

¹² Equivalgono alle intese italiane, sono anche molto simili fra loro nei contenuti e vengono integrati nell'ordinamento spagnolo attraverso la loro conversione in Legge dello Stato.

Eppure sono proprio le competenze attribuite, o comunque previste, dalla stessa Costituzione alle Comunità Autonome, che mettono queste in diretto rapporto sia con il godimento effettivo della libertà religiosa individuale che con le attività delle confessioni. Al punto che si è potuto parlare sin dall'inizio di un *diritto ecclesiastico autonomico*¹³ le cui fonti si articolano con quelle di ordine statale. Esse sono tipologicamente le stesse che quelle di livello nazionale, cioè le unilaterali (delle varie categorie normative) dettate dalle Autonomie e le fonti pattizie¹⁴. Esiste anche una sempre più abbondante giurisprudenza in materia ecclesiastica creata dai Tribunali Superiori delle Comunità Autonome.

Ci sono in primo luogo quelle competenze che si possono chiamare *generiche* cioè che trovano fondamento in precetti costituzionali rivolti in generale ai poteri pubblici (quindi di qualsiasi livello), tra essi l'art. 9.2 Cost. li investe della responsabilità di "promuovere le condizioni affinché la libertà e uguaglianza di individui e dei gruppi nei quali egli si integra siano reali ed effettive" (art. 9.2)¹⁵.

Parimenti l'art. 16.3 Cost. si rivolge ai poteri pubblici i quali "terranno conto delle credenze religiose della società spagnola e manterranno i conseguenti rapporti di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni". Il che offre fondamento anche ad una gestione decentrata delle relazioni fra le Comunità Autonome e le confessioni religiose operanti nel loro territorio, oltre il loro statuto nazionale¹⁶. Spesso questi rapporti prendono la strada degli accordi, che a loro volta possono essere previsti in un accordo precedente di ambito nazionale (tra lo Stato e la confessione in merito), ma

¹³ Una proposta in A. MARTÍNEZ BLANCO, *Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Iglesia*, Cajamurcia 1987; ID. *Hacia un derecho eclesiástico autonómico*, in «ADEE» (1988) 415ss. M.E. OLMOS ORTEGA, *La regulación del factor religioso en la Comunidades autónomas españolas*, Salamanca 1991.

¹⁴ Si sofferma sulle fonti, M.E. OLMOS ORTEGA, *La regulación del...*, cit. p. 61-140.

¹⁵ Statuto della Andalucía: *Artículo 10. 1.* "La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social (...)". Nello stesso senso dispone lo Statuto del Principado de Asturias Art. 9.2d.

¹⁶ Precursore di uno sviluppo avvenire, l'art. 161 del recente (2006) Statuto di Catalunya statuisce: "1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa...".

che possono anche nascere dalla volontà concorde delle rispettive autorità locali (pubbliche e religiose) di intraprendere rapporti di cooperazione su determinate materie (di loro competenza) sulla base di convenzioni bilaterali.

In secondo luogo stanno le competenze specifiche delle Autonomie, assunte in base ai loro Statuti, molte delle quali riguardano materie di diritto ecclesiastico, delle volte con competenza legislativa diretta ed esclusiva, altre volte se non esattamente a livello di regolamentazione basica della materia si invece con la possibilità di determinare, nel quadro delle leggi nazionali, i modi di esecuzione di esse specie per quanto riguarda la prestazione dei relativi servizi: insegnamento, sanità, assistenza sociale, informazione, cultura. Ma vi sono anche competenze legate al territorio e allo sviluppo delle medesime comunità che hanno altresì conseguenze rilevanti per il diritto ecclesiastico: diritto civile autonomico, pianificazione del territorio, patrimonio culturale, giorni di festa, fisco locale, polizia.

a) Gli Statuti

Le competenze di ogni Autonomia trovano immediato fondamento nel rispettivo Statuto, cioè la “norma istituzionale basica di ogni Comunità Autonoma” (art. 147 cost.), facente parte dell’ordinamento dello Stato. Come abbiamo accennato dal punto di vista delle competenze assunte, per l’uno o l’altro titolo¹⁷, in questi anni il tetto competenziale massimo si potrebbe dire raggiunto da tutte le 17 Autonomie, per cui le competenze sono più o meno le stesse, cioè quelle testé elencate.

