



Paulino C. Pardo Prieto

(professore associato di Diritto ecclesiastico dello Stato nell'Università di León, Facoltà di Diritto, Dipartimento di Diritto pubblico)

**Accordi spagnoli con la Chiesa cattolica.
Dubbi di costituzionalità e necessità di modifiche ***

SOMMARIO: 1. Costituzione, neutralità e cooperazione - 2. La nomina degli arcivescovi, vescovi e coadiutori - 3. Nomina del vicariato militare - 4. Notifica della denuncia di azioni criminali - 5. Autonomia della Chiesa e diritti fondamentali dei suoi fedeli - 6. Assistenza religiosa - 7. Insegnamento della religione cattolica - 8. Creazione e gestione delle università cattoliche - 9. Finanziamento sulla base dell'IRPEF - 10. Finanziamento indiretto - 11. Alcune conclusioni.

1 - Costituzione, neutralità e cooperazione

Il 4 dicembre 1979 sono stati pubblicati gli strumenti di ratifica degli accordi sottoscritti tra lo Stato spagnolo e la Chiesa cattolica il 3 gennaio precedente, quasi dodici mesi prima.

Il compimento di questi quarant'anni sembra una buona ragione per riflettere sulle luci e le ombre esistenti nell'ordinamento spagnolo al riguardo di queste norme. D'altro canto, in questi mesi, dopo il patto di governo di coalizione tra PSOE e Unidas Podemos, è emersa la discussione sulla convenienza o meno della loro modifica, rendendo ancora più opportuno verificarne la coerenza con il disegno costituzionale in materia di libertà di coscienza, laicità e cooperazione¹.

Ho espresso precedentemente, in altri lavori accademici, che la migliore politica di cooperazione con le confessioni religiose - siano esse la cattolica o altre di minoranza, con o senza accordi, registrate o meno - passa attraverso lo sviluppo più completo ed efficace del principio di

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Come di solito, la questione era presente nei giorni della campagna elettorale, collegandosi con altre questioni ecclesiastiche: "Dopo l'esumazione di Franco e il malessere che la decisione ha causato all'interno della Chiesa - fondamentalmente, manifestato dal Priore [del Valle de los Caídos], ma anche da alcuni episodi di mancanza di dialogo con il Vaticano e la gerarchia e, soprattutto, dalle parole controverse dell'ex-Nunzio, i socialisti hanno nuovamente inserito questa richiesta di abrogazione, che faceva parte del corpus storico dei programmi elettorali socialisti"; si veda **J. BASTANTE**, *Pedro Sánchez derogará los Acuerdos Iglesia-Estado si logra formar Gobierno*, in *religiondigital.org*, 29 ottobre 2019.



neutralità dello Stato² che, come è già stato detto, è immediatamente subordinato al principio e al diritto di libertà di coscienza³.

Ritengo meno ovvio che questo sviluppo debba avvenire attraverso la formalizzazione di accordi con le confessioni religiose; mai comunque attraverso accordi internazionali senza durata prefissata oppure senza previsione di denuncia formale⁴.

Penso a una neutralità dello Stato intesa come uno spazio democratico destinato al libero sviluppo delle libertà ideologiche e religiose, cioè di quelle libertà che sono, in modo particolare, al servizio del più grande raggiungimento di ciascuno dei singoli progetti di auto-realizzazione personale⁵.

Questa laicità di cui parlo non limita ma garantisce e promuove. Facilita uno spazio praticamente inesauribile e senza ostacoli per la sperimentazione della libertà di coscienza. Ogni individuo è il protagonista nella stessa misura; questo secolarismo, quindi, non ammette restrizioni basate sulle qualità caratteristiche dei gruppi di appartenenza.

Quando l'articolo 16 della Costituzione spagnola [CE] parla di libertà di coscienza e cooperazione, proclama gli stessi diritti per tutti i cittadini e assicura a tutti la stessa capacità per il loro esercizio, senza causare discriminazioni basate sulla convinzione individuale⁶.

² Un ampio studio della questione in **P.C. PARDO PRIETO**, *Laicidad y acuerdos con confesiones religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

³ **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Libertad de conciencia y convivencia en pareja*, in *Revista Jurídica de la Universidad de León*, n. 2 del 2015, p. 158 s.

⁴ **P.C. PARDO PRIETO**, *Nuevas tendencias, viejas tendencias: últimos acuerdos de países europeos*, in **AA. VV.**, *Libertad de conciencia, laicidad y derecho: "liber discipulorum" en homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares Fernández*, a cura di G. SUÁREZ PERTIERRA, Civitas, Madrid, 2014, p. 193 ss.; *Diversidad, cooperación y acuerdos*, in **AA. VV.**, *Interculturalidad y derecho*, a cura di M^a.A. CASTRO JOVER, Aranzadi, Pamplona, 2013, p. 206 s.

⁵ "[...] si è veramente liberi solo quando il soggetto si percepisce come autore o coautore della norma a cui rispondono le sue decisioni e i suoi atti [...], cioè, solo se il soggetto si percepisce come dotato di autonomia pubblica e privata. Solo allora sarà sulla buona strada per sviluppare la sua personalità come singolare e distinta, come unica; solo allora si può parlare, seguendo HABERMAS, di autodeterminazione e autorealizzazione". **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Conciencia y Derecho*, in *Revista Jurídica de la Universidad de León*, n. 5 del 2018, p. 7; cita **J.J. ROUSSEAU**, *Del Contrato social. Discursos*, Edaf, Madrid, 1985, p. 22, e **J. HABERMAS**, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2010, p. 160 s.

⁶ Articolo 16. 1. È garantita la libertà ideologica, religiosa e di culto dei singoli e delle comunità senza altra limitazione, nelle loro manifestazioni, che quelle necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico garantito dalla legge. [...] 3. Nessuna



Non possono esserci limiti particolari, poiché lo Stato laico assume il diritto di libertà religiosa come un diritto fondamentale e, con esso, il suo rispetto e promozione. Né possono esserci privilegi. Cosa diversa è che lo Stato sia costretto a riconoscere ciò che è più appropriato per la pratica dell'una o dell'altra fede e, coerentemente a tale riconoscimento, a promuovere cambiamenti normativi a beneficio dell'esercizio individuale di tali libertà.

La democrazia è libertà ed è uguaglianza⁷.

In questo senso, il funzionamento del diritto democratico potrebbe essere spiegato pensando al sistema giuridico dello Stato come a un grande sistema di libertà, all'interno del quale hanno posto altri sottosistemi che, a loro volta, ne hanno all'interno altri: una successione di "scatole cinesi" in ordine decrescente, dal sistema più generale al più particolare. Per ciò che ci riguarda, avremmo un sottosistema "libertà di coscienza", all'interno del quale ce n'è un altro, "libertà religiosa", e anche all'interno di questo, un altro "diritto speciale e singolare sulla base di accordi". Per preservare la logica originale del sistema generale, se volessimo cambiare una delle "scatole", dovremmo inevitabilmente considerare le dimensioni di quelle che le contengono. Quindi, ciò non significa che i pezzi più piccoli siano destinati a rimanere tali, ma che le loro variazioni dimensionali coinvolgono gli ambiti che li contengono; in pratiche se si espande il pezzo più piccolo, ciò può avvenire solo se lo spazio che lo contiene lo consente o si può espandere contemporaneamente anch'esso.

confessione avrà carattere statale. I pubblici poteri terranno conto delle convinzioni religiose della società spagnola e manterranno le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa Cattolica e le altre confessioni (www.boe.es). È questo un precetto: "[...] che si apre con l'incorporazione delle libertà (libertà ideologica, religiosa e di culto, art. 16.1.) e si chiude con la determinazione della posizione dello Stato davanti al fenomeno religioso (relazioni di cooperazione, articolo 16.3, seconda sottosezione)". In particolare: "L'articolo 16.3, primo comma, ha una funzione sostanziale, quella di separare le strutture di potere di Stato e Chiesa [...] ed integra il nucleo della neutralità incorporando i suoi elementi fondamentali [...], porta con sé la prospettiva dell'azione positiva delle autorità pubbliche in materia di diritti e libertà; tutto ciò costituisce la base necessaria della laicità e, anche, l'espressione del requisito della sua incorporazione come principio fondamentale del modo in cui lo Stato agisce di fronte al fattore religioso"; **G. SUÁREZ PERTIERRA**, *La laicidad en la Constitución española*, in *Persona y Derecho*, n. 53/2005, p. 164 s.

⁷ Perché: "[...] in un sistema democratico di libertà, il riconoscimento e il godimento dei diritti fondamentali di individui e gruppi è obbligatorio ed è garantito per tutti in condizioni di uguaglianza dal blocco costituzionale, non c'è quindi bisogno di nessuna garanzia aggiuntiva"; **G. SUÁREZ PERTIERRA**, *La libertad religiosa, ideológica y de culto. Los principios informadores del Derecho Eclesiástico del Estado*, in **AA. VV.**, *Derecho Eclesiástico del Estado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, p. 123.



Nel valutare l'adeguatezza del sottosistema di cooperazione generato attorno agli accordi con le confessioni, è particolarmente importante considerare la natura delle regole attraverso le quali esprimono il loro contenuto, differenziando ciò che è puramente strumentale (regole volte a specificare l'efficacia degli accordi, la loro estensione soggettiva, temporale, spaziale ...) o costituisce legge generale (norme generali di mera utilità sistematica), da ciò che è legge speciale (descrizioni di termini; norme imperative o permissive di sviluppo o applicazione delle norme statali speciali su libertà religiosa) o legge singolare (norme di proiezione più personale).

In queste ultime norme viene configurato l'elemento differenziante e la specifica ragione che giustifica l'esistenza degli accordi all'interno di uno Stato laico e democratico⁸. Con esse si cercherà di facilitare i credenti nell'adempimento dei loro doveri religiosi, risolvendo in tal caso possibili situazioni di collisione tra la coscienza obbligatoria e gli obblighi o divieti indicati dalla norma statale⁹. Gli accordi metteranno alla prova la coerenza del sistema nella misura in cui gli stessi comportano cambiamenti nella regolamentazione della libertà di coscienza¹⁰.

⁸ Particolarmente degli accordi spagnoli con confessioni di minoranza può dirsi che: “[...] hanno il loro motivo d’essere in un momento specifico, in cui era necessario rafforzare le libertà di individui e gruppi nel contesto dell’immaturità del modello nato dalla Costituzione del 1978. Tale situazione rendeva giustificabile la protezione dei gruppi religiosi attraverso una cooperazione globale o completa e, in molti casi, ripetitiva”; le cose non sono così chiare con la Chiesa cattolica. Si veda **A. FERNÁNDEZ-CORONADO**, *Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado [RGDCDEE]* n. 19/2009, p. 17 s. Per una prospettiva attuale ed europea su questi accordi con confessioni di minoranze si veda, con ampia bibliografia, e della stessa Autrice *Marco comparado de la libertad religiosa en Europa*, in *Revista de Derecho UNED*, n. 11 del 2012, p. 283 ss.

⁹ In senso positivo: “L’unico contenuto possibile per l’accordo confessionale è quello di coprire le particolarità di una religione o stabilire canali che facilitino l’esercizio del diritto alla libertà di coscienza da parte dei cittadini, che le autorità pubbliche sono tenute a proteggere e promuovere”; **G. SUÁREZ PERTIERRA**, *Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 92 del 2011, p. 55.

