

MIRIAM ABU SALEM

**LA REVISIONE  
DEL CONCORDATO  
SPAGNOLO DEL 1953**

EDITORIALE SCIENTIFICA





MIRIAM ABU SALEM

LA REVISIONE  
DEL CONCORDATO  
SPAGNOLO DEL 1953

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright maggio 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 979-12-5976-693-9

## INDICE

<i>Sigle e abbreviazioni</i>	9
<i>Introduzione</i>	11

### CAPITOLO I LE RELAZIONI CHIESA-STATO DALLA II REPUBBLICA AL CONCILIO VATICANO II

1. Le reazioni della chiesa spagnola alla politica religiosa della II Repubblica	21
1.1. Dalla guerra civile al regime franchista	38
1.2. La costruzione giuridica dello Stato cattolico	46
2. Il Concordato del 1953	58
3. La chiesa spagnola e il Concilio Vaticano II	75
3.1. La recezione degli insegnamenti conciliari da parte della chiesa spagnola	78
3.2. La recezione degli insegnamenti conciliari da parte del regime franchista: dalla tolleranza all'approvazione della legge sulla libertà religiosa del 1967	85

### CAPITOLO II L'AVVIO DELLE TRATTATIVE PER LA REVISIONE DEL CONCORDATO DEL 1953

1. L'inconciliabilità del Concordato del 1953 con la nuova dottrina della Chiesa: l'aggiornamento del testo a partire da due studi	97
2. L'avvio ufficiale delle trattative: lo scambio epistolare tra Paolo VI e Franco	116

3. Il ruolo della Conferenza episcopale spagnola nella determinazione dei “punti di maggiore importanza” da sottomettere a revisione	121
4. Le relazioni Chiesa-Stato nella prima fase delle trattative per la revisione del Concordato del 1953	126
4.1 I <i>borradores</i> della Commissione istituita presso la nunziatura	135
4.2. Il progetto <i>ad referendum</i> Casaroli-Cortina	145
5. La bocciatura del progetto <i>ad referendum</i> da parte dei vescovi spagnoli	154

CAPITOLO III  
I RIFLESSI DEL *DESPEGUE* DELLA CHIESA  
SUL PROCEDIMENTO DI REVISIONE  
DEL CONCORDATO

1. Dall’ <i>Asamblea conjunta de obispos y sacerdotes</i> al documento <i>La Iglesia y la comunidad política</i> : la progressiva presa di distanza della chiesa spagnola dal regime franchista	159
2. Dal rischio di rottura delle relazioni all’avvio di nuove trattative	179
3. La chiesa spagnola di fronte all’eventualità di nuove trattative per la revisione del Concordato del 1953	190
4. La definizione delle ‘condizioni’ per l’avvio di nuove trattative	195
5. Il tentativo di bloccare l’avvio dei negoziati	200
6. Il questionario della Commissione permanente della conferenza episcopale spagnola sull’eventuale stipula di un nuovo Concordato	209

CAPITOLO IV  
L’AVVIO DI NUOVE TRATTATIVE  
PER LA REVISIONE DEL CONCORDATO

1. Il governo di Arias Navarro: dal dialogo alla rottura delle relazioni con la Conferenza episcopale spagnola	215
--	-----

2. L'avvio di nuove trattative per la revisione del Concordato	221
2.1. Delimitazione delle competenze e "autocontrollo" dei vescovi: la 'formula Acerbi'	227
3. Il progetto Casaroli-Cortina	235
4. Osservazioni del Consiglio di presidenza della Conferenza episcopale spagnola al progetto di Accordo	242
5. Il rallentamento delle trattative	249

#### CAPITOLO V LA FIRMA DELL'ACCORDO DEL 1976

1. Dalla tensione alla distensione delle relazioni Chiesa-Stato	255
2. La morte di Franco e l'avvio dei negoziati per la stipula di un <i>Acuerdo básico</i>	263
3. La rinuncia al privilegio di presentazione e la firma dell'Accordo	271
4. Verso un nuovo modello concordatario	280
<i>Elenco dei fondi archivistici</i>	287
<i>Bibliografia</i>	289



*Sigle e abbreviazioni*

<b>ACE</b>	Acción Católica Española
<b>AGA</b>	Archivo General de la Administración
<b>AGUN</b>	Archivo General de la Universidad de Navarra
<b>ASP</b>	Archivio di Stato di Parma
<b>CEE</b>	Conferencia Episcopal Española
<b>RACMYP</b>	Real Academia de Ciencias Morales y Políticas



## Introduzione

Il volume analizza il procedimento di revisione del Concordato spagnolo del 1953 attraverso lo studio dei documenti inediti di mons. Agostino Casaroli<sup>1</sup>, custoditi fino al 2015 presso l'archivio di

<sup>1</sup> Mons. Agostino Casaroli (Castel San Giovanni, 24 novembre 1914 – Città del Vaticano, 9 giugno 1998) incarna “il paradigma del diplomatico vaticano” (F. Anelli, *Indirizzo di saluto*, in A. Chizzoniti (a cura di), *Agostino Casaroli: Lo sguardo lungo della Chiesa*, Vita e pensiero, Milano, 2015, p. XIII), “il diplomatico per eccellenza della Santa Sede, nel Novecento” (R. Morozzo della Rocca, *Tra Est e Ovest. Agostino Casaroli diplomatico vaticano*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2014, p. 7), “un grande esponente della tradizione diplomatica della Curia” (A. Riccardi, *Casaroli, la Chiesa e l'apertura al mondo*, in A. Chizzoniti (a cura di), *Agostino Casaroli: Lo sguardo lungo della Chiesa*, cit., p. 148), Nel 1940, dopo aver conseguito la laurea in diritto canonico discutendo una tesi dal titolo *De episcoporum nominatione novum ius* – tema che ritornerà spesso nella sua attività di diplomatico – e aver sostenuto l'esame finale presso la Pontificia accademia ecclesiastica di Roma, inizia a lavorare presso la Segreteria di Stato, nella sezione Affari Ecclesiastici Straordinari, in qualità di archivista, occupandosi prevalentemente di America Latina ed Europa dell'Est per essere nominato, nel marzo del 1961, sottosegretario della Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari. Casaroli ha partecipato alla Conferenza delle Nazioni Unite sulle relazioni consolari firmando, per conto della Santa Sede, la relativa Convenzione e, su disposizione del papa, si è recato a Budapest e Praga per riprendere i contatti con i governi comunisti, interrotti da anni. Nel corso della sua lunga carriera mons. Casaroli è stato nominato segretario della Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari, presidente della Pontificia commissione per la Russia e membro della Pontificia commissione per l'America Latina, della Congregazione per la dottrina della fede e della Pontificia commissione per la revisione del codice di diritto canonico. Nel 1979 è stato nominato pro-segretario di Stato, pro-prefetto del Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa e presidente della Pontificia commissione per lo Stato Città del Vaticano e nel 1984 ha ottenuto uno speciale mandato a rappresentare il papa nel governo civile dello Stato Città del Vaticano. Nel 1990 Casaroli ha presentato le dimissioni per il raggiungimento del settantacinquesimo anno di età (per le note bibliografiche su Casaroli si vedano A. Casaroli, *Il martirio della pazienza*, Einaudi, Torino, 2000, p. XXXI-XXXV; R. Morozzo della Rocca, *Tra Est e Ovest. Agostino Casaroli diplomatico vaticano*, cit., p. 7-49).

Con riferimento alle principali attività svolte da Casaroli e, limitatamente al periodo di nostro interesse, è possibile individuare due principali ambiti di intervento che si intrecciano e sovrappongono tra loro: America latina e Paesi dell'Est Europa. Dal 1950 e per un decennio, Casaroli si è occupato prevalentemente di America Latina – “il suo primo amore, il tirocinio, la palestra della sua formazione ecclesiastica e diplomatica” (G. La Bella, *Casaroli e L'America Latina*, in A. Chizzoniti (a cura di), *Agostino Casaroli: Lo sguardo lungo della Chiesa*, cit., p. 35) affiancando mons. Antonio Samoré e divenendo assieme a quest'ultimo uno dei principali artefici della svolta ecclesiale, politica e diplomatica verso il cattolicesimo del Sud America (sul contributo di Agostino Casaroli all'America Latina si veda G. La Bella, *Santa Sede e America Latina nell'attività del cardinale Casaroli*, in A. Melloni – S. Scatena, *L'America latina fra Pio XII e Paolo VI*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 179 ss.; Id., *Casaroli e L'America Latina*, cit., p. 35 ss.). In qualità di membro della Pontificia Commissione per l'America Latina, mons. Casaroli ha seguito le trattative per la stipula di accordi con il Venezuela (1964), Haiti e Argentina (1966), El Salvador (1968), Colombia (1973). L'altro settore di attività di Casaroli riguarda i Paesi dell'Est. Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, la Santa Sede posta di fronte al “dilemma assillante” (l'espressione è di A. Silvestrini, *Introduzione*, in A. Casaroli, *Il martirio della pazienza*, cit., p. XII) sull'opportunità di mantenere “una posizione di totale resistenza della Chiesa – *impavidam ferient ruinae* – la quale un giorno sarebbe uscita gloriosa dalla prova” oppure, “se questa resistenza, fermissima nei principi, ammettesse limitate intese su cose possibili e oneste” (A. Silvestrini, *Introduzione*, cit., p. XIII), ha scelto la seconda strada dando avvio a quella che è stata impropriamente soprannominata ‘Ostpolitik’ vaticana. Finalità principale di tale politica era la “*nécessité de rétablir les conditions normales de la vie religieuse des pays de l'Est européen à population catholique*” e non le relazioni diplomatiche che comunque erano necessarie “*pour enrayer le processus d'affaiblissement des églises dans ces états*” (H. Carrere d'Encausse, *Paul VI et l'Ostpolitik*, in AA. VV., *Paul VI et la modernité dans l'Église*, Roma, 1984, p. 549). La politica orientale della Santa Sede può essere suddivisa in tre fasi: la prima del disgelo, avviata da Giovanni XXIII; la seconda, di Montini, caratterizzata da un principio di dialogo su questioni religiose e umanitarie; la terza, woytiliana, di ‘attacco’ (R. Morozzo della Rocca, *Tra Est e Ovest. Agostino Casaroli diplomatico vaticano*, cit., p. 53). All'interno di tal processo di distensione, un ruolo particolarmente rilevante è stato svolto da Casaroli, principale artefice e promotore del dialogo con i regimi oltre cortina. Per il prelado “non si tratta(va), evidentemente di scendere a patti con chi vuole la distruzione della Chiesa, ma di valersi di quel tanto di possibilità che sembra presentarsi per realizzare un qualche ‘modus non moriendi’ nell'attesa fiduciosa che l'evolversi

della situazione generale [...] crei più propizie condizioni per rivendicare la libertà e per riaffermare i diritti che alla Chiesa competono” perché “il poco che si potrà assicurare alla Chiesa sarà meglio del niente” (P. Morozzo della Rocca, *Tra Est e Ovest. Agostino Casaroli diplomatico vaticano*, cit., p. 97. Sull’ ‘Ostpolitik’ vaticana si vedano A. Casaroli, *Il martirio della pazienza*, cit.; G. Barberini, *L’Ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso*, Il Mulino, Bologna, 2007; G. Barberini (a cura di), *Le carte Casaroli sull’Ostpolitik vaticana*, Il Mulino, Bologna, 2008; A. Sivestrini (a cura di), *L’Ostpolitik di Agostino Casaroli 1963-1989*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2009; R. Morozzo della Rocca, *Tra Est e Ovest. Agostino Casaroli diplomatico vaticano*, cit.; G.M. Vian, *Note su Casaroli e l’azione della Santa Sede nei Paesi comunisti*, in A.G. Chizzoniti (a cura di), *Agostino Casaroli: lo sguardo lungo della Chiesa*, cit., p. 53-57).

Nel corso della sua carriera diplomatica, Casaroli ha certamente contribuito alla riaffermazione del Concordato quale strumento di garanzia di libertà per la Chiesa nell’esercizio della sua missione (P. Parolin, *Agostino Casaroli per la Chiesa del terzo millennio*, in A. Chizzoniti (a cura di), *Agostino Casaroli: Lo sguardo lungo della Chiesa*, cit., p. 144). In effetti, sia durante il pontificato di Paolo VI che di Giovanni Paolo II, il prelado ha contribuito alla stipula di numerosissimi accordi e alla nascita di nuovi modelli. Per dirla con Morozzo della Rocca “l’attività concordataria era congeniale a Casaroli. Si trattava sempre di raggiungere delle intese bilaterali che in quanto tali consistevano necessariamente in compromessi. In questo senso, venivano esaltate le doti squisitamente politiche di Casaroli, abile a strappare terreno alla controparte e a giungere al miglior compromesso possibile per la Santa Sede [...] si trattava di cedere su qualcosa per ottenere l’essenziale” (R. Morozzo della Rocca, *Tra Est e Ovest*, cit., p. 343). Casaroli riteneva che “un sistema concordatario onesto, che non sia di privilegio ma di chiarimento e di garanzia di rapporti, sia preferibile o almeno si possa accettare in luogo di un rapporto di fatto. È vero, due società possono vivere insieme se c’è una Costituzione, se ci sono leggi che garantiscono le esigenze del convivere. Ma manca un’assicurazione internazionale. Domani può essere cambiato il sistema politico e tutto verrebbe rimesso in discussione. Ecco perché ritengo che un sistema concordatario sia utile a condizione, però, che si tratti di Concordati diretti a garantire una pacifica convivenza, basati su diritti bilateralmente riconosciuti e non su privilegi” (A. Santini, *Agostino Casaroli uomo del dialogo*, Cinisello Balsamo, 1993, p. 102).

Con riferimento alla Spagna, si precisa che nelle pagine seguenti sarà analizzato il procedimento di revisione del concordato del 1953 fino alla stipula del primo accordo, nel 1976, perché la documentazione di mons. Casaroli custodita presso l’archivio di Sato di Parma riguarda esclusivamente tale periodo.

Stato di Parma<sup>2</sup>, integrandoli con la documentazione conservata negli archivi dell'ambasciatore presso la Santa Sede, Antonio Garrigues<sup>3</sup>, del sottosegretario alla Giustizia, Alfredo López Martínez<sup>4</sup>, e dei ministri degli esteri Laureano López Rodó<sup>5</sup> e Marcelino Oreja

<sup>2</sup> A. Tornielli, *Le carte di Casaroli sono tornate in Vaticano*, articolo apparso su *La Sampa*, il 15 aprile 2015.

<sup>3</sup> Antonio Garrigues Díaz-Cañabate (Madrid, 1904 – Madrid, 2004) durante la Seconda Repubblica, per volontà dell'allora ministro della giustizia, Fernando de los Ríos, è stato nominato *director general de los Registros y del Notariado*. Con Franco è stato dapprima ambasciatore di Spagna presso gli Stati Uniti, incarico finalizzato in maniera prevalente, anche se non esclusiva, alla rinegoziazione degli accordi del 1953 (R. Escobedo-Romero, *La Embajada en Washington de Antonio Garrigues Díaz-Cañabate (1962-1964): ¿Una diplomacia para el aperturismo?*, in *Historia y Política*, 2010, n. 23, p. 243-273), e successivamente è stato scelto per rappresentare la Spagna dinanzi alla Santa Sede, incarico che ha ricoperto fino al 1972. È stato ministro della giustizia nel primo governo della monarchia e ha collaborato alla stesura dell'Accordo del 1976 (per approfondimenti biografici su Antonio Garrigues si rimanda a M. Blanco, *La primera ley española de libertad religiosa: génesis de la ley de 1967*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1999; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007).

<sup>4</sup> Alfredo López Martínez (1913-1995) è stato presidente della *Junta Nacional* dell'ACE dal 1945 al 1959 e *procurador* nelle *Cortes* dal 1958 al 1964. In qualità di sottosegretario alla giustizia, incarico che ha ricoperto dal 1965 al 1973, ha partecipato attivamente alla prima fase di revisione del Concordato del 1953 e ha contribuito alla redazione della legge sulla libertà religiosa, presiedendo la Commissione interministeriale sulla libertà religiosa.

<sup>5</sup> Laureano López Rodó (Barcellona, 1920 - Madrid, 2000), professore di diritto amministrativo e membro dell'Opus Dei, è stato segretario tecnico della presidenza del governo (1956), *procurador* nelle *Cortes* (1958), commissario e ministro del *Plan de Desarrollo* (dal 1962 al 1973) e ha giocato un ruolo chiave nel processo di industrializzazione della Spagna. Ministro degli esteri durante il governo di Carrero Blanco, López Rodó ha riallacciato i rapporti, ormai quasi interrotti, con la Santa Sede e, assieme a mons. Casaroli, ha riavviato le trattative per la revisione del Concordato. Per un approfondimento biografico si rimanda a L. López Rodó, *Memorias*, Plaza&Janes, Barcellona, 1990.

Aguirre<sup>6</sup>, custoditi presso l'archivio dell'Università di Navarra.

La prima parte del lavoro è dedicata all'analisi del *nacionalcatolicismo* nella convinzione che l'esito delle trattative e, più in generale, l'intero processo di revisione del Concordato del 1953, possa essere compreso solo se letto alla luce dei peculiari rapporti tra Chiesa e Stato in Spagna durante il franchismo.

Il sistema di relazioni Chiesa-Stato durante il regime di Franco può essere suddiviso in due grandi periodi: il primo (1936-1965) caratterizzato dalla progressiva cementificazione dell'ideale nazionale e cattolico; il secondo (1965-1975) contraddistinto da una separazione lenta, ma non meno conflittuale, tra Chiesa e Stato.

Sin dall'avvio della guerra civile, Chiesa e Stato si sono reciprocamente utilizzati al fine di vedere soddisfatti i rispettivi interessi: le vessazioni cui la Chiesa era stata soggetta durante il periodo repubblicano avevano spinto buona parte dell'episcopato spagnolo a sostenere l'*Alzamiento* militare nella convinzione che Franco fosse l'uomo della Provvidenza, in grado di ricristianizzare la società, riconfessionalizzare lo Stato e riattribuire alla Chiesa i privilegi che la II Repubblica le aveva sottratto; al contempo, la religione cattolica era divenuta il collante tra le diverse anime del settore nazionalista, soprattutto in ragione dell'assimilazione della guerra a una crociata<sup>7</sup>. In piena guerra civile, Franco aveva avviato un processo di confessionalizzazione finalizzato allo smantellamento della legislazione repubblicana in materia religiosa e al ripristino di posizioni di maggiore favore per la religione cattolica. Tale processo può essere idealmente suddiviso in tre momenti: il primo prende lentamente avvio durante la guerra civile ed è contraddistinto da norme poste

<sup>6</sup> Marcelino Oreja Aguirre (Madrid, febbraio 1935) è stato un diplomatico e politico spagnolo. Durante la dittatura franchista Oreja ha partecipato a gruppi e attività politiche di orientamento cristiano democratico. Dal 1976 al 1980, è stato ministro degli esteri della Spagna e, in tale veste, ha sottoscritto gli accordi con la Santa Sede. Per un approfondimento sulla carriera politica e diplomatica si veda M. Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, La esfera de los libros, Madrid, 2011.

<sup>7</sup> G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, Carocci, Roma, 2003, p. 13.

unilateralmente dal legislatore statale<sup>8</sup>; il secondo si sviluppa nell'arco di quasi un trentennio, ed è caratterizzato dalla promulgazione delle *Leyes fundamentales*, norme di rango costituzionale che costituiscono il momento di massima compenetrazione tra l'ideologia nazionale e cattolica; il terzo è contraddistinto dalla stipula di quattro accordi e un Concordato con la Santa Sede.

Il riconoscimento di peculiari diritti alla Chiesa cattolica era essenzialmente motivato da due fattori: la religione, ancor più di Falange ed esercito, costituiva un potente “*medio de control social y de encuadramiento del franquismo*”<sup>9</sup>; al contempo, la Chiesa era l'unico soggetto in grado di fornire al regime, proprio attraverso la stipula di un Concordato, una legittimazione sul piano internazionale. In tal modo, nel nuovo regime “*el Estado ha quedado uncido al carro de la Iglesia católica*”<sup>10</sup>.

Ma, come ha osservato attenta dottrina, l'unione tra Chiesa e Stato era “*de modo jurídicamente difícil de disolver pero el problema es que se trata de un modo particular de Estado – el que gira en torno a Franco –, y un modo particular de Iglesia la del Concilio Vaticano I –, de tal manera que en cuanto uno de los elementos de la unión sufriera alguna alteración el mecanismo chirriaría de modo inevitable*”<sup>11</sup>. In effetti, l'avvio della seconda fase delle relazioni Chiesa-Stato coincide con un evento interno alla Chiesa, la celebrazione del Vaticano II, che ha prodotto notevoli cambiamenti sia nella struttura interna della Chiesa, sia nei principi dello *ius publicum ecclesiasticum externum*.

<sup>8</sup> P. Castón – J.A. Morillas, *El nacional-catolicismo de guerra (1936-1939)*, in *Razon y fé*, n. 197, 1978, pp. 420-436.

<sup>9</sup> R.A. Simón Arce, *La Iglesia católica española en la Transición desde el franquismo*, online su [http://www.nadieseacuerdadenosotras.org/WEB\\_SECCIONES\\_14\\_8\\_10/IGLESIA\\_SECCION\\_FEMENINA/PDF\\_IGLESIA\\_SF/La\\_Iglesia\\_catolica\\_espanola\\_en\\_la\\_Transicion\\_desde\\_el\\_franquismo.pdf](http://www.nadieseacuerdadenosotras.org/WEB_SECCIONES_14_8_10/IGLESIA_SECCION_FEMENINA/PDF_IGLESIA_SF/La_Iglesia_catolica_espanola_en_la_Transicion_desde_el_franquismo.pdf)

<sup>10</sup> I.C. Ibán, *Factor religioso y sociedad civil en España*, Fundación Universitaria de Jerez, Jerez, 1985, p.14.

<sup>11</sup> *Ivi*.

A partire dal 1965, la chiesa spagnola inizia una profonda riflessione su sé stessa che culminerà, sul versante esterno, con la lenta ma definitiva presa di distanza dal regime franchista. Tale processo è stato tutt'altro che indolore: la stretta unione tra Chiesa e Stato e l'esistenza di un episcopato anziano, fedele al regime, ha reso infatti estremamente difficile l'applicazione dei nuovi principi conciliari. In particolare, nei primi anni di attività, la neonata Conferenza episcopale ha utilizzato i documenti del Vaticano II in maniera strumentale, per avallare la politica franchista. A titolo di esempio, basti ricordare il documento *La Iglesia y el orden temporal a la luz del Concilio* (1966) che nel soffermarsi sulle relazioni Chiesa-Stato afferma: “*allí donde, como en nuestro país, se ha producido ya, a lo largo de la historia, un hondo y mutuo influjo entre la vida de la Iglesia y la sociedad civil, y las costumbres y formas de la cultura se han impregnado de resonancias evangélicas, y está, además, en vigor una respetuosa y cordial cooperación entre la Iglesia y la comunidad política, el hecho debe reputarse, a la luz del Concilio, como un impagable don de Dios y un progreso en la misión histórica de la Iglesia y en el desarrollo de la misma sociedad civil*” o, ancora, “*además de las orientaciones y recomendaciones ya expresadas, la Iglesia tendría que dar su juicio moral sobre las instituciones político-sociales sólo en el caso de que, por la índole misma de su estructura o por el modo general de su actuación, lo exigiesen manifiestamente los derechos fundamentales de la persona y de la familia o la salvación de las almas, es decir, la necesidad de salvaguardar y promover los bienes del orden sobrenatural (cfr. GS n. 42 y 76; AA n. 24). No creemos que éste sea el caso en España*”.

Il cambiamento di orientamento dell'episcopato spagnolo è stato favorito da due principali fattori: a) l'applicazione del *motu proprio Ecclesiae Sanctae*, del 6 agosto 1966 – a norma del quale, per rendere possibile l'esecuzione della prescrizione del n. 21 del Decreto *Christus Dominus*, i vescovi diocesani e gli altri ad essi equiparati per diritto erano stati pregati di presentare spontaneamente, entro il compimento del settantacinquesimo anno di età, la rinuncia all'ufficio ecclesiastico – che aveva comportato le dimissioni di un

terzo dell'episcopato spagnolo e aperto la strada al rinnovamento della gerarchia ecclesiastica<sup>12</sup>; b) la nomina dei vescovi ausiliari (per i quali non vigeva il diritto di presentazione di cui all'art. VII del Concordato) che ha consentito di risolvere, almeno parzialmente, il problema delle diocesi vacanti e favorito la creazione di una gerarchia in linea con gli orientamenti conciliari.

In questa seconda fase la Chiesa non soltanto avvia una profonda riflessione su sé stessa ma diventa la chiave di delegittimazione del regime franchista<sup>13</sup>. In questo senso basti pensare al ruolo svolto, in piena sinergia, dal pontefice e dalla CEE. Paolo VI, è stato definito, non a torto, “*el impulsor de la renovación conciliar [...] el inspirador de la progresiva separación entre [...] Jerarquía y el Estado; el renovador cuidadoso de los miembros que componían [...] (el) Episcopado, no en una dirección política, sino pastoral*”<sup>14</sup>. In effetti, sin dall'inizio del suo pontificato, il papa ha guardato con particolare attenzione, e non senza timore, alla situazione spagnola al punto da intervenire direttamente per sollecitare il recepimento della dottrina conciliare sia inviando una lettera al *Caudillo*, sia includendo la Spagna, in occasione del discorso al collegio cardinalizio del 1969, tra le nazioni che costituiscono un “motivo di apprensione per l'umana famiglia” fino a criticare aspramente, durante l'Angelus domenicale del 27 settembre 1975, l'esecuzione di cinque pene capitali.

Allo stesso modo, la CEE, in maniera più lenta ma non meno decisa, ha preso le distanze dal regime franchista, in particolare attraverso la pubblicazione di alcuni documenti come, ad esempio, *La Iglesia y la comunidad política*, pubblicato nel gennaio del 1973, in cui si segnala la necessità di risistemizzare i rapporti Chiesa-Stato alla luce dei documenti conciliari.

La seconda parte del lavoro è interamente dedicata al procedimento di revisione del Concordato spagnolo. Tale analisi si svilup-

<sup>12</sup> V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, in *REDC*, 50, 1993, p. 536.

<sup>13</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *El rey, la Iglesia y la Transición*, Silex Ediciones, Madrid, 2012, p. 16.

<sup>14</sup> V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, BAC, Madrid, 1997, p. 14.

pa su due livelli paralleli: da un lato si procede all'esame delle trattative ufficiali tra la delegazione spagnola e vaticana evidenziando le diverse strategie e i motivi che hanno spinto le parti a rivedere il Concordato, attraverso l'uso dei documenti vaticani e spagnoli; dall'altro si ricostruisce, attraverso l'ausilio della documentazione inedita di Casaroli, l'intera vicenda dal punto di vista interno alla Chiesa, soffermandosi in particolare sui rapporti tra Santa Sede e CEE e sul ruolo svolto da quest'ultima durante i negoziati.

L'analisi delle trattative attraverso il prisma dei documenti di Casaroli consente di superare il convincimento diffuso in dottrina secondo cui il segretario del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa abbia agito prescindendo dall'opinione dei vescovi spagnoli e di dimostrare come Casaroli, nelle diverse fasi delle trattative, abbia mantenuto un dialogo aperto e costante con i membri dell'episcopato – in particolare con il Consiglio di Presidenza della CEE – senza mai trascurare i desiderata della chiesa spagnola. In questo senso, è possibile imputare alla CEE non soltanto la definizione delle materie da sottomettere a revisione ma anche l'andamento 'ondivago' delle trattative: dal 1971 e fino alla morte di Franco, i vescovi hanno alternato il suggerimento di avviare 'seriamente' i negoziati in vista della stipula di un Accordo a quello di trattare ma temporeggiando.



## CAPITOLO I

### LE RELAZIONI CHIESA-STATO DALLA II REPUBBLICA AL CONCILIO VATICANO II

SOMMARIO: 1. Le reazioni della chiesa spagnola alla politica religiosa della II Repubblica. – 1.1. Dalla guerra civile al regime franchista. – 1.2. La costruzione giuridica dello Stato cattolico. – 2. Il Concordato del 1953. – 3. La chiesa spagnola e il Concilio Vaticano II. – 3.1. La recezione degli insegnamenti conciliari da parte della chiesa spagnola. – 3.2 La recezione degli insegnamenti conciliari da parte del regime franchista: dalla tolleranza all'approvazione della legge sulla libertà religiosa del 1967

#### *1. Le reazioni della chiesa spagnola alla politica religiosa della II Repubblica*

In netta controtendenza rispetto al XIX secolo<sup>1</sup>, la politica re-

<sup>1</sup>Tutte le Costituzioni che si sono succedute nel corso del XIX secolo hanno definito la Spagna – in maniera più o meno esplicita a seconda delle circostanze storico-politiche – cattolica. Così la ‘Costituzione’ di Bayona che nel 1808 ha introdotto un confessionismo di tipo esclusivista riconoscendo la religione cattolica, apostolica e romana come la religione del re e della nazione, specificando inoltre che “*no se permitirá ninguna otra*” (art. 1). Scelta fatta propria anche dalla Costituzione del 1812 che in ambito religioso è rimasta fortemente legata alla tradizione, sebbene il testo – il primo ad essere approvato da un’assemblea costituente – avesse una portata quasi rivoluzionaria in materia politica. La Costituzione non si limitava a definire la Spagna in termini cattolici e a proibire l’esercizio di altri atti, ma considerava come “*única verdadera*” la religione cattolica. Nel 1837, il confessionismo dogmatico-escludente era stato sostituito da un confessionismo di tipo sociologico. Nel nuovo testo, infatti, i costituenti si limitavano a riconoscere il cattolicesimo come la religione professata dagli spagnoli (art. 11) e, in virtù di ciò, imponevano alla Nazione di provvedere al sostentamento del culto e del clero. Mancava qualsiasi riferimento alla libertà religiosa che passava così dall’essere proibita all’essere ignorata e, dunque, ipoteticamente, tollerata. La Carta ebbe

una vigenza piuttosto breve. Nel 1845, infatti, fu sostituita da un nuovo testo in cui ricompariva una dichiarazione di confessionismo statale. Il novellato art. 11 recitava “*La religión de la nación española es la católica, apostólica, romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros*”. Il ritorno ad una confessionarietà dichiarata non aveva però comportato una retrocessione nella garanzia dei diritti di libertà: come nel recente passato, infatti, la professione di altri culti non era espressamente proibita. La Rivoluzione gloriosa del 1868 e la detronizzazione di Isabella II segnano un punto di svolta nel costituzionalismo spagnolo. La nuova Legge fondamentale, datata 1869, rappresenta un netto miglioramento nel riconoscimento dei diritti e delle libertà degli individui. Quanto alla questione religiosa, il mantenimento del sostentamento del culto e del clero cattolico non aveva impedito di estendere la tutela della libertà religiosa anche ai non cattolici. Per la prima volta, infatti, agli stranieri residenti in Spagna si garantiva la tutela nell’esercizio pubblico e privato di qualsiasi culto diverso dal cattolico “*sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho*”. La stessa disciplina si applicava anche agli spagnoli che professavano una religione diversa (art. 21). La formulazione ambigua della disposizione che pareva estendere agli spagnoli un diritto originariamente garantito agli stranieri aveva spinto parte della dottrina a ritenere che “*el reconocimiento de la libertad religiosa se realiza bajo una fórmula que refleja más el principio de reciprocidad y tolerancia para los extranjeros [...] que a un derecho de libertad religiosa*” (J.A. Souto Paz, *Las libertades públicas en la Constitución de 1869*, in *Revista de derecho político*, 55-56, 2002, p. 152) e “*que a los españoles que no practiquen la religión católica se les da el mismo trato que a los extranjeros*” (T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, *Estado y religión en el constitucionalismo español*, in AA.VV. *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley orgánica de libertad religiosa*, Ministerio de Justicia, 2006, p. 29). In realtà, tali ipotesi non trovano conferma nel dettato costituzionale. L’art. 17, infatti, garantiva a tutti gli spagnoli il diritto di manifestare con qualsiasi mezzo il proprio pensiero, di riunirsi liberamente e di associarsi “*para todos los fines de la vida humana que non sean contrarios a la moral pública*” e dunque anche religiosi, e l’art. 27, che nel determinare i criteri di accesso al pubblico impiego, oltre alla capacità e alla meritevolezza, indicava la nazionalità, specificando, al secondo comma, che l’ottenimento dell’incarico come pure l’esercizio dei diritti civili e politici erano “*independientes de la religión que profesan los españoles*”. L’art. 21, forse anche di più delle altre norme, deve piuttosto essere letto come l’unico compromesso realizzabile tra liberali e conservatori: in assenza di una norma che definisca la Nazione in senso cattolico, il mancato riferimento

pubblicana in materia religiosa è contraddistinta dalla separazione dello Stato dalla Chiesa e dall'introduzione del diritto di libertà re-

agli stranieri avrebbe comportato un pieno riconoscimento della libertà religiosa, ipotesi non realizzabile in questo periodo storico.

Il XIX secolo si concludeva con l'approvazione di una Costituzione di stampo chiaramente conservatore rimasta in vigore, quasi ininterrottamente, fino al 1931. In materia religiosa la nuova dichiarazione di confessionalità statale era accompagnata dal ridimensionamento dei diritti degli acattolici. Attraverso il novellato art. 11, lo Stato si impegnava a non ostacolare nessuno per le sue opinioni religiose né per l'esercizio privato del culto, salvo il rispetto dovuto alla morale cristiana. Erano invece vietate le manifestazioni pubbliche o le cerimonie diverse da quelle della religione di Stato. Sul costituzionalismo spagnolo e sulla questione religiosa tra i molti J. Solé Tura - E. Ajá, *Constituciones y periodos constituyentes* (1808-1936), Siglo XXI, Madrid, 1978; D. Llamazares Fernandez, *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, Thomson-civitas, Pamplona, 2011, p. 129 ss.; A. Barrero, *Sobre la libertad religiosa en la historia constitucional española*, in *Revista española de derecho constitucional*, 61, 2001; J.M. Contreras Mazarío, *Marco Jurídico del factor religioso en España*, in *Observatorio del pluralismo religioso en España*, Madrid, 2011; Id., *La libertad de convicción y de religión en el sistema jurídico español*, in I. Martín Sánchez Sánchez – M. González Sánchez (a cura di), *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2009; T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, *Estado y religión en el constitucionalismo español*, cit.; I. Fernández Sarasola, *La primera Constitución española: el Estatuto de Bayona*, in *Revista de derecho*, 26, 2006; J.M. Laboa, *La libertad religiosa en la historia constitucional española*, in *Revista de estudios políticos*, 30, 1982; N.M. Martínez Yáñez, *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1845 y en sus proyectos de reforma*, in F. Puy Muñoz (a cura di), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Universidad de Santiago de Compostela, 2002; J. Perez Saenz de Urturi, *La libertad religiosa en el Estatuto Constitucional de Bayona* (1808), in *Anales de Historia Contemporánea*, 4, 1985; F. Santamaría Lambás, *Relaciones Estado-Confesiones religiosas y el derecho de libertad religiosa en Italia y España*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2014; J.A. Souto Paz, *Las libertades públicas en la Constitución de 1869*, cit.; Id., *La transición política en España y la cuestión religiosa*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), 2005; F.G. Zamora García, *Antecedentes constitucionales de la libertad religiosa*, in *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLV, 2012.

ligiosa. Già all'indomani della proclamazione della Repubblica, infatti, il governo provvisorio rendeva “*pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos, sin que el Estado en momento alguno pueda pedir al ciudadano la revelación de sus convicciones religiosas*”<sup>2</sup>.

Di fronte ai cambiamenti in atto, la chiesa spagnola e la Santa Sede non assumevano, come pure ci si sarebbe potuti aspettare, un atteggiamento ostile<sup>3</sup>. Al contrario, per mezzo del nunzio, la Santa Sede “*recomienda a los sacerdotes, a los religiosos y a los fieles de su diócesis que respeten los poderes constituidos y obedezcan a ellos para el mantenimiento del orden y del bien común*” e, qualche giorno più tardi, invitava gli arcivescovi spagnoli a fare il possibile affinché i cattolici, al di là delle idee politiche di ognuno, agissero uniti per garantire la presenza nell'assemblea costituente di candidati pronti a difendere i diritti della Chiesa e l'ordine sociale<sup>4</sup>. Benché la maggior parte dei vescovi avesse fedelmente seguito le istruzioni provenienti da Roma, ben presto i rapporti tra il governo provvisorio e la

<sup>2</sup> Art. 3 dello Statuto giuridico del governo provvisorio. Secondo parte della dottrina il mancato riferimento alla confessionalità dello Stato deriva dalla difficoltà del governo a delineare una chiara politica ecclesiastica. Basti a tal proposito pensare alla posizione assunta dal governo rispetto al Concordato del 1851: in un brevissimo lasso di tempo, il Ministro della Giustizia, Fernando de los Ríos, era passato dal considerarlo pienamente vigente ad annunciarne una riforma profonda, fino a sostenerne la caducazione. Si veda J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, p. 18-19. Per P. Castiella Rodríguez, *Política religiosa de la II República*, in *Cuadernos doctorales*, 10, 1993, online su <http://dadun.unav.edu/>, p. 449 “*no se puede hablar, en realidad, de una política del Gobierno Provisional respecto a la Iglesia Católica. Más bien habría que hablar de la integración de las actitudes anticlericales y laicistas de cada Ministro*”.

<sup>3</sup> J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 19; P.M. de Santa Olalla Saludes, *De la victoria al Concordato*, Laertes, Barcelona, 2003, p. 19.

<sup>4</sup> V.M. Arbeloa, *La Semana Trágica de la Iglesia en España (8-14 octubre de 1931)*, Encuentro, Madrid, 1976, p. 15 ss.; J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 20-21.

chiesa spagnola si deteriorarono, favoriti in ciò dalla pastorale<sup>5</sup> di Pedro Segura, arcivescovo di Toledo e primate di Spagna, datata 1 maggio 1931<sup>6</sup>. In ottemperanza alle istruzioni ricevute, Segura invitava i fedeli al rispetto dei poteri costituiti, ricordava che la Chiesa non preferiva una forma di governo rispetto all'altra poiché per ogni nazione la miglior soluzione dipendeva dalle circostanze concrete, ma al contempo si profondeva in elogi alla monarchia e, in particolar modo, alla persona di Alfonso XIII<sup>7</sup>.

A giudizio del governo, l'esaltazione della monarchia – implicitamente presentata come la soluzione ideale – cui pareva corri-

<sup>5</sup> Sul punto si veda J. Hubert, *Manual de historia de la Iglesia. La Iglesia del siglo XX en España, Portugal y América Latina*, Editorial Herder, Barcelona, 1987, p. 98 ss.

<sup>6</sup> Per A. Fernández García, *La Iglesia ante el establecimiento de la II República*, in *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 5, 1984, p. 218 ss. sebbene in linea generale si possa affermare che la Chiesa ha assunto un atteggiamento di neutralità rispetto alla Repubblica, le posizioni dei vescovi possono essere distinte in accettazione, rifiuto e attesa. J. Casanova, *La Iglesia de Franco*, Crítica, Barcelona, 2005, p. 23 ss. distingue la posizione della Santa Sede, neutrale rispetto al consolidamento della nuova situazione politica, rispetto a quella della gerarchia spagnola e, in particolare, alle posizioni del primate e del cardinale Isidro Gomá. Quest'ultimo, ad esempio, nella sua corrispondenza con il cardinale Vidal i Barraquer, si riferiva alla Repubblica nei seguenti termini "Hemos ya entrado en el vórtice de la tormenta", "soy muy pesimista [...] no me cabe la cabeza de la monstruosidad cometida".

<sup>7</sup> "No tenemos por qué ocultar que [...] la Monarquía, en general, fue respetuosa con los derechos de la Iglesia. Séanos lícito también expresar aquí un recuerdo de gratitud a S. M. el rey don Alfonso XIII, que durante su reinado supo conservar las antiguas tradiciones de fe y piedad en sus mayores. ¿Cómo olvidar su devoción a la Santa Sede, y que él fue quien consagró a España al Sagrado Corazón de Jesús?". Il testo completo della pastorale *Sobre los deberes de los católicos en la hora actual* è consultabile sul sito <http://www.march.es/ceacs/biblioteca/proyectos/linz/documento.asp?reg=r-46859>. Per una lettura 'alternativa' dell'affaire Segura si veda G. Coco, *Dai sacri canoni al diritto internazionale: il caso Segura tra la Santa Sede e la Spagna repubblicana*, in M. De Leonardis (a cura di), *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, Educatt, Milano, 2014, p. 153-191.

spondere una dichiarazione di incompatibilità tra Chiesa e Repubblica, costituiva una indebita intromissione del cardinale in materia politica<sup>8</sup> sanabile soltanto tramite l'estromissione di Segura dal suo incarico.

I metropolitani riuniti in seduta straordinaria, il 9 maggio, tentavano di rimediare alla situazione di crisi attraverso l'elaborazione di una dichiarazione collettiva che riprendeva il documento del cardinale rielaborandolo, e con ciò depurandolo dagli elementi maggiormente conflittuali<sup>9</sup>, auspicando al contempo che la Repubblica si mostrasse rispettosa dei diritti della Chiesa<sup>10</sup>. Nella stessa riunione si decideva l'invio da parte di Segura, in qualità di rappresentante dei metropolitani di Spagna, di una lettera riservata di protesta al presidente del governo provvisorio, Alcalá Zamora, per “*la violación de diversos derechos de la Iglesia ya llevada a cabo o anunciada oficialmente*”. Il 3 giugno del 1931, il testo della comunicazione che, come stabilito nella riunione del 9 maggio, doveva rimanere riservato, era pubblicato da Segura sul bollettino ecclesiastico dell'arcivescovado di Toledo<sup>11</sup> rendendo così ancora più complicate le relazioni con il governo.

Il tema religioso assume una rilevanza centrale anche in sede costituente. Al fine di facilitare il lavoro dell'assemblea, il governo provvisorio aveva affidato il compito di redigere un *anteproyecto* di

<sup>8</sup> G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939: La Segunda República, 1931-1936*, Rialp, Madrid, 1993, p. 137.

<sup>9</sup> G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939: La Segunda República, 1931-1936*, cit., p. 138.

<sup>10</sup> A. García y García, *Idea de las relaciones Iglesia-Estado en los obispos españoles de 1936*, in M. Tedeschi (a cura di), *Chiesa cattolica e guerra civile in Spagna nel 1936*, Guida editori, Napoli, 1989, p. 53; C. Martí, *Magisterio colegial del episcopado español*, in *Salmanticensis*, vol. XXI, n. 1, 1094, p. 235-236; P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, Roma, 1993, p. 79 ss.

<sup>11</sup> A. García y García, *Idea de las relaciones Iglesia-Estado en los obispos españoles de 1936*, cit., p. 53.

Costituzione alla *Comisión jurídica asesora*<sup>12</sup>. Due sono le novità inserite nel testo che meritano di essere richiamate: l'introduzione a livello costituzionale del principio di separazione degli ordini e, per la prima volta nella storia giuridica spagnola, la definizione della Chiesa cattolica come corporazione di diritto pubblico<sup>13</sup>. Il testo includeva anche una disposizione a tutela della libertà religiosa: si garantiva a tutti il diritto di professare e praticare liberamente qualsiasi religione, in pubblico e in privato, e in qualsiasi forma, individuale o associata, con l'unico limite del rispetto della morale e dell'ordine pubblico. Come sottolineato da Vázquez García-Peñuela<sup>14</sup>, i redattori della bozza alla netta rottura dei rapporti con la Chiesa avevano preferito adottare un "*régimen de separación no beligerante*", lasciando finanche aperta la possibilità di concludere accordi futuri con la Santa Sede<sup>15</sup>. Questa tendenza alla separazione non ostile emergeva con estrema chiarezza anche dalla regolamentazione di altre due materie. In ambito matrimoniale, l'art. 27 dell'*anteproyecto* si limitava a definire il matrimonio come base costitutiva della famiglia e a collocarlo "*bajo la salvaguardia del Estado*" senza fare alcun riferimento né al momento costitutivo né al momento risolutivo del vincolo. Con riferimento all'istruzione, la bozza tutelava la libertà di coscienza degli alunni e dei maestri: i primi non erano più obbligati a seguire l'insegnamento di religione cattolica, i secondi non erano più costretti ad impartirlo (art. 31)<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Istituita con decreto del Ministero della Giustizia il 6 maggio 1931.

<sup>13</sup> Tale qualifica poteva essere attribuita anche alle confessioni in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 8 dell'*anteproyecto*: "*No existe religión de Estado. La Iglesia católica será considerada como Corporación de Derecho público. El mismo carácter podrán tener las demás confesiones religiosas cuando lo soliciten y, por su constitución y el número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia*".

<sup>14</sup> J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 30.

<sup>15</sup> Per J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 30 non si spiegherebbe altrimenti l'art. 4 della bozza che includeva nelle materie di esclusiva competenza statale anche il tema delle relazioni Stato-Chiesa.

<sup>16</sup> J. Navarro Luján, *La cuestión religiosa en el debate constituyente de 1931*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 67/68, 2009, p. 180 ss.

Nonostante il tono moderato e conciliatore, il progetto di Costituzione non era stato accolto in maniera positiva dall'episcopato spagnolo. Già all'indomani della pubblicazione del testo, il cardinale Vidal i Barraquer scriveva al primate per manifestare la necessità di “*hacer algo en defensa de los derechos de Dios y de la Iglesia*” lesionati dal testo, suggerendo di lasciare l'iniziativa alle province ecclesiastiche, per evitare che la Santa Sede o “*quienes toman la iniciativa*” potessero subire qualche ritorsione da parte del governo<sup>17</sup>. Come nel recente passato, però, il cardinale Segura, in maniera difforme dai suggerimenti ricevuti, decideva di pubblicare un documento di protesta. La pastorale – questa volta collettiva<sup>18</sup> – utilizzava le encicliche dei pontefici per stilare un elenco dei “mali” contenuti nella bozza costituzionale. Benché frutto di una sola mente<sup>19</sup>, il documento lasciava chiaramente intravedere come l'episcopato spagnolo fosse ancora legato a schemi e teorie la cui stessa validità era stata messa in discussione in alcuni ambienti teologici<sup>20</sup>. Il laicismo era condannato perché così era stabilito nell'enciclica *Qua*

<sup>17</sup> J. Navarro Luján, *La cuestión religiosa en el debate constituyente de 1931*, cit., p. 183.

<sup>18</sup> Il silenzio dei vescovi era stato interpretato da Segura come assenso alla pubblicazione del documento. In questo senso A. García y García, *Idea de las relaciones Iglesia-Estado en los obispos españoles de 1936*, cit., p. 54; C. Martí, *Magisterio colegial del episcopado español*, cit., p. 237.

<sup>19</sup> Tedeschini (Antrudoco, 1873 – Roma, 1959), nunzio in Spagna dal 1922 al 1936, si riferiva alla pastorale in questi termini: “*el equivocado documento llamado, por verdadera ironía, colectivo, mientras que todo el mundo sabe que es obra de uno solo*”. Si veda C. Martí, *Magisterio colegial del episcopado español*, cit., p. 237.

<sup>20</sup> P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 74 ss. con riferimento al periodo repubblicano afferma “*existieron más sombras que luces en la vida de la Iglesia española de aquel tiempo*” che “*alejada cada vez más de las realidades del país [...] se presentaba [...] como una aliada de las clases burguesas*”. Nello stesso senso anche C. Seco Serrano, *¿Era católica España en 1930?*, in J. Ruíz Giménez, *Iglesia, Estado y Sociedad en España. 1930-1982*, Argos Vergara, Aragón, 1984, p. 31 ss; A. García y García, *Idea de las relaciones Iglesia-Estado en los obispos españoles de 1936*, cit., p. 37 ss.

*primas*; il principio della sovranità statale si discostava dalle encicliche *Immortale Dei* e *Ubi arcano* che sancivano l'origine divina del potere civile e andava, dunque, rigettato; doveva essere pure rifiutata la separazione Stato-Chiesa perché non in linea con i principi dottrinali diffusi da Gregorio XVI, Pio IX, Leone XII e Pio X<sup>21</sup>.