Bisogna inoltre aggiungere che l’articolazione degli Statuti autonomici all’interno dell’ordinamento statale comporta pure che alle Autonomie corrisponda l’esecuzione, entro il loro territorio, dei trattati internazionali in quanto riguardino materie di loro competenza¹⁸.

b) Normativa unilaterale

¹⁷ Cioè, come materie di esclusiva competenza, oppure materie sulle quali gli compete lo sviluppo legislativo e/o l’esecuzione della legislazione statale. Sui problemi che si pongono sull’assegnazione di competenze in materia religiosa, vid. A. SEGLERS, *Libertad religiosa y...*, cit., p. 21-125.

¹⁸ Così, ad es. lo Statuto delle Asturie “Artículo doce. Corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre las siguientes materias: 1. Ejecución, dentro de su ámbito territorial, de los tratados internacionales en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias”.

Cf. tra li altri, Statuto di Andalucía, art. 240.4; Statuto di Extremadura, art. 15.2; Statuto di Navarra, art. 58.2.

L'esercizio di queste competenze ha richiesto l'elaborazione di una sempre più folta normativa autonoma che, in modo se si vuole piuttosto indiretto ma pure effettivo, concerne il fatto religioso vissuto. Da qui che come segnala Ferrer "se in linea di massima, né il regime legale della libertà religiosa né quello delle confessioni è competenza delle Comunità autonome, la realtà dimostra che sia sempre più necessario tenere in conto quel che alcuni autori chiamano il diritto ecclesiastico autonomo. È espressivo di ciò il fatto che da quando è apparso l'Anuario de Derecho eclesiástico del Estado, una intera sezione di esso sia dedicata alla rassegna della Legislazione delle Comunità autonome dello Stato spagnolo¹⁹. L'esame della sezione di riferimento serve a capire, insieme alle differenze del volume della produzione normativa delle diverse Comunità, la scarsità di disposizioni che *stricto sensu* possano considerarsi specificamente ecclesiastiche. Persino quelle che meritano tale considerazione fanno parte per lo più di una disposizione regolante una materia non esclusivamente e principalmente di diritto ecclesiastico, sebbene con esso collegata"²⁰.

È piuttosto l'attuazione pratica delle norme statali in materia di religione che spetta alle Comunità²¹, ed è frequente che le leggi e soprattutto le norme amministrative di ambito autonomo, nel trattare altre materie, includano disposizioni di diritto ecclesiastico; non mancano però norme amministrative direttamente riguardanti materie religiose, come sono i giorni di festa²², l'insegnamento religioso²³, il regime

¹⁹ "In quanto publicación jurídica nata in Spagna essendo in vigore la Costituzione del 1978, non può dare attenzione soltanto alla legislazione e alla giurisprudenza dello Stato, si prefigge anche di seguire attentamente lo sviluppo, ancora incipiente, del diritto ecclesiastico delle Comunità autonome, che ha ormai riscosso l'interesse della dottrina" (P. LOMBARDÍA, *Presentación*, in «Anuario de Derecho eclesiástico del Estado», 1985, [I], p. 15). Nota inclusa nella citazione.

²⁰ J. FERRER, *Le confessioni religiose nella prospettiva di una riforma federale dello Stato. L'esperienza della Spagna*, in G. FELICIANI (cur.), «Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive», Il Mulino, Bologna 2000, p. 233-234.

²¹ Significativo che parole come *religión, culto, iglesia, confesión* e simili, non appaiono negli Statuti delle Comunità Autonome fino all'art. 161 dello Statuto di Catalunya del 2006 (citato sopra, nota 16).

²² Si veda ed es. la Resolución 462/2005, de 26 de mayo, del Director General de Trabajo, por la que se establece el calendario oficial de fiestas laborales para el año 2006 con carácter retribuido y no recuperable en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Oppure il Decr. asturiano del 18 aprile 2002 che sostituisce 2 feste religiose alternative per la festa regionale dell'8 settembre "día de Asturias" (bene che è anche un festa mariana).