¹⁰ Per una ampia riflessione su questo argomento, **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *LOLR: Las contradicciones del sistema*, in *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, n. 0 del 2000, p. 15 ss. **À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO**, *La «decontestualizzazione» della legge organica spagnola sulla libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, vol. 13, n. 1/2005, pp. 147-160.



Nelle sezioni seguenti mi riferirò precisamente alle disposizioni degli Accordi con la Chiesa cattolica che, in alcuni casi, appartengono al diritto speciale di libertà religiosa e costituiscono uno sviluppo delle disposizioni della Legge organica n. 7 del 1980 e, in altri, al diritto personale.

In questo senso, occorre rilevare che l'Accordo del 1976 fa ancora parte della logica di scambio caratteristica del modello di utilità della dittatura franchista¹¹. Non ci sono diritti riconosciuti ma piuttosto limiti che lasciano i diritti religiosi dei cattolici nelle mani dell'istituzione statale ed ecclesiastica¹². Ma, al contempo, rappresenta una svolta nella politica concordataria in quanto inizia a smantellare il *do ut des* e apre la strada a una nuova forma di relazione più adatta ai principi di libertà religiosa che propone la Chiesa cattolica dopo il Concilio Vaticano II.

Gli accordi del 1979, a loro volta, cercano anche un adeguamento dello strumento concordatario ai principi costituzionali. Non è chiaro se un tale obiettivo possa essere raggiunto in questo modo. È molto pertinente ricordare, ad esempio, opinioni come quelle di Jiménez Lozano, per il quale la Chiesa ufficiale aveva ottenuto un tale riconoscimento, per il suo ruolo nel passaggio dalla dittatura alla democrazia, e persino il concordato è apparso nuovamente come una formula ideale per articolare il rapporto della Chiesa con lo Stato democratico e neutrale, nonostante il rifiuto suscitato nella base cattolica in considerazione del fatto che limitava la libertà religiosa del fedele e l'autonomia dell'istituzione¹³.

¹¹ Si usano giustamente le espressioni "simbiosi franchista" e "cattolicesimo vergognoso": **R. NAVARRO VALLS**, *Iglesia-Estado en la España de hoy*, in *RGDCDEE*, n. 32/2013, p. 4 s. Sulla realizzazione di questo modello negli ultimi anni del regime di Franco, **G. SUÀREZ PERTIERRA**, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, ESSET, Vitoria, 1978. Un riferimento anche al processo di negoziazioni che porta al nuovo contesto concordatario in **J. MARTÍNEZ-TORRÓN**, **M. SÁNCHEZ-LASHERAS**, *Iglesia Católica y transición democrática en España*, in *RGDCDEE*, n. 30/2012, p. 1 ss.

¹² Come in quei giorni affermava il teologo Miret: "dopo questo Accordo, il popolo cristiano non sarebbe ancora stato in grado di scegliere i propri pastori": **E. MIRET MAGDALENA**, *Abajo los concordatos*, in *Revista Triunfo*, n. 706/1976, p. 45, e *La Iglesia franquista*, in *Revista Tiempo de Historia*, n. 62/1980, p. 72 ss. Posizione sostenuta oggi da importanti settori della Chiesa cattolica; si veda **REDES CRISTIANAS**, *Manifiesto por la laicidad de junio de 2017 (Actualización del documento del mismo nombre, publicado por Redes Cristianas en 2008)*, in *Redes Cristianas de Navarra* (www.herrieliza.org).

¹³ **J. JIMÉNEZ LOZANO**, *Cinco años de convivencia: Iglesia y Democracia*, in *Revista Tiempo de Historia*, n. 72/1980, pp. 125 ss.



La negoziazione condotta dalle parti contemporaneamente all'elaborazione della Costituzione comporterà la firma di quattro accordi:

1) Accordo tra la Santa Sede e lo Stato Spagnolo circa questioni giuridiche.

2) Accordo tra la Santa Sede e lo Stato Spagnolo circa l'insegnamento e le questioni culturali.

3) Accordo tra la Santa Sede e lo Stato Spagnolo circa l'assistenza religiosa alle forze armate ed il servizio militare degli ecclesiastici e religiosi.

4) Accordo tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo circa questioni economiche.

Cominciando dall'Accordo del 1976 e seguendo in ordine con quelli del 1979, procederemo all'identificazione di quelle norme speciali e singolari che, passate quattro decenni, sono decisamente motivo di conflitto con l'ordinamento costituzionale spagnolo¹⁴.

2 - La nomina degli arcivescovi, vescovi e coadiutori

A mio avviso, il secondo e il terzo paragrafo dell'articolo I dell'Accordo del 1976 sono incompatibili con le esigenze della libertà e dell'uguaglianza costituzionali.

L'articolo I inizia affermando che la nomina di "arcivescovi e vescovi è di esclusiva competenza della Chiesa cattolica". Ma questa regola generale ammette l'incorporazione di due modalità di "sana

¹⁴ Un approccio generale a tali argomenti, in **LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.**, e **M^a.C. LLAMAZARES CALZADILLA**, *Derecho de la libertad de conciencia*, Civitas, Madrid, 2011, 4^a ed., t. II; **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, G. SUÁREZ PERTIERRA**, *El fenómeno religioso en la nueva Constitución española, bases de su tratamiento jurídico*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 61/1980, pp. 7-34. **P.C. PARDO PRIETO**, *Laicidad y acuerdos del Estado*, cit., e *Libertad de conciencia y sistema concordatario histórico español*, León, 2004. Negli ultimi tempi, hanno lavorato sull'argomento **J.T. MARTÍN DE AGAR Y VALVERDE**, *Opción pacticia y libertad religiosa institucional*, in *Anuario de Derecho Canónico: Revista de la Facultad de Derecho Canónico*, n. 5/2016, pp. 189-206; **M^a.C. GARCIMARTÍN MONTERO**, *Los Acuerdos entre España y la Santa Sede: cuarenta años de vigencia*, in *RGDCDEE*, n. 49/2019; **J. MANTECÓN**, *España: ¿y si se denunciaran los acuerdos con la Santa Sede?*, in *RGDCDEE*, n. 39/2015, **R. BENEYTO BERENGUER**, *El futuro de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede (según los programas de los partidos políticos a las elecciones generales del 2015)*, in *RGDCDEE*, n. 41/2016. Il testo italiano dell'Accordo del 1976 è disponibile in *Acta Apostolicae Sedis - Commentarium Officiale*, vol. LXXVIII (1976), pp. 509-512; il testo di quegli accordi del 1979, in *Acta Apostolicae Sedis Commentarium Officiale*, vol. LXXII (1980), pp. 29-62 (www.vatican.va/archive/aas/).



collaborazione", due privilegi, due concessioni, che incidono sulla nomina di Arcivescovi, Vescovi e Coadiutori con diritto alla successione e alla disposizione del Vicariato Generale Militare¹⁵.

Per quanto riguarda gli arcivescovi, i vescovi e i coadiutori, lo Stato conserva il diritto di opporsi dinanzi alla disposizione a causa di "concrete obiezioni politiche generali"¹⁶. L'intervento statale non ha alcun valore decisivo, ma la semplice possibilità che lo Stato sostenga tali obiezioni non è costituzionalmente accettabile¹⁷. Da un lato, perché lo costringe a pronunciarsi su questioni di natura esclusivamente religiosa, abbandonando la necessaria separazione e neutralità davanti alle credenze religiose. Dall'altro, perché contraddice l'indipendenza e l'autonomia della confessione¹⁸.

Lo Stato e la confessione, secondo questa formula, esercitano diritti che non appartengono loro e che sono essenziali per la cittadinanza democratica¹⁹. Che il procedimento rimanga segreto per entrambe le parti (articolo I.2) non è affatto coerente con i principi della nostra Costituzione, con le attuali modalità di relazione tra i poteri esecutivo, legislativo e giudiziario o, per esempio, con la trasparenza

¹⁵ La regolazione ecclesiale si basava sui canoni 147-182, 1457-1466 e 326 e coordinati CIC (1917), nonché il Decreto *Christus Dominus* dal 28 ottobre 1965, numeri 20 e 43. Oggi, insieme a questo Decreto, la regolamentazione viene sui canoni 146-183 e 375 e coordinati del CIC (1983).

¹⁶ Cfr. articolo I, 2°, par. primo. In due paragrafi successivi aggiunge: "1) Resta inteso che non ci sono obiezioni se il governo non le esprime nei quindici giorni seguenti. 2) La procedura corrispondente sarà tenuta segreta da entrambe le parti".

¹⁷ Questa clausola è comune ad altri concordati di paesi dell'Unione Europea, P.C. **PARDO PRIETO**, *Acuerdos confesionales versus laicidad*, cit., pp. 126-147.

¹⁸ **I.C. IBÁN**, *Transición política y relaciones concordatarias en España*, in **AA. VV.**, *Los concordatos: Pasado y futuro. Actas del Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería, 12-14 de noviembre de 2003*, a cura di J.M^a. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, Comares, Granada, 2004, p. 79; **G. BARBIER**, *La Laïcité*, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 92 s.; **G. FELICIANI**, *Les nominations épiscopales entre liberté de l'Église et intervention de l'État: La 'prénotification officieuse'*, in *Revue de Droit Canonique*, "L'organisation de l'Islam. La liberté religieuse", vol. 46/2 del 1996, p. 358. Si pensa che l'intenzione fosse quella di mettere la gerarchia cattolica insieme allo Stato, come ha detto **A. DE LA HERA PÉREZ-CUESTA**, *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 28 de julio de 1976*, in *Ius canonicum*, vol. 16, n. 32/1976, p. 156. Un caso molto diverso dagli altri qui menzionati è, ovviamente, quello del Vescovo di Urgell e Co-principe di Andorra: su questo punto **M^a.L. JORDÁN VILLACAMPA**, *El obispo de la Seo de Urgel: Jefe de Estado*, in *Laicidad y libertades: Escritos jurídicos*, n. 1 del 2001, pp. 125-136.

¹⁹ **G. FELICIANI**, *Les nominations épiscopales*, cit., pp. 345-348. **M. BARBIER**, *La Laïcité*, cit., p. 93.



che è richiesta oggi dalla legislazione²⁰. Non stiamo affrontando una questione classificabile, nel senso indicato dalla Legge n. 48 del 1978, dei segreti ufficiali e, di conseguenza, il procedimento non può essere sottratto al principio generale della pubblicità²¹. Ancora meno si assiste a una eventualità che consente di restringere l'interesse delle Camere a "[...] raccogliere le informazioni di cui hanno bisogno dal Governo e dai suoi dipartimenti e da qualsiasi autorità statale" (articolo 109 CE); poiché spetta alle Corti generali controllare l'azione del Governo (articolo 66), questo deve rendere conto della sua gestione politica davanti al Congresso dei deputati (articolo 108) e appartiene ai tribunali "[...] controllare il potere di regolamentazione e la legalità dell'azione amministrativa, nonché la sua sottomissione ai propri fini" (articolo 106.1).