Se la bozza concordataria era stata mal recepita dalla chiesa spagnola, una considerazione ancora peggiore avrebbe meritato il testo finale della Costituzione che si discostava nettamente dal modello ipotizzato dalla *Comisión jurídica asesora* per realizzare una "autentica rivoluzione in materia religiosa"<sup>22</sup>. In effetti, se si escludono l'art. 8 della bozza, relativo all'aconfessionalità dello Stato, che era stato letteralmente trasposto, e l'art. 4 che rimetteva alla competenza esclusiva dello Stato anche la materia delle relazioni con la Chiesa, la Costituzione appariva animata da una certa ostilità in materia religiosa<sup>23</sup>. Diversamente da quanto era stato previsto nell'*anteproyecto*, l'art. 27 Cost. riconosceva a tutti il diritto di professare e praticare liberamente qualsiasi religione, con il solo limite della morale pubblica, ma poneva notevoli restrizioni in materia di libertà religiosa collettiva, sottomettendo tutte le manifestazioni pubbliche alla previa autorizzazione governativa. La Costituzione sanava la lacuna che la bozza presentava in materia matrimoniale stabilendo che lo scioglimento del vincolo potesse avere luogo "*por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los*

<sup>21</sup> Rispettivamente nelle encicliche *Mirari vos*, *Syllabus*, *Immortale Dei*, *Veementer nos*.

<sup>22</sup> J. Andrés-Gallego, *El Concordato de 1953 en la historia contemporanea de España*, in J.M. Vázquez García-Peñuela (a cura di), *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del simposio internacional de derecho concordatario*, Editorial Comares, Granada, 2004, p. 36.

<sup>23</sup> J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 42 ss. nel timore di vedersi privata dei diritti che tradizionalmente le erano stati riconosciuti, la Santa Sede, tramite il nunzio Tedeschini, informava il governo di essere disposta ad accettare la separazione Stato-Chiesa, la libertà di culto e a rimuovere Segura dal suo incarico in cambio del riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa e del diritto di aprire scuole proprie. Nonostante tali rassicurazioni, il testo finale non risponderà ai desiderata della Santa Sede.

*cónyuges, con alegación en este caso de justa causa*” (art. 43), e per ciò che concerne l’istruzione si costituzionalizzava il principio per cui “*la enseñanza será laica*” e ispirata “*en ideales de solidaridad humana*” (art. 48), pur riconoscendo alle confessioni religiose il diritto di insegnare le rispettive dottrine all’interno dei propri istituti, che restavano però soggetti al controllo statale. La disposizione che ha suscitato le maggiori critiche, tanto in sede costituente<sup>24</sup> quanto nel periodo successivo alla sua approvazione, è l’art. 26<sup>25</sup>. La norma non faceva proprio il concetto di corporazione di diritto pubblico, come pure era stato proposto, ma assoggettava le confessioni religiose al diritto comune, vietava qualsiasi forma di finanziamento e sanciva la dissoluzione degli ordini religiosi che “*impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado*” prevedendo la nazionalizzazione dei loro beni<sup>26</sup>.

Di fatto, la promulgazione della Costituzione comportava l’abbandono dei principi tradizionalmente preposti alla regolazione

<sup>24</sup> Per una rapida ricognizione sui dibattiti in sede costituente si vedano J. Navarro Luján, *La cuestión religiosa en el debate constituyente de 1931*, cit., p. 211ss.; J.A. Araujo, *La cuestión religiosa en la Constitución de 1931: una nueva reflexión sobre un tema clásico*, in *Revista de estudios políticos*, 81, 1993, p. 178; G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939: La Segunda República, 1931- 1936*, cit., p.160 ss.; P. Castiella Rodríguez, *Política religiosa de la II República*, cit., p. 451 ss.

<sup>25</sup> J.A. Souto Paz, *La transición política en España y la cuestión religiosa*, cit., p. 5; S. Payne, *El catolicismo español*, Planeta, Barcelona, 1984, p. 205-206.

<sup>26</sup> L’art. 26 prosegue: “*Las demás Órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases:1. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado. 2. Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de justicia. 3. Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos. 4. Prohibición de ejercer la industria el comercio o la enseñanza. 5. Sumisión a todas las leyes tributarias del país. 6. Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación. Los bienes de las Órdenes religiosas podrán ser nacionalizados*”.

dei rapporti Stato-Chiesa<sup>27</sup> e l'introduzione di "*un Derecho especial en materia religiosa, basado en una actitud abiertamente hostil con respecto a las confesiones religiosas, especialmente en lo que se refiere a la Iglesia Católica, que era la única confesión que tenía una presencia importante en la sociedad española y la exclusiva destinataria de muchas de las disposiciones restrictivas*"<sup>28</sup>.

Alle disposizioni costituzionali era stata data attuazione attraverso un insieme di norme, alcune volte alla laicizzazione degli apparati pubblici (l'eliminazione dell'insegnamento della religione e dei crocifissi dalle scuole) o all'assunzione da parte dello Stato di talune competenze (l'introduzione del matrimonio civile obbligatorio e del divorzio, l'assoggettamento dei cimiteri alla normativa statale), altre apertamente ostili alla Chiesa (come, ad esempio, la dissoluzione della Compagnia di Gesù<sup>29</sup>).

<sup>27</sup> Con esclusione della I e della II Repubblica, fino alla promulgazione della Costituzione del 1978 le relazioni Stato-Chiesa ruotano attorno a due assi: dichiarazione di confessionalità statale e Concordato. cfr. J.M., Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, in M. del Carmen Caparrós – M. del Mar Martín – M. Salido (a cura di), *XXX años de los acuerdos entre España y la Santa Sede. Actas del IV simposio internacional de derecho concordatario*, Editorial Comares, Granada, 2010, p. 25.

<sup>28</sup> P. Lombardía – J. Fornés, *Fuentes del derecho eclesiástico español*, in AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado Español*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1996, p. 76. Da subito la gerarchia ecclesiastica spagnola aveva manifestato la propria ostilità attraverso la pubblicazione di un documento collettivo in cui oltre a denunciare le violazioni dei diritti della Chiesa contenuti nella Costituzione, suggeriva ai fedeli, nel rispetto del potere costituito, di utilizzare tutti i mezzi che avevano a disposizione per tentare di modificare le leggi ingiuste. I vescovi, infatti, nel distinguere tra "*poder constituido y legislación*", affermavano che "*la aceptación del primero no implica [...] de ningún modo la conformidad, menos aún la obediencia, a la segunda, en aquello que esté en oposición con la ley de Dios y de la Iglesia*". cfr. *Declaración colectiva del episcopado*, 20 dicembre 1931. Per un commento al testo si veda P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y el Estado español*, cit., p. 83 ss.

<sup>29</sup> Sul punto si veda J. Hubert, *Manual de historia de la Iglesia. La Iglesia del siglo XX en España, Portugal y América Latina*, cit., p. 172 ss.

Se le disposizioni appena citate rendevano precari i già difficili rapporti con la gerarchia ecclesiastica, a segnare un raffreddamento delle relazioni era l'approvazione, nel giugno 1933, della *Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas*<sup>30</sup>. Emanata in attuazione degli artt. 26 e 27 Cost., la legge consta di sei titoli. Nel primo, *Sulla libertà di coscienza e di culto*, non vi erano innovazioni sostanziali rispetto al dettato costituzionale. Le norme, infatti, si limitavano a riaffermare l'aconfessionalità dello Stato, il diritto di ciascuno a professare e praticare liberamente la propria fede, la possibilità per le confessioni religiose di realizzare gli atti di culto all'interno dei loro templi e, previa autorizzazione governativa, anche all'esterno, e il diritto per gli appartenenti alle forze armate di ricevere i permessi necessari a soddisfare le esigenze di carattere spirituale, sempre che ciò non pregiudicasse il corretto funzionamento dell'istituzione. Nel titolo successivo, il legislatore si soffermava sui diritti e doveri delle confessioni religiose. Ad ognuna erano riconosciuti il diritto di nominare liberamente i titolari degli uffici ecclesiastici nel rispetto del limite imposto della nazionalità spagnola e la libertà di organizzazione, salvo l'obbligo di comunicare tempestivamente al governo i cambiamenti concernenti le circoscrizioni territoriali. A conclusione del Titolo, si ribadiva quanto già chiaramente sancito in Costituzione circa il divieto per lo Stato e per tutte le sue articolazioni di sostenere economicamente le confessioni religiose.

Se nelle norme su ricordate non pare potersi individuare nessuna novità di rilievo rispetto al dettato costituzionale, la questione diventa più complessa quando si analizzano le disposizioni successive che, come si avrà modo di osservare più avanti, sono quelle che hanno destato i maggiori turbamenti e le più aspre critiche. Nel disciplinare il regime giuridico dei beni delle confessioni religiose, la norma innanzitutto stabiliva l'incameramento degli edifici destinati al culto, così come dei vescovadi, delle case canoniche, di seminari e monasteri e degli oggetti destinati al culto nel patrimonio statale.

<sup>30</sup> In questo senso F. De Meer, *Algunos aspectos de la cuestión religiosa en la Guerra Civil (1936-1939)*, in *Anales de Historia Contemporánea*, 7, 1988/1989, p. 111.

Solo nel caso in cui lo Stato riteneva che un oggetto o un edificio non avesse un valore storico o artistico tale da giustificare il mantenimento nel suo asse patrimoniale, il bene poteva essere ceduto attraverso una legge speciale alla Chiesa. In via generale la Chiesa doveva provvedere alla conservazione, amministrazione e all'utilizzo dei beni ma non poteva disporne o utilizzarli per fini diversi da quelli cui erano destinati. Tale facoltà era, infatti, riservata allo Stato, in caso di necessità pubblica. Eccezion fatta per le chiese, gli altri edifici restavano soggetti alle norme tributarie statali relative all'uso degli immobili.

In materia di insegnamento si riconosceva la facoltà delle confessioni religiose di fondare scuole, fermo restando il diritto dello Stato di controllare che al loro interno non venissero veicolate idee *atentatorias a la seguridad de la República*.

Particolarmente dettagliata era pure la normativa relativa agli ordini e alle congregazioni religiose. Condizione necessaria per il loro riconoscimento legale era l'iscrizione nel Registro istituito presso il Ministero di Giustizia, possibile solo previo accertamento del possesso di taluni requisiti. La norma sanciva inoltre il divieto di possedere beni oltre a quelli necessari per garantire il proprio sostentamento come pure di realizzare qualsiasi attività di carattere economico.

L'atteggiamento "*abiertamente persecutorio*"<sup>31</sup> della legge provocava un intervento diretto e immediato<sup>32</sup> del pontefice. La ragion d'essere del documento pontificio, come chiariva sin da subito lo stesso Pio XI, era la stretta relazione che legava la Spagna alla Chiesa<sup>33</sup>. Quest'ultima si riteneva legittimata ad intervenire ogniqualvol-

<sup>31</sup> L'espressione è di C. Martí, *Magisterio colegial del episcopado español*, cit., p. 240.

<sup>32</sup> L'enciclica *Dilectissima nobis* è stata firmata il giorno successivo all'entrata in vigore della legge.

<sup>33</sup> "La nobile Nazione Spagnola Ci fu sempre sommamente cara per le sue insigni benemeranze verso la fede cattolica e la civiltà cristiana, per la tradizionale ardentissima devozione a questa Sede Apostolica e per le sue grandi istituzioni ed opere di apostolato, essendo madre feconda di Santi, di Missionari e di Fondatori d'incliti Ordini religiosi, vanto e sostegno della Chiesa di Dio".

ta che i “sacrosanti diritti di Dio e delle anime” erano minacciati dall’approvazione di nuove leggi. Se, in generale, tutte le leggi repubblicane avevano ferito “l’anima del popolo nei suoi più profondi e cari sentimenti”, quella appena promulgata costituiva “una nuova e più grave offesa non solo alla religione e alla Chiesa, ma anche a quegli asseriti principi di libertà civile sui quali dichiara battersi il nuovo Regime Spagnolo”. La Chiesa – proseguiva il pontefice – non prediligeva una forma di governo rispetto ad un’altra “purché restino salvi i diritti di Dio e della coscienza cristiana”, come dimostravano gli accordi stipulati con numerosi governi repubblicani dopo la fine della prima guerra mondiale. Né l’aver concluso un accordo con la Santa Sede aveva impedito ai sistemi repubblicani di darsi istituzioni e regole in linea con i principi professati. Diversa era la situazione spagnola, dove i governanti, pur consapevoli delle buone intenzioni della Santa Sede e dell’episcopato spagnolo, avevano giustificato la loro attitudine ostile nei confronti della Chiesa con la necessità di salvaguardare l’essenza stessa della Repubblica. Per il papa appariva “così evidente l’insussistenza del motivo addotto, da poterne concludere che la lotta mossa alla Chiesa nella Spagna, più che a incomprendimento della fede cattolica e delle sue benefiche istituzioni, si debba imputare all’odio che «contro il Signore e il suo Cristo» nutrono sette sovvertrici di ogni ordine religioso e sociale”<sup>34</sup>.

Dopo aver ribadito con forza la sua contrarietà alla separazione dello Stato dalla Chiesa, funesta conseguenza del laicismo<sup>35</sup>, Pio XI

<sup>34</sup> Sebbene si riferisca in maniera esplicita al Messico e alla Russia, il passo appena riportato contiene in sé le basi per la futura proclamazione della *cruzada*. Il tema è sviluppato meglio in un passaggio successivo dell’enciclica in cui si critica fortemente la decisione di sciogliere la Compagnia di Gesù. “Non fu forse espressione di animo profondamente ostile a Dio e alla Religione Cattolica l’aver sciolto quegli Ordini Religiosi che fanno voto di ubbidienza ad autorità differente da quella legittima dello Stato? In questo modo si volle togliere di mezzo la Compagnia di Gesù [...] con la speranza forse di potere poi, con minore difficoltà, abbattere in un prossimo avvenire la fede e la morale cattolica nel cuore della Nazione Spagnola”.

<sup>35</sup> Enciclica *Quas primas*.

si soffermava sui punti più controversi della legge. Mentre la Costituzione garantiva ai cittadini il diritto di possedere beni e di disporne liberamente, la legge, con riferimento ai beni ecclesiastici, “con parole che malamente cela(va)no la natura dell’usurpazione”, aveva disposto il loro inserimento nell’asse patrimoniale dello Stato e imposto alla Chiesa il pagamento delle tasse “su ciò che violentemente le è(ra) stato tolto”. Altro *punctum dolens* riguardava gli ordini e le congregazioni religiose che, per dirla con le parole del pontefice, erano “sottoposte a tali e tante relazioni, registrazioni ed ispezioni, che costituiscono moleste forme di fiscale oppressione”. In particolare si riteneva odioso il divieto di istituire scuole e di insegnare che gravava sui religiosi, sia perché insieme al divieto di esercitare qualsiasi attività lucrativa e all’obbligo di versare i tributi era un’“altra coperta maniera di rendere loro impossibile l’esistenza”, sia perché si impediva ai genitori di scegliere il tipo di educazione da impartire ai figli. Tutto ciò aveva come unico fine quello di trasmettere alle nuove generazioni “uno spirito di indifferenza religiosa, se non di anticlericalismo”.

Il secondo biennio repubblicano è caratterizzato da un atteggiamento meno ostile nei confronti della religione<sup>36</sup>. L’impossibilità sul piano legislativo di raggiungere la maggioranza necessaria per modificare la Costituzione in senso più favorevole alla Chiesa<sup>37</sup> non aveva, infatti, impedito al governo di applicare con ‘minore diligen-

<sup>36</sup> Dopo le dimissioni di Azaña e l’impossibilità per Lerroux di formare un nuovo governo, il presidente della Repubblica aveva sciolto le camere e indetto nuove elezioni che segnavano uno spostamento dell’elettorato a destra. Per J.M. Cueva Toribio, *Los católicos españoles ante la Segunda República*, in J. Ruíz Giménez, *Iglesia, Estado y Sociedad en España. 1930-1982*, cit., p. 74 nonostante la CEDA (*Confederación Española de Derechas Autónomas*), partito di ispirazione cattolica, avesse ottenuto la maggioranza dei seggi, la “*postura a ultranza defensiva*” assunta sin dall’avvento della II Repubblica le aveva impedito di agire in maniera efficace in difesa dei diritti della Chiesa.

<sup>37</sup> In base a quanto disposto dall’art. 125, nei primi quattro anni di vigenza la Costituzione poteva essere riformata con una maggioranza di due terzi, trascorsi i quali sarebbe stata sufficiente la maggioranza assoluta.

za' le norme esistenti in materia religiosa<sup>38</sup>. Questa attitudine accomodante aveva favorito anche l'avvio di trattative con la Santa Sede per la stipula di un concordato o *modus vivendi*<sup>39</sup>, la cui conclusione – è stato osservato – avrebbe avuto un importante significato politico, sia di legittimazione della Repubblica all'interno e all'esterno della Spagna, sia di sostegno ai politici cattolici spagnoli<sup>40</sup>. I temi sul tavolo delle trattative erano quelli 'classici' del diritto concordatario<sup>41</sup>: matrimonio ed educazione da un lato, partecipazione nei

<sup>38</sup> M. Moreno Seco, *La política religiosa y la educación laica en la Segunda República*, in *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 2, 2003, p. 88.

<sup>39</sup> Sul punto Leandro Pita Romero, ambasciatore di Spagna presso la Santa Sede, si esprimeva in questi termini: “yo no prejuzgaba si el nombre del futuro acuerdo sería de *modus vivendi* o de concordato, pero que si prevalecía lo primero, acaso no pudiera darse sino carácter transitorio y no definitivo a la renuncia de España al “*pase regium exequatur*” y derecho de presentación, como una suspensión y no como un abandono de tales derechos”. Si vedano J. Hubert, *Manual de historia de la Iglesia. La Iglesia del siglo XX en España, Portugal y América Latina*, cit., p. 263 ss.; J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 95-96.

<sup>40</sup> J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 178.

<sup>41</sup> G. Dalla Torre, *La città sul monte*, AVE, Roma, 2007, p. 35 ss. critica chi muovendo dal presupposto dell'immutabilità dei fini della Chiesa e della comunità politica, definisce in maniera rigida, quasi schematica i rapporti tra le due società. Secondo siffatta impostazione, infatti, le materie su cui Chiesa e Stato hanno rivendicato e rivendicano tuttora la propria competenza sono rimaste immutate nel corso dei secoli. Ora, se è certamente vero che alcune questioni costituiscono una costante nelle relazioni tra Stato e Chiesa, è altrettanto vero che l'evoluzione della società, lo sviluppo della scienza e delle nuove tecnologie hanno contribuito a rendere 'mobili' i confini tra le due società. A titolo di esempio e senza la pretesa di essere esaustivi è possibile annoverare tra le materie che storicamente hanno caratterizzato le relazioni Stato-Chiesa il procedimento di nomina dei vescovi che, come si avrà modo di osservare nei seguenti capitoli, è stato uno dei temi principali attorno a cui è ruotata la revisione del Concordato spagnolo del 1953, il matrimonio e l'insegnamento. Tra le questioni che negli ultimi anni sono divenute oggetto di discussione e, in taluni casi, di regolamentazione concordataria possono essere ricordate, ad esempio, la fecondazione assistita, l'eutanasia e l'obiezione di coscienza.

procedimenti di nomina dei titolari degli uffici ecclesiastici dall'altro<sup>42</sup>. Con riferimento a quest'ultimo punto, è opportuno sottolineare che nel corso delle trattative la Santa Sede aveva accettato l'intervento del governo nel procedimento di nomina del vescovo della sede di Seo de Urgel e proposto la scelta tra due diverse formule: l'una che attribuiva al governo il diritto di presentare alla Santa Sede una terna di vescovi considerati idonei all'incarico; l'altra che prevedeva che il candidato venisse scelto da Roma e comunicato in via confidenziale al governo, cui sarebbe spettato il compito di presentarlo alla Santa Sede. A fronte di tale concessione, si chiedeva che venissero riconosciuti gli effetti civili del matrimonio canonico e fosse consentito l'accesso nelle scuole statali ai professori di religione.

Sulla base di questi presupposti, Leandro Pita Romero, ambasciatore di Spagna presso la Santa Sede, aveva elaborato e consegnato alla segreteria di Stato due bozze di *modus vivendi* nessuna delle quali era stata però considerata ammissibile. Sul secondo progetto era intervenuto direttamente il pontefice che lo aveva definito inaccettabile per almeno tre ragioni. Innanzitutto, lo spirito dell'*anteproyecto* contraddiceva il principio cardine della politica repubblicana, vale a dire la separazione Stato-Chiesa, poiché imponeva ai vescovi di prestare un giuramento dinanzi al Presidente della Repubblica, secondo la formula "*Ante Dios y los Santos Evangelios juro y prometo, como corresponde a un Obispo, fidelidad a la República española, respetar y hacer que mi clero respete al Sr. Presidente de la República y al Gobierno legítimamente establecido, no tomar parte en acuerdo, reunión o cualesquiera actos que puedan perjudicar al Estado y al orden público, imponer a mi clero igual conducta y, preocupándome del bien e interés del Estado español, trataré de evitar todo mal que pudiera amenazarle*"<sup>43</sup>. In secondo luogo, si ritene-

<sup>42</sup> Sulle varie fasi delle trattative si veda J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 55 ss.

<sup>43</sup> Sul punto si veda V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, in REDC, 50, 1993, p. 575.

va che il venir meno del diritto di patronato non potesse essere considerato come una concessione del governo alla Santa Sede, quanto piuttosto una inevitabile conseguenza dell'attuazione dei principi costituzionali. Da ultimo, si riteneva che il testo non facesse alla Chiesa concessioni particolarmente importanti. Il pontefice concludeva precisando che l'aver considerato non accettabile il progetto non implicava la rottura dei negoziati.

In realtà non si riuscirà a mai a stipulare un accordo. Se, infatti, fino all'autunno del 1934, nonostante le difficoltà e le profonde divergenze su alcuni punti nodali, le parti avrebbero agito mosse dalla sincera volontà di giungere ad un accordo, a partire da quel momento la Santa Sede avrebbe adottato una tattica dilatoria – cui ricorrerà più volte anche al momento di modificare il Concordato del 1953<sup>44</sup> – nella speranza che la (ormai quasi realizzabile) revisione costituzionale potesse dare alla Chiesa una maggiore forza contrattuale in sede di trattative<sup>45</sup>.

### 1.1. *Dalla guerra civile al regime franchista*

Nel corso della guerra civile, la questione religiosa passa dall'essere uno tra i tanti elementi che hanno contribuito all'insorgere del conflitto, all'essere un fattore chiave dello stesso<sup>46</sup>. Ben presto, infatti, la Chiesa si trasforma<sup>47</sup> nel “serbatoio dal quale

<sup>44</sup> Se in questa fase i metropolitani avevano “*coincido en apreciar la utilidad y la conveniencia de la conclusión de un modus vivendi*” mentre la Santa Sede aveva preferito prendere tempo, la situazione si riproporrà, a termini invertiti, qualche decennio più tardi, quando saranno i vescovi a suggerire all'allora Segretario di Stato, Agostino Casaroli, di negoziare ma temporeggiando.

<sup>45</sup> J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 177ss.

<sup>46</sup> In questo senso R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, in J. Ruíz Giménez, *Iglesia, Estado y Sociedad en España. 1930-1982*, Argos Vergara, Aragón, 1984, p. 86 secondo cui “*lo que enconó decididamente los ánimos fue el ingrediente religioso [...] También influyeron los otros, pero en menos grado; sin él, el alzamiento no hubiera pasado de ser una asonada más*”.

<sup>47</sup> Il programma dell'*Alzamiento* militare era originariamente basato sulla neu-

la Spagna del 1936 [...] attinge energie ed idee, valori e simboli, per giustificare il rifiuto del nuovo<sup>48</sup> e la rottura del giuramento di fedeltà alla Repubblica<sup>49</sup>.

L'atteggiamento assunto dalla Chiesa nei confronti del sollevamento militare varia a seconda che si guardi alla Santa Sede o all'episcopato spagnolo. Nella fase embrionale del conflitto, nonostante le informazioni provenienti dalla Spagna descrivessero il movimento militare come "*un hecho providencial para evitar la ruina de todos los valores hispanos*"<sup>50</sup> e impedire l'instaurazione di un regime comunista<sup>51</sup>, la Santa Sede rimaneva neutrale<sup>52</sup>, limitandosi a protestare energicamente contro le *reprobables violencias* ai

tralià in materia religiosa. Lo stesso Franco al momento dell'assunzione della carica di capo dello Stato affermava: "*el Estado nuevo, sin ser confesional, respetará la religión de la mayoría del pueblo español, sin que esto suponga intromisión de ninguna potestad dentro del Estado*". In proposito P. Lombardía, *Actitud de la Iglesia ante el franquismo*, in I.C. Ibán (a cura di), *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos (experiencia española e italiana)*, Editorial revista de derecho, Madrid, 1987, p. 87; F. Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, Trotta, Madrid, 1991, p. 35-36; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, Aranzadi, Madrid, 2014, p. 42-43.

<sup>48</sup> S. Di Bella, *La Spagna tra modernizzazione e crisi: aspetti della guerra civile*, in M. Tedeschi (a cura di), *Chiesa cattolica e guerra civile in Spagna nel 1936*, cit., p. 72.

<sup>49</sup> Per I.C. Ibán, *I rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna*, in S. Gherro (a cura di), *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati*, Cedam, Padova, 1989, p. 54-55 concorre senza dubbio all'insuccesso del sistema repubblicano l'atteggiamento di ostilità crescente nei confronti della Chiesa cattolica.

<sup>50</sup> Un'analisi dettagliata del documento è realizzata da G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939: La guerra civil, 1936-1939*, Ediciones Rialp, Madrid, 1993, p. 65 ss.

<sup>51</sup> J. Casanova, *La Iglesia de Franco*, cit., p. 49.

<sup>52</sup> R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 88; J. Tusell, *El catolicismo mundial y la guerra civil española*, in M. Tedeschi (a cura di), *Chiesa cattolica e guerra civile in Spagna nel 1936*, cit., p. 12; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 53.

danni della Chiesa nella porzione di territorio controllata dai repubblicani<sup>53</sup>.

Al contrario, la maggior parte dell'episcopato spagnolo che aveva vissuto l'avvento della II Repubblica come una "autentica disgrazia"<sup>54</sup> non poteva che guardare con favore al *golpe* del 18 luglio 1936<sup>55</sup>. Ciò emerge chiaramente dalla lettura dei documenti episcopali<sup>56</sup> pubblicati sin dalla metà di agosto che, discostandosi nettamente da quanto affermato dal pontefice in occasione dell'incontro con gli spagnoli fuggiti dalla zona repubblicana<sup>57</sup>, definivano i rapporti tra religione e movimento militare in termini di unione, consideravano il *golpe* come una liberazione e si spingevano fino a fornire una lettura della guerra in termini di crociata<sup>58</sup>. Così si esprimeva, ad esempio, Pla y Daniel, vescovo di Salamanca e "apologista" della guerra necessaria<sup>59</sup>, per cui il conflitto "*reviste, sí, la forma externa de una guerra civil*" ma era in realtà una "*Cruzada por la re-*

<sup>53</sup> Nella zona repubblicana, i primi mesi della guerra furono caratterizzati da un atteggiamento ostile nei confronti della religione: sequestro dei beni della Chiesa e dei registri parrocchiali, dissoluzione degli istituti di beneficenza retti da comunità e congregazioni religiose, chiusura di "*todos los establecimientos de las órdenes y congregaciones religiosas que de algun modo hubieran intervenido en el presente movimiento insurreccional, participando con él directamente o indirectamente*". Così F. De Meer, *Algunos aspectos de la cuestión religiosa en la Guerra Civil (1936-1939)*, cit., p. 114; R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 98.

<sup>54</sup> J. Casanova, *La Iglesia de Franco*, cit., p. 23.

<sup>55</sup> Secondo M. Tedeschi, (*Introduzione*, in M. Tedeschi (a cura di), *Chiesa cattolica e guerra civile in Spagna nel 1936*, cit., p. 8-9) le violenze commesse dai repubblicani ai danni della Chiesa e la lotta contro i nemici comuni, anarchia e comunismo, spinsero ben presto la gerarchia spagnola a schierarsi a fianco degli insorti.

<sup>56</sup> P. Lombardía, *Actitud de la Iglesia ante el franquismo*, cit., p. 85.

<sup>57</sup> Allocuzione *La vostra presenza* del 14 settembre 1936.

<sup>58</sup> J. Casanova, *La Iglesia de Franco*, cit., p. 77 ss.; G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939: La guerra civil, 1936-1939*, cit., pp. 72-73; F. Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, cit., p. 13 ss.

<sup>59</sup> J. Casanova, *La Iglesia de Franco*, cit., p. 51.

*ligión, por la patria y por la civilización*” combattuta “*no para perturbar, sino para restablecer el orden*” e garantire la sopravvivenza della “Spagna tradizionale e cristiana”<sup>60</sup>.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Santa Sede avviava un lento ma graduale processo di riconoscimento del governo nazionale. Un primo passo in questa direzione è la nomina del cardinale Gomá<sup>61</sup> come *encargado confidencial ante el gobierno de Franco*<sup>62</sup>. Ciò consentiva di giungere in breve tempo alla stipula di un accordo sui principi che, a guerra finita, avrebbero orientato le relazioni Stato-Chiesa<sup>63</sup> (libertà della Chiesa nell’esercizio della sua missione, assoggettamento della futura legislazione statale alla dottrina della Chiesa e impegno dello Stato a non legiferare unilateralmente sulle *res mixtae*<sup>64</sup>). Mentre in Spagna la politica del movimento militare era orientata a restituire alla Chiesa gli antichi privilegi, a Roma, la Santa Sede che pure aveva riconosciuto in via informale la legittimità del governo franchista, eludeva le richieste di Antonio Magaz y Pers, rappresentante ufficioso di Franco, circa il riconoscimento ufficiale del Governo nazionale e la condanna dei nazionalisti baschi<sup>65</sup>, preferendo mantenere, almeno formalmente, un atteggiamento neutrale rispetto alle parti in lotta.

Questo atteggiamento di neutralità apparente non aveva impedito alla Santa Sede di suggerire al primate l’elaborazione di un documento collettivo con lo scopo di “*enseñar, con todos los miramientos y la mayor delicadeza que reclama tan delicado caso, sobre la cooperación de los católicos con los comunistas*”<sup>66</sup>. Gomá aveva conside-

<sup>60</sup> Pastorale *Las dos ciudades* del 30 settembre 1936.

<sup>61</sup> Isidro Gomá y Tomás (La Riba, agosto 1869 - Toledo, agosto 1940) è stato arcivescovo di Toledo e primate di Spagna dal 1933 al 1940.

<sup>62</sup> J. Andrés-Gallego, *El Concordato de 1953 en la historia contemporánea de España*, cit., p. 41; R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 91.

<sup>63</sup> R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 91.

<sup>64</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *De la victoria al Concordato*, cit., p. 36.

<sup>65</sup> R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 90; J. Andrés-Gallego, *El Concordato de 1953 en la historia contemporánea de España*, cit., p. 41.

<sup>66</sup> R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 91.

rato inefficace, se non addirittura dannosa<sup>67</sup>, la pubblicazione di una dichiarazione di siffatto tipo almeno fino a quando, dopo i tragici eventi di Guernica, era stato lo stesso Franco, preoccupato per le opinioni che si stavano diffondendo nel resto d'Europa, a chiedere all'episcopato di redigere un documento indirizzato ai vescovi di tutto il mondo che potesse “*llegar a poner la verdad en su punto, haciendo a un mismo tiempo obra patriótica y depuración histórica*”<sup>68</sup>.

La *Carta colectiva de los obispos españoles a los de todo el mundo con motivo de la guerra en España*<sup>69</sup>, datata 1 luglio 1937 e firmata dalla quasi totalità dei vescovi spagnoli, era motivata dal desiderio di far conoscere la verità sulle vicende belliche. La chiesa spagnola, affermavano con forza i vescovi, “non ha voluto questa guerra né l’ha cercata”. Al contrario, attenendosi alle direttive della Santa Sede, aveva sempre rispettato il potere costituito rispondendo alle vessazioni “con l’esempio della leale sottomissione in ciò che era possibile” e con la protesta “grave, ragionata e apostolica” laddove era necessaria. La guerra era piuttosto il risultato, prevedibile, delle politiche repubblicane indirizzate a “piegare la rotta della [...] storia in una direzione totalmente contraria alla natura e alle esigenze dello spirito nazionale, e opposta specialmente al senso religioso predominante nel Paese”. La Chiesa non poteva rimanere indifferente nella lotta tra due ideologie, una, quella comunista, volta all’eliminazione del religioso; l’altra, quella del Movimento nazionale, pronta a “conservare il vecchio spirito, spagnolo e cristiano”. Per tale motivo, la vittoria di quest’ultima era considerata come l’unica “speranza per riconquistare la giustizia e la pace e i beni che ne derivano”<sup>70</sup>. Benché il termine *cruzada* compaia nel testo solo

<sup>67</sup> R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 91.

<sup>68</sup> J. Casanova, *La Iglesia de Franco*, cit., p. 90 ss.; R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 92 ss.

<sup>69</sup> Per un commento al documento si veda P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 110 ss.

<sup>70</sup> Nel pensiero di R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 94 “*el documento es espléndido y juzgado a la luz y con la mentalidad de un tiempo*

per negare tale carattere al conflitto, è possibile affermare che per la gerarchia ecclesiastica la guerra civile aveva una natura prevalentemente religiosa. In questo senso depongono alcuni passaggi del documento tra cui, ad esempio, la definizione della guerra come giusta e la considerazione dei morti in nome del movimento nazionale come martiri.

La dichiarazione collettiva non tardava a produrre effetti. In maniera alquanto inaspettata, il governo di Valencia reagiva riducendo le vessazioni nei confronti della Chiesa, forse anche per “*desvirtuar la pésima imagen que de su regimen había dado*”<sup>71</sup> all’opinione pubblica internazionale. Nella porzione di territorio controllata dai repubblicani si riammetteva l’esercizio privato del culto, venivano scarcerati alcuni sacerdoti, si decretava la protezione degli oggetti destinati al culto e si tentava di ristabilire nuove relazioni diplomatiche con la Santa Sede<sup>72</sup>.

Nella Spagna nazionale gli effetti della dichiarazione collettiva andavano ben oltre quelli ipotizzati da Franco. Se, infatti, l’intento del *Caudillo* era fare qualcosa “*para disipar dudas y aclarar el horizonte*”, le lettere di sostegno giunte all’episcopato spagnolo dai vescovi di tutto il mondo venivano pubblicate e utilizzate come strumento di propaganda del regime fuori della Spagna<sup>73</sup>.

*de confrontación y lucha explicable y comprensible [...] En el tiempo que se produjo esta declaración colectiva era poco menos que imposible que la jerarquía hubiera podido tomar una postura diferente [...] En el momento histórico en que se produjo, la actitud del episcopado no sólo era comprensible sino incluso obligada*”.

<sup>71</sup> R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 95.

<sup>72</sup> F. De Meer, *Algunos aspectos de la cuestión religiosa en la Guerra Civil (1936-1939)*, cit., p. 119-120; R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 95.

<sup>73</sup> R.A. Simón Arce, *La Iglesia católica española en la Transición desde el franquismo*, cit., delle tre organizzazioni (Esercito, Falange e Chiesa) che hanno sostenuto il regime di Franco, la Chiesa è senza dubbio quella che ha giocato il ruolo più importante dal momento che il sostegno della Santa Sede e della gerarchia spagnola agli insorti durante la guerra civile è servito da criterio guida per le organizzazioni cristiane e i vescovi di tutta Europa. Va però precisato che l’atteggiamento degli episcopati nazionali risente delle peculiari circostanze politiche di ciascun Paese: così, ad

Il sostegno che vicendevolmente si prestano Franco e la Chiesa non deve però condurre all'errata convinzione che non esistano problemi nelle reciproche relazioni. In occasione di un incontro sul rapporto tra Chiesa cattolica e regimi autoritari italiano e spagnolo<sup>74</sup>, muovendo dal presupposto che Chiesa e regime fascista sono simili per certi aspetti e distinti in altri<sup>75</sup>, Tedeschi giungeva a sostenere che il reciproco sostegno è “molto più contingente e motivato da esigenze pratiche, che veramente sentito”. Le stesse conclusioni possono essere applicate al caso spagnolo. Da subito, infatti, “*la Iglesia se resistía a ser una sumisa servidora del Estado y el Estado no permitía una Iglesia enteramente libre*”<sup>76</sup>. In effetti, quando Antoniutti veniva inviato in Spagna – ufficialmente con il compito di occuparsi del ritorno in patria dei bambini baschi espatriati a causa dell'offensiva del movimento militare e ufficiosamente con l'obiettivo di fornire alla Santa Sede informazioni sul possibile riconoscimento diplomatico del regime franchista<sup>77</sup> – iniziavano a contrapporsi due diversi modi di intendere la ‘cattolicità’ del Paese<sup>78</sup>. In particolare, era con riferimento al procedimento di nomina dei ve-

esempio, i cattolici italiani si sono schierati al fianco dei vescovi spagnoli e, per ovvie ragioni, del regime franchista, mentre i vescovi statunitensi, pur vicini ai fratelli spagnoli, hanno manifestato il proprio sostegno al sistema repubblicano. J. Tusell, *El catolicismo mundial y la guerra civil española*, cit., p. 18 ss.

<sup>74</sup> Gli atti dell'incontro svoltosi a Jerez dal 4 all'8 ottobre del 1985 sono stati raccolti e pubblicati nel volume curato da I.C. Ibán, *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos (experiencia española e italiana)*, cit.

<sup>75</sup> M. Tedeschi, *La posizione del fascismo nei confronti della Chiesa*, cit., p. 25. Per l'A. il fascismo e la Chiesa sono accomunati dall'essere entrambi antiliberali e antidemocratici, dall'avere un medesimo nemico, il comunismo, e dall'incarnare entrambi un modello autocratico e assolutista. Al contrario, sul piano ideologico le due entità corrono su binari differenti: il fascismo non ammette nessun altro potere all'interno del proprio ambito, la Chiesa è ispirata da principi che nulla hanno a che vedere con quelli fascisti.

<sup>76</sup> R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 97.

<sup>77</sup> J. Andrés-Gallego, *El Concordato de 1953 en la historia contemporánea de España*, cit., p. 42; R. Salas Larrazabal, *Los católicos ante la guerra civil*, cit., p. 95.

<sup>78</sup> F. De Meer, *Algunos aspectos de la cuestión religiosa en la Guerra Civil (1936-1939)*, p. 120.

scovi – tema che sarà oggetto di continue tensioni e negoziazioni fino al 1976 – che iniziavano a manifestarsi le prime divergenze. Per la Santa Sede, la proclamazione della II Repubblica aveva costituito un'occasione<sup>79</sup> per liberarsi da un Concordato obsoleto<sup>80</sup>, non più rispondente alle esigenze dei tempi e non in linea con le nuove disposizioni codiciali. Al contrario, per il caudillo la progressiva instaurazione di un nuovo regime – che si proponeva di salvaguardare i valori eterni della Spagna e di riassegnare alla religione cattolica i diritti che storicamente le erano stati garantiti – implicava la riattribuzione alle autorità statali di tutti quei privilegi di cui la monarchia aveva goduto in passato<sup>81</sup>. Per il nuovo Stato, dunque, il Concordato del 1851 costituiva l'unica base giuridica valida per regolare le relazioni con la Chiesa<sup>82</sup>. In materia di nomine, ciò si traduce-

<sup>79</sup> Secondo G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939: La Guerra Civil, 1936-1939*, cit., p. 183 l'abbandono del Concordato del 1851 e l'allontanamento di Segura dalla Spagna sono “*dos grandes oportunidades que la República brindó a la Iglesia*”.

<sup>80</sup> J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, cit., p. 21, osserva come curiosamente la Santa Sede “*en ningún momento apela a la vigencia del Concordato de 1851 como salvaguardia o parapeto defensivo de los derechos de la Iglesia en España*”. Per A. De la Hera, *Actitud del franquismo ante la Iglesia*, in I.C. Ibán (a cura di), *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos (experiencia española e italiana)*, cit., p. 45 il fatto che “*la Santa Sede había, de hecho, procedido al margen del mismo (del Concordato) en sus relaciones con la España republicana*” lasciava supporre che si fosse realizzata “*una derogación fáctica (del Concordato), por renuncia de hecho de ambas partes a mantenerlo en vigor*”. Per I.C. Ibán, *Factor religioso y sociedad civil en España*, cit., p. 17 una dimostrazione che la Santa Sede considerava estinto il Concordato si trova pure nel Preambolo del *Motu proprio* del 1947 con cui si ristabiliva in Spagna il Tribunale della Rota.

<sup>81</sup> J. Andrés-Gallego, *El Concordato de 1953 en la historia contemporánea de España*, cit., p. 42; G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939: La Guerra Civil, 1936-1939*, cit., p. 507.

<sup>82</sup> Per P.M. de Santa Olalla Saludes, *De la victoria al Concordato*, cit., p. 48-49 in tema concordatario, due fattori hanno contribuito all'irrigidimento delle posizioni di Franco: il riconoscimento del governo nazionale da parte della Santa Sede e la certezza dell'imminente vittoria.

va nel ripristino dell'antico diritto di patronato, non più rispondente alle mutate circostanze storiche e non in linea con le disposizioni di diritto canonico che affermavano con forza il diritto del pontefice di nominare liberamente i vescovi (can. 329, §. 2 Codex 1917). In ragione di ciò, la Santa Sede non aderiva all'orientamento governativo e, come aveva fatto durante il periodo repubblicano, continuava a considerare estinto il Concordato e a scegliere liberamente i vescovi limitandosi a comunicarne i nomi al governo di Burgos il giorno prima della pubblicazione su *L'Osservatore romano*<sup>83</sup>.

### 1.2. *La costruzione giuridica dello Stato cattolico*

La Costituzione repubblicana – si è visto – rompe con la tradizione costituzionale spagnola caratterizzata dall'alternanza tra “*confesionalidad – no confesionalidad – confesionalidad*” da un lato, e tra “*no libertad religiosa – silencio ante la libertad religiosa – sí libertad religiosa*”<sup>84</sup> dall'altro. Seguendo il ragionamento ipotizzato da de la Hera, secondo cui “*la desconfesionalización avanza y retrocede, pero en cada retroceso se conserva un punto nuevo en la línea de lo ya*

<sup>83</sup> V. Carcel Ortí, *Ejercicio del privilegio de presentación de obispos por el general Franco*, in D.J. Andrés-Gutiérrez (a cura di), *Il processo de designazione dei vescovi. Storia, legislazione, prassi. Atti del X Symposium Canonístico-romanístico, 24-28 aprile 1995*, PUL Editrice, Città del Vaticano, 1996, p. 264; J. Andrés-Gallego, *El Concordato de 1953 en la historia contemporánea de España*, cit., p. 42; A. Marquina Barrio, *El primer acuerdo del nuevo Estado español con la Santa Sede de 7 junio 1941*, in UNISCI Discussion Papers, 36, 2014, p. 150 ss. il governo di Burgos, dopo un primo momento di indifferenza verso le nomine e gli spostamenti dei vescovi da una sede all'altra, sollevava formale protesta in occasione della nomina a vescovo di León di Carmelo Ballester, spagnolo naturalizzato francese. Sul punto si veda anche V. Carcel Ortí, *Nombramientos de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, in REDC, vol. 50, 135, 1993, p. 564-565.

<sup>84</sup> A. de la Hera, *El proceso de desconfesionalización del Estado*, in M. del Carmen Caparrós – M. del Mar Martín – M. Salido (a cura di), *XXX años de los acuerdos entre España y la Santa Sede. Actas del IV simposio internacional de derecho concordatario*, cit., p. 8.

*avanzado*” mentre “*las rupturas provocan reacciones de signo contrario*”<sup>85</sup>, è inevitabile che a guerra finita si instauri un regime che (anche) in tema di politica ecclesiastica agisca in maniera opposta rispetto alla II Repubblica.

Il lento ma graduale processo di confessionalizzazione dello Stato può essere suddiviso in tre periodi che si intersecano e sovrappongono tra loro: il primo prende lentamente avvio durante la guerra civile ed è contraddistinto dalle norme poste unilateralmente dal legislatore statale; il secondo, che si sviluppa nell’arco di quasi un trentennio, coincide con il periodo ‘costituente’; il terzo, è caratterizzato dal diritto pattizio (e può essere a sua volta suddiviso in due fasi, stipula di accordi sulle materie di maggiore interesse prima, sottoscrizione di un Concordato poi)<sup>86</sup>.

Le leggi dettate dal regime franchista (per la zona nazionale prima e per l’intera Spagna dopo la fine della guerra civile) avevano come obiettivo lo smantellamento della legislazione repubblicana in materia religiosa e il ripristino di posizioni di maggiore favore per la religione cattolica<sup>87</sup>. In questo senso, un primo e fondamentale passo per fortificare l’identità cattolica della nazione era stabilire come festive alcune ricorrenze religiose. Così, ad esempio, si proclamavano la festa dell’Immacolata Concezione, del giovedì e del venerdì santo e si dichiarava san Giacomo patrono di Spagna<sup>88</sup>. Nello stesso

<sup>85</sup> A. de la Hera, *El proceso de desconfesionalización del Estado*, cit., p. 9.

<sup>86</sup> G. Suárez Pertierra, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Editorial Eset, 1978, p. 14 ss. J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, in J. Ruíz Giménez, *Iglesia, Estado y Sociedad en España. 1930-1982*, cit., p. 138 individua due sole fasi, la prima, che va fino al 1941, caratterizzata dalla promulgazione di leggi unilaterali statali e la seconda contraddistinta dalla predisposizione di norme pattuite.

<sup>87</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 138; J. Andrés-Gallego – A.M. Pazos, *La Iglesia en la España contemporánea/2. 1936-1999*, Encuentros, Madrid, 1999, *passim*; F. Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, cit., p. 36-38; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 47-50.

<sup>88</sup> Sul punto I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» duran-*

senso andavano anche le disposizioni che inserivano i membri della gerarchia ecclesiastica in numerosi organismi statali come, ad esempio, le giunte provinciali di beneficenza o le giunte locali incaricate di individuare le famiglie che “per i loro costumi, la religione e la moralità” potevano farsi carico dei bambini orfani e abbandonati<sup>89</sup>.

Senza dubbio, la scuola rappresentava il miglior strumento per veicolare in maniera efficace e duratura nelle nuove generazioni i valori (anche religiosi) di cui il nuovo regime si faceva portatore<sup>90</sup>. La ricattolicizzazione del sistema educativo era perseguita attraverso la reintroduzione dell’insegnamento obbligatorio della religione cattolica per gli studenti e, nei corsi di formazione del Magistero, anche per i docenti, al fine di ritrasmettere il sentimento cattolico che la Repubblica era riuscita “a strappare dal cuore di molti”<sup>91</sup>; rendendo i testi scolastici conformi ai principi della religione e della morale cristiana e facendo in modo che i tempi scolastici fossero scanditi da quelli religiosi<sup>92</sup>.

Per ciò che concerne il matrimonio, la legislazione della zona nazionale era orientata al raggiungimento di due obiettivi: soppressione del divorzio e ripristino dell’efficacia civile del matrimonio canonico<sup>93</sup>. Si procedeva così alla sospensione delle cause di separazione e divorzio e delle azioni per ottenere l’una o l’altro per mutuo dissenso<sup>94</sup> e, con legge del 12 marzo, si dava efficacia ai matri-

*te la guerra civile (18.VII.1936/1.IV.1939)*, in M. Tedeschi (a cura di), *Chiesa cattolica e guerra civile in Spagna nel 1936*, cit., p. 168-169.

<sup>89</sup> I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» durante la guerra civile (18.VII.1936/1.IV.1939)*, cit., p. 172.

<sup>90</sup> I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» durante la guerra civile (18.VII.1936/1.IV.1939)*, cit., p. 181-182.

<sup>91</sup> I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» durante la guerra civile (18.VII.1936/1.IV.1939)*, cit., p. 182.

<sup>92</sup> M. Garrido Bonaño, *Francisco Franco. Cristiano esemplare*, Effedieffe, Procceno (Viterbo), 2014, p. 44-45.

<sup>93</sup> I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» durante la guerra civile (18.VII.1936/1.IV.1939)*, cit., p. 191.

<sup>94</sup> L’ordinanza del 9 novembre 1938 stabiliva “le sentenze pronunciate in cau-

moni canonici celebrati durante la vigenza della legge del 1932 e si dichiaravano nulli quelli contratti da sacerdoti e religiosi che avevano fatto voto di castità<sup>95</sup>.

Il secondo periodo è caratterizzato dalla promulgazione delle *Leyes fundamentales*. Tali disposizioni sono particolarmente importanti sia perché, in assenza di una Costituzione, costituivano le norme fondamentali del regime, sia perché segnavano il momento di massima compenetrazione tra ideale nazionale e cattolico dal momento che non si limitavano a dichiarare la confessionalità dello Stato ma, come si avrà modo di osservare più avanti, si spingevano fino a sancire l'obbligo per lo Stato di legiferare nel rispetto della dottrina della Chiesa cattolica<sup>96</sup>.