²³ Ad es. Il Decr. asturiano del 23 maggio 2002 dove si dispone che corrisponderà alla gerarchia ecclesiastica la determinazione del curriculum di Religione cattolica (art. 9.4). I relativi Decr. Baleari

fiscale degli enti ecclesiastici²⁴ oppure il patrimonio culturale della Chiesa religiose, come sono i giorni di festa²⁵, l'insegnamento religioso²⁶, il regime fiscale degli enti ecclesiastici²⁷ oppure il patrimonio culturale della Chiesa.

c) Gli accordi con le confessioni

D'altro canto, i rapporti delle Autonomie con le confessioni religiose hanno seguito, come per lo Stato, la via degli accordi; quelli che la dottrina ha chiamato 'accordi minori'²⁸, soprattutto tra i Vescovi (di una o varie diocesi) e gli enti locali, che si sono

(86/2002 del 14 giugno e 111/2002, 2 agosto) precisano che tale determinazione (del curriculum) spetta alle autorità delle rispettive confessioni.

²⁴ Ad es. La Ley Foral 12/1993 sobre *apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias*, del 15 novembre 1993, stabilisce: "serán aplicables en Navarra los beneficios fiscales previstos en la legislación estatal para las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas comprendidas en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, que tengan reconocida personalidad jurídica, se hallen inscritas en el Registro público creado en el Ministerio de Justicia y tengan concertado Acuerdo o Convenio de Cooperación con el Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la citada Ley Orgánica, en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el correspondiente Acuerdo o Convenio" (Disposición Adicional Tercera). Negli stessi termini il Decr. Foral Legislativo 129/1999, art. 35.II.9.

Nelle Canarie vi sono ad esempio donazioni in favore della Chiesa cattolica e delle altre confessioni con accordi di cooperazione con lo Stato, deducibili dell'IRPEF.

²⁵ Si veda ad es. la Resolución 462/2005, de 26 de mayo, del Director General de Trabajo, por la que se establece el calendario oficial de fiestas laborales para el año 2006 con carácter retribuido y no recuperable en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Oppure il Decr. asturiano del 18 aprile 2002 che sostituisce 2 feste religiose alternative per la festa regionale dell'8 settembre "día de Asturias" (bene che è anche un festa mariana).

²⁶ Ad es. Il Decr. asturiano del 23 maggio 2002 dove si dispone che corrisponderà alla gerarchia ecclesiastica la determinazione del curriculum di Religione cattolica (art. 9.4). I relativi Decr. Baleari (86/2002 del 14 giugno e 111/2002, 2 agosto) precisano che tale determinazione (del curriculum) spetta alle autorità delle rispettive confessioni.

²⁷ Ad es. La Ley Foral 12/1993 sobre *apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias*, del 15 novembre 1993, stabilisce: "serán aplicables en Navarra los beneficios fiscales previstos en la legislación estatal para las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas comprendidas en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, que tengan reconocida personalidad jurídica, se hallen inscritas en el Registro público creado en el Ministerio de Justicia y tengan concertado Acuerdo o Convenio de Cooperación con el Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la citada Ley Orgánica, en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el correspondiente Acuerdo o Convenio" (Disposición Adicional Tercera). Negli stessi termini il Decr. Foral Legislativo 129/1999, art. 35.II.9.

Nelle Canarie vi sono ad esempio donazioni in favore della Chiesa cattolica e delle altre confessioni con accordi di cooperazione con lo Stato, deducibili dell'IRPEF.

²⁸ Questa espressione sorse in ambito di accordi non concordatari con la Chiesa cattolica cioè quelli di ambito nazionale, in cui è parte la Conferenza episcopale, oppure quelli di ambito locale con altre autorità. Vid. M.J. ROCA, *Naturaleza jurídica de los convenios eclesiásticos menores*, Pamplona 1993; in prospettiva storica se ne è occupato di recente F. VECCHI, *Gli accordi tra potestà civili e autorità episcopali*, Jovene, Napoli 2006.

moltiplicati man mano che questi enti hanno recuperato o assunto più ampie competenze.

Come abbiamo visto, nell'esecuzione dei trattati gli organi di governo degli enti locali possono avere una competenza propria *ratione materiae*, competenza che possono esercitare attraverso nuovi accordi con le confessioni, come avviene di fatto²⁹.

