



Miguel Rodríguez Blanco

(catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá - Madrid)

Il principio di laicità in Spagna *

SOMMARIO: 1. Il punto di partenza: la Costituzione del 1978 - 2. Aspetti di novità introdotti dalla Costituzione del 1978. Brevi osservazioni sui modelli storici di relazioni Stato-Chiesa nel costituzionalismo spagnolo - 3. Il principio di laicità nella giurisprudenza costituzionale. A. Dimensione negativa della laicità: la neutralità dei poteri pubblici di fronte al fenomeno religioso. B. Dimensione positiva della laicità: la cooperazione tra Stato e confessioni religiose - 4. A mo' di conclusione: alcune sfide attuali del principio di laicità in Spagna.

1 - Il punto di partenza: la Costituzione del 1978.

L'analisi del valore e della portata del principio di laicità nell'ordinamento giuridico spagnolo non può che assumere come punto di riferimento fondamentale la Costituzione vigente del 1978. Due articoli della Costituzione si riferiscono espressamente al fattore religioso: l'articolo 14 e l'articolo 16. Il primo sancisce il principio di uguaglianza di fronte alla legge e vieta la discriminazione fondata su motivi religiosi. Il secondo riconosce il diritto fondamentale di libertà religiosa, sia agli individui, sia alle collettività; vieta la confessionalità dello Stato, affermando che nessuna confessione avrà carattere di religione di Stato; stabilisce che i poteri pubblici terranno in considerazione le credenze religiose presenti nella società spagnola e instaureranno rapporti di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni¹.

* Quiero agradecer a Stella Coglievina por su excelente trabajo de traducción al italiano de la versión original en español de este estudio.

Abbreviazioni utilizzate: CE: Costituzione spagnola; ATC: Ordinanza del *Tribunal Constitucional* (Corte Costituzionale); STC: Sentenza del *Tribunal Constitucional*; FJ: Fundamento Jurídico. Nella citazione delle sentenze e ordinanze del *Tribunal Constitucional* si indica la data solo la prima volta che sono richiamate nel testo.

¹ Articolo 14 della Costituzione spagnola: "Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

Articolo 16: "1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la



Dall'interpretazione congiunta di questi due articoli, il *Tribunal Constitucional* ha derivato quattro principi fondamentali, che ispirano e caratterizzano l'intera regolamentazione del fenomeno religioso in Spagna: il principio di libertà religiosa, il principio di non discriminazione, il principio di aconfessionalità o laicità ed il principio di cooperazione tra Stato e confessioni religiose².

Il contenuto essenziale di tali principi, individuato dal *Tribunal Constitucional*, si può così sintetizzare³:

a) Il principio della tutela della libertà religiosa garantisce l'esistenza di un foro interno nel quale si sviluppano le credenze personali e riconosce, di conseguenza, uno spazio di autodeterminazione intellettuale di fronte al fenomeno religioso, collegato alla personalità e alla dignità individuale. Accanto a questa dimensione interna, il principio in questione include anche una dimensione esterna (di *agere licere*), che consente ai cittadini di agire conformemente alle proprie credenze e di difenderle di fronte a terzi (STC 154/2002 del 18 luglio, FJ 6).

b) Il principio di non discriminazione comporta il divieto di stabilire trattamenti differenziati dei cittadini in base alle loro ideologie o credenze. Allo stesso tempo, in forza di questo principio, deve essere garantito a tutti i cittadini un uguale godimento del diritto di libertà religiosa (STC 24/1982 del 13 maggio, FJ 1).

c) Dal principio di aconfessionalità o laicità discendono due conseguenze: in primo luogo lo Stato, nel rispetto del pluralismo religioso della società spagnola e nel garantire a tutti in ugual misura la libertà religiosa, non può essere confessionale. In secondo luogo, le confessioni religiose non possono trascendere gli scopi che le

necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones".

² Il FJ n. 5 del ATC 617/1984, del 31 ottobre parla dei "principios constitucionales contenidos de forma específica en los arts. 14 y 16 de la Constitución: igualdad, libertad religiosa, aconfesionalidad con la consiguiente no discriminación por creencias religiosas, y cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones". Per una rassegna delle posizioni della dottrina in merito ai principi informativi del diritto ecclesiastico spagnolo si rimanda a J. CALVO-ÁLVAREZ, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español en la doctrina*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 14 (1998), pp. 187-233; M^a. LEAL ADORNA, *Los principios del Derecho Eclesiástico según la interpretación de la doctrina española*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 17 (2001), pp. 35-100.

³ In tema cfr. J. CALVO-ÁLVAREZ, *Los principios del Derecho Eclesiástico español en las Sentencias del Tribunal Constitucional*, Eunsa, Pamplona, 1998.



caratterizzano, né essere giuridicamente equiparate ai poteri pubblici. La Costituzione, in altre parole, proibisce qualsiasi tipo di commistione nell'esercizio di funzioni religiose e statali (STC 340/1993 del 16 novembre, FJ 4).

d) Il principio di cooperazione tra poteri pubblici e confessioni religiose obbliga lo Stato a mantenere un atteggiamento positivo nei confronti delle manifestazioni del diritto di libertà religiosa, in una prospettiva assistenziale o prestazionale. La Costituzione riconosce la presenza diffusa del fattore religioso nella società spagnola ed impone ai poteri pubblici di instaurare rapporti di collaborazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, secondo un'idea di aconfessionalità o laicità positiva (STC 46/2001 del 15 febbraio, FJ 4).

2 - Aspetti di novità introdotti dalla Costituzione del 1978. Brevi osservazioni sui modelli storici di relazioni Stato-chiesa nel costituzionalismo spagnolo

Il riconoscimento costituzionale dei principi di libertà religiosa, non discriminazione, aconfessionalità o laicità e cooperazione ha segnato una innovazione radicale, non solo in rapporto al regime giuridico precedente all'approvazione della Costituzione – il regime franchista – ma anche rispetto alla storia costituzionale spagnola⁴.