3 - Nomina del vicariato militare

Gli argomenti presentati servono, *mutatis mutandis*, per lo studio critico della nomina del Vicariato Militare di cui all'articolo I, paragrafo 3, considerato un residuo del privilegio storico della presentazione²².

Si richiede l'accordo delle due istituzioni per la formazione di un elenco di candidati tra i quali il Re ne presenterà uno al Romano Pontefice. Il requisito del precedente accordo ci pone di fronte a un'interferenza nell'esercizio della libertà religiosa, concretamente del diritto di sviluppare atti religiosi comunitariamente e alla nomina libera dei ministri (art. 2.1, lettera d, e 2.2 Legge Organica di Libertà

²⁰ Si veda la Legge n. 19 del 2013, 9 dicembre, di trasparenza, accesso alle informazioni pubbliche e buon governo, diretta a: "[...] ampliare e rafforzare la trasparenza dell'attività pubblica, regolare e garantire il diritto di accesso alle informazioni relative a tale attività e stabilire gli obblighi di buon governo che devono essere rispettati dai funzionari pubblici nonché le conseguenze derivanti dalla non conformità"; in questo senso, sembra che se le autorità statali agissero seguendo alla lettera l'Accordo potrebbero essere soggette alle sanzioni previste dal titolo II della norma.

²¹ Legge n. 9 del 1968, 5 aprile, sui Segreti Ufficiali, modificata dalla Legge n. 48 del 1978, 7 ottobre. Secondo l'articolo 2, le materie classificate possono essere dichiarate: "materie, atti, documenti, informazioni, dati e oggetti, la cui conoscenza da parte di persone non autorizzate può danneggiare o mettere a rischio la sicurezza e la difesa dello Stato".

²² J.A. SOUTO PAZ, *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho comparado*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 56.



Religiosa). Non c'è dubbio che ciò rientra nell'ambito dall'immunità innata alle libertà personali e alla neutralità dello Stato²³.

Inoltre, l'intervento sconvolge la natura stessa dell'istituzione monarchica²⁴. Da un lato, compromette gli obblighi assunti dalla massima rappresentanza dello Stato per salvaguardare e far salvaguardare la Costituzione e rispettare i diritti dei cittadini a parità di condizioni per tutti²⁵. Dall'altro, la proposta del candidato da parte del Re al Papa è un atto reale, discrezionale, valido, nonostante la mancanza di approvazione²⁶, che implica una grave eccezione all'obbligo generale di sottoporre l'attività del monarca al Governo²⁷.

Siamo di fronte a una contraddizione tra queste norme e le esigenze costituzionali di libertà di coscienza e uguaglianza. Lo Stato deve rifiutare completamente la partecipazione alle nomine oppure violerà la neutralità richiesta dalla Costituzione.

4. Notifica della denuncia di azioni criminali

Le contraddizioni che risultano dall'articolo II dell'Accordo del 1976 non sono minori.

Nell'articolo 2, seconda sezione, lo Stato assume che:

²³ La legittimità di questo tipo d'interferenza è stata messa in discussione dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU): si vedano le sentenze *Serif v. Greece* (14 dicembre 1999), *Kokkinakis v. Greece* (25 maggio 1993), *Wingrove v. the United Kingdom* (25 novembre 1996) e *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria* (21 giugno 1988), in *www.hudoc.echr.coe.int*. Sull'importanza dell'autonomia delle confessioni in questa giurisprudenza, **M^a.J. ROCA**, *Derechos fundamentales y autonomía de las iglesias*, Dykinson, Sevilla, 2005, p. 124 s.

²⁴ Potrebbe persino essere un problema per la stessa persona del Re. **M^a.J. CIÁURRIZ**, *La libertad de conciencia del Rey en la Constitución*, in *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Vidal Guitarte, t. I*, Diputació de Castelló, Castellón, 1999, pp. 243-251, in particolare, p. 250 s.

²⁵ Articolo 61.1 CE. Un'altra cosa è che la gerarchia spagnola lo veda come un "re cattolico". **ALFA Y OMEGA**, *Reconocimiento de la Iglesia al Rey Don Juan Carlos. Un rey católico sin alardes*, n. 884/2014.

²⁶ In conformità con l'articolo 56.3 CE, i suoi atti saranno sempre controfirmati nei termini previsti dall'articolo 64, altrimenti, non saranno validi. C'è un'eccezione assolutamente minore: la nomina dei membri civili e militari della Casa Reale (art. 65.2 CE).

²⁷ Il Vicario ha la condizione di autorità religiosa e militare e "[...] la nomina di posizioni militari è l'unico atto dell'amministrazione militare che richiede l'intervento simultaneo del Re e del Governo"; **J.M^a. LAFUENTE BALLE**, *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, EDERSA, Madrid, 1987, pp. 393 e 395.



“Nel caso che venga elevata un'accusa penale contro un chierico od un religioso, la competente Autorità lo notificherà al rispettivo Ordinario. Se il convenuto fosse un Vescovo o persona ad esso equiparata nel Diritto Canonico, la notificazione sarà fatta alla Santa Sede”.

Vi è in questa disposizione un diritto singolare completamente al di fuori dall'esercizio della libertà religiosa, in contrasto con il diritto all'intimità e la particolare protezione che meritano i dati relativi alla religione e alla ideologia (articolo 18 CE)²⁸. Citando le parole della Corte costituzionale il diritto: “[...] concede al suo titolare il potere di proteggere quell'area riservata dalla conoscenza e dalla divulgazione da parte di terzi e dalla pubblicità non desiderata”²⁹.

Qualsiasi limitazione di tale diritto fondamentale deve superare imperativamente diverse condizioni: 1) sarà prevista da una legge, che sarà organica se influisce sul contenuto essenziale del diritto; 2) avrà il suo fondamento nella Costituzione; 3) sarà proporzionata all'interesse protetto e, 4) formalmente, lo standard esprimerà con precisione ciascuno dei requisiti materiali della misura limitativa, ovvero fisserà chiaramente il limite e il suo regolamento³⁰.

Siamo pertanto di fronte a un residuo storico, risultato della dinamica basata sugli interessi istituzionali che aveva caratterizzato il regime dittatoriale franchista³¹. La sua conformità oggi

²⁸ Sull'argomento, **J.D. PELAYO OLMEDO**, *La adscripción religiosa como dato especialmente protegido. el caso del registro bautismal en España*, in UNED. *Revista de Derecho Político*, n. 94 del 2015, pp. 147-153; **J.A. RODRÍGUEZ GARCÍA**, *Autonomía de las confesiones y derecho comunitario: La protección de los datos personales en este contexto*, in RGDCDEE, n. 49/2019.

²⁹ “[...] l'articolo 18.1 CE garantisce il segreto della nostra sfera di intimità e, quindi, vieta che siano i terzi, gli individui o le autorità pubbliche a decidere quali sono i confini della nostra vita privata. Spetta quindi a ciascun individuo riservare uno spazio, più o meno ampio secondo la propria volontà, che sia protetto dalla curiosità degli altri, qualunque cosa sia contenuta in quello spazio. E, in corrispondenza, si può escludere che altri, cioè persone che in un modo o nell'altro hanno avuto accesso a tale spazio, rivelino estremi legati alla loro sfera di privacy o ne vietino la diffusione non consensuale, ad eccezione dei limiti che derivano dai rimanenti diritti fondamentali e beni giuridici costituzionalmente protetti. Perché a nessuno può essere richiesto di sopportare passivamente la divulgazione di dati, reali o presunti, della loro vita privata, personale o familiare”; SsTC 156/2001, 2 luglio, FJ 4, e 115/2000, 5 maggio, FJ 4. In senso analogo, si vedano SsTC 25/2019, 25 febbraio, FJ 5; 19/2014, 10 febbraio, FJ 4; 176/2013, 21 ottobre, FJ 6.

³⁰ SsTC 119/2014, 16 luglio, FJ 3; 17/2013, 31 gennaio, FJ 4, e 292/2000, 30 novembre, FJ 11 e 16.

³¹ **J.A. ALBERCA DE CASTRO**, *Régimen jurídico del ministro de culto en España y Francia. Estudio sistemático y textos normativos*, Comares, Granada, 1999, p. 77; **L. DE ECHEVERRÍA**, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y*



comprometterebbe irragionevolmente il diritto alla protezione dei dati personali³² e si scontrerebbe con la natura riservata del procedimento³³. È una disposizione che, come detto fino qui, deve essere considerata incostituzionale.

5. Autonomia della Chiesa e diritti fondamentali dei suoi fedeli

L'Accordo sulle questioni giuridiche comprende disposizioni molto diverse, che vanno dalla capacità giuridica e di agire della Chiesa cattolica (articolo I, paragrafi da 1 a 4; articoli II e V) fino alla commemorazione delle festività religiose (III) o al matrimonio (VI)³⁴.

Caratteristica di questo accordo è la presenza di un numero significativo di disposizioni superflue. Si può affermare senza dubbio che non aggiungono nulla:

a) quelle che rinviano esplicitamente o tacitamente al diritto comune: all'esercizio libero e pubblico delle attività religiose (articolo I.1); al procedimento di espropriazione (articolo I.5); all'invulnerabilità degli archivi ecclesiastici (I.6); alla libertà ecclesiale di comunicare, pubblicare o dettare norme (articolo II); allo svolgimento di attività benefiche o assistenziali (articolo V, sezioni 1 e 2)³⁵;

de presentación de obispos, in *Estudios Eclesiásticos*, n. 201/1977, p. 218; **J.M^a. GONZÁLEZ DEL VALLE**, *Derecho eclesiástico español*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997, p. 360.

³² Si vedano gli articoli 16.2 e 18.1 CE; articolo 8 della Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, n. L 281, del 23 novembre 1995) o dell'articolo 7 della Legge organica 15/1999, del 13 dicembre, sulla protezione dei dati personali. Oggi, articoli 9 e 10 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, n. L 119, del 4 maggio 2016) e anche articolo 9 e coordinati della Legge organica n. 3 del 2018, del 5 dicembre, sulla protezione dei dati personali e sulla garanzia dei diritti digitali.

³³ Si vedano, tra gli altri, gli articoli 301 e 520.1, par. 1°, della Legge Processuale Criminale; e l'articolo 197 e concordanti del Codice Penale.

³⁴ Un approccio approfondito e attuale in **AA. VV.**, *Los límites a la autonomía de las confesiones religiosas*, a cura di A. CASTRO JOVER, Thomson-Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019.

³⁵ In questo senso si veda **J. MANTECÓN**, *España: ¿y si...?*, cit., pp. 5-9.



b) quelle che sono solo strumentali: il preambolo, le disposizioni transitorie, la clausola abrogativa dell'articolo VIII;

c) quelle che potrebbero essere considerate valide solo se fosse possibile un'interpretazione congruente alla legge generale. Questo è il caso dell'articolo VII, ad esempio³⁶.

Alcuni degli articoli che contengono specialità o singolarità, ancora una volta, generano seri problemi di congruenza, determinando una limitazione ingiustificabile del diritto alla libertà di coscienza dei cattolici o un privilegio ingiustificabile nei loro confronti.