Prima che esistessero questi accordi minori la loro possibilità era considerata problematica³⁰, i fatti hanno superato lo scoglio senza grandi distorsioni o danni al sistema³¹.

La possibilità di arrivare a soluzioni "regionali" per una determinata materia (specie in campo culturale, assistenziale educativo), comporta tra l'altro una maggiore vicinanza del centro di decisione al luogo dove il problema si pone, quindi la presa in considerazione dei connotati particolari di ogni singola situazione.

d) Natura e tipologia degli accordi minori

Ora, questi accordi sono di natura politica oppure amministrativa? María Roca, dopo avere esaminati le convenzioni esistenti propende per la qualifica amministrativa, considerandoli in un primo approccio come "manifestaciones de la actividad convencional de la Administración estatal, autonómica o local"³². Ma bisogna ancora precisare se tali accordi siano semplici contratti amministrativi oppure abbiano una diversa natura giuridica. In primo luogo –fa notare la Roca–, nei patti in cui è soggetto una confessione, non c'è tra le parti un rapporto di subordinazione, ma una posizione giuridica di uguaglianza e di reciproco riconoscimento dell'autonomia e della

²⁹ Tuttavia avranno carattere internazionale quei patti che siano il risultato di una procedura di interpretazione bilaterale di determinate clausole degli Accordi con la Santa Sede.

³⁰ E. BAJET, *Acuerdos entre la Generalitat de Cataluña y la Iglesia católica*, in «IC» (1983) 825ss; cf A. MARTÍNEZ BLANCO, *Las relaciones de...*, cit., p. 102 s.

³¹ Secondo Marcelino Oreja Aguirre, Ambasciatore presso la Santa Sede durante le trattative per i viginti Accordi Spagna-Santa Sede, una delle chiavi del loro esito positivo fu "la remisión a Acuerdos y Convenios establecidos entre las autoridades de las entonces recién estrenadas autonomías y la Conferencia episcopal o autoridades diocesanas. Los cuarenta y dos Acuerdos y Convenios establecidos entre las diferentes Comunidades Autónomas y las respectivas autoridades religiosas, en los años que van desde 1985 a 2000, demuestran palmariamente que, sin haber contado con precedentes que sirviesen de guía, se inició un camino acertado" (*La negociación de los acuerdos concordatarios vigentes entre España y la Santa Sede*, in J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.) «Los concordatos: pasado y futuro», Granada 2004, p. 95).

³² M.J. ROCA, *Naturaleza jurídica de...*, cit., p.151.

competenza materiale dell'altra³³. In pratica la dottrina tiene conto della forma in cui questi accordi trovano esecuzione nel diritto civile, che può essere per legge autonoma (e quindi vengono discussi nel parlamento autonomo) oppure per una norma amministrativa, o in fine come una semplice convenzione fra due enti che ne risultano impegnati ad attuarlo, è il caso delle intese fra un Ospedale oppure una Università e l'Ordinario diocesano per le attività religiose da compiere in essi.

Le clausole di queste intese non sono sempre di natura contrattuale, giacché possono avere carattere normativo, nei casi in cui stabiliscono regole generali e stabili sul concreto adempimento degli obblighi stabiliti da leggi o Accordi superiori; regole che vincolano non soltanto le parti nella convenzione ma anche terzi. In questo modo gli accordi di cui parliamo possono essere assimilati ai regolamenti amministrativi, in quanto che poteri di una e dell'altra parte, con competenza normativa, si accordano per l'applicazione del diritto creato da un Accordo superiore. Certe volte si può anzi dire che è questa la volontà delle Alte Parti contraenti, quando la clausola da attuare si limita a prevedere un accordo di livello inferiore che stabilisca la regolamentazione dell'oggetto³⁴.