Tutte le Costituzioni spagnole del secolo XIX, infatti, proclamavano o riconoscevano in forma più o meno esplicita la confessionalità cattolica dello Stato. Così il primo testo costituzionale spagnolo, lo Statuto di Bayona del 1808, stabiliva all'articolo 1: "La religión católica, apostólica y romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la Nación, y no se permitirá ninguna otra". Quattro anni dopo, la Costituzione del 1812 ribadiva la confessionalità dello Stato, affermando, inoltre, che la Nazione avrebbe protetto la religione cattolica attraverso leggi giuste e sagge: "La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única y verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas". A differenza di questi due testi costituzionali, la Costituzione del 1837 non conteneva una proclamazione formale della confessionalità dello Stato, limitandosi a stabilire, all'articolo 11, relativo al finanziamento del culto e del clero, che la religione cattolica

⁴ Per una panoramica generale si rimanda a **A. BARRERO ORTEGA**, *Modelos de relación entre el Estado y la Iglesia en la historia constitucional española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2007.



era quella professata dagli spagnoli: “La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles”. Il dovere dello Stato di sostenere economicamente i ministri di culto e le esigenze religiose, che non era previsto nelle Costituzioni precedenti, era motivato dalla soppressione delle decime e dall’alienazione dei beni ecclesiastici, misure adottate nel 1837, alle quali seguì, come contropartita, la cosiddetta “dotación” per il finanziamento del culto e del clero⁵. La Costituzione successivamente approvata, quella del 1845, tornerà a percorrere il sentiero della confessionalità dello Stato, come nelle Costituzioni del 1808 e del 1812, riaffermando, inoltre, l’impegno dello Stato a finanziare la Chiesa cattolica: “La religión de la Nación española es la católica, apostólica, romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros” (art. 11).

In seguito, la Costituzione repubblicana del 1869 introdusse importanti riforme, riconoscendo esplicitamente il libero esercizio della religione:

“La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio público o privado de cualquiera otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunos españoles profesaran otra religión que la católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior” (art. 21).

La formulazione della norma risulta significativa: essa partiva, infatti, dalla presunzione che gli spagnoli fossero cattolici, ammettendo poi l’ipotesi che ve ne fossero alcuni che professavano altre religioni. La libertà religiosa, dunque, era considerata un diritto garantito principalmente agli stranieri, e solo in via residuale ai cittadini spagnoli⁶.

La Costituzione del 1876, con la quale si tornò al regime monarchico, limitò la portata attribuita al diritto di libertà religiosa durante il periodo repubblicano. L’articolo 11, infatti, recitava:

“Nadie será molestado en territorio español por sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras

⁵ In tema *vid.* J.M^a. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, *Precedentes históricos*, in J.M^a. González del Valle, I.C. Ibán (Coords.), *Fiscalidad de las confesiones religiosas en España*, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid, 2002, pp. 56-63.

⁶ Cfr. P.A. PERLADO, *La libertad religiosa en las Constituyentes de 1869*, Eunsa, Pamplona, 1970.



ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado”.

Conformemente a questa norma, si ammetteva l’esercizio della religione soltanto in privato, ovvero, secondo la terminologia del XIX secolo, il diritto alla libertà di coscienza. Sebbene nessuno fosse perseguitato a causa del suo credo religioso, le uniche manifestazioni della religione permesse in pubblico erano quelle cattoliche.

Si deve tener presente che quando furono approvate le Costituzioni del 1869 e del 1876 era in vigore il Concordato del 1851, il cui articolo 1 sanciva la confessionalità cattolica dello Stato spagnolo e l’esclusione delle altre confessioni religiose:

“La religión católica, apostólica, romana, que con exclusión de cualquier otro culto continúa siendo la única de la Nación española, se conservará siempre en los dominios de Su Majestad Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la Ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados cánones”.

Facendo riferimento al contenuto di questa norma, la Santa Sede si oppose al riconoscimento della libertà di coscienza nell’articolo 11 della Costituzione del 1876, sostenendone la contrarietà al Concordato⁷.

Il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa cambiò radicalmente con l’avvento della Seconda Repubblica, nel 1931. La Costituzione repubblicana del 1931 affermò per la prima volta in Spagna il principio della separazione tra Stato e Chiesa: l’articolo 3, infatti, stabiliva che “El Estado español no tiene religión oficial”. Il testo costituzionale garantiva la libertà di coscienza ed il diritto a professare e a praticare liberamente qualsiasi credo, anche se le manifestazioni della religione in pubblico dovevano essere, in ogni caso, autorizzate dal Governo (art. 27). L’articolo 48 prescriveva che l’istruzione sarebbe stata laica e che le confessioni religiose avrebbero potuto insegnare le proprie dottrine solo nei loro rispettivi istituti, e sotto il controllo dello Stato. L’articolo 26, uno dei più problematici e controversi della Costituzione del 1931, assoggettava le confessioni e gli ordini religiosi ad una legge speciale – la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas, che sarebbe stata approvata il 2 giugno 1933 –; vietava, inoltre, il sostegno economico dei

⁷ In tema *vid.* **G. BARBERINI**, *El artículo 11 de la Constitución de 1876. La controversia diplomática entre España y la Santa Sede*, in *Anthologica Annua*, Roma, 1962; **R. SÁNCHEZ FÉRRIZ**, *El artículo 11 de la Constitución de 1876*, in *Revista de Estudios Políticos*, 15 (1980), pp. 119-146; **R. SÁNCHEZ FÉRRIZ**, *Relaciones Iglesia-Estado, 1874-1875*, in *Revista de Estudios Políticos*, 26 (1982), pp. 77-98; **C. GARCÍA PROUS**, *Libertad y tolerancia religiosa en la Constitución de 1876*, in **AA.VV.**, *Cánovas y su época*, t. I, Ávila, 1999, pp. 519-532.



poteri pubblici alle chiese e limitava le attività degli ordini religiosi, ai quali era espressamente proibito di esercitare il commercio, l'industria e l'insegnamento. La Costituzione repubblicana non si limitò a stabilire una separazione tra Stato e confessioni religiose, ma finì col restringere l'esercizio delle libertà e dei diritti delle confessioni religiose (significativamente, quelli della Chiesa cattolica). In altre parole, non adottò un modello propriamente neutrale nel rapporto con la religione, ma un modello laicista⁸.

Il sistema repubblicano di rapporti tra Stato e Chiesa non rimase a lungo in vigore. Lo scoppio della Guerra civile (1936-1939) mise fine alle riforme della Repubblica, le cui norme furono revocate, nella cosiddetta "zona nacional", già prima della fine del conflitto⁹. Il nuovo regime politico che emerse dopo la guerra ristabilì il sistema tradizionale di confessionalità dello Stato e abrogò la legislazione repubblicana contraria alla dottrina ufficiale della Chiesa cattolica. Attraverso un Accordo con la Santa Sede, firmato il 7 giugno 1941, si affermò che i primi quattro articoli del Concordato del 1951 sarebbero rimasti in vigore provvisoriamente, fino alla firma di un nuovo concordato con la Santa Sede: "Entretanto se llega a la conclusión de un nuevo Concordato, el Gobierno español se compromete a observar las disposiciones contenidas en los cuatro primeros artículos del Concordato del año 1851"¹⁰. Permaneva, quindi, in vigore l'articolo 1 del Concordato che, come si è detto, riconosceva la religione cattolica come religione di Stato, con esclusione degli altri culti.

La confessionalità dello Stato si tradusse nelle cosiddette "Leyes Fundamentales": il *Fuero de los Españoles*, del 17 luglio 1945 e la *Ley de Principios del Movimiento Nacional*, del 17 maggio 1958, nonché nel

⁸ G. SUÁREZ PERTIERRA, *El laicismo de la Constitución republicana*, in Ó. Celador Angón (coord.), *Estado y religión: proceso de secularización y laicidad. Homenaje a don Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E, Madrid, 2001, pp. 57-84.

⁹ Cfr. I.C. IBÁN, *Il diritto ecclesiastico della 'zona nazionale' durante la guerra civile (18.VII.1936-1.IV.1939)*, in AA.VV., *Chiesa cattolica e guerra civile in Spagna nel 1936*, Napoli, 1989, pp. 163-194.

¹⁰ Al termine della Guerra Civile, la Chiesa e lo Stato avevano mantenuto posizioni differenti in merito alla vigenza del Concordato de 1851; da parte statale si riteneva che esso fosse vigente e che si dovesse muovere dalle norme ivi stabilite per la negoziazione sulla posizione della Chiesa nel nuovo regime. Al contrario, la Santa Sede sosteneva che il concordato era stato revocato, perché costantemente ignorato o violato durante il periodo repubblicano. Alla base di questo disaccordo c'era la mancanza di una posizione comune sul procedimento da seguire per la nomina dei vescovi in numerose sedi vacanti. Su questo tema e sulle negoziazioni che portarono al citato accordo del 1941 si veda A. MARQUINA BARRIO, *La diplomacia vaticana y la España de Franco (1936-1945)*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1983.



Concordato del 1953. In base a queste norme, la Chiesa cattolica veniva considerata come persona giuridica pubblica, in alcuni casi equiparata ai poteri pubblici, e le venivano riconosciute alcune importanti prerogative. Al contrario, durante i primi anni del franchismo, le confessioni diverse dalla cattolica si trovavano in un regime restrittivo di tolleranza¹¹, conformemente a quanto sancito dall'articolo 6 del *Fuero de los Españoles*, redatto in modo analogo all'articolo 11 della Costituzione del 1876:

“La profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la religión católica”.

Questa situazione iniziò a mutare in seguito al Concilio Vaticano II, i cui principi motivarono la riforma del summenzionato articolo del *Fuero de los Españoles*. Tale disposizione fu così modificata: “La profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. *El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público*”¹². La conseguenza principale di questo cambiamento fu, sul piano della legislazione ordinaria, la promulgazione della legge n. 44/1967, del 28 giugno, “sull'esercizio del diritto civile di libertà religiosa”¹³. In realtà, nonostante la sua denominazione, questa legge – che non si applicava, peraltro, alla Chiesa cattolica – stabiliva semplicemente un regime di tolleranza. L'esercizio della libertà religiosa era subordinato, infatti, ad una serie di autorizzazioni amministrative; allo stesso tempo, le confessioni

¹¹ J. MALDONADO, *Los cultos no católicos en el Derecho español*, in AA.VV., *El Concordato de 1953*, ed. Facultad de derecho de la Universidad de Madrid, Madrid, 1956, pp. 403-429.

¹² Il testo in corsivo corrisponde alla modifica introdotta dalla *disposición adicional primera* della legge organica del 10 gennaio 1967.

¹³ L'influenza del Concilio Vaticano II su queste norme relative alla libertà religiosa è espressamente segnalata nel preambolo della L. 44/1967: “El precepto de la Ley de rango fundamental de 17 de mayo de 1958, según el cual la doctrina de la Iglesia católica inspirará en España su legislación, constituye fundamento muy sólido de la presente Ley. Porque, como es sabido, el Concilio Vaticano II aprobó en 7 de diciembre de 1965, su Declaración sobre la libertad religiosa, en cuyo número 2 se dice que el derecho a esta libertad, «fundado en la dignidad misma de la persona humana, ha de ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad, de forma que llegue a convertirse en un derecho civil». Después de la Declaración del Vaticano II surgió la necesidad de modificar el artículo 6 del Fuero de los Españoles por imperativo del principio fundamental del Estado español de que queda hecho mérito”.



religiose erano soggette ad un sistema di riconoscimento che le obbligava a costituirsi in un determinato tipo di persona giuridica – le “associazioni confessionali” – e ad iscriversi in un apposito Registro pubblico presso il Ministero della Giustizia¹⁴. Inoltre, l’esercizio della libertà religiosa era inteso in base ai principi della dottrina cattolica (“*según la doctrina católica*”) e doveva essere compatibile con la confessionalità dello Stato spagnolo (art. 1.3 della legge in questione).

In base alla sintesi appena esposta, ben si comprendono le novità radicali introdotte dalla Costituzione del 1978 nella disciplina del fattore religioso:

a) La Costituzione riconosce il diritto di libertà religiosa senza eccezioni, mentre in precedenza ai non cattolici si applicava un regime di tolleranza.

b) La libertà religiosa è riconosciuta non solo agli individui, ma anche alle comunità, ovvero alle confessioni religiose stesse. A questo proposito, sono evidenti le differenze tra la legge organica n. 7/1980, del 5 luglio, sulla libertà religiosa (LOLR, *Ley Orgánica de Libertad Religiosa*), elaborata sulla base dell’articolo 16 della Costituzione, e la legge n. 44/1967, del 28 giugno, che creava una tipologia di persona giuridica – le “associazioni confessionali” – alla quale le confessioni religiose diverse dalla cattolica dovevano conformarsi per essere riconosciute dallo Stato.

c) È sancito il principio di non discriminazione per motivi religiosi.

d) Si pone fine alla confessionalità cattolica dello Stato e si introduce il principio di aconfessionalità o laicità, con la peculiarità che questo principio non viene interpretato, come accadde nella Seconda Repubblica, come laicità ostile al fenomeno religioso. La Costituzione stessa, infatti, afferma che i poteri pubblici devono tenere in considerazione le credenze religiose presenti nella società spagnola e stabilire di conseguenza rapporti di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose.

3 - Il principio di laicità nella giurisprudenza costituzionale

¹⁴ Riguardo al contenuto della legge in esame e al suo rapporto con la confessionalità cattolica dello Stato spagnolo cfr. **A. DE LA HERA**, *Pluralismo y libertad religiosa*, Anales de la Universidad Hispalense, Sevilla, 1971; **G. SUÁREZ PERTIERRA**, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Eset, Vitoria, 1978. Per l’esame della genesi della legge, è imprescindibile la lettura di **M. BLANCO**, *La primera ley española de libertad religiosa. Génesis de la ley de 1967*, Eunsa, Pamplona, 1999.



Il termine “laicità” viene utilizzato per la prima volta dal *Tribunal Constitucional* nella sentenza n. 46/2001, con riferimento al modello di rapporti tra i poteri pubblici e le confessioni religiose stabilito dalla Costituzione del 1978. Precedentemente, i giudici costituzionali avevano utilizzato le espressioni “aconfessionalità” (termine che ricorre già nella prima sentenza emessa dal *Tribunal Constitucional*, la n. 1/1981, del 26 gennaio, FJ 10) e “neutralità” (STC 177/1996, dell’11 novembre, FJ 9), con riferimento al principio sancito dall’art. 16.3 della Costituzione (“Ninguna confesión tendrá carácter estatal”).

Il contesto nel quale il *Tribunal Constitucional* afferma il principio di laicità ed il significato attribuito a tale concetto portano a ritenere che il modello di relazioni tra Stato e confessioni religiose delineato nella Costituzione spagnola non è basato su una *laïcité de combat*, ovvero su una laicità che intende relegare le manifestazioni della religiosità alla sfera privata e negare la rilevanza pubblica del fatto religioso.

Il *Tribunal Constitucional* precisa con chiarezza che il diritto di libertà religiosa possiede una dimensione esterna, che esige dai poteri pubblici un atteggiamento positivo, di tipo – potremmo dire – prestazionale. Emerge, qui, il carattere sociale dello Stato spagnolo che, nella tutela della libertà religiosa, ha il dovere di adottare le misure necessarie per garantirne l’effettività ed il pieno riconoscimento. Il *Tribunal Constitucional* va oltre, sostenendo che i rapporti di cooperazione con le confessioni religiose, di cui all’art. 16.3 della Costituzione, sono un’espressione peculiare dell’atteggiamento positivo dello Stato verso la religione; ciò permette di affermare che la Costituzione spagnola adotta un’idea di aconfessionalità o laicità positiva¹⁵.

¹⁵ Le parole del Tribunal Constitucional nel FJ 4 della sentenza n. 46/2001 sono significative in questo senso: “el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 L.O.L.R. y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado art. 2 L.O.L.R., según el cual «Para la aplicación real y efectiva de estos derechos [los que se enumeran en los dos anteriores apartados del precepto legal], los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros,



In conseguenza di questo ragionamento, il *Tribunal Constitucional* spagnolo individua una stretta relazione tra il principio di laicità, proclamato all'art. 16.3, ed il diritto di libertà religiosa, sancito nel primo paragrafo del medesimo articolo della Costituzione. Dalla giurisprudenza costituzionale si deduce che la laicità è intesa come garanzia del diritto di libertà religiosa stesso. In questo senso si pronuncia il Tribunal nella sentenza 340/1993:

“ha de tenerse en cuenta que los términos empleados por el inciso inicial del art. 16.3 C.E. no sólo expresan el carácter no confesional del Estado en atención al pluralismo de creencias existente en la sociedad española y la *garantía de la libertad religiosa de todos*, reconocidas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional” (FJ 4).

In questa stessa linea interpretativa, il Tribunal è giunto a sostenere che la laicità costituisce una conseguenza della dimensione oggettiva della libertà religiosa. Una delle affermazioni più evidenti del legame tra laicità e libertà religiosa, delineato dalla giurisprudenza costituzionale, si può leggere nel FJ 6 della sentenza 154/2002:

“En su dimensión objetiva, la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el art. 16.3 CE: por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas Iglesias”.

L'argomentazione fin qui descritta si ricollega, poi, all'idea che la neutralità dello Stato, permettendo ai cittadini di agire liberi da costrizioni in ambito religioso, è il presupposto per la pacifica convivenza tra le diverse religioni:

«Por su parte, el art. 16.3 CE al disponer que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”, establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa que, como se declaró en las SSTC 24/1982 y 340/1993, “veda cualquier tipo de confusión

bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos». Y como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre, y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», *introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva* que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales» (STC 177/1996)”.



entre funciones religiosas y estatales". Consecuencia directa de este mandato constitucional es que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, cuentan con un derecho "a actuar en este campo con plena inmunidad de coacción del Estado" (STC 24/1982, fundamento jurídico 1º), *cuya neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática* (art. 1.1 CE)» (STC 177/1996, FJ 9).

Da quanto detto finora, si desumono due aspetti del principio di laicità, individuati dalla giurisprudenza costituzionale: a) la neutralità dei poteri pubblici di fronte al fenomeno religioso; b) il dovere dei poteri pubblici di mantenere rapporti di cooperazione con le confessioni religiose.

A. Dimensione negativa della laicità: la neutralità dei poteri pubblici di fronte al fenomeno religioso

La dimensione negativa della laicità si concretizza in tre postulati, sui quali mi soffermerò di seguito.

- Dovere di astensione o di neutralità dello Stato in materia religiosa, al fine di rispettare la libera autodeterminazione della persona in questo ambito ed il pluralismo religioso della società.

Il principio di laicità comporta l'obbligo dello Stato di astenersi dagli interventi in materia religiosa. Come ha affermato il *Tribunal Constitucional*, in base all'art. 16 CE

"el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional" (STC 46/2001, FJ 7).

Fin dalle sue prime pronunce, il Tribunale ha evidenziato come il diritto fondamentale di libertà religiosa implica il riconoscimento di un ambito di libertà e di una sfera di *agere licere* dell'individuo, in modo che i cittadini abbiano diritto ad agire in questo ambito pienamente liberi da qualsiasi costrizione da parte dello Stato o di altri gruppi sociali. Di conseguenza risulta proibito qualsiasi intervento dello Stato posto in essere, a fianco dei cittadini, in qualità di soggetto di atti o atteggiamenti di carattere religioso (STC 24/1982, FJ 1).

Il legame di questa dottrina con il principio di laicità viene espressamente enunciato nel FJ 9 della sentenza del *Tribunal*



Constitucional n. 177/1996, con la quale si risolse un ricorso “de amparo” presentato da un membro delle Forze Armate, obbligato dai suoi superiori a partecipare ad un atto di carattere religioso. Il Tribunale affermò che

“el art. 16.3 CE no impide a las Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza. Pero el derecho de libertad religiosa, en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza. Decisión personal, a la que no se pueden oponer las Fuerzas Armadas que, como los demás poderes públicos, sí están, en tales casos, vinculadas negativamente por el mandato de neutralidad en materia religiosa del art. 16.3 CE. En consecuencia, aun cuando se considere que la participación del actor en la parada militar obedecía a razones de representación institucional de las Fuerzas Armadas en un acto religioso, debió respetarse el principio de voluntariedad en la asistencia y, por tanto, atenderse a la solicitud del actor de ser relevado del servicio, en tanto que expresión legítima de su derecho de libertad religiosa”.

- *Lo Stato non può fare propri i valori o i principi di una confessione religiosa specifica.*

In una delle sue prime sentenze relative al fattore religioso, la 24/1982, il Tribunale *Constitucional* affermò che l'articolo 16.3 CE, prevedendo che nessuna confessione religiosa avrà carattere statale, impedisce che valori o interessi religiosi si ergano a parametri per misurare la legittimità di norme o atti dei poteri pubblici (FJ 1).

Una conseguenza diretta di questa affermazione del Tribunale è che lo Stato non può assumere come propri i valori o i principi di una confessione religiosa specifica. Questo tema è stato affrontato espressamente nell'ATC 617/1984, con il quale si respinse il ricorso “de amparo” presentato contro una sentenza che aveva dichiarato sciolto per divorzio un matrimonio canonico. La ricorrente sosteneva che l'applicazione del divorzio al suo matrimonio, contratto in base al diritto canonico, violava il suo diritto alla libertà religiosa. Il Tribunale *Constitucional* respinse il ricorso e chiarì che il riconoscimento di effetti civili ai matrimoni celebrati secondo le norme del diritto canonico non implica che lo Stato attribuisca al matrimonio le stesse caratteristiche e proprietà ad esso conferite dalla Chiesa cattolica nel suo proprio ordinamento; infatti

“por su carácter pluralista y aconfesional, el Estado no viene obligado a trasladar a la esfera jurídico-civil los principios o



valores religiosos que gravan la conciencia de determinados fieles y se insertan en el orden intraeclesial” (FJ 5).

Un'altra conseguenza dell'obbligo dello Stato a non considerare come propri i principi confessionali, è la neutralità della scuola pubblica. Lo sottolinea la STC 5/1981 del 13 febbraio, affermando, al FJ 9, che, in un sistema politico-giuridico fondato sul pluralismo, la libertà di pensiero e di religione e la aconfessionalità dello Stato, tutti gli enti pubblici e, in modo particolare, gli istituti scolastici debbono essere ideologicamente neutri. Detta neutralità – che non vieta l'organizzazione nelle scuole pubbliche di insegnamenti opzionali della religione, al fine di rispettare il diritto dei genitori ad educare i figli secondo le proprie credenze (art. 27.3 CE) – è un requisito che deve caratterizzare ogni docente che presta servizio nella scuola pubblica, e non è un ipotetico risultato della presenza nel medesimo istituto di insegnanti di diversi orientamenti ideologici, i cui indirizzi educativi si neutralizzano tra loro. La neutralità delle scuole pubbliche – precisa il *Tribunal Constitucional* – impone a tutti i docenti che vi insegnano l'obbligo di rinunciare a qualsiasi forma di indottrinamento ideologico.

A ciò si collega il divieto per i poteri pubblici di imporre lo studio di una materia religiosamente caratterizzata, salvo che essa abbia carattere meramente informativo sul fatto religioso. Tale divieto è riaffermato nel FJ 3 dell'ATC 359/1985, del 29 maggio, dove si sostiene che il diritto di libertà religiosa comprende – specificamente in uno Stato che si dichiara aconfessionale – il diritto a rifiutare qualsiasi ingerenza religiosa dello Stato sulla propria personalità e comporta – congiuntamente alla libertà dell'insegnamento, riconosciuta e regolata dall'art. 27 CE – l'obbligo dei poteri pubblici di non imporre lo studio obbligatorio di una confessione religiosa o di un'ideologia determinate, quando abbia contenuto apologetico e non meramente informativo.

- *Deve esistere una distinzione tra fini religiosi e fini statali; di conseguenza, le confessioni religiose non possono essere giuridicamente equiparate allo Stato, né lo Stato può svolgere funzioni religiose.*

A partire dalla STC 24/1982, il *Tribunal Constitucional* è giunto ad affermare che l'articolo 16.3 della Costituzione vieta qualsiasi tipo di confusione tra funzioni religiose e statali. Questo principio viene sviluppato nella sentenza 340/1992, che al FJ 4 afferma che i termini impiegati dall'inciso iniziale dell'art. 16.3 CE non esprimono soltanto il carattere non confessionale dello Stato, a tutela del pluralismo delle credenze nella società spagnola, e la garanzia della libertà religiosa di tutti, sancita nei paragrafi 1 e 2; il costituente, infatti, prescrivendo che “nessuna confessione avrà carattere statale”, ha voluto anche stabilire



che le confessioni religiose non possono in nessun caso trascendere i fini che sono loro propri, né essere equiparate allo Stato occupando una posizione giuridica pari ad esso.

La laicità implica, pertanto, una separazione tra la sfera religiosa e quella statale. I fini religiosi non sono *fini statali*, pur non essendo escluso che possano essere *fini di rilevanza pubblica*, dato che il pubblico non si identifica necessariamente con lo statale. Allo stesso tempo, gli organismi confessionali non possono essere equiparati agli enti pubblici. Lo sottolinea l'ATC 119/1984 del 22 febbraio, nel quale si respinge un ricorso "de amparo" presentato contro due sentenze emesse da tribunali ecclesiastici. Il ragionamento del *Tribunal Constitucional* è chiaro: il ricorso "de amparo" è ammesso contro atti dei poteri pubblici, condizione non individuabile nelle sentenze dei Tribunali della Chiesa cattolica; non può essere svolta, in questo senso, neppure un'interpretazione estensiva o analogica, poiché il disposto dell'art. 16 CE, prevedendo rapporti di collaborazione con la Chiesa cattolica, presuppone l'indipendenza reciproca e la separazione tra Stato e ordinamento confessionale¹⁶. Una ulteriore conseguenza di questa affermazione è l'assenza di automatismo nel riconoscimento di effetti civili alle sentenze ecclesiastiche sulla nullità dei matrimoni canonici e dei provvedimenti pontifici di scioglimento del matrimonio rato e non consumato, un automatismo che sarebbe contrario alla non confessionalità ed al principio della giurisdizione esclusiva dello Stato (STC 66/1982, del 12 novembre, FJ 3).

La laicità non soltanto impedisce alle confessioni religiose di svolgere funzioni civili, ma stabilisce altresì che lo Stato non può porre in essere prestazioni di carattere religioso. L'insegnamento della religione nella scuola pubblica è uno dei settori nei quali si manifestano in forma evidente le conseguenze di tale affermazione. Se lo Stato sceglie di includere l'insegnamento della religione nell'offerta formativa, dovrà accettare che i contenuti di tale insegnamento siano fissati dalle confessioni religiose e che i rispettivi docenti siano da esse selezionati:

"El derecho de libertad religiosa y el principio de neutralidad religiosa del Estado implican que la impartición de la enseñanza religiosa asumida por el Estado en el marco de su deber de

¹⁶ "condición que no presentan, manifiestamente los Tribunales de la Iglesia Católica, sin que sea factible ninguna interpretación extensiva o analógica, a la que, por otra parte, no se podría llegar dado lo dispuesto en el artículo 16 CE, que al consagrar el mantenimiento de relaciones de cooperación con dicha Iglesia, presupone el reconocimiento del carácter separado de ambas potestades" (ATC 119/1984 del 22 febbraio).



cooperación con las confesiones religiosas se realice por las personas que las confesiones consideren cualificadas para ello y con el contenido dogmático por ellas decidido” (STC 38/2007, del 15 febbraio, FJ 7).

B. Dimensione positiva della laicità: la cooperazione tra Stato e confessioni religiose

La conseguenza principale della dimensione positiva della laicità è che il diritto di libertà religiosa non si esaurisce nella proiezione interna di tale libertà, riconosciuta alle persone o alle confessioni religiose, ma comporta anche la tutela di una sfera esterna, che si traduce nella possibilità di esercitare – liberi da vincoli dei poteri pubblici – le attività che costituiscono manifestazioni o espressioni del fenomeno religioso, rispetto alle quali si richiede ai poteri pubblici un atteggiamento positivo, in una prospettiva assistenziale o prestazionale. In questo senso, la dimensione positiva della laicità è strettamente collegata al dovere dei poteri pubblici di tenere in considerazione le credenze religiose presenti nella società spagnola e di mantenere rapporti di cooperazione con i gruppi religiosi (STC 46/2001, FJ 4).

Per meglio comprendere il significato del principio di cooperazione, occorre avere presente il suo fondamento costituzionale. Questo principio, infatti, deriva dalla definizione dello Stato come *Stato sociale e democratico di diritto*. In concreto, la collaborazione con le confessioni religiose deve adattarsi al disposto dell’art. 9.2 della Costituzione, che impone ai poteri pubblici i seguenti obblighi: a) promuovere le condizioni affinché siano reali ed effettive la libertà e l’uguaglianza degli individui, e dei gruppi dei quali essi fanno parte; b) rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la piena libertà ed uguaglianza; c) favorire la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale. Analizzando la cooperazione con le confessioni religiose in questo contesto costituzionale, è evidente che i poteri pubblici non hanno l’obbligo di promuovere il fatto religioso in quanto tale, ma nella misura in cui ciò sia finalizzato a rendere reale ed effettivo il pieno riconoscimento della libertà religiosa e dell’uguaglianza¹⁷.

In varie pronunce del Tribunal Constitucional sono evidenziate le conseguenze che derivano dal nesso tra il principio di laicità e l’esistenza di rapporti di cooperazione con le confessioni religiose. Si

¹⁷ Cfr. A. CASTRO JOVER, *Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 3 (2003), www.iustel.com.



possono individuare tre manifestazioni concrete di questo collegamento: l'assistenza spirituale nelle strutture pubbliche, la tutela penale della religione ed il riconoscimento di effetti civili alle sentenze matrimoniali ecclesiastiche.

Riguardo all'assistenza spirituale, il Tribunal Constitucional ha precisato che la sua predisposizione da parte dello Stato – in particolare l'assistenza spirituale cattolica alle Forze Armate – non solo non è in contrasto con la Costituzione, ma, anzi, determina la possibilità dell'esercizio effettivo del culto per gli individui e i gruppi. Non risulta violato il diritto di libertà religiosa, purché i membri delle Forze Armate siano liberi di accettare o rifiutare l'assistenza religiosa; né è violato il principio di uguaglianza, poiché la predisposizione dell'assistenza spirituale ai cattolici non esclude la possibilità di organizzarla anche per gli appartenenti ad altre confessioni (STC 24/1982, FJ 4).

Anche per quanto concerne la tutela penale della religione, il Tribunal ha precisato che non è incompatibile con il principio di laicità. Il carattere aconfessionale dello Stato non implica che le credenze ed i sentimenti religiosi diffusi nella società non possano essere oggetto di protezione. Da un lato, infatti, il medesimo art. 16.3 CE, affermando che nessuna confessione avrà carattere di religione di Stato, prevede anche che i poteri pubblici terranno in considerazione le credenze religiose presenti nella società spagnola. Dall'altro lato, la aspirazione di individui e collettività al rispetto delle convinzioni religiose è alla base della convivenza democratica, che deve essere garantita dallo Stato, come dichiara il preambolo della Costituzione (ATC 180/1986, del 12 febbraio, FJ 2). Logicamente, la protezione penale deve essere concessa a tutte le confessioni religiose; infatti – come ha segnalato il Tribunal Constitucional respingendo un ricorso "de amparo" presentato da una persona condannata per delitto di bestemmia – la tutela penale del fatto religioso non deve essere interpretata in modo da attribuire un trattamento privilegiato ad una determinata chiesa o confessione religiosa, poiché l'idea di Dio ed il concetto del sacro non sono patrimonio esclusivo di nessuna confessione in particolare. L'interpretazione degli articoli del Codice penale sulla tutela della religione deve, insomma, risultare conforme ai principi e diritti riconosciuti nella Costituzione (ATC 271/1984, del 9 maggio, FJ 2).

Infine, riguardo agli effetti civili delle sentenze ecclesiastiche, il Tribunal Constitucional ha affermato che il riconoscimento nell'ordinamento giuridico dello Stato dell'efficacia delle sentenze dei Tribunali ecclesiastici in materia di nullità del matrimonio canonico e dei provvedimenti pontifici in caso di matrimonio rato e non consumato è giustificato sia dal carattere aconfessionale dello Stato, sia



dall'obbligo per i poteri pubblici di tener conto delle credenze religiose della popolazione e di mantenere rapporti di collaborazione con le confessioni (STC 66/1982, FJ 2).

4 - A mo' di conclusione: alcune sfide attuali del principio di laicità in Spagna

Se esiste una giurisprudenza consolidata sull'importanza del principio di laicità quale riconosciuto dall'art. 16.3 CE, ciò non significa che tale principio abbia spiegato tutti i suoi effetti sulla regolamentazione giuridica del fattore religioso. Occorre, infatti, tener presente che tale regolamentazione porta i segni del sistema di rapporti tra Stato e Chiesa immediatamente anteriore alla Costituzione del 1978, caratterizzato da una accentuata confessionalità cattolica. Il principio di laicità è venuto ad incidere su un quadro normativo non solo ispirato a valori e principi cattolici (basti pensare al contenuto del Principio II della *Ley de Principios del Movimiento Nacional* del 1958: "La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia católica, apostólica y romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación"), ma anche contraddistinto da privilegi in favore della Chiesa cattolica, allora giustificati dal carattere confessionale dello Stato e dallo status della Chiesa come persona giuridica di diritto pubblico.

Oggi, il dibattito giuridico sul principio di laicità è spesso contaminato da considerazioni di ordine politico. Anziché analizzare con attenzione l'applicazione di tale principio nei diversi settori dell'ordinamento, specificata dalla giurisprudenza costituzionale, prevalgono discussioni sulla politica legislativa, relativamente all'opportunità dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, alla scelta di finanziare o meno la Chiesa con fondi pubblici, alla necessità di denunciare gli accordi con la Santa Sede. Inoltre, si inseriscono nel dibattito sulla laicità temi etici, quali l'eutanasia, l'aborto, la bioetica, i modelli familiari. Ciò comporta che ci si domandi persino se la Spagna è o non è uno Stato laico. In realtà, si finisce per discutere non tanto del valore giuridico del principio di laicità, come sancito dalla Costituzione, ma delle diverse nozioni di laicità; in altre parole, si strumentalizza la laicità a servizio di alcune concrete cause politiche, ponendo in ombra il dibattito puramente giuridico.

Se, invece, limitiamo la discussione sulla laicità al quadro dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, possiamo individuare tre



“sfide” tra quelle principali relative al ruolo di tale principio nella Spagna di oggi.

La prima riguarda il ripensamento del sistema degli *acuerdos* tra lo Stato e le confessioni religiose. L'articolo 7 della *Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, n. 7/1980, prevede che lo Stato possa firmare accordi di cooperazione con le confessioni che abbiano i seguenti due requisiti: essere iscritte nel *Registro de Entidades Religiosas* del Ministero della Giustizia ed avere “*notorio arraigo*” in Spagna, in base alla loro diffusione e numero di credenti. Gli accordi, per ottenere valore di norme giuridiche, debbono essere approvati con legge dal parlamento. Questo meccanismo non si applica alla Chiesa cattolica, che al momento dell'approvazione della *Ley Orgánica de Libertad Religiosa* aveva già sottoscritto i quattro accordi concordatari del 3 gennaio 1979¹⁸. In base all'articolo 7 summenzionato, sono stati firmati tre accordi: *Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España*, approvato con legge n. 24/1992, del 10 novembre; *Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España*, approvato con legge n. 25/1992, del 10 novembre; *Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España*, approvato con legge n. 26/1992, del 10 novembre.

Il sistema degli *acuerdos* dovrebbe essere rimesso in discussione non tanto per il diverso valore giuridico degli accordi con la Chiesa cattolica e di quelli con le altre confessioni (i primi sono trattati internazionali, i secondi leggi del parlamento), ma piuttosto per le caratteristiche stesse del sistema e per le conseguenze che ne derivano. Si possono, infatti, individuare cinque caratteristiche del sistema pattizio spagnolo che spiegano quanto appena affermato: 1) gli *acuerdos* stabiliscono un regime generale molto simile per tutte le confessioni che li sottoscrivono; 2) quando il legislatore regola unilateralmente materie che riguardano le confessioni religiose, tiene in considerazione unicamente i gruppi che hanno stipulato un accordo con lo Stato; 3) il procedimento di stipula degli *acuerdos* non è regolato in modo preciso e non si può parlare di un diritto effettivo delle confessioni religiose, tutelabile di fronte ad un giudice, ad ottenere un accordo con lo Stato; di conseguenza, ci sono alcune confessioni alle quali è stato riconosciuto il “*notorio arraigo*”, ma che non hanno firmato alcun accordo (è il caso dei Mormoni, dei Buddisti e dei Testimoni di Geova); 4) per poter firmare un accordo le confessioni religiose, oltre che essere iscritte nel

¹⁸ I quattro accordi con la Chiesa cattolica sono: *Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos*; *Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*; *Acuerdo sobre Asuntos Económicos*; *Acuerdo sobre Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos*.



Registro de Entidades Religiosas, debbono avere “notorio arraigo” nella società spagnola, ovvero diffusione e numero rilevante di appartenenti, ma 5) il “notorio arraigo” è un concetto giuridico indeterminato, che ad oggi non è mai stato definito con esattezza né dalla pubblica amministrazione, né dai tribunali spagnoli. I problemi posti da questo sistema relativamente ai principi di non discriminazione e di laicità imporrebbero una maggiore obiettività nello stabilire le condizioni dell’accesso da parte delle confessioni religiose alla negoziazione con lo Stato. La decisione del Governo di stipulare un patto con una determinata confessione produce conseguenze dirette per il suo status giuridico e per i diritti dei fedeli ad essa appartenenti; per questo, tale decisione non dovrebbe essere qualificata come una mera scelta politica, slegata da ogni controllo giurisdizionale: i poteri pubblici non avrebbero, infatti, la facoltà di decidere liberamente con quali confessioni negoziare, senza fornire valide motivazioni giuridiche sulle quali si fonda la loro scelta¹⁹.

La seconda sfida riguarda la messa in atto del principio di laicità nel processo di decentralizzazione dello Stato. Le autorità regionali e comunali possiedono, infatti, importanti competenze in materia di libertà religiosa e la garanzia effettiva di questo diritto dipende in molti casi dall’esistenza di accordi a livello regionale o locale. Tuttavia, non esiste una normativa generale concernente tali accordi, che preveda quando possano essere sottoscritti, quali siano i soggetti competenti o quale debba essere il loro contenuto²⁰. Spesso la loro stipula dipende dai buoni rapporti personali con le autorità locali, o da valutazioni meramente politiche e non giuridiche. L’esercizio della libertà religiosa – in particolare le questioni della costruzione di luoghi di culto, delle pratiche funerarie, della macellazione rituale – risulta, così, subordinato ad un’ampia discrezionalità amministrativa, tanto da porre in dubbio il rispetto della neutralità dei poteri pubblici di fronte al fenomeno religioso. Si aggiunga che gli *acuerdos* vengono sottoscritti da determinati enti confessionali a livello nazionale, ed attuati a livello locale e regionale per mezzo di altri accordi (*convenios*) stipulati con autorità religiose diverse.

¹⁹ Per un approfondimento su questo tema si veda **M^a.J. VILLA ROBLEDO, M. RODRÍGUEZ BLANCO**, *Los acuerdos con las confesiones religiosas y el principio de no discriminación*, in *El Derecho eclesiástico a las puertas del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Juan Goti Ordeñana*, a cura di R. García García, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2006, pp. 453-468.

²⁰ **M. RODRÍGUEZ BLANCO**, *Los convenios entre las Administraciones Públicas y las confesiones religiosas*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona, 2003.



In terzo luogo, e in stretto collegamento con quanto appena affermato, occorre ricordare la questione dell'identificazione degli interlocutori confessionali. Una laicità positiva, basata sul dialogo con i gruppi religiosi, impone ai poteri pubblici di fare riferimento a interlocutori confessionali con i quali negoziare e accordarsi per rendere effettiva la tutela della libertà religiosa. In alcuni casi, è difficile dare risposta a richieste relative all'esercizio di tale diritto, perché i poteri pubblici sono incapaci di identificare un'autorità realmente rappresentativa di un gruppo di credenti. Oltre a questo problema, vi è il rischio che i poteri pubblici selezionino i gruppi religiosi con i quali mantenere rapporti in funzione di criteri diversi da quello della rappresentanza. L'esempio francese della creazione di un Consiglio del Culto Islamico mette in evidenza che non si può escludere il ritorno a soluzioni giurisdizionali contrarie alla laicità dello Stato. L'applicazione della laicità positiva porta con sé una dose rilevante di discrezionalità politica e amministrativa, mentre si imporrebbe una regolamentazione uniforme e di carattere generale sul contenuto e sulla garanzia del diritto di libertà religiosa.