La prima situazione si verifica in relazione ai limiti dell'autonomia organizzativa della Chiesa previsti dall'articolo I.2. In conformità con questo precetto, nessuna parte del territorio spagnolo dipenderà da un Vescovo la cui sede si trovi in territorio soggetto alla sovranità di un altro Stato, e nessuna diocesi o circoscrizione territoriale spagnola comprenderà parti di territorio soggetto a sovranità straniera³⁷. L'Accordo non offre una giustificazione per tale divieto, né vediamo come può conciliarsi con i diritti di associazione e libertà religiosa degli articoli 16, 22 o 34 CE e, più specificamente, con l'autonomia organizzativa che attribuiscono al gruppo religioso gli articoli 2, seconda sezione, e 6, prima sezione, della LOLR.

Come possiamo vedere, non è l'Accordo che garantisce i diritti dei cattolici ma piuttosto lo Stato che ha concordato con la confessione la rinuncia parziale all'esercizio di diritti fondamentali che appartengono ai cittadini fedeli. È una vera antinomia, che determina l'incostituzionalità di questa parte dell'Accordo.

Un altro caso analogo di incostituzionalità, poiché contiene regole chiaramente contrarie ai diritti di libertà dei fedeli cattolici, sarebbe contemplato nel Protocollo finale, che obbliga il ministro del luogo in cui si è svolta la cerimonia del matrimonio a trasmetterlo per l'iscrizione nel Registro per la sua piena efficacia³⁸, trascurando la

³⁶ Articolo VII: "La Santa Sede e il Governo Spagnolo procederanno di comune intesa a risolvere i dubbi o le difficoltà che potessero sorgere circa l'interpretazione o l'applicazione di qualsiasi disposizione del presente Accordo, ispirandosi per questo ai principi che lo informano". Certamente, dobbiamo dire, che tali principi (per lo Stato spagnolo) possono essere soltanto quelli costituzionali.

³⁷ Diverso e pienamente giustificato è il caso della Sede vescovile di Urgell.

³⁸ Protocollo finale (Circa l'articolo VI, 1): "Subito dopo la celebrazione del matrimonio canonico, il sacerdote davanti al quale è stato celebrato consegnerà agli sposi il certificato ecclesiastico con i dati richiesti per l'iscrizione nel Registro civile. In ogni caso, il parroco nel cui territorio parrocchiale è stato celebrato il matrimonio entro cinque giorni trasmetterà all'incaricato del Registro civile competente l'atto del matrimonio canonico per la sua opportuna iscrizione, nel caso in cui questa non sia già stata effettuata a richiesta delle parti interessate".



volontà di una coppia che potrebbe preferire mantenere l'unione al di fuori della legge statale³⁹. Gli inconvenienti si supererebbero generalizzando, per tutte le confessioni, la formazione di un precedente fascicolo matrimoniale civile, nel caso in cui ci si voglia sposare in forma religiosa e ottenere effetti civili pieni⁴⁰.

6 - Assistenza religiosa

Nell'Accordo sull'assistenza religiosa alle Forze Armate, ancora una volta, le norme strumentali, e tra queste il preambolo o le clausole di validità (ultimo paragrafo e articolo VIII) e interpretazione (articolo VII), occupano un ampio spazio⁴¹.

Il documento propone un quadro normativo generale per la realizzazione del diritto all'assistenza religiosa dei membri cattolici delle Forze Armate (articolo I)⁴², di solito limitandosi a ricordare il ruolo del Vicariato Generale, elencandone la composizione e la struttura (articoli I e II) e descrivendo il contenuto e la portata della giurisdizione

³⁹ Su questo argomento, **M.^aL. JORDÁN VILLACAMPA**, *Reflexiones sobre matrimonio concordatario e inscripción en el registro civil. Pérdida de la pensión de viudedad*, in *Ius canonicum (Ejemplar dedicado a: Escritos en honor de Javier Hervada)*, vol. 39, n. 1/1999, pp. 1129-1136.

⁴⁰ Questa opinione in **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Libertad de conciencia y matrimonio*, in *Derecho de Familia y Libertad de Conciencia en los Países de la Unión Europea y el Derecho comparado. Actas del IX Congreso internacional de Derecho Eclesiástico del Estado [San Sebastián, 1 al 3 de junio del año 2000]*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2001, p. 60. Anche **V. REINA BERNÁLDEZ**, *El sistema matrimonial español*, in *Los Acuerdos concordatarios españoles y la revisión del Concordato italiano. Actas del simposio celebrado en Barcelona los días 29 de febrero y 1 de marzo de 1980*, Departamento de Derecho Canónico de la Universidad de Barcelona - Instituto Italiano de Cultura de Barcelona, Barcelona, 1980, p. 355 s.; **Y. GARCÍA RUÍZ, M. REDONDO ANDRÉS**, *La eficacia civil del matrimonio canónico en Italia y España*, in *Revista Española de Derecho Canónico*, n. 56/1999, pp. 832 y ss.

⁴¹ Infatti, altre disposizioni che potrebbero sembrare importanti hanno dimostrato di non esserlo. Ad esempio, la parte dell'Accordo riguardante il servizio militare obbligatorio è stata implicitamente abrogata senza un intervento formale di una parte o dell'altra. Si veda la Disposizione transitoria diciottesima e disposizione aggiuntiva tredicesima della Legge n. 17 del 1999, del 18 maggio, sul regime del personale delle Forze Armate e del Real Decreto n. 247 del 2001, del 9 marzo, che anticipa la soppressione della prestazione del servizio militare obbligatorio.

⁴² Permette anche la celebrazione del matrimonio davanti al cappellano militare (Anexo I, artículo III, paragrafo 2°).



ecclesiastica nelle forze armate (Allegato I in relazione agli articoli I, II, III, IV, V e VI e Allegato II in relazione agli articoli I, II e III)⁴³.

Vi è quindi uno sviluppo del diritto di libertà religiosa dei fedeli cattolici, anche se non fino al declinare un modello preciso di assistenza⁴⁴. Quindi i primi governi democratici continuarono con il modello dell'integrazione; la Legge del 1989 e i suoi regolamenti diedero il passo al rapporto contrattuale ed è questo che è arrivato a confermare la Legge del 1999, combinandolo con la collaborazione volontaria di sacerdoti e religiosi che vengono rimborsati delle loro spese⁴⁵.

Sfortunatamente, lo sviluppo contenuto nell'Accordo relativo ai procedimenti per la assegnazione del vicariato generale (articoli III e IV) contrasta con la libertà costituzionale e l'uguaglianza nella misura in cui rimane negli ambiti della confessionalità statale⁴⁶.

Questi articoli vengono a riassumere le disposizioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione del 1950 e le disposizioni dell'articolo 1.3 dell'Accordo del 1976; la disposizione merita quindi le stesse censure di cui sopra. La disposizione serve solo a perpetuare il carattere misto della materia che le due istituzioni hanno tradizionalmente concesso all'assistenza religiosa degli eserciti. L'Accordo sull'assistenza religiosa alle Forze Armate è un'occasione perduta e, secondo me, uno straordinario esempio di incostituzionalità.

⁴³ **A. MOSTAZA RODRÍGUEZ**, *Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de clérigos y religiosos de 3 de enero de 1979*, in *Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, Ius Canonicum*, vol. 19, n. 37/1979, pp. 343-374. **J.M^a. CONTRERAS MAZARÍO**, *La asistencia espiritual en el derecho canónico y concordado: el ordinariato castrense en España*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2001, pp. 59-71.

⁴⁴ STC 24/1982, 13 maggio, FJ 2 e 5.

⁴⁵ Per un approccio all'attuale modello di assistenza alle Forze Armate spagnole, **F. PÉREZ MADRID**, *La asistencia religiosa católica en las Fuerzas Armadas de España*, in *RGDCDEE*, n. 35/2014, pp. 13-19; **A. PANIZO ROMO**, *Neutralidad estatal y estructura legal del arzobispado castrense en España*, in *RGDCDEE*, n. 24/2010, pp. 15-23.

⁴⁶ Cfr. **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Libertad de Conciencia*, t. II, cit., p. 549. Articolo III: "La provvista del Vicariato Generale Castrense si farà in conformità all'articolo I, 3 dell'Accordo tra la Santa Sede e lo Stato Spagnolo del 28 luglio 1976, con la proposta di tre nomi, formata di comune accordo fra la Nunziatura Apostolica ed il Ministero degli Affari Esteri e sottoposta all'approvazione della Santa Sede. Il Re presenterà, entro quindici giorni, uno di essi per la nomina da parte del Sommo Pontefice". Articolo IV: "Rendendosi vacante il Vicariato Castrense e fino alla nuova provvista, assumerà le funzioni di Vicario Generale il Provicario Generale di tutte le Forze Armate, se ci sarà, o, altrimenti, il Vicario Episcopale più anziano di nomina".



7 - Insegnamento della religione cattolica

Numerose disposizioni dell'Accordo circa l'insegnamento e le questioni culturali fanno riferimento alla sua validità, applicazione, interpretazione ed estinzione. È il caso del preambolo, degli articoli XVI e XVII e del Protocollo finale.

Il suo carattere è quindi strumentale, ma vale la pena ricordare, a proposito del preambolo, che la revisione delle disposizioni concordate in questi settori ha luogo: "[...] nello spirito dell'Accordo del 28 luglio 1976". Dopo quello che abbiamo accennato all'inizio di questo articolo sullo "spirito", si dovrebbe accettare che un termine con un significato così scarsamente giuridico può essere compreso solo in modo tale da non creare contrasti con altri principi superiori dell'ordine costituzionale, in particolare quelli di libertà di coscienza e uguaglianza (articoli 14 e 16 CE)⁴⁷.

Come in altri patti precedentemente illustrati, una porzione sostanziale dell'Accordo è inoperante perché si riferisce ad accordi futuri o ciò che offre non aggiunge nulla a ciò che è unilateralmente previsto dallo Stato. Questo è ciò che accade con la garanzia del rispetto del diritto fondamentale dei genitori all'educazione morale e religiosa dei loro figli; l'indicazione della libertà di coscienza e dell'uguaglianza come limiti all'insegnamento della religione e della morale cattolica; la convalida di studi e il riconoscimento di titoli e, infine, l'incorporazione del rispetto dei "valori dell'etica cristiana" o dei "sentimenti dei cattolici" nei mezzi di comunicazione pubblici come limite alle libertà. Ovviamente, in tutti questi casi, lo Stato agisce secondo i suoi principi democratici, non secondo le prospettive religiose. Non si può pensare che il cattolicesimo sia trattato in altro modo⁴⁸. In ogni caso, anche se

⁴⁷ Lo stesso accordo richiama importanti principi costituzionali quali libertà e uguaglianza. Così dice il preambolo, nei paragrafi terzo e quarto, quando parla di "[...] coordinare la missione educativa con i principi della libertà civile in materia religiosa e con i diritti delle famiglie e di tutti gli alunni e docenti, evitando qualsiasi discriminazione o situazione di privilegio". Per approfondire questi argomenti, **AA. VV.**, *Integrados. Claves jurídicas: derecho a la educación, diversidad religiosa y cohesión social*, a cura di A. FERNÁNDEZ-CORONADO, Ministerio de Justicia, Madrid, 2019. L'accordo sottolinea, nei confronti dei mass media, il bisogno di "[...] applicare gli stessi principi di libertà religiosa e uguaglianza senza privilegi" espressi in materia di insegnamento.