Questi accordi che la dottrina chiama *esecutivi*, cioè di attuazione di una convenzione o comunque previsti o auspicati da un accordo principale, non precludono la possibilità di patti *autonomi*, ovvero senza alcun collegamento a un concordato, oppure ad una intesa con le confessioni diverse della Chiesa cattolica, ma che invece nascono da un negoziato fra le autorità civili e religiose su materie di comune interesse per le quali sono competenti nei rispettivi ordinamenti. Tra questi accordi troviamo alcuni di ambito nazionale siglati dalla Conferenza episcopale spagnola, con o senza la previa autorizzazione della Sede Apostolica ma che sono comunque da considerare atti della stessa Conferenza, compiuti cioè nell'esercizio delle proprie competenze tramite certi organi che la rappresentano, almeno di fatto, dianzi agli organi dello Stato. In ambito locale sono sempre più numerosi gli accordi conclusi da un Ordinario diocesano sia come rappresentate della sola sua diocesi, sia anche come delegato dei vescovi delle altre diocesi interessate a far parte nell'accordo. È questo il caso dei diversi accordi

³³ Interessante il quadro dottrinale sul tema presentato da M.E. OLMOS ORTEGA, *La regulación del...*, cit. p. 122-140.

³⁴ Tuttavia, Roca ritiene che la forza vincolante dell'accordo minore promana non dalla comune volontà pattizia delle parti in esso, ma dal fatto della sua conseguente promulgazione unilaterale come norma amministrativa interna nei rispettivi ordinamenti; benché esista l'obbligo da parte dell'amministrazione di promulgare un regolamento che abbia come contenuto quello del patto sottoscritto.

intercorsi tra le Comunità Autonomiche e le diocesi del loro territorio, soprattutto per quanto riguarda la conservazione e tutela del patrimonio culturale ecclesiastico; ma sono anche abbondanti gli accordi quadro nei quali si tracciano le grandi linee per una cooperazione stabile fra le Autonomie e le confessioni³⁵, che poi si svilupperà in altri accordi specifici sulle varie materie, talvolta firmati contestualmente³⁶.

Benché la maggioranza di questi accordi minori avvengano con enti della Chiesa cattolica, non mancano intese, rientranti in una o l'altra categoria che abbiamo definito sopra, in cui sono parte enti di altre confessioni religiose, ad esempio quelle concluse dalla Comunità di Madrid con la Comunidad Israelita de Madrid (1997) e con la Unión de Comunidades islámicas de España (1998); anche le comunità Evangeliche di Catalunya e di Madrid hanno sottoscritto nel 1998 accordi con le pertinenti Comunità Autonomiche³⁷.

5.- Fattispecie e materie concrete

Per quanto riguarda l'esecuzione di un accordo principale, si verifica tal volta una concatenazione, per così dire a cascata, di accordi di diverso livello e portata. Così accade, ad es. in tema di *assistenza* cattolica nei carceri, ospedali, case di cura, orfanotrofi, ecc. Infatti:

– L'Accordo tra Stato e Santa Sede su questioni giuridiche (AJ) garantisce tale assistenza e demanda la regolamentazione della stessa, nei centri pubblici, ad accordi da concludersi "tra le competenti autorità della Chiesa e dello Stato" (art. IV).

– Su tale base la Conferenza episcopale spagnola e il Governo³⁸ firmarono un accordo il 24 luglio 1985, pubblicato come Regolamento di esecuzione (Orden ministerial)³⁹, i cui art. 7 e 9 consentono che l'organizzazione dettagliata del servizio di assistenza religiosa nonché la situazione lavorativa del personale, vengano definite

³⁵ Ad esempio fra la Galicia, Valencia (sul patrimonio storico ecclesiastico), Castilla-La Mancha, Asturias e i Vescovi del loro territorio.

³⁶ Nelle Asturias sono stati pubblicati come annessi (parti integranti) all'Accordo generale quattro accordi di sviluppo riguardanti materie concrete, tutti siglati il 18 febbraio 1987.

³⁷ Vedi sul tema A. GÓMEZ MOVELLÁN, *Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y minorías religiosas: «ADEE»* (1999) p. 441-451.

³⁸ Nel caso, il Presidente della Conferenza autorizzato dalla Santa Sede e i Ministri di Sanità e di Giustizia.

³⁹ Orden ministerial de 20 de diciembre de 1985 que publica el *Acuerdo sobre a Asistencia religiosa católica en hospitales públicos* (BOE n. 305, de 21 de diciembre).

mediante accordo tra le Amministrazioni pubbliche competenti alla gestione dei centri e l'Ordinario del luogo⁴⁰.

