



**Federica Botti**

(professore associato di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Bologna, Campus di Ravenna, Dipartimento di Beni Culturali)

## **Unilateralità e bilateralità in Spagna \***

*Unilateralism and bilateralism in Spain \**

**ABSTRACT:** L'obiettivo della ricerca è quello di valutare se il sistema di relazioni tra Stato spagnolo e confessioni religiose risponda effettivamente a una logica bilaterale, come il principio di cooperazione sul quale tali relazioni sono improntate farebbe di primo acchito pensare.

**ABSTRACT:** The aim of this research is to determine if the system of relations between the Spanish state and religious denominations adheres to a bilateral logic, as the principle of cooperation suggested at first glance.

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Il principio di cooperazione: quadro generale dei rapporti tra Stato e Chiese - 3. Gli Accordi concordatari con la Chiesa cattolica - 4. La Legge organica sulla libertà religiosa - 5. Gli accordi di cooperazione - 6. Le Comunità autonome e la regolamentazione del fenomeno religioso - 7. Questioni aperte - 8. Il caso delle comunità ortodosse - 9. Una breve conclusione.

### **1 - Premessa**

Lo scopo della presente ricerca è quello di valutare se il sistema di relazioni tra Stato spagnolo e confessioni religiose risponda effettivamente a una logica bilaterale, come il principio di cooperazione sul quale tali relazioni sono improntate farebbe di primo acchito pensare. Il presente contributo si articola in una prima parte nella quale si analizza il principio di cooperazione come disegnato nella Costituzione e realizzato attraverso gli Accordi con la Santa Sede e con le modalità individuate dalla Legge organica sulla libertà religiosa. Fissato il quadro generale, la ricerca si sviluppa poi nell'analisi delle competenze attribuite alle Comunità autonome in un contesto di decentramento territoriale nel quale trova, o dovrebbe trovare, compiutezza l'articolato sistema di diritti e tutele multilivello previsto dall'ordinamento spagnolo. L'esame del contesto giuridico e delle competenze attribuite alle Comunità autonome consente di avere quindi un quadro più definito della concreta attuazione a livello locale dei principi espressi negli accordi con le comunità religiose siglati a livello centrale, permettendo così di verificare, nel difficile bilanciamento tra normativa unilaterale e concordata - bilaterale, quale delle due linee di fatto trovi applicazione nello sviluppo della libertà religiosa nel Paese, alla luce delle tante comunità religiose di minoranza diffuse e operative sul territorio, ma escluse dagli Accordi di cooperazione e che non sembrano avere altre



forme di protezione e tutela se non in quelle previste in via unilaterale dallo Stato.

## 2 - Il principio di cooperazione: quadro generale dei rapporti tra Stato e Chiese

Il sistema spagnolo di relazioni tra Stato e Chiese è improntato al principio di cooperazione che invita i poteri pubblici a cooperare con le confessioni per rendere effettiva la libertà religiosa degli individui e delle comunità. Tale principio non comporta una valutazione positiva delle credenze religiose perché diversamente si creerebbe un contrasto con la neutralità religiosa<sup>1</sup> impressa nella Constitución española (CE) del 1978 all'art. 16.3 e così come individuata nelle sentenze del Tribunale costituzionale 24/1982 e 340/1993<sup>2</sup>. La cooperazione con le confessioni religiose si fonda dunque sulla valutazione positiva dell'esercizio della libertà religiosa, ma è limitata dai principi di uguaglianza e laicità dello Stato<sup>3</sup>.

Il richiamo al principio di cooperazione è presente all'art. 9.2 CE, in modo implicito<sup>4</sup>, e nell'art. 16.3. in modo più evidente laddove, dopo avere dichiarato la neutralità dello Stato nell'indicare che nessuna confessione avrà carattere statale, impone ai pubblici poteri di tenere conto delle convinzioni religiose della società spagnola e mantenere le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre

---

\* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

Il contributo è destinato alla pubblicazione in: F. ALICINO (a cura di), *Riconoscere la libertà religiosa. Tra normativa unilaterale e bilaterale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024.

<sup>1</sup> La funzione della neutralità dello Stato è quella di bilanciare la convivenza pacifica tra le diverse convinzioni religiose esistenti in una società pluralista e democratica, così come definita all'art. 1.1 CE. Vedi: Tribunale Costituzionale, sentenza (d'ora innanzi anche STC) 177/1996, FJ 9.

<sup>2</sup> M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Il principio di laicità in Spagna*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), gennaio 2011, p. 11.

<sup>3</sup> J.A. RODRIGUEZ GARCÍA, *L'immigrazione islamica ed i conflitti con l'ordinamento giuridico spagnolo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011, p. 7. Il diritto fondamentale alla libertà religiosa non è un diritto assoluto, ma è limitato da tutto ciò che è contrario all'ordine pubblico (art. 16.1 CE). A tale limite si aggiunge una previsione più articolata contenuta nell'art. 3.1. LORL, ai sensi del quale: "L'esercizio dei diritti che scaturiscono dalla libertà religiosa e dal culto ha come unico limite la protezione del diritto altrui all'esercizio delle proprie libertà pubbliche e diritti fondamentali, così come la tutela della sicurezza, della salute e della moralità pubblica, elementi costitutivi dell'ordine pubblico protetto dalla legge nell'ambito di una società democratica".

Pertanto, sia la Costituzione sia la legislazione limitano il diritto alla libertà religiosa sulla base di due parametri: da un lato, la tutela dei diritti e delle libertà altrui e, dall'altro, la salvaguardia della sicurezza, della salute e della moralità pubblica.

<sup>4</sup> Art. 9.2 CE: "2. Compete ai pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi cui partecipa siano reali ed effettivi; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale".



confessioni. Questo principio è uno dei pilastri fondamentali per garantire la convivenza pacifica e il rispetto dei diritti religiosi delle diverse comunità presenti nel Paese; attraverso la cooperazione, infatti, le istituzioni pubbliche e le comunità religiose lavorano insieme per affrontare questioni di interesse comune, come la protezione dei diritti religiosi, la promozione della tolleranza e del rispetto reciproco, nonché la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose stesse. Il principio di cooperazione comporta che lo Stato aiuti le confessioni a raggiungere i loro obiettivi e le confessioni contribuiscano a far sì che lo Stato raggiunga i propri, e può estrinsecarsi in modo diretto o indiretto<sup>5</sup>.

Mentre però la cooperazione con la Chiesa cattolica è stata instaurata all'indomani della promulgazione della CE, l'era degli accordi di cooperazione con le confessioni religiose diverse dalla cattolica ha avuto inizio ben quattordici anni dopo, nel 1992, nonostante che la disciplina attuativa del principio di cooperazione tra Stato e confessioni religiose avesse trovato dimora, a partire dal 1980, nella *Ley Orgánica de Libertad religiosa* (LOLR)<sup>6</sup>.

### 3 - Gli Accordi concordatari con la Chiesa cattolica

Neanche un mese dopo l'entrata in vigore della Costituzione (29 dicembre 1978), il 3 gennaio 1979, la Santa Sede e lo Stato spagnolo sottoscrivono quattro Accordi che entreranno in vigore il 4 dicembre 1979. Gli Accordi in questione riguardano le quattro materie di interesse comune all'istituzione religiosa e a quella pubblica: "Affari Giuridici", "Affari Economici", "Educazione" e Affari Culturali", "Assistenza Religiosa alle Forze Armate e il Servizio Militare di Chierici e Religiosi"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 3, mayo-agosto 1989, p. 199.

<sup>6</sup> Sul modello di collaborazione realizzato nella LOLR del 1980, si sono basate le legislazioni di talune delle ex colonie spagnole delle Americhe in materia di relazioni tra Stato e Chiesa. In Colombia, ad esempio, solo le entità religiose che abbiano dimostrato il *notorio arraigo* e che siano dotate di personalità giuridica "speciale", riconosciuta ai sensi della legge sulla libertà religiosa del 1994, sono ammesse alla negoziazione con lo Stato. La legge sulla libertà religiosa in Cile, datata 1999, attribuisce alle confessioni religiose solo la personalità giuridica di diritto pubblico. In Perù, la legge sulla libertà religiosa del 2010, stabilisce che le confessioni che hanno maturato un'anzianità sul territorio di sette anni possono iscriversi nel Registro delle entità religiose e acquisire personalità giuridica di diritto privato. L'iscrizione al Registro delle entità religiose è prevista anche in Ecuador. Cfr. A. INGOGLIA, *Principio di cooperazione, rapporti con le confessioni minoritarie e problemi di rappresentanza. Uno sguardo all'esperienza latino-americana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2011, pp. 5-9.

<sup>7</sup> I Concordati spagnoli inaugurano l'era dei Concordati moderni e rispondono all'esigenza della Chiesa cattolica di adeguarsi alla nuova strutturazione dello Stato, non più confessionale, ma aperto al pluralismo religioso. Il superamento del Concordato onnicomprensivo, ma articolato sulle diverse tematiche, serviva a far fronte



Essi nascono dalla necessità di rivedere il Concordato del 1954 dal momento che non solo non rispondeva alla realtà postconciliare, ma si applicava in un Paese, la Spagna, appena uscito da un regime autoritario e che si stava ricostruendo dal punto di vista costituzionale e sotto il profilo della tutela delle libertà per allinearsi ai regimi democratici europei della seconda metà del XX° secolo<sup>8</sup>. La strada per lo smantellamento del Concordato del 1954 e di avvio ai Concordati del 1979 si apre con il così detto *Acuerdo Básico*, sottoscritto tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo il 28 luglio del 1976 a ridosso della morte di Franco, avvenuta nel novembre del 1975, e nel pieno della transazione post-franchista, ed è entrato in vigore nell'agosto dello stesso anno. Pur risentendo ancora della logica franchista delle relazioni tra Stato e Chiesa, tale *Acuerdo Básico* "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"<sup>9</sup>. Da allora in poi la cooperazione Chiesa-Stato, istituita dalla Costituzione del 1978, sarebbe stata governata dal quadro degli Accordi parziali: non si rispondeva più alla logica della concezione del rapporto tra ordinamenti originari, che per secoli ha caratterizzato le relazioni tra la Chiesa cattolica e il potere temporale in una spartizione delle "materie miste", ma abbraccia ora una concezione di negoziato il cui fine è quello di facilitare l'esercizio della libertà religiosa individuale e collettiva in un'ottica di collaborazione con le istituzioni per creare le condizioni che lo rendano possibile<sup>10</sup>.

L'obiettivo da raggiungere è quello della sana collaborazione<sup>11</sup> tra le parti al servizio dell'uomo, da realizzarsi secondo le circostanze di

---

alle critiche relative a un rapporto eccessivamente stretto tra Stato e Chiesa. Concordati parziali, che prendono in considerazione cioè spazi concreti di collaborazione come scuola e cultura, supporto economico, patrimonio culturale, assistenza religiosa nelle forze armate, ospedali, penitenziari, opere sociali ecc., sono quelli stipulati con Croazia, Lituania, Spagna, Malta, Ungheria o anche Albania, della quale segnaliamo in particolare l'"Accordo fra la Santa Sede e la Repubblica di Albania su alcune questioni economiche e tributarie" ratificato nel 2008. Cfr. **J. MARTÍNEZ-TORRÓN**, *Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el hecho religioso en Europa*, in *QDPE*, 2023, 1, p. 77; **S. MÜCKL**, *La bilateralità nella Chiesa cattolica*, in *QDPE*, 2023, 1, p. 245; **F. BOTTI**, *Concordati e Intese (sistemi di relazione)* (voce), in S. BAGNI, M.C. LOCCHI, C. PICIOCCHI, A. RINELLA (a cura di), *Interculturalismo. Lessico comparato*, ESI, Napoli, di prossima pubblicazione.

<sup>8</sup> **P.M. DE SANTA OLALLA SALUDES**, *El Concordato de 1953 y la España católica*, in *Estudios Eclesiásticos*, vol. 91 (2016), núm. 356, pp. 173-190.

<sup>9</sup> **P. PARDO PRIETO**, *Accordi spagnoli con la Chiesa cattolica. Dubbi di costituzionalità e necessità di modifiche*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2020, p. 128. Cfr. **R. NAVARRO VALLS**, *Iglesia-Estado en la España de hoy*, in *Revista general de Derecho canónico y de Derecho eclesiástico del Estado*, n. 32/2013, p. 4 ss.; **G. SUÀREZ PERTIERRA**, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, ESSET, Vitoria, 1978.

<sup>10</sup> **A. CASTRO JOVER**, *Desarrollo y aplicación por las comunidades autónomas de los acuerdos de 1979 entre el estado español y la Santa Sede*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2010, pp. 461-488.

<sup>11</sup> Gli influssi della *Sana cooperatio* conciliare, emergenti "nelle encicliche giovanee *Mater et Magistra* (15 maggio 1961) e *Pacem in terris* (11 aprile 1963), il n. 76 della Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*", i cui riferimenti nei rispettivi campi di azione, dalla cooperazione tra Chiesa e fedeli (cittadini ed esseri umani) alla apertura di una



tempo e luogo. Per addivenire a questo nuovo approccio occorre adeguare il servizio svolto dalla Chiesa nella società alle mutate esigenze, per cui essa doveva operare in assenza di situazioni di privilegio che potessero favorire il suo clero o i suoi fedeli. In cambio, la Chiesa chiedeva l'eliminazione di qualsiasi indebita intromissione dello Stato nell'organizzazione ecclesiastica. Questo obiettivo rientra appieno nella visione pluralistica e inclusiva delineata dalla laicità positiva spagnola, volta a promuovere il pluralismo religioso in un'ottica di parità di diritti e che tenga conto delle esigenze di tutte le confessioni religiose.

L'Accordo del 28 luglio 1976 contiene un Preambolo, che però appare subito sproporzionato per i due temi in esso trattati: la rinuncia dei privilegi storici sulla nomina dei vescovi<sup>12</sup> e del foro dei chierici<sup>13</sup>. Tale circostanza ne mette in risalto l'importanza, anzitutto perché è la prima volta che in un Concordato con la Spagna è presente il Preambolo e, in secondo luogo, perché in esso sono riassunte le quattro funzioni che esso svolge: precettiva, "nel senso che costituisce la norma base che giustifica l'interno articolato"; ermeneutica "dal momento che funge da criterio interpretativo per tutti gli Accordi"; programmatica, "perché indica la via da seguire nell'elaborazione delle future convenzioni"<sup>14</sup>, come confermato dagli Accordi del 1979<sup>15</sup>. Lo sviluppo e l'applicazione di

---

necessaria collaborazione con la *comunità politica*, non potevano non riflettersi nelle relazioni con gli Stati, confluendo non solo negli Accordi spagnoli del 1979, ma anche nel principio di "reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese", impresso nell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama del 1984. Cfr. A. FERRARI, *La reciproca collaborazione a servizio della persona umana tra la Chiesa cattolica e gli Stati dopo il Concilio Ecumenico Vaticano II e gli accordi di Villa Madama*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2023, pp. 17-18.

<sup>12</sup> Si tratta del così detto privilegio di presentazione, adottato in epoca franchista in virtù dell'applicazione dell'Accordo del 1941 e del Concordato del 1953 che stabilivano l'intervento del Capo dello Stato nella nomina dei vescovi. N. MONTESINOS, *Le confessioni religiose non cattoliche in Spagna: dal franchismo alla democrazia*, in *Spagna contemporanea*, 1995, n. 8, p. 96.

<sup>13</sup> L. MARTÍNEZ SISTACH, *Los acuerdos Iglesia-Estado de 1979. Balances y perspectivas de futuro*. (XXV Años de los Acuerdos Santa Sede-Estado Español.), in *Almogaren*, 36, 2005, 377- 391, p. 379 in particolare.

<sup>14</sup> M. ABU SALEM, *La revisione del Concordato spagnolo del 1953*, ESI, Napoli, 2023, p. 219.

<sup>15</sup> Nel Preambolo si legge che: "La Santa Sede e lo Stato spagnolo: considerato il profondo processo di trasformazione che la società spagnola ha sperimentato in questi ultimi anni anche per ciò che concerne le relazioni tra la comunità politica e le confessioni religiose e tra la Chiesa cattolica e lo Stato [...] giudicano necessario regolare mediante Accordi specifici le materie di interesse comune che nelle nuove circostanze sorte dopo la firma del Concordato del 27 agosto 1953 richiedono una nuova regolamentazione; s'impegnano pertanto a intraprendere di comune accordo lo studio di queste diverse materie al fine di giungere quanto prima, alla conclusione di accordi che sostituiscano gradualmente le corrispondenti disposizioni del vigente Concordato".

I quattro Accordi che sono stati stipulati a ridosso della Costituzione sono il frutto di questo processo di transizione, ben riassunto nell'incipit con il quale gli stessi si aprono: "La Santa Sede e il Governo Spagnolo, proseguendo la revisione del Concordato vigente tra le due Parti, iniziata con l'Accordo firmato il 28 luglio 1976, i cui strumenti di ratifica furono scambiati il 20 agosto di quello stesso anno, concludono il seguente Accordo".



questi Accordi con la Santa Sede, data la forte decentralizzazione dello Stato spagnolo, sono demandati, per le materie di loro competenza, alle Comunità autonome. Da questo punto di vista gli Accordi del 1979 possono essere considerati come

“una aplicación del principio de participación que recoge el mandato dirigido a los poderes públicos de escuchar a sus administrados para conocer sus necesidades y recogerlas en las normas, garantizando de esta forma su adecuación a sus exigencias y, en definitiva, a la plena realización de sus derechos”<sup>16</sup>.

## 4 - La Legge organica sulla libertà religiosa

Se i quattro Accordi con la Chiesa cattolica (cinque se consideriamo anche l'Accordo del 21 dicembre 1994 su questioni di interesse comune in Terra Santa), seppur concordati prima della entrata in vigore della Costituzione, hanno di fatto realizzato per la Chiesa cattolica il principio di collaborazione di cui all'art. 16.3, ancora lontani dal potere instaurare forme di cooperazione con lo Stato con accordi di natura bilaterale erano i culti minoritari. Per rendere operativo il principio di collaborazione nell'ordinamento spagnolo, infatti, occorreva attivarlo attraverso una legge organica.

Il ruolo delle leggi organiche, emanate ai sensi dell'art. 81 CE<sup>17</sup>, è fondamentale nel sistema normativo del Paese, dal momento che sono poste a garanzia del rispetto dei principi costituzionali in quanto regolamentano materie specifiche a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini<sup>18</sup>. In materia religiosa, viene in evidenza la

---

Per un approfondimento sull'Accordo del 1976, tra i tanti, vedi: **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 ss.; **A. MOLINA**, **M.E. OLMOS** (a cura di), *Legislación eclesiástica*, Madrid, Civitas, 1995, p. 73; **M. ABU SALEM**, *La revisión*, cit., p. 220; **C. CORRAL**, *La vía española de los convenios específicos*, in *Estudios eclesiástico*, vol. 52, n. 201, 1977, p. 172 ss.

<sup>16</sup> **A. CASTRO JOVER**, *Desarrollo y aplicación*, cit., p. 463.

<sup>17</sup> “Artículo 81 CE: “1. Sono leggi organiche quelle relative all’attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione. 2. L’approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche comporterà la maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso”.

<sup>18</sup> I diritti fondamentali, sanciti dagli artt. 14-30 CE, sono sviluppati da una legge organica che richiede la maggioranza assoluta del Congresso dei deputati per l’approvazione del progetto di legge. Le leggi organiche sono norme giuridiche di livello superiore, approvate dal Parlamento con una maggioranza qualificata, che regolano materie di particolare rilevanza costituzionale e istituzionale. Esse servono a diversi scopi, tra cui: a) regolamentare aspetti costituzionali, in quanto vengono utilizzate per sviluppare e dettagliare le disposizioni costituzionali. Ad esempio le leggi organiche possono definire il funzionamento delle istituzioni dello Stato, i diritti e i doveri dei cittadini e le competenze delle diverse istituzioni; b) regolare materie specifiche, dal momento che possono essere adottate per regolare materie di particolare importanza e sensibilità come ad esempio le elezioni, il sistema educativo, la tutela dei



Legge Organica di Libertà Religiosa (LOLR) che regola diversi aspetti della libertà di culto individuale e collettiva senza discriminazioni e indebite interferenze da parte dello Stato. La LOLR, conformemente alla Costituzione, risponde al principio di neutralità dello Stato rispetto al fenomeno religioso, a garanzia del fatto che nessuna religione venga favorita o discriminata rispetto alle altre, tanto che si prevede, seppur in via generale, anche la protezione dei luoghi di culto; in essa, inoltre, si stabiliscono quelle modalità di regolamentazione delle relazioni Stato-confessioni religiose grazie alle quali si definiscono i diritti e i doveri reciproci nonché le modalità di finanziamento delle attività religiose.

L'obbligo dello Stato di instaurare "relazioni di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni" ai sensi della Costituzione viene attuato dall'art. 7 LOLR<sup>19</sup>, per cui lo Stato, se del caso, stabilirà

"Accordi o Convenzioni di cooperazione con le Chiese, Confessioni e Comunità religiose iscritte nel Registro che per il loro ambito e numero di credenti abbiano raggiunto *notorio arraigo* in Spagna" e che "In ogni caso, questi Accordi saranno approvati dalla Legge delle Corti Generali".

D'altra parte,

"El artículo 16.3 de la Constitución obliga al Estado a tener en cuenta las creencias de la sociedad española y a cooperar con las manifestaciones institucionalizadas del hecho religioso, pero no le obliga a escoger la bilateralidad como principio de actuación. Esa fue una opción del legislador en 1980"<sup>20</sup>.

Da quando è stata emanata nel 1980, la LOLR ha visto un ritardo di dodici anni nella sua applicazione poiché la sottoscrizione dei primi accordi con le confessioni diverse dalla cattolica è avvenuta solo nel 1992. Tale ritardo è stato dovuto a una serie di fattori<sup>21</sup>, tra cui l'applicazione al

---

diritti fondamentali, la sicurezza nazionale, la giustizia e, per l'appunto, le relazioni tra Stato e comunità religiose; c) garantire una maggiore protezione e stabilità rispetto alle leggi ordinarie, proprio perché richiedono una maggioranza qualificata per essere approvate e possono essere modificate solo con una procedura aggravata; d) preservare l'equilibrio istituzionale tra i poteri dello Stato e garantire il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali dei cittadini. Cfr. R. NAVARRO-VALLS, J.M. SANCHEZ MARTÍNEZ, J. TORRÓN (a cura di), *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 27-69.

<sup>19</sup> *Ley Orgánica de Libertad religiosa* (15 de Julio de 1980), art. 7: "1. Lo Stato, tenendo conto delle credenze religiose esistenti nella società spagnola, stabilirà, se del caso, Accordi o Convenzioni di cooperazione con le Chiese, Confessioni e Comunità religiose iscritte nel Registro che per il loro ambito e numero di credenti abbiano raggiunto notorio radicamento in Spagna. In ogni caso, questi Accordi saranno approvati dalla Legge delle Corti Generali. 2. Negli Accordi o Convenzioni e sempre nel rispetto del principio di uguaglianza, si potrà estendere a tali Chiese, Confessioni e Comunità i benefici fiscali previsti nell'ordinamento giuridico generale per gli Enti senza scopo di lucro e altri a carattere caritativo".

<sup>20</sup> J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Reflexiones*, cit., p. 102.

<sup>21</sup> Tra gli altri motivi di ritardo nell'attuazione della LOLR sicuramente incisivo è stato il processo di transizione democratica. Dopo la morte del dittatore Francisco Franco nel 1975, la Spagna ha avviato un processo di transizione verso la democrazia,



caso concreto del concetto giuridico di “noto radicamento”<sup>22</sup>, caratterizzato da una certa indeterminatezza dei contenuti; non da meno poi è stato il ruolo della Chiesa cattolica, i cui Accordi internazionali nel frattempo sottoscritti andavano pesantemente a influenzare in termini di uguaglianza e di non discriminazione la realizzazione del principio di collaborazione contenuto nell’art. 7 LOLR<sup>23</sup>, oltre che di quello di neutralità dello Stato, tant’è che, di fatto, tale legge “non ha avuto praticamente alcun impatto sul regime giuridico applicabile alla Chiesa cattolica”<sup>24</sup>.

Per seguire la via della cooperazione delineata dalla LOLR attraverso la sottoscrizione di accordi o convenzioni con le confessioni che ne facciano richiesta, occorre che esse siano iscritte nel Registro delle entità religiose (RER) del Ministero della Presidenza, Relazioni con le Corti e Memoria Democratica<sup>25</sup>; che abbiano ottenuto il riconoscimento del *notorio arraigo*; e che tali accordi di cooperazione, una volta negoziati con i rappresentanti delle confessioni, siano approvati dalle leggi delle Corti generali<sup>26</sup>. La discrezionalità conferita al Governo di sottoscrivere o

---

culminato con l’approvazione della Costituzione nel 1978. Durante questo periodo l’attenzione era concentrata sulla creazione di un nuovo quadro normativo e istituzionale che garantisse i diritti fondamentali e la convivenza democratica. Nel corso dei primi anni della transizione democratica in Spagna, l’attenzione si è focalizzata su questioni urgenti e prioritarie per consolidare la democrazia e garantire la stabilità politica ed economica del Paese. La legislazione sulla libertà religiosa è stata presumibilmente considerata una questione di secondo piano rispetto ad altre riforme istituzionali e sociali.

<sup>22</sup> La nozione di *notorio arraigo* è una figura giuridica che si riferisce alla dimostrazione della presenza e dell’importanza storica, sociale e culturale di una determinata confessione religiosa nella società spagnola. La Corte costituzionale spagnola ha affrontato il concetto di *notorio arraigo* in diverse sentenze che hanno riguardato la libertà religiosa sottolineando l’importanza di questo concetto come criterio per valutare il riconoscimento giuridico delle comunità religiose minoritarie e per garantire il rispetto della libertà religiosa nella società spagnola. La dimostrazione del *notorio arraigo* implica la presentazione da parte della comunità religiosa di prove concrete e documentate sulla storia, la partecipazione attiva e l’importanza che ha nella società spagnola. Cfr. Tribunal Constitucional, sentt. 46/2001 e 68/2012.

<sup>23</sup> **J. FERREIRO GALGUERA**, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la Transición. Antecedentes de los Acuerdos de 1979*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2013, pp. 273 ss.

<sup>24</sup> **M. RODRÍGUEZ BLANCO**, *Minoranze religiose tra diritto contrattuale e diritto comune*, intervento tenuto a Trento il 26-27 ottobre 2024, in occasione della Conferenza “Le migrazioni e il ruolo delle appartenenze confessionali: tra scelte politiche e rivendicazioni identitarie. Modello italiano e modello spagnolo a confronto”, di prossima pubblicazione su *Anuario De Derecho Eclesiástico*.

<sup>25</sup> Tale attribuzione, prima di competenza del Ministero della Giustizia, è stata conferita ai sensi del regio decreto n. 373 del 18 febbraio 2020 che ha modificato il precedente regio decreto sul RER n. 594 del 2015, agli artt. 1 e 25. Regola invece la dichiarazione di *notorio arraigo* il regio decreto 593/2015, 3 luglio 2015, che concede un margine di discrezionalità relativamente ampio nella decisione sulla notorietà. Per un’analisi su quest’ultimo, si rinvia a **A. LÓPEZ-SIDRO**, *El notorio arraigo de las confesiones religiosas en España a partir del Real Decreto que regula su declaración*, in *Ius Canonicum*, 55 (110), 2015, pp. 821-833.

<sup>26</sup> **J. FERREIRO GALGUERA**, *Relaciones Iglesia-Estado*, cit., p. 68.



meno accordi di cooperazione, grazie anche all'ausilio della Commissione Consultiva per la Libertà Religiosa (Comisión Asesora de Libertad Religiosa - CALR)<sup>27</sup>, è molto ampia, come dimostra d'altronde la scelta dei propri interlocutori ai fini del rilascio della "dichiarazione di notorietà": "religioni in senso lato - cioè tradizioni religiose - negandosi ad ammettere una pluralità di interlocutori appartenenti alla stessa tradizione religiosa"<sup>28</sup>. D'altra parte, pur essendo il sistema spagnolo un sistema stratificato in termini di tutela del fenomeno religioso<sup>29</sup>, avere un accordo di cooperazione, rappresenta un valore aggiunto di non poco peso in termini di garanzie di tutela concesse dallo Stato.

Ciò, di contrario, implica che alle confessioni religiose iscritte nel RER o in possesso della dichiarazione di *notorio arraigo*, ma comunque prive di un Accordo di cooperazione con lo Stato, si applica un trattamento differenziato che mette in luce le problematiche derivanti dal difficile bilanciamento tra il diritto alla non discriminazione e il rispetto della tradizione sociologica e storica del Paese<sup>30</sup>.

Esistono poi anche le comunità religiose che non vogliono iscriversi nel Registro delle entità religiose, preferendo invece l'iscrizione nel Registro delle associazioni. Dal momento che l'iscrizione al RER ha solo effetti dichiarativi e non costitutivi<sup>31</sup>,

---

<sup>27</sup> J.M. CONTRERAS MAZARIO, *La comisión asesora de libertad religiosa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 19, 1987, pp. 131-163. L'attuale regolamento della Commissione consultiva per la libertà religiosa è contenuto nel Decreto reale 932/2013 del 29 novembre.

<sup>28</sup> J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Reflexiones*, cit., p. 103.

<sup>29</sup> La tutela religiosa non è presente solo nella CE e nella LOLR, ma anche nei Codici civili e penali, a ragione del fatto che lo Stato interpreta il fenomeno religioso con un atteggiamento neutrale che porta a considerare l'applicazione di queste norme un fatto del tutto conforme a questa neutralità. "[...] molti dei riferimenti alla religione mancano di contenuto sostanziale o reale. È come se il legislatore, al momento della stesura delle norme, avesse nel suo subconscio l'esistenza di una regolamentazione bilaterale attraverso accordi tra lo Stato e le confessioni religiose, per cui le norme unilaterali spesso si limitano a fare riferimento a quanto stabilito negli accordi firmati con i gruppi religiosi". M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Minoranze religiose*, cit.

<sup>30</sup> M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Minoranze religiose*, cit.

<sup>31</sup> L'anagrafe degli enti religiosi, il RER, è lo strumento giuridico posto a garanzia del diritto fondamentale di libertà religiosa, garantito sia dall'articolo 16 CE come anche dall'art. 5 LOLR. Nonostante l'art 5.1. dichiara che "Le Chiese, Confessioni e Comunità religiose e le loro Federazioni godranno di personalità giuridica dopo essere state iscritte nel corrispondente Registro pubblico, il quale viene creato per questo fine nel Ministero di Giustizia", l'iscrizione nel RER, come ha rilevato la Corte costituzionale nella sentenza n. 46 del 15 febbraio 2001, svolge solo una mera funzione di verifica del rispetto dei criteri previsti all'art. 3 LOLR e di conseguenza non comporta l'attribuzione automatica della personalità giuridica.

L'iscrizione nel Registro avrà solo effetti di pubblicità davanti ai terzi, ma non si tratta comunque di un obbligo costituzionale per acquisire la personalità giuridica. Essa, infatti, si acquisisce con la sottoscrizione dell'atto costitutivo, anche se l'associazione non è registrata. L'iscrizione al RER è sempre preferibile dal momento che l'iscrizione al Registro nazionale delle associazioni e al corrispondente Registro autonomo, vuole rimanere riservata a quei gruppi che non soddisfano i requisiti previsti dalla LOLR. M. REYES LEÓN BENÍTEZ, *Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas: régimen común de asociaciones. Estudio de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*



“no hay ningún obstáculo a que en España una confesión funcione exclusivamente en base al régimen del derecho civil, viendo protegido también en este caso sus derechos religiosos dimanantes del Art. 16 de la Constitución”<sup>32</sup>.

Tuttavia, il desiderio del legislatore è quello di sottoporre le associazioni religiose al regime della LOLR rendendo applicabile solo in via suppletiva alle comunità religiose la Legge organica sulle associazioni (LODA)<sup>33</sup>, che peraltro, all’art. 1.3, esclude dalla sua sfera di applicazione le associazioni a scopo religioso dal momento che si rivolge unicamente alle associazioni aventi obiettivi di interesse generale.

## 5 - Gli accordi di cooperazione

Le comunità religiose diverse dalla cattolica che hanno stipulato gli Accordi di collaborazione con lo Stato sono state solo quelle che li hanno sottoscritti nel 1992. Da quella data in poi nessuna altra confessione religiosa ha utilizzato/potuto utilizzare lo strumento previsto dall’art. 7.3. LOLR.

All’indomani della promulgazione della legge sulla libertà religiosa, nel novembre del 1986, le Chiese protestanti si costituirono nella Federazione delle entità religiose evangeliche di Spagna (FEREDE), un ente civile di rappresentanza del protestantesimo spagnolo, per potere avviare la negoziazione con lo Stato. Allo stesso modo procedettero le comunità ebraiche creando la Federazione delle comunità ebraiche di Spagna (FCJE), e le comunità islamiche istituendo la Commissione islamica di Spagna (CIE)<sup>34</sup>. Le tre Federazioni, ciascuna delle quali raccoglie le diverse denominazioni dei gruppi confessionali<sup>35</sup>,

---

*reguladora del derecho de asociación (B.O.E. núm. 73, de 26 de marzo), in Revista Internauta de Práctica Jurídica, n. 12, enero-junio, 2003, pp. 12-19.*

<sup>32</sup> C. JIMÉNEZ PIERNAS, B. ARP, *El concepto de “minoría religiosa” en el ordenamiento jurídico español*, in *Revista IIDH*, vol. 45, p. 238.

<sup>33</sup> C. JIMÉNEZ PIERNAS, B. ARP, *El concepto de “minoría religiosa”*, cit.

<sup>34</sup> Tali accordi sono stati rispettivamente approvati con: legge 24/1992, del 10 novembre 1992, (accordo di cooperazione con la FEREDE); legge 25/1992, del 10 novembre 1992, che approva l’accordo di cooperazione con la FCJE, e la legge 26/1992, del 10 novembre 1992, che approva l’accordo di cooperazione con la CIE.

<sup>35</sup> Un’eccezione è costituita dall’afferenza alla FEREDE della Sacra Metropoli ortodossa di Spagna e Portogallo (dipendente dal Patriarcato ecumenico di Costantinopoli), della Chiesa ortodossa spagnola e della Chiesa avventista del settimo giorno. Tali confessioni vi hanno potuto aderire per “affinità” dal momento che sono cristiane e presentano notevoli diversità dalle altre confessioni religiose riunite nella FCJE e nella CIE per quanto riguarda la cooperazione statale. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Reflexiones*, cit., p. 103. Le due giurisdizioni ortodosse menzionate, sono le uniche del panorama ortodosso che godono dei benefici previsti per le confessioni concordate, mentre la rumena e la russa, pur essendo maggioritarie dal punto di vista numerico, ancora non sono arrivate a stipulare un accordo. Sulle comunità ortodosse russa, rumena, serba e comunque sui problemi che l’ortodossia incontra con la legislazione spagnola, per tutti vedi A. TORRES GUTIÉRREZ (coord.), *Estatuto jurídico de las iglesias ortodoxas en España. autonomía, límites y propuestas de lege ferenda*, Ed. Dykinson, Madrid,



sono le uniche ad avere sottoscritto un accordo di cooperazione. La Chiesa di Gesù Cristo e dei Santi degli ultimi giorni (mormoni) ha ottenuto il riconoscimento del *notorio arraigo* nel 2003, seguita dalla Chiesa dei testimoni di Geova nel 2006, dalla Federazione delle comunità buddiste di Spagna nel 2007, nel 2010 dalle Chiese ortodosse rumena e russa e, infine, dalla comunità Bahá'í il 26 settembre 2023.

Nel report che le aspiranti confessioni al *notorio arraigo* devono presentare alla Sottodirezione Generale della Libertà Religiosa, devono dare conto della loro presenza sul territorio, dimostrando di soddisfare i cinque criteri indicati dalla legge, tra cui "la presenza e la partecipazione attiva nella società spagnola"<sup>36</sup>.

Al fine di evitare diseguaglianze di trattamento del fenomeno religioso organizzato tra coloro che hanno sottoscritto accordi<sup>37</sup> e coloro che invece ne sono privi, è stato proposto per le confessioni che hanno ottenuto il riconoscimento di *notorio arraigo* di potere godere del medesimo trattamento fiscale che lo Stato concede negli accordi del 1992.

---

2020.

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 3 del Real Decreto 593/2015, del 3 luglio che disciplina la dichiarazione di notorio radicamento delle confessioni religiose in Spagna, "Per la dichiarazione di notorio radicamento in Spagna di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della legge organica 7/1980 del 5 luglio, le Chiese, le confessioni o le comunità religiose devono soddisfare i seguenti requisiti:

a) essere iscritte nel Registro degli enti religiosi per 30 anni, a meno che l'ente non dimostri un riconoscimento all'estero di almeno 60 anni e sia iscritto in tale Registro per un periodo di 15 anni.

b) attestare la loro presenza in almeno dieci comunità autonome e/o città di Ceuta e Melilla.

e) Avere 100 iscrizioni o annotazioni nel Registro delle Entità Religiose, tra enti iscritti e luoghi di culto, o un numero inferiore per enti o luoghi di culto di particolare rilevanza per la loro attività e numero di membri.

d) disporre di una struttura e di una rappresentanza adeguate e sufficienti per la loro organizzazione ai fini della dichiarazione di notorio radicamento.

e) Attestare la loro presenza e partecipazione attiva nella società spagnola",

<sup>37</sup> Le confessioni religiose iscritte nel Registro delle entità religiose godono di autonomia normativa, organizzativa, e di una serie di benefici, ad esempio, la possibilità di sottoscrivere un accordo con lo Stato; la celebrazione del matrimonio in forma religiosa con effetti civili; l'audizione per la nomina di rappresentanti presso la Commissione consultiva per la libertà religiosa; fornire assistenza religiosa nelle scuole pubbliche e nell'ambito delle forze armate. **M.J. GUTIÉRREZ DEL MORAL**, *Laicidad y cooperación con las confesiones en España*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 15, octubre 2007.

Le confessioni iscritte con notorio radicamento e dotate di accordo di cooperazione godono di un regime giuridico speciale che va a garantire più nel dettaglio libertà individuali e collettive come il diritto all'edificazione di luoghi di culto e di propri cimiteri; il diritto alla nomina dei ministri del culto e al segreto professionale; il diritto di essere incluse nel sistema di sicurezza sociale generale; il diritto di ricevere e organizzare offerte; il diritto all'esenzione da determinate imposte; il diritto di istituire centri e di fornire attività di beneficenza o di cura; il diritto di avere relazioni con le proprie organizzazioni e con altre confessioni religiose, in territorio spagnolo o all'estero. A esse si aggiungono le garanzie di tutela sulla conservazione e la promozione del patrimonio culturale di interesse religioso; di protezione delle questioni relative all'alimentazione (cfr. <https://www.pluralismoconvivencia.es/>).



A tal fine, il 25 aprile 2023, il ministro della Presidenza spagnolo, Felix Bolanos, ha incontrato i rappresentanti delle Chiese ortodosse rumena e russa, dell'Unione Buddhista, della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni e dei Testimoni di Geova, per raggiungere un accordo che permetterà loro di godere degli stessi benefici fiscali riconosciuti alla Chiesa cattolica, alla Federazione delle Entità Religiose Evangeliche, alla Federazione delle comunità Israelite e alla Commissione Islamica. Con questo accordo, il regime fiscale delle confessioni religiose che hanno ottenuto il riconoscimento di *notorio arraigo* diverrebbe il medesimo delle confessioni che hanno sottoscritto gli Accordi di collaborazione con lo Stato per grandi famiglie<sup>38</sup>, lo stesso sistema di benefici fiscali di cui peraltro godono già le organizzazioni non profit (Ong, fondazioni, ecc.). Si prevedeva l'esenzione dalle imposte per gli immobili destinati al culto e le loro pertinenze o edifici annessi e i locali destinati a uffici di enti religiosi. L'accordo era contenuto nel disegno di legge promosso dal Partito Democratico Europeo Catalano (PDeCat) per modificare il regime fiscale degli enti senza scopo di lucro e gli incentivi fiscali per il patrocinio previsti nella legge 49/2002 e per emendare l'art. 45, par. I, A, d) del regio decreto legislativo 1/1993, del 24 settembre, che approva il testo consolidato della legge sull'imposta sui trasferimenti di proprietà e gli atti giuridici documentati per ampliare le categorie di esenzioni soggettive.

Il 26 aprile 2023, il Congresso dei Deputati ha approvato il suddetto disegno di legge e tra le novità introdotte si segnalava appunto l'esenzione dell'imposta immobiliare (IBI), di cui già beneficiano la Chiesa cattolica e la Commissione islamica, per i beni destinati al culto e le loro pertinenze, ovvero gli edifici e locali destinati all'assistenza religiosa e all'abitazione dei ministri del culto; i locali destinati a uffici di enti religiosi; i centri destinati esclusivamente alla formazione dei ministri del culto<sup>39</sup>.

Tuttavia, lo scioglimento anticipato del Parlamento con regio decreto 400/2023, del 29 maggio (che annunciava la convocazione delle elezioni generali per il 23 luglio 2023 ed è entrato in vigore con la sua

---

<sup>38</sup> Con questa espressione si fa riferimento alle modalità con cui gli accordi di collaborazione con lo Stato sono stati sottoscritti: non individualmente con ogni confessione religiosa, come nelle intese italiane, ma appunto per gruppi, famiglie, unite dall'appartenenza a un'unica associazione che le rappresenta nella loro diversità.

<sup>39</sup> Tale riforma era incentrata a promuovere l'effettivo esercizio del diritto fondamentale alla libertà religiosa, andando a eliminare gli storici privilegi fiscali attribuiti alla Chiesa cattolica, che viene così equiparata a un'altra denominazione religiosa o entità senza scopo di lucro. Eliminare le differenze di trattamento fiscale tra confessioni dotate di *notorio arraigo* e confessioni che hanno sottoscritto un accordo di collaborazione con lo Stato conduce al venir meno, almeno in parte, di talune delle criticità legate alla disparità di trattamento tra i regimi giuridici applicati per le diverse confessioni religiose e ben evidenziate da: **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 (2019), pp. 47-123.



pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dello Stato il 30 maggio 2023<sup>40</sup>), ha fatto decadere il progetto di legge che modifica la legge 49/2002, in quel momento all'esame del Senato<sup>41</sup>, e che prevedeva che le donazioni alle confessioni con una mera dichiarazione di *notorio arraigo*, fossero deducibili anche dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta sulle società.

Il regio decreto-legge 6/2023, del 19 dicembre, ha aumentato le soglie e le percentuali delle detrazioni fiscali delle persone fisiche e delle società, ma non è intervenuto sulla disposizione aggiuntiva della legge 49/2002, quindi le detrazioni ancora si applicano solo alle confessioni con un accordo di cooperazione tralasciando tutte le altre<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-12663](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-12663).

<sup>41</sup> [https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_S\\_14\\_487.PDF](https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_S_14_487.PDF).

<sup>42</sup> In applicazione poi dell'articolo 86 CE, in occasione della convalida del regio decreto-legge 6/2023, è stato deciso di trattare il provvedimento come un progetto di legge d'urgenza. Nel corso del suo esame, che si è svolto il 6 marzo 2024, è stato presentato dal gruppo parlamentare socialista l'emendamento 420, che contiene misure urgenti per l'attuazione del *Piano di ripresa, trasformazione e resilienza in materia di giustizia, del servizio pubblico, governo locale e clientelismo*, volto a conseguire una maggiore equità nel sistema fiscale spagnolo (Gazzetta ufficiale del Parlamento spagnolo, Congresso dei deputati, XV legislatura, 1 aprile 2024, serie A, n. 2-3, pp. 446-447) e che propone di riformulare la disposizione aggiuntiva della legge 49/2002, estendendo la deducibilità delle donazioni, anche a favore delle confessioni con una mera dichiarazione di *notorio arraigo*.

Il nuovo testo proposto nella Disposizione Addizionale 9 è il seguente:

“Nona disposizione aggiuntiva. Regime fiscale della Chiesa cattolica, delle altre Chiese, delle confessioni e delle comunità religiose.

1. Il regime di cui agli articoli da 5 a 15 della presente legge si applica alla Chiesa cattolica e alle Chiese, confessioni e comunità religiose che hanno firmato accordi di cooperazione con lo Stato spagnolo, fatte salve le disposizioni degli accordi di cui alla precedente disposizione aggiuntiva.

Allo stesso modo, sarà applicabile alle chiese, confessioni e comunità religiose e alle rispettive federazioni che, iscritte nel Registro degli Enti Religiosi, hanno riconosciuto radici ben note in Spagna. Nel caso in cui il *notorio arraigo* sia stato richiesto da una federazione, gli enti devono far parte di detta federazione.

2. Il regime previsto dalla presente legge si applica anche alle associazioni e agli enti religiosi di cui all'articolo V dell'Accordo sugli affari economici firmato tra lo Stato spagnolo e la Santa Sede, nonché agli enti di cui al comma 5 dell'articolo 11 della legge 24/1992, del 10 novembre, che approva l'accordo di cooperazione dello Stato con la Federazione delle Entità Religiose Evangeliche di Spagna; all'articolo 11, paragrafo 5, della legge n. 25/1992, del 10 novembre 1992, che approva l'accordo di cooperazione tra lo Stato e la Federazione delle comunità ebraiche di Spagna, e al paragrafo 4 dell'articolo 11 della legge n. 26/1992, del 10 novembre 1992, che approva l'accordo di cooperazione tra lo Stato e la Commissione islamica di Spagna, a condizione che tali enti rispettino i requisiti richiesti dalla presente Legge per gli enti senza scopo di lucro per l'applicazione di tale regime. Alle stesse condizioni, il regime previsto dalla presente legge si applica alle associazioni e agli enti creati o dipendenti da Chiese, confessioni, comunità religiose e dalle loro rispettive federazioni che, iscritte nel Registro degli Enti Religiosi, hanno riconosciuto radici ben note in Spagna. Nel caso in cui il *notorio arraigo* sia stato richiesto da una federazione, gli enti che si avvalgono di tale regime devono avere il consenso di tale federazione.

3. Le entità della Chiesa cattolica di cui agli articoli IV e V dell'Accordo sugli affari economici tra lo Stato spagnolo e la Santa Sede, quelle esistenti anche negli accordi di



## 6 - Le Comunità autonome e la regolamentazione del fenomeno religioso

Le relazioni tra Stato e Chiese in Spagna non si esauriscono al solo livello centrale dal momento che anche le Comunità autonome (CC.AA.) possono ricorrere sia allo strumento bilaterale sia a quello unilaterale per regolamentare alcuni aspetti della vita delle comunità religiose stanziate sul loro territorio, tanto che si può parlare di “diritto ecclesiastico autonomico”<sup>43</sup>. Al modello decentrato dell’organizzazione territoriale, fondato sui principi di autonomia e solidarietà sanciti all’art. 2 CE, è dedicato il capo VIII della Costituzione che, all’art. 137, suddivide l’organizzazione territoriale in municipi, in province e nelle Comunità autonome; riconosce queste ultime come entità territoriali di autogoverno (art. 143 CE). In Spagna sono a oggi presenti diciassette CC.AA e due città autonome (Ceuta e Melilla) ognuna delle quali è provvista di un proprio Statuto di autonomia, approvato dalle Corti Generali per legge organica. Lo Statuto, che non è espressione di sovranità, ma di autonomia<sup>44</sup>, si caratterizza per una certa ibridazione dal momento che, da un lato, rappresenta l’atto giuridico fondamentale per l’istituzione regionale, ma, dall’altro, poiché emanato con il procedimento della legge organica, fa parte delle fonti apicali dell’ordinamento giuridico. Grazie allo Statuto si determinano l’organismo e la procedura attraverso cui si esplicano le funzioni legislative della Comunità autonoma, nonché le materie alle quali può estendersi l’attività del legislatore autonomo.

Ai sensi degli artt. 148-149 CE sono ripartite le materie sulle quali hanno competenza le CC.AA e i loro enti, e le materie di competenza esclusiva dello Stato. Le materie di competenza delle CC.AA. sono

---

cooperazione dello Stato spagnolo con altre Chiese, confessioni e comunità religiose, nonché le entità di cui ai paragrafi precedenti che hanno messo notoriamente radici in Spagna, Essi saranno considerati soggetti beneficiari di mecenatismo ai fini previsti dagli articoli da 16 a 25, entrambi inclusi, della presente legge”

<sup>43</sup> «Ese “Derecho Eclesiástico autonómico”, al igual que el Estatal, prevé un sistema de creación de normas unilaterales y bilaterales o concordadas con los sujetos colectivos de libertad religiosa. En este último caso específico, hay que decir que las diferentes CC.AA. tienen suscritos diversos acuerdos con las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas. Los más numerosos son los suscritos con la Iglesia Católica, pero también se han formalizado con otras confesiones y comunidades religiosas minoritarias. La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica». R. GARCÍA GARCÍA, *El Derecho Eclesiástico Autonomico*, in R. GARCÍA GARCÍA (a cura di), *La libertad religiosa en las Comunidades autónomas, Veinticinco años de su regulación jurídica*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008, p. 30.

<sup>44</sup> Cfr. sent. Tribunal Constitucional 4/1981.



l'urbanistica<sup>45</sup>, le aree cimiteriali<sup>46</sup>, la sanità, il patrimonio culturale, l'istruzione<sup>47</sup>, l'assistenza sociale, coinvolgono indirettamente il fenomeno religioso<sup>48</sup>. Per evitare che l'attribuzione in via esclusiva alle CC.AA. di materie che rientrano nell'esercizio del diritto di libertà religiosa possa condurre a una applicazione non omogenea del principio di uguaglianza, dal momento che ogni Comunità autonoma emana proprie normative su dette questioni<sup>49</sup>, allo Stato è conferita la competenza esclusiva di disciplinare le condizioni di base per l'esercizio dei diritti costituzionali (articolo 149, paragrafo 1. CE)<sup>50</sup>.

Tra i numerosi accordi o convenzioni di collaborazione con le confessioni religiose e le CC.AA. predominano comunque quelli sottoscritti con la Chiesa cattolica, infatti, la ripartizione delle

---

<sup>45</sup> Le comunità autonome sono competenti a legiferare in via esclusiva in materia urbanistica e quindi di riflesso spetta a esse anche una competenza sugli edifici di culto. Nella pratica sono poi gli enti locali (i Comuni) a gestire la pianificazione del territorio con la previsione di aree specifiche per le attrezzature religiose. A tale riguardo sarà sempre a carico del Comune intavolare i colloqui preliminari con le comunità religiose e le Chiese che necessitano di terreni per la costruzione di luoghi di culto o cimiteri confessionali.

Vedi: art. 34.5 del D.lgs. n. 1 del 26 luglio 2005, per cui "el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios comprende los centros públicos; los equipamientos de carácter religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte, y los demás equipamientos que sean de interés público o de interés social". Dove per attrezzature di carattere religioso si intendono non solo gli edifici di culto, ma anche i cimiteri confessionali, sebbene questa ultima previsione non sia regolamentata da alcuna legge organica e il riferimento ai cimiteri confessionali appare solamente negli accordi di cooperazione della Federazione comunità israelitiche (FCI) e della Commissione islamica spagnola (CIE). **À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO**, *Las competencias autonómicas y locales en relación con la gestión pública de los asuntos religiosos*, in *Revista catalana de dret públic*, núm. 33, 2006, p. 9.

<sup>46</sup> La gestione dei cimiteri deve essere collegata al diritto di ricevere degna sepoltura disciplinato dall'art. 2.1, lett. b), LOLR, e dalla legge del novembre 1978, n. 49 che regola la sepoltura nei cimiteri comunali e vieta la discriminazione e la segregazione per motivi religiosi: "I comuni sono tenuti a che le sepolture nei loro cimiteri siano effettuate senza discriminazione fondate sulla religione".

<sup>47</sup> La legge organica del 3 maggio, n. 2 del 2006, per quanto riguarda l'insegnamento della religione dispone che non è più prevista una alternativa obbligatoria per coloro che non vogliono avvalersene. Tale circostanza comporta che l'insegnamento della religione cattolica, ebraica, protestante e musulmana, previsto dagli Accordi del 1992, e per la Chiesa cattolica dall'Accordo del 1979, perde il suo carattere di insegnamento fondamentale dal momento che non rientra più tra le materie obbligatorie, nonostante gli istituti scolastici debbano prevederla.

<sup>48</sup> Per una disamina delle diverse norme autonome le cui disposizioni interessano il fenomeno religioso, cfr. **M.E. OLMOS ORTEGA**, *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas Españolas*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1991, 43-49; **J. FERRER ORTIZ**, **J.M. LAINA**, *Legislación de las Comunidades Autónomas del Estado Español*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXVI, 2020, pp. 581-590; **À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO**, *Las competencias autonómicas*, cit., pp. 1-24.

<sup>49</sup> **M. RODRÍGUEZ BLANCO**, *Minoranze religiose*, cit.

<sup>50</sup> **A. CASTRO JOVER**, *Desarrollo y aplicación*, cit., p. 465 ss. Lo Stato ha competenza esclusiva ne "Le basi dell'ordinamento giuridico delle Pubbliche Amministrazioni [...] che, in ogni caso, garantiranno agli amministrati un trattamento comune dinanzi ad esse [...]" (art. 149.1.18°).



competenze tra lo Stato e le CC.AA. conferisce a queste ultime, nell'ambito dell'autonomia territoriale a esse concessa, l'esecuzione nell'ordinamento interno di impegni internazionali assunti dallo Stato, di cui gli Accordi con la Santa Sede sono espressione.

“A la vista de la distribución competencial nos encontramos con que los Acuerdos con la Sta. Sede pueden tener dos niveles de desarrollo y aplicación, el nivel estatal y el nivel autonómico”<sup>51</sup>; a loro volta, le Comunità autonome possono dare vita a convenzioni amministrative con le diocesi presenti sul loro territorio (o con le altre confessioni religiose lì stanziate), oppure dare esecuzione agli Accordi quadro sottoscritti a livello statale.

Solo in alcune Comunità autonome si sono sviluppati accordi di collaborazione con le confessioni religiose minoritarie, la cui consultabilità, peraltro, non è facile in quanto non vengono pubblicati nei bollettini ufficiali delle CC.AA.<sup>52</sup> e tenendo sempre presente che gli accordi di cooperazione “vengono sottoscritti da determinati enti confessionali a livello nazionale, e attuati a livello locale e regionale per mezzo di altri accordi (convenios) stipulati con autorità religiose diverse”<sup>53</sup>.

Occorre, infine, anche tenere presente che gli Accordi con le confessioni, quindi anche quelli firmati con la Santa Sede, non sono l'unico strumento di cooperazione, dal momento che opera anche la legislazione unilaterale dello Stato per prendere iniziative che contribuiscano a un più ampio ed equo esercizio della libertà religiosa<sup>54</sup>. A tal proposito è utile ricordare la legge 27/2013, del 27 dicembre, sulla razionalizzazione e la sostenibilità dell'amministrazione locale, dalla quale emerge in tutta evidenza la volontà del legislatore di armonizzare i requisiti per l'apertura del culto su tutto il territorio nazionale, proprio per evitare l'applicazione di una legislazione autonoma non uniforme in materia di edifici di culto<sup>55</sup>.

Prima di questa legge nazionale la Catalogna, per evitare una eccessiva discrezionalità da parte dei Comuni nell'individuazione dei criteri di attribuzione delle licenze di concessione edilizia, ha approvato la legge 16/2009, del 22 luglio, sui centri di culto, il cui scopo è

“garantire l'applicazione reale ed effettiva del diritto delle Chiese, delle confessioni e delle comunità religiose a stabilire centri di culto”, “prevedere un terreno in cui l'uso religioso sia ammesso o assegnato, in base alle esigenze e alla disponibilità dei comuni” e “regolamentare le condizioni tecniche e materiali minime che

---

<sup>51</sup> A. CASTRO JOVER, *Desarrollo y aplicación*, cit., p. 466.

<sup>52</sup> R. GARCÍA GARCÍA, *El derecho eclesiástico Autonomico*, in *La libertad religiosa en las comunidades autónomas*, cit., p. 57.

<sup>53</sup> M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Il principio di laicità*, cit., p. 20.

<sup>54</sup> A. CASTRO JOVER, *Desarrollo y aplicación*, cit., p. 3.

<sup>55</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, Disposición adicional decimoséptima. Apertura de lugares de culto.



devono garantire la sicurezza delle persone e le condizioni adeguate di salubrità di tali centri” (art. 1.).

Una norma simile è di recente stata approvata nel 2023 nei Paesi Baschi con la legge 8/2023, del 29 giugno, sui luoghi o centri di culto e diversità religiosa nella Comunità autonoma dei Paesi Baschi<sup>56</sup>.

D'altra parte, l'analisi della produzione normativa autonoma sugli edifici di culto risulta particolarmente significativa, non solo perché attorno a essi si è creata l'identità culturale e ovviamente religiosa della comunità. Infatti solo dall'esame - formale e sostanziale - dello strumento normativo utilizzato (unilaterale o bilaterale) è possibile verificare che questo garantisca, e non leda, il pluralismo religioso in ossequio ai principi di neutralità e collaborazione così come disegnati in Costituzione a mente dei quali, ricordiamo, è vietata ogni forma di cooperazione diretta al sostegno e promozione delle attività religiose, a meno che questa collaborazione sia assolutamente necessaria per garantire la libertà religiosa e l'uguaglianza (art. 9.2 CE) e sempre purché non sia leso il principio di laicità<sup>57</sup>.

## 7 – Questioni aperte

Ormai tutti i Paesi occidentali si sono trasformati in società multiculturali e ciò li obbliga da tempo a doversi confrontare con “nuove” realtà religiose prodotte dall'immigrazione e la cui portata si riflette in particolar modo soprattutto nel contesto regionale che, ancora di più di quello nazionale, risente delle rivendicazioni degli abitanti che vivono sul territorio. A maggior ragione, ciò avviene in uno Stato dalla vocazione decentrata, ma che di fatto rimane accentratore, poco incline nel promuovere la prestazione dei servizi ai cittadini in un'ottica sempre più sussidiaria, spostando l'attenzione dallo Stato centrale agli enti territoriali quali soggetti erogatori delle prestazioni ai cittadini che vi vivono e vi risiedono<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Ley 8/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Per un approfondimento vedi: **A. CASTRO, M. URIARTE**, *La situación urbanística de los lugares de culto*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2021.

<sup>57</sup> Cfr. STC 265/1988 del 22 dicembre, per cui: “la cooperazione con le confessioni religiose rappresenta una manifestazione delle relazioni di cooperazione tra i poteri pubblici con la Chiesa cattolica, che deve essere in ogni caso compatibile con l'esercizio libero e con l'interpretazione più favorevole dei diritti e delle libertà di coscienza”; Corte cost., sent. 166/1996 del 28 ottobre, fondamento giuridico n. 4: “Questi obblighi dello Stato di agevolare l'esercizio della libertà religiosa non comportano che lo Stato sia obbligato a fornire prestazioni ai credenti di una religione secondo i dettami delle loro credenze”.

<sup>58</sup> Si pensi ad esempio al decentramento attuato in materia di immigrazione, sul punto vedi **F.E. GRISOSTOLO**, *Immigrazione e decentramento territoriale nell'esperienza spagnola*, in *Saggi - DPCE online*, 1, 2020, pp. 87-131. Cfr. anche: **G. ROLLA**, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Numero speciale, 2019, p. 657 ss.



Indubbiamente, nelle Comunità autonome vengono maggiormente in evidenza le criticità legate ai problemi di convivenza e di esercizio del diritto di libertà religiosa<sup>59</sup>, rendendo di fatto più oggettiva la regolamentazione del fattore religioso dal momento che essa deve tener conto delle Chiese maggiormente rappresentative della realtà sociale e religiosa stanziate sul territorio delle Comunità autonome. Queste comunità religiose spesso non hanno stipulato accordi con lo Stato, ma potrebbero instaurare forme di dialogo e di collaborazione con gli enti locali, disegnare un proprio ruolo in merito alla gestione e alle scelte dell'ente locale nelle materie miste.

Gli aspetti attuativi di questa competenza sono infatti delegati ai Comuni, che di fatto sono i primi interlocutori istituzionali e territoriali con i quali si rapportano le comunità religiose di minoranza. Nel sistema di regolamentazione multilivello del fenomeno religioso organizzato come quello spagnolo, si deve tenere poi anche conto del fatto che non esiste in nessuna delle realtà autonome spagnole e nel quadro delle loro competenze, una norma unica destinata a regolare l'esercizio della libertà religiosa, e i riferimenti legislativi sono dispersi e collocati in normative settoriali diverse, il che complica la possibilità di avere un preciso quadro di insieme a livello autonomico.

A livello statutario, in materia di diritto di libertà religiosa le norme sono rare e riguardano principalmente il diritto dei genitori di educare la prole secondo le proprie convinzioni religiose, come avviene ad esempio per le norme dedicate all'istruzione contenute negli Statuti autonomici dell'Andalusia<sup>60</sup> e della Catalogna<sup>61</sup>; o per le norme che sottolineano i principi a cui si deve attenere l'istituzione pubblica territoriale, come "la convivenza sociale, culturale e religiosa di tutte le persone in Andalusia e il rispetto della diversità culturale, delle credenze e delle convinzioni, promuovendo le relazioni interculturali nel pieno rispetto dei valori e dei principi costituzionali"<sup>62</sup>. In particolare, lo Statuto

---

<sup>59</sup> A. MARTÍNEZ BLANCO, *Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, p. 34 ss.

<sup>60</sup> Legge Organica 2/2007, del 19 marzo, che riforma lo Statuto di autonomia dell'Andalusia, art. 21.2: "I poteri pubblici della Comunità Autonoma dell'Andalusia conferiscono il diritto dei genitori a garantire che i propri figli ricevano una formazione religiosa e morale conforme alle proprie convinzioni. L'istruzione pubblica, conformemente alla natura aconfessionale dello Stato, sarà laica".

<sup>61</sup> Legge organica 6/2006, del 19 luglio, che riforma lo Statuto di Autonomia della Catalogna, art. 21.2: "Alle madri e ai padri è garantito, secondo i principi stabiliti dall'articolo 37.4, il diritto che i loro figli e le loro figlie ricevano una formazione religiosa e morale conforme alle loro convinzioni nelle scuole di loro proprietà, in cui avviene l'istruzione secolare".

<sup>62</sup> Legge Organica 2/2007, del 19 marzo, che riforma lo Statuto di Autonomia dell'Andalusia, art. 37.23, ma vedi anche: Legge organica 6/2006, del 19 luglio, che riforma lo Statuto di Autonomia della Catalogna, articolo 42.7 "I poteri pubblici devono garantire la convivenza sociale, culturale e religiosa tra tutti i popoli della Catalogna e il rispetto della diversità di credenze e convinzioni etiche e filosofiche delle persone, e devono promuovere le relazioni interculturali attraverso la promozione e la creazione di spazi di conoscenza reciproca, dialogo e mediazione. Devono inoltre garantire il riconoscimento della cultura del popolo zingaro come salvaguardia della realtà storica



della Catalogna fin dal 2006, anno della sua promulgazione, disciplina al suo art. 161 i rapporti con gli enti religiosi, specificando che tutti gli enti religiosi che svolgono la loro attività in Catalogna sono sotto la giurisdizione esclusiva della Generalitat catalana dal momento che le relazioni con questi enti si inquadrano nel principio di cooperazione al quale anche le Comunità sono sottoposte. Per quanto riguarda invece le questioni relative alla libertà religiosa, sempre l'art. 161 ci indica la competenza esecutiva da parte della Generalitat in merito alla gestione del *Registro estatal de entidades religiosas* in relazione alle sole Chiese, confessioni e comunità religiose stanziati sul suo territorio, e, ancora, le attività di promozione, sviluppo ed esecuzione degli accordi e delle convenzioni firmate tra lo Stato e le Chiese<sup>63</sup>.

L'autonomia esecutiva che la Generalitat catalana si è attribuita per Statuto soddisfa sia il principio di ripartizione delle competenze tra Stato centrale e autonomie locali sancito dalla CE sia i più generali principi di convivenza che trovano sede, oltre che nella Costituzione, anche all'art. 40.8 dello Statuto nel quale, in merito alla tutela delle persone e delle famiglie, si dispone che i pubblici poteri, quindi anche la Generalitat, devono promuovere l'uguaglianza di tutte le persone

“indipendentemente dalla loro origine, nazionalità, sesso, razza, religione, condizione sociale o orientamento sessuale, nonché promuovere l'eradicazione del razzismo, dell'antisemitismo, della xenofobia, dell'omofobia e di ogni altra espressione che viola l'uguaglianza e la dignità delle persone”.

La Catalogna, poi, insieme ai Paesi Baschi sono tra le Autonomie ad aver assunto la competenza per l'esecuzione penitenziaria; possono così disporre che nelle carceri vengano rispettati i diritti religiosi della popolazione carceraria, applicando in ogni caso gli accordi del 1979 e del 1992 e la normativa statale, in particolare il regio decreto 710/2006, del 9

---

di questo Popolo”

<sup>63</sup> Legge organica 6/2006, del 19 luglio, che riforma lo Statuto di autonomia della Catalogna, artículo 161. Relaciones con las entidades religiosas.

1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. Esta competencia incluye en todo caso:

a) Participar en la gestión del Registro estatal de Entidades Religiosas con relación a las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, en los términos que determinen las leyes.

b) El establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas en el ámbito de competencias de la Generalitat.

c) La promoción, el desarrollo y la ejecución en el ámbito de las competencias de la Generalitat de los acuerdos y de los convenios firmados entre el Estado y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas inscritas en el Registro estatal de Entidades Religiosas.

3. La Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas.



giugno, sullo sviluppo degli accordi di cooperazione firmati dallo Stato con la Federazione delle entità evangeliche, la Federazione delle comunità ebraiche e la Commissione islamica della Spagna<sup>64</sup>.

In ogni caso, le convenzioni sottoscritte dai governi delle varie Comunità autonome rispondono a una logica differente rispetto a quella che contraddistingue le relazioni tra comunità religiose a livello centrale, dal momento che, come ha rilevato il Tribunale costituzionale, l'autonomia politica delle Comunità autonome "si manifesta soprattutto nella capacità di elaborare le proprie politiche pubbliche nelle materie di loro competenza"<sup>65</sup>.

## 8 - Il caso delle comunità ortodosse

Il riconoscimento di un'effettiva parità di trattamento e di un uguale godimento dei diritti di libertà religiosa di tutte le confessioni religiose nel Paese così come progettato nella LOLR, se attuato solo mediante gli strumenti dei rapporti a livello centrale, lascia irrisolte alcune questioni.

Si guardi ai problemi posti dall'ortodossia che, a differenza dell'islam, non ha dato vita in Spagna a una propria Federazione o comunità in rappresentanza dell'insieme delle confessioni facenti capo a questa denominazione. Ciò è avvenuto perché all'epoca della stipula degli accordi di cooperazione la consistenza dei gruppi confessionali ortodossi nel Paese era molto scarsa. Pertanto, si decise che essi afferissero al gruppo delle Chiese cristiane, pur di consentire al sistema di relazioni di coprire tutto lo spettro di rapporti con i culti; in realtà creando una commistione innaturale con i protestanti e gli evangelici, realtà confessionali dalle quali la denominazione ortodossa è ben distinguibile storicamente, concettualmente e sotto il profilo teologico ed ecclesiale. Pur tuttavia, quando nel 1992 furono firmati gli accordi di cooperazione con musulmani, evangelici ed ebrei, in Spagna si decise a livello statale di consentire che la Sacra Metropoli ortodossa di Spagna e Portogallo (dipendente dal Patriarcato ecumenico di Costantinopoli)<sup>66</sup> e la Chiesa ortodossa spagnola aderissero alla Federazione delle Entità Religiose Evangeliche di Spagna (FEREDE).

Sennonché negli anni, anche a causa delle vicende connesse all'emigrazione nel Paese dall'Est Europa, le condizioni dell'ortodossia sono radicalmente mutate.

Oltre alla Chiesa greco-ortodossa e a quella spagnola, di cui si dirà più nello specifico a breve, sono radicate nel sentire sociale, culturale e ovviamente territoriale delle Comunità autonome, altre Chiese

---

<sup>64</sup> À. SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, *La regulación del factor religioso en la Comunidad autónoma de Catalunya*, in R. GARCÍA GARCÍA (a cura di), *La libertad religiosa*, cit., p. 316.

<sup>65</sup> STC 13/1992, del 6 febbraio, FJ 7°.

<sup>66</sup> La Sacra Metropoli è riconosciuta come persona giuridica religiosa dello Stato spagnolo con Decreto del Ministero della Giustizia n° 003964 - Sezione Speciale.



ortodosse, che nei fatti sono più presenti sul territorio di quanto non lo siano le Chiese ortodosse firmatarie degli accordi a livello centrale.

Troviamo quindi:

1. la Chiesa greco-ortodossa, presente già alla fine degli anni Quaranta, che dal 1973 possiede a Madrid quella che è poi divenuta la cattedrale del Patriarcato di Costantinopoli, sede del suo arcivescovado per Spagna e Portogallo. Questa denominazione afferisce alla Sacra Metropoli Ortodossa di Spagna e Portogallo ed Esarcato del Mar Mediterraneo (ex Arcivescovado Ortodosso di Spagna e Portogallo) ed è stata fondata il 20 gennaio 2003 con Acta Patriarcal e Sinodale, separandola dalla Metropoli Ortodossa di Francia ed Esarcato di tutta l'Iberia. La sua giurisdizione si estende alla penisola iberica (Spagna, Portogallo, Andorra, Gibilterra) e alle sue isole: Baleari e Canarie (Spagna); Azzorre e Madera (Portogallo) ed è sottoposta alla giurisdizione del Patriarcato di Costantinopoli; dispone e amministra complessivamente 38 parrocchie<sup>67</sup>;

2. la Chiesa ortodossa spagnola, fondata in Catalogna all'inizio degli anni '70 e dal 1988 integrata dalle Chiese afferenti al Patriarcato di Serbia<sup>68</sup>, che raccoglie in sé l'insieme di parrocchie di Spagna che appartengono alla diocesi di Francia e dell'Europa occidentale del Patriarcato di Serbia<sup>69</sup>. Questa struttura, dopo quella della Chiesa ortodossa greca, è la più antica Chiesa ortodossa costituitasi in Spagna. Iscritta nel 1973 nel Registro del Ministero della Giustizia, nel 1977 assume la denominazione di Chiesa ortodossa spagnola. Con gli anni e la crescita dell'emigrazione dai paesi dell'Est Europa vi aderiscono fedeli di Ucraina, Federazione russa, Bulgaria e Georgia che hanno costituito le loro chiese, e sono unite ai serbi dalla comune celebrazione del rito slavo. Già nel 2003 la Chiesa ortodossa russa si iscrive autonomamente nel RER, ottenendo il notorio arraigo nel 2010. Dopo il

---

<sup>67</sup> Cfr. D. BALTARETU, *Las iglesias ortodoxas en España y su camino hacia el pleno reconocimiento jurídico*, in *Laicidad y libertades*, n° 19, 2019, p. 123. Vedi anche <https://www.Metropoliespo.com>.

<sup>68</sup> Il primo nucleo della Chiesa ortodossa spagnola si sviluppa in Catalogna a partire dagli anni Settanta, epoca questa che vedeva in territorio catalano solo una comunità ortodossa greca, organizzata attorno alla chiesa che il vescovato cattolico di Barcellona aveva loro concesso per celebrare il culto. Mentre la comunità ortodossa greca rimane per lo più *esclusiva*, legata al solo mondo di tradizione ellenica; la nuova comunità ortodossa slava che si insedia raccoglie invece le comunità che provengono da Paesi di tradizione cristiana ortodossa dell'Europa dell'Est, dalla Romania in particolare e poi con le immigrazioni più recenti anche da Ucraina, Federazione russa, Bulgaria e Georgia. L'avvicinamento di queste comunità ortodosse alla Chiesa serba ha portato a dovere soddisfare maggiori esigenze religiose portando all'apertura di altre cinque parrocchie a: Alicante, Navata (Girona), Girona, Palma di Maiorca, Galizia e nei Paesi Baschi. Interessante notare come il mosaico religioso che viene a delinearsi all'interno della Chiesa ortodossa di Spagna si accompagna a una logica plurale che tiene conto delle diverse sfaccettature del mondo ortodosso. Lo dimostrano le diverse comunità di fedeli che pregano e celebrano gli uffici utilizzando il catalano e il castigliano (Alicante, Galizia e altri) e nel tempo hanno incorporato canti e preghiere in slavo e in rumeno, e occasionalmente in serbo o greco.

<sup>69</sup> Cfr. <https://www.iglesiaortodoxa.es>.



Gran Concilio di Creta del 2016 e la reciproca scomunica tra il Patriarcato Ecumenico e quello di Mosca<sup>70</sup>, il Santo Sinodo della Chiesa ortodossa russa ha eretto il 28 dicembre del 2018 l'Eparchia di Spagna e Portogallo, che è entrata a far parte dell'Esarcato patriarcale dell'Europa Occidentale, pur lasciando in vita la Federazione ortodossa spagnola, iscritta nel Registro degli enti religiosi, come strumento di dialogo con il Governo per raggiungere livelli più elevati di cooperazione. La Federazione ortodossa spagnola costituisce oggi per numero di aderenti la seconda struttura ortodossa del Paese e dispone di 26 chiese di russi appartenenti alla neonata diocesi ortodossa Russa di Madrid e Lisbona, con sede a Madrid<sup>71</sup>, di 16 chiese serbe, ma di lingua spagnola, appartenenti alla Diocesi serbo-ortodossa per l'Europa meridionale e occidentale, con sede a Parigi, di 6 chiese volute dai bulgari, appartenenti alla diocesi ortodossa d'Europa Occidentale e Centrale, con sede a Berlino, di 2 le chiese di georgiani, appartenenti alla Diocesi ortodossa d'Europa Occidentale, con sede a Ratisbona (Germania)<sup>72</sup>. Caratterizza questo raggruppamento la contemporanea appartenenza a una struttura ecclesiastica operante in Spagna, costituita dalla Federazione, e dalla contemporanea afferenza delle singole Chiese appartenenti ai differenti Patriarcati di origine per ciò che attiene ai rapporti canonici, teologici e gerarchici. In altre parole, i Patriarcati di afferenza di queste Chiese mantengono la gestione diretta della diaspora non conferendola al Patriarcato ecumenico che la

---

<sup>70</sup> V. PARLATO, *Commento agli Atti del Santo Grande Concilio delle Chiese Ortodosse*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2017.

<sup>71</sup> La crescita della Chiesa russa è legata all'aumento della popolazione russa o dell'orbita russa in Spagna e conta 22 comunità diffuse nel Paese con 25 sacerdoti responsabili. Nel 2018 la Chiesa russa ha creato una diocesi specifica per Spagna e Portogallo, con sede a Madrid e guidata da un arcivescovo.

<sup>72</sup> La forte dispersione dovuta ai fenomeni immigratori che hanno interessato a partire dagli anni '90 i Paesi dell'Est Europa ha finito per influire sulla composizione e sulla struttura delle confessioni religiose di riferimento che a loro volta si sono trovate a dovere ridisegnare il loro ruolo e il loro territorio canonico nel nuovo scenario istituzionale, tenendo conto della diversa distribuzione sul territorio dei loro fedeli e del peso anche numerico di coloro che a esse afferiscono nella diaspora, prova ne sia che hanno dovuto procedere alla creazione, fuori dei confini nazionali del Paese di origine, di strutture ecclesiastiche direttamente legate alla confessione d'origine. Si è così definitivamente superato nei fatti il concetto classico di territorio canonico e risulta decisamente obsoleta e fuori dal tempo la pretesa del Patriarcato Ecumenico di Costantinopoli di gestire i fedeli ortodossi della diaspora. Sul punto: G. CIMBALO, *Le Chiese ortodosse e gli Stati in Europa: problemi e prospettive*, in *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 2022, pp. 47-98; ID., *Orthodox Churches and States in Europe: Problems and Perspectives*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2023, pp. 1-50; G. GRIGORIȚĂ, *La diáspora ortodoxa. Actual reality and perspective for the future. An analysis from the canonical point of view*, in A. TORRES GUTIÉRREZ (coord.), *Estatuto jurídico de las iglesias ortodoxas en España: Autonomía, límites y propuestas de "lege ferenda"*, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 87-124.

<sup>72</sup> Nel 2003 è stata registrata la prima comunità copta in Spagna. Nel 2018 la comunità copta ha provveduto a effettuare un'altra iscrizione nel Registro degli enti religiosi sotto la nuova denominazione di "Patriarcato dei copti ortodossi in Spagna". Similmente, nel 2004, è stata registrata la "Chiesa apostolica armena di Spagna" e nel 2017 la "Chiesa siriana ortodossa di Antiochia e di tutto l'Oriente in Spagna".



rivendica, ma anzi trovano rifugio in una struttura che afferisce al Patriarcato moscovita che consente il mantenimento di questi legami canonici;

3. la Chiesa ortodossa di Romania in Spagna, iscritta nel Registro degli enti religiosi già nel 1980, sotto la giurisdizione diretta del Patriarcato di Romania, inizialmente concentrata a Madrid ha avuto uno sviluppo molto importante a seguito della migrazione proveniente da quel Paese<sup>73</sup>. Nel 2000, essa contava 137 parrocchie, di cui 8 in Portogallo e 129 in Spagna e ha preso particolare vigore a partire dal 2002; oggi può contare su di un numero ancora più diffuso di parrocchie in Spagna<sup>74</sup> e sulla presenza di tre monasteri costituiti tra il 2013 e il 2020 nella Comunità di Madrid, in Catalogna e in Castiglia e León. Sebbene a oggi l'immigrazione ortodossa rumena sembra essersi pressoché arrestata, occorre tenere presente che, pur trattandosi di una immigrazione relativamente recente, si è radicata nel Paese e conta oggi più di un milione di fedeli. La Chiesa romena si è rifiutata di essere incorporata nelle strutture canoniche create dai due Patriarcati e soprattutto non ha lasciato la propria diaspora alla gestione del Patriarcato Ecumenico, ma ha dato vita a una propria struttura ecclesiastica. I suoi gerarchi sono parte organica del Santo Sinodo della Chiesa ortodossa rumena, Chiesa nazionale autocefala, sotto la giurisdizione del Patriarcato di Romania, che gode di uno status canonico e giuridico autonomo nell'ortodossia e non vuole sottostare alla pretesa del Patriarcato di Costantinopoli di attribuirsi la rappresentanza della diaspora ortodossa<sup>75</sup>.

In mancanza di uno specifico accordo di cooperazione con gli ortodossi nel loro complesso, le relazioni che gli enti locali stabiliscono con i gruppi religiosi presenti a livello territoriale possono svolgere un ruolo di supplenza nel godimento dei diritti, fornendo lo strumento giuridico per stabilire rapporti certi con entità territoriali consolidate di questa denominazione e che permettono l'effettivo godimento dei diritti di libertà religiosa supplendo all'assenza di un accordo a livello centrale. Si sperimenta così uno schema di relazione che parte dal basso verso l'alto, creando di fatto le premesse di un futuro accordo a livello centrale ben rispettoso delle realtà presenti sul territorio e che avrebbe il pregio di permettere di superare il conflitto interconfessionale in atto sulla rappresentanza del culto ortodosso e sulle afferenze dei fedeli e delle Chiese a questa o quella organizzazione confessionale, fotografando le relazioni effettivamente operanti sul territorio, nel rispetto della libertà dei fedeli e delle stesse confessioni. Una modalità certamente laica di

---

<sup>73</sup> Il 3 giugno 2004 la Chiesa ortodossa romena è stata ufficialmente riconosciuta dalle autorità spagnole con la denominazione di *Iglesia ortodoxa rumena de España (Entidad religiosa ortodoxa)*, Inscripción n° 731-SG, Sección General, 03/06/2004, Dirección: Pza. de la Madre Molas, 1, Municipio: Madrid, Provincia: Madrid.

<sup>74</sup> Vedi D. BALTARETU, (intervistato da Francisco Díez de Velasco). Entrevista (Iglesia Ortodoxa Rumana en España), in F. DIEZ DE VELASCO (ed.), *Las Iglesias Ortodoxas en España: retos Y perspectivas*, Ediciones Clásicas, Madrid, 2000, pp. 313-328.

<sup>75</sup> G. CIMBALO, *I Paesi dell'Est spingono l'Unione europea verso il giurisdizionalismo neo-confessionista*, in questo volume.



operare mediante la quale lo Stato può contribuire a risolvere i contrasti interconfessionali, nel pieno rispetto del principio di autonomia e separazione.

## 9 - Una breve conclusione

Tutto ciò premesso, il ruolo che svolgono le Comunità autonome è fondamentale per il pluralismo e la libertà religiosa dal momento che esse sono le uniche istituzioni con le quali le comunità religiose ortodosse prive di accordi col Governo centrale si rapportano. Tuttavia, non siamo ancora dinanzi a una produzione normativa autonoma tale da fare pensare all'instaurazione di un rapporto bilaterale con le confessioni religiose al di là dello sviluppo e della concretizzazione del contenuto degli accordi sottoscritti a livello centrale con la Chiesa cattolica e le confessioni di minoranza, pertanto, tendenzialmente, possiamo affermare che di fatto, la normativa unilaterale adottata dallo Stato o in alcuni casi dalle CC.AA. è l'unica che riesce a garantire, almeno sulla carta e allo stato attuale della ricerca, l'effettivo esercizio della libertà religiosa nelle tante sfaccettature confessionali in cui essa si esprime.