⁴⁸ **M^a.C. LLAMAZARES CALZADILLA**, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999, p. 251 ss.; **J. FERREIRO GALGUERA**, *Los límites de la libertad de expresión. La cuestión de los sentimientos religiosos*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996, pp. 192-194 e 209-210;



l'Accordo non lo menziona, l'insegnamento privato e i media privati sono nella stessa misura vincolati al rispetto dei principi di tolleranza e pluralismo o, se parliamo di informazioni, di imparzialità⁴⁹.

Nulla si aggiunge alla garanzia dell'articolo V dell'Accordo, in base al quale la Chiesa può organizzare attività educative o religiose nei centri universitari pubblici attraverso il semplice accordo tra la gerarchia cattolica e le autorità accademiche. Non ha apportato nulla di nuovo l'articolo VIII, primo comma, dell'Accordo nel dichiarare il diritto della Chiesa cattolica di istituire seminari per la formazione di sacerdoti, religiosi e laici e di garantire il rispetto del carattere specifico conferito loro dalla disciplina canonistica⁵⁰. Nel 1979 queste garanzie e questi diritti erano stabiliti dalla Costituzione e furono sviluppati dopo poco tempo dalla Legge Organica di libertà religiosa come una parte dell'esercizio dei diritti di ricevere e fornire insegnamenti religiosi e di formare i propri ministri⁵¹.

dello stesso Autore, *Libertad de expresión y sensibilidad religiosa: estudio legislativo y jurisprudencial*, in *RGDCDEE*, n. 35/2014, p. 34 ss. In tale senso anche si pronunciano **M^a.A. CASTRO JOVER**, *La libertad de conciencia en el empleo público*, in *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, n. 6 del 2006, pp. 58-63; **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Educación para la ciudadanía, laicidad y enseñanza de la religión*, in *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, n. 6 del 2006, pp. 229-234, *Contratación laboral de los profesores de religión católica por la administración pública (Comentario a la STC 38/2007, de 15 de febrero)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 80 del 2007, pp. 267-307. Prospettive diverse in **J. ROSELL GRANADOS**, *Confesiones religiosas y medios de comunicación*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2001, pp. 77, 78, 90 y 91, **C. SORIA**, *Los Acuerdos Iglesia - Estado en materia de información*, in *Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español*, cit., p. 297; **J.L. ORTEGA MARTÍN**, *Los medios de comunicación social*, in **AA. VV.**, *Acuerdos Iglesia - Estado español en el último decenio: su desarrollo y perspectivas*, Librería Bosch, Barcelona, 1987, p. 165 ss.; **G. MORENO BOTELLA**, *Autonomía la Iglesia, profesorado de religión y constitucionalidad del acuerdo sobre enseñanza de 3 de enero de 1979. a propósito de la STC 38/2007 de 15 de febrero*, in *RGDCDEE*, n. 14/2007, p. 14.

⁴⁹ **M^a.C. LLAMAZARES CALZADILLA**, *Derecho a la información: Libertad de información y de expresión*, in **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Derecho de la Libertad de Conciencia*, t. II, *Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 198-200.

⁵⁰ Ad esempio, can. 1354 e ss. CIC (1917); cann. 232, 234, 244, 248, 249 CIC (1983).

⁵¹ Articolo 20. Si riconoscono e tutelano i diritti: (b) alla produzione e creazione letteraria, artistica, scientifica e tecnica; (c) alla libertà di insegnamento;

Articolo 27. (1) Tutti hanno il diritto all'educazione. Si riconosce la libertà d'insegnamento. (2) L'educazione avrà per oggetto il pieno sviluppo della personalità umana nel rispetto dei principi democratici di convivenza e delle libertà fondamentali. (3) I pubblici poteri garantiscono il diritto che spetta ai genitori affinché i propri figli ricevano una formazione religiosa e morale che sia in accordo con le proprie



D'altro canto, l'offerta di insegnamento della materia "La dottrina cattolica e la sua pedagogia nelle scuole universitarie di formazione per insegnanti" (articoli III e IV Accordo circa l'insegnamento e le questioni culturali) costituisce una singolarità in quanto la sua attuazione ha messo "in difficoltà" la laicità dello Stato sebbene, come è noto, la Corte costituzionale spagnola abbia riconosciuto la sua legittimità costituzionale⁵².

L'aspetto più singolare dell'Accordo, e il più problematico, è la permanenza nel sistema educativo dell'Insegnamento pubblico della Religione e Moralità Cattolica (articoli II, III, VI, VII)⁵³.

Siamo d'accordo con quella parte della dottrina che ha messo in dubbio questa sopravvivenza, partendo dalla considerazione che il diritto che sostengono i genitori affinché i loro figli ricevano una formazione religiosa e morale conforme alle proprie convinzioni è

"[...] un diritto di protezione indiretta, che si ottiene attraverso l'istituzione e la protezione di altri diritti costituzionali, come il diritto alla libertà di istruzione (articolo 27.1 CE), il diritto di creare centri educativi (articolo 27.6 CE), il diritto alla libertà di cattedra (articolo 20.1.c CE) e la neutralità ideologica dei centri pubblici (articolo 27.2 CE, articolo 18.1 Legge organica 8/1985, del 3 luglio, che regola il diritto all'istruzione). È attraverso questi precetti che il

convinzioni [...]. (6) Si riconosce alle persone fisiche e giuridiche la libertà di creare enti d'insegnamento nel rispetto dei principi costituzionali.

⁵² STC 187/1991, 3 ottobre.

⁵³ Si veda STC 38/2007, 15 febbraio. Come è stato ricordato la sentenza non mette in dubbio la costituzionalità degli accordi con la Chiesa: "l'obiettivo della sentenza sono gli articoli dell'Accordo circa l'insegnamento e le questioni culturali e della Legge organica sull'organizzazione generale del sistema educativo che hanno qualche rilevanza rispetto al processo a quo"; cfr. **J. FERREIRO GALGUERA**, *Sistema de elección del profesorado de religión católica en la escuela pública: dudas de constitucionalidad sobre sus cimientos normativos* (STC 38/2007), in *RGDCDEE*, n. 14/2007, p. 25. Anche **M.^aJ. GUTIÉRREZ DEL MORAL**, *Reflexiones sobre el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral de sus hijos y la enseñanza de la religión en los centros públicos*, in *RGDCDEE*, n. 14/2007, p. 3 ss. Per approfondire lo studio della giurisprudenza, si veda **L.M. CUBILLAS RECIO**, *Enseñanza confesional y cultura religiosa: estudio jurisprudencial*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997. Un'opinione diversa da quella che sosteniamo in questo lavoro in **A. PANIZO Y ROMO DE ARCE**, *Religión y sistema educativo español*, *RGDCDEE*, n. 30/2012, pp. 1-51; **O. FERNÁNDEZ MÁRQUEZ**, *La designación del profesorado de religión y moral católica en centros públicos de enseñanza: estado de la cuestión tras la STC 38/2007, de 15 de febrero*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 84, pp. 285-335. Più recentemente, **J. CABEZA PEREIRO**, *El control judicial sobre las decisiones episcopales relativas al profesorado de religión en centros públicos: comentario a una sentencia desafortunada con exabrupto en uno de los votos particulares. Sobre la STC 140/2014, de 11 de septiembre*, in *Revista de Derecho Social*, n. 67/2014, pp. 145-168.



diritto riconosciuto nell'articolo 27.3 della Costituzione diventa effettivo"⁵⁴.

Uno studio più dettagliato non è possibile in questo contesto ma, a mio avviso, l'Accordo sarebbe a questo punto immune da ogni dubbio di costituzionalità solo se: 1) la "designazione" del personale, quando ricadesse su terzi al di fuori del Centro, comportasse semplicemente una "autorizzazione", e quando si trattasse di professori appartenenti agli organi di insegnamento, non influirebbe sulla natura della loro prestazione di servizi per l'Amministrazione⁵⁵; 2) la presenza nella forza lavoro "a pieno titolo" di coloro che non appartengono ai centri di insegnamento avesse come limite i diritti di partecipazione degli altri insegnanti e, in generale, della Comunità educativa; 3) l'espressione "a parità di condizioni" non significasse l'inserimento nel programma scolastico o la valutazione paritetica con le materie curricolari; 4) spettasse all'Amministrazione educativa regolamentare *ad extra* tutto ciò che riguarda la configurazione dell'educazione religiosa all'interno dell'itinerario educativo, e alla Chiesa cattolica il suo regolamento *ad intra*, la sua realizzazione da parte degli insegnanti designati⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. **G. SUÁREZ PERTIERRA**, *La enseñanza de la educación en el sistema educativo español*, in *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, n. 4 del 2004, p. 238 ss.; si veda anche **L.M. CUBILLAS RECIO**, *La enseñanza de la religión en el sistema español y su fundamentación en el derecho de los padres sobre la formación religiosa de sus hijos*, in *Laicidad y libertades: Escritos jurídicos*, n. 2 del 2002, pp. 157-219. Completamente diverso è il fondamento ecclesiale; vedi **CONGREGACIÓN PARA LA EDUCACIÓN CATÓLICA**, *Carta vaticana sobre la enseñanza de la religión en la escuela*. in *Revista Española de Derecho Canónico*, n. 169/2010, pp. 905-1098.

⁵⁵ Per quanto riguarda la designazione canonica, può essere vero che vi sia "[...] la necessità di migliorare la regolamentazione giuridico-canonica dell'idoneità, in modo che i diritti dei fedeli siano rispettati più chiaramente, evitando ogni possibile arbitrarietà nell'esecuzione dell'autorità amministrativa della Chiesa. Ciò invierebbe un chiaro messaggio di trasparenza giuridica ai tribunali statali in vista del controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative canoniche relative ai loro effetti in ambito civile"; **M. GAS AIXENDRI**, *La declaración canónica de idoneidad para la enseñanza de la religión católica y su control jurisdiccional por parte del Estado*, in *RGDCDEE*, n. 29/2012, p. 16 s.

⁵⁶ Su questi aspetti, **M. LEMA TOMÉ**, *La enseñanza de la religión católica en España*, in *Estudios de progreso. Fundación alternativas*, n. 16/2005, p. 28 ss.; **L.M. CUBILLAS RECIO**, *Confesionalidad y relación del profesor de religión católica en los centros públicos - Derecho Español*, in **AA. VV.**, *Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en Honor del profesor Juan Fornés. Ius e Iura*, a cura di J. FORNÉS DE LA ROSA, M^a. BLANCO, S. ACUÑA GUIROLA, Comares, Granada, 2010, pp. 285-315; **A. LÓPEZ CASTILLO**, *Del persistente desenfaje constitucional del estatuto del profesorado de religión católica en el sistema público de enseñanza*, in **AA. VV.** *La Constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, a cura di F. RUBIO LLORENTE, J. JIMÉNEZ CAMPO, J.J.