– Richiamandosi a questi precetti i Vescovi hanno a loro volta sottoscritto accordi con le Comunità Autonome, competenti ormai per la regolamentazione (entro la legislazione statale) e la prestazione dei servizi sanitari nel loro territorio. Così ad esempio l'accordo fra la Diocesi di Oviedo e il Principato delle Asturie del 18 febbraio 1987⁴¹.

a) Insegnamento religioso cattolico

Per quanto riguarda la Chiesa cattolica, vi sono diversi punti nell'Accordo Culturale (AC) in cui si prevedono accordi minori. Così, per la questione della retribuzione degli insegnanti di religione si prevede che sarà sistemata mediante accordo fra l'Amministrazione Centrale e la Conferenza episcopale spagnola (art. VII).

Anche di livello nazionale è l'accordo –auspicato dall'art. XI del medesimo AC– per la convalida e riconoscimento statale dei titoli e degli studi compiuti nei centri superiori di scienze ecclesiastiche (entro e fuori la Spagna se approvati dalla Santa Sede), benché nell'AC non si specifica quali siano “le competenti autorità della Chiesa e dello Stato” chiamati a sottoscriverlo.

Parimenti si prevedono accordi di livello locale, come quelli fra le Università statali e la gerarchia locale per l'organizzazione di corsi di teologia e altre attività religiose nei centri universitari (art. V) e per l'istituzione di centri di studi teologici nelle stesse università statali (art. XII)⁴².

b) Patrimonio culturale

Ma il maggior numero di accordi minori riguarda il patrimonio culturale della Chiesa. Nell'art. XV dell'Accordo Culturale (1979) fra la Santa Sede e lo Stato spagnolo, si dice che la Chiesa “concederà con lo Stato le basi per rendere effettivo il comune interesse

⁴⁰ “Artículo 7. Para establecer la necesaria relación jurídica con el personal del servicio de asistencia religiosa católica, las distintas Administraciones públicas competentes en la gestión de centros hospitalarios podrán optar, bien por la celebración de un contrato laboral con dicho personal, bien por la celebración de un oportuno Convenio con el Ordinario del lugar, todo ello de conformidad con las condiciones establecidas en el presente Acuerdo”.

⁴¹ Che trova esecuzione nella *Resolución* della Consejería de Presidencia del 24 febbraio 1987 BOPA 11 marzo 1987. Questi accordi riguardanti l'assistenza religiosa cattolica sono raccolti in S. NIETO (cur.), *Legislación eclesiástica estatal y autonómica*, Colex, Madrid 1997, p. 447 s.

⁴² Tra questi i due accordi del 20 marzo 1997 tra l'Università e la Diocesi di Huelva: uno generale di collaborazione, e il secondo per il riconoscimento di crediti ai corsi su questioni religiose che la diocesi potrà organizzare nell'Università. Vedi. J. BOGARÍN – A.M. LÓPEZ MEDINA, *Los convenios de marzo de 1997 entre la Universidad y la Diócesis onubenses: «ADEE»* (1998) p. 621-631.

e la collaborazione tra le parti allo scopo di preservare, far conoscere e catalogare questo patrimonio culturale in suo possesso”; a tale fine si prevede una Commissione mista.

Questa Commissione ha diramato alcuni accordi generali sui criteri e priorità nella collaborazione Stato-Chiesa in materia. Inoltre la Conferenza episcopale, nel 1997 concluse un accordo di collaborazione con il Ministerio di Educación y Cultura sul Piano Nazionale per le Cattedrali, nel quale si prevedono accordi tripartiti fra il Ministero, le singole Comunità Autonome e il Vescovado interessato, al fine di elaborare un progetto di base per ogni Duomo e parimenti poi per le opere concrete di restauro.

Ad esempio la Comunità Autonome di Castilla y León ha sottoscritto più di 70 convenzioni con i vescovi per il restauro, conservazione, ecc. di chiese e altri luoghi di culto.

6.- Accordi minori autonomi

Ma, come dicevamo vi sono anche convenzioni autonome, cioè non necessariamente legate a precedenti più importanti accordi.