La prima di tali leggi è il *Fuero del Trabajo* (1938) attraverso cui lo Stato assumeva il compito di garantire al popolo “*la Patria, el Pan y la Justicia*” nel rispetto della “*tradición católica de justicia social*”. Il raggiungimento di tale obiettivo era possibile solo antepo-

se di separazione o divorzio promosse in base alla Legge del 2 marzo 1932, che neghino il divorzio o la separazione e che siano in attesa di revisione da parte del Tribunale Supremo, si considerano definitive a tutti gli effetti”. Sul punto si veda I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» durante la guerra civile* (18.VII.1936/1.IV.1939), cit., p. 190.

<sup>95</sup> I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» durante la guerra civile* (18.VII.1936/1.IV.1939), cit., p. 189. Innumerevoli sono state le disposizioni adottate dal governo con l'obiettivo di ricattolicizzare il paese e consolidare l'identità del popolo spagnolo attorno a valori comuni. Tra queste, basti ricordare la legge del 2 febbraio del 1939 che abrogava la *Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas*, il ristabilimento della Compagnia di Gesù, il finanziamento diretto delle attività della Chiesa, il ripristino della formula tradizionale del giuramento per giudici e magistrati, la regolamentazione dell'esposizione del crocifisso nelle aule dei tribunali, l'introduzione della censura cinematografica, la punizione della blasfemia e l'abrogazione della norma sulla secolarizzazione dei cimiteri. Un elenco esaustivo delle misure adottate dal regime franchista in questa prima fase è consultabile su Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, Editorial PPC, Madrid, 1971, p. 25ss.; J. Andrés-Gallego – A.M. Pazos, *La Iglesia en la España contemporánea/2. 1936-1999*, passim.

<sup>96</sup> I.C. Ibán, *Europa, diritto, religione*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 78.

nendo la persona umana e le sue esigenze morali e religiose all'economia. La norma definiva il diritto al lavoro come “*consecuencia del deber impuesto al hombre por Dios*”, imponeva il riposo domenicale “*como condición sagrada en la prestación del trabajo*” e il rispetto delle festività religiose.

Seguiva la Legge sulla composizione e il funzionamento delle Cortes (1942) che all'art. 2 inseriva tra i membri anche “*aquellas personas que por su jerarquía eclesiástica*” erano scelte dal capo dello Stato, sentito il *Consejo del Reino*, in numero non superiore a venticinque<sup>97</sup>.

Le vicende interne della Spagna sono intimamente connesse con quelle internazionali ed europee. La consapevolezza dell'imminente sconfitta del fascismo e del nazismo imponeva a Franco di modificare la sua strategia: così, mentre nei primi anni, tentava di conciliare le esigenze dei diversi settori che avevano sostenuto l'*alzamiento* militare (monarchici, carlisti, falangisti, cattolici), a partire dal 1945, al fine di scostarsi quanto più possibile dall'identificazione con i regimi che erano ormai sul punto di capitolare, adottava misure volte alla 'defascistizzazione' del regime – attraverso un decreto si aboliva il saluto romano; Franco abbandonava progressivamente l'uso dell'uniforme della Falange; veniva eliminata la qualifica di ministero attribuita alla Segreteria della Falange<sup>98</sup> – e, parallelamente, poneva maggiore enfasi sull'elemento religioso<sup>99</sup> tanto da trasformarlo

<sup>97</sup> J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 78 Franco nominava procuratori delle Cortes otto vescovi: Enrique Pla y Daniel, primate di Spagna e arcivescovo di Toledo; Manuel de Castro Alonso, arcivescovo di Burgos; Tomás Muñoz Pablo, arcivescovo di Santiago; Leopoldo Eijo y Garay, vescovo di Madrid-Alcalá; Agustín Parrado García, vescovo di Granada; Carmelo Bellester y Nieto, vescovo di León; Gregorio Modrego, vescovo di Barcellona; Pedro Segura, arcivescovo di Siviglia. Sulla presenza dei vescovi nelle istituzioni pubbliche si rimanda a V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 294 ss.

<sup>98</sup> G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, cit., p. 39.

<sup>99</sup> R.A. Simón Arce, *La Iglesia católica española en la Transición desde el franquismo*, cit.; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 75-77.

nel tratto distintivo del regime franchista<sup>100</sup>. In ragione di ciò, nel luglio 1945 Franco conferiva l'incarico di ministro degli Esteri ad Alberto Martín Artajo, presidente dell'ACE e dirigente dell'*Asociación Católica Nacional de Propagandistas* (ACNP) e affidava al ministero dell'Educazione – il cui ministro, José Ibañez Martín, era membro della CEDA (*Confederación Española de Derechas Autónomas*) – la vicesegreteria per l'Educazione popolare, organismo preposto al controllo della stampa, della censura e della propaganda, sottraendolo al controllo della Falange<sup>101</sup>. In tal modo, la Chiesa, più della Falange e dell'esercito, diventava lo strumento di “control social de comportamientos de la población española” e di “difusión del ideario “nacional””<sup>102</sup>. Esemplificativa di questa nuova tendenza era l'approvazione, nel 1945, del *Fuero de los españoles*<sup>103</sup> che nello stabilire i diritti e i doveri degli spagnoli, all'art. 6 – riprendendo in maniera quasi letterale il testo dell'art. 11 della Costituzione del 1876 – sanciva: “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 por el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica”. La portata della norma, già sufficientemente ristretta, era ulteriormente ridotta dall'art. 33 che nell'affermare “El ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España” impediva la realizzazione di qualsiasi atto o pratica contraria alla religione cattolica<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *De la victoria al Concordato*, cit., p. 88; S. Payne, *El catolicismo español*, cit., p. 244; J. Tusell, *El comienzo del colaboracionismo católico con el franquismo*, in J. Ruíz Giménez, *Iglesia, Estado y Sociedad en España. 1930-1982*, cit., p. 185ss.

<sup>101</sup> G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, cit., p. 39.

<sup>102</sup> R.A. Simón Arce, *La Iglesia católica española en la Transición desde el franquismo*, cit. Nello stesso senso, F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, BAC, Madrid, 1996, p. 10-11.

<sup>103</sup> Diventa *Ley fundamental* dopo il referendum del 6 luglio 1947.

<sup>104</sup> J. Pérez-Llantada y Gutierrez, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, p. 231.

Ciononostante, i protestanti spagnoli che sin dal 1939 erano assoggettati ad una politica religiosa represiva (diniego delle autorizzazioni necessarie all'apertura dei luoghi di culto e chiusura di quelli già aperti, sequestro dei beni, chiusura delle scuole, sospensione delle attività editoriali, divieto di stampa, diffusione e vendita di libri a carattere religioso<sup>105</sup>), ritenendo che il *Fuero de los españoles* concedesse una moderata libertà religiosa, riaprivano (o aprivano per la prima volta) luoghi di culto, istituivano centri di istruzione e beneficenza e si dedicavano al proselitismo<sup>106</sup>. Naturalmente, siffatta interpretazione non poteva essere accolta dalla chiesa spagnola con cui il testo della norma era stato concordato<sup>107</sup>. Dopo un silenzio decennale<sup>108</sup>, i metropolitani intervenivano per chiarire il significato dell'art. 6 del *Fuero* e contrastare la lettura datane dai protestanti<sup>109</sup>. La gerarchia ecclesiastica oltre a ribadire l'unità cattolica della Nazione, forniva una lettura restrittiva della norma limitandone l'applicazione agli stranieri residenti in Spagna<sup>110</sup>. Inoltre, il testo

<sup>105</sup> J.B. Vilar, *Los protestantes españoles: La doble lucha por la libertad durante el primer franquismo (1939-1953)*, in *Anales de Historia Contemporánea*, 17, 2001, p. 268.

<sup>106</sup> J.B. Vilar, *Los protestantes españoles: La doble lucha por la libertad durante el primer franquismo (1939-1953)*, cit., p. 277-278.

<sup>107</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 133 e 154.

<sup>108</sup> P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y el Estado español*, cit., p. 119: dalla fine della guerra civile le pastorali dei vescovi ruotavano attorno al tema della ricostruzione materiale (chiese, seminari e conventi) e morale (indicazioni riguardanti l'abbigliamento, la santificazione delle feste, la moralizzazione delle opere cinematografiche) della Spagna cattolica.

<sup>109</sup> *Instrucción de la Conferencia de Metropolitanos españoles sobre la propaganda protestante en España* (28 maggio 1948).

<sup>110</sup> Per un commento si veda P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y el Estado español*, cit., p. 125ss.; C. Martí, *Magisterio colegial del episcopado español*, cit., p. 244-245; A. Giovagnoli, *Lo Stato spagnolo come modello di Stato cattolico*, in M. Tedeschi (a cura di), *Chiesa cattolica e guerra civile in Spagna nel 1936*, cit., p. 214.

doveva essere interpretato non nel senso di una tutela, seppur minima, della libertà di culto, ma come mera tolleranza del suo esercizio privato “*sin manifestaciones públicas aun externas*”<sup>111</sup>.

La *Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado* (1947) definiva la Spagna in termini cattolici (art. 1), si riferiva al capo dello Stato come al “*Caudillo de España y de la Cruzada*” (art. 2) e inseriva tra i requisiti per la successione al potere, la professione della religione cattolica (art. 9)<sup>112</sup>.

Particolarmente importante nel processo di confessionalizzazione dello Stato è la *Ley de Principios de Movimiento Nacional* (1958). I principi in essa contenuti – si legge all’art. 1 – erano “*por su propia naturaleza permanentes e inalterables*”. Con riferimento al tema di cui si discute assume speciale rilevanza il Principio II che recitava: “*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*”<sup>113</sup>. La lettura congiunta di questa norma con il seguente art. 3 che sanciva la nullità di tutte le leggi o disposizioni che “*vulneren o menoscaben los Principios proclamados*” finiva col comportare una peculiare limitazione della sovranità statale poiché, almeno da un punto di vista formale, qualsiasi legge contraria alla dottrina cattolica era da ritenersi una

<sup>111</sup> Tale impostazione era prontamente accolta dal governo. Sul punto si veda A. Giovagnoli, *Lo Stato spagnolo come modello di Stato cattolico*, cit., p. 214. J. Perez-Llantada y Gutierrez, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, cit., p. 231; J.B. Vilar, *Los protestantes españoles: La doble lucha por la libertad durante el primer franquismo (1939-1953)*, cit., p. 280-281.

<sup>112</sup> Gli altri requisiti erano: essere uomo, spagnolo, aver compiuto trenta anni, possedere le qualità necessarie per lo svolgimento dell’incarico, mantenersi fedele ai principi del Movimento nazionale e prestare giuramento sulle Leggi fondamentali (art. 9).

<sup>113</sup> Nel pensiero di J. Perez-Llantada y Gutierrez, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, cit., p. 232 dal principio V che recita “*La Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles*” è possibile desumere un diritto alla tolleranza che “*junto con la confesionalidad era el binomio vigente para el tratamiento del problema religioso*”.

“non-legge” e, come tale, priva di qualsiasi effetto giuridico<sup>114</sup>. La dottrina della Chiesa veniva dunque assunta come “fonte del diritto e istanza legittimatrice della giuridicità dell’ordinamento”<sup>115</sup>.

L’ultimo periodo coincide con l’avvio della stagione pattizia. Dal 1941 al 1950 e in vista della conclusione di un nuovo Concordato, la Santa Sede e il governo spagnolo hanno sottoscritto quattro accordi sui temi di maggiore urgenza.

Particolare rilevanza assume il primo di tali accordi che disciplina l’annosa questione del procedimento di nomina dei vescovi<sup>116</sup>. Da subito Franco si era sforzato di riottenere i privilegi concessi ai sovrani di Spagna, al fine di creare una gerarchia ecclesiastica in linea con i principi del regime. Al contrario, la Santa Sede<sup>117</sup>, anche in ragione del discorso di Benedetto XV sui Concordati siglati dagli Stati estinti con il Trattato di Versailles<sup>118</sup>, considerava il Concordato decaduto e con esso tutti i diritti concessi al monarca, potendosi solo accordare – in considerazione delle speciali benemerienze acquisite da Franco verso la Chiesa; delle intenzioni di questi di voler restaurare lo spirito cattolico della nazione secondo le sue migliori tradizioni; della gravissima situazione di 17 diocesi prive di vescovo; della consapevolezza che la ricattolicizzazione del Paese poteva essere realizzata solo in accordo con le autorità civili e delle dichia-

<sup>114</sup> I.C. Ibán, *Europa, diritto, religione*, cit., p. 50 e 78. Completano l’insieme delle *Leyes Orgánicas* la *Ley de Referendum nacional* (1945) e *Ley Orgánica del Estado* (1967).

<sup>115</sup> I.C. Ibán, *Stato e Chiesa in Spagna oggi*, cit., p. 833. Sul punto A. Bernárdez Cantón, *Elementos de derecho eclesiástico español*, in AA.VV., *Derecho canónico*, EUNSA, Pamplona, 1974, p. 774-777.

<sup>116</sup> Gli altri accordi stipulati dalla Santa Sede con la Spagna prima della firma del Concordato riguardano la provvista dei benefici non concistoriali (1946), i seminari e le Università di studi ecclesiastici (1946), la giurisdizione castrense e l’assistenza religiosa alle forze armate (1950).

<sup>117</sup> Per la ricostruzione delle vicende che hanno condotto alla stipula dell’accordo del 1941 si è fatto riferimento ad un appunto di padre Martini, in ASP, b. 134/2.4.

<sup>118</sup> Allocuzione concistoriale *In hac quidem*, in A.A.S., 23 novembre, 1921, p. 521 ss.

razioni del governo di voler addivenire ad un nuovo Concordato – una qualche forma di partecipazione del capo del governo alla provvista delle diocesi vacanti. Il 10 marzo 1940, i cardinali della Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari si pronunciavano a favore della decadenza del Concordato, sostenendo la necessità di stipulare un accordo che concedesse a Franco un privilegio personale (secondo alcuni da limitare alla copertura delle diocesi vacanti e per altri da garantire per un determinato lasso di tempo), e ritenevano che nei confronti del *Caudillo* dovesse essere compiuta una “saggia opera di illuminazione [...] sul nativo diritto della Chiesa di piena libertà nelle elezioni”.

I negoziati si concludevano nel 1941 con la stipula di un *convenio* che introduceva un complicato<sup>119</sup> procedimento di nomina, a metà tra la prenotazione e la presentazione<sup>120</sup>. In caso di sede episcopale o arcivescovile vacante o quando la Santa Sede riteneva necessario nominare un coadiutore con diritto di successione, il nunzio, in via confidenziale, avrebbe dovuto prendere contatti con il governo e, raggiunto “*un principio de acuerdo*”, inviare alla Santa Sede una lista di almeno sei nomi di persone ritenute idonee. Spettava poi al pontefice scegliere tre nomi e comunicarli al governo per il tramite della Nunziatura Apostolica. Nei trenta giorni successivi, il capo dello Stato avrebbe presentato ufficialmente uno dei tre candidati che sarebbe stato poi nominato dalla Santa Sede<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> L. De Echeverría, *El nombramiento de las dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España*, AA.VV., *El Concordato de 1953*, Madrid, 1956, p. 174; Id., *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, in *Estudios eclesiásticos*, vol. 52, n. 201, 1977, p. 201-202.

<sup>120</sup> V. Carcel Ortí, *Nombramientos de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, cit., p. 566; Id., *Ejercicio del privilegio de presentación de obispos por el general Franco*, cit., p. 267. Per E.F. Regatillo, *El Concordato español de 1953*, Sal Terrae, Santander, 1961, si tratta di un “*derecho de patronato muy restringido*”. Sul tema, diffusamente, L. Gutierrez Martín, *El privilegio de nombramiento de obispos en España*, Commentarium Pro Religiosis, Roma, 1967, p. 165 ss.

<sup>121</sup> Tale sistema aveva consentito a Franco di creare una gerarchia episcopale

L'accordo riconosceva al pontefice il diritto di aggiungere nomi o formulare una nuova terna di candidati. Nel primo caso, il capo dello Stato avrebbe potuto presentare il nome di un candidato incluso nella terna oppure uno di quelli suggeriti *ex novo* dal pontefice. Più complesso era il caso in cui il papa avesse ritenuto non validi tutti o parte dei nomi compresi nella lista e formulato una nuova terna. Su tali candidati il governo poteva sollevare obiezioni di carattere politico generale<sup>122</sup> entro trenta giorni, trascorsi i quali il silenzio era inter-

quanto più affine ai valori del regime, al punto che, è possibile affermare che, fino al 1962, l'atteggiamento dell'episcopato nei confronti del regime è stato di "*reconocimiento, gratitud, apoyo*". Sul punto si veda R. Gomez Perez, *El franquismo y la Iglesia*, Ediciones RIALP, Madrid, 1986, p. 55.

<sup>122</sup> ASP, b. 134/2.1. A tal proposito va notato come, già nel 1922, la Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari – cui a tenore del can 255 "*spectat dioeceses constituere vel dividere et ad vacantes dioeceses idoneos viros promovere, quoties hisce de rebus cum civilibus Guberniis agendum est; insuper Congregatio in ea negotia incumbit, quae eius examini subiiciuntur a Summo Pontifice per Cardinalem Secretarium Status, praesertim ex illis quae cum legibus civilibus coniunctum aliquid habent et ad pacta conventa cum variis Nationibus referuntur*" – si interrogava sulla reale portata dell'espressione paventando il rischio di un uso strumentale da parte del governo e, in particolare, sulla possibilità di considerare "ragioni di ordine politico", tali da poter giustificare un'opposizione del governo alla scelta del candidato, le questioni concernenti la forma di governo (qualora, ad esempio, vigesse la forma repubblicana e il candidato manifestasse sentimenti opposti); l'unità nazionale (il candidato era favorevole alla scissione di un territorio o alla sua annessione, mentre la divisione o annessione era deprecata dal governo); ragioni di partito; se oltre ai motivi su indicati ne esistessero degli altri; se l'opposizione del governo potesse essere ritenuta valida per il semplice fatto dell'aver il candidato una determinata opinione, ancorché sconosciuta alla massa, o si richiedeva che tale pensiero fosse stato manifestato attraverso discorsi o articoli e, dunque, reso più facilmente conoscibile dall'opinione pubblica. Dalla relazione della Congregazione emerge chiaramente un tentativo di restringere quanto più possibile la portata dell'espressione "ragioni di ordine politico". Con riferimento alla prima questione (con cui, di fatto, si risolveva anche la quinta), si riteneva che le obiezioni sollevate dal governo potessero essere considerate valide solo nel caso in cui il candidato avesse manifestato pubblicamente il suo convincimento, dal momento che di per sé l'opposizione alla forma di governo non era una valida ragione per escludere un soggetto. Le stesse considerazioni

pretato “*en el sentido de que éste no tiene objeciones de aquella índole que oponer a los nuevos nombres*”. In tal caso il capo dello Stato avrebbe presentato un candidato scelto dalla terna pontificia. In caso di obiezioni da parte del governo, l'accordo si limitava a prevedere che le parti avrebbero continuato a negoziare sui nomi. Nulla si diceva sul procedimento di nomina dei vescovi ausiliari<sup>123</sup>: a partire dal 1941, il governo veniva semplicemente informato della loro nomina (dapprima per il tramite del nunzio e in un secondo momento attraverso la segreteria di Stato che ne dava comunicazione all'ambasciatore di Spagna presso la Santa Sede), il giorno prima della pubblicazione su *L'Osservatore romano*<sup>124</sup>.

valgono anche con riferimento al secondo dei punti indicati. In particolare, meritano di essere richiamate le opinioni dei card. Granito e Gasparri: per il primo la rottura dell'unità nazionale costituiva una ragione di carattere politico generale salvo il caso in cui “si tratta di uno Stato nel quale coesistono più nazionalità, e semplicemente il candidato abbia cercato di difendere la lingua, la cultura, le tradizioni di una di queste nazionalità, salva sempre l'unità dello Stato”. Il secondo sosteneva che per addurre obiezioni non bastava che il candidato avesse propugnato l'autonomia nell'orbita dello Stato esistente, ma si trattava di sostenere la rottura dell'unità nazionale. Con riferimento alle ragioni di partito, in generale, si è ritenuto che non potessero costituire una causa di esclusione alla nomina del soggetto. In particolare, Gasparri notava come mentre al verificarsi delle prime due ipotesi la Santa Sede avrebbe dovuto escludere il candidato definitivamente, in questo caso, la Santa Sede doveva limitarsi a non insistere sulla nomina nel momento attuale, potendo però riproporre il soggetto in un periodo successivo, qualora fosse cambiato il partito al potere. Ad eccezione di Tacci, secondo cui poteva costituire motivo di opposizione per il governo l'essere il candidato straniero e la mancata o scarsa conoscenza della lingua nazionale, tutti gli altri ritenevano che non potessero essere previste ulteriori ragioni oltre a quelle sopra elencate.

<sup>123</sup> V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, cit., p. 580: invero, la prima bozza di Concordato presentata dal governo, nel disciplinare il procedimento di nomina includeva espressamente anche gli ausiliari, mentre nessun riferimento ad essi faceva la controproposta della Santa Sede che, in materia, si limitava a rinviare all'accordo del 1941.

<sup>124</sup> V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, cit., p. 580.

Nell'ultima parte dell'accordo, il governo spinto dal “*deseo de restaurar el sentido católico de la gloriosa tradición nacional*” si impegnavano a concludere entro breve tempo un nuovo Concordato e a non legiferare unilateralmente sulle materie miste o “*sobre aquellas que puedan interesar de algún modo a la Iglesia*” senza previo accordo con la Santa Sede<sup>125</sup>.

## 2. Il Concordato del 1953

Coerentemente con quanto sostenuto da Ibán, è possibile affermare che “il tentativo di consolidamento di un nuovo Stato [...] passa inevitabilmente per il riconoscimento da parte di potenze straniere della condizione di legittimi rappresentanti di un'entità territoriale”<sup>126</sup>. Nel caso della Spagna, in cui il *golpe* è motivato – a posteriori – come un atto necessario in difesa della religione cattolica, è inevitabile che il regime neonato avesse come obiettivo primario l'ufficializzazione dei rapporti con la Santa Sede<sup>127</sup> e, dunque, la sottoscrizione di un Concordato che consentisse di ottenere un riconoscimento e di uscire dall'isolamento internazionale<sup>128</sup>. Si ricordi, infatti, che

<sup>125</sup> Per T.G. Barbarena, *Derecho de presentación para sedes episcopales*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953, p. 16 il procedimento di nomina concordato “*no es, pues, en abstracto, el ideal [...] Mas para la España actual acaso no esté lejo de serlo*”.

<sup>126</sup> I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» durante la guerra civile (18.VII.1936/1.IV.1939)*, cit., p. 165.

<sup>127</sup> I.C. Ibán, *Il diritto ecclesiastico della «Zona nazionale» durante la guerra civile (18.VII.1936/1.IV.1939)*, cit., p. 165. Nello stesso senso V. Enrique y Tarancon, *Confesiones*, PPC, Madrid, 1996, p.149-150.

<sup>128</sup> I.C. Ibán, *I rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna*, cit., p. 56; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia- Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 26. Per A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, in *Revista de Estudios Políticos*, 211, 1977, p. 9 la stipula del Concordato produceva effetti non soltanto a livello internazionale, ma anche a livello interno dal momento che con la sua firma la Santa Sede avallava formalmente la politica cattolica spagnola. Tra gli storici le opinioni sono divise tra chi,

dopo la fine del secondo conflitto mondiale, la Spagna era rimasta completamente isolata: nell'agosto del 1945 le era stato negato l'ingresso all'Onu, mentre nel dicembre del 1946 le Nazioni Unite avevano esortato gli Stati membri a ritirare i propri ambasciatori da Madrid.

Al contrario per la Santa Sede “*un Concordato no resulta(ba) imprescindible*” per almeno due ordini di ragioni: a livello interno “*se logra(ba) sin él lo que con él hubiera podido lograrse*”<sup>129</sup>; a livello internazionale “*era más fácil conservar los Concordatos del período fascista que firmar uno nuevo con un régimen político considerado similar a los derrotados por la guerra*”<sup>130</sup>.

Il Concordato<sup>133</sup>, firmato il 27 agosto 1953, è un “*fiel reflejo y exponente, a la vez que la base jurídica, del sistema político-religioso vigente durante el Régimen de Franco*”<sup>131</sup> e, per le sue caratteristiche, può essere inserito tra i ‘Concordati dei totalitarismi’. L’origine di tali accordi risale alla fine del primo conflitto mondiale quando, al fine di recuperare i privilegi perduti<sup>132</sup>, contrastare le tendenze totalitarie di alcuni Stati<sup>133</sup> e trovare alleati nella lotta contro il libe-

come S. Payne, *El catolicismo español*, cit., p. 246, pensa che il Concordato abbia “riabilitato” la Spagna a livello internazionale e chi, come J. Tusell, *Franco y los católicos*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 281-282, ritiene che “*El Estado, más que lograr un apoyo internacional, que ya no necesitaba en términos tan perentorios como en los años quarenta, obtuvo la autosatisfacción de que el catolicismo «español» que defendía y practicaba fuera admitido por Roma*”. Il Concordato “*ni salvó al régimen del aislamiento internacional, pues bien significativo es que se firmara al mismo tiempo que los pactos con Estados Unidos, ni transformó a los obispos en franquistas, ni sometió a la iglesia al poder del estado, ni clericalizó a éste más de lo que estaba*”.

<sup>129</sup> A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 8.

<sup>130</sup> A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 6.

<sup>131</sup> Così J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 13.

<sup>132</sup> C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, seconda edizione, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 138.

<sup>133</sup> S. Berlingò, *Nel silenzio del diritto. Risonanze canonistiche*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 222.

ralismo, l'ateismo e il comunismo<sup>134</sup>, la Chiesa stringeva alleanze con i regimi di destra e utilizzava “metodi e strumenti tutti moderni mutuati dalla nuova strutturazione dello Stato”<sup>135</sup> che consentivano di ripristinare “una simbologia e una presenza cattolica che si erano attenuate o erano scomparse” durante il periodo liberale<sup>136</sup>, anche a costo di concessioni non sempre giustificabili<sup>137</sup>. In linea generale e tenendo presente le peculiarità storiche, sociali e politiche di ogni Paese, è possibile affermare che tali accordi sono simili:

– sotto il profilo dei contenuti (definiscono la religione cattolica come la religione ufficiale; riconoscono gli effetti civili del matrimonio canonico e la giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale; reintroducono l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche e, in taluni casi, come si vedrà più avanti, anche nelle private; stabiliscono forme di sostegno economico a favore della Chiesa);

– sotto il profilo politico, istituzionale ed ideologico (si eliminano le società intermedie e si trasformano quelle che non possono essere rimosse, come le istituzioni religiose, in uno strumento di controllo sociale<sup>138</sup>):

<sup>134</sup> F. Margiotta Broglio, *L'istituto concordatario negli Stati totalitari e negli Stati democratici*, in *Ulisse*, vol. XV, 1980, p. 36.

<sup>135</sup> C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 138.

<sup>136</sup> C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 140. Nel pensiero di M. Ventura, *Il diritto canonico e la sfera pubblica nell'età secolare*, in *DAIMON*, 11, 2012, p. 40-41 attraverso la conclusione di Concordati con i regimi totalitari la Chiesa intendeva per un verso “difendere se stessa e la propria missione nella società” da uno Stato “onnivoro” e, per un altro, lottare contro la progressiva affermazione della concezione liberal-democratica e dei diritti fondamentali”.

<sup>137</sup> S. Berlingò, *Nel silenzio del diritto. Risonanze canonistiche*, cit., p. 222-223. Al contrario per G. Dalla Torre, *Introduzione*, in G. dalla Torre (a cura di), *La revisione del Concordato*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1985, p. 12 i concordati sono l'unico strumento attraverso cui la Chiesa può ottenere quel minimo di libertà che le è necessario per svolgere la sua missione, all'interno di ordinamenti in cui è negata qualsiasi libertà individuale e collettiva.

<sup>138</sup> F. Margiotta Broglio, *L'istituto concordatario negli Stati totalitari e negli Stati democratici*, cit., p. 30-31.

– sotto il profilo temporale (l'avvio e la conclusione delle trattative avviene, nella maggior parte dei casi, poco dopo la presa di potere autoritaria)<sup>139</sup>.

Tali accordi non si limitano a regolare le materie di comune interesse ma condizionano l'intera legislazione ecclesiastica degli Stati contraenti dal momento che le norme presenti al loro interno interessano non soltanto la religione cattolica e i suoi fedeli, ma introducono principi e disposizioni che riguardano anche le altre confessioni religiose<sup>140</sup>.

Tali Concordati dettero vita ad una peculiare 'tipologia' di chiesa che "anche dal punto di vista della Santa Sede, soddisfaceva aspirazioni alla centralizzazione in un certo senso *totalitaria* del pontificato di Pio XI, al quale concettualmente appartengono anche i Concordati spagnolo e portoghese, pur stipulati dal suo successore"<sup>141</sup>.

Sotto il profilo contenutistico l'Accordo spagnolo era stato presentato come "integro"<sup>142</sup> perchè rispondente ai principi dello *Ius*

<sup>139</sup> R. Astorri, *Appunti di storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa*, cit., p. 31. Per una comparazione delle disposizioni dei Concordati del totalitarismo si rimanda a F. Margiotta Broglio, *The Catholic Church, totalitarian ideology and concordat relations*, in AA.VV., *The Church in a changing society*, Uppsala, 1978; Id., *L'istituzione concordataria nella Chiesa del Vaticano II*, in *Il Mulino*, 261, 1979, p. 122-130; Id., *L'istituto concordatario negli Stati totalitari e negli Stati democratici*, cit., p. 38-40.

<sup>140</sup> C. Cardia, *La riforma del Concordato*, Einaudi, Torino, 1980, p. 47. Per l'A., "è legittimo parlare di ordinamenti concordatari, se con questo termine si vuole indicare la capacità dimostrata dallo strumento concordatario (con determinati contenuti, e in un determinato contesto) di influenzare e condizionare l'insieme della legislazione ecclesiastica, e al tempo stesso di usufruire della particolare struttura dello Stato per vedere potenziate l'efficacia e l'incidenza delle singole disposizioni normative di cui si compone concretamente" (p. 50).

<sup>141</sup> Così F. Margiotta Broglio, *L'istituto concordatario negli Stati totalitari e negli Stati democratici*, cit., p. 40.

<sup>142</sup> In questi termini lo aveva definito Franco nel discorso di presentazione del testo alle Cortes, il 30 settembre 1953. Il testo del discorso può essere consultato integralmente su *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 65 ss.

*publicum ecclesiasticum*, e “completo”<sup>143</sup> poiché, almeno in linea generale, regolamentava tutte le materie che in quel momento storico erano oggetto di interesse da parte di Stato e Chiesa<sup>168</sup>.

Il testo – mosso dal desiderio di “*asegurar una fecunda colaboración para el mayor bien de la vida religiosa y civil de la Nación española*” – si apriva nel nome della Santissima Trinità<sup>144</sup> e con l’indicazione che gli accordi precedentemente stipulati erano incorporati e completati dal nuovo Concordato “*en conformidad con la Ley de Dios y la tradición católica de la Nación española*”. Rendendo esplicito l’impegno già assunto con l’accordo del 1941<sup>145</sup>, l’art.1 del Concordato recitava: “*La Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico*”<sup>146</sup> e delineava una confes-

<sup>143</sup> A. de la Hera, *El pluralismo y el futuro del sistema concordatario*, in AA. VV., *Atti del congresso internazionale di diritto canonico. La Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 416. Per J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 142 la completezza del testo non implicava che le materie fossero state trattate in maniera sufficientemente approfondita e giuridicamente corretta.

<sup>144</sup> G. Barberini, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 89-90 la formula, tradizionalmente usata nei Concordati siglati con gli Stati cattolici, indica “l’adesione formale alla dottrina cattolica circa le due “*societas iuridicae perfectae*”, delle quali l’una, la Chiesa stipulava con la forza dell’autorità divina e l’altra, lo Stato, stipulava con l’ossequio dovuto che rafforzava gli impegni assunti”.

<sup>145</sup> L. Pérez Mier, *El concordato español de 1953: significación y caracteres*, cit., p. 25.

<sup>146</sup> Secondo A. De la Hera, *Actitud del franquismo ante la Iglesia*, cit., p. 57-58 nella definizione del confessionismo statale la distinzione tra Legge divina e diritto canonico non resta priva di effetti. Mentre il diritto divino positivo e quello stabilito dall’autorità ecclesiastica obbligano solo i membri della Chiesa, all’osservanza del diritto divino naturale sono tenuti tutti gli individui. Nel caso concreto ciò si traduce nel dovere dello Stato di “*asumir la Ley natural como presupuesto ético de su propia legislación*” in modo tale che tutti gli spagnoli restino vincolati al suo rispetto. Sulla distinzione tra diritto umano e diritto divino si veda G. Feliciani, *Le basi del diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 65ss.

sionalità *espresa*, perchè proclamata in maniera solenne e formale; *dottrinale*, dal momento che si fondava in un giudizio di valore ed *escludente*, perchè non lasciava spazio alle confessioni diverse dalla cattolica<sup>147</sup>. Da tale principio deriva l'obbligo da parte dello Stato di difendere l'unità religiosa con tutti i mezzi a disposizione e il dovere per la legislazione statale, l'azione politica e l'attività amministrativa di "*inspirarse en el contenido dogmático y ético de la religión católica*"<sup>148</sup>.

Ispirandosi ai postulati della dottrina canonistica tradizionale, il testo definiva la Chiesa in termini di società perfetta (art. II) e accoglieva il principio della *potestas indirecta in temporalibus*<sup>149</sup>.

I primi due articoli del Concordato costituivano le logiche premesse da cui discendevano tutti gli altri diritti riconosciuti alla Chiesa<sup>150</sup>.

Per ciò che concerne la materia economica<sup>151</sup>, lo Stato ricono-

<sup>147</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 143-144. La posizione dei non cattolici era disciplinata dalla prima disposizione del Protocollo finale che distingueva tra chi risiedeva in Spagna, che continuava ad essere soggetto all'art. 6 del *Fuero del los españoles* e poteva, pertanto, esercitare il culto solo privatamente, e chi, invece, viveva nelle colonie spagnole a cui era consentito anche l'esercizio pubblico del culto: cfr. P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 172-174; E.F. Regatillo, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 147.

<sup>148</sup> L. Pérez Mier, *El concordato español de 1953: significación y caracteres*, cit., p. 25-26.

<sup>149</sup> I.C. Ibán, *Factor religioso y sociedad civil en España*, cit., p. 19-20; A. Calvo Espiga, *Implicaciones jurídico-canónicas de la relación entre la Iglesia y la comunidad política*, Eset, Vitoria, 1984, p. 88.

<sup>150</sup> A. De la Hera, *Actitud del franquismo ante la Iglesia*, cit., p. 57; J. Andrés-Gallego, *El Concordato de 1953 en la historia contemporánea de España*, cit., p. 55; P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 166-167; J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 142.

<sup>151</sup> Per la prima volta divenivano oggetto di regolamentazione concordataria

sceva la personalità giuridica e la piena capacità di acquistare, possedere ed amministrare beni a tutte le istituzioni ed associazioni religiose costituite secondo il diritto canonico ed esistenti in Spagna al momento dell'entrata in vigore del Concordato, come pure a quegli enti che sarebbero stati eretti o approvati dalle competenti autorità ecclesiastiche in tempi successivi, con il solo obbligo di dare comunicazione per iscritto alle autorità dello Stato del decreto di erezione (art. IV); garantiva alla Chiesa il diritto di richiedere ai fedeli i contributi previsti dal diritto canonico, organizzare collette, ricevere somme e beni mobili ed immobili per la realizzazione dei propri fini (art. XVIII); si impegnava, fintanto che non sarebbe stato costituito un patrimonio ecclesiastico in grado di assicurare una congrua dotazione del culto e del clero, a versare alla Chiesa un'adeguata dotazione annua a titolo di indennizzo per le alienazioni dei beni ecclesiastici subite nel periodo repubblicano e come contributo all'operato della Chiesa in favore della Nazione (art. XIX); esentava da ogni imposta gli immobili, gli oggetti destinati al culto, la pubblicazione e l'affissione di atti e documenti delle competenti autorità ecclesiastiche riguardanti il governo spirituale dei fedeli e le dotazioni del culto e del clero (art. XX)<sup>152</sup>.

la tutela del patrimonio artistico che secondo A. Fuenmayor, *El tesoro artístico de la Iglesia*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953, p. 35 si ispirava ad “*un criterio de plena confianza hacia la Iglesia en todos los órdenes, instaura un sistema de control que, salvando a un tiempo el “bien común de la sociedad civil” y el “bien común de la Iglesia”, sitúa en un plano de igualdad la competencia de ambas potestades sobre esta materia*”; i servizi di informazione e, in particolare, i programmi radiotelevisivi, per cui lo Stato si impegnava ad garantire uno spazio sufficiente per l'esposizione e la difesa delle verità religiose, per mezzo di sacerdoti e religiosi designati d'accordo con il rispettivo ordinario (sul punto si veda L. de Echeverría, *Radiodifusión y televisión*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953, p. 43); il riconoscimento alle associazioni dell'Azione Cattolica di svolgere il loro apostolato, alla immediata dipendenza della gerarchia ecclesiastica, mantenendosi, per quanto si riferisce ad attività di altro genere, nell'ambito della legislazione generale dello Stato (art. XXXIV).

<sup>152</sup> J.M. González del Valle, *Régimen económico de la Iglesia española*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953, p. 9.

Nel rispetto di quanto prescritto dal can. 1160 veniva garantita l'immunità dei luoghi sacri, dei palazzi vescovili, dei seminari, delle case parrocchiali e religiose. L'intervento della forza pubblica era limitato ai casi di urgente necessità e previo consenso dell'autorità ecclesiastica competente. Gli edifici menzionati dall'art. XXII potevano essere occupati in caso di gravi necessità pubbliche e per un periodo di tempo limitato, previo accordo con l'ordinario del luogo. Nei casi di assoluta urgenza l'autorità civile poteva procedere all'occupazione informando immediatamente l'ordinario del luogo. Infine, si stabiliva che in caso di espropriazione per utilità pubblica sarebbe stata sempre previamente sentita la competente autorità ecclesiastica, anche per determinare l'ammontare dell'indennizzo.

Per la prima volta nella storia concordataria spagnola<sup>153</sup> la materia matrimoniale diventava oggetto di regolamentazione pattizia. Secondo parte della dottrina l'inserimento di tale materia nel Concordato “*no incide en la legislación española como un elemento aparecido inopinadamente, de modo súbito y como por sorpresa, como algo ajeno a la realidad social que pretende moldear con imperio jurídico*” ma, al contrario, è regolamentata “*con pleno conocimiento de la realidad social*”<sup>154</sup>.

Al momento della stipula del Concordato, la materia era disciplinata dall'ordinanza del Ministero della Giustizia del 10 marzo 1941 che, nel ristabilire “*el sentido verdadero*” dell'art. 42 del codice civile<sup>155</sup>, al fine di proteggere “*el espíritu de instituciones tan sa-*

<sup>153</sup> J.T. Martín de Agar, *El matrimonio canónico en el derecho civil español*, EUNSA, Pamplona, 1985, p. 72. Per L. Pérez Mier, *Iglesia y Estado nuevo*, Madrid, 1940, p. 522 la motivazione va ricercata nel fatto che fino al momento della stipula del Concordato del 1851 “*a nadie se le había ocurrido todavía poner en duda su carácter sagrado, ni había pensado el Estado en disputar la Iglesia la jurisdicción sobre el matrimonio, reconocida siempre hasta entonces por nuestras leyes antiguas y modernas*”. Nello stesso senso A. Fuenmayor, *El matrimonio y el Concordato español*, in *Ius canonicum*, III, 1963, p. 297.

<sup>154</sup> A. Fuenmayor, *El matrimonio y el Concordato español*, cit., p. 291. In senso contrario si sono espressi J.M. Díaz Moreno e J. Giménez y Martínez de Carvajal.

<sup>155</sup> Per una ricognizione delle diverse interpretazioni di cui è stato oggetto

*gradas como la familia y el matrimonio, objeto de las atenciones preferentes del nuevo Régimen*”, dettava criteri piuttosto restrittivi per la celebrazione del matrimonio civile. La norma, infatti, imponeva ad entrambi i nubendi di dimostrare, attraverso prove documentali o una dichiarazione giurata, di non aver mai ricevuto il battesimo<sup>156</sup> facendo propria una interpretazione ancor più restrittiva di quanto previsto dal diritto canonico che al can. 1099 affermava: i contraenti acattolici, battezzati o no, non sono tenuti alla forma (canonica), né vi sono tenuti i figli di acattolici anche se battezzati nella Chiesa cattolica, i quali furono educati in eresia o scisma o nel paganesimo o senza religione, se contraggono con acattolici.

Contrariamente a quanto ci si sarebbe potuti aspettare, il Concordato non manteneva e sviluppava questa interpretazione rigida dell’art. 42 c.c., ma optava per una formula intermedia<sup>157</sup>, di tolleranza<sup>158</sup>. In effetti, l’art. XXIII si limitava a riconosce pieni effetti

l’art. 42 si vedano A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, in *Anuario de derecho civil* (separata), Madrid, 1975, disponibile online su [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-C-1975-30063900682\\_ANUARIO\\_DE\\_DERECHO\\_CIVIL\\_Matrimonio\\_civil\\_y\\_revisi%F3n\\_del\\_Concordato](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-1975-30063900682_ANUARIO_DE_DERECHO_CIVIL_Matrimonio_civil_y_revisi%F3n_del_Concordato), p. 639 ss.; J.T. Martín de Agar, *El matrimonio canónico en el derecho civil español*, cit., p. 67ss.

<sup>156</sup> Per L. Pérez Mier, *Matrimonio canónico y matrimonio civil según el Concordato*, in *REDC*, vol. 14, n. 40, 1959, p. 168, se il matrimonio civile facoltativo contraddice l’art. 42 del c.c., è altrettanto vero che “*el carácter rígidamente subsidiario del matrimonio civil, en los términos a que lo llevó la Orden ministerial de 1941, sobrepasa y excede la intención o voluntad de las partes en el momento de formar el Código Civil, si bien no se puede decir que violente los términos del art. 42*”. Mentre per A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 657 la norma “*sí violenta el texto del art. 42, haciéndole decir más de lo que realmente dice*”.

<sup>157</sup> A. Fuenmayor, *El matrimonio y el Concordato español*, cit., p. 317.

<sup>158</sup> J.T. Martín de Agar, *El matrimonio canónico en el derecho civil español*, cit., p. 72 “*el Concordato no pretendió romper la tradición tolerante [...] Más bien puede decirse que trató de mantener esa tolerancia dentro de unos límites aceptables y coherentes con la enseñanza de la Iglesia, evitando que la tolerancia se convir-*

civili al matrimonio celebrato secondo le norme del diritto canonico<sup>159</sup> ma non escludeva che anche coloro i quali erano obbligati dal diritto canonico a contrarre un matrimonio religioso, potessero optare per il matrimonio civile<sup>160</sup>. Secondo alcuni, il carattere sufficientemente generico della norma aveva consentito di introdurre in Spagna un sistema matrimoniale facoltativo<sup>161</sup>. In particolare, per de la Hera tale impostazione era perfettamente logica dal momento che la confessionalità dello Stato non poteva “*entenderse ni como una radical exigencia de recepción del derecho canónico en su totalidad [...] ni como un deber del estado de imponer normas contrarias a*

*tiera en libertad de acceso al matrimonio civil, que era lo que había sucedido con la interpretación dada por vía administrativa al art. 42 [...] Esta era la práctica que el Concordato venía a romper, una práctica interpretativa, que convertía el sistema subsidiario en un sistema facultativo de hecho*”.

<sup>159</sup> In base a quanto sancito dal Protocollo finale, ai fini del riconoscimento degli effetti civili era sufficiente che l'atto di matrimonio venisse trascritto negli appositi Registri di stato civile. Si precisava che in nessun caso la presenza del funzionario statale alla celebrazione del matrimonio era considerata condizione necessaria per il riconoscimento degli effetti civili. La trascrizione poteva essere effettuata in qualsiasi momento a richiesta delle parti o di chiunque avesse un interesse legittimo (non costituiva un ostacolo alla trascrizione neanche la morte di uno o di entrambi i coniugi).

<sup>160</sup> Così A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 661.

<sup>161</sup> Tra questi A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 663 ss.; L. Babé Nuñez, *Notas históricas del sistema matrimonial español*, in *Anales de derecho*, 16, 1998, p. 51. In questo senso andava anche il decreto del Ministero della Giustizia del 26 ottobre 1956 con cui si riformavano gli artt. 37, 38, 41 e 100 del *Reglamento del Registro Civil*. Sulla base delle nuove norme, la professione di fede (e non anche il battesimo) diventava l'unico requisito richiesto per adire all'una o all'altra forma di matrimonio. Tale orientamento era confermato anche da due circolari, una della Nunziatura del 25 marzo 1957, l'altra della *Dirección General de los Registros a los Presidentes de las Audiencias Territoriales*, del 2 aprile 1957. L'art. 42 c.c. veniva modificato con legge del 25 aprile 1958. cfr. A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 667 ss.; A. Fuenmayor, *El matrimonio y el Concordato español*, cit., p. 314 ss.

*la legítima tolerancia que la Iglesia misma exponía en su magisterio*"<sup>162</sup>. Il Concordato riconosceva altresì la competenza esclusiva dei tribunali ecclesiastici nelle cause riguardanti la nullità del matrimonio canonico, la dispensa del matrimonio rato e non consumato e la procedura relativa al privilegio paolino. Le sentenze, una volta divenute definitive, erano comunicate al tribunale civile competente incaricato di emanare i decreti relativi alla loro esecuzione quanto agli effetti civili (art. XXIV).

Con riferimento al settore scolastico, il rafforzamento dell'identità cattolica della nazione era perseguito, per un verso, rendendo l'insegnamento della religione cattolica materia ordinaria e obbligatoria, in tutte le scuole, sia statali che non statali, e per un altro, cattolicizzando l'intero sistema di istruzione. In tutti gli istituti, infatti, l'insegnamento doveva adeguarsi ai principi del Dogma e della Morale della Chiesa Cattolica. Agli ordinari era riconosciuto il diritto di vigilare sulle scuole per assicurare la purezza della fede e dei costumi e l'educazione religiosa. Essi potevano chiedere il ritiro di libri, pubblicazioni e materiale didattico in contrasto con i suddetti principi (art. XXVI).

Senza dubbio la norma che, insieme al privilegio di presentazione dei vescovi, costituirà uno dei punti di maggiore attrito nel periodo successivo alla celebrazione del Concilio Vaticano II, è l'art. XVI che oltre a riconoscere la competenza esclusiva dei tribunali ecclesiastici per i delitti che ledono esclusivamente una legge ecclesiastica regolamentava il cosiddetto privilegio del foro. La norma, contrariamente alla prassi seguita dagli altri Concordati<sup>163</sup>,

<sup>162</sup> A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 662.

<sup>163</sup> J.M. Fernández del Corral, *El nombramiento de Obispos en España*, in *REDC*, vol. 9, n. 25, 1954, p. 246; E.F. Regatillo, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 199; L. Gutiérrez Martín, *También los clérigos bajo la jurisdicción del Estado*, cit., p. 239; P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y el Estado español*, cit., p. 178; R. Minnerath, *L'Eglise et les Etats concordataires (1846-1981)*, Le Cerf, Paris, 1983, p.197. L. De Echeverría, *El nombramiento de las dignidades*

distingueva tra cause civili e penali. I prelati<sup>164</sup> di cui al canone 120, § 2 non potevano essere deferiti ad un tribunale laico senza la licenza della Santa Sede. Tale immunità era stata invece soppressa per i chierici e religiosi, almeno nelle cause civili: la Santa Sede, infatti, acconsentiva che tali cause venissero trattate dai tribunali statali, previa notifica all'ordinario del luogo in cui si istruiva il processo, al quale dovevano anche essere comunicate le relative sentenze. Diversamente, in ambito penale, la disposizione in commento estendeva il privilegio del foro anche a chierici e religiosi dal momento che, prima di procedere, l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto chiedere, senza pregiudizio delle misure cautelari del caso e con il dovuto riserbo, il consenso dell'ordinario del luogo in cui si istruiva il processo, che poteva essere negato solo per gravi motivi. I risultati dell'istruttoria e la sentenza definitiva dovevano essere sollecitamente notificati all'ordinario del luogo.

Con riferimento al regime carcerario la norma disponeva che, in caso di arresto o di detenzione, i chierici e i religiosi venissero trattati con i riguardi dovuti al loro stato e al loro grado gerarchico. Essi, infatti, avrebbero scontato la pena in una casa ecclesiastica o religiosa che, a giudizio dell'ordinario del luogo e dell'autorità giudiziaria dello Stato, offriva le convenienti garanzie e, laddove ciò non

*eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España*, cit., p. 177 nota come la sopravvivenza di tale prerogativa sia anacronistica e “no puede de ninguna manera paliarse con el ejemplo de otras legislaciones que continúan manteniendo el sistema, incluso más puro, de presentación del estado, como son algunos países hispanoamericanos, por la sencilla razón de que se trata de la pervivencia de fórmulas que fueron concertadas durante el siglo XIX y no de un Acuerdo que se firma mediando el siglo XX”.

<sup>164</sup> Il termine prelati non deve essere interpretato in senso letterale ma guardando alla reale volontà delle parti (prelati è utilizzato in maniera generica per indicare tutti i soggetti elencati al can. 120, § 2): cfr. E.F. Regatillo, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 289; E. Beitia, *Los clérigos ante los tribunales del Estado*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953 p. 27; F. Soto Nieto, *Clérigos y religiosos ante los tribunales del Estado*, Ediciones Nauta, Barcelona, 1965, p. 89; L. Gutiérrez Martín, *También los clérigos bajo la jurisdicción del Estado*, Commentarium Pro Religiosi, Roma, 1968, p. 185-186.

fosse stato possibile, in carcere ma in locali diversi rispetto a quelli destinati agli altri detenuti, salvo il caso in cui l'autorità ecclesiastica competente non avesse ridotto il condannato allo stato laicale. In caso di sequestro giudiziario dei beni, al chierico o religioso veniva lasciato il necessario per il suo sostentamento e per il decoro del suo stato, fermo restando l'obbligo di soddisfare quanto prima i suoi creditori.

A fronte di tali concessioni, lo Stato – se si escludeva la partecipazione nel procedimento di nomina che continuava ad essere regolata dall'Accordo del 1941 (art. VII) – riceveva ben poco<sup>165</sup>. Ciò non deve destare sorpresa poiché “*no se buscaba un Concordato sino lo que se buscaba, y se logró, fue un aval internacional; el coste fue elevado, pero no menor el beneficio logrado*”<sup>166</sup>. Tra le prerogative riconosciute allo Stato figurano le preghiere che i sacerdoti spagnoli dovevano recitare giornalmente per la Spagna e per il Capo dello Stato, secondo la formula tradizionale e le prescrizioni della Sacra Liturgia (art. VI)<sup>167</sup>; la garanzia che nessuna parte del territorio spagnolo sarebbe dipesa da un vescovo la cui sede si trovava in territorio soggetto alla sovranità di un altro Stato, e nessuna diocesi spagnola avrebbe compreso zone di territorio soggette a sovranità straniera, eccezion fatta per il Principato di Andorra, che continuava ad appartenere alla diocesi di Urgel. Ad eccezione delle minime rettifiche territoriali richieste dal bene delle anime, per modificare

<sup>165</sup> L. Gutierrez Martín, *El privilegio de nombramiento de obispos en España*, cit., p. 200.

<sup>166</sup> I.C. Ibán, *Factor religioso y sociedad civil en España*, cit., p. 21-23: l'affermazione secondo cui il Concordato era una “*babel jugada de la clase política para asegurarle el apoyo social*” benché corretta, muoveva da una “*minusvalorización*” del potere politico dal momento che l'appoggio della società civile all'ideologia franchista sarebbe stato ugualmente ottenuto proseguendo con la legislazione unilaterale statale e cattolica. Secondo l'A., la ragion d'essere dell'Accordo andava ricercata non su un piano interno ma su quello internazionale. Nello stesso senso P. Lombardía, *Bases del Derecho eclesiástico español 1931-1977*, in *Escritos de derecho canónico IV*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1973, p. 554.

<sup>167</sup> Sul punto F. Lodos, *Preces litúrgicas por España y el jefe de Estado*, in *Ecclēsia*, n. 642, 1953, p. 12-14; E.F. Regatillo, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 189 ss.

le circoscrizioni ecclesiastiche era necessario un accordo previo tra la Santa Sede e il Governo (art. IX). A tali disposizioni andavano aggiunti i privilegi onorifici in favore della Spagna contenuti nella bolla *Hispaniarum fidelitas* del 5 Agosto 1953 e confermati dal Concordato; l'inserimento dello spagnolo tra le lingue ammesse per la trattazione delle cause di beatificazione e canonizzazione presso la Sacra Congregazione dei Riti (art. XIII); la conferma del privilegio concesso alla Spagna che determinate cause fossero trattate dinanzi al Tribunale della Rota della Nunziatura Apostolica, in maniera conforme a quanto stabilito dal *Motu Proprio* del 7 Aprile 1947 che ristabiliva tale tribunale (art. XXV).

A chiusura del testo si precisava che le parti avrebbero agito di comune accordo per risolvere le difficoltà o i dubbi che sarebbero potuti sorgere circa l'interpretazione o l'applicazione delle disposizioni del Concordato, ispirandosi ai principi che lo animavano, e si specificava che le materie non trattate dal testo erano regolamentate sulla base del diritto canonico vigente (art. XXXV).

A ben vedere il Concordato più che innovare dava una forma giuridica concreta ad una situazione creatasi durante la guerra civile e perfezionatasi negli anni successivi<sup>168</sup>. Il testo, infatti, rappresentava il coronamento del processo di confessionalizzazione avviato quasi venti anni prima, attraverso la predisposizione di norme unilaterali statali<sup>169</sup>, e che le bilaterali chiudevano<sup>170</sup>.

<sup>168</sup> Così I. Martín Martínez, *Sobre la Iglesia y el Estado*, Publicaciones de la Fundación Española, Madrid, 1989, p. 368. Nello stesso senso T.G. Barbarena, *Derecho de presentación para sedes episcopales*, cit., p. 16; J. Maestre Rosa, *Los nombramientos episcopales y las circunscripciones eclesiásticas dentro de la problemática que plantea la revisión del Concordato español de 1953*, in *Revista de Estudios políticos*, 191, 1973, p. 171 e l'editoriale de *L'Osservatore romano* del 28 agosto 1953, riportato da J. Ruíz-Giménez, *Concordato entre Santa Sede y España*, in *REDC*, vol. 8, n. 24, 1953, p. 829 ss.

<sup>169</sup> In questo senso P. Lombardía – J. Fornés, *Fuentes del derecho eclesiástico español*, cit., p. 79.

<sup>170</sup> C. De Diego-Lora, *La aplicación del Concordato de 1953 (27-VIII-1953)*, in J.M. Vázquez García- Peñuela (a cura di), *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del simposio internacional de derecho concordatario*, cit., p. 63.

La dottrina, quasi unanimemente, accoglieva in maniera estremamente positiva<sup>171</sup> il Concordato definendolo ideale<sup>172</sup>, esemplare<sup>173</sup>, massima espressione dello *Ius publicum ecclesiasticum*<sup>174</sup>, “*de amistad*”<sup>175</sup>, flessibile<sup>176</sup> e tecnicamente perfetto<sup>177</sup>.

Nel clima di generale esaltazione del nuovo testo, solo pochi ritenevano che il Concordato fosse “nato vecchio”, “inadatto” e in-

<sup>171</sup> Nota A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 10 come si fosse prodotta una certa confusione tra il significato politico e giuridico dell’Accordo. Mentre nel primo caso l’entusiasmo trovava piena giustificazione dal momento che la stipula di un concordato consentiva alla Spagna di uscire dall’isolamento internazionale, sul piano giuridico non esisteva alcuna motivazione per manifestare tanta euforia.

<sup>172</sup> Così E.F. Regatillo, *Sobre el nuevo Concordato entre santa Sede y el Estado español*, in *Razón y fe*, 148, 1953, p. 123; L. De Echeverría, *El nombramiento de las dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España*, cit., p. 168; il Ministro degli esteri Artajo, che lo aveva definito come “*sistematización jurídica de un régimen casi ideal de relaciones entre la Iglesia y el Estado*”.

<sup>173</sup> In questi termini, tra gli altri, l’editoriale della rivista *Ecclesia*, nel numero monografico dedicato al Concordato del 1953, n. 642, 1953 (consultato presso l’A.G.A.). In questo senso anche E. Fogliasso, *El nuevo Concordato español y el derecho público eclesiástico*, in *REDC*, vol. 9, n. 25, 1954, p. 50.

<sup>174</sup> E. Fogliasso, *El nuevo Concordato español y el derecho público eclesiástico*, cit., p. 60. In ragione di ciò l’Università di Salamanca conferiva a Franco il dottorato *honoris causa* in diritto canonico. Si veda G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, cit., p. 44; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit. p. 26 e 101.

<sup>175</sup> T.G. Barbarena, *Derecho de presentación para sedes episcopales*, cit., p. 16; J.F. Nodinot, *L’Eglise et le pouvoir en Espagne*, Editions M-Th Génin, Paris, 1973, p. 49.

<sup>176</sup> L’editoriale della rivista *Ecclesia*, cit., si esprimeva in questi termini “*Este Concordato ha sido técnicamente considerado como el más completo de toda la historia de los acuerdos de este género. Por nuestra parte, añadiremos que no hemos visto en ningún otro una incorporación tan plena de las disposiciones del Código de la Iglesia, oportunamente temperada con flexibilidad para su mejor aplicación*”.

<sup>177</sup> In questi termini si esprimeva il cardinale Ottaviani. cfr. P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y el Estado español*, cit., p. 158.

capace di dirimere le situazioni di conflitto. Già nel 1956, de Echeverría metteva in guardia dai rischi della stipula di *Convenio de amistad* sostenendo che “*esta circunstancia de ser Concordato de amistad y haber sido engendrado en un ambiente de concordia, lleva consigo los inconvenientes propios de la amistad [...] Trabajando en un ambiente de amistad, es lógico que se procuren evitar aquellos puntos que puedan suponer alguna dificultad, oscurecer de alguna manera el clima de concordia que se ha producido*”<sup>178</sup>.

Qualche anno più tardi, Giménez y Martínez de Carvajal nel commentare l'accordo individuava tre elementi negativi<sup>179</sup>. Innanzitutto dal punto di vista sociologico<sup>180</sup>, il Concordato era stato elaborato senza tenere in considerazione la realtà socio-religiosa spagnola<sup>181</sup>. La rigida obbligatorietà del matrimonio canonico e la ne-

<sup>178</sup> L. De Echeverría, *El nombramiento de las dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España*, cit., p. 168-169. Secondo J.M. Díaz Moreno, *Crítica al derecho concordatario desde una nueva comprensión de Iglesia*, in *Sal Terrae*, 63, 1975, p. 32 i Concordati *de amistad* poco o nulla si differenziano rispetto ai ‘normali’ Concordati, stipulati in ragione di specifici bisogni e peculiari circostanze storico-politiche. Tali accordi “*más que sellar una leal y generosa amistad, [...] fueron transacciones más o menos de emergencia, para apuntar una amistad que se deterioraba, mediante concesiones que, más que otra cosa, significan garantías exigidas ante mutua desconfianzas. Y la desconfianza nunca es ni signo, ni constitutivo de verdadera amistad*”.

<sup>179</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 468 ss.; Id., *El Concordato español de 1953*, cit., p. 146 ss. L'A. non mancava di indicare alcuni elementi positivi: la considerazione della religione come un bene da tutelare; l'intervento dello Stato a garanzia dell'effettivo esercizio del diritto di libertà religiosa (cattolica); l'esistenza stessa di una norma bilateralmente convenuta che “*por su propia naturaleza, (si presentava come) un instrumento idóneo para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado*”.

<sup>180</sup> Nello stesso senso anche J.M. Díaz Moreno, *Los diez primeros informes. Contribución a la historia de los Acuerdos vigentes entre la Santa Sede y España (1976 y 1979)*, in J. Martínez-Torrón – S. Meseguer Velasco – R. Palomino Lozano (a cura di), *Religión, Matrimonio y derecho ante el siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls*, Vol. I, Iustel, Madrid, 2013, p. 189.

<sup>181</sup> In termini simili si è espresso I.C. Ibán, *I rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna*, cit., p. 56.

cessità di trovare degli *escamotage* solo pochi anni dopo<sup>182</sup> era una chiara dimostrazione di come “*se legisló más para la España que se deseaba que para la España que era*”<sup>183</sup>.

In secondo luogo, sotto il profilo giuridico, talune norme erano state redatte in maniera vaga e imprecisa. Se è vero che ciò poteva rendere le norme flessibili ed elastiche e in grado di adattarsi meglio alle situazioni che di volta in volta si sarebbero presentate, è altrettanto vero che una siffatta ipotesi poteva reggere fintanto che le parti avessero mantenuto buoni rapporti. In caso contrario, la vaghezza con cui le norme erano state redatte avrebbe impedito di dirimere le situazioni di conflitto. Un esempio in tal senso è dato dal procedimento di nomina dei vescovi. Il processo di elaborazione delle sestine, il diritto del pontefice di modificare la terna e le obiezioni di carattere politico generale opponibili dal governo sono stati definiti in maniera talmente imprecisa da bloccare molto spesso e per lunghi periodi la copertura delle sedi vacanti, soprattutto nel periodo post-conciliare<sup>184</sup>.

Infine, il Concordato presentava alcune criticità anche sotto il profilo dottrinale. Il testo era stato elaborato a partire dalle categorie classiche dello *Ius publicum ecclesiasticum* (la nozione di società perfetta, la mera tolleranza religiosa...), la cui validità iniziava ad

<sup>182</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 154-155; J.M. Díaz Moreno, *Los diez primeros informes. Contribución a la historia de los Acuerdos vigentes entre la Santa Sede y España (1976 y 1979)*, cit., p. 189.

<sup>183</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 472. Per l'A. “*esa forma de proceder [...] no era nueva, ni extraña al temperamento español más idealista que realista, más en línea de los principios que en el de las realidades objetivas. Parecida falta de realismo político se había dado durante la segunda república española: se había legislado con un desconocimiento y desprecio total a la realidad socio-religiosa española. Como reacción también exagerada – aunque psicológicamente explicable – la legislación española posterior a la guerra parecía presuponer que todos los españoles eran profundamente religiosos, católicos y practicantes*”.

<sup>184</sup> Sul punto, diffusamente, L. Gutierrez Martín, *El privilegio de nombramiento de obispos en España*, cit., p. 178 ss.

essere messa in discussione<sup>185</sup> e il cui superamento sarebbe stato definitivamente sancito dal Concilio Vaticano II.

### 3. *La chiesa spagnola e il Concilio Vaticano II*

Le premesse giuridico-teologiche del Concordato spagnolo venivano messe in discussione appena qualche anno più tardi, come conseguenza del cambiamento epocale<sup>186</sup> avvenuto all'interno della Chiesa cattolica e avviato il 25 dicembre 1961 con la convocazione di un nuovo concilio ecumenico per consentire alla Chiesa di partecipare in maniera più efficace alla risoluzione dei problemi che presenta la società moderna.

L'affermazione per cui la convocazione di un nuovo concilio aveva colto di sorpresa quanti ritenevano che la proclamazione

<sup>185</sup> Soltanto il settore più tradizionalista continuava a sostenere tali idee. A. Ottaviani nel suo *Discorso sui doveri dello Stato nei confronti della religione*, in *Miscellanea Comillas*, 19, 1953, p. 13ss. riprendendo i principi "saldi e immobili" che avevano caratterizzato la dottrina della Chiesa a partire da Innocenzo III, affermava la piena validità della definizione di Chiesa come società perfetta. In questi termini era stata costituita dal suo divino fondatore per consentirle di svolgere la sua missione in ogni Stato senza contrasti tra le due società. Con riferimento alla questione dello Stato cattolico e delle "relative conseguenze di fronte ai culti non cattolici", citando la Spagna e l'art. 6 del *Fuero de los españoles*, il cardinale affermava "se c'è verità certa e indiscutibile tra i principi generali del diritto pubblico ecclesiastico, è quella del dovere dei governanti in uno Stato composto nella quasi totalità di cattolici e, conseguentemente e coerentemente, retto da cattolici, di informare la legislazione in senso cattolico". Da ciò derivano tre conseguenze: "1) la professione sociale e non soltanto privata della religione del popolo; 2) la ispirazione cristiana della legislazione; 3) la difesa del patrimonio religioso del popolo contro ogni assalto di chi vorrebbe strappare ad esso il tesoro della sua fede e della pace religiosa". Per un commento al testo si rimanda a P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 162 ss.

<sup>186</sup> C. Fantappiè, *Introduzione storica al diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 249.

dell'infallibilità pontificia avesse reso tali assise meno necessarie e utili alla vita della Chiesa rispetto al passato<sup>187</sup> assume un valore ancora maggiore se riferita alla Spagna dove, si è visto, il sistema legislativo era ispirato alla dottrina tradizionale cattolica. Non sorprende, dunque, che, negli anni Sessanta, la chiesa spagnola, lungi dal manifestare il bisogno di un rinnovamento dottrinale, come era avvenuto in altre parti d'Europa, continuasse a rimanere fedele alla dottrina tradizionale e, in particolare, ai principi dello *ius publicum ecclesiasticum* al punto da desiderare che il nuovo Concilio fosse una mera *continuación* del Vaticano I<sup>188</sup>. D'altro canto si tenga presente che la maggior parte dei vescovi spagnoli che si accingeva a partecipare alle sessioni conciliari aveva un'età media superiore ai sessanta anni (per gli arcivescovi l'età media saliva fino a settanta) ed erano stati quasi tutti nominati prima dell'inizio della guerra civile<sup>189</sup>.

La chiesa spagnola aveva mostrato la sua 'arretratezza' dottrinale già in fase preparatoria<sup>190</sup> come emerge da una lettura dei *vota* dei vescovi indirizzati principalmente alla condanna solenne del comunismo e di tutti quegli errori moderni, come avevano fatto il *Syllabus* di Pio IX e l'enciclica *Humani generis*

<sup>187</sup> G. Feliciani, *Le basi di diritto canonico*, cit., p. 24.

<sup>188</sup> P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 200 ss. Nello stesso senso F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, cit., p. 15; H. Ragner, *Requiem por la cristianidad*, cit., p. 60 ss. Secondo alcuni autori, tale atteggiamento non deve sorprendere dal momento che l'episcopato spagnolo era costituito da "*hombres ejemplares en piedad, robustos en la tradición nacional católica y postridentina, centralista en el gobierno, muy fieles a Roma, pero concientes de su propia autoridad y afectos a una teología típica de la época: la escolásticatomista de metodología deductiva y predominante comentario del magisterio papal*". In questi termini si è espresso M. Alcalá, *Concilio, Postconcilio y Episcopado Español*, in *Razón y fe*, n. 211, 1985, p. 401.

<sup>189</sup> H. Ragner, *Requiem por la cristianidad*, cit., p. 61.

<sup>190</sup> Per una rapida ricognizione si veda A. Giovagnoli, *Lo Stato spagnolo come modello di Stato cattolico*, cit., p. 230 ss.

di Pio XII<sup>191</sup>, e al rafforzamento dell'autorità dei vescovi sui sacerdoti<sup>192</sup>. In particolare, con riferimento ai rapporti Chiesa-Stato, la maggior parte dei vescovi riteneva indesiderabile la separazione, preferendo piuttosto mantenere la tesi dello Stato cattolico<sup>193</sup>.

La presenza spagnola è stata elevata sia in fase preparatoria (quindici vescovi e una ventina di consultori erano membri delle commissioni conciliari<sup>194</sup>), sia nelle varie sessioni del Concilio (all'inizio dell'assise ecumenica, il gruppo degli spagnoli era certamente uno dei più numerosi superato soltanto da italiani, americani, francesi e brasiliani<sup>195</sup>). Sotto il profilo quantitativo, l'attività dell'episcopato spagnolo<sup>196</sup> è certamente copiosa<sup>197</sup>: i vescovi sono intervenuti per ben 237 volte nell'arco delle quattro sessioni<sup>198</sup>. Ma, come è stato opportunamente notato, “*existe una evidente desproporción entre lo que hablaron y lo que*

<sup>191</sup> In questo senso si erano espressi, tra gli altri, Tabera Araoz, vescovo di Albacete, Rodríguez Díez, vescovo di Cuenca, Barbado y Viejo, vescovo di Salamanca, e Morcillo Gonzáles, vescovo di Zaragoza. Per un approfondimento si rimanda a H. Raguer, *Requiem por la cristianidad*, cit., p. 60 ss.

<sup>192</sup> In questi termini si era espresso il vescovo di Tarragona, Arriba y Castro. Per maggiori dettagli si veda H. Raguer, *Requiem por la cristianidad*, cit., p. 67.

<sup>193</sup> H. Raguer, *Requiem por la cristianidad*, cit., p. 62.

<sup>194</sup> F. Álvarez Alonso, *Partecipazione spagnola al Concilio Vaticano II: un approccio alle fonti conciliari*, in *Centro Vaticano II. Ricerche e Documenti*, 03/III/2 Lateran University Press, 2003, p. 153.

<sup>195</sup> F. Álvarez Alonso, *Partecipazione spagnola al Concilio Vaticano II: un approccio alle fonti conciliari*, cit., p. 153.

<sup>196</sup> Avevano preso parte ai lavori conciliari 81 vescovi. Per ragioni connesse all'età o allo stato di salute non avevano partecipato al Concilio il vescovo di Oviedo, Lazurica, di Badajoz, Alcaraz, di Minorca, Marroig, di Gerona, Cartañá, di Huesca, Rodrigo, e il vescovo dimissionario di Vitoria, Múgica. Sul punto si veda V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 407; Id., *Los obispos españoles en el Concilio Vaticano II*, in *Ecclesia*, n. 3810, 2015, p. 17-18.

<sup>197</sup> M. Alcalá, *Concilio, Postconcilio y Episcopado Español*, cit.

<sup>198</sup> J.M. Laboa, *Los obispos españoles en el Concilio*, in *Anuario de Historia de la Iglesia*, n. 14, 2005, p. 49.

*aportaron*<sup>199</sup>. Oltre che a collocarsi nell'ala minoritaria, refrattaria al cambiamento, i vescovi spagnoli nulla hanno apportato in termini dottrinali, limitandosi a suggerire l'uso di determinati vocaboli e a chiedere delucidazioni su alcuni temi. Qualche anno più tardi lo stesso Tarancón avrebbe ricordato “*Acostumbrados como estábamos a considerarnos el máximo exponente de la catolicidad ideal, vimos, de pronto, que en esta asamblea mundial nuestros teólogos y nosotros mismos, obispos, ocupábamos un lugar realmente modesto*”<sup>200</sup>.

### 3.1 La recezione degli insegnamenti conciliari da parte della chiesa spagnola

Al momento di dare concreta attuazione ai documenti conciliari, l'episcopato spagnolo aveva “*un gran interés e insistencia en mostrar la continuidad entre la doctrina tradicional y los postulados conciliares*”<sup>201</sup> e, in ragione di ciò, aveva cercato di trovare una legittimazione al rapporto Chiesa-Stato così come si era andato configurando sotto il regime di Franco<sup>202</sup>. In questo senso andava la dichiarazione collettiva dell'episcopato spagnolo, *Sobre la acción en la etapa posconciliar*, dell'8 dicembre 1965, che, immediatamente dopo aver definito il Concilio *una gracia extraordinaria de Dios*, metteva in guardia dai due rischi che il rinnovamento avrebbe potuto comportare: uno, l'inerzia, *que se aferra al pasado por miedo a*

<sup>199</sup> J.M. Laboa, *Los obispos españoles en el Concilio*, cit., p. 37. Nello stesso senso V.Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 408; Id., V. Cárcel Ortí, *Historia de la Iglesia en la España contemporánea (siglo XIX y XX)*, cit., p. 333.

<sup>200</sup> J.M. Laboa, *Los obispos españoles en el Concilio*, cit., p. 49.

<sup>201</sup> P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 217.

<sup>202</sup> H. Ragner, *Requiem por la cristianidad*, Península, Barcelona, 2006, p. 391. In questo senso anche D.A. Gonzáles Madrid – M. Ortiz Heras, “*Camilo, no te comas a los curas, que la carne de cura se indigesta*”. *La influencia de la Iglesia en la crisis del franquismo*, in AA.VV., *Actas del Congreso. La Transición de la dictadura franquista a la democracia*, Barcelona, CEFID, 2005, disponibile online su <http://www.uclm.es/AB/humanidades/seft/pdf/textos/damian/camilo.pdf>.

*las desviaciones que pueden seguirse de los cambios*, e l'altro, *l'afán de novedades* che, al contrario, *da valor a lo nuevo por la única razón de su novedad* e che in verità era ciò che più preoccupava<sup>203</sup> una gerarchia ancora fortemente legata agli antichi privilegi. In particolare, il documento, ribadiva con forza la compatibilità tra il diritto di libertà religiosa e la confessionalità statale<sup>204</sup>, opzione quest'ultima che passava dall'essere una mera possibilità a una necessità, poiché l'unità cattolica era un *tesoro que hemos de conservar con amor*.

La prima riforma strutturale della chiesa spagnola concerne la sostituzione della *Junta de los Metropolitanos*<sup>205</sup> con la Conferenza episcopale. Va però osservato come il peculiare procedimento di nomina dei vescovi (che aveva consentito di creare una gerarchia in linea con gli ideali del regime) e l'età avanzata di gran parte dell'episcopato aveva finito col privare tale organismo delle sue potenzialità. La conferenza episcopale, infatti, almeno nei primi anni, agiva più come «*heredera*» *de un pasado más que «iniciadora» de una nueva línea conciliar*<sup>206</sup> e

<sup>203</sup> H. Ragner, *Requiem por la cristianidad*, cit., p. 391.

<sup>204</sup> Sul tema cfr. anche la successiva dichiarazione *Sobre libertad religiosa*, del 22 gennaio 1968.

<sup>205</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 165 tale organismo era composto dagli arcivescovi metropolitani e presieduto dal cardinale di Toledo, primate di Spagna. Pur agendo in nome dell'episcopato, i singoli vescovi non ritenevano di essere sufficientemente rappresentati al punto che «*cada obispo actuaba en su diócesis con absoluta libertad sin tener en cuenta la normativa que podían señalar los metropolitanos*». Sulla CEE cfr. anche P. Duran y Laguna, *La conferencia episcopal española*, in *Cuadernos doctorales: derecho canónico, derecho eclesiástico del Estado*, n. 3, 1985, p. 135 ss.; F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, cit., p. 35 ss.

<sup>206</sup> V. Enrique y Tarancón, *La Conferencia episcopal española*, in *Salmanticensis*, vol. XXIII, 1976, p. 546. Nello stesso senso V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, BAC, Madrid, 1996, p. 35. A tal proposito F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, cit., p. 34-35 osservava «*el concilio para la CEE es meta y origen. Hablamos de meta porque la CEE no es un fenómeno aislado sino la heredera de una rica experiencia de colaboración episcopal en España, y de origen porque, con la CEE, comienza un modo más coordinado de actuación y magisterio del episcopado español*».

assumeva una posizione “*defensiva ante los peligros reales o imaginarios que la aplicación demasiado rápida de algunas orientaciones conciliares podía producir*”<sup>207</sup>. Emblematico in tal senso è il documento della Commissione permanente della CEE<sup>208</sup>, *La Iglesia y el orden temporal a la luz del Concilio* (1966), che attraverso una lettura riduzionista dei documenti conciliari<sup>209</sup>, tentava di avallare la politica ecclesiastica spagnola: i vescovi giustificavano il regime appellandosi ai principi di autonomia e indipendenza affermati con forza nella *Gaudium et spes*; con riferimento all’Azione cattolica, anticipandone di fatto la crisi<sup>210</sup>, segnalavano come questa non potesse “*salir del campo de competencia de la Jerarquía*”; escludevano che la gerarchia episcopale potesse emettere un giudizio morale nei confronti dell’ordine politico. Tale possibilità, infatti, era ammissibile solo nel caso in cui lo avessero richiesto i diritti fondamentali della persona e la salvezza delle anime e, per i vescovi, non era questo il caso della Spagna. Infine, il documento conteneva un monito contro possibili future alterazioni del regime, sia verso

<sup>207</sup> V. Enrique y Tarancón, *La Conferencia episcopal española*, cit., p. 547.

<sup>208</sup> In realtà il documento era stato redatto dall’allora segretario della CEE, monsignor Guerra Campos. Sul punto cfr. H. Raguer, *Requiem por la cristiandad*, cit., p. 393; F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, cit., p. 44.

<sup>209</sup> Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 117-118; V. Cárceles Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 182 invero, l’unico adeguamento ai principi conciliari riguardava la rinuncia ai privilegi. Nella seconda assemblea plenaria, infatti, i vescovi avevano manifestato “*su total y favorable disposición a renunciar a cualesquiera derechos o privilegios que Su Santidad juzgara oportuno y en la fecha y circunstancias que el propio Papa determine*”. Qualche mese più tardi la Santa Sede manifestava la sua soddisfazione per la scelta dell’episcopato spagnolo ed esaminava “*las posibles decisiones prácticas en la materia indicada y el modo cómo podrían realizarse*” precisando, come già avevano fatto i vescovi con il documento del 1966, che vi erano cose a cui non era possibile rinunciare, in particolare, “*a lo que entraña un derecho de los ciudadanos, sus hijos, sobre todo, los mas necesitados, y singularmente en el campo de la educación, la beneficencia y las obras sociales*”. Frattanto, il 3 dicembre del 1966, i vescovi rinunciavano al privilegio della *Bula de la cruzada*, e con ciò ad un ingresso annuo di 96 milioni di pesetas.

<sup>210</sup> R.A. Simón Arce, *La Iglesia católica española en la Transición desde el franquismo*, cit.

un *sistema de arbitrariedad opresora* – come se quello spagnolo non lo fosse – sia verso un *sistema fundado en el ateísmo o en el agnosticismo religioso*. Un'avvertenza quest'ultima rivolta ai settori cattolici critici nei confronti della dittatura franchista e aperti al dialogo e alla collaborazione con il marxismo<sup>211</sup>. In effetti, mentre l'episcopato continuava a manifestare una fedeltà pressochè assoluta al governo di Franco, i laici, soprattutto attraverso i movimenti specializzati dell'ACE, tentavano di dare concreta applicazione ai nuovi orientamenti conciliari, rivendicando innanzitutto quella indipendenza e libertà di azione che, sempre nel rispetto della missione affidata alla gerarchia, gli era stata ampiamente riconosciuta dai testi del Vaticano II<sup>212</sup>. Tali movimenti,

<sup>211</sup> In questi termini si è espresso F. Montero García, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 233.

<sup>212</sup> Com'è noto, il Concilio Vaticano II segna il superamento dell'ecclesiologia sino ad allora dominante - e recepita dal codice del 1917 - che considerava la società ecclesiale come composta, per divina istituzione, da soggetti ineguali (E. Regatillo, *Institutiones Iuris Canonici*, vol. I, Sal Terrae, Santander, 1963, p. 177; G. Feliciani, *Le basi del diritto canonico*, cit., p. 113; Id., *Il popolo di Dio*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 7; F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, cit., p. 58): i chierici, veri protagonisti della vita ecclesiale, dotati di una precisa capacità di governo, e i laici chiamati ad obbedire fedelmente alle direttive dei primi (P. Moneta, *Introduzione al diritto canonico*, cit., p. 99-100; C. Cardia, *Il governo della Chiesa*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 16; G. Feliciani, *Il popolo di Dio*, cit., p. 7). Il Vaticano II nell'introdurre la categoria di popolo di Dio e nell'affermare il sacerdozio comune dei fedeli a prescindere dalle funzioni specifiche di ciascuno ha privilegiato l'elemento comunitario su quello gerarchico e autoritario, ha messo in risalto lo *status* di fedele comune a tutti i battezzati e modificato il "soggetto protagonista" della società ecclesiale che passa così dall'essere l'autorità gerarchica al *christifidelis* (J. Fornés, *Criteri di distinzione tra pubblico e privato nell'ordinamento canonico*, in *Fidelium iura: suplemento de derechos y deberes fundamentales del fiel*, n. 1, 1991, disponibile online su [http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/6443/1/I-CRITERI\\_DISTINZIONE.pdf](http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/6443/1/I-CRITERI_DISTINZIONE.pdf), p. 3 ss.; G. Feliciani, *Il popolo di Dio*, cit., p. 8; P. Moneta, *Introduzione al diritto canonico*, cit., p. 94-95). Secondo tale impostazione, tutti, indipendentemente dalla posizione assunta da ciascuno nella Chiesa, sono "titolari di un'unica situazione giuridica soggettiva di base" e godono di un "medesimo statuto personale fondamentale" su cui si innestano alcune differenziazioni che non si sovrappongono, annullandola, alla condizione di fedele, ma la specificano e integrano (P. Moneta, *Introduzione*

*al diritto canonico*, cit., p. 94-99; J. Fornés, *Criteri di distinzione tra pubblico e privato nell'ordinamento canonico*, cit., p. 6-7; M.T. Fernández Conde, *La misión profética de los laicos del Concilio vaticano II a nuestros días*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2011, p. 14). Diversamente dal passato, dunque, la distinzione tra i chierici e i laici è di carattere esclusivamente funzionale poiché le specifiche funzioni che ognuno è chiamato a svolgere secondo la propria vocazione “nulla aggiungono o tolgono alla dignità e alla libertà comune a tutti i membri della Chiesa” (G. Feliciani, *Le basi di diritto canonico*, cit., p. 114; Id., *Il popolo di Dio*, cit., p. 15. Nello stesso senso J. Fornés, *Criteri di distinzione tra pubblico e privato nell'ordinamento canonico*, cit., p. 11 ss.). In questo come negli altri ambiti, il Concilio ha seguito “la linea dell’innovazione nella tradizione, senza rotture né contrapposizioni nette” (G. Dalla Torre, *La città sul monte*, cit., p. 186). In effetti, i documenti conciliari riaffermano il principio della costituzione gerarchica della Chiesa e riconoscono alle autorità ecclesiastiche una specifica funzione ma, al contempo, precisano che alla realizzazione della missione della Chiesa concorrono tanto i chierici quanto i laici (M.T. Fernández Conde, *La misión profética de los laicos del Concilio vaticano II a nuestros días*, cit., p. 31-32). Mentre i primi sono destinati in maniera prioritaria ma non esclusiva al sacro ministero, i secondi “vivono nel secolo” ed è qui che “sono da Dio chiamati a contribuire [...] alla santificazione del mondo” (L. G. n. 31). Tra i diritti che il Concilio riconosce ai laici merita qui di essere segnalata la possibilità di creare associazioni e di aderire a quelle già esistenti (decreto *Apostolicam auctuositatem* n. 19). Diversamente dal codice del 1917 che attribuiva una posizione di preminenza all’attività dell’autorità ecclesiastica rispetto a quella dei fedeli e riconosceva a questi ultimi solo il diritto di aderire ad un’associazione già esistente ma non di costituirne una nuova (L. Navarro, *El derecho de asociación de los fieles y la autoridad eclesiástica*, in *Fidelium iura: suplemento de derechos y deberes fundamentales del fiel*, n. 8, 1998, online su [http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/6491/1/VIII-Derecho\\_asociacion.pdf](http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/6491/1/VIII-Derecho_asociacion.pdf), p. 3-4; S. Ryłko, *Il diritto di associazione nella Chiesa. Fondamenti teologici e canonici*, discorso pronunciato al XLV Congresso dell’Associazione canonistica italiana, 2 settembre 2013, disponibile online su <http://www.laici.va/content/dam/laici/documenti/rylko/italiano/Congresso%20Canonisti%20italiani%2020settembre%202013%20Prolusione%20Card%20Rylko.pdf>, p. 6), il Vaticano II considera le associazioni come un segno del ministero della Chiesa tanto nei confronti dei fedeli perché possono servire a rafforzare “una più intima unità tra la vita pratica dei membri e la loro fede”, quanto nei confronti del mondo verso cui realizzano una missione evangelizzatrice (G. Feliciani, *Il popolo di Dio*, cit., p.

144). Il diritto di associazione riconosciuto non è però assoluto: “esso, infatti, deve avere degli scopi determinati, confacenti ai fini della Chiesa, e deve essere sempre esercitato nel rispetto della missione della gerarchia (*Apostolicam auctuositatem*, n. 19), dei diritti degli altri fedeli e del bene comune dell’intera Chiesa” (L. Navarro, *El derecho de asociación de los fieles y la autoridad eclesiástica*, cit., p. 5-8; S. Ryłko, *Il diritto di associazione nella Chiesa. Fondamenti teologici e canonici*, cit., p. 5). I documenti conciliari affidano alla gerarchia ecclesiastica il compito di promuovere l’apostolato dei laici, ordinarne l’esercizio al bene comune della Chiesa e vigilare affinché la dottrina e le disposizioni fondamentali siano rispettate (A. A. n. 24).

Nei testi conciliari è possibile individuare alcune disposizioni concernenti i diritti e i doveri che i chierici e i laici hanno gli uni nei confronti degli altri. Così, i laici, al pari di tutti gli altri fedeli hanno il diritto di ricevere “i beni spirituali della Chiesa” e il dovere di “far conoscere il loro parere su cose concernenti il bene della Chiesa” e “abbracciare con cristiana obbedienza [...] ciò che i pastori, quali rappresentanti di Cristo, stabiliscono in nome del loro magistero e della loro autorità nella Chiesa” (L. G. n. 37). Viceversa, i chierici sono tenuti a riconoscere e promuovere la dignità e la responsabilità dei laici nella Chiesa (sul punto cfr. P. Lombardía, *Los laicos en el derecho de la Iglesia*, in *Escritos de derecho canónico II*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1973, p. 349 e, in generale sulla missione dei laici cfr. Id., *El derecho público eclesiástico segun el Vaticano II*, in *Escritos de derecho canónico II*, cit., p. 395 ss.); a servirsi del loro prudente consiglio, ad affidare loro degli uffici in servizio della Chiesa e lasciare loro libertà e margine di azione, ad incoraggiarli affinché intraprendano delle opere anche di propria iniziativa, e a rispettare e riconoscere “quella giusta libertà, che a tutti compete nella città terrestre” (sul punto P. Lombardía, *El derecho público eclesiástico segun el Vaticano II*, cit., p. 400-401), ma hanno anche il diritto di “insegnare e interpretare autenticamente i principi dell’ordine morale che devono essere seguiti nelle cose temporali” (A. A. n. 24). Nell’ottica dei padri conciliari, questa nuova impostazione dei rapporti consente una più efficace realizzazione della missione della Chiesa dal momento che i laici vedono fortificarsi il loro senso di responsabilità personale mentre i sacri ministri sono messi in condizione di giudicare con più chiarezza e opportunità sia in cose spirituali che temporali. Siffatta impostazione era contrastata dai vescovi spagnoli. In Spagna, infatti, i laici erano considerati come uno ‘strumento’ nelle mani della gerarchia e dei sacerdoti (G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939: La Segunda República, 1931-1936*, cit., p. 92-93) per arrivare “adonde los mismos sacerdotes no podrían llegar” (in questi termini l’operato dei laici, in particolare dell’Azione cattolica, era stato definito da Pio XI nel messaggio indirizzato

grazie anche alla libertà di riunione e di stampa assicurate dal Concordato, avevano finito per assumere una posizione critica e, in taluni casi, di aperta opposizione nei confronti della dittatura franchista provocando l'immediata reazione del governo<sup>213</sup> e della gerarchia che, aveva prontamente chiarito, riducendoli, i campi di azione dell'ACE. Quest'ultima doveva sempre agire *en unión inmediata* con l'episcopato e *sin salir del campo de la evangelización, la santificación y la formación cristiana de las conciencias*; doveva astenersi dall'emettere giudizi morali sulle questioni temporali e limitarsi a diffondere quelli espressi dalla gerarchia, unica legittimata a insegnare e interpretare autenticamente i principi dell'ordine morale che dovevano essere seguiti nelle questioni negli affari mondani.

La crisi dell'ACE<sup>214</sup> rendeva manifesta l'esistenza di due diversi modi di intendere la Chiesa<sup>215</sup> e altrettanti modi di concepire le relazioni con il potere politico: da un lato i laici, desiderosi di agire nel rispetto dei principi proclamati dal Vaticano II, che attraverso il metodo *Revisión de Vida* diffondevano valori e comportamenti liberali, critici, democratici, e, dunque, direttamente o indirettamen-

all'episcopato argentino, il 4 dicembre 1931). Tale orientamento trova conferma dalla lettura dei suggerimenti inviati a Roma nella fase antepreparatoria del Concilio tesi alla valutazione del ministero episcopale in senso tradizionale e con una scarsa attenzione verso la collegialità. Così si era espresso, ad esempio, il vescovo di Ciudad Real, Hervás y Benet, secondo cui il Vaticano II doveva mirare a rafforzare l'autorità dei vescovi (F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, cit., p. 14).

<sup>213</sup> F. Montero García, *La Acción Católica y el franquismo. Auge y crisis de la Acción Católica especializada*, cit., p. 242.

<sup>214</sup> Sul punto diffusamente F. Montero García, *La Acción Católica y el franquismo. Auge y crisis de la Acción Católica especializada*, cit. e S. Sánchez Terán, *La crisis de la Acción católica*, in AA.VV., *Pablo VI y España, Giornate di Studio (Madrid 20-21 maggio 1994)*, Istituto Paolo VI, Brescia, 1996, p. 82 ss.

<sup>215</sup> In questo senso J.M. Díaz Moreno, *Pablo VI y las relaciones Iglesia-Estado en España. Notas sobre el decenio 1968-1978*, in AA.VV., *Pablo VI y España, Giornate di Studio (Madrid 20-21 maggio 1994)*, cit., p. 50-51 che descrive la chiesa spagnola di quegli anni come "tensionada entre dos actitudes y posturas: un conservadurismo inmovilista que se aferra al pasado y un cierto progresismo utópico que exigía rupturas y cambios radicales y urgentes".

te antifranchisti<sup>216</sup>, dall'altro la maggioranza dell'episcopato, che continuava a sostenere la piena legittimità del *nacionalcatolicismo* e a dare un'attuazione parziale e tendenziosa ai postulati conciliari. Proprio la percezione che la "*Iglesia no se iba a colocar en la vanguardia de la oposición al régimen*"<sup>217</sup> spingerà Paolo VI a seguire con particolare attenzione le vicende della Spagna e ad intervenire direttamente per favorire il cambiamento all'interno della gerarchia episcopale<sup>218</sup>, in primo luogo attraverso la nomina del nuovo nunzio, Luigi Dadaglio<sup>219</sup>.

### 3.2. La recezione degli insegnamenti conciliari da parte del regime franchista: dalla tolleranza all'approvazione della legge sulla libertà religiosa del 1967

Come è stato opportunamente osservato, "*España es uno de los países que – en proporción a su historia y al volumen de su población católica – menos influyeron en el Vaticano II, y a la vez es uno de los países en que el Vaticano II influyó más poderosamente*"<sup>220</sup>.

L'adeguamento della legislazione spagnola alle norme conciliari – logica conseguenza del II principio della *Ley de Principios de Movimiento Nacional* – si realizza principalmente, se non esclusivamente, attraverso il riconoscimento del diritto di libertà religiosa. Fino alla celebrazione del Concilio, come si è già avuto modo di os-

<sup>216</sup> F. Montero García, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 124-125.

<sup>217</sup> D.A. González Madrid – M. Ortiz Heras, "*Camilo, no te comas a los curas, que la carne de cura se indigesta*". *La influencia de la Iglesia en la crisis del franquismo*, cit.

<sup>218</sup> F. Montero García, *La Acción Católica y el franquismo. Auge y crisis de la Acción Católica especializada*, cit., p. 242. Nello stesso senso anche D.A. González Madrid – M. Ortiz Heras, "*Camilo, no te comas a los curas, que la carne de cura se indigesta*". *La influencia de la Iglesia en la crisis del franquismo*, cit.

<sup>219</sup> Per una ricognizione sintetica dell'operato di Dadaglio in Spagna si veda V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 157-164.

<sup>220</sup> E. Vilanova Bosch, *La teología en España en los últimos 50 años*, in *Revista española de Teología*, n. 50, 1990, p. 407.

servare, la politica ecclesiastica franchista, in piena coerenza con i postulati del magistero ecclesiastico tradizionale, poggiava sul binomio confessionalità-tolleranza e, in virtù di ciò, riconosceva una posizione di primazia alla religione ufficiale dello Stato, quella cattolica, limitandosi a tollerare l'esercizio privato degli altri culti.

L'approvazione della Dichiarazione sulla libertà religiosa<sup>221</sup> rendeva però necessaria una riforma di tali principi. Tale documento è da molti considerato come “uno dei più significativi risultati dell'aggiornamento conciliare”<sup>222</sup>. In dottrina, le posizioni oscillano tra chi ritiene che in materia di libertà religiosa sia avvenuta “una vera rivoluzione copernicana ed un completo ribaltamento della dottrina tradizionale, rinnovata *ad imis fundamentis*”<sup>223</sup>, e chi sostiene che il testo “più che un cambiamento di rotta, viene a rappresentare il perfezionamento e il coronamento di un processo di maturazione ideologica, iniziato da molto tempo”<sup>224</sup>. A prescindere dall'orientamento che si preferisca seguire, è doveroso concordare

<sup>221</sup> Sulle difficoltà che hanno caratterizzato l'elaborazione del testo e la scelta della forma della Dichiarazione si vedano S. Scatena, *La fatica della libertà. L'elaborazione della Dichiarazione Dignitatis humanae sulla libertà religiosa del Vaticano II*, Il Mulino, Bologna, 2003; G. del Pozo Abejón, *La Iglesia y la libertad religiosa*, Biblioteca Autores Cristianos, Madrid, 2007; i contributi apparsi nel volume AA. VV., *Paolo VI e il rapporto Chiesa-mondo al Concilio*, Istituto Paolo VI, Brescia, 1991, e in particolare J. Grootaers, *Paul VI et la déclaration conciliaire sur la liberté religieuse «Dignitatis Humanae»*, p. 85 ss. e V. Carobene, *Il ruolo di Paolo VI nell'evoluzione e nella redazione della Dichiarazione «Dignitatis humanae»*, p. 126 ss.

<sup>222</sup> S. Scatena, *La fatica della libertà. L'elaborazione della Dichiarazione Dignitatis humanae sulla libertà religiosa del Vaticano II*, cit., p. 8. P.A. D'Avack, *Trattato di diritto canonico*, cit., p. 265 definisce la Dichiarazione come “la nuova *Magna Charta* ufficiale della Chiesa in tema di libertà religiosa”.

<sup>223</sup> P.A. D'Avack, voce *Libertà religiosa a) diritto canonico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 609.

<sup>224</sup> L. Musselli, *Chiesa cattolica e comunità politica*, cit., p. 70. Nello stesso senso R. Minnerath, *La concezione della Chiesa sulla libertà religiosa*, in AA. VV., *La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*, 1996, p. 43; A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 52.

con quanti ritengono che il testo sia esemplificativo del cambiamento di prospettiva operato dal Vaticano II, riassumibile nel passaggio “dalle ragioni dell’istituzione alle ragioni della persona umana”<sup>225</sup>. Diversamente dall’epoca preconciliare quando l’obiettivo primario della Chiesa era l’ottenimento della libertà necessaria al raggiungimento della sua missione (*libertas Ecclesiae*<sup>226</sup>), con la conseguenza che la protezione dei diritti umani e, tra questi, della libertà religiosa, “appariva come risultante, per riflesso, del grado di libertà che la Chiesa era riuscita a conquistare per sé”<sup>226</sup>, il Concilio sancisce una chiara preferenza verso la protezione della persona umana e dei suoi diritti e, dunque, della libertà religiosa individuale<sup>227</sup>, anche a prescindere della sua appartenenza o meno alla Chiesa cattolica<sup>228</sup>. La *Dignitatis humanae*, in termini non dissimili dai moderni ordinamenti giuridici, definisce la libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo, individuale e collettivo<sup>229</sup>. Così facendo, il Vaticano II ha inteso fornire una definizione *civilistica* di libertà religiosa, distinguendola nettamente dalla nozione morale<sup>230</sup>. Diversamente dagli altri diritti umani, la libertà religiosa, infatti, non riguarda esclusivamente i rapporti tra gli uomini e le autorità civili, ma concerne

<sup>225</sup> G. Dalla Torre, *L’attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it), 2012, p. 8.

<sup>226</sup> Sulla categoria della *libertas Ecclesiae* e sulla sua validità dopo il Vaticano II cfr. G. Dalla Torre, *La città sul monte*, cit., p. 113 ss.; A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1974, p. 43. <sup>226</sup> G. Dalla Torre, *L’attività concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., p. 8. Nello stesso senso R. Astorri, *La progressiva acquisizione del diritto alla libertà di coscienza e di scelta religiosa nella dottrina canonistica cattolica*, in AA.VV., *La libertà religiosa tra tradizione e moderni diritti dell’uomo. Le prospettive delle religioni*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2002, reperibile online su [http://www.fga.it/uploads/media/La\\_liberta\\_religiosa\\_tra\\_tradizione\\_e\\_moderni\\_diritti\\_dell\\_uomo.pdf](http://www.fga.it/uploads/media/La_liberta_religiosa_tra_tradizione_e_moderni_diritti_dell_uomo.pdf), p. 44-45.

<sup>227</sup> R. Astorri, *La progressiva acquisizione del diritto alla libertà di coscienza e di scelta religiosa nella dottrina canonistica cattolica*, cit., p. 49.

<sup>228</sup> G. Dalla Torre, *L’attività concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., p. 8.

<sup>229</sup> G. Dalla Torre, *La città sul monte*, cit., p. 90.

<sup>230</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 29-30.

pure il rapporto del singolo con Dio. Pertanto, per dirla con Spinelli, “con l’espressione libertà religiosa il Concilio non ha inteso riconoscere all’uomo la facoltà di essere egli stesso la suprema legge di sé e quindi del tutto indipendente da Dio (laicismo); non ha certamente inteso che l’uomo sia disancorato da ogni dovere religioso ovvero possa arbitrariamente stabilire se credere o no (indifferentismo); e neppure ha inteso che l’uomo possa legittimamente porre sullo stesso piano verità ed errore ed arrivare quindi alla conclusione che tutte le religioni si equivalgono (relativismo); ovvero ancora che l’uomo abbia il diritto di rimanere nello stato di dubbio e di adagiarsi in esso come in una posizione definitiva”<sup>231</sup>, ma ha semplicemente voluto assicurare una tutela della dimensione esterna della libertà religiosa<sup>232</sup>.

Tale diritto, fondato nella stessa dignità della persona umana, è riconosciuto a tutti gli individui (credenti e non credenti) nella sua duplice dimensione: negativa, intesa come libertà da qualsiasi tipo di coazione esterna, e positiva, ovvero la possibilità di agire secondo la propria coscienza, in pubblico e in privato, in forma individuale o associata. Nello specifico, alle confessioni religiose è riconosciuto il diritto di organizzarsi secondo norme proprie, di esercitare il culto pubblico, nominare liberamente i propri ministri, comunicare con le autorità e con le comunità religiose che “vivono in altre regioni della terra”, costruire luoghi di culto, acquistare e possedere beni e fare propaganda.

Agli Stati, per loro natura incompetenti a fornire giudizi di valore in materia religiosa, il Concilio affida il duplice compito di tutelare e promuovere i diritti inviolabili dell’uomo. In materia di libertà religiosa ciò si traduce anzitutto nell’impossibilità per le autorità pubbliche di predisporre norme o porre in essere attività che impediscano al fedele di seguire i dettami della propria fede, e, in secondo luogo, nel dovere dei pubblici poteri di creare le “condizioni propizie allo sviluppo della vita religiosa, cosicché i cittadini siano realmente in grado di esercitare i loro diritti attinenti la religione e

<sup>231</sup> L. Spinelli, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, cit., p. 41-42.

<sup>232</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 37.

adempiere i rispettivi doveri” (D.H. n. 6)<sup>233</sup>. Nel pensiero di Fuenmayor, in questo secondo caso “*no estamos [...] en el campo de los derechos de la persona humana, sino ante el fenómeno religioso como elemento constitutivo o informador de la vida social*”, pertanto, i pubblici poteri devono “*proteger y fomentar la religión bajo aquella forma concreta [...] que presente cada caso*” avendo come “*criterio supremo el tomar en cuenta la presencia histórico-sociológica de una o varias determinadas religiones, según su efectiva difusión o arraigamiento en la sociedad y su mayor o menor influencia sobre las tradiciones nacionales*”<sup>234</sup>. In questo senso, il Concilio non impedisce che ad un determinato gruppo religioso, in virtù di peculiari circostanze, sia attribuita una speciale posizione nell’ordinamento civile, sempre che sia riconosciuto e rispettato il diritto di tutti, individui e gruppi, alla libertà religiosa (D.H. n. 6)<sup>235</sup>. Il passo in questione è stato interpretato da alcuni come il superamento delle teorie tradizionali incardinate sul principio della necessaria costituzione di uno Stato confessionalmente cattolico, in favore di uno Stato ‘eventualmente’ cattolico<sup>236</sup>. Seguendo tale ragionamento è possibile affer-

<sup>233</sup> La proclamazione del diritto di libertà religiosa nei termini suddetti era stata fortemente osteggiata dall’episcopato spagnolo (V.Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 416). I vescovi iberici avevano persino tentato di ostacolare l’approvazione del testo (sul punto, diffusamente, J.M. Laboa, *Los obispos españoles en el Concilio Vaticano II* (4. sesión), in «*Ciudad de Dios, ciudad de los hombres. Homenaje a Alfonso Alvarez Bolado sj.*», Madrid 1999, pp. 515-535) scrivendo direttamente al pontefice per sottolineare i gravi pericoli che sarebbero potuti derivare dalla sua approvazione (per il testo della lettera si veda V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 952-955).

<sup>234</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 73.

<sup>235</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 41 e 125 ss.

<sup>236</sup> Così A. Calvo Espiga, *Implicaciones jurídico-canónicas de la relación entre la Iglesia y la comunidad política*, cit., p. 70-72 che afferma “*con esta enseñanza el Vaticano II parece haber realizado una opción muy concreta en el asunto de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, al sustituir la tesis de que el Estado debe ser confesionalmente católico, por un puede serlo, siempre que así lo permitan y lo aconsejen las circunstancias históricas y los condicionamientos sociales de cada situación concreta*”. Per l’A. interpretare il n. 6 D. H. nel senso

mare che il Vaticano II non implica il superamento del confessionismo statale quanto piuttosto un suo adeguamento alle mutate circostanze<sup>237</sup>.

Con riferimento ai limiti che le autorità civili possono legittimamente porre al diritto di libertà religiosa sia al fine di contemperare l'esercizio di tale libertà con quello degli altri diritti fondamentali, sia anche per proteggere la società civile dagli abusi che potrebbero verificarsi sotto l'egida della libertà religiosa (D.H., n. 7), la Dichiarazione precisa che "nella società va rispettata la norma secondo la quale agli esseri umani va riconosciuta la libertà più ampia possibile, e la loro libertà non deve essere limitata, se non quando e in quanto è necessario" (D. H. n. 7) e ammette dunque l'introduzione di limitazioni per garantire il rispetto dell'ordine pubblico informato a giustizia<sup>238</sup>.

La proclamazione da parte della Chiesa del diritto di libertà religiosa e la ridefinizione della confessionalità statale produceva una situazione "paradossale: una norma costituzionale indirizzata a favorire una religione in concreto è (ra) proprio quella che costringe(va) ad introdurre un sistema di libertà religiosa"<sup>239</sup>.

Pur non negando l'importanza che la *Dignitatis humanae* ha

di una preferenza della Chiesa verso lo Stato confessionale cattolico significherebbe astrarre il testo dal contesto di riferimento e realizzare dunque una esegesi imprecisa del documento conciliare. P.A. D'Avack, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, cit., p. 363; Id., *Trattato di diritto canonico*, cit., p. 264 il Concilio ha dichiarato l'assoluta incompetenza dello Stato in materia religiosa, ma non ha impedito a questo, qualora sia costituito esclusivamente o in maggior misura da cattolici, di riconoscere la religione cattolica quale religione ufficiale e di attribuirle una posizione di privilegio rispetto alle altre confessioni. L'A. precisa che la dichiarazione di confessionalità dello Stato "non può avere mai il carattere di un atto di fede, in quanto lo Stato come persona morale, è radicalmente capace di un siffatto atto".

<sup>237</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 128-129.

<sup>238</sup> cfr. D.H. n. 3 e 7. Sul punto si veda L. Spinelli, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, cit., p. 54.

<sup>239</sup> I.C. Ibán, *Europa, diritto, religione*, cit., p. 79. Nello stesso senso P. Lombardía, *Bases del Derecho eclesiástico español*, cit., p. 550.

avuto nel passaggio da un sistema di tolleranza a uno di garanzia dei diritti, appare quantomeno necessario cercare di capire se altri fattori possano aver contribuito, in maniera più o meno determinante, all'introduzione del diritto di libertà religiosa nell'ordinamento spagnolo<sup>240</sup>. In effetti, nonostante la Dichiarazione conciliare e la legge spagnola sulla libertà religiosa si collochino dentro lo stesso orizzonte temporale, in Spagna il dibattito sul diritto di libertà religiosa delle minoranze precede di qualche tempo le discussioni in sede conciliare. Per rispondere alle pressioni delle potenze straniere e consentire il reintegro a pieno titolo della Spagna in un contesto internazionale sempre più orientato alla tutela dei diritti fondamentali, infatti, già nel 1959, il ministro degli Esteri Castiella aveva istituito una Commissione sulla libertà religiosa incaricata di elaborare un progetto di statuto sulla libertà di culto degli acattolici<sup>241</sup>.

L'introduzione della libertà religiosa nel sistema spagnolo imponeva inevitabilmente una modifica dell'art. 6 del *Fuero*. La difficoltà e i rischi connessi ad un eventuale processo di revisione – tale norma, costituzionale e concordataria allo stesso tempo, abbisognava per la sua modifica di un referendum, del consenso delle Camere e dell'accordo della Santa Sede – avevano portato alcuni a sostenere che l'adeguamento ai principi conciliari potesse essere realizzato attraverso una interpretazione estensiva dell'inciso “*nadie será molestado por sus creencias religiosas ni por el ejercicio privado de su cul-*

<sup>240</sup> In questo senso R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, CEPC, Madrid, 2009, p. 7.

<sup>241</sup> Sull'iter di elaborazione del progetto si vedano M. Blanco, *La primera ley española de libertad religiosa: génesis de la ley de 1967*, cit.; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit. Sul punto si vedano anche J. Perez-Llantada y Gutierrez, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, cit., p. 263 ss; F. De Meer – A. Viana, *Entrevista con Amedeo Fuenmayor*, in *Ius canonicum*, XXXVII, n. 73, 1997, p. 330 ss.; R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 7 ss.; F. Montero, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 108 ss.

to”<sup>242</sup>. In realtà, il tenore letterale della norma non permetteva un pieno adeguamento al Vaticano II sia perchè era praticamente impossibile accordare la proibizione di cerimonie e manifestazioni pubbliche con il diritto di libertà religiosa, sia per ragioni di carattere dottrinale, giacché tolleranza e libertà religiosa muovono da presupposti dogmatici differenti<sup>243</sup>. La norma, pertanto, era stata parzialmente riformata: mentre il primo comma rimaneva inalterato nella forma, ma assumeva un significato diverso rispetto al passato<sup>244</sup>, in linea con i nuovi principi conciliari, il secondo comma, era interamente modificato, per consentire un riconoscimento (moderato) della libertà religiosa. In particolare la nuova norma stabiliva che “*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*” facendo propria una interpretazione restrittiva degli orientamenti conciliari<sup>245</sup>. Essa, infatti, si limitava a fornire una tutela negativa della libertà religiosa, intesa come immunità dalla coazione e introduceva limiti ulteriori rispetto al n. 6 *D.H.*

Che l’adeguamento ai principi conciliari, laddove compiuto,

<sup>242</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 161-162.

<sup>243</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 162 ss.

<sup>244</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 169; I. Martín Martínez, *La libertad religiosa en la Ley Orgánica del Estado*, in *Revista de Estudios Políticos*, 182, 1972, p. 204. Per C. Corral Salvador, *El ordenamiento jurídico español de libertad religiosa*, in *Revista de Estudios Políticos*, 158, 1968, p. 80 l’espressione *religión «del» Estado* (contrariamente alla *religión «de» Estado*) non implica un “«establecimiento» o [...] la «imposición» de la religión católica por el Estado a los españoles todos”. Più semplicemente “*se trata de la exteriorización jurídica de la fe del pueblo español en su más alto grado: en las leyes fundamentales de la nación. En ellas se afirma que España, como unidad política, es un Estado católico, en el sentido de que la religión católica, siendo la única del pueblo español en su totalidad moral, es oficialmente reconocida y protegida como la religión del Estado español, y es aceptada como inspiradora de su legislación. Consecuencia del reconocimiento especial de la religión católica como la del Estado español es su protección oficial. No es que se la niegue a las demás, y menos hoy postconciliarmente. Es que a la religión católica se le atribuye una garantía más relevante por constituir la de la totalidad moral de los españoles*”.

<sup>245</sup> In questi termini anche F. De Meer – A. Viana, *Entrevista con Amedeo Fuenmayor*, cit., p. 346 ss.

fosse di carattere esclusivamente formale<sup>246</sup> è dimostrato anche della legge n. 44 del 1967<sup>247</sup>, relativa all'esercizio del diritto di libertà religiosa. Innanzitutto, il legislatore spagnolo poneva una maggiore enfasi non già sulla tutela della libertà religiosa, così come aveva stabilito il Concilio, ma sulla confessionalità statale<sup>248</sup> – opzione che i padri conciliari avevano ritenuto realizzabile nel rispetto di determinate condizioni, ma che in nessun caso avrebbe potuto costituire un limite all'esercizio del diritto in questione<sup>249</sup> – dal momento che l'art. 1, c. 3 affermava “*el ejercicio del derecho a la libertad religiosa, concebido según la doctrina católica, ha de ser compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado español proclamada en sus Leyes Fundamentales*”.

Pertanto, l'affermazione secondo cui la legge in commento “*constituye un recto y notable esfuerzo de acomodación a las exigencias de la doctrina sobre la libertad religiosa proclamada por el Concilio Vaticano II*”<sup>250</sup> è soltanto parzialmente accettabile. L'art. 1 si limitava a riconoscere la libertà religiosa quale diritto fondato nella dignità della persona umana e a garantirne la protezione da eventuali costrizioni esterne, senza peraltro accennare al dovere di promozione che, in virtù del Vaticano II, gravava sugli Stati, né alla libertà religiosa collettiva<sup>251</sup>.

Per ciò che concerne il profilo individuale della libertà religiosa,

<sup>246</sup> Così G. Suárez Pertierra, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, cit., p. 63.

<sup>247</sup> Per un approfondimento sul contenuto della legge si veda A. Bernárdez Cantón, *Elementos de derecho eclesiástico español*, cit., p. 790 ss.

<sup>248</sup> J. Perez-Llantada y Gutierrez, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, cit., p. 324. Sul punto cfr. anche C. Corral Salvador, *El ordenamiento jurídico español de libertad religiosa*, cit., p. 98.

<sup>249</sup> In questo senso J. Perez-Llantada y Gutierrez, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, cit., p. 373-374. Per un'opinione contraria cfr. I. Martín Martínez, *La libertad religiosa en la Ley Orgánica del Estado*, cit., p. 209.

<sup>250</sup> I. Martín Martínez, *La libertad religiosa en la Ley Orgánica del Estado*, cit., p. 211.

<sup>251</sup> G. Suárez Pertierra, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, cit., p. 78.

la legge, in perfetta coerenza con la statuizione conciliare per cui “il potere civile deve provvedere che l’eguaglianza giuridica dei cittadini [...] per motivi religiosi non sia mai lesa, apertamente o in forma occulta, e che non si facciano fra essi discriminazioni” (n. 6 D. H.), vietava qualsiasi discriminazione tra i cittadini per motivi religiosi (art. 3), assicurava il diritto di ciascuno, indipendentemente dal credo professato, a svolgere qualsiasi lavoro o attività e ad assumere incarichi pubblici, salvo le eccezioni stabilite dalle *Leyes Fundamentales* o dal Concordato (art. 4, c. 1).

L’immunità dalla coazione proclamata in apertura era ulteriormente specificata dall’art. 5 che esonerava dalla partecipazione agli atti di culto gli appartenenti alle forze armate e i detenuti che al momento dell’ingresso si erano dichiarati acattolici, salvo nei casi in cui si trattava di “*actos de servicio*”, e consentiva ai non cattolici di giurare secondo formule compatibili con i propri convincimenti religiosi.

La legge riconosceva alla famiglia, così come aveva fatto il Concilio, specifici diritti in materia religiosa: ai genitori spettava organizzare la vita religiosa familiare in coerenza con il credo professato, scegliere l’educazione religiosa da impartire ai figli (art. 7, c. 1) e decidere le scuole e gli altri mezzi di educazione (c. 2). Pur riconoscendo il diritto degli studenti a non seguire le lezioni di una religione diversa dalla propria (previa richiesta di esonero da parte dei genitori (c. 3) il quarto comma dell’art. 7, imponeva la conformità di tutti gli insegnamenti alla dottrina della Chiesa cattolica.

Mentre il diritto individuale di libertà religiosa, con tutti i limiti sopra accennati, sembrava essere in qualche modo tutelato, la libertà religiosa collettiva era posta dal legislatore su un piano diverso, inferiore, quasi a volerne suggerire un diverso fondamento: mentre la dimensione individuale della libertà religiosa era intimamente connessa con la natura stessa dell’uomo, quella collettiva era una mera conseguenza della natura sociale dell’essere umano. In conseguenza di ciò, la regolamentazione della libertà religiosa collettiva seguiva “*un criterio excesivamente minucioso y desconfiado*”<sup>252</sup>. In-

<sup>252</sup> I. Martín Martínez, *La libertad religiosa en la Ley Orgánica del Estado*, cit.,

nanzitutto, per ciò che concerne il diritto di riunione e associazione per fini religiosi, si distingueva tra gli atti realizzati all'interno dei luoghi di culto, per cui non era necessaria alcuna autorizzazione governativa, da tutti gli altri casi in cui era "*necesaria la previa autorización del Gobernador civil de la provincia, que la concederá cuando la petición esté justificada por su finalidad religiosa, haya sido formulada por la asociación confesional en el plazo y forma que reglamentariamente se determine y no contradiga las exigencias del orden público*" (art. 11).

In secondo luogo, la legge descriveva minuziosamente i requisiti e il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica alle confessioni diverse dalla cattolica. Tale riconoscimento – che poteva essere realizzato solo nei confronti di quelle confessioni costituite in *asociaciones confesionales* e iscritte in un apposito registro – consentiva "*el ejercicio de las actividades que les son propias*". In ogni caso, l'esercizio dei diritti da parte delle confessioni religiose restava subordinato ai poteri autorizzativi e di controllo delle autorità amministrative. Così, ad esempio, le associazioni riconosciute avrebbero potuto ricevere donazioni e organizzare collette (art. 18) ma erano obbligate a comunicare al Ministero di Giustizia l'ammontare delle donazioni e il loro utilizzo e a presentare annualmente il bilancio preventivo e consuntivo; avrebbero potuto esercitare il culto nei rispettivi templi e nei luoghi appositamente autorizzati (art. 21), ma avrebbero dovuto richiedere, con sufficiente anticipo, un'autorizzazione per manifestazioni al di fuori degli edifici e dei luoghi su menzionati che poteva essere negata in caso di contrasto con il dovuto rispetto alla religione cattolica, alle altre confessioni o con le esigenze di ordine pubblico; avrebbero potuto edificare luoghi di culto (art. 22) ma non prima di aver ottenuto l'autorizzazione da parte del Ministero della Giustizia.

Mentre la Dichiarazione sulla libertà religiosa trovava un parziale accoglimento nella legislazione dello Stato, altri principi avrebbero dovuto attendere molto tempo prima di essere applicati. Bis-

p. 210. Lo stesso A. riteneva che ciò fosse "*motivado, acaso, por un peso de siglos y de acontecimientos del que no es fácil desprenderse en unos instantes*".

gnerà aspettare fino al 1976 per dare applicazione al n. 76 della Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, ove si legge: “La comunità politica e la Chiesa sono *indipendenti e autonome* l’una dall’altra nel proprio campo. Ma tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti in maniera tanto più efficace, quanto più coltiveranno una *sana collaborazione* tra di loro, *secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo*” e al decreto *Christus Dominus* secondo cui, nell’esercizio del loro ministero, i vescovi godono di una piena e perfetta libertà e indipendenza dalle autorità civili. Queste ultime non possono ostacolare direttamente o indirettamente l’esercizio del ministero ecclesiastico, né impedire ai vescovi di comunicare liberamente con la Santa Sede, con le altre autorità ecclesiastiche e con i fedeli (n. 19). Lo stesso documento precisa che il diritto di nominare e di costituire i vescovi è “proprio, peculiare e di per sé esclusivo della competente autorità ecclesiastica”; dispone che in futuro, alle autorità civili non siano più concessi diritti o privilegi di elezione, nomina, presentazione o designazione all’ufficio episcopale; e invita gli Stati che, in virtù di una convenzione o di una consuetudine, godono dei suddetti diritti o privilegi, a rinunciarvi spontaneamente (n. 20), rendendo manifesta la sopravvenuta incompatibilità tra il *nacionalcatolicismo* e i nuovi postulati della dottrina cattolica.

## CAPITOLO II

### L'AVVIO DELLE TRATTATIVE PER LA REVISIONE DEL CONCORDATO DEL 1953

SOMMARIO: 1. L'inconciliabilità del Concordato del 1953 con la nuova dottrina della Chiesa: l'aggiornamento del testo a partire da due studi. – 2. L'avvio ufficiale delle trattative: lo scambio epistolare tra Paolo VI e Franco. – 3. Il ruolo della Conferenza episcopale spagnola nella determinazione dei “punti di maggiore importanza” da sottomettere a revisione. – 4. Le relazioni Chiesa-Stato nella prima fase delle trattative per la revisione del Concordato del 1953. – 4.1 I *borradores* della Commissione istituita presso la nunziatura. – 4.2 Il progetto *ad referendum* Casaroli-Cortina. – 5. La bocciatura del progetto *ad referendum* da parte dei vescovi spagnoli.

#### 1. *L'inconciliabilità del Concordato del 1953 con la nuova dottrina della Chiesa: l'aggiornamento del testo a partire da due studi*

Quando, nel 1953, venne firmato il Concordato, in Spagna la dottrina e l'opinione pubblica prevalente ritennero che si fosse “*alcanzado no sólo el más ejemplar nunca firmado en Roma, sino [...] un Concordato destinado a durar por todos los siglos necesarios*”<sup>1</sup>. Ben presto, però, quell'accordo esemplare iniziò a fare “*agua por todos los rincones*”, e ciò non a causa di “*grietas abiertas con el paso de los años, sino exactamente por los mismos agujeros que entonces se dejaron abiertos*”<sup>2</sup>. In proposito, si è già notato come, sotto il profilo giuridico, l'intero articolato fosse stato redatto in maniera alquanto imprecisa, forse anche a causa dell’“*euforia de la amistad*”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 8.

<sup>2</sup> Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 8.

<sup>3</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 474. In questi termini si era espresso anche J. Maldonado, *Los primeros años del Concordato de 1953*, in *REDC*, 12, 1957, p. 28.

che aveva contraddistinto il momento delle trattative. In effetti, lo spirito di concordia e collaborazione se per un verso aveva agevolato i negoziati<sup>4</sup>, per un altro aveva agito da deterrente alla predisposizione di norme sufficientemente precise su quei temi che avrebbero potuto minare il delicato equilibrio tra le parti. Di fatto, evitando di regolamentare le materie potenzialmente conflittuali, si rimetteva alla buona volontà delle parti o a ulteriori negoziati la soluzione dei problemi che sarebbero potuti sorgere in futuro<sup>5</sup>. Tali peculiarità finivano, dunque, per legare indissolubilmente il testo concordato al mantenimento di buoni rapporti tra i soggetti firmatari, di modo che l'eventuale incrinatura delle relazioni avrebbe portato le parti a cercare ognuna l'interpretazione più favorevole della norma<sup>6</sup>.

Non ci volle molto perché le deficienze giuridiche del testo si manifestassero. In effetti, anche nel momento di massima compenetrazione tra l'ideale politico e quello religioso, l'attuazione di quelle disposizioni che il Concordato aveva rimesso ad ulteriori accordi o che erano state redatte in maniera imprecisa si rivelò praticamente impossibile<sup>7</sup>. Nel primo caso, ad esempio, non fu mai data attuazione all'art. XII con cui la Santa Sede e il governo spagnolo si erano impegnati a regolamentare il regime delle cappellanie e delle fondazioni pie o, ancora, all'art. XIX nella parte in cui prevedeva la creazione di un adeguato patrimonio ecclesiastico che assicurasse una congrua dotazione del culto e del clero (c. 1) e la collaborazio-

<sup>4</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p.473.

<sup>5</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 473-475. Ma, nota I. Martín, *Aciertos y desaciertos del Concordato español de 1953*, in I. Martín, *Sobre la Iglesia y el Estado*, Fundación Española, Madrid, 1989, p. 469 nelle materie particolarmente ostiche "prever la celebración de un nuevo acuerdo [...] es casi lo mismo que no resolver nada".

<sup>6</sup> Già nel 1956 si esprimeva in questo senso J. Guasp, *El concordato y el derecho procesal del Estado*, in AA.VV., *El concordato de 1953*, cit., p. 264-265; così come A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, Desclée, Bilbao, 1995, p. 346.

<sup>7</sup> J.L. Acebal Lujan, *El Concordato de 1953*, cit., p. 359; A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 11. cfr. anche V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 152 e 211.

ne da parte dello Stato alla creazione e al finanziamento di istituzioni assistenziali in favore del clero anziano, infermo o invalido (c. 4). Con riferimento all'istruzione non erano mai state organizzate le prove speciali volte ad accertare la sufficienza pedagogica di coloro ai quali doveva essere affidato l'insegnamento della religione nelle università e nelle scuole medie statali, né predisposti gli esami per accertare la sufficienza scientifica dei candidati all'insegnamento della religione nelle scuole medie, che non fossero in possesso dei gradi accademici maggiori in Scienze Sacre (art. XXVII); le università statali non avevano mai organizzato i corsi di filosofia scolastica, sacra teologia e diritto canonico, d'accordo con la competente autorità ecclesiastica, come pure era previsto dall'art. XXVIII.

Anche l'attuazione di talune disposizioni si rivelò particolarmente complicata. Basti pensare, ad esempio, al privilegio del foro. Il primo problema si pose con riferimento all'individuazione dei titolari di tale prerogativa. In effetti, poiché a norma del codice di diritto canonico è prelado chi ha giurisdizione ordinaria in foro esterno (can. 110), il diritto in questione sarebbe dovuto essere riservato solo ad una categoria di soggetti ben determinata. Parte della dottrina, come già ricordato, aveva invece sostenuto la necessità di interpretare la norma guardando alla reale volontà del legislatore che aveva utilizzato il termine prelado in maniera impropria, volendo invece riferirsi a quanti erano espressamente menzionati dal can. 120, § 2 e, dunque, ad un novero di soggetti più ampio<sup>8</sup>.

Nel 1954, il *Tribunal Supremo*, con circolare del 28 gennaio indirizzata ai presidenti delle *Audiencias Territoriales*, stante la neces-

<sup>8</sup> E.F. Regatillo, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 289. Siffatta interpretazione trova conferma nello scambio di note (4-6 luglio 1957) tra la Nunziatura apostolica e il Ministero degli Esteri con cui si estendeva il diritto in questione ai superiori generali di ordini e congregazioni religiose e ai moderatori supremi delle congregazioni e degli istituti religiosi di diritto pontificio, maschili e femminili, "por actos inherentes al ejercicio de las funciones privativas de su cargo". Sul punto si vedano anche F. Soto Nieto, *Clérigos y religiosos ante los tribunales del Estado*, cit., p. 89-90; L. Gutiérrez Martín, *También los clérigos bajo la jurisdicción del Estado*, cit., p. 186-187; C. De Diego-Lora, *La aplicación del Concordato de 1953 (27-VIII-1953)*, cit., p. 65-66.

sità di coordinare la legislazione statale e canonica, nel rispetto della reciproca indipendenza, forniva alcune precisazioni sulle norme concordatarie e, tra queste, sull'art. XVI<sup>9</sup>. In tale occasione si precisava, ad esempio, che spettava al giudice richiedere all'ordinario del luogo il consenso per poter validamente processare chierici e religiosi. La richiesta – da formularsi per iscritto, includendo sia motivi per cui si riteneva necessario avviare un procedimento sia il termine di cortesia entro cui inviare la risposta<sup>10</sup> – poteva avere tre differenti esiti: a) concessione dell'autorizzazione; b) nessuna risposta da parte dell'autorità ecclesiastica; c) diniego<sup>11</sup>. Al verificarsi delle ipotesi a) e b) (l'assenza di una risposta era da intendersi come silenzio-assenso), il processo penale a carico del chierico o religioso avrebbe seguito l'iter tradizionale. Al contrario, in caso di diniego scritto, anche non motivato, da parte dell'autorità ecclesiastica, il giudice si sarebbe dovuto limitare ad allegare il rifiuto agli atti processuali e a sospendere definitivamente il procedimento senza compiere ulteriori verifiche.

La circolare ribadiva poi l'obbligo di prestare le necessarie cautele per evitare ogni pubblicità del procedimento, specificando innanzitutto secondo quali termini dovesse avvenire la notifica: nel caso in cui il domicilio dell'imputato fosse sconosciuto o quest'ultimo non si trovasse in casa al momento della notifica dell'atto, prima di consegnarlo ai vicini o di pubblicarlo sul *Boletín Oficial del Estado* o *de la Provincia* sarebbe stato preferibile chiede-

<sup>9</sup> M. Gordillo García, *Los conflictos del poder judicial entre la Iglesia y el Estado (una opinión sobre su adecuado infoque)*, Salamanca, 1961, p. 28.

<sup>10</sup> F. Soto Nieto, *Clérigos y religiosos ante los tribunales del Estado*, cit., p. 112. Contrario all'apposizione di un termine è M. Gordillo García, *Los conflictos del poder judicial entre la Iglesia y el Estado (una opinión sobre su adecuado infoque)*, cit., p. 28-29.

<sup>11</sup> M. López Alarcón, *El «privilegium fori» de los eclesiásticos, con especial referencia al vigente Concordato*, in *Anales de la Universidad de Murcia*, Vol. XIX, n. 2, 1961, disponibile online su <http://revistas.um.es/analesumderecho/article/view/104961/99891>, p. 166; F. Soto Nieto, *Clérigos y religiosos ante los tribunales del Estado*, cit., p. 119-120; C. De Diego-Lora, *La aplicación del Concordato de 1953 (27-VIII-1953)*, cit., p. 66.

re informazioni alle autorità ecclesiastiche<sup>12</sup>. In secondo luogo, la disposizione in oggetto definiva in maniera alquanto precisa l'obbligo di mantenimento del segreto istruttorio, come stabilito nella *Ley de Enjuiciamiento criminal*, e disponeva che tutte le sessioni del procedimento si svolgessero a porte chiuse<sup>13</sup>.

Per ciò che concerne la detenzione dei chierici e religiosi, un'ordinanza del 22 aprile 1957 distingueva tra i condannati che erano stati ridotti allo stato laicale e restavano assoggettati al *Reglamento de los Servicios de Prisiones* dagli altri, chiamati a scontare la pena in una casa ecclesiastica o religiosa designata congiuntamente dall'ordinario del luogo e dell'autorità giudiziaria statale<sup>14</sup>. Tale scelta doveva essere comunicata alla *Dirección General de Prisiones* che poteva eccepire alle autorità suddette delle osservazioni in ordine all'adeguatezza del luogo individuato<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> M. López Alarcón, *El «privilegium fori» de los eclesiásticos, con especial referencia al vigente Concordato*, cit., p. 167.

<sup>13</sup> M. López Alarcón, *El «privilegium fori» de los eclesiásticos, con especial referencia al vigente Concordato*, cit., p. 167; F. Soto Nieto, *Clérigos y religiosos ante los tribunales del Estado*, cit., p. 120-121.

<sup>14</sup> L. Gutiérrez Martín, *También los clérigos bajo la jurisdicción del Estado*, cit., p. 224.

<sup>15</sup> F. Soto Nieto, *Clérigos y religiosos ante los tribunales del Estado*, cit., p. 136 ss.; C. De Diego-Lora, *La aplicación del Concordato de 1953 (27-VIII-1953)*, cit., p. 67. La circolare del 1954 non risolse i problemi legati all'interpretazione dell'art. XVI. Nel 1968, il Ministero della Giustizia tornava a discutere del tema in occasione del progetto di circolare del Tribunale Supremo *sobre la autorización de los obispos para procesar a clérigos y religiosos*. Tale progetto forniva alcuni criteri, a dire il vero abbastanza restrittivi, per facilitare una corretta interpretazione dell'art. XVI. In particolare, riconosceva il diritto del giudice ad avviare, sempre e comunque, la fase istruttoria poiché volta semplicemente ad accertare i fatti. La circolare fissava poi il limite temporale entro cui rispondere alla richiesta di autorizzazione a procedere a dieci giorni e stabiliva che un rifiuto poteva essere opposto solo per gravi motivi che *“han de estar en relación directa con los hechos enjuiciados y con la persona sometida a proceso, o basados en razones graves de índole religiosa”* non essendo sufficiente *“alegar de forma genérica que la continuación de la causa penal podría redundar en perjuicio de la persona del clérigo o religioso, o producir escándalo, pues el escándalo únicamente lo produce el delito,*

Altra questione che era venuta immediatamente in rilievo riguardava il sistema di nomina dei vescovi. Ciò per almeno due motivi. Innanzitutto, tale procedimento, che presupponeva il raggiungimento di un accordo tra le parti su una lista di possibili candidati, avrebbe potuto funzionare solo in una situazione di perfetta concordia<sup>16</sup>. In caso contrario, il diritto del capo dello Stato di formulare obiezioni di carattere politico generale si sarebbe potuto trasformare, come in effetti avvenne, in un diritto di veto<sup>17</sup>, con l'ovvia conseguenza di lasciare molte sedi scoperte. La situazione era andata complicandosi nel periodo post-conciliare, a seguito della richiesta, rivolta all'autorità civile, di rinunciare ai privilegi in materia di nomine. L'ambasciatore spagnolo presso la Santa Sede, Antonio Garrigues, si era mostrato contrario a una rinuncia incondizionata al privilegio di presentazione, come pure all'introduzione della prenotificazione. Nello specifico, con riferimento a tale ultimo punto Garrigues sosteneva “*para que la fórmula de la presentación pueda ser sustituida por otra igualmente eficaz no basta [...] la prenotificación, sino que es imprescindible delimitar las facultades de la Nunciatura, con una intervención fundamental de la Conferencia Episcopal española en la selección de los candidatos, de acuerdo con el Concilio y con el Motu Proprio “Ecclesia Sanctae”*”<sup>18</sup>. Opzione questa che sarà

*nunca el subsiguiente proceso, ni en su caso, la sanción que se imponga*”. La circolare precisava inoltre che non era ammissibile la revoca successiva del consenso da parte dell'ordinario. Per un commento si veda M. Blanco, *La libertad religiosa en el derecho español. Gestión de Antonio Garrigues en la revisión del Concordato de 1953 (1967-1970)*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2006, p. 92 ss.

<sup>16</sup> L. Gutiérrez Martín, *El privilegio de nombramiento de obispos en España*, cit., p. 178-179.

<sup>17</sup> L. Gutiérrez Martín, *El privilegio de nombramiento de obispos en España*, cit., p. 180.

<sup>18</sup> Lettera di Garrigues a F.M. Castiella, del 25 gennaio 1967, AGUN, 010/003/161-7. Tale teoria, invero, non era nuova. Già nel 1966, Carlos Corral, in un articolo pubblicato su *Ya* sosteneva “*al renunciar al privilegio de presentación, el estado español podría tal vez pedir la sustitución del Gobierno por la Conferencia Episcopal en dicho privilegio*”. Sul punto Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 111-112. Il motu proprio *Ecclesiae Sanctae*, in attuazione del n. 20 del decreto *Christus Dominus*, introduceva un'importante novità dal momento

più volte sostenuta dal governo nelle fasi iniziali delle trattative per la revisione del Concordato. Come si avrà modo di osservare più avanti, il Governo, consapevole di non poter più eludere le richieste della Santa Sede, tenterà di mantenere una qualche forma di controllo sulle nomine proponendo per un verso la limitazione dei poteri del nunzio e, per un altro, la sostituzione nel procedimento di nomina delle autorità civili con la Conferenza episcopale la cui composizione, ancora sufficientemente pro-Franco, avrebbe potuto offrire adeguate garanzie sui candidati alle sedi episcopali vacanti.

Un secondo problema riguardava i vescovi ausiliari. Che fosse

che consentiva alle conferenze episcopali di partecipare al procedimento di nomina di vescovi. Queste ultime, infatti, a norma del n. 10 del citato documento erano chiamate a formulare ogni anno, sotto segreto, una lista (generica) di candidati idonei all'episcopato da inviare alla Santa Sede, secondo le norme stabilite dalla Sede Apostolica. Queste disposizioni saranno emanate dalla Santa Sede solo nel 1972. Sul punto si veda, tra i tanti, G. Delgado, *Elección y nombramiento de obispos en la Iglesia latina*, in *Ius canonicum*, 1974, p. 283; M. Tkhorovskyy, *Procedura per la nomina dei vescovi. Evoluzione del Codice del 1917 al Codice del 1983*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2004, p. 128-129. Nel procedimento di nomina dei vescovi un ruolo rilevante è stato assegnato anche ai legati pontifici che a norma del n. 6 del motu proprio *Sollicitudo omnium ecclesiarum* hanno l'incarico di istruire il processo canonico informativo sui candidati e di inoltrare i nomi dei soggetti ritenuti idonei ai competenti dicasteri romani, insieme con una accurata relazione, nella quale esprimono, *coram Domino*, il proprio parere e il voto sul candidato ritenuto più adatto. A differenza del n. 10 del motu proprio *Ecclesiae Sanctae*, in questo caso si tratta non di una lista generica, ma specifica, concernente cioè una determinata sede vacante. Il secondo capoverso regola le modalità di raccolta delle informazioni. Nell'esercizio di questa funzione, il legato pontificio può chiedere, con la dovuta riservatezza, il parere di ecclesiastici e laici che ritenga possano fornire utili informazioni; deve procedere tenendo presente la competenza delle Conferenze Episcopali di cui al n. 10 del motu proprio *Ecclesiae Sanctae*; rispettare i legittimi privilegi accordati o acquisiti e ogni procedura speciale riconosciuta dalla Santa Sede (Sul punto si veda R. Metz, *Los legados del papa y el nombramiento de los obispos*, in H. Legrand – J. Manzanares – A. García García (a cura di), *Iglesias locales y catolicidad. Actas del coloquio internacional celebrado en Salamanca, 2-7 de abril de 1991*, Universidad Pontificia de Salamanca, 1992, p. 369 ss.; M. Tkhorovskyy, *Procedura per la nomina dei vescovi. Evoluzione del Codice del 1917 al Codice del 1983*, cit., p. 129-131).

stato per l'abilità diplomatica del nunzio, Gaetano Cicognani<sup>19</sup> o, al contrario, per l'incompetenza del ministro degli esteri spagnolo, Serrano Suñer, il procedimento di nomina degli ausiliari era rimasto ai margini dell'accordo del 1941<sup>20</sup>. La Santa Sede, come già ricordato, nominava liberamente i vescovi ausiliari limitandosi a darne comunicazione al governo il giorno prima della pubblicazione su *L'Osservatore romano*<sup>21</sup>. Sebbene la questione inizierà a manifestarsi con maggiore evidenza dopo la celebrazione dell'assise ecumenica e, in particolare, dopo la nomina, come nunzio in Spagna, di mons. Luigi Dadaglio<sup>22</sup> – uomo di “*enorme trascendencia para cambiar la orientación ideológica del episcopado español, que había pasado de*

<sup>19</sup> Gaetano Cicognani (Brisighella, novembre 1881 – Roma, febbraio 1962) è stato segretario nella nunziatura di Madrid e, dal 16 maggio 1938 fino al 1953, nunzio in Spagna.

<sup>20</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *De la victoria al Concordato*, cit., p. 71.

<sup>21</sup> V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, cit., p. 580; M. Blanco, *La libertad religiosa en el derecho español. Gestión de Antonio Garrigues en la revisión del Concordato de 1953 (1967-1970)*, cit., p. 20.

<sup>22</sup> Luigi Dadaglio (Sezzadio, settembre 1914 – Roma, agosto 1990). È stato ordinato sacerdote, il 22 maggio 1937. Nel 1942, ha conseguito il dottorato *in utroque iure* presso la Pontificia Università Lateranense e nello stesso anno è entrato nella Segreteria di Stato – Sezione per gli Affari Ordinari – allora diretta da mons. Montini. Nel 1946 è diventato segretario della nunziatura apostolica ad Haiti; nel 1950 è stato nominato uditore della delegazione apostolica negli Stati Uniti e tre anni più tardi è stato chiamato a ricoprire lo stesso incarico presso la delegazione apostolica in Canada, per essere trasferito, l'anno successivo, in Australia dove è stato consigliere della delegazione apostolica. Nel 1958 è stato nominato consigliere della nunziatura apostolica in Colombia e nel 1960 è stato scelto come nunzio apostolico per il Venezuela. Qui è riuscito a portare a termine le trattative per la stipula di un nuovo Concordato. L'8 luglio 1967 è stato nominato nunzio apostolico in Spagna, dove è rimasto fino al 4 ottobre 1980. Per le notazioni biografiche si veda l'articolo apparso su *ABC*, il 9 luglio 1967, p. 67. Per un'opinione positiva sul nunzio, diversa da quella del governo che lo considerava un uomo eccessivamente politicizzato (P.M. de Santa Olalla Saludes, *El Concordato que nunca llegó a renovarse*, in *Historia del presente*, 10, 2007, p. 44), si veda la lettera di Garrigues a F.M. Castiella, del 28 giugno 1967, AGUN 010/003/243-3.

*abiertamente conservador a netamente aperturista*<sup>23</sup> – i primi documenti concernenti il problema degli ausiliari risalgono al 1965. Già allora, infatti, il Ministero degli Esteri, come si evince da uno scambio epistolare con Antonio Garrigues<sup>24</sup>, riteneva necessario introdurre la prenotazione nel procedimento di nomina di ausiliari, al fine di consentire al governo di formulare obiezioni di carattere politico generale. Al contrario, Garrigues riteneva che “*en este momento en que se prepara un texto conciliar invitando a renunciar a los privilegios, el pretender que se ampliase el nuestro sería navegar contra corriente*”. A conferma della sua ipotesi, l'ambasciatore, riportava l'opinione di Mons. Samorè per cui il riconoscimento di siffatto diritto alla Spagna avrebbe potuto indurre altri Stati a rivendicarlo. D'altro canto, Samorè si mostrava disponibile al dialogo e forniva talune rassicurazioni ipotizzando, ad esempio, l'estensione alla Spagna della prassi vigente in Germania dove gli ausiliari non divenivano necessariamente vescovi residenziali<sup>25</sup>. Questa opzione sarebbe stata particolarmente utile laddove si pensi che in Spagna si era andata creando – soprattutto dopo il progressivo deterioramento dei rapporti Chiesa-Stato e della conseguente difficoltà posta dal governo nell'elaborazione delle sestine – “*una puerta falsa para nombrar obispos*”<sup>26</sup>: gli ausiliari venivano, infatti, proposti dalla Santa Sede quali candidati per le sedi vacanti e il governo, per il rispetto dovuto alla religione cattolica, evitava di sollevare obiezioni, limitandosi a presentarli<sup>27</sup>. Per l'ambasciatore era quanto mai opportu-

<sup>23</sup> Così P.M. de Santa Olalla Saludes, *Los Gobiernos de Arias Navarro y la Iglesia*, in *Misceláneas Comillas*, Vol. 71, n. 139, 2013, p. 294. Nello stesso senso J.L. Orella, *La Iglesia católica española ante Juan Pablo II*, in *Aportes*, n. 80, 2012, p. 166. V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, cit., p. 582

<sup>24</sup> Sul tema si veda M. Blanco, *La libertad religiosa en el derecho español. Gestión de Antonio Garrigues en la revisión del Concordato de 1953 (1967-1970)*, cit., p. 20 ss.

<sup>25</sup> Lettera di Garrigues a F.M. Castiella, dell'11 febbraio 1965 custodita in AGUN, Fondo Antonio/Garrigues, 010/002/128-3.

<sup>26</sup> J.L. Acebal Lujan, *El Concordato de 1953*, cit., p. 362. Sul punto si veda anche J. Iribarren, *Episcopado y conferencia episcopal*, cit., *passim*.

<sup>27</sup> L. Gutierrez Martín, *El privilegio de nombramiento de obispos en España*,

no “no condicionar la posición del Gobierno español en vista a la próxima declaración conciliar que “invitará” a quienes tienen cualquier privilegio en cuanto al nombramiento de Obispos, a que renuncien espontáneamente a él”<sup>28</sup>; piuttosto che rivendicare il diritto di prenotazione sugli ausiliari che poteva essere interpretato dalla Santa Sede come rinuncia al diritto di presentazione per i titolari, sarebbe stato opportuno sollecitare un ricorso moderato alla nomina degli stessi<sup>29</sup>.

A partire dal 1965, la validità del Concordato iniziava ad essere messa in discussione. Oltre alle già citate lacune giuridiche, il testo, infatti, iniziava a manifestare i segni di quell’anacronismo che lo aveva caratterizzato *ab origine*<sup>30</sup>, almeno sotto un duplice profilo. Da un punto di vista sociologico, l’accordo del ’53 era stato elaborato pensando ad una società ideale, di cittadini profondamente religiosi, cattolici e praticanti<sup>31</sup>, che si discostava dalla realtà sia per-

cit., p. 180 che pure nota come attraverso tale sistema veniva “*de hecho a caer el montaje del sistema preconizado en el Convenio*”; V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, cit., p. 581; F.M. Requena, *Entrevista con Laureano López Rodó. Las relaciones Iglesia-Estado durante mi paso por la cartera de Exteriores*, in *Anuario de Historia de la Iglesia*, 10, 2001, p. 154; J. Andrés-Gallego – A.M. Pazos, *La Iglesia en la España contemporánea/2. 1936-1999*, cit., p. 178 nel 1968 erano ben 24 i vescovi che da ausiliari erano divenuti titolari senza passare per il meccanismo delle sestine.

<sup>28</sup> AGUN, 010/002/128-7.

<sup>29</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 47.

<sup>30</sup> I. Martín, *Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español, de 28 de junio de 1976, para sustituir el Concordato de 1953*, cit., 1017. Nello stesso senso si era già espresso A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 13-14 secondo cui il Concordato doveva “*su envejecimiento tan prematuro a su propia imperfección*”.

<sup>31</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 472. Nello stesso senso anche J.M. Díaz Moreno, *Acuerdos Iglesia-Estado en España: notas marginales*, in *Estudios eclesiásticos*, vol. 54, n. 210, 1979, p. 285; P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 263-264.

ché all'interno del mondo cattolico andava gradualmente affermandosi un processo di secolarizzazione<sup>32</sup> dovuto in misura prevalente allo sviluppo economico, all'industrializzazione e alla diffusione di nuovi costumi<sup>33</sup>, sia per la presenza sul territorio di una minoranza protestante.

Per rispondere ai reali bisogni della società quasi contestualmente alla stipula del Concordato si tentò di mitigare la rigida obbligatorietà del matrimonio canonico<sup>34</sup>. Già nel 1954 una risoluzione della *Dirección General de los Registros* aveva autorizzato il matrimonio civile tra due protestanti battezzati nella Chiesa cattolica, in piena contraddizione con quanto disposto dall'ordinanza ministeriale del 1941 aprendo, di fatto, all'idea

<sup>32</sup> A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 12. Sul punto cfr. anche M. Moreno Seco, *Creencias religiosas y políticas en la dictadura franquista*, cit., p. 23 ss.

<sup>33</sup> In generale, sul tema si veda J. Ramón Montero, *Iglesia, secularización y comportamiento político en España*, in I.C. Ibán (a cura di), *Iglesia católica y regímenes autoritarios y democráticos (experiencia española e italiana)*, cit., p. 205 ss. Alla motivazione religiosa, P. Lombardía, *Iglesia y Estado*, in *Escritos de derecho canónico III*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1974, p. 520 aggiungeva il cambio di orientamento dell'opinione pubblica favorito in maniera prevalente, anche se non esclusiva, dall'entrata in vigore della *Ley de prensa*, del 18 marzo 1966. Sebbene la legge non possa essere considerata un "alarde de amplitud en la tutela de libertad de expresión", essa ha comunque consentito alla stampa di affrontare con maggior chiarezza temi più delicati come, ad esempio, i rapporti tra le autorità ecclesiastiche e statali, e alla società spagnola di interrogarsi su essi. Si ricordi però che la *Ley de prensa* sopprimeva la censura preventiva ma non il sequestro amministrativo delle pubblicazioni e fissava quali limiti alla libertà di espressione e al diritto di diffondere informazioni "el respeto a la verdad y a la moral; el acatamiento a la Ley de Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales; las exigencias de la defensa Nacional, de la seguridad del estado y del mantenimiento del orden público interior y la paz exterior; el debido respeto a las instituciones y a las personas en la crítica de acción política y administrativa; la independencia de los Tribunales, y la salvaguardia de la intimidad y del honor personal y familiar" (art. 2).

<sup>34</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 148; Id., *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 475-476.

che anche il battezzato apostata potesse contrarre matrimonio civile<sup>35</sup> e, l'anno successivo, con sentenza del 6 giugno 1955, la *Audiencia Territorial* di Madrid aveva riconosciuto il diritto dell'apostata di contrarre matrimonio civile “*toda vez que reiteradamente está acreditado el que por desistimiento propio y por propia voluntad se ha dejado de pertenecer a la Iglesia católica*”<sup>36</sup>. Tale situazione era stata definitivamente sistematizzata nel 1956, attraverso un decreto del Ministero della giustizia con cui si modificavano gli artt. 37, 38, 40, 41 e 100 del Regolamento del Registro civile del 1870, allo scopo di realizzare “*la urgente armonización de ciertas disposiciones reglamentarias con el Código sobre la forma civil del matrimonio*”. Quest'ultimo doveva essere “*interpretado dentro del espíritu que anima al Concordato vigente entre la Iglesia Católica y el Estado*”<sup>37</sup> e non più, dunque, secondo l'ordinanza del 1941<sup>38</sup>.

L'art. 37 novellato si limitava ad autorizzare il matrimonio civile solo nel caso in cui entrambi i nubendi “*prueben que no profesan la Religión Católica*” senza richiamare quegli strumenti probatori – la prova documentale di acattolicità e, in alternativa, la dichiarazione giurata – previsti dall'ordinanza del 1941. Un più generico riferimento all'obbligo dei nubendi di allegare le prove alla richiesta di celebrazione del rito civile era invece espresso dall'art. 38<sup>39</sup> che lasciava, dunque, all'autorità giudiziaria ampia discrezionalità nel decidere cosa dovesse intendersi per professione/non professione del-

<sup>35</sup> A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 663-664.

<sup>36</sup> A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 664-665.

<sup>37</sup> cfr. Preambolo del decreto del 1956. Sul punto si veda A. Fuenmayor, *El matrimonio y el Concordato español*, cit., p. 301.

<sup>38</sup> A. Fuenmayor, *El matrimonio y el Concordato español*, cit., p. 301; A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 666; J.T. Martín de Agar, *El matrimonio canónico en el derecho civil español*, cit., p. 76.

<sup>39</sup> Con la circolare della *Dirección General de los Registros y del Notariado*, del 2 aprile 1957, si precisava che era sufficiente a titolo di prova la mera dichiarazione dei nubendi.

la religione cattolica<sup>40</sup>. Ma, la norma che più delle altre segnava una discontinuità rispetto al passato era l'art. 41 per cui “*si se tratase de bautizados en la Iglesia Católica o de aquellos que, convertidos a ella, hayan apostatado posteriormente e intentaran contraer matrimonio civil entre sí o con persona católica, una vez hecha la ratificación el juez informará circunstancialmente de la petición a la autoridad eclesiástica diocesana de su territorio en el plazo de ocho días y mediante notificación en forma. No procederá el juez a la celebración del matrimonio hasta después de transcurrido un mes de haber realizado la notificación expresada*”. In tal modo, infatti, anche il soggetto che aveva ricevuto il battesimo nella Chiesa cattolica non era più obbligato a contrarre matrimonio canonico<sup>41</sup>: trascorso un mese dalla notifica all'autorità ecclesiastica diocesana, nulla impediva la celebrazione del rito civile<sup>42</sup>.

Sotto il profilo dottrinale, invece, la celebrazione dell'assise conciliare aveva di fatto sancito il superamento delle categorie dello *Ius publicum ecclesiasticum* la cui validità al momento della redazione del Concordato continuava ad essere sostenuta soltanto dai settori più tradizionalisti<sup>43</sup>. Per dirla con le parole di Ibán, “indipendentemente da una certa pretesa utilitaristica, questa «cattolicità» del regime era voluta in buona fede; solo che fu messa in pratica in modo tanto arcaico che non appena la stessa Chiesa realizzò una certa «attualizzazione» («aggiornamento»), il sistema smise di fun-

<sup>40</sup> D. Espín Cánovas, *Adaptación de las normas estatales al Concordato en materia matrimonial (Notas al Decreto de 26 de octubre de 1956 modificador del Reglamento del Registro civil)*, in *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XV, n. 1, 1957, disponibile online su <http://revistas.um.es/analesumderecho/article/viewFile/103571/98541>, p. 44.

<sup>41</sup> cfr. D. Espín Cánovas, *Adaptación de las normas estatales al Concordato en materia matrimonial (Notas al Decreto de 26 de octubre de 1956 modificador del Reglamento del Registro civil)*, cit., p. 44; A. de la Hera, *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, cit., p. 666-667.

<sup>42</sup> Sul punto si veda anche la circolare della nunziatura ai vescovi spagnoli, del 25 marzo 1957.

<sup>43</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 472-473; J.L. Acebal Lujan, *El Concordato de 1953*, cit., p. 355. La questione è stata già ampiamente trattata nei paragrafi 3 e 4 del capitolo I ai quali si rimanda.

zionare [...] il ritmo «secolarizzatore» della Chiesa superò quello dello Stato”<sup>44</sup>.

L’urgenza della modifica del Concordato era a tal punto sentita negli ambienti ecclesiali che si iniziò a discutere del modo in cui questa dovesse essere realizzata poco dopo la chiusura del Concilio. Il 13 ottobre 1966, l’allora segretario di Stato, Amleto Giovanni Cicognani, invitava alcuni prelati a riflettere sulla revisione dell’accordo specificando che non si trattava di “annullare o togliere ogni significato” al testo ma semplicemente di “aggiornarlo con quei ritocchi che eliminando quanto di contingente possa contenere, metta in maggiore risalto la necessità di conservare integra la sostanza” e, pur lasciando piena libertà di giudizio, indicava come principali argomenti di riflessione il procedimento di nomina dei vescovi e il riconoscimento della libertà religiosa.

Nelle carte del cardinale Casaroli sono conservati due studi, uno redatto da padre Anastasio Gutierrez, C.M.F., perito nel Concilio; l’altro elaborato da Pedro Abellan, S.J., membro della Commissione preparatoria *de Religiosis* (1960-1961), perito e consultore dei vescovi spagnoli in sede conciliare<sup>45</sup>.

Il documento di Gutierrez muoveva dalla necessità di ‘rimodulare’ la stretta unione tra Chiesa e Stato alla luce dei principi conci-

<sup>44</sup> I.C. Ibán, *I rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna*, cit., p. 56-57. Secondo Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 103 ss. il tema concordatario divenne ben presto oggetto di interesse da parte dell’opinione pubblica, grazie anche alle interviste pubblicate, dal 30 gennaio al 13 marzo 1966, su *El Norte de Castilla*. Gli intervistati – scrittori, politici, uomini di Chiesa – con riferimento al Concordato proponevano diverse soluzioni: mentre alcuni, come mons. Antonio Añoveros, ribadivano soltanto la necessità di “*poner el Concordato al día*”, altri, preferivano indicare le materie in cui la revisione sembrava più urgente (Emilio Romero) o ne auspicavano la completa revisione (José María Gil Robles), e altri ancora, lo scrittore José María Valverde tra questi, ritenevano che fosse lo stesso concetto di Concordato a dover essere ridefinito. Per Alberto Martín Artajo, il problema delle nomine vescovili poteva essere risolto in maniera molto semplice, considerando non più valido l’Accordo del 1941.

<sup>45</sup> Per le note biografiche si veda F. Álvarez Alonso, *Partecipazione spagnola al Concilio Vaticano II: un approccio alle fonti conciliari*, in *Centro Vaticano II. Ricerche e Documenti*, 03/III/2 Lateran University Press, 2003, p. 153-185.

liari<sup>46</sup>. Nel pensiero del canonista ciò avrebbe potuto avere delle conseguenze positive sia per la Chiesa che, liberandosi dalla tutela dello Stato, avrebbe iniziato a governarsi liberamente, sia sotto il profilo politico poiché una maggiore “liberalizzazione e laicizzazione” avrebbe impedito la diffusione tra gli intellettuali e i dirigenti laici di un “anticlericalismo per reazione” che poteva costituire un serio pericolo per la tenuta futura del regime.

Dal momento che la revisione era divenuta improcrastinabile per vicende interne dalla Chiesa e che da parte del governo spagnolo “nessuna manifestazione si è avuta nel senso desiderato dal Concilio”, era possibile ipotizzare che quest’ultimo intendesse lasciare l’iniziativa delle trattative alla Santa Sede per poter ottenere qualche vantaggio da una posizione diplomatica più debole. Per tale motivo, la Chiesa doveva “tener pronte quelle concessioni nuove che, dando soddisfazione al Governo spagnolo, non rechino danno alla Chiesa”.

In generale, secondo Gutierrez era opportuno “alleggerire un poco il peso della Chiesa nel Concordato vigente” senza però procedere ad una revisione totale, che non pareva necessaria né tantomeno opportuna. L’art. 1, ad esempio, nell’affermare che la religione cattolica continua ad essere l’unica religione della nazione spagnola, aveva un valore puramente storico e, come tale, poteva e doveva rimanere. Poiché non si trattava di sottoscrivere un nuovo accordo – ipotesi questa che avrebbe consentito di elaborare una formula nuova, potenzialmente meno ambigua, per sottolineare l’unità religiosa della popolazione – ma semplicemente di aggiornare il testo in vigore, era più opportuno mantenere la norma nella sua interezza. La disposizione in esame oltre a costituire la base giustificativa dell’intero Concordato, era il “fondamento e criterio per lo Stato spagnolo per una autentica e sincera libertà religiosa, a cominciare dalla Chiesa Cattolica” e costituiva la “base realistica di un giusto statuto per le confessioni non cattoliche, la libertà delle quali, pur sinceramente e lealmente riconosciuta, non potrà essere tale che attenti all’ordine pubblico e tanto meno all’unità religiosa esistente di fatto in Spagna”.

<sup>46</sup> ASP, b. 134/5.1.

L'art. 1 doveva dunque essere integrato per garantire una piena rispondenza ai principi conciliari. In sostanza, si trattava di anteporre al testo un nuovo comma di portata generale in cui lo Stato riconosceva la libertà in materia religiosa come un diritto fondato sulla dignità della persona umana e ne proteggeva l'esercizio sempre che questo non fosse contrario all'ordine pubblico, alla moralità, alla pace e alla convivenza pubblica e non fosse lesivo dei diritti delle altre confessioni religiose. Il rispetto dovuto alla religione della maggioranza imponeva però che l'esercizio di tale diritto da parte delle altre confessioni fosse "per necessità di cose o apertamente o virtualmente un po' stretto": non sarebbe stato possibile, ad esempio, l'esercizio pubblico del culto o il proselitismo.

Per ciò che concerne la scelta dei candidati all'episcopato, Gutierrez suggeriva la sostituzione del sistema della santine con la libera nomina da parte della Santa Sede, previa notifica confidenziale al governo<sup>47</sup> per conoscere eventuali obiezioni di carattere politico generale, opzione questa già in uso in diversi Paesi<sup>48</sup>. Una volta acquisita quell'autonomia più volte rivendicata dal Concilio, la Chiesa avrebbe potuto concedere al governo il giuramento di fedeltà dei vescovi<sup>49</sup> come compensazione per la perdita dei residui di patrona-

<sup>47</sup> La prenotificazione doveva essere concessa al Governo anche per la provvista dei benefici non concistoriali, fermo restando il diritto di ricorrere alla Santa Sede nel caso in cui i vescovi non avessero preso in considerazione le eccezioni sollevate dal governo su determinate persone. Gutierrez precisava che in tal caso si concedeva al governo molto di più di quanto dovuto in virtù del Concordato. In effetti, mentre le disposizioni concordatarie consentivano al governo di presentare un candidato scelto da una terna formata liberamente dal vescovo, con la prenotificazione e il diritto di ricorrere alla Santa Sede, di fatto, il governo avrebbe ottenuto un "quasi-veto" su tutte le nomine.

<sup>48</sup> In proposito A. Talamanca, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari*, in *QDPE*, n. 1, 1999, p. 97-110.

<sup>49</sup> V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, cit., p. 576-577: nel 1942, la Santa Sede aveva accolto la richiesta del governo spagnolo di introdurre il giuramento di fedeltà dei vescovi, ipotizzando una formula simile a quella pronunciata dai vescovi italiani. Tale concessione, non riportata nel Concordato del 1953, rimase in vigore fino alla morte di Franco. Fino ad allora, i vescovi prestarono giu-

to e come valida garanzia contro l'attivismo dei vescovi in materia politica. Ovviamente, ciò avrebbe implicato anche una "opportuna sfumatura" del privilegio del foro. L'art. XVI avrebbe dovuto prevedere il diritto del governo di esigere (in qualsiasi caso) che un prelado di cui al can. 120, § 2 venisse realmente giudicato dall'autorità ecclesiastica competente. Pareva pure opportuna la rinuncia, da parte della Santa Sede, al privilegio del foro dei chierici e religiosi nelle cause penali, lasciando alle autorità civili il compito di giudicarli, previa notifica all'ordinario del luogo e al rispettivo superiore ecclesiastico.

Con riferimento alla materia economica, Gutierrez riteneva ormai giunto il momento di procedere alla creazione di un adeguato patrimonio ecclesiastico (art. XIX) che fosse di proprietà della Chiesa e che potesse essere da questa liberamente amministrato. Alla costituzione di tale patrimonio, che doveva avvenire in maniera graduale e progressiva, avrebbero partecipato:

– lo Stato, il cui sostegno sarebbe diminuito man mano che detto patrimonio andava costituendosi;

– i fedeli, convenientemente educati a questo dovere. Secondo quanto stabilito dal decreto *Presbyterium ordinis*, n. 20, infatti, i fedeli "erano tenuti da vero obbligo a procurare che non manchino ai presbiteri i mezzi per condurre una vita onesta e dignitosa". Spettava ai vescovi "ricordare ai fedeli questo loro grave obbligo, e provvedere – ognuno per la propria diocesi, o meglio ancora riunendosi in gruppi interessati a uno stesso territorio – all'istituzione di norme che garantiscano un mantenimento dignitoso per quanti svolgono o avevano svolto una funzione al servizio del popolo di Dio";

ramento alla presenza del capo dello Stato, del ministro di giustizia e di due testimoni secondo la formula: "*Ante Dios y los Santos Evangelios, juro y prometo, como corresponde a un Obispo, fidelidad al Estado Español. Juro y prometo respetar y hacer que mi Clero respete al Jefe del Estado Español y al Gobierno establecido según las leyes españolas. Juro y prometo, además, no tomar parte en ningún acuerdo ni asistir a ninguna reunión que pueda perjudicar al Estado Español y al orden público, y que haré observar a mi clero igual conducta. Preocupándome del bien e interés del Estado Español procuraré evitar todo mal que pueda amenazarle*".

– la Chiesa che, chiamata a seguire l'esempio di Cristo<sup>50</sup>, avrebbe potuto vendere allo Stato i beni considerati innecessari.

Gutierrez considerava doverosa una modifica dell'art. XXXIV nel senso di estendere anche alle altre associazioni cattoliche le stesse prerogative espressamente riconosciute all'ACE.

Anche per Pedro Abellan<sup>51</sup> “*no parece oportuno hablar de un Nuevo Concordato, sino más bien de una adaptación del mismo a la Legislación Conciliar*”. Lo studio del prelado distingueva tra norme che dovevano necessariamente essere modificate per garantire un adeguamento ai nuovi orientamenti conciliari e norme che potevano essere modificate oltre che per motivi dottrinali anche per motivi ‘psicologici’, di soddisfacimento dell'opinione pubblica. Nel primo caso rientravano tutte quelle disposizioni concordatarie che si ponevano in palese contrasto con i principi proclamati dal Vaticano II, in particolare, le disposizioni concernenti la libertà religiosa, il procedimento di nomina dei vescovi e i benefici non concistoriali. Muovendo dalla constatazione che la definizione concordataria del diritto libertà religiosa (art. 1 del Concordato e art. 6 del *Fuero de lo españoles*) era stata ampiamente superata dalla *Dignitatis humanae*, Abellan auspicava una ridefinizione da parte dell'episcopato spagnolo e del governo del contenuto e dei “giusti limiti” di tale diritto. Poiché la maggioranza degli spagnoli professava la religione cattolica, non era comunque necessario eliminare o apportare modifiche rilevanti alle altre norme che a vario titolo toccavano la libertà religiosa (come, ad esempio, gli artt. XXVI e XXVII relativi all'insegnamento della religione e l'art. XXIX sui mezzi di informazione pubblica): in tal caso, infatti, si trattava semplicemente di estendere i diritti riconosciuti alla religione cattolica anche alle altre confessioni.

Alla luce della dottrina conciliare appariva fortemente controverso il mantenimento dell'art. VII. In effetti, il Concilio aveva chiaramente sancito il diritto proprio, peculiare e di per sé esclusivo della competente autorità ecclesiastica di nominare e di costituire i vescovi. Se nessun problema si poneva con gli Stati che al momento

<sup>50</sup> cfr. L.G. n. 8

<sup>51</sup> ASP, b. 134/5.2.

della celebrazione del Sinodo non godevano di diritti in materia di nomine, perché ad essi non sarebbe stato concesso alcun privilegio in futuro, la situazione diventava più complessa con riferimento alle autorità civili che, in virtù di una convenzione o di una consuetudine, godevano delle prerogative su menzionate, come nel caso della Spagna. Ad esse il Concilio rivolgeva una viva preghiera affinché vi rinunciassero spontaneamente. In questo senso si era espresso anche Paolo VI che, nel *Discorso ai componenti delle missioni straordinarie intervenuti alle cerimonie di chiusura delle assise Conciliari*, aveva invitato i governi “*de consentir à lui reconnaître ou à lui rendre sa pleine et entière liberté en ce qui concerne le choix et la nomination de ses Pasteurs*”<sup>52</sup>. Poiché la partecipazione al procedimento di nomina costituiva l'unico vero privilegio concesso alle autorità spagnole, Abellan ipotizzava che “*el Gobierno Español al hacer esta renuncia, debe tener en cuenta las reacciones nacionales, y prefiera encuadrarla en el contexto más amplio de un Convenio con la Santa Sede sobre diversas modificaciones complementarias del Concordato*”.

Con riferimento ai benefici non concistoriali l'autore si limitava a ricordare il contrasto esistente tra l'art. 10 del Concordato e il n. 28 del decreto *Christus Dominus* a norma del quale il vescovo, per poter meglio distribuire i sacri ministeri tra i suoi sacerdoti, deve godere di assoluta libertà nel conferimento degli uffici e dei benefici. In ragione di ciò era necessario sopprimere quelle prerogative statali che in qualsiasi modo limitavano tale libertà.

Accanto a queste riforme necessarie, lo studio proponeva alcune modifiche eventualmente realizzabili. Tra queste, ad esempio, la rinuncia da parte della Chiesa a taluni privilegi. L'autore, sebbene convinto che una rinuncia spontanea a quei diritti che, pur legittimamente acquisiti, erano innecessari per la realizzazione della missione spirituale avrebbe avuto un effetto positivo sull'opinione pubblica e, al contempo, avrebbero favorito l'indipendenza e l'autonomia della Chiesa dal potere politico, si chiedeva se agendo in questo senso non vi fosse il rischio, in futuro, di una nuova limitazione di taluni beni spirituali. In fondo, continuava Abellan, era

<sup>52</sup> Il testo può essere consultato su <https://w2.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1965.index.2.html>

stata proprio questa la ragione che aveva consentito alla Chiesa di ottenere specifici diritti. Un esempio in questo senso era dato dalle sovvenzioni economiche concesse a titolo di indennizzo per le passate confische e come contributo all'opera della Chiesa in favore della nazione spagnola.

Per ciò che concerne le esenzioni tributarie, lo studio di Abellan si differenziava da quello di Gutierrez. Sebbene entrambi convergessero sull'importanza dell'art. XX, Gutierrez si soffermava sulla restrizione di cui al c. 1, lett. f) e, nel considerarla ingiustificata, riteneva doveroso estendere l'esenzione dal pagamento delle imposte anche ai collegi che non svolgevano attività di beneficenza e istruzione; Abellan, invece, mostrandosi molto attento all'opinione pubblica, riteneva che tali esenzioni seppur "*justificadísimas [...] exigen, según la mentalidad social de nuestros días que se justifiquen a los ojos de la opinión pública por las correspondientes prestaciones de tipo espiritual, benéfico y docente de las Instituciones eclesiásticas*". Ciò non implicava necessariamente una modifica della norma (a meno che non fosse stato richiesto dallo Stato) ma semplicemente "*una gran escrupolosidad por parte de los Entes eclesiásticos en el uso de estas exenciones y una evidente dedicación al bien común dentro de su propio ámbito*".

Nessuna difficoltà secondo Abellan ponevano le altre norme, come, ad esempio, quelle relative al privilegio del foro, alla regolamentazione dell'immunità dei luoghi sacri o le norme concernenti l'ACE che, dunque, sarebbero potute rimanere nei medesimi termini fissati dal Concordato.

## 2. L'avvio ufficiale delle trattative: lo scambio epistolare tra Paolo VI e Franco

Il 23 dicembre 1966, Paolo VI, nel tradizionale discorso di fine anno al collegio cardinalizio<sup>53</sup>, nel riferirsi all'accordo appena stipulato con l'Argentina lo definiva come "un avvenimento di grande

<sup>53</sup> Per il testo si rimanda a [https://w2.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1966/documents/hf\\_p-vi\\_spe\\_19661223\\_sacro-collegio.html](https://w2.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1966/documents/hf_p-vi_spe_19661223_sacro-collegio.html).

importanza per la vita della Chiesa, in quella Nazione”. L’Accordo, infatti, garantiva alla Chiesa, anche sul piano giuridico, “il libero esercizio del suo potere spirituale e del culto e riconosce(va) alla Santa Sede quei sacrosanti ed inalienabili diritti che, per volontà divina, erano inerenti al suo mandato apostolico”<sup>54</sup>. Il pontefice notava poi come lo Stato argentino, rinunciando ad intervenire nel procedimento di nomina dei vescovi ed in altri campi ecclesiastici, fosse stato il primo ad accogliere la preghiera che il decreto *De Pastoralis Episcoporum munere in Ecclesia* aveva rivolto, in merito, a tutte autorità civili.

In Spagna, la nuova dottrina della Chiesa e il discorso del pontefice avevano innescato un dibattito mediatico sull’opportunità di rinunciare al privilegio di nomina. Dalle colonne del *Correo Catalán*, Roberto Coll-Vinent affermava “*un país que invoca tantas veces su condición de católico no puede andar a la zaga a la hora de seguir unas directrices clarísimas [...] No hemos de ser católicos a la hora de presumir sino a la hora de obedecer*”, mentre Wifredo Espina suggeriva una “*renuncia pura y simple*” sottolineando come il mantenimento di detto privilegio si ponesse in contrasto con le norme costituzionali che proprio alla dottrina della Chiesa avevano dichiarato di ispirarsi. Altri, invece, sostenevano la necessità di negoziati attraverso cui le parti, reciprocamente, rinunciassero ai privilegi e ai diritti legittimamente acquisiti. Così, *La Prensa*, muovendo dalla con-

<sup>54</sup> L’art. 3 dell’accordo del 1966 precisava anzitutto che il diritto di nominare arcivescovi e vescovi spettava alla Santa Sede. In secondo luogo prevedeva che la Santa Sede, prima di procedere alla nomina di arcivescovi e vescovi residenziali, prelati e coadiutori con diritto di successione comunicasse al governo il nome del candidato, per consentirgli di formulare, entro trenta giorni, obiezioni di carattere politico generale. In caso di obiezioni, l’art. 6 prevedeva che la Santa Sede e le autorità statali individuassero “*formas apropiadas para llegar a un entendimiento*”. cfr. R.R. de la Fuente, *El Acuerdo entre la Santa sede y la República de Argentina*, in *REDC*, vol. 23, n. 64, 1967, p. 11-125; Id., *La situación concordataria de Argentina*, in AA. VV., *La institución concordataria en la actualidad*, cit., p. 367; A. Ingoglia, *La partecipazione dello Stato alla nomina dei vescovi nei Paesi ispano-americani*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 80-81. In generale, per una ricognizione sui meccanismi connessi alla prenotificazione si veda L. de Echeverría, *El Convenio español de 28 de julio de 1976*, cit., p. 114 ss.

vinzione che il Concordato fosse un “*do ut des*” sosteneva che “*a nivel diplomático no parece justo pedir a una de las dos partes – en este caso el Estado – que renuncia a sus privilegios sobre la Iglesia, si ella no está dispuesta a prescindir de los privilegios concretos que este Concordato le concede*”. Nello stesso senso si esprimeva padre Monsegú per cui il testo doveva mantenersi “*incólume y no se remueva ni una de sus piedras sin que ambas partes contratantes se pongan de mutuo acuerdo, deshagan o renuncien siguiendo el trámite amistoso y bilateral con que se montó todo el edificio*”<sup>55</sup>.

Il governo – che pure aveva iniziato ad interrogarsi sul se ed eventualmente come procedere alla rinuncia al privilegio di presentazione<sup>56</sup> – continuava a mantenere, come suggerito dallo stesso Franco<sup>57</sup>, un atteggiamento di “*pasividad total*”<sup>58</sup>.

Agostino Casaroli, in qualità di segretario della Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari, faceva notare a Garrigues, allora ambasciatore di Spagna presso la Santa Sede, le ripercussioni negative che la mancata rinuncia al privilegio di presentazione ave-

<sup>55</sup> Le opinioni qui richiamate possono essere consultate su Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 123 ss.

<sup>56</sup> Già il 7 marzo 1966, Samoré ricordava a Garrigues che “*la Santa Sede tiene un extraordinario interés en que España pueda dar este paso o gestión de renuncia aceptando el sistema de prenotificación*”. cfr. lettera di Garrigues a Castiella, del 9 marzo 1966, AGUN 010/003/037-3. La rinuncia era stata suggerita anche da cardinale Quiroga Palacios, arcivescovo di Santiago de Compostela e presidente della CEE in una lettera indirizzata al Ministro di Giustizia, del 19 luglio 1966, nei seguenti termini: “*podrían darse dos documentos paralelos y sin que en el uno se hiciese mención del otro: la renuncia sin condiciones al derecho de presentación y la renuncia por parte de la Iglesia Española a alguno o algunos de los privilegios de que actualmente disfruta legítimamente*”. cfr. AGUN, 05/417/0012. Sul punto si veda V. Carcel Ortí, *Nombramiento de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, cit., p. 578; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 77.

<sup>57</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 94.

<sup>58</sup> L’espressione è di F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 85.

va prodotto a livello internazionale e, in particolar modo, nei Paesi dell'est Europa i cui governi, al momento di negoziare un accordo con la Santa Sede, avevano richiesto il riconoscimento di tale prerogativa richiamandosi al concordato spagnolo<sup>59</sup>.

Tale situazione aveva indotto Paolo VI a compiere un gesto alquanto inusuale<sup>60</sup>. Il 29 aprile 1968, il papa indirizzava una lettera a Franco, chiedendo di “*dar un ejemplo luminoso de plena uniformidad con la enseñanzas y peticiones de la Iglesia renunciando, antes de una posible revisión del Concordato, a privilegios [...] que ya no corresponden al espíritu ni a las exigencias de los tiempos*” e di lasciare alla Santa Sede “*la libertad de proceder a la elección y al nombramiento de Obispos españoles sin observar los vínculos ahora vigentes*”<sup>61</sup>. In cambio, assicurava che la Santa Sede “*al hacer nombramientos episcopales, no tendrá otras miras que las de prosperidad religiosa y espiritual*” e offriva la notifica previa in materia di nomine, per consentire al governo di sollevare obiezioni di carattere politico generale.

Secondo quanto riportato da de Meer, per Casaroli e Benelli<sup>62</sup> il testo, redatto “*en el espíritu de amistad, colaboración y de amor*”, era

<sup>59</sup> Cfr. lettera di Garrigues a F.M. Castiella, del 19 ottobre 1967, AGUN 010/003/322-4. cfr. F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 110.

<sup>60</sup> J.M. Laboa, *Pablo VI, el régimen político y la sociedad española*, in AA.VV., *Pablo VI y España, Giornate di Studio (Madrid 20-21 maggio 1994)*, cit., p. 24.

<sup>61</sup> ASP

<sup>62</sup> Giovanni Benelli (Poggiolo di Vernio, maggio 1921 – Firenze, ottobre del 1982) è stato consigliere presso la nunziatura di Madrid dal 1962-1965. Durante la sua permanenza in Spagna, Benelli ha stretto solidi legami con i giovani sacerdoti considerati oppositori del regime (tra questi Maximino Romero de Lema e Narciso Arnau Jubany) al punto da essere considerato persona non grata dal governo (R. Sugranyes de Franch, *Dalla guerra di Spagna al Concilio. Memorie di un protagonista del XX secolo*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 1998, p. 149). Benelli ha continuato ad occuparsi della situazione spagnola anche dopo il suo rientro a Roma. Alcuni autori non escludono che possa avere avuto un ruolo determinante nella diffusione del *proyecto ad referendum* (P.M. de Santa Olalla Saludes, *El Concordato que nunca llegó a renovarse*, cit., p. 49-50; Id., *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. cit., p. 211).

finalizzato alla risoluzione di un problema “*no en beneficio de la Santa Sede, sino en beneficio de las dos potestades [...] para el afianzamiento y el perfeccionamiento de unas relaciones*”. E, in ragione di ciò, entrambi auspicavano una rapida risposta da parte del capo dello Stato<sup>63</sup>, che fosse “*plenamente satisfactoria*” e prescindesse dal collegare la rinuncia al diritto di presentazione alla revisione globale dell'accordo, opzione quest'ultima che avrebbe richiesto tempi piuttosto lunghi<sup>64</sup>.

In realtà, le aspettative furono ben presto disattese. Il 12 giugno, Franco con una “*carta habilíssima*”<sup>65</sup>, “*fenomenal*”<sup>66</sup>, “*perfectamente lógica y ajustada a Derecho*”<sup>67</sup> legava indissolubilmente la rinuncia al privilegio di presentazione alla totale revisione del Concordato, dando una chiara dimostrazione di come nella cattolica Spagna “*la política estaba por encima de la fe*”<sup>68</sup>. Poiché il diritto di presentazione era inserito in un più ampio insieme di “prestazioni e controprestazioni”, la sua rinuncia sarebbe stata possibile solo nel caso in cui anche la Chiesa avesse abdicato alle prerogative che il Concordato le assicurava. D'altronde, continuava Franco, la rinuncia ai reciproci privilegi sarebbe stata perfettamente coerente con gli orientamenti conciliari che imponevano anche alla Chiesa di liberarsi da tutti i diritti, anche quelli legittimamente acquisiti, che avrebbero potuto far dubitare della sincerità della sua testimonianza. Non si poteva sostenere che il sistema di presentazione fosse incompatibile con la libertà della Chiesa, dal momento che il governo

<sup>63</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 137.

<sup>64</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 138.

<sup>65</sup> J.M., Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 26. Negli stessi termini si è espresso F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, in *Nuova Antologia*, vol. 521, fascicolo 2082, 1974, p. 189.

<sup>66</sup> Così è stata definita da Ismael Medina. cfr. Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 156.

<sup>67</sup> A. de la Hera, *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1976)*, p. 624.

<sup>68</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *El Concordato que nunca llegó a renovarse*, cit., p. 45.

aveva sempre avuto riguardo per i diritti e i desiderata della Santa Sede e non era nemmeno condivisibile il pensiero del pontefice secondo cui l'opinione pubblica spagnola sarebbe stata favorevole a una rinuncia unilaterale da parte della Spagna. Pertanto, per il Caudillo, soltanto “*una revisión y puesta al día del vigente Concordato perfeccionaría [...] las buenas relaciones felizmente existentes entre la Iglesia y el Estado español*”.

Lo scambio epistolare tra Paolo VI e Franco dava ufficialmente il via al lungo processo di revisione del Concordato.

### 3. Il ruolo della Conferenza episcopale spagnola nella determinazione dei “punti di maggiore importanza” da sottomettere a revisione

Il 18 novembre 1968, nel corso dell'assemblea plenaria della CEE, il nunzio comunicava ai vescovi il desiderio della Santa Sede e del Governo spagnolo di avviare i lavori per la revisione del Concordato e, contemporaneamente, chiedeva di istituire un gruppo di studio con il compito di elaborare – a partire dall'analisi dei risultati del questionario inviato dal segretario generale della CEE a tutti i vescovi – *un anteproyecto de los puntos que juzgase deberían ser sometidos a revisión*<sup>69</sup>.

Posto che non si trattava di sottoscrivere un nuovo accordo, l'*anteproyecto* si limitava a indicare gli articoli da sottomettere a revisione distinguendo tra *puntos de mayor importancia* (artt. I, VII, XI, XVI, XIX, XX, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI, XXXIV) e *puntos de menor importancia* (artt. V, VIII, IX, X, XII, XV, XVII, XXI, XXX, XXXII, Protocollo finale).

Il 31 gennaio del 1969, la *Junta episcopal para colaborar en la reforma del derecho canónico* presentava i risultati e i suggerimenti dei vescovi in materia di revisione concordataria.

Con riferimento all'art. I, alla domanda *¿Se revisa el texto conforme a la Ley de libertad religiosa y al Fuero de los Españoles, reformado en la Ley orgánica del 10 enero 1967?*, su un totale di 51 risposte, ben 47 erano positive. Tra queste, però, 15 sottolineavano

<sup>69</sup> ASP, b. 134/6.1.

come la riforma dovesse realizzarsi *quoad modum*, introducendo cioè in alternativa alla formula “*sigue siendo la única*”, l’affermazione che la religione cattolica *es la del Estado español* (o *de la Nación*), oppure *de la casi totalidad* (e, in alternativa, *de la mayoría* o *de la inmensa mayoría*) *de los españoles*. A chiusura dell’analisi, la *Junta* suggeriva di eliminare l’art. I e introdurre nel Preambolo del Concordato l’inciso *que es la de la mayoría de los españoles*, in maniera non dissimile da quanto stabilito dal Concordato stipulato con il Venezuela.

In materia di nomine, contrariamente a quanto ci si sarebbe potuti attendere, i vescovi si limitavano a rispondere alle domande del questionario: alla prima, relativa alla necessità di rivedere l’art. VII per adeguarlo a quanto disposto dal n. 20 del decreto *Christus Dominus* e dal n. 10 del *Motu proprio Ecclesiae Sanctae*, quasi tutti (48) rispondevano affermativamente; alla seconda, sull’introduzione di un esplicito riferimento alla prenotificazione in favore dello Stato all’interno del testo, solo 34 si erano mostrati favorevoli mentre alcuni, pur ritenendo la prenotificazione ammissibile a livello pratico, pensavano che nessuna menzione ad essa dovesse essere fatta nel Concordato. A partire dai dati raccolti, la *Junta*, prendendo ad esempio, ancora una volta, il Concordato con il Venezuela<sup>70</sup>, suggeriva l’introduzione della prenotificazione nell’art. VII e, in caso di revisione del Concordato, l’abrogazione dell’accordo del 1941.

<sup>70</sup> A. Ingoglia, *La partecipazione dello Stato alla nomina dei vescovi nei Paesi ispano-americani*, cit., p. 77-78 il Concordato con il Venezuela era stato stipulato durante lo svolgimento dell’assise conciliare. Al di là delle affinità che il testo manteneva con i Concordati pre-conciliari, non possono non sottolinearsi alcuni aspetti che rispondono ai mutati bisogni della Chiesa. In questo senso va, ad esempio, la disciplina del procedimento di nomina dei vescovi, almeno per ciò che concerne il superamento del vecchio sistema di patronato. Infatti, l’art. 6 introduceva il sistema di notifica previa del nome del candidato per consentire al governo di manifestare obiezioni di carattere politico generale. La rottura rispetto al vecchio sistema di nomina non è però radicale, dal momento che la norma concedeva al governo un vero e proprio diritto di veto, posto che nel caso di obiezioni la Santa Sede si impegnava ad indicare il nome di un altro soggetto. Sul punto cfr. anche R.R. de la Fuente, *La situación concordataria de Argentina*, cit., p. 367; P.V. Aimone Braida, *L’intervento dello Stato nelle nomine dei vescovi*, Città nuova editrice, p. 108-110.

Per ciò che concerne il privilegio del foro, i vescovi erano stati chiamati ad esprimersi su quanto era stato discusso e votato nell'ultima riunione della plenaria. Allora, infatti, l'assemblea aveva deciso, per alzata di mano, di manifestare alla Santa Sede la propria disponibilità a modificare il c. 1 dell'art. XVI e di rinunciare all'autorizzazione previa della Santa Sede necessaria per deferire i vescovi alle autorità giudiziarie statali. Ciononostante alcuni suggerivano di procedere con prudenza, soprattutto "*en cuanto a la jurisdicción que haya de entender en estas causas, y también en cuanto a la distinción entre los delitos comunes y los relacionados con el ejercicio del ministerio*".

L'*anteproyecto* individuava alcune linee guida da seguire nella riformulazione dell'art. XIX. Bisognava prescindere dal c. 1, poiché la creazione dell'adeguato patrimonio ecclesiastico era una *fórmula arcaica, y poco oportuna* nelle circostanze attuali; la congrua dotazione non doveva essere consegnata dallo Stato *por piezas o por nómina*, onde evitare che i sacerdoti potessero essere assimilati ai funzionari pubblici; nessun riferimento doveva più essere fatto alle alienazioni passate dovendosi, al contrario, basare la legittimità dei contributi statali in favore della Chiesa sulla funzione sociale che essa svolgeva al servizio del bene comune e sull'appartenenza ad essa della quasi totalità degli spagnoli. La norma doveva essere riformulata in maniera tale da prevedere il trasferimento dell'intera somma da parte dello Stato direttamente alle diocesi. Inoltre, il documento non escludeva l'assegnazione alla Chiesa di una percentuale del bilancio generale dello Stato. Tale ipotesi non era del tutto nuova dal momento che, già nel luglio del 1966, il Ministero della Giustizia aveva manifestato la volontà di sostituire il sistema di dotazione economica allora vigente con la compartecipazione della Chiesa al bilancio dello Stato (senza specificare se tale partecipazione dovesse essere realizzata sul gettito dell'imposta sul reddito o sul patrimonio netto), eventualmente pari al 2%, e di tale idea era stato debitamente informato l'episcopato spagnolo che aveva espresso la sua disponibilità a studiare proposta<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Alla riforma dell'art. XIX era strettamente collegata la modifica dell'art. XI

Alla materia scolastica il questionario dedicava tre domande: le prime due volte ad acclarare se all'interno degli artt. XXVI e XXVII, relativi l'uno all'obbligo per tutti gli istituti di ogni ordine e grado, sia statali che non statali, di adeguare l'insegnamento ai principi del Dogma e della Morale della Chiesa Cattolica, e l'altro all'insegnamento della religione cattolica, come materia ordinaria ed obbligatoria, in tutte le scuole, potesse essere espressamente prevista una deroga per gli istituti delle confessioni acattoliche legalmente riconosciute. Sebbene la maggioranza dei vescovi avesse espresso parere favorevole, secondo alcuni la revisione dell'art. XXVI doveva essere realizzata in maniera tale da non privilegiare chi non professava (o dichiarava di non professare) la religione cattolica. La nuova norma doveva semplicemente riaffermare che *los alumnos non estarán obligados a recibir enseñanza de una religión distinta de la que profesan* o, in alternativa, *que la enseñanza de la religión será sustituida por otras*, come ad esempio, la *moral natural*. Alla luce di ciò, la *Junta* proponeva di rimettere la disciplina di dettaglio a futuri accordi tra la CEE e il governo.

Elaborando le risposte ottenute in merito all'art. XXXI, il gruppo di studio suggeriva di riformularlo nei seguenti termini: *El Estado Español se compromete a adoptar en el plazo más breve posible los medios para que los alumnos que frecuentan los centros docentes de la Iglesia, de todo grado, puedan gozar, en un régimen de paridad con los demás centros docentes, la misma ayuda que disfrutaban los escolares de enseñanza oficial, de suerte que también en los centros docentes de la Iglesia llegue a ser gratuita la enseñanza.*

Contrariamente alle altre questioni in cui una maggioranza più o meno ampia di vescovi si era mostrata favorevole all'introduzione delle modifiche di volta in volta proposte, alla domanda *¿Se revisan los artículos referentes a las asociaciones de Acción Católica y, en ge-*

nella parte concernente la dotazione delle parrocchie vacanti. In proposito, dei 42 vescovi che consideravano opportuno modificare il sistema, 22 invitavano a tenere in considerazione i bisogni effettivi delle diocesi. I prelati, dunque, erano disposti a rinunciare a tale dotazione solo nel caso in cui si fosse ipotizzato un *sistema razonable*, mentre in caso contrario ritenevano che *privar a esas diócesis de tales fondos sería ruinoso para las mismas.*

*neral, de Apostolado Seglar?* soltanto 28 avevano risposto affermativamente, mentre 5 avevano formulato osservazioni, 12 avevano preferito non soffermarsi sull'argomento e ben 9 avevano espresso la loro contrarietà. Tale risultato non deve sorprendere, soprattutto se letto in relazione alla crisi dell'ACE e al modo, assolutamente inadeguato, in cui era stata risolta. Mentre alcuni vescovi ritenevano che le associazioni apostoliche non dovessero godere di privilegi a livello statale; per altri l'esercizio dell'apostolato doveva essere garantito alle dipendenze della gerarchia; altri ancora ritenevano necessario chiarire cosa dovesse intendersi per immediata dipendenza e delimitare, a partire dagli statuti, l'ambito di attività delle associazioni, distinguendo chiaramente tra attività "ecclesiali" e attività "civili"; alcuni chiedevano che i diritti riconosciuti all'ACE venissero estesi anche alle altre associazioni di apostolato laico approvate dalla gerarchia; altri ancora consideravano *difícil e inoportuno intentar otras fórmulas* diverse da quelle del Concordato vigente. In considerazione di ciò, la *Junta* riteneva *preferible dejar el artículo como está*, suggerendo solo che *el concepto de Acción Católica ha de entenderse conforme a la determinación del decreto conciliar*.

L'ultima domanda rivolta ai vescovi riguardava l'opportunità di inserire nel Concordato un articolo volto a disciplinare in maniera organica le relazioni tra la CEE e lo Stato. Solo 27 rispondevano in maniera affermativa mentre altri ritenevano che fosse sufficiente riconoscere alla CEE la personalità giuridica e la libertà di riunione e di espressione.

Analizzando invece i punti di minore importanza, possono essere sottolineati due orientamenti. Innanzitutto, emerge un timido tentativo di allentare l'unione con il regime per riacquistare spazi di libertà. Ciò nel duplice senso di rinuncia ai privilegi della Chiesa e riduzione dell'ingerenza statale nelle questioni ecclesiastiche. Nel primo caso, i vescovi si dichiaravano disposti a rinunciare al braccio secolare in materia di riposo domenicale (proponendo finanche l'eliminazione dell'art. V) e nei casi di uso indebito dell'abito ecclesiastico (art. XVII); nel secondo caso, la *Junta* riteneva che nell'assoggettare la modifica delle circoscrizioni ecclesiastiche all'accordo con l'autorità statale si riconoscesse *demasiada intervención al Estado*. Lo stesso può dirsi con riferimento ai benefici non

concistoriali: 47 vescovi si erano espressi in favore di un adeguamento dell'art. X al n. 28 *Christus Dominus* e al n. 18 *Ecclesiae Sanctae*, mentre pochissimi (14) avevano ritenuto opportuno introdurre la prenotificazione in favore dello Stato, suggerendo, al contrario, la soppressione dell'art. 2 dell'accordo del 1946 che prevedeva “*antes de publicar los nombramientos de los Párrocos, los notificarán reservadamente al Gobierno para el caso excepcional en que éste tuviera que oponer alguna dificultad de carácter político general*”.

In secondo luogo, i presuli avevano proposto di affidare alla CEE la regolamentazione di talune materie in precedenza riservate alla Santa Sede, riconoscendo di fatto l'organismo quale valido interlocutore dello Stato. Così, secondo i vescovi, la CEE, insieme allo Stato, doveva occuparsi del regime delle cappellanie e delle fondazioni pie, dell'esenzione dal servizio militare per i chierici e religiosi, dell'uso dell'abito ecclesiastico o religioso da parte dei laici o da parte di quei chierici o religiosi ai quali l'utilizzo era stato interdetto con provvedimento definitivo della competente autorità ecclesiastica, dei beni culturali di interesse religioso e del riconoscimento dei gradi accademici.

#### 4. *Le relazioni Chiesa-Stato nella prima fase delle trattative per la revisione del Concordato del 1953*

La fase iniziale delle trattative si colloca in un clima piuttosto difficile. Se già nel momento di massima unione, i rapporti tra Chiesa e Stato apparivano caratterizzati da alcune criticità, con la celebrazione del Vaticano II iniziava un processo di lento ma inesorabile scollamento tra l'ideale nazionale e quello cattolico. Mentre, infatti, la gerarchia ecclesiastica spagnola continuava ad agire animata da uno spirito preconciliare<sup>72</sup> e a mantenere una posizione di fedeltà al regime, alcuni settori, nell'applicare i nuovi principi dottrinali al caso spagnolo, iniziavano a prendere le distanze e, in alcuni casi, a criticare apertamente il regime franchista. Negli anni '60 tale processo era stato senza dubbio favorito dai laici che, soprat-

<sup>72</sup> M. Moreno Seco, *Creencias religiosas y políticas en la dictadura franquista*, cit., p. 30.

tutto attraverso i movimenti specializzati dell'ACE, promuovevano i valori di libertà e giustizia sociale<sup>73</sup>, e dai giovani sacerdoti che, non avendo vissuto la guerra civile, si sentivano svincolati da qualsiasi comportamento reverenziale nei confronti di Franco. Questi ultimi – grazie alla protezione offerta dall'art. II, c. 2 del Concordato che riconosceva il diritto di emanare e pubblicare qualsiasi disposizione relativa al governo della Chiesa oltre che alla Santa Sede anche agli ordinari e alle altre autorità ecclesiastiche – attraverso le omelie e gli scritti pubblicati nel bollettino parrocchiale denunciavano le criticità del regime e rivendicavano l'autonomia della sfera spirituale da quella temporale. Tra i primi ad utilizzare tali strumenti meritano di essere annoverati i sacerdoti baschi e catalani<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Sul punto diffusamente F. Montero García, *La Acción Católica y el franquismo. Auge y crisis de la Acción Católica especializada*, cit.; Id., *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., in particolare i capitoli I e II; A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, cit., p.242 ss.

<sup>74</sup> Sul clero catalano si veda almeno. J. Clara, *El franquismo, contestado por el clero rural catalán Una hoja parroquial contra José Antonio Primo de Rivera (Aguilana, 1955)*, in *Anales de Historia Contemporánea*, 11, 1995, p. 217-229. L'opposizione al regime da parte del clero basco e catalano ha assunto caratteristiche specifiche dovute in particolar modo a rivendicazioni di tipo nazionalistico. Diversamente dal resto della Spagna, in Catalogna e nel País Vasco, i sacerdoti avevano criticato apertamente il regime sin dal suo insediamento (F. Montero García, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 250; V.Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 537 ss.). Seguendo lo schema delineato da A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, cit., p. 160 ss. è possibile suddividere l'opposizione basca in quattro fasi: la prima, dal 1960 al 1964, è caratterizzata dalla promulgazione di documenti collettivi di denuncia della situazione politico-ecclesiale. Tra questi è possibile annoverare il documento "*Los sacerdotes vascos ante el momento histórico actual*", firmato da 339 sacerdoti – in gran parte giovani – delle diocesi di Vizcaya, Guipúzcoa, Alava e Navarra e consegnato ai rispettivi ordinari il 30 maggio 1960, di aperta critica al regime (A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, cit., p. 60 ss.). Il documento denunciava l'assenza di libertà, in particolare della libertà di espressione e di associazione, l'uso della tortura da parte delle forze armate e l'assoluta arbitrarietà dei procedimenti giudiziari e accusava il regime di disattendere la dottrina della Chiesa cui formalmente dichiarava di ispirarsi. Con riferimento specifico alla questione basca, i firmatari denunciavano "*ante los españoles y ante el*

*mundo entero, la política, que hoy impera en España, de preterición, de olvido, cuando no de encarnizada persecución, de las características étnicas, lingüísticas y sociales que nos dio Dios a los vascos*” per poi rivendicare espressamente “*el derecho a la libertad y a la autodeterminación de todo pueblo, de todo grupo étnico*”. È opportuno ricordare anche la lettera inviata ai padri conciliari da un gruppo di sacerdoti baschi, il 29 settembre 1963, di dura critica della gerarchia ecclesiastica spagnola che “*aparece estrechamente unida al Régimen político, siendo responsable de la conducta del Estado. Esta unión a cambio de algunos privilegios compromete ante los ojos del pueblo la libertad de la jerarquía, obligándola al silencio ante la sistemática violación de la Ley Natural*”. La seconda fase, dal 1964 al 1968, è caratterizzata da azioni individuali di critica al regime e alla gerarchia ecclesiastica. Un esempio in tal senso è dato dalla rivendicazione della libertà di espressione da parte del sacerdote Alberto Gubicagoeascoa Menchaca. Tanto nella prima come nella seconda fase i vescovi, ancora legati a Franco, tentano di impedire o punire le esternazioni individuali o collettive di critica al franchismo. La situazione subisce un profondo cambiamento durante la terza fase, dal 1968 al 1971, durante la quale i vescovi aderiscono alle rivendicazioni socio-politiche dei sacerdoti baschi e iniziano ad opporsi apertamente al regime, attraverso la pubblicazione di pastorali critiche e negando le autorizzazioni per processare i sacerdoti. L’ultima fase, dal 1971 alla morte di Franco, è caratterizzata da una forte critica al franchismo da parte di vescovi e sacerdoti. Sebbene la sua influenza nel processo di generale transizione della Chiesa sia stata considerata da alcuni non rilevante (in questo senso F. Montero García, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 256) pare comunque opportuno richiamare i principali episodi che hanno caratterizzato l’opposizione catalana al franchismo. Al pari del País Vasco, anche in Cataluña l’opposizione al regime inizia molto prima che nel resto della Spagna. Già il 4 settembre del 1955, nella parrocchia di Agullana, il sacerdote Andreu Soler i Solei pubblicava nel bollettino parrocchiale un articolo che, muovendo dalla dottrina della Chiesa, proclamava il rispetto delle minoranze nazionali e delle rispettive lingue (J. Clara, *El franquismo, contestado por el clero rural catalán Una hoja parroquial contra José Antonio Primo de Rivera (Aguilana, 1955)*, cit., p. 219 ss.). Successivamente, l’11 maggio del 1966, un centinaio di sacerdoti scendevano in piazza, a Barcellona, per protestare contro le torture inflitte a Joaquín Boix, studente accusato di comunismo, e contro le violenze perpetrate dalla polizia. Tale manifestazione oltre ad essere stata violentemente repressa dalle autorità statali era stata fortemente condannata anche dalla CEE (F. Martínez Hoyos, *Cristianos contra Franco en Cataluña (1939-1975)*, in *Historia del presente*, n. 10, 2007, p.69-70) segno evidente di una profonda disparità tra la chiesa catalana e la

che oltre a denunciare le ingiustizie e le atrocità del regime, portavano avanti rivendicazioni di tipo nazionalistico<sup>75</sup>. Per tali motivi, ma anche per il sostegno materiale prestato ai nazionalisti<sup>76</sup>, le autorità civili avevano iniziato a multare e arrestare i sacerdoti con l'accusa di aver attentato all'ordine pubblico<sup>77</sup>. Il crescente ricorso alle misure detentive, che pure era stato previsto all'interno del Concordato pensando ai delitti contro la persona o il patrimonio ma non anche ai reati politici<sup>78</sup>, aveva creato non pochi problemi al momento di individuare il luogo adeguato in cui far scontare la pena ai sacerdoti dal momento che le case ecclesiastiche o religiose difficilmente erano disposte ad accoglierli<sup>79</sup>. In conseguenza di ciò, lo Stato e la Chiesa, di comune accordo, avevano applicato, per la prima volta dalla stipula del Concordato, l'art. XVI, c. 5 che preve-

chiesa 'ufficiale' spagnola. Nello stesso anno, si svolgeva la "Capuchinada", riunione di intellettuali, studenti ed esponenti ecclesiastici, nel convento dei frati cappuccini di Sarriá, al fine di creare un sindacato studentesco (F. Martínez Hoyos, *Cristianos contra Franco en Cataluña (1939-1975)*, cit., p. 70; F. Montero García, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 259-260). Sempre nel 1966, in segno di protesta per la nomina di Marcelo González (originario di Valladolid) come arcivescovo coadiutore di Barcellona si era costituito un movimento il cui slogan era 'Volem bisbes catalans' (Vogliamo vescovi catalani). Per un approfondimento sulla chiesa catalana durante il franchismo si rimanda a due contributi redatti da uno dei protagonisti, J.M. Piñol, *El nacionalisme a Catalunya i la resistència, 1926-1966*, Edicions 62, Barcelona, 1993; Id., *La transición democrática de la Iglesia católica española*, Trotta, Madrid, 1999.

<sup>75</sup> A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, cit., p. 219; V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 271-272; S. Payne, *El catolicismo español*, cit., p. 261-262.

<sup>76</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 151 ss.

<sup>77</sup> A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, cit., p. 230.

<sup>78</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *El obispo que estuvo a punto de ser procesado. Antonio Palenzuela y la «cárcel concordataria» de Zamora*, in *Hispania Sacra*, LXI, 123, 2009, p. 356.

<sup>79</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *El obispo que estuvo a punto de ser procesado. Antonio Palenzuela y la «cárcel concordataria» de Zamora*, cit., p. 356.

deva la possibilità per i sacerdoti di scontare la pena nelle carceri, ma in locali distinti da quelli destinati ai detenuti comuni. Il primo a far ingresso nel carcere concordatario di Zamora era stato il sacerdote Alberto Gabicagogeascoa Menchaca, reo di aver rivendicato dal pulpito la libertà di espressione e denunciato il ricorso alla tortura da parte della polizia<sup>80</sup> e per ciò condannato, nel febbraio del 1968, a novantasette giorni di reclusione. Il sacerdote, a causa dei disagi creati nell'abazia di Palencia in cui era stato originariamente confinato su indicazione dall'autorità ecclesiastica, veniva trasferito nella prigione di Zamora<sup>81</sup>. Qualche giorno più tardi, il vescovo di Bilbao aveva autorizzato la carcerazione di altri sei sacerdoti “*por no haber obtenido resultado favorable las gestiones realizada en orden a hallar una casa eclesiástica o religiosa para tal fin*”<sup>82</sup>.

I rapporti tra Chiesa e Stato erano diventati particolarmente difficili nel 1969. A gennaio, Franco per difendere “*la paz y el progreso*

<sup>80</sup> N. Rooney, *A prison for priests in a Catholic State: the “Carcel concordataria” in Zamora during Franco Dictatorship*, in [http://www.tara.tcd.ie/bitstream/2262/23708/1/A%20prison%20for%20priests%20in%20a%20catholic%20state%20the%20carcel%20concordataria%20in%20Zamora%20during%20the%20Franco%20dictator ship.pdf](http://www.tara.tcd.ie/bitstream/2262/23708/1/A%20prison%20for%20priests%20in%20a%20catholic%20state%20the%20carcel%20concordataria%20in%20Zamora%20during%20the%20Franco%20dictator%20ship.pdf), p. 35.

<sup>81</sup> V. Cartel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, in *REDC*, 54, 1997, p. 38- 39; F. Fernández Hoyos, *La cárcel «concordataria» de Zamora: una prisión para curas en la España franquista*, in <http://centresderecerca.uab.cat/cefid/sites/centresderecerca.uab.cat.cefid/files/comunicIII-5.pdf>.

<sup>82</sup> V. Cartel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 39. A tal proposito A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, cit., p. 231 sottolinea “*en el Obispado bilbaino no hay ninguna intercesión para evitar las multas. Es más, Monseñor Gúrpide comienza 1968 con una exhortación pastoral justificando las sanciones impuestas por el gobernador para castigar delitos civiles, aunque estos sean cometidos en el ejercicio del podere spiritual de la Iglesia. Era la mejor muestra de la colaboración prestada por el Obispo al poder civil*”. Col passare del tempo, si diffuse la prassi di arrestare i sacerdoti della diocesi di Bilbao senza che l'autorità giudiziaria avesse previamente ottenuto il consenso dell'ordinario del luogo, e mai quest'ultimo protestò per il mancato rispetto delle norme concordatarie. cfr. V. Cartel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 40.

de España y del ejercicio de los derechos de los españoles” da “acciones minoritarias, pero sistemáticamente dirigidas a turbar la paz de España y su orden público” aveva dichiarato “el estado de excepción”<sup>83</sup>, con la conseguente sospensione di alcuni diritti fondamentali. In particolare, veniva sospesa la vigenza degli artt. 12, 14, 15, 16 e 18 del *Fuero de los Españoles*, concernenti rispettivamente la libertà di espressione, la libertà e la segretezza della corrispondenza, il diritto di scegliere liberamente la propria residenza, l’inviolabilità del domicilio, il diritto di riunione e associazione e il diritto alla libertà personale<sup>84</sup>. La Commissione permanente dell’episcopato era pron-

<sup>83</sup> P. Ysàs, *El régimen franquista frente a la oposición*, in *Cuadernos de la España Contemporánea*, n.3, 2007, online su [http://www.uspceu.com/instituto\\_democracia/pdf/publicaciones/documentos-trabajo/perel.pdf](http://www.uspceu.com/instituto_democracia/pdf/publicaciones/documentos-trabajo/perel.pdf), p. 14-15, “el estado de excepción” era regolamentato dalla *Ley de Orden Público*, del 30 luglio 1959 (artt. 25-34), per cui “cuando, alterado el orden público, resultaran insuficientes las facultades ordinarias para restaurarlo, podrá el Gobierno, mediante Decreto-ley, declarar el estado de excepción en todo o parte del territorio nacional, asumiendo los poderes extraordinarios”. “El estado de excepción”, valido tre mesi, salvo “si la normalidad no hubiera podido lograrse”, implicava la sospensione di alcuni articoli del *Fuero de los Españoles* e l’assunzione da parte delle autorità governative di poteri di controllo più penetranti. A questo strumento il governo era ricorso più volte prima del 1969. Già nel maggio del 1962, durante gli scioperi nelle Asturie, il governo aveva dichiarato lo stato di eccezione nelle Asturie, Vizcaya e Guipúzcoa, sospendendo gli artt. 12, 13, 14, 15, 16 e 18 del *Fuero de los Españoles* e, qualche settimana più tardi, aveva esteso la sospensione dell’art. 14 in tutto il Paese, dopo che gli spagnoli presenti al Congresso del Movimento Europeo avevano espresso la necessità di un’evoluzione in senso democratico del regime franchista. Nell’aprile del 1967 e nell’agosto del 1968, Franco aveva dichiarato lo stato di eccezione prima nella sola provincia di Vizcaya, a seguito di alcuni scioperi, e poi nella provincia di Guipúzcoa, a causa dell’uso crescente della violenza da parte dell’ETA, culminata con l’assassinio del comandante della *Brigada de Investigación Social* della polizia di San Sebastián.

<sup>84</sup> “El estado de excepción” rese quanto mai difficili i rapporti tra autorità civili e religiose. Queste ultime, sempre più spesso, non concedevano le autorizzazioni necessarie a processare i prelati e, non di rado, acconsentivano alla realizzazione di riunioni politiche in chiese, conventi o seminari, mentre la polizia aveva iniziato ad irrompere all’interno dei luoghi sacri senza aver previamente ottenuto il consenso dell’autorità ecclesiastica competente, di cui all’art. XXII, c. 3 del Con-

tamente intervenuta con una nota a sostegno di quanti consideravano “*como un bien básico, indispensable para el disfrute de las libertades legítimas, la conservación de la paz y el orden público*”, specificando di non voler “*invadir el terreno de la autoridad civil, adoptando posturas o emitiendo juicios que, por referirse a la elección de medios contingentes en el orden temporal, dependen del ejercicio de la prudencia política*” quanto piuttosto “*pronunciar la palabra de luz e impulso espiritual*”. Accanto ad un generico invito, rivolto a tutti i cittadini, a “*perfeccionar la concordia y la pacífica convivencia*”, il documento si rivolgeva ai cattolici ricordando loro di non “*llevar sus diferencias o discrepancias ni las presiones reivindicativas a los lugares destinados a la oración, al culto divino y a la formación religiosa*”. Pur presentandosi come neutrale il documento era stato interpretato da molti come un ennesimo avallo della politica franchista<sup>85</sup>. In effetti, la nota giustificava la sospensione dei diritti attraverso una lettura parziale e tendenziosa dei documenti conciliari. Si riprendeva, ad esempio, il n. 75 della costituzione pastorale *Gaudium et spes* per ricordare che in determinate circostanze il Concilio Vaticano II ammetteva la temporanea sospensione dei diritti in vista del bene comune, senza però riprendere il passaggio successivo che definiva inumana l’assunzione da parte dell’autorità politica di forme dittatoriali che ledevano i diritti della persona o dei gruppi sociali, e dimenticando pure di richiamare il diritto che compete alla Chiesa di fornire il proprio giudizio morale anche su cose che riguardano l’ordine politico, qualora ciò sia richiesto dai diritti fon-

cordato, giustificando tale comportamento con la vigenza dello stato d’eccezione. Casaroli faceva però notare a Garrigues che “*en la práctica, el estado de excepción, sobre cuyo establecimiento el Gobierno no admite más juicio que el suyo propio, deja unilateralmente sin efecto ciertas previsiones del Concordato*”. Si rimanda a M. Blanco, *La libertad religiosa en el derecho español. Gestión de Antonio Garrigues en la revisión del Concordato de 1953 (1967-1970)*, cit., p. 130 ss.; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 183-184.

<sup>85</sup> Per una critica alla nota si veda il documento *Fe cristiana y política. 40 profesores y 294 alumnos de la facultad de Teología de Barcelona interpelan a los obispos*, [http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/msj/docs/1969/n179\\_255.pdf](http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/msj/docs/1969/n179_255.pdf).

damentali della persona e dalla salvezza delle anime, attraverso mezzi conformi al Vangelo (G.S. n. 76).

Il documento non otteneva però l'avallo della Santa Sede, dimostrando ancora una volta che la linea seguita da Roma andava nel senso di una lenta ma progressiva presa di distanza dal regime. Vane, infatti, erano state le richieste dell'ambasciatore Garrigues di pubblicare il testo della citata nota su *L'Osservatore romano* o sull'*Avvenire*, a sostegno della gerarchia spagnola e come deterrente alle critiche nei confronti della Commissione permanente. I direttori delle testate avevano chiaramente lasciato intendere che “*la línea de demarcación entre la Iglesia y la política no consiste, como mucho creen todavía, en una frontera entre lo espiritual y lo temporal, sino en una frontera entre la política conservadora y la progresista*”, quest'ultima intesa come “*progresismo formal de la democracia*”<sup>86</sup>. Tale orientamento, di fatto, incarnava perfettamente l'attitudine di Paolo VI nei confronti della Spagna di Franco<sup>87</sup>.

Anche a livello intra-ecclesiale la progressiva presa di distanza dal regime era sempre più evidente. La minoranza aperturista andava rapidamente affermandosi favorita in ciò dall'attivismo dei giovani sacerdoti, apertamente schieratisi contro il regime, dalle dimissioni dei vescovi pro-Franco che avevano compiuto il settantacinquesimo anno di età e dalle nomine, sempre più frequenti, di vescovi ausiliari. In particolare, tali nomine costituivano anche un efficace rimedio al problema delle sedi vacanti<sup>88</sup> – sempre più numerose a causa dell'impossibilità (o della mancata volontà) di elaborare le sestine – e un modo per creare una gerarchia quanto più in linea con i nuovi

<sup>86</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 172.

<sup>87</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 172.

<sup>88</sup> Per ovviare a tale problema, la Santa Sede oltre a procedere alla nomina di vescovi ausiliari, era solita concedere i poteri dei vescovi residenziali ai vicari capitolari e, in alternativa, nominare amministratori apostolici a cui venivano concessi ampi poteri. Sul punto si rimanda a V. Carcel Ortí, *Ejercicio del privilegio de presentación de obispos por el general Franco*, cit, p. 296.

orientamenti dottrinali. L'esistenza di una frattura sempre più profonda tra fronte innovatore e conservatore era dimostrata dal fatto che, nel marzo del 1969, erano state necessarie tre votazioni per eleggere il nuovo presidente della CEE<sup>89</sup>: Casimiro Morcillo, uomo del regime, otteneva la presidenza con una maggioranza di soli 5 voti sull'altro candidato, Enrique Tarancón<sup>90</sup>, e soltanto grazie ai voti dei vescovi dimissionari<sup>91</sup>.

Anche il pontefice ritornava sulla situazione spagnola. Il 23 giugno 1969, Paolo VI includeva la Spagna tra le nazioni che costituivano un "motivo di apprensione per l'umana famiglia". Oltre che all'intera nazione, il papa rivolgeva un "pensiero di paterno affetto, non privo di qualche apprensione" ai vescovi, ai sacerdoti, al mondo operaio, ai giovani e alle autorità civili e, con riferimento a talune condotte, che non potevano "trovare sufficiente giustificazione nell'impeto di una giovanile esuberanza", suggeriva un atteggiamento di "indulgente comprensione". Il pontefice accennava pure al tema delle diocesi vacanti auspicando una pronta risoluzione del problema e dedicava ai sacerdoti "una paterna benedicente parola di incoraggiamento, di conforto e di augurio", richiamandoli ai loro primordiali doveri e, tra questi, alla stretta collaborazione con i vescovi<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> S. Payne, *El catolicismo español*, cit., p. 265.

<sup>90</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 235 e 30 ss. Assieme al nunzio, Tarancón è la figura chiave scelta dalla Santa Sede per portare a compimento il processo di trasformazione della Chiesa spagnola e la contestuale presa di distanza dal regime. Nel 1969, non a caso, era stato nominato dalla Santa Sede prima arcivescovo di Toledo e primate di Spagna e poco dopo cardinale. Immediatamente dopo la morte di Morcillo (che per la sua vicinanza al regime e per il modo in cui aveva risolto la crisi dell'ACE non era mai stato nominato cardinale), Tarancón era stato scelto come amministratore apostolico di Madrid.

<sup>91</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 181.

<sup>92</sup> Per un commento cfr. S. Carrasco, *Pablo VI y el proceso de cambio de la Iglesia española*, in *El Ciervo*, n. 344, 1979, p. 26-29; V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 253; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 198-199.

#### 4.1 I borradores della Commissione istituita presso la nunziatura

In questo clima di crescente tensione, la Commissione istituita presso la nunziatura<sup>93</sup>, a partire dagli *informes* ricevuti alla fine del 1968 da dieci tra docenti universitari, ecclesiastici e appartenenti alle associazioni e movimenti cattolici<sup>94</sup> elaborava diversi *borradores*<sup>95</sup> da utilizzare come base per le trattative.

La lettura congiunta degli *informes* consente di individuare le quattro alternative che con più o meno forza erano state prospettate sul futuro del Concordato del '53: a) modifica immediata dei punti di maggiore importanza e revisione del Concordato in un momento successivo; b) revisione globale del testo attraverso una serie di accordi parziali da inglobare poi in un nuovo Concordato, opzione questa che si era già realizzata con la stipula del testo del 1953; c) far precedere la riforma del Concordato da un accordo sulla reciproca rinuncia ai privilegi<sup>96</sup>; d) abolizione del Concordato<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> La Commissione era formata da mons. Jubany, vescovo di Girona, presidente della Commissione episcopale per gli affari economici e giuridici e membro della Pontificia commissione per la revisione del codice di diritto canonico; mons. Montero, vescovo ausiliare di Siviglia, mons. Yanes, ausiliare di Oviedo, J.M. Díaz Moreno, gesuita e professore di diritto canonico; J.M. de Carvajal, ordinario di diritto pubblico ecclesiastico e consultore permanente della Pontificia commissione per la revisione del codice di diritto canonico; Antonio García Pablos, avvocato del foro di Madrid, già vicepresidente della giunta nazionale dell'ACE e capo della delegazione spagnola all'ultimo Congresso mondiale dell'apostolato dei laici; José María Sánchez de Muniáin y Gil, professore, presidente del consiglio di amministrazione della Editorial Católica e membro della Consulta dello Stato Città del Vaticano. cfr. *Rapporto n. 986/70 di Luigi Dadaglio a Giovanni Villot*, ASP, b. 134/7.2.

<sup>94</sup> J.M., Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 30; Id., *Los diez primeros informes. Contribución a la historia de los Acuerdos vigentes entre la Santa Sede y España (1976 y 1979)*, cit., p. 192. Fatta eccezione per gli *informes* di Díaz Moreno e Martínez de Carvajal, restano ad oggi sconosciuti i nomi degli altri autori.

<sup>95</sup> J.M., Díaz Moreno, *Historia del texto*, in C. Corral – L. de Echeverría (a cura di), *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, 1980, p. 82.

<sup>96</sup> In questo senso, tra gli altri, J.M. Díaz Moreno, documento n. 10.

In ogni caso, il nuovo accordo doveva essere “*más funcional que ideológico*”, libero da formule dottrinali o troppo complicate, elaborato pensando a “*la España de mañana*”, con termini non dissimili da quelli utilizzati negli accordi conclusi con altri Paesi, e doveva lasciare “*muchas puertas abiertas*” per la regolamentazione di ulteriori materie e/o di problemi che sarebbero potuti sorgere in futuro, senza avere la pretesa di qualificarsi come un “*edificio jurídico completo*”<sup>98</sup>.

Obiettivo del nuovo accordo doveva essere la sana collaborazione tra le parti al servizio dell'uomo, da realizzarsi secondo le circostanze di tempo e luogo<sup>99</sup>.

In virtù dei nuovi orientamenti ecclesiali era necessario eliminare tutto ciò che costituiva una “*situación excepcional, favorable y privilegiada para la Iglesia, para los clérigos o los fieles*”, come pure qualsiasi indebita intromissione dello Stato nella vita della Chiesa. Al contrario, quei diritti che erano assicurati alla Chiesa in virtù del servizio prestato alla società, seppur con le modifiche necessarie per adeguarli alle mutate esigenze, dovevano rimanere<sup>100</sup>, immaginandone, eventualmente, l'estensione anche alle altre confessioni religiose.

In generale, gli autori degli *informes* consideravano doverosa una modifica dell'art. I del Concordato perché non conforme ai nuovi principi della Chiesa<sup>101</sup>. Era opinione diffusa, infatti, che la confesio-

<sup>97</sup> cfr. J.M., Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 30; Id., *Los diez primeros informes. Contribución a la historia de los Acuerdos vigentes entre la Santa Sede y España (1976 y 1979)*, cit., p. 192; Id., *Historia del texto*, cit., p. 83-84; J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 477 ss.

<sup>98</sup> In questi termini si esprime il documento n. 1. cfr. anche documento n. 7 e n. 10.

<sup>99</sup> J.M. Díaz Moreno, documento n. 10.

<sup>100</sup> Documento n. 5.

<sup>101</sup> In senso contrario l'autore del documento n. 9 secondo cui “*hay que mantener el principio de confesionalidad del estado, con todas las consecuencias, positivas y negativas que ello implica. En cuanto a la redacción, pueda quedar como está, ya que el art. 6 del Fuero de lo españoles al que el Concordato se remite [...] fue modificado [...] recogiendo en él el principio de libertad religiosa consagrado en la declaración Dignitatis humanae del último Concilio*”.

nalità non potesse più consistere in un atto di fede dal momento che lo Stato, in quanto persona morale, era incapace di compiere un tale atto<sup>102</sup>, ma che si dovesse comunque riconoscere alla Chiesa cattolica una posizione speciale nell'ordinamento giuridico spagnolo<sup>103</sup>, in virtù dell'appartenenza ad essa della maggioranza della popolazione<sup>104</sup>, sempre che da ciò non derivasse una limitazione della sua indipendenza, e fosse in ogni caso garantito a tutti il diritto alla libertà religiosa<sup>105</sup>.

Gli autori convenivano sulla necessità di modificare gli artt. VII e XVI del Concordato. In materia di nomine si riteneva quanto mai urgente la riacquisizione da parte della Chiesa della piena autonomia, potendosi eventualmente concedere alle autorità civili, al pari di quanto avveniva in altri Stati, la prenotazione<sup>106</sup> per consentire al governo di sollevare obiezioni di carattere politico generale<sup>107</sup>, da non intendersi come un diritto di veto<sup>108</sup>.

Con riferimento al privilegio del foro, era opinione comune che dovesse venir meno tutto ciò che poteva essere interpretato come un privilegio. Ciononostante, alcuni ritenevano che nel caso di delitti commessi da chierici e religiosi nell'esercizio delle loro funzioni, per esempio in caso di prediche, la Chiesa doveva “*reservarse el derecho de juzgar previamente si hubo o no abuso de derecho o extralimitación. Si tal cosa no se probara, la acción no podría constituir delito, ya que el Estado ha reconocido previamente la libertad de acción de toda la Iglesia en la esfera de su competencia*”<sup>109</sup>.

Sull'insegnamento della religione a scuola, le opinioni erano divise tra chi riteneva necessario mantenere l'obbligo dell'insegnamento

<sup>102</sup> P.A. D'Avack, *Trattato di diritto canonico*, cit., p. 264; J. Martinez de Carvajal, documento n. 5.

<sup>103</sup> Documento n. 2.

<sup>104</sup> Documento n. 1. J.M. Díaz Moreno, documento n. 10 proponeva la riformulazione dell'art. I nei seguenti termini: “*La religión Católica Apostólica romana gozará, por parte del estado español, de un especial reconocimiento y protección, en atención que es la religión profesada por la casi totalidad de los españoles*”.

<sup>105</sup> In questo senso, ad esempio, i documenti n. 4 e 5.

<sup>106</sup> Documento n. 3.

<sup>107</sup> Documento n. 4.

<sup>108</sup> Documenti n. 1, 2, 5.

<sup>109</sup> Documento n. 2.

negli istituti di ogni ordine e grado, nel rispetto della libertà religiosa di ognuno<sup>110</sup>, e chi, al contrario ne ipotizzava l'obbligatorietà solo nelle scuole elementari, pensando per le scuole medie una alternativa tra religione e etica naturale, per lasciare libertà di scelta nelle scuole superiori<sup>111</sup>.

In materia economica si riteneva che le sovvenzioni alla Chiesa non potessero in alcun caso comportare limitazioni alla sua libertà<sup>112</sup> e non dovessero essere più ricondotte alle passate *desamortizaciones*<sup>113</sup>. Inoltre, poichè era necessario evitare che i sacerdoti fossero assimilati ai funzionari pubblici, alcuni suggerivano di rinunciare alla dotazione ricevuta per fini esclusivamente religioso-pastorali, mantenendo invece i fondi ottenuti per i servizi svolti in favore della comunità<sup>114</sup>. Altri invece ritenevano che al finanziamento della chiesa dovesse concorrere non l'intera comunità ma soltanto quei cittadini che avessero liberamente deciso di parteciparvi<sup>115</sup> e, altri ancora ipotizzavano un sistema non dissimile da quello tedesco in cui la confessione cattolica riceveva i proventi derivanti dalla tassazione obbligatoria imposta dallo Stato ai fedeli<sup>116</sup>.

Chi si soffermava a riflettere sul privilegio di cui all'art. XV (esenzione dal servizio militare), ne sosteneva l'abrogazione e la sostituzione con un servizio civile che fosse consono allo stato clericale<sup>117</sup>.

Con riferimento alle associazioni dell'ACE si suggeriva di "*proclamarse y reconocerse el derecho de los católicos a asociarse para fines de tipo religioso o apostólico*", esplicitare il diritto-dovere della gerarchia di "*fijar esos objetivos religiosos y reconocer en exclusiva*

<sup>110</sup> Documento n. 6.

<sup>111</sup> Documento n. 5.

<sup>112</sup> Documento n. 1.

<sup>113</sup> Documenti n. 1, 4, 7, 10.

<sup>114</sup> Documenti n. 1, J. Martinez de Carvajal (documento n. 5) ipotizzava l'estensione di tale sistema in maniera proporzionale anche alle altre confessioni religiose riconosciute.

<sup>115</sup> Documento n. 2.

<sup>116</sup> Documenti n. 3, 7.

<sup>117</sup> Documenti n. 2, 3, 4, 5, 10.

*qué Asociaciones son de acción católica*” e chiarire la portata del termine apostolato, facendo ad esempio riferimento allo statuto dell'ACE<sup>118</sup>.

A partire dai documenti su citati, la Commissione della Nunziatura<sup>119</sup> elaborava un primo *Borrador para el texto de Acuerdo sobre renuncia previa*<sup>120</sup> il cui fine, come sottolineato nel Preambolo, era la creazione di un nuovo sistema di relazioni tra Chiesa e Stato, basato sul riconoscimento della reciproca autonomia e indipendenza. Il raggiungimento dello scopo su detto era subordinato alla rinuncia delle parti ai rispettivi privilegi. La Santa Sede annunciava la sua disponibilità ad abdicare, nel futuro accordo, a tutti quei privilegi assicurati dal Concordato del 1953 che non fossero necessari per la realizzazione della sua missione spirituale e, sin da subito, rinunciava all'esenzione dal servizio militare previsto per chierici e religiosi, al privilegio del foro, all'inviolabilità dei luoghi sacri, alle esenzioni fiscali di cui all'art. XX, alle sovvenzioni statali concesse a titolo di indennizzo per le passate confische, alle esenzioni previste dall'art. XIV, alla presenza di prelati nelle istituzioni statali e al braccio secolare. Da parte sua, lo Stato spagnolo rinunciava espressamente ai privilegi di cui agli artt. VII, VIII, IX, X e XI del Concordato.

In materia di nomine vescovili, il *borrador* prevedeva la sostituzione del diritto di presentazione con la prenotificazione, per consentire al governo di sollevare, entro trenta giorni, obiezioni di carattere politico generale<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> Documento n. 1.

<sup>119</sup> Per una rapida ma accurata ricognizione sul ruolo di Dadaglio nel processo di revisione del Concordato si veda J.M. Díaz Moreno, *Pablo VI y las relaciones Iglesia-Estado en España. Notas sobre el decenio 1968-1978*, cit., p. 51.

<sup>120</sup> Il testo della bozza è stato pubblicato da J.M., Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 42-43.

<sup>121</sup> La dottrina era divisa tra chi riteneva la prenotificazione perfettamente coerente con gli insegnamenti del Vaticano II e chi, invece, la considerava come uno 'strumento di contrattazione' da offrire agli Stati in cambio dell'abbandono di forme di intervento più penetranti. Per i primi (tra questi J.B. d'Onorio, *La nominations des évêques. Procédures canoniques et conventions diplomatiques*, Tardy, Paris, cit., p. 50), la tesi trovava immediata conferma nel dato testuale del decreto

La parte finale della bozza sanciva l'impegno delle parti ad avviare i negoziati per la conclusione di un nuovo accordo. Come ricorda Díaz Moreno, il testo, approvato dalla segreteria di Stato, era stato inviato al Ministero degli Esteri che, però, si era rifiutato di esaminarlo nella convinzione che la rinuncia ai privilegi fosse possi-

*Christus Dominus* che auspicava “che per l'avvenire non siano più concessi alle autorità civili diritti o privilegi di elezione, nomina, presentazione o designazione” senza menzionare la prenotificazione. In buona sostanza, la prenotificazione rispondeva a legittime esigenze degli Stati e non imponeva alcun obbligo alla Santa Sede dal momento che le obiezioni eventualmente sollevate sarebbero state da questa liberamente valutate (J.B. d'Onorio, *La nominations des évêques. Procédures canoniques et conventions diplomatiques*, cit., p. 54). Per G. Feliciani, *Autonomia istituzionale della Chiesa*, cit., p. 349 ss. tali ipotesi, che pure a prima vista apparivano condivisibili, ad un esame più approfondito si rivelavano “scarsamente convincenti”. Innanzitutto il mancato riferimento alla prenotificazione nel testo del citato decreto non indicava una sua tacita approvazione. A voler prendere per buona tale tesi, infatti, si finiva per considerare altrettanto ammissibile il diritto di veto che, come la prenotificazione, non era citato dalla norma in questione. Era pure criticabile l'affermazione secondo cui la prenotificazione rispondeva a legittime esigenze degli Stati e ciò almeno per due ordini di ragioni: dal punto di vista della Chiesa era impensabile considerare legittima qualsiasi pretesa d'ingerenza statale negli affari ecclesiastici; dal punto di vista dello Stato tale asserzione era difficilmente conciliabile con il principio di laicità. Per l'A. era pure inaccettabile l'idea che le obiezioni di carattere politico generale costituissero per la Santa Sede solo un'obbligazione di tipo morale, poiché in tal caso l'istituto in questione non avrebbe alcuna ragione d'essere. In definitiva, secondo Feliciani “il Concilio non considera affatto la prenotificazione ufficiosa come la soluzione ideale [...] Si limita a non escluderla e anche, implicitamente, ad auspicarla, ma assegnandole esclusivamente una funzione strumentale come “moneta di scambio” per far recedere gli Stati da forme preesistenti di intervento più penetranti e quindi maggiormente condizionanti”. Nel senso della vincolatività giuridica delle obiezioni sollevate si esprime pure A. Talamanca, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari*, cit., p. 106 che distingue il momento della *nominatio*, propria e di per sé esclusiva della Santa Sede, dalla fase dell'*institutio*, quest'ultima “assoggettabile [...] a condizionamenti conseguenti non da un'imposizione statale ma da un'autolimitazione pattiziamente convenuta e sovranamente decisa anche dalla Santa Sede”.

bile solo all'interno di un nuovo Concordato, come aveva precisato Franco nella lettera di risposta al pontefice<sup>122</sup>.

Di fronte al rifiuto del governo, la Commissione della Nunziatura aveva elaborato un nuovo *Proyecto de Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español*<sup>123</sup>. Il testo, che del precedente manteneva il contenuto, salvo qualche lieve modifica<sup>124</sup>, era stato redatto sotto forma di articoli, per andare incontro ai desiderata statali. Le parti si impegnavano a negoziare un nuovo Concordato (art. 1), privo di privilegi (art. 2) e, in vista di questo nuovo accordo, rinunciavano alle rispettive prerogative (artt. 3 e 4). Un ruolo rilevante veniva pure assegnato alla CEE giacché ad essa spettava il compito di addivenire a successivi accordi con il governo circa la regolamentazione di alcune materie: esenzione dal servizio militare e dall'assunzione di determinati incarichi per i chierici; aiuti economici; esenzione dal pagamento di imposte o tributi statali; tutela del patrimonio artistico nazionale.

Secondo Díaz Moreno, il fallimento di questa proposta era imputabile, ancora una volta, al governo che in realtà non aveva alcuna intenzione di rinunciare al privilegio di presentazione ma, al contrario, cercava di ottenere qualche forma di intervento anche nel procedimento di nomina degli ausiliari; non condivideva l'ipotesi di rimettere talune questioni ad accordi futuri con la CEE e non era disposto a rinunciare ai privilegi, se non all'interno di un Concordato completo<sup>125</sup>.

Su richiesta della Segreteria di Stato, nell'aprile del 1970, la Nunziatura elaborava un nuovo progetto di accordo tra Santa Sede

<sup>122</sup> J.M., Díaz Moreno, *Historia del texto*, cit., p. 85; Id., *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 31-32.

<sup>123</sup> Per il testo si veda J.M., Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 43-45.

<sup>124</sup> Nel Preambolo, ad esempio, si aggiungeva la sana cooperazione tra le parti al servizio della persona umana e della società o, ancora, in materia di nomine, si riduceva il lasso di tempo in cui poter formulare obiezioni di carattere politico generale da 30 a 15 giorni (art. 5).

<sup>125</sup> J.M., Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 32-33.

e Spagna<sup>126</sup>. Proposito della Commissione era quello di ottenere un testo funzionale e sobrio che consentisse di salvaguardare i diritti e gli interessi della Chiesa, senza fare solenni affermazioni di cattolicesimo che, oltre a non avere alcun fine pratico, rischiavano di compromettere la Chiesa agli occhi di buona parte dell'opinione pubblica. Nella nota introduttiva si specificava che nella redazione del progetto erano stati tenuti in considerazione, tra gli altri, i pareri formulati a suo tempo dalla CEE, le proposte presentate su alcune materie dalle competenti commissioni episcopali (in particolare la commissione per i seminari e le università, per l'insegnamento e l'educazione religiosa, per l'azione caritativa e sociale, per i mezzi di comunicazione sociale), il parere del vicario generale castrense e di alcuni uditori della Rota.

Il 18 aprile, il nunzio inviava a Villot, prefetto del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa, la proposta di accordo, una nota esplicativa del testo e il parere dei membri della Commissione circa la necessità o meno di addivenire ad un nuovo patto con lo Stato spagnolo nelle circostanze attuali. Al contrario delle altre bozze, il progetto in esame non si limitava a regolamentare le questioni di maggiore urgenza ma, prendendo come modello l'Accordo concluso con l'Argentina<sup>127</sup>, disciplinava dettagliatamente un numero più ampio di materie. L'art. 1, chiaramente ispirato alla costituzione *Gaudium et Spes*, era riformulato nei seguenti termini "*El Estado Español y la Iglesia Católica reconocen la autonomía e independencia de su misión respectiva y se comprometen mutuamente a respetar su libertad de competencia y a prestarse sana y leal colaboración al servicio del bien común del pueblo español (o de los españoles)*".

Non compariva nessun riferimento alla confessionalità statale né al concetto di società perfetta, peraltro mai utilizzato dai documenti conciliari. Il testo oltre a prevedere il riconoscimento, indispensabile<sup>128</sup>, della Chiesa come ente di diritto pubblico (art. 3), conteneva un elenco dei diritti essenziali della stessa: libero eserci-

<sup>126</sup> Rapporto n. 986/70 di Luigi Dadaglio a Giovanni Villot, ASP, b. 134/7.2 cit.

<sup>127</sup> J.M., Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 34.

<sup>128</sup> Rapporto n. 986/70 di Luigi Dadaglio a Giovanni Villot, cit.

zio del culto e libertà di comunicazione, diritto di insegnare e diffondere la propria dottrina e libero esercizio del governo pastorale.

Il progetto di accordo specificava che il diritto di nominare vescovi e arcivescovi era di esclusiva pertinenza della Chiesa (art. 5, c.1). Tuttavia, prima di procedere alla nomina di un vescovo residenziale o di un coadiutore con diritto di successione, la Santa Sede si impegnavo a notificare previamente al governo il nome del candidato “*al fin de conocer si excepcionalmente tiene que oponer al mismo objeciones precisas de carácter político general*” (art. 5, c. 2). Il governo aveva dunque un diritto residuale e molto limitato a sollevare obiezioni sui nomi proposti<sup>129</sup>.

Con riferimento alle associazioni cattoliche che svolgevano attività di apostolato, la Commissione proponeva un “*texto que [...] representa(ba) el óptimo deseable*”. L’art. 10 recitava “*las asociaciones aprobadas o reconocidas per la Autorida eclesiástica, podrán desenvolver liberamente sus actividades apostólicas de acuerdo con lo establecido en su propios estatutos, bajo la responsabilidad de sus órganos de gobierno*”. La disposizione era però in contrasto con le restrizioni imposte dalla legislazione statale e lasciava aperto un dubbio: si poteva negoziare per i cattolici un diritto che veniva di fatto negato a tutti gli altri e ammettere così una posizione di privilegio?

Come nelle altre bozze, anche nel progetto in commento il privilegio del foro era abolito “*por razones de pureza del testimonio de la Iglesia*”.

In materia economica, la creazione di un adeguato patrimonio ecclesiastico e il riferimento alle passate alienazioni erano sostituiti dall’assunzione da parte dello Stato dell’obbligo di erogare una somma complessiva annuale “*en atención de los servicios que por medio de las actividades pastorales de sus ministros e instituciones, presta la Iglesia Católica en favor de los fieles*”. Sulla definizione dell’ammontare erano state avanzate due proposte, una che rimetteva allo Stato e alla CEE la determinazione e l’aggiornamento periodico di tale somma, che rischiava di essere usata strumentalmente dal governo per esercitare pressioni sull’episcopato, l’altra, prefe-

<sup>129</sup> Era espressamente esclusa qualsiasi forma di prenotificazione in tutti gli altri procedimenti di nomina (art. 6).

ribile, che prevedeva una percentuale da calcolarsi sul bilancio generale dello Stato. La Commissione introduceva importanti novità anche per ciò che concerne il regime tributario dei beni ecclesiastici, assoggettando tutti i beni della Chiesa al pagamento delle imposte, salvo alcune eccezioni (edifici destinati al culto, alla formazione del clero e dei religiosi e sedi della CEE).

Il progetto prevedeva che nelle scuole statali e non statali, l'insegnamento fosse ispirato alla "concezione cristiana della vita", nel rispetto della coscienza religiosa degli alunni, mentre con riferimento all'insegnamento della religione cattolica, si imponeva l'obbligo di frequenza nelle scuole primarie e secondarie, sempre nel rispetto dei diritti dei non cattolici. La norma proseguiva garantendo la possibilità di esonero anche per gli studenti cattolici qualora i genitori lo avessero espressamente richiesto, ipotizzando come alternativa obbligatoria il corso di morale.

La bozza prevedeva l'impegno dello Stato a garantire che tutti i mezzi di comunicazione sociale e, in particolare radio e tv, fossero "*respectuosos con la conciencia religiosa y moral de los ciudadanos*" e a concedere alla Chiesa una presenza "*proporcionada y conveniente*" nei mezzi di comunicazione statali.

Al progetto di accordo e alla nota esplicativa del testo, il nunzio allegava il parere della Commissione sull'opportunità di procedere alla revisione del Concordato del '53 tramite nuovo Concordato o accordi parziali<sup>130</sup>. Secondo tale organismo "*el mejor camino a seguir en las presentes circunstancias es el de los acuerdos parciales sobre aquellas materias cuya solución no admite demora*". Bisognava rimandare ad un momento successivo la stipula di un Concordato completo, in cui sarebbero stati inglobati gli accordi già conclusi. E ciò per diversi motivi. Innanzitutto, la stipula di un Concordato aveva bisogno di una stabilità giuridica che al momento non era possibile garantire per via della rielaborazione del codice di diritto canonico e di alcune leggi dello Stato. Inoltre ampi settori della società spagnola, in particolare giovani, intellettuali e operai, erano contrari alla firma di un Concordato con un regime politico che ri-

<sup>130</sup> *Rapporto n. 986/70 di Luigi Dadaglio a Giovanni Villot, Allegato C, ASP, b. 134/7.3.*

tenevano ormai prossimo a conclusione, data l'età avanzata di Franco. Anche tra i sacerdoti erano moltissimi ad aver manifestato la loro contrarietà alla conclusione di un nuovo Concordato<sup>131</sup>.

A ciò si aggiungano tre ulteriori considerazioni: la resistenza del governo a recepire le direttive conciliari rendeva impossibile la conclusione di un Concordato in linea con le esigenze della Chiesa; l'urgente necessità di quest'ultima di recuperare la sua libertà in materia di nomine e di abbandonare un sistema di privilegi rendeva impraticabile la via dell'accordo globale, poiché tale soluzione avrebbe sicuramente comportato un allungamento considerevole dei negoziati; la continua e rapida evoluzione della società e i cambiamenti nella Chiesa rendevano quanto mai necessaria la conclusione di accordi in grado di adattarsi alle circostanze.

Per Dadaglio tali riflessioni meritavano di essere prese in seria considerazione, anche per il realismo che le ispirava. Con ciò, il nunzio non intendeva rifiutare *sic et simpliciter* l'idea di un accordo globale, ma consapevole delle difficoltà delle trattative e dell'impossibilità di raggiungere un'intesa pienamente soddisfacente per la Chiesa, considerava il cammino suggerito dalla Commissione come una "soluzione intermedia tra un accordo globale [...] ed il non far nulla"<sup>132</sup>.

#### 4.2 *Il progetto ad referendum Casaroli-Cortina*

Parallelamente ai lavori della Commissione istituita presso la Nunziatura, a Roma, il Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa, attraverso il suo segretario, Agostino Casaroli, insieme all'ambasciatore di Spagna presso la Santa Sede, Antonio Garri-

<sup>131</sup> I primi risultati del sondaggio realizzato tra i sacerdoti mostravano che il 62% del clero (la percentuale giungeva al 90% nel caso dei più giovani) si opponeva allo stretto legame che la Chiesa continuava a mantenere con lo Stato. Per tale motivo, la stipula di un accordo globale avrebbe ulteriormente allontanato i giovani sacerdoti dalla gerarchia ecclesiastica e dalla Santa Sede.

<sup>132</sup> *Rapporto n. 986/70 di Luigi Dadaglio a Giovanni Villot*, ASP, b. 134/7.2, cit.

gues, avviavano i lavori per la revisione del Concordato<sup>133</sup>. I negoziati terminavano con l'elaborazione di un *anteproyecto ad referen-*

<sup>133</sup> La moltiplicazione degli attori coinvolti nel processo di revisione del Concordato del 1953 ha riguardato anche la parte governativa. In effetti, parallelamente ai negoziati ufficiali condotti per il tramite dell'ambasciatore, il Ministero della Giustizia, attraverso una commissione appositamente istituita e composta da Alfredo López, sottosegretario alla giustizia, Rafael Balbín, Direttore generale degli Affari Ecclesiastici, Pedro Ramón Lamas y Laureano Pérez Mier, uditori del Tribunale della Rota spagnola e Alberto de la Hera, allora docente di diritto canonico all'Università di Siviglia, aveva redatto un progetto che come ricorda J.M., Díaz Moreno, *Historia del texto*, cit., p. 88 “*superaba en tradicionalismo y enfeudamiento de la Iglesia y del Estado al vigente del 53*”. I punti da cui muoveva tale progetto erano: riconoscimento di una posizione speciale alla Chiesa cattolica in virtù dell'appartenenza ad essa della maggioranza degli spagnoli e rimozione della dichiarazione espressa di confessionalità statale; riconoscimento del diritto dei laici a partecipare alla missione salvifica della Chiesa, sempre nel rispetto della potestà di magistero delle autorità ecclesiastiche; soppressione dei privilegi ecclesiastici. In particolare, Alfredo López riteneva che un nuovo Concordato non potesse prescindere dal superamento del privilegio del foro, considerato lesivo del principio di uguaglianza e non discriminazione per motivi religiosi; dall'eliminazione della dotazione economica in favore della Chiesa a titolo di *desamortizaciones* e dalla individuazione di un sistema di collazione, da estendere anche agli ausiliari, che assicurasse al governo la scelta di vescovi non politicizzati. Per l'approfondimento dei singoli punti si rinvia a A. López, *La Iglesia desde el Estado*, Editora Nacional, Madrid, 1972; P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 199 ss. (Alberto de la Hera, in una lettera (senza data) indirizzata ad A. López, AGUN, 002/022/039 in materia di nomine si esprimeva in questi termini: “*no se trata solamente para el Estado [...] de que la Jerarquía acierte a encontrar el mejor camino para evitar conflictos con el poder civil [...] se trata también de que el Estado tiene el deber, como expresión en el orden político de una sociedad católica, de procurar que ese catolicismo se conserve y se mejore*”. Pertanto, a Concordato invariato, era necessario che il capo dello Stato tornasse effettivamente ad usare quei diritti che la Chiesa gli aveva garantito in materia di nomine, soprattutto in considerazione del fatto che “*los nombramientos episcopales para las diócesis españolas han recaído en no pocas ocasiones en prelados y sacerdotes no tan dotados de verdadera preocupación pastoral*”. Continuava de la Hera, “*en tale designaciones episcopales, parece claro que los organismos del Gobierno español encargados de los contactos con la Nunciatura han procedido con*

*ingenuidad, o tal vez con una excesiva devoción a la Santa Sede, en el sentido de hacer dejación de derechos que la propia Santa Sede ha confiado al Estado español”).* Per comprendere con quale *animus* i proponenti si accingessero a regolamentare le relazioni con la Chiesa pare sufficiente riportare la proposta avanzata in materia di nomine vescovili. “I. La Conferencia episcopal procederá anualmente, según las normas establecidas al respecto por la Santa Sede, a preparar y enviar a la Sede Apostólica listas de sacerdotes que sean considerados dignos del oficio episcopal. II. Al producirse la vacante de una Archidiócesis o Diócesis, o del Priorato de las Ordenes Militares, o cuando la Santa Sede juzgue necesario nombrar un Coadjutor con derecho a sucesión, el Comité ejecutivo de la Conferencia episcopal española, juntamente con dos obispos de la Provincia eclesiástica en la que radique la vacante (y precisamente el más antiguo y el más moderno de los que efectivamente tengan encomendado el gobierno de una diócesis), enviará a la Santa Sede una relación de candidatos, en número no inferior a tres, que considere particularmente idóneos para el gobierno de la diócesis de que se trate: tales nombres figurarán en la relación por orden de idoneidad y, de considerárseles a todos igualmente idóneos, por orden alfabético; la relación irá acompañada de una exposición de las razones que la motivan. III. Si el Santo Padre, recibida la relación citada en el número anterior, determinare el nombramiento de una persona no incluida en la misma, se dirigirá al propio Comité que la preparó para recabar información sobre dicha persona, a fin de disponer de todos los elementos de juicio oportunos que mejor puedan ayudarle en su libre y última decisión. IV. Una vez que el Sumo Pontífice, oída la Conferencia Episcopal en la forma señalada en los tres números anteriores, elija a la persona a la que desea designar para la vacante de que se trate, procederá a comunicar reservadamente su nombre al Jefe del Estado, por si éste tuviere que exponer objeciones inspiradas en el servicio del bien común en relación con el orden público de la Nación, incluidas las que pudieran referirse a actividades que la legislación canónica prohibiere con carácter general a los clérigos. En caso de existir objeciones de tal naturaleza, la Santa Sede indicará el nombre de otro candidato para los mismos fines. V. Transcurridos treinta días desde la comunicación al Jefe del Estado, el silencio de éste se interpretará en el sentido de que no tiene objeciones que oponer al nombramiento. Todas las diligencias correspondientes se desarrollarán con la mayor reserva, a fin de mantener secretos los nombres de los candidatos hasta que sea publicado el nombramiento definitivo”. Per i suoi ideatori, una norma così redatta avrebbe offerto sufficienti garanzie al governo circa l’idoneità’ dei soggetti nominati e avrebbe pure assicurato al papa assoluta libertà di scelta. A ben vedere, però, attraverso tale proposta, la commissione finiva per regolamentare, in maniera piuttosto dettagliata, una materia di esclusiva pertinenza ecclesiastica. La prenotificazione nei termini in

*dum*, da sottoporre all'attenzione della CEE e del governo<sup>134</sup>. Contrariamente a quanto era stato suggerito dai vescovi e dalla Commissione istituita presso la Nunziatura, il testo, se si esclude qualche lieve modifica, manteneva praticamente intatta la struttura del Concordato del '53.

Leggendo la bozza emerge come gli obiettivi delle parti di adeguare l'accordo ai principi del Vaticano II, eliminare i reciproci privilegi e chiarire quelle materie che erano state disciplinate in maniera vaga e imprecisa<sup>135</sup>, erano stati quasi completamente disattesi. Innanzitutto nel testo non compariva alcun riferimento al Concilio Vaticano II ma, al contrario, continuavano a mantenersi formule care al diritto pubblico ecclesiastico tradizionale, tra cui, ad esempio, la definizione di Chiesa come società perfetta (art. 2).

cui era stata pensata diveniva abbastanza gravosa dal momento che il governo nel formulare obiezioni di carattere politico generale godeva di fatto di un diritto di veto. In questi termini si era pure espresso Garrigues (cfr. *Observaciones al documento redactado por Justicia y titulado "Notas al Concordato de 1953"*, AGUN, 002/022/060) che osservava "*es normal, por consiguiente, que en la negociación de un instrumento como el Concordato, que regula las relaciones Iglesia-Estado, éste plantee a aquella – y obtenga – el establecimiento de un sistema de garantía que impida el eventual nombramiento de un Obispo que pueda ser causa de posibles perturbaciones en la esfera civil. No lo es, en cambio, que el renunciar contractualmente al antiguo privilegio de presentación de Obispos [...] El Estado pida a la Iglesia, como contropartida, otra cosa distinta de la salvaguardia de los intereses propio del Estado*" per "*inferir en los (intereses) de la Iglesia*" come di fatto sarebbe il "*pretender de regular concordatariamente el procedimiento "ecclesiastico" para el nombramiento de Obispos en España*". Sul progetto del Ministero della Giustizia e le osservazioni di Garrigues si veda ampiamente B. Castillo, *El proceso de revisión del Concordato de 1953 y la protección de la libertad religiosa en España*, tesi inedita, custodita presso l'Università di Navarra.

<sup>134</sup> Per una ricostruzione dettagliata delle fasi della revisione, elaborata a partire dai documenti governativi si vedano F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 190 ss; P.M. de Santa Olalla Saludes, *El anteproyecto Casaroli- Garrigues: historia de una polémica*, in *Misceláneas Comillas*, vol. 61, n. 119, 2003, p. 423-497; Id., *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. XXX.

<sup>135</sup> Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 242-243.

Tenendo conto del parere espresso dall'episcopato e dei suggerimenti emersi nel corso delle trattative con l'ambasciata, l'art. 1 riaffermava la confessionalità dello Stato. Le parti, infatti, si erano limitate a riformulare la norma nei seguenti termini: "*la religión católica apostólica romana es la de la nación española y gozará de los derechos y de las prerogativas que le corresponden en conformidad con la ley divina y el Derecho canónico, sin perjuicio de la independencia y autonomía del Estado en su propio campo, ni de la justa libertad civil en materia religiosa*". Di fatto, dunque, si introducevano modifiche piuttosto marginali: innanzitutto la religione cattolica era (non più "continua ad essere") "la" religione della nazione, ma non l'unica. Inoltre, era stato introdotto, su richiesta dell'ambasciata che ne aveva fatto una *conditio sine qua non* per il mantenimento dell'espressione "e il Diritto canonico", l'inciso "senza pregiudizio della piena autonomia dello Stato nel suo proprio campo"<sup>136</sup>. La disposizione si concludeva con un richiamo, ineludibile, alla libertà religiosa, salvo poi specificare che tale diritto doveva essere giusto. Ciò produceva una certa ambiguità, potendo il termine 'giusto' essere interpretato sia come un doveroso riconoscimento di un diritto espressamente sancito dai documenti conciliari, sia come un limite al godimento di detta libertà. Ipotesi quest'ultima che pare confermata, ad esempio, dalla lettura della *Ley de libertad religiosa* del 1967, in cui il diritto di libertà religiosa era riconosciuto in maniera piuttosto limitata.

Una considerazione positiva merita invece l'art. 4 nella parte in cui prevedeva, in linea con il parere espresso dai vescovi, il riconoscimento della personalità giuridica della CEE, a cui veniva assicurata la possibilità di riunirsi ed agire liberamente nella propria sfera di competenza<sup>137</sup>. Va comunque precisato che in questa fase, l'accettazione di tale richiesta da parte del governo non risultava particolarmente gravosa, soprattutto laddove si pensi che lo stesso aveva più volte tentato (e avrebbe continuato a farlo) di dialogare direttamente con la CEE e spinto affinché alla stessa potessero essere riconosciuti maggiori poteri, ad esempio, in materia di nomine,

<sup>136</sup> ASP, *Progetto Casaroli-Garrigues*.

<sup>137</sup> *Progetto Casaroli-Garrigues*, cit.

sia in virtù del sostegno che la CEE continuava a manifestare nei confronti del regime, sia nel tentativo di emarginare figure inive al governo, come il nunzio Dadaglio. In questo senso devono essere lette anche le altre disposizioni della bozza che rimettevano ad accordi futuri tra CEE e governo la regolamentazione di talune materie (conservazione e restauro del patrimonio culturale di interesse religioso; modalità di erogazione dell'insegnamento della religione cattolica a scuola).

L'art. 7 della bozza stabiliva che prima di procedere alla nomina di un arcivescovo o vescovo residenziale, del vicario generale castrense o di un coadiutore con diritto di successione, la Santa Sede avrebbe comunicato il nome al governo il quale, entro trenta giorni, avrebbe potuto sollevare obiezioni di carattere politico generale. Al verificarsi di tale ipotesi, le parti avrebbero cercato "*las formas apropiadas para llegar a un entendimiento*". Se è da valutarsi positivamente il fatto che nonostante i problemi relativi agli ausiliari questi rimanessero fuori dalla regolamentazione pattuita, non può non notarsi come la Chiesa, attraverso la norma in questione, era ben lontana dal riacquistare l'autonomia posto che di fatto, concedeva al governo il diritto di veto.

Per quanto attiene al privilegio del foro, nella norma novellata scomparivano il primo comma che distinguendo i prelati (di cui al paragrafo 2 del can. 120) dai chierici e religiosi sanciva un trattamento differenziato a seconda del diverso grado gerarchico; il riferimento al canone 2198 preferendosi mantenere un generico riferimento al codice di diritto canonico, anche in ragione della sua imminente riforma; il consenso previo da parte dell'ordinario del luogo, con riferimento alle cause penali in cui erano imputati chierici e religiosi, che, come proposto dai vescovi, era stato sostituito dalla prenotazione. Al quinto comma veniva anteposto l'inciso "*al ser posible*" per consentire ai sacerdoti che lo desideravano di scontare la pena nelle carceri comuni, senza distinzioni con gli altri detenuti<sup>138</sup>.

La materia economica, per rispondere ai desiderata dei vescovi e come conseguenza delle riunioni di lavoro tra le parti, aveva subito profonde trasformazioni. Scompariva il primo comma dell'art.

<sup>138</sup> Progetto Casaroli-Garrigues, cit.

XIX, relativo alla creazione di un adeguato patrimonio ecclesiastico, così come veniva meno l'erogazione di sovvenzioni statali in favore della Chiesa, in ragione delle passate alienazioni. Nel testo novellato, infatti, l'assegnazione di un'adeguata quota annua trovava la sua giustificazione nel fatto che la religione cattolica era la religione della Nazione e come contributo all'opera della Chiesa in favore del bene comune. Attraverso tale dotazione – consegnata globalmente alla CEE, previo accordo con la medesima sull'importo – si sarebbe dovuto provvedere al mantenimento del culto, alla formazione e al sostentamento del clero, come pure all'incremento degli ordini, delle Congregazioni o degli istituti ecclesiastici dedicati ad attività missionarie.

Al pari del Concordato del 1953 il nuovo testo stabiliva che in tutti gli istituti di ogni ordine e grado, statali e non statali, l'insegnamento fosse conforme ai principi del dogma e della morale cattolica, “*sin perjuicio de la justa libertad civil en materia religiosa*”. Con ciò, tacitamente si escludevano dall'obbligo le scuole istituite da altre confessioni legalmente riconosciute<sup>139</sup>.

Si è detto che le parti agivano animate dalla comune volontà di abolire quei privilegi statali ed ecclesiastici, non più rispondenti alle mutate circostanze. Da una rapida disamina delle disposizioni della bozza emerge, però, un raggiungimento solo parziale dell'obiettivo: se, in effetti, alcuni privilegi della Chiesa (ad esempio, il braccio secolare dello Stato a garanzia del rispetto del riposo domenicale, il privilegio del foro e la protezione dell'abito ecclesiastico) e dello Stato (il privilegio di presentazione) erano stati soppressi, non bisogna dimenticare i costi, particolarmente elevati, che talune rinunce avevano imposto. A tal proposito basti ricordare che il privilegio di presentazione era stato sostituito con un vero e proprio diritto di veto in favore delle autorità statali. La codificazione della prenotificazione nei suddetti termini non risolveva nemmeno i problemi che avevano spinto alla modifica della norma: da un lato, infatti, la Santa Sede non riacquisiva l'autonomia in materia di nomine, come invece era previsto dal decreto *Christus Dominus* ed era stato più volte sollecitato dallo stesso pontefice; dall'altro rimaneva aperto

<sup>139</sup> Progetto Casaroli-Garrigues, cit.

anche il problema delle sedi vacanti. Infatti, nel caso in cui la scelta del papa fosse ricaduta su una persona non grata al regime, la ricerca di una non meglio specificata “maniera adatta per giungere ad una intesa”, avrebbe lasciato irrisolti i problemi, soprattutto in un momento in cui le relazioni Chiesa-Stato parevano incrinarsi.

D'altronde, se alcuni privilegi erano stati faticosamente rimossi, molti altri rimanevano<sup>140</sup>. Si riaffermava, infatti, il riconoscimento del cattolicesimo come religione della nazione, il rispetto del dogma e della morale cattolica e l'obbligo di insegnamento della religione cattolica a scuola; a sua volta lo Stato conservava il diritto alle preghiere di cui all'art. VI del Concordato, la presenza di due uditori spagnoli nella Rota romana, poteva intervenire nella revisione delle circoscrizioni ecclesiastiche<sup>141</sup> e otteneva un nuovo privilegio concernente la prenotificazione in materia di nomina dei parroci.

Da ultimo va sottolineato che la bozza Casaroli-Garrigues continuava a presentare come privilegi taluni diritti spettanti alla Chiesa per diritto naturale<sup>142</sup>. In questo senso andavano, ad esempio, il riconoscimento del diritto dei chierici a non essere obbligati ad assumere incarichi politici e il diritto dei sacerdoti a non essere costretti a rivelare alle autorità giudiziarie informazioni conosciute in ragione del loro ufficio<sup>143</sup>.

Chiamato ad esaminare la bozza e ad esprimere le sue personali valutazioni, il 24 agosto 1970, il nunzio scriveva al cardinale Villot manifestando il suo totale disappunto nei confronti del progetto. Dadaglio, pur consapevole della difficoltà di giungere ad un accor-

<sup>140</sup> Equipo Vida nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 246-247.

<sup>141</sup> Mentre l'art. IX, c. 1 del Concordato prevedeva che in tale materia le parti procedessero di comune accordo, nella versione porposta da Casaroli e Garrigues, si assicurava alla Santa Sede la libertà di creare nuove circoscrizioni e province ecclesiastiche, di modificare i confini di quelle esistenti o sopprimerle ma si riconosceva al governo il diritto ad essere previamente informato di tali intenzioni, per poter eventualmente sollevare obiezioni di carattere politico generale. In tale eventualità “*se procurará llegar a una solución de común acuerdo*”.

<sup>142</sup> Equipo Vida nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 247.

<sup>143</sup> Equipo Vida nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 247-248.

do soddisfacente, riteneva “senza dubbio preferibile lasciare le cose come stanno [...] piuttosto che firmare un Concordato come quello proposto”<sup>144</sup>, per diverse ragioni. Innanzitutto la bozza non rispecchiava i principi conciliari e, come spirito e impostazione giuridica, era molto distante dalle idee e dal progetto preparato dalla nunziatura e dalla Commissione da essa istituita come punto di partenza per le trattative. Inoltre, un accordo di siffatto tipo avrebbe deluso e provocato l'immediata reazione del laicato cattolico, del clero giovane e della maggioranza dell'episcopato che da tempo reclamavano una più chiara separazione della Chiesa dal regime e la fine dell'ingerenza dello Stato nelle questioni ecclesiastiche. Per tale ragione, di fronte all'insistenza di voci e alle pressioni dei giornalisti<sup>145</sup>, la Nunziatura aveva dichiarato all'agenzia *Pyresa* che la firma di un nuovo Concordato non era affatto imminente<sup>146</sup>.

I punti di maggiore criticità erano costituiti dal mancato riferimento al Concilio Vaticano II e il mantenimento di alcuni privilegi, come ad esempio l'obbligo di recitare preghiere per il capo di Stato. Inoltre la nuova formulazione dell'art. VII non migliorava il sistema delle nomine ma, al contrario, consentiva al governo di escludere i candidati opponendo obiezioni di carattere politico generale, non meglio specificate. Tale formulazione – continuava Dardaglio – non teneva conto della situazione spagnola, in cui i giovani sacerdoti contestavano i loro vescovi residenziali per il solo fatto che nella loro elezione era intervenuto il governo.

Da ultimo il nunzio sottolineava le criticità del nuovo art. XXXIV che continuava a regolamentare, con chiari limiti, le attività delle associazioni dell'ACE<sup>147</sup>.

<sup>144</sup> ASP, b. 134/7.5 *Rapporto della Nunziatura apostolica di Madrid n. 1128/70 indirizzato a Giovanni Villot.*

<sup>145</sup> Allegato n. 1.

<sup>146</sup> Si veda l'allegato n. 2 al *Rapporto della Nunziatura apostolica di Madrid n. 1128/70 indirizzato a Giovanni Villot.*

<sup>147</sup> Per un commento critico alla bozza Casaroli-Garrigues si rimanda a *Reflexión crítica sobre el Anteproyecto «ad referendum»*, in J.M. Díez-Alegría – J.M. Setién – J. Puente Egido, *Concordato y sociedad pluralista*, Ediciones Sígueme, Salamanca, 1972, p. 103-112. C. Corral, *La via*

Il nunzio era stato incaricato di sottoporre il progetto di accordo all'attenzione dell'episcopato, in modo tale da consentire ai vescovi di effettuare le opportune osservazioni. In merito, però, Dadaglio si limitava a chiedere in quale forma la nunziatura avrebbe dovuto portare a conoscenza dell'episcopato la bozza di Concordato, sottolineando che l'ambasciatore Garrigues aveva personalmente manifestato la sua contrarietà, nella convinzione che la consultazione dei vescovi avrebbe causato dei ritardi nella firma dell'accordo. Tale passaggio risulta particolarmente importante per confutare l'orientamento prevalente in dottrina che vede nell'*anteproyecto* un tentativo di Casaroli di estromettere la CEE dalle trattative per la revisione del Concordato<sup>437</sup>.

##### 5. La bocciatura del progetto ad referendum da parte dei vescovi spagnoli

L'episcopato spagnolo era stato invitato dalla Santa Sede a pronunciarsi sulla perdurante validità del Concordato quale strumento di regolamentazione delle relazioni Chiesa-Stato e sul testo del progetto *ad referendum*, consegnato a tutti i vescovi nel dicembre del 1970, durante lo svolgimento della XIII riunione plenaria della CEE. In quell'occasione i vescovi si erano limitati ad affidare a un'apposita commissione<sup>148</sup> il compito di elaborare un questionario sui temi principali del progetto da sottoporre alle province ecclesiastiche. I risultati di tale indagine avrebbero costituito la base partenza dei lavori della successiva riunione plenaria<sup>149</sup>.

In quello stesso periodo, la validità della bozza Casaroli-Garrigues iniziava ad essere messa in discussione anche dal governo. In effetti, poco prima della celebrazione della XIV assemblea plenaria il Ministero degli Esteri, attraverso una nota, chiariva quali dovessero essere le caratteristiche basilari del futuro Accordo<sup>150</sup>.

*española de los convenios específicos*, in *Estudios eclesiástico*, vol. 52, n. 201, 1977, p. 167-168.

<sup>148</sup> I membri della Commissione erano: monsignor López Ortiz, il cardinale Tabera e i vescovi Jubany, Romero de Lema e Montero.

<sup>149</sup> Equipo Vida nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 223-224.

<sup>150</sup> Equipo Vida nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 256 ss.; F. De Meer,

Per essere accettato dal governo, il nuovo Concordato doveva prescindere da una dichiarazione di confessionalità statale e limitarsi a riconoscere una posizione speciale alla Chiesa cattolica in virtù dell'appartenza ad essa della maggioranza della popolazione. L'Accordo, privo di affermazioni di carattere dottrinale, doveva delimitare chiaramente le sfere di competenza di Chiesa e Stato, garantire il rispetto del "*legítimo pluralismo en las actitudes de los españoles con respecto a las manifestaciones sociales de la vida religiosa*" e non riconoscere privilegi statali o ecclesiastici. Il governo, infatti, riteneva opportuno non "*recibir y otorgar ningún privilegio, ni apariencia alguna de tal, que pueda empañar la soberanía del Estado o el testimonio de la Iglesia*". In considerazione di ciò, era necessario rivedere il sistema di dotazione economica della Chiesa e il procedimento di nomina dei vescovi. In particolare, con riferimento a quest'ultimo, il governo manifestava la propria disponibilità ad accettare "*soluciones congruentes con la doctrina actual de la Iglesia y con las prácticas de las relaciones establecidas [...] entre la Santa Sede y otros países*". Di fatto, dunque, attraverso la nota il Ministero degli Esteri prendeva pubblicamente le distanze da un progetto che, almeno in prospettiva governativa, si considerava già superato<sup>151</sup>.

In questo clima, il 15 febbraio 1971, si aprivano i lavori della XIV riunione plenaria della CEE<sup>152</sup>. In base al documento preparato dalla commissione, la discussione sul progetto Casaroli-Garrigues era stata suddivisa in due parti: la prima volta ad acclarare i tempi e le modalità di realizzazione della revisione, la seconda

*Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972), cit., p. 284-285.*

<sup>151</sup> In questo senso F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972), cit., p. 285.*

<sup>152</sup> Nel discorso di apertura della riunione plenaria, Tarancón, che aveva sostituito il presidente della CEE, Morcillo, gravemente malato, aveva invitato i vescovi a individuare una "*línea de pensamiento clara y definida que pudiera servir de orientación a la Santa Sede*", ricordando, però, che in nessun caso la CEE poteva considerarsi parte nei negoziati, essendo tale funzione riservata alla Santa Sede. cfr *Ecclesiae*, 1530, del 20 febbraio 1971, p. 241-242.

dedicata all'analisi delle singole disposizioni concordatarie. Per la maggior parte dei vescovi era necessaria una riforma radicale del Concordato “*por etapas, mediante acuerdos parciales y sucesivos*”. A livello contenutistico, il nuovo accordo doveva prescindere da qualsiasi riferimento alla confessionalità statale, non in linea con il linguaggio e lo spirito del Vaticano II, né con il pensiero di gran parte dell'opinione pubblica, e dal riconoscimento di privilegi. Si riteneva pertanto doveroso rinunciare al privilegio del foro, alle esenzioni economiche non giustificate e modificare il sistema di nomine vescovili. La proclamazione della libertà religiosa in sede conciliare imponeva di riformulare la materia matrimoniale nel senso di assicurare al fedele il diritto di scegliere se contrarre matrimonio religioso o civile, e il sistema scolastico, in modo da rendere facoltativo l'insegnamento della religione cattolica.

Per ciò che concerne l'apostolato, i vescovi ritenevano necessario estendere le disposizioni relative all'ACE a tutte le altre associazioni cattoliche per garantire “*todo el campo de actuación que exige la misión apostólica de la Iglesia*”<sup>153</sup>.

Al termine della discussione sul progetto, ritenuto inidoneo a regolare le relazioni Chiesa-Stato, ai vescovi era stato comunicato il contenuto di due lettere, l'una del Ministro di Giustizia, Antonio María de Oriol, e l'altra del cardinale Villot<sup>154</sup>. La prima precisava che la bozza era una “*modificación muy insuficiente del Concordato de 1953*”<sup>155</sup> e considerava condizione imprescindibile per la sottoscrizione di un nuovo Concordato l'applicazione del procedimento

<sup>153</sup> ASP, b. 135/8.3 *Nota verbal “pro memoria” del Consejo de presidencia de la Conferencia Episcopal Española, 22 aprile 1971*. cfr anche Equipo Vida nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 341 ss.; V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 298.

<sup>154</sup> Morcillo, Tarancón, Dadaglio e i membri della commissione speciale avevano deciso di dare lettura dei documenti, entrambi antecedenti all'inizio dei lavori assembleari, al termine della discussione sul testo per non influenzare il voto dei vescovi. cfr. Equipo Vida nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 346; V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 296; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 286 ss.

<sup>155</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 287.

di nomina previsto per i vescovi titolari anche agli ausiliari<sup>156</sup>. In caso contrario, si profilava come possibile alternativa la denuncia unilaterale dell'Accordo<sup>157</sup>.

Per Villot<sup>158</sup> “*si esa* (l’inclusione dei vescovi ausiliari nel futuro sistema di nomina) *fuese la real intención del Gobierno, es superfluo decir que la posibilidad de un acuerdo estaría comprometida desde el punto de partida*”. Il cardinale sottolineava come il mantenimento di alcune *conditio sine qua non* da entrambe le parti avrebbe potuto comportare, in ipotesi, la rottura unilaterale dei rapporti o il mantenimento dello *status quo*, opzione questa che la Santa Sede “*no ha excluido y no excluye [...] también de ser sugerida por la conveniencia de evitar males que fueran considerados mayores*”. Alla luce delle mutate circostanze, si chiedeva all’episcopato di fornire un nuovo parere sull’intera questione. Preoccupati dai rischi che la rottura delle relazioni avrebbe potuto comportare, i vescovi decidevano di affidare al Consiglio di presidenza della CEE<sup>159</sup> il delicato compito di mediare tra governo e Santa Sede. I cardinali, seppur convinti che la richiesta di estensione della prenotificazione ai vescovi ausiliari, almeno sotto il profilo teorico, non costituiva un elemento sufficiente per giustificare l’interruzione dei negoziati, riferendosi al caso spagnolo, evidenziavano i pericoli che tale ipotesi avrebbe potuto comportare: la Chiesa avrebbe perso l’unica opportunità per ottenere la propria autonomia; l’opinione pubblica avrebbe considerato l’accettazione di tale richiesta come una sconfitta. Pertanto, Quiroga Palacios, Bueno Monreal e Tarancón ritenevano “*apropiada la actitud de la Santa Sede de non ceder en este punto*”. Sul mantenimento dello *status quo*, data l’impossibilità di giungere nelle circostanze attuali ad un Concordato pienamente soddisfacente per la Chiesa, il Consiglio di presidenza riteneva “*coherente además que esta situación concordataria se prolongue tanto cuanto la situación política que le dió origen*”.

<sup>156</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 296.

<sup>157</sup> Equipo Vida nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 346.

<sup>158</sup> ASP, b. 135/8.2, lettera del card. Villot a Dadaglio, del 13 febbraio 1971. cfr. anche ASP, b. 134/7.8 *Carta del Ministro de Justicia e Carta del Secretario de Estado*, testi in parallelo.

<sup>159</sup> Composto dai tre cardinali, Quiroga Palacios, Bueno Monreal e Tarancón.

Che fare dunque? Per i cardinali, la Santa Sede non doveva denunciare unilateralmente il Concordato né interrompere le trattative già avviate ma semplicemente “*intentar un primer paso de revisión concordataria (que podría dejar la atmósfera limpia y el cauce despejado para acuerdos ulteriores) en la renuncia simultánea por las Partes respectivas al privilegio de presentación y al del fuero, sin reticencias de ninguna clase*”.

Vale la pena ricordare che, in questo contesto, per la prima volta, la CEE chiedeva alla Santa Sede di “trattare ma temporeggiando” in attesa di un miglioramento della situazione politica<sup>160</sup>. Questo meccanismo, come si avrà modo di osservare più avanti, sarebbe stato nuovamente utilizzato dalla CEE per bloccare le trattative, nel 1974.

<sup>160</sup> ASP., b. 135, 13.2.

### CAPITOLO III

#### I RIFLESSI DEL *DESPEGUE* DELLA CHIESA SUL PROCEDIMENTO DI REVISIONE DEL CONCORDATO

SOMMARIO: 1. Dall'*Asamblea conjunta de obispos y sacerdotes* al documento *La Iglesia y la comunidad política*: la progressiva presa di distanza della chiesa spagnola dal regime franchista. – 2. Dal rischio di rottura delle relazioni all'avvio di nuove trattative. – 3. La chiesa spagnola di fronte all'eventualità di nuove trattative per la revisione del Concordato del 1953. – 4. La definizione delle 'condizioni' per l'avvio di nuove trattative. – 5. Il tentativo di bloccare l'avvio dei negoziati. – 6. Il questionario della Commissione permanente della Conferenza episcopale sull'eventuale stipula di un nuovo Concordato.

1. *Dall'Asamblea conjunta de obispos y sacerdotes al documento La Iglesia y la comunidad política: la progressiva presa di distanza della chiesa spagnola dal regime franchista*

Secondo quanto riportato dalla *Nota sobre relaciones del Estado con la Iglesia*<sup>1</sup>, nel 1971, i rapporti tra Chiesa e Stato erano divenuti particolarmente tesi a causa delle posizioni assunte dalla gerarchia ecclesiastica, di aperta condanna del regime<sup>2</sup>. Come già avuto modo di osservare, a concorrere al “*despegue*”<sup>3</sup> della Chiesa contribuivano diversi fattori, primo tra tutti la necessità di recepire i principi con-

<sup>1</sup> Nota del 5 giugno 1971. AGUN, 002/009/178.

<sup>2</sup> Nota J. Iribarren, *Episcopado y conferencia episcopal*, in J.M. Laboa (a cura di), *El postconcilio en España*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1988, *passim* “*la Iglesia empezó, sin tomar posturas políticas, a ser postfranquista antes de la muerte de Franco, porque éste se empeñó, en sus posturas políticas, a ser preconiliar después de la terminación del Concilio*”.

<sup>3</sup> L'espressione è di F. Montero García, *La Iglesia en el tardofranquismo o el «despegue» de la Iglesia*, in *Historia del presente*, 10, 2007, p. 3; Id., *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 23.

ciliari da parte della chiesa spagnola e, in modo particolare del clero giovane che non si sentiva vincolato a Franco, per non aver preso parte alla guerra civile. Tale processo era pure favorito dal pontefice<sup>4</sup>. È indubitabile, infatti, che Montini, sin dall'inizio del suo pontificato abbia guardato con particolare attenzione, e non senza timore, alla situazione spagnola al punto da intervenire direttamente per sollecitare il recepimento della dottrina conciliare attraverso l'invio di una lettera al *Caudillo*. In questo senso va letta anche la scelta di Tarancón come “*piloto del cambio en la Iglesia española*”<sup>5</sup>. Infine, la presa di distanza della Chiesa era incentivata dalla nomina di vescovi ausiliari<sup>6</sup>, detrattori della politica franchista<sup>7</sup>, e

<sup>4</sup> In questo senso S. Payne, *El catolicismo español*, cit., p. 270.

<sup>5</sup> L'espressione è di P.M. de Santa Olalla Saludes, *El rey, la Iglesia y la transición*, Silex Ediciones, Madrid, 2012, p. 17. In questo senso anche V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 401.

<sup>6</sup> Nel fondo López Rodó è custodita una lettera dell'arcivescovo di Zaragoza, Pedro Cantero Quadrado indirizzata al nunzio (6 ottobre 1972) concernente la scelta degli ausiliari per la diocesi di Zaragoza (05A/389/006). L'arcivescovo lamentava l'inusuale prassi di dover scegliere due ausiliari da una lista di sei nomi a lui sconosciuti e dichiarava di preferire, in tali circostanze “*seguir sin la ayuda de Obispos Auxiliares ante de escoger para ello a personas a quien no conozco*”. Le dichiarazioni di Pedro Cantero possono essere meglio comprese se lette alla luce delle sue vicende personali. Nato a Carrión de los Condes, il 23 febbraio 1902, Cantero era stato nominato vescovo nel 1951, ben prima della firma del Concordato, in un momento di intima unione tra Chiesa e Stato. Senza dubbio, Cantero non si colloca nelle file aperturiste della Chiesa: sin dall'inizio aveva apertamente manifestato il suo sostegno a Franco, ed era stato eletto, nel 1967, *procurador* nel Parlamento insieme ad altri due vescovi, Luis Almarcha Hernández, vescovo di León, e José Guerra Campos, ausiliare della diocesi di Madrid-Alcalá, mentre nel 1970 era entrato a far parte del *Consejo del Reino*. Un atteggiamento di chiusura era stato mantenuto da Cantero anche all'interno nell'ambito ecclesiastico. Si ricordi, infatti, che assieme ad un gruppo di vescovi spagnoli, nel corso del Concilio Vaticano II, si era fortemente opposto all'approvazione della Dichiarazione sulla libertà religiosa. Per le note bibliografiche su Cantero Cuadrado si rimanda a P.M. de Santa Olalla Saludes, *Pedro Cantero y la Iglesia del posconcilio*, in *Misceláneas Comillas*, vol. 70, n. 137, 2012.

<sup>7</sup> J. Andrés-Gallego – A.M. Pazos, *La Iglesia en la España contemporánea/2. 1936-1999*, cit., p. 178 tra il 1970 e il 1972 erano stati nominati 20 vescovi ausilia-

dall'inserimento degli stessi nelle sestine di cui all'art. VII del Concordato.

Tali elementi, se aggiunti all'impossibilità (o incapacità) di giungere a un accordo in tema di nomine vescovili, avevano avuto una ripercussione sulle trattative per la revisione del Concordato che, sebbene formalmente aperte, erano praticamente paralizzate<sup>8</sup>. In effetti, nonostante alcuni tentativi di cui si darà conto nelle pagine seguenti, bisognerà attendere fino al 1974 per l'elaborazione di una nuova bozza di accordo.

Questo raffreddamento dei negoziati non aveva impedito alla dottrina di interrogarsi sulla modalità più idonea attraverso cui procedere alla revisione del Concordato<sup>9</sup>. È possibile individuare tre differenti orientamenti dottrinali che ricalcavano, in buona sostanza, le opzioni fino ad allora suggerite dalla Santa Sede e dai vescovi spagnoli<sup>10</sup>.

Alcuni studiosi, muovendo dalla considerazione per cui il Concordato era uno strumento giuridico superato, auspicavano un'abrogazione dell'Accordo del 1953 e una riconduzione degli 'affari ecclesiastici' al diritto comune. In questi termini si era espresso, ad esempio, Díez Alegría, secondo cui la stipula di un Concordato non era necessaria né in uno Stato ispirato ai principi democratici e rispettoso della libertà religiosa perché, in tal caso, i diritti di libertà

ri. J. Iribarren, *Episcopado y conferencia episcopal*, cit., *passim* critica quanti guardano alle nomine degli ausiliari come ad una strategia attuata dalla nunziatura e dalla Santa Sede per motivi politici ritenendo piuttosto che "lo que había cambiado la relación Iglesia-Estado era el Concilio: difícilísimo encontrar después de él condidatos con posturas intelectuales y pastorales anteriores a él".

<sup>8</sup> Sul punto F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 299-300.

<sup>9</sup> In questo senso C. Corral, *El Concordato español de 1953 en revisión*, in *Sal Terrae*, 57, 1969, p. 83.

<sup>10</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 477 ss. Per una ricognizione dei diversi orientamenti dottrinali si vedano A. Bernárdez Cantón, *Elementos de derecho eclesiástico español*, cit., p. 772; P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 309 ss.

trovavano una sufficiente protezione nelle norme statali, né tantomeno in Paesi che non apprestavano alcuna tutela ai diritti umani<sup>11</sup>. In tale caso, infatti, la questione più urgente era lottare affinché i diritti fondamentali ottenessero un riconoscimento a livello costituzionale<sup>12</sup>.

Secondo alcuni autori era opportuno modificare il contenuto del Concordato mantenendone integra la struttura. La concretizzazione di siffatta opzione poteva avvenire secondo due differenti modalità: la modifica delle disposizioni che non avevano mai avuto un'attuazione e di quelle non più rispondenti alle mutate circostanze politico-ecclesiali<sup>13</sup>; l'elaborazione di un Concordato nuovo, basato su principi diversi attraverso cui regolare in maniera completa e coerente le materie miste. Secondo Carvajal, quest'ultima opzione, per quanto teoricamente ammissibile, era difficilmente realizzabile a livello pratico, per diverse ragioni. Innanzitutto, l'elaborazione di un nuovo Concordato avrebbe impedito di risolvere in tempi brevi le questioni più urgenti e avrebbe inevitabilmente comportato un allungamento delle trattative. A ciò si aggiungeva la difficoltà di redigere un testo effettivamente conforme alla dottrina conciliare - la Chiesa non era ancora riuscita a tradurre in un corpo giuridico i dettami del Vaticano II - e rispondenti alle mutate circostanze sociali<sup>14</sup>.

Infine, un'altra parte della dottrina propendeva per la sostitu-

<sup>11</sup> J.M. Díez-Alegría, *El problema concordatario desde el punto de vista de la libertad religiosa*, in J.M. Díez-Alegría – J.M. Setién – J. Puente Egido, *Concordato y sociedad pluralista*, cit., p. 16-17; J. López de Prado, *¿Concordato o régimen estatal de libertad religiosa?*, in *Sal terrae*, n. 63, 1975, p. 47 ss.

<sup>12</sup> J.M. Díez-Alegría, *El problema concordatario desde el punto de vista de la libertad religiosa*, in J.M. Díez-Alegría – J.M. Setién – J. Puente Egido, *Concordato y sociedad pluralista*, cit., p. 16-17.

<sup>13</sup> Al contrario, secondo J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 486 tale ipotesi era inaccettabile dal momento che “*las reformas que necesita el Concordato [...] afectan a temas fundamentales e incluso a principios básicos del mismo, sin que puedan reducirse a pequeños retoques o modificaciones*”.

<sup>14</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 486.

zione del Concordato con accordi parziali conclusi tra Santa Sede e governo, sui problemi più urgenti, e il rinvio delle questioni meno gravi ad un momento successivo<sup>15</sup>. Era questa la strada che sin dall'inizio l'episcopato spagnolo aveva suggerito e che ricalcava, in buona sostanza, il percorso di elaborazione del Concordato del 1953. Tra i sostenitori di tale ipotesi è possibile annoverare Giménez y Martínez de Carvajal secondo cui le materie da sottomettere a revisione non avevano “*ni la misma urgencia, ni la misma claridad en su resolución*”: alcune abbisognavano di essere immediatamente modificate, altre non erano urgenti o erano complesse al punto tale da necessitare uno studio più approfondito<sup>16</sup>. Per tale ragione, si riteneva plausibile non già l'elaborazione di “*un solo cuerpo jurídico, la de un concordato único y monolítico, sino la de una serie de acuerdos y normas jurídicas – incluso de diverso rango – bien trabadas entre sí y jerarquizadas que, en su conjunto, constituyan un nuevo tipo de concordato*”<sup>17</sup>. Eventualmente - continuava l'autore - “*sería*

<sup>15</sup> Una posizione intermedia tra la seconda e la terza opzione era invece avanzata da M. Cabrereros de Anta, *El privilegio del fuero eclesiástico en la reforma del Concordato español*, in AA. VV., *La institución concordataria en la actualidad*, cit., p. 556 secondo cui le modifiche al testo del '53 - eventualmente realizzabili anche attraverso accordi parziali - non potevano essere pensate se non all'interno di una revisione globale del Concordato. Nel pensiero dell'autore era doveroso “*revisar y acomodar a un supremo criterio todo lo anteriormente pactado*”; ciò avrebbe consentito ad alcune disposizioni di rimanere in vigore, magari con alcuni cambiamenti o redatte in forma più generica, rimettendo ad accordi di livello inferiore la disciplina di determinate materie.

<sup>16</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 486. Nello stesso senso P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 312.

<sup>17</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 487. Nei medesimi termini C. Corral, *Problemas en torno al Concordato Español de 1953*, in *Sal Terrae*, 59, 1971, p. 164-165. L'A., nel sistematizzare le opinioni prevalenti in dottrina sottolineava come tali accordi potessero a loro volta essere suddivisi in: a) accordi stipulati tra CEE e governo; b) accordi siglati dalla Santa Sede e dal governo “*sin perjuicio de reglamentaciones a nivel de Conferencia Episcopal mediante acuerdos con el gobierno*”. Critico verso la

*posible establecer un Acuerdo fundamental o básico [...] en el cual se apoyan una serie de acuerdos posteriores más ágiles y revisables con más frecuencia*". Tali patti, siglati dall'episcopato, avrebbero tratto la loro legittimazione dall'accordo fondamentale e, al pari di questo, sarebbero stati vincolanti sul piano internazionale. In questo caso, le "*materias menos importantes o variables podrían pasar a la competencia de la Iglesia o del Estado - según los casos - que deberían legislar con el consentimiento o la audiencia de la otra parte*"<sup>18</sup>.

Per Carvajal erano essenzialmente tre le questioni che necessitavano di essere regolamentate in via prioritaria, attraverso la stipula di accordi<sup>19</sup>: era necessario eliminare il confessionismo *expreso*, *dogmático* ed *excluyente*<sup>20</sup> così come delineato dal Concordato del '53 e dalle Leggi fondamentali e introdurre uno speciale riconoscimento giuridico in favore della religione cattolica, in virtù dell'appartenenza ad essa della maggior parte della popolazione (confessionismo sociologico); era necessario assicurare alla Chiesa assoluta libertà in materia di organizzazione territoriale e di nomina dei vescovi. In particolare, con riferimento a quest'ultimo punto,

soluzione degli accordi parziali si era mostrato A. Bernárdez Cantón, *Elementos de derecho eclesiástico español*, cit., p. 772 che affermava: "*no se comprende el entusiasmo que despierta esta solución, toda vez que substancialmente no hay diferencia entre un texto único o varios textos; un artículo de un concordato es tan modificable como un acuerdo parcial y, por otra parte, no son tan fácilmente deslindables unas cuestiones de otras en el contexto de las relaciones globales entre un Estado y la Iglesia. Por lo demás, la solución no tiene otra originalidad que la de su denominación: el propio sistema concordatario español nació a través de una serie de acuerdos provisionales; con la particularidad de que esta solución técnica de este tipo más bien parece responder a situaciones de vacío normativo*".

<sup>18</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 487.

<sup>19</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 487-488.

<sup>20</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *El Concordato español de 1953*, cit., p. 143-144; Id., *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 494 la confessionalità cessa di essere 'escludente' a seguito della promulgazione della legge sulla libertà religiosa del 1967 e della modifica dell'art. 6 del *Fuero del los Españoles* che, almeno formalmente, aprivano alla libertà religiosa.

Carvajal ipotizzava l'introduzione della prenotificazione, da non intendersi però come un diritto di veto sulle nomine da parte dello Stato<sup>21</sup>. Era inoltre necessario che il nuovo accordo evitasse di concedere dei privilegi alla Chiesa. In questo senso, dovevano essere abrogate non soltanto quelle disposizioni effettivamente privilegiate (si pensi, ad esempio, all'art. XVI) ma anche quelle che pur limitandosi a garantire ai membri della Chiesa i diritti riconosciuti a tutti i cittadini, potevano essere interpretate come norme di maggiore favore.

Sebbene il 1971 non possa essere considerato come un anno particolarmente significativo nel processo di revisione del Concordato, è bene ricordare che proprio in questo periodo inizia a delinearsi la nuova strutturazione dei rapporti tra Chiesa e apparato statale, come dimostrato dalla celebrazione dell'*Asamblea Conjunta* di vescovi e sacerdoti (13-18 settembre 1971) che, per dirla con le parole del suo principale promotore, "*fue el acto más importante - a la vez que más espectacular y conflictivo - realizado por la Iglesia española en los años setenta*"<sup>22</sup>. L'idea di indire un'assemblea di ve-

<sup>21</sup> J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Temática general de la revisión del Concordato español*, cit., p. 500-501 erano da escludersi sia la formula venezuelana che concedeva allo Stato un vero e proprio diritto di veto, dal momento che la Santa Sede, in caso di obiezioni di carattere politico generale si impegnava a fornire il nome di un altro candidato, sia la formula argentina in base alla quale, in caso di obiezioni, le parti si sarebbero impegnate a trovare "*las formas apropiadas para llegar a un entendimiento*". L'A. criticava quanti ritenevano che la prenotificazione senza il corrispondente diritto di veto fosse assolutamente inutile, sostenendo, al contrario, che tale sistema consentiva alla Chiesa di raccogliere un numero maggiore di informazioni sul candidato all'episcopato e, per il governo, costituiva "*un gesto de buena voluntad*" e "*una garantía de que no se procederá con ligereza ni arbitrariedad*". Per un'opinione in senso contrario sul significato della prenotificazione si vedano G. Feliciani, *Autonomia istituzionale della Chiesa*, cit., p. 349 ss.; A. Talamanca, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari*, cit., p. 106.

<sup>22</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 423. Nel pensiero di F. Margiotta Broglio, *L'istituto concordatario negli Stati totalitari e negli Stati democratici*, cit., p. 41 "segna(va) non solo la fine del verticalismo [...] ma l'inizio di un processo di presa di coscienza della propria autonomia da parte del clero e dei cattolici spagnoli che può dirsi uno dei risultati più tangibili del Vaticano II ed uno

scovi e sacerdoti era maturata poco dopo la fine del Concilio, per consentire un adeguamento ai nuovi principi ed evitare la diffusione di posizioni eterodosse da parte dei sacerdoti<sup>23</sup> soprattutto in ragione dell'evidente divario esistente tra il cattolicesimo spagnolo e i principi conciliari dovuto, in buona parte, alla scarsa formazione religiosa del clero e della popolazione, alla difficoltà di penetrazione del messaggio evangelico in alcuni settori (classe operaia, intellettuali e giovani) e al mancato rispetto del pluralismo religioso<sup>24</sup>. Ciononostante alla celebrazione del Concilio era seguita una lenta trasformazione del cattolicesimo spagnolo che da “*monolítico y tradicional*” si era aperto a “*nuevas formas de realización cristiana recogidas, encauzadas y legitimadas por el Vaticano II*”. A tal proposito, risulta particolarmente interessante il tema della prima *ponencia*<sup>25</sup>, “*Iglesia y Mundo en la España de hoy*”<sup>26</sup> che, oltre a costituire un tentativo di adeguamento al Vaticano II, imprime un significativo cambiamento nel rapporto tra Chiesa spagnola e regime franchista. In fase di votazione, i membri dell'assemblea, pur riconoscendo i

degli elementi che hanno maggiormente contribuito alla transizione *indolore* dal franchismo alla democrazia”.

<sup>23</sup> Per una ricostruzione delle varie fasi si vedano Secretariado Nacional del Clero, *Asamblea Conjunta Obispos-Sacerdotes*, cit., p. XXXVIII; V. Enrique y Taracón, *Confesiones*, cit., p. 453-454; R. Echarren Ystúriz, *Los sacerdotes a los veinte años del Concilio*, in *El posconcilio en España*, p. 272-273.

<sup>24</sup> Secretariado Nacional del Clero, *Asamblea Conjunta Obispos-Sacerdotes*, cit., p. 42 ss.

<sup>25</sup> Ogni documento era strutturato in tre parti: *ponencia*, *proposiciones*, *conclusiones*. La prima parte analizzava in maniera approfondita il tema; la seconda conteneva le proposte, da sottoporre a votazione, su specifici aspetti connessi al tema della *ponencia*; la terza esponeva i risultati delle votazioni. In base al regolamento, le decisioni, pur non essendo vincolanti, per essere considerate espressione dell'Assemblea dovevano essere approvate dalla maggioranza dei due terzi.

<sup>26</sup> Le altre *ponencias* erano così intitolate: *Ministerio sacerdotal y forma de virlo*; *Criterios y cauces de la acción pastoral de la Iglesia*; *Relaciones interpersonales en la comunidad eclesial*; *Recursos materiales al servicio de la misión evangelizadora de la Iglesia*; *Exigencias evangélicas de la misión del sacerdote en la Iglesia y el mundo de hoy*; *La preparación para el sacerdocio ministerial y formación permanente del clero*.

rischi intrinsecamente connessi a qualsiasi trasformazione, avevano ritenuto “*necesario superar el inmovilismo que impida la real y efectiva aplicación del concilio Vaticano II*” mettendo però in guardia dal rischio di “*caer en un radicalismo utópico, que concluiría por dañar a la misma renovación que pretende promover*”<sup>27</sup>.

Tra i motivi che impedivano un adeguamento della Spagna ai principi conciliari, il documento annoverava la definizione della religione cattolica come religione di Stato. In ragione di ciò, la maggioranza dei sacerdoti aveva segnalato la necessità di ripensare i rapporti Chiesa-Stato precisando che tale aspirazione non doveva essere intesa come “*un planteamiento apriorístico de hostilidad al Estado*”<sup>28</sup> ma come riconoscimento dell’indipendenza e dell’autonomia di ciascun ordine finalizzato alla cooperazione per la realizzazione del bene comune degli spagnoli. Per raggiungere tale obiettivo, la Chiesa e lo Stato dovevano rinunciare ai rispettivi privilegi, anche quelli legittimamente acquisiti. Così, ad esempio, la Chiesa doveva rinunciare alle sovvenzioni economiche e alla presenza di sacerdoti e vescovi negli organismi statali, mentre lo Stato doveva abdicare a qualsiasi diritto in materia di nomine vescovili.

Con riferimento allo strumento di regolamentazione