Secondo questa interpretazione dell'Accordo: 1) la designazione consentirebbe allo Stato di utilizzare la decisione dell'Ordinario come presupposto per l'attribuzione alla persona prescelta della responsabilità del compito formativo, con i suoi diritti e doveri corrispondenti dal punto di vista strettamente civile; 2) la presenza tra il personale di insegnanti non ufficiali sarebbe sempre utile e conveniente ai fini del sistema educativo; 3) il risultato dell'obbligo esplicito assunto dalle parti di negoziare la posizione giuridica degli insegnanti non comporterebbe la loro dipendenza dall'amministrazione; 4) l'espressione "a parità di condizioni" sarebbe riferita solo ed esclusivamente alla disponibilità di mezzi materiali e temporanei; 5) i poteri dello Stato e della Chiesa sarebbero chiaramente definiti e sarebbero coerenti con il secolarismo che dovrebbe caratterizzare l'azione delle autorità pubbliche.

8 - Creazione e gestione delle università cattoliche

Oggi si può affermare definitivamente che c'era una norma singolare chiaramente incostituzionale nell'Accordo sull'insegnamento e gli aspetti culturali, e precisamente quella relativa alla creazione di università della Chiesa e al riconoscimento e all'omologazione dei loro titoli.

L'articolo XVII, nel determinare l'abrogazione degli articoli da XXVI a XXXI del Concordato del 1953, garantisce il mantenimento da parte delle università della Chiesa dei diritti acquisiti ai quali è possibile rinunciare per seguire il regime generale delle università non statali. Certamente, per l'adempimento di questa disposizione, la cosa più difficile è definire quali diritti dobbiamo considerar sussistenti e in quale misura⁵⁷.

La questione è sollevata dagli articoli X.2 e XVII.2 dell'Accordo circa l'insegnamento e le questioni culturali, che non risolvono

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, M^a.P. BIGLINO CAMPOS, A.J. GÓMEZ MONTORO, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 669-688.

⁵⁷ Articolo XVII. Forse è accaduto quello che una volta è stato affermato dal maestro Souto con l'acutezza del suo ingegno: "La complessa formula abrogativa ha dimenticato [...] la Convenzione del 5 aprile 1962 [...]"; J.A. SOUTO PAZ, *Comunidad política y libertad de creencias*, cit., p. 562. Un'approccio molto diverso in J. CALVO ÁLVAREZ, *La aplicación del Convenio de 1962 en la actualidad*, in *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico. Actas del VII simposio internacional de derecho concordatario, Trujillo (Cáceres), 7-9 de octubre de 2015*, a cura di M^a.D. CEBRIÁ GARCÍA, Comares, Granada, 2016, p. 121 ss.



definitivamente la questione di ciò che deve essere considerato abrogato nell'Accordo del 1962⁵⁸, nonostante il fatto che quasi tutto il suo contenuto, espressamente o tacitamente, debba comportare l'applicazione automatica delle disposizioni abrogative prima e terza CE e delle stesse disposizioni abrogative incluse nell'accordo del 1979.

Dato che ai sensi dell'articolo X.1, qualsiasi nuovo centro universitario che sia istituito e gli studi che vengano effettuati in esso dovranno essere conformi alla legislazione statale, dovrebbe essere considerati abrogati:

1) l'articolo 1, primo comma, con cui lo Stato accetta di riconoscere le università create dalla Chiesa secondo il canone 1376⁵⁹;

2) l'articolo 2, primo comma, sul meccanismo giuridico attraverso il quale lo Stato procederebbe al riconoscimento di tali centri e agli studi effettuati in essi⁶⁰;

3) l'articolo 4, secondo comma, che nega la validità ai titoli rilasciati da Facoltà e Scuole Tecniche Superiori al di fuori della stessa provincia ecclesiastica (Arcidiocesi) della sede centrale;

4) qualsiasi rinvio interno al compimento dei requisiti stabiliti nell'Accordo per la concessione di diritti speciali alle Università della Chiesa⁶¹;

5) qualsiasi prerogativa concessa dalla Santa Sede nell'anno 1962 al regime di Franco diretta all'intervento del Governo all'interno delle università ecclesiastiche, che contraddice il principio dell'autonomia universitaria.

Oltre alle ipotesi di cui sopra, le disposizioni dell'articolo 9, primo paragrafo, che richiedono che gli insegnamenti impartiti nei centri della Chiesa siano "conformi alle Leggi fondamentali della Nazione" (i principi fondamentali del regime franchista), devono essere considerate contrarie all'attuale sistema giuridico spagnolo e quindi

⁵⁸ Convenzione tra la Santa Sede e lo Stato Spagnolo sul riconoscimento agli effetti civili degli studi di scienze non ecclesiastiche effettuati in Università della Chiesa (BOE 20 luglio 1962). Testo italiano disponibile in www.host.uniroma3.it/progetti/cedir.

⁵⁹ Cfr. Concordato del 1953, articolo XXXI; articolo VIII dell'Accordo circa questioni giuridiche.

⁶⁰ Articolo 2, paragrafo primo: "Il riconoscimento agli effetti civili di ciascuna di queste Università, dovrà essere accordato individualmente dall'Autorità civile, la quale determinerà per decreto quali sono le Facoltà (e Sezioni, nel caso) e le Scuole Tecniche Superiori (e Specialistiche, nel caso) della Università Ecclesiastica a cui si riferisce, alle quali si riconoscono tali effetti". Oggi questi aspetti vengono disciplinati dalla Legge organica 6/2001, di Università, e la legislazione delle rispettive Comunità Autonome.

⁶¹ Ad esempio, articolo 1, paragrafo secondo; articolo 2, paragrafo secondo; ovvero la Disposizione Aggiuntiva.



derogate⁶². D'altra parte, "la precedente conformità dello Stato" del secondo paragrafo, relativa ai docenti, è impossibile da conciliare con l'autonomia universitaria che garantisce l'articolo 27.10 CE e attualmente contempla l'articolo 2 della Legge Organica delle Università⁶³. E lo stesso può dirsi riguardo agli ultimi due paragrafi dell'articolo 5, settimo comma, poiché impongono la presenza di un rappresentante statale con funzioni di controllo e limitano l'assoluta libertà di accesso all'insegnamento e alle attività accademiche, in generale.

Infine deve essere considerato incostituzionale l'articolo 3, nella parte in cui impone la denominazione di "Università della Chiesa" e impedisce di usare quella di "Università cattoliche". Che questo articolo sia privo di valore, lo Stato lo ha capito e la Chiesa deve averlo compreso allo stesso modo, dal momento che ha continuato a utilizzare la denominazione "Università Cattolica" nei centri universitari creati dalla fine degli anni novanta⁶⁴ o, addirittura, ha fatto propria la nomenclatura comunemente usata dalle università pubbliche⁶⁵.

Negli ultimi anni, il Tribunal Constitucional ha messo in dubbio il particolare regime delle università ecclesiastiche basato sulla

⁶² Leggi che vanno contro l'attuale disciplina. Si veda, l'articolo 5, primo comma, e l'articolo 39 Legge organica n. 6 del 2001, delle Università.

⁶³ Precedentemente è stato regolato dal Titolo VIII della Legge Organica di Riforma Universitaria.

⁶⁴ Si vedano, ad esempio, il Decreto n. 105 del 1999, del 12 maggio, della Junta de Castilla y León, che autorizza la "Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Ávila", o il Decreto n. 32 del 1999, del 26 maggio, del Gobierno de la Región de Murcia, che autorizza la "Universidad Católica San Antonio". Invece, la Convenzione del 1962 (articolo 3) dispone che: "In considerazione di quanto è disposto nella Legge di Programmazione Universitaria, del 24 luglio 1943, che proclama il cattolicesimo ufficiale dell'Università spagnola, confermato anche dall'articolo XXVI del Concordato tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo, le Università erette dalla Santa Sede in Spagna si chiameranno Università della Chiesa".

⁶⁵ In questo senso, quella che era "Universidad de la Iglesia de Navarra", ha inserito nelle sue norme statutarie la denominazione "Universidad Católica de Navarra" e ha preso come denominazioni commerciali "Universidad de Navarra" e "Universitas Navarrensis", in modo tale che l'università dello Stato - che come tutte usualmente fanno, ha voluto prendere il semplice nome della provincia o località dove ha radice la sede principale - ha dovuto mettere la parola "pubblica" nella sua denominazione in lingua spagnola e rinunciare a fare uso della locuzione latina. La Sentenza TSJ de Navarra, (sezione contenzioso-amministrativa) del 27 luglio 2001, a mio avviso, sotto l'apparenza di sereno rispetto per la formalità delle norme applicabili sui marchi, ha stranamente dimenticato o l'esistenza del trattato internazionale del 1962 o, almeno, di dare ragione dettagliata riguardo alla sua inefficacia.



Convenzione del 1962⁶⁶ e, ad esempio, ha dichiarato incostituzionale la loro creazione in mancanza di un decreto di riconoscimento che è necessario per la creazione di università pubbliche e private. La Corte costituzionale conclude che se anche il legislatore statale ha un certo potere discrezionale per decidere e differenziare alcune università private da altre:

“[...] la regolamentazione dell'esenzione della legge sul riconoscimento per le università create dalla Chiesa cattolica distorce la procedura amministrativa di autorizzazione dell'inizio delle attività dell'ente universitario. Procedura amministrativa non solo comprovata dalla verifica della conformità ai requisiti stabiliti dalla stessa Legge organica e alle norme di sviluppo in materia (singolarmente Real Decreto 557/1991, del 12 aprile, sulla creazione e il riconoscimento delle università e centri universitari), ma anche a quelli contenuti nella legge del riconoscimento stesso (articolo 4, sezioni 4 e 5, Legge Organica delle Università)”⁶⁷.

A seguito di questa sentenza della Corte spagnola, la costituzionalità delle altre disposizioni della Convenzione del 1962 è ancora molto più difficile da sostenere.

9 - Finanziamento sulla base dell'IRPEF

L'accordo tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo circa le questioni economiche dispone i lineamenti fondamentali del finanziamento diretto e indiretto della Chiesa cattolica in Spagna.

Riguardo al finanziamento diretto, l'accordo inizia affermando che “risulta di particolare importanza” la revisione del sistema di contribuzione economica dello Stato Spagnolo alla Chiesa Cattolica.

Questa sostituzione, sul piano economico, avrà come orizzonte l'autofinanziamento della Chiesa dopo un periodo di transizione basato su quattro premesse⁶⁸:

⁶⁶ Le cui attività sono state troppo spesso messe in discussione. In tale senso, si possono vedere le notizie seguenti, **EL PAÍS**, *Murcia mantiene un máster pese al informe contrario de Educación*, 4 agosto 2013; *Educación da carpetazo a la Universidad Católica de Alicante*, 3 febbraio 2015; *Retiradas por irregularidades 19 investigaciones del mismo científico, el récord en España*, 19 ottobre 2019.

⁶⁷ Fondamento di Diritto n. 10 della Sentenza n. 131 del 2013, del 5 giugno. La sentenza non riguarda le università precedentemente create.

⁶⁸ Con riguardo al carattere transitorio della cooperazione economica con la Chiesa cattolica, si vedano **A. FERNÁNDEZ-CORONADO**, *Estado y confesiones religiosas, un nuevo modelo de relación (los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Civitas, Madrid, 1995, p. 119 s.; **J.R. GONZÁLEZ ARMENDIA**, *La autofinanciación de la Iglesia*



1°) lo scopo della Chiesa cattolica di ottenere, in autonomia, risorse sufficienti per soddisfare i suoi bisogni economici (articolo II. 5);

2°) l'attribuzione provvisoria alla Chiesa di una percentuale raccolta sulla base delle scelte dei contribuenti riguardo l'imposta sulle persone fisiche (articolo II.2)⁶⁹. Formula che non dovrebbe essere considerata come una specie di prova per l'autofinanziamento ma un supporto per tre anni per raggiungere lo scopo pattuito⁷⁰;

3°) la garanzia provvisoria (durante i tre anni) del livello dei redditi fino ad allora percepiti, mediante il pagamento della differenza tra ciò che sarà ottenuto attraverso l'imposta personale e ciò che prima è stato ricevuto per il mantenimento del culto e del clero (articolo II, sezioni 3 e 4);

4°) il rispetto assoluto per la libertà religiosa (articolo II. 1). Questo principio costituzionale è pienamente coerente con la prima premessa, ma compatibile con le altre due solo se l'assistenza finanziaria dello Stato è limitata nel tempo perché, altrimenti, sarebbe una discriminazione ingiustificata e irragionevole rispetto ad altre confessioni e, quindi, vietata dalla Costituzione.

Pertanto, la lettura dell'Accordo porta a una conclusione semplice e univoca: viene stabilita una collaborazione economica temporanea intesa ad ottenere, più prima che poi, l'autofinanziamento della Chiesa cattolica⁷¹.

en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, in *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 45, n. 123/1988, p. 581 ss.; **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Los acuerdos y el principio de igualdad: comparación con los acuerdos con la Iglesia católica y situación jurídica de las confesiones sin acuerdo*, in *Acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Marcial Pons, Barcelona, 1996, p. 204 ss.; **C. CORRAL SALVADOR**, *De la dotación estatal a la Iglesia a la asignación tributaria para fines religiosos*, in **AA. VV.**, *La asignación tributaria*, cit., pp. 123 - 129. **J.^a.M. PIÑERO CARRIÓN**, *La dotación de la Iglesia por el Estado en los nuevos acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español*, in *Ius canonicum*, vol. 19, n. 37/1979, p. 326. **A. TORRES GUTIÉRREZ**, *La asignación tributaria y la autofinanciación de las confesiones religiosas en España*, in *RGDCEE* 13/2007, nonché *La financiación de las confesiones religiosas. Nuevas soluciones para un viejo dilema*, in *Letra internacional (Ejemplar dedicado a: Estado, política y religión)*, n. 123/2016, pp. 35-54.

⁶⁹ Spetta allo Stato disporre quale sia la tassa, il concetto tributario e la percentuale; cfr. **A. FERNÁNDEZ-CORONADO**, *La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas*, in *Revista de Administración Pública*, n. 108 del 1985, p. 382 s.

⁷⁰ **J.M.^a. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ**, *La economía de la Iglesia española: ¿miedo a la transparencia?*, in *Iglesia viva*, n. 228/2006, p. 18 ss.; si riferisce anche in questo senso all'autofinanziamento **J. BAREA TEJEIRO**, *Asignación tributaria a la Iglesia y fines sociales*, in *Alfa y Omega*, n. 259/2001.

⁷¹ **L.M.^a. CAZORLA PRIETO**, *La asignación tributaria en favor de la Iglesia católica en el marco de las relaciones económicas entre el Estado español y la Santa Sede*, in **AA. VV.** *La*



Che un'altra interpretazione non sia costituzionalmente ammissibile, è concetto che è già stato anticipato dal Tribunal Constitucional trenta anni fa per negare, a un'entità evangelica, un certo accostamento al regime vigente con la chiesa maggioritaria:

"[...] il termine che viene fornito come confronto [...] non è adatto, perché dimentica e ignora che, in materia economica, una serie di circostanze - non solo fattuali ma legali - si verificano nelle relazioni storiche tra lo Stato spagnolo e la Chiesa cattolica che, nonostante il suo progressivo adattamento al nuovo ordine costituzionale, non si verifica nel caso della Comunità evangelica [...]. Per questo motivo, nel preambolo dell'Accordo così spesso citato, si riconosce che la revisione del sistema di contributo economico dello Stato spagnolo alla Chiesa cattolica è di particolare importanza e che lo Stato non può ignorare o prolungare indefinitamente gli obblighi legali contratti nel passato [...]"⁷².

In contrasto con l'Accordo, con la lettura fatta dalla Corte costituzionale spagnola e con le pari libertà di tutti i cittadini, lo Stato e la Chiesa istituzionale si sono impegnati a sostenere, per quarant'anni, diverse versioni del regime di "allocazione del bilancio", prima, e di "assegnazione fiscale", in seguito.

La scelta operata nella destinazione della percentuale prevista del gettito dell'Irpef tra "Chiesa cattolica" e "fine dell'interesse sociale" non è affatto neutrale per quattro ragioni:

1) la scelta è diretta e specifica rispetto alla confessione, ma rispetto ai "fini sociali" è indiretta e generica, poiché la concreta attuazione è fatta dal Governo;

2) in un caso ciò che viene finanziato è il credo particolare e la struttura che sostiene il culto; nell'altro, l'aiuto è per la realizzazione di

asignación tributaria para fines religiosos. VI Jornadas de Estudio, organizadas por la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad Pontificia Comillas, los días 24 y 25 de mayo de 1988 en Madrid, a cura di C. CORRAL SALVADOR, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1989, p. 22 s., o A. FERNÁNDEZ-CORONADO, Estado y confesiones religiosas, cit., p. 31. C'è stato qualche tentativo di negoziazione destinato ad ottenere l'autofinanziamento della Chiesa; si veda F. VALLS, Gobierno y episcopado fijan calendario para renegociar el "impuesto religioso", in El País, 3 ottobre 1991. In senso contrario alle nostre tesi, possono leggersi gli argomenti accolti da J.M^a. PIÑERO CARRIÓN, La dotación de la Iglesia por el Estado en los nuevos acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, in Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español, Ius Canonicum, vol. 19, n. 37/1979, p. 310 ss; M^a. BLANCO FERNÁNDEZ, La cooperación del Estado español con las confesiones religiosas. Especial referencia a la cooperación económica in Ius Canonicum, vol. 38, n. 76/1998, p. 523 ss.

⁷² Cfr. Auto n. 480/1989, 2 di ottobre, FJ 3°.



attività di contenuto sociale all'interno o all'esterno della Spagna intraprese da organizzazioni che hanno tali azioni "come scopi istituzionali primari", qualunque sia la loro ideologia o convinzione⁷³;

3) la Chiesa cattolica riceve i fondi e decide in piena indipendenza quale sarà la loro destinazione, senza altri obblighi se non quello di redigere un rendiconto generico; le altre organizzazioni; ricevono gli importi per la realizzazione di programmi specifici di cooperazione sociale e volontariato, controllati pubblicamente⁷⁴;

4) le organizzazioni collegate alla Chiesa cattolica possono partecipare all'assegnazione della quota del bilancio dedicata a "scopi sociali" a condizioni formalmente uguali con gli altri gruppi.

È difficile capire questo grave danno alla natura neutrale dello Stato quando, inoltre, sembra chiaro che senza questi redditi la Chiesa manterrebbe invariata la propria attività⁷⁵, e addirittura motiverebbe i fedeli che, cooperando al mantenimento dell'istituzione, le garantirebbero maggiore dignità⁷⁶.

Danno, infine, perché da una parte il culto e il clero cattolici sono finanziati dai bilanci dello Stato da cui viene detratto il 7% delle entrate riscosse con l'IRPEF che non potranno mai essere dedicate ai fini generali, come è proprio del nostro modello di bilancio statale⁷⁷; da

⁷³ Articolo 2 d), RD 195/1989, 17 febbraio.

⁷⁴ Articolo 2.1, RD n. 825 del 1988, 15 luglio; articolo 3 RD n. 195 del 1989.

⁷⁵ In quegli anni alcuni importanti teologi spagnoli hanno difeso l'idea che una Chiesa senza privilegi economici sarebbe veramente libera: è il caso di **E. MIRET MAGDALENA**, *Abajo los impuestos religiosos*, in *Revista Triunfo*, n. 83/1979, p. 25. Anche più di recente, si veda **J.J. TAMAYO**, *¿Se ha producido la transición religiosa en España?*, in *Redes Cristianas*, 3/7/2018 (www.redescristianas.net); **J.L. PALACIOS**, *¿Es posible la autofinanciación de la Iglesia?*, in *Vida Nueva*, n. 2799/2012 (www.vidanuevadigital.com).

⁷⁶ Come spiega Mantecón "A cosa avrebbe dovuto rinunciare [la Chiesa] se fosse stata privata di questo 25% del suo finanziamento? Non è facile offrire una risposta concreta. Un elenco di spese prioritarie dovrebbe essere fatto [...] Ma è chiaro che ci sono sezioni dell'organizzazione ecclesiale che non sono assolutamente necessarie. E, d'altra parte, i fedeli dovrebbero essere educati a compiere uno sforzo economico maggiore per aiutare il finanziamento autonomo della Chiesa [...]". **J. MANTECÓN**, *España: ¿y si*, cit., p. 14. Nonché **F. GIMÉNEZ BARRIOCANAL**, *La financiación de la Iglesia católica en España*, in **AA. VV.**, *Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa en España*, a cura di J. FERREIRO GALGUEIRA, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 601 ss. Di particolare interesse, **G. HIERREZUELO CONDE**, *La Autofinanciación de la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas en la libertad e igualdad religiosas*, Tesi di dottorato, Universidad de Málaga, Málaga, 1999, p. 170 ss. (www.umed.net).

⁷⁷ Perché: "[...] una cosa è che quando si pagano le tasse allo Stato venga usato lo stesso [meccanismo] per raccogliere ciò che i cittadini aggiungono di tasca propria alle varie organizzazioni e un'altra, abbastanza diversa, è che non i fedeli paghino le tasse,



un'altra parte ancora, danno, poiché non avrebbe più senso, infatti, se i sostenitori cattolici pagassero di tasca propria, senza intaccare i principi superiori dell'ordinamento giuridico, e potessero poi dedurre il 75%, così come previsto dalla Legge n. 27 del 2014, del 27 novembre, in materia di Imposta sulle Società⁷⁸.

10 - Finanziamento indiretto

Per quanto riguarda il finanziamento indiretto, le previsioni dell'Accordo tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo circa questioni economiche, sono state talvolta superate dalla legge statale unilaterale comune o speciale, e altre volte sono state semplicemente disapplicate.

Tra quelle che sono state superate ricordo:

1) l'articolo I dell'Accordo, quando afferma che la Chiesa "[...] può ottenere liberamente dai propri fedeli benefici, organizzare raccolte pubbliche e ricevere elemosine e oblazioni". La sua formulazione incorpora solo una parte dei diritti che fanno parte del diritto di associazione, sia essa di entità religiosa o meno⁷⁹;

2) l'articolo II, paragrafo 5, quando si riferisce all'eventualità di successivi accordi di collaborazione finanziaria tra Stato e Chiesa. L'Amministrazione centrale, regionale, provinciale, locale ..., gli enti di proprietà di autorità pubbliche o da esse partecipati, collaborano con entità ecclesiali, senza che ciò sia correlato all'Accordo;

3) l'articolo V, quando prevede che le associazioni e le entità di natura religiosa abbiano diritto almeno ai benefici fiscali previsti per le entità senza scopo di lucro e, in ogni caso, a quelli concessi a enti di beneficenza privati⁸⁰, un'opzione che, essendo più vantaggiosa di quella

ma che lo Stato ceda a una o più organizzazioni religiose una parte di ciò che tutti i cittadini pagano obbligatoriamente"; **L. MARTIN-RETORTILLO BAQUER**, *Reflexiones sobre los acuerdos de cooperación del Estado con las federaciones evangélica, judía y musulmana, en los diez años de su vigencia*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 23 del 2003, p. 30 s.

⁷⁸ Su questo argomento **A. TORRES GUTIÉRREZ**, *¿Límites? En la financiación de las confesiones religiosas en España: una asimetría de difícil encaje en los principios de laicidad y no discriminación*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXV del 2019, p. 69 ss.

⁷⁹ Articolo 7, secondo comma, e articolo 22, b), LO n. 2 del 2002. Con riguardo alle organizzazioni religiose, articolo 6 Legge organica n. 7 del 1980, 5 luglio, sulla libertà religiosa [LOLR].

⁸⁰ Rispetto agli agevolazioni fiscali applicabili, la Ley n. 49 del 2002, 23 dicembre, *de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo*.



prevista dall'articolo IV dell'Accordo, si applica alla Santa Sede, alla Conferenza episcopale, alle circoscrizioni territoriali della Chiesa, alle congregazioni, a ordini e istituti di vita consacrata e alle loro province e case⁸¹.

L'Accordo è stato superato in molti altri casi in cui, andando oltre il testo, lo Stato ha concesso unilateralmente un regime singolare impossibile da conciliare con la neutralità costituzionale.

Questo è ciò che è accaduto, o temiamo che stia accadendo, con l'esenzione dalla tassa sulle installazioni e sui lavori di costruzione⁸²; il non assoggettamento a imposte sul reddito o sulle uscite o consumi; l'indirizzo in materia di imposte e contributi locali sui luoghi di residenza dei Vescovi, dei canonici e dei sacerdoti con cura di anime; sui centri di formazione, orti e giardini annessi ai beni immobili di cui all'articolo IV.1.A); l'esenzione dall'imposta sulle trasmissioni patrimoniali e sugli atti giuridici documentati dei beni o dei diritti acquisiti destinati al sostentamento del clero⁸³, o l'insolita regolamentazione dei casi di non assoggettamento e di esenzione dall'imposta sul valore aggiunto (VAT), definita da uno scambio di note del 22 dicembre 2006 tra lo Stato spagnolo e la Santa Sede⁸⁴.

È sufficiente ricordare, per concludere, che l'esenzione o la non tassazione delle attività o dei beni interessati a fini di religione non fa parte del contenuto essenziale del diritto alla libertà religiosa⁸⁵, fermo

⁸¹ **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Los acuerdos y el principio de igualdad*, cit., p. 194; **E. LEJEUNE VALCÁRCCEL**, *Aspectos fiscales en los nuevos Acuerdos*, in *Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español*, *Ius Canonicum*, vol. 19, n. 37/1979, pp. 328-338.

⁸² **A. TORRES GUTIÉRREZ**, *¿Límites?*, cit., p. 72 ss.

⁸³ Si vedano: Real Decreto Legislativo n. 1 del 1993, 24 settembre; Ley n. 49 del 2002, 23 dicembre; Real Decreto Legislativo n. 2 del 2004, 5 marzo; Real Decreto n. 1270 del 2003, 10 ottobre; Accordo del 10 ottobre 1980 della "Comisión Técnica Iglesia-Estado español"; Orden 29 luglio 1983, rispetto ai dubbi nell'applicazione di certi tributi previsti dall'Accordo del 3 gennaio 1979; Orden 24 settembre 1985; Orden 5 giugno 2001. Con riguardo ai problemi che hanno coinvolto questo finanziamento indiretto, vedi: **A. TORRES GUTIÉRREZ**, *Régimen fiscal de las confesiones religiosas en el I.B.I.*, in **AA. VV.**, *Haciendas locales y patrimonio histórico y cultural*, a cura di M^a.D. CEBRIÁ GARCÍA, Dykinson, Madrid, 2017, pp. 253-285; nonché *Las exenciones en el ICIO de la Iglesia Católica y su posible incompatibilidad con la normativa europea sobre ayudas de Estado, a raíz de la Sentencia del TJUE de 27 de junio de 2017*, in *Revista de Derecho de la Distribución*, n. 21/ 2017.

⁸⁴ Orden EHA/3958/2006, del 28 dicembre. Sugli argomenti in causa, **A. TORRES GUTIÉRREZ**, *La financiación de las confesiones religiosas en España*, in *Estudios de Progreso - Fundación Alternativas*, n. 19/2005, pp. 31-33.

⁸⁵ **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *Libertad de conciencia*, t. II, cit., p. 494; **M^a. BLANCO FERNÁNDEZ**, *La financiación de las confesiones religiosas en el Derecho*



restando il diritto alla pari libertà di coscienza (articoli 14 e 16 CE)⁸⁶ e l'obbligo correlato di promozione da parte delle autorità pubbliche (articolo 9 CE), che comportano che le attività e i beni religiosi non siano tassati in misura maggiore rispetto ad altre attività e beni collegati ad altri scopi ideologici.⁸⁷

11 - Alcune conclusioni

Negli accordi in vigore in Spagna la maggior parte dei contenuti è superflua, non necessaria: non apportano nulla, perché sono norme strumentali o, semplicemente, fanno parte del diritto comune o speciale della libertà di coscienza e della libertà religiosa.

Se gli accordi sparissero la situazione della Chiesa cattolica muterebbe in maniera poco sensibile, poiché questi non hanno aggiunto nulla a ciò che la Costituzione aveva già dichiarato o perché i regolamenti emanati dopo il 1979 hanno superato di gran lunga le disposizioni concordate.

español: régimen vigente y perspectivas de futuro, in La reforma del sistema de cooperación económica del Estado español con la Iglesia católica, RGDCDEE, n. 13/2007, p. 2.

⁸⁶ Ciò è sottolineato dal ragionamento usato da ATC 480/1989 per negare l'estensione a una chiesa evangelica di quei benefici attribuiti alla Chiesa; secondo questa decisione: "[...] tale circostanza, se ritenuta discriminatoria, condurrebbe comunque all'incostituzionalità dell'Accordo con la Chiesa cattolica del 1979 e non al riconoscimento del beneficio per la ricorrente [...]". Cfr. FJ 2°.

⁸⁷ Rispetto alla giustificazione del trattamento favorevole alle confessioni, si veda nello stesso senso, **A. FERNÁNDEZ-CORONADO**, *Estado y confesiones religiosas*, cit., p. 32, o **J.A. SOUTO PAZ**, *Derecho eclesiástico del Estado. El Derecho de la libertad de ideas y creencias*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 73. Pensano, invece, alla religione cattolica come valore che deve essere protetto, **C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA**, *Configuración al presente y de futuro del sistema de dotación de la Iglesia*, in **AA.VV.**, *La asignación tributaria para fines religiosos*, cit., p. 43 s. e p. 55 ss.; **A. ARZA ARTEAGA**, *Principios y sentido del Acuerdo sobre Asuntos Económicos*, in **AA. VV.**, *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, a cura di C. CORRAL SALVADOR, L. ECHEVERRÍA, Editorial católica, Madrid, 1980, pp. 602-603; **A. MOSTAZA RODRÍGUEZ**, *Sistema español de dotación estatal a la Iglesia*, in **AA. VV.**, *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, a cura di J. GIMÉNEZ MARTÍNEZ DE CARVAJAL, C. CORRAL SALVADOR, Ríoduero, Madrid, 1980, p. 70; **D. GARCÍA HERVÁS**, *El actual sistema de financiación directa de la Iglesia católica en España*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 3-4/1994, pp. 834 - 838. Più vicini alle posizioni qui difese, **J. MARTÍN FERNÁNDEZ**, *Marco legal general y su aplicación a las confesiones religiosas*, in **AA. VV.**, *Fiscalidad de las confesiones religiosas en España*, a cura di J. MARÍA GONZÁLEZ DEL VALLE, I.C. IBÁN PÉREZ, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 111-114.



Il resto delle norme offre poco allo sviluppo della libertà di coscienza e di religione.

Al contrario, abbiamo rilevato come una parte sostanziale di esse incorpori ostacoli ingiustificabili all'esercizio di queste libertà da parte dei cattolici: la sana collaborazione nella nomina di Arcivescovi, Vescovi e Coadiutori con diritto alla successione e del Vicariato Generale Militare; la notifica da parte dell'autorità competente riguardo alla denuncia della cosiddetta "azione criminale" al rispettivo ordinario o alla Santa Sede; l'interferenza dello Stato nell'autonomia organizzativa della Chiesa; la realizzazione del fascicolo matrimoniale e successiva notifica al registro civile della celebrazione del matrimonio canonico.

Altre, addirittura, generano seri problemi per la stessa libertà di coscienza dei cittadini in generale. Ciò accade con l'incorporazione della religione e della morale cattolica nel sistema educativo, con la creazione e la gestione delle università ecclesiastiche, o con gran parte delle modalità per il finanziamento indiretto della Chiesa.

Da ultimo, ma non per questo di minore importanza, va notato che esiste un altro insieme di norme che, semplicemente, non sono rispettate dalle parti. Questo è ciò che abbiamo riscontrato in relazione a problemi minori come le denominazioni delle università della Chiesa o la violazione delle disposizioni dell'Accordo sugli Affari Economici relative all'autofinanziamento che, senza dubbio, costituisce l'esempio più scandaloso.

Tutto ciò porta alla conclusione che gli accordi con la Chiesa cattolica non servono a realizzare ciò che giustificherebbe la loro esistenza: rendere operativa la cooperazione dello Stato con la confessione per l'effettivo sviluppo della libertà di coscienza e della religione dei cittadini, cattolici e non cattolici. E, direttamente in relazione a ciò che abbiamo appena affermato, non è facile trovare a questi accordi una collocazione adeguata nel modello di neutralità progettato dalla Costituzione.

Dopo questi quarant'anni, la loro denuncia e cessazione sono più che giustificate.

Se inoltre, durante l'attuale legislatura, fosse promossa la formalizzazione di nuovi accordi con la Chiesa, ciò dovrebbe avvenire mediante una legge simile a quella che ha consentito l'approvazione degli accordi con le confessioni di minoranza nel 1992. Un accordo internazionale forse potrebbe essere accettato solo se valido per un tempo determinato, relativamente breve, che prevedesse modalità di denuncia semplice e senza contropartite dallo Stato, come è stato fatto in alcuni di quelli sottoscritti di recente, ad esempio dalla Repubblica Ceca o l'Albania.



In democrazia non è accettabile che la garanzia dell'uguale libertà di coscienza sia condizionata dalla volontà di un'istituzione religiosa. Come sottolinea l'articolo 10 della Costituzione, i diritti fondamentali possono essere soltanto interpretati secondo la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e i Trattati e Accordi correlati.