Fra di esse si può menzionare l'intesa firmata fra il Principato delle Asturie e la Diocesi di Oviedo (l'unica in tutto il Principato) *“su diverse questioni di interesse generale per entrambe le istituzioni”*. Certamente in essa si fa riferimento –come quadro– alla Costituzione, all'Accordo Giuridico e a quello Culturale con la Santa Sede; al contempo si elencano i principi che ispireranno i rapporti fra le parti: collaborazione, cooperazione, interscambio di informazione, rispetto dei rispettivi ambiti di competenza. Le singole materie sono poi oggetto di accordi specifici, inclusi come annesso all'accordo generale. Gli annessi sono 4, due sul santuario di Covadonga, uno su affari culturali (che in realtà riguarda il patrimonio culturale della Chiesa) e l'ultimo sull'assistenza religiosa negli ospedali che invece non è autonomo ma si collega, come detto, ai precedenti accordi con la Santa Sede e con la Conferenza episcopale in materia.

Interessante, sempre per quanto riguarda la confessione cattolica, mi sembra il fatto che il concetto stesso “Chiesa cattolica”, senza ulteriore determinazione di autorità competente, venga usato già in diversi accordi per indicare la parte confessionale in futuri auspicati accordi⁴³. Come sta avvenendo, la Chiesa cattolica è in ogni caso il Ves-

⁴³ Ad es. *l'Acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Iglesia católica para el plan nacional de abadías, monasterios y conventos*, firmato dal titolare del Ministero e dal Presidente della Conferenza episcopale, con relativa autorizzazione della Santa Sede.

covo o Vescovi delle diocesi con territorio nella Comunità Autonoma, oppure quelli della provincia ecclesiastica quando i limiti coincidono con quelli della Comunità; oppure i vescovi interessati o un singolo Vescovo quando parte nell'accordo è la diocesi. Ossia per quanto riguarda la Chiesa si tratta dell'autorità cui compete la materia oggetto del patto (che, come detto, molto spesso riguarda i beni ecclesiastici di valore culturale).

7.- Conclusioni

Il breve e puntuale percorso che abbiamo potuto compiere sulla esperienza spagnola, entro la cornice del rapporto fra sistema delle autonomie e dimensione istituzionale e sociale della religione, penso che ci consenta di concludere che le basi del diritto ecclesiastico, ovvero la regolamentazione dell'esercizio della libertà religiosa personale e collettiva, direttamente fondata sulla dignità dell'uomo, continuano ad avere una rilevanza al di sopra delle particolarità storiche, culturali ecc. sulle quali poggiano le autonomie locali; addirittura al di sopra degli ordinamenti nazionali in quanto sempre più ricadono sotto le previsioni del diritto internazionale.

Nel contempo molte concrete possibilità di effettivo esercizio e godimento del medesimo diritto, in quanto sollecitano il positivo intervento dei poteri pubblici (e non di mera astensione) si possono vedere favorite dal decentramento delle competenze in favore degli organi di potere autonomici; in maniera particolare dalla flessibilità e immediatezza dei rapporti fra le autorità civili e religiose a livello locale, che consente di individuare specifiche possibilità di collaborazione (soprattutto nel sociale⁴⁴ e culturale) e di affrontarle adeguatamente a livello giuridico, spesso per la strada degli accordi. Questi accordi trovano talvolta sostegno nel fatto che sono previsti o auspicati in precedenti convenzioni più ampie, ma non è necessario: a fondarli basta la competenza sulla materia, nei rispettivi ordinamenti, degli enti e gli organi che ne sono parte.

In esso ripetutamente si parla di interventi in cui devono essere concordi il Ministero, la Comunità Autonoma e la Chiesa cattolica; particolare interesse mi sembra ad es. la Cláusula 6ª: *Convenios de desarrollo*: "En caso de que las Administraciones Públicas competentes lo estimen oportuno, se podrán firmar acuerdos orientados a desarrollar el presente Acuerdo de Colaboración, con la participación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de las Comunidades Autónomas, y, en su caso, de la Iglesia Católica. Asimismo se podrán firmar acuerdos multilaterales con entidades públicas o privadas".

⁴⁴ Vedi in merito J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *Leyes autonómicas de servicios sociales. Su repercusión en las entidades eclesíásticas*, EUNSA, Pamplona 1991, p. 192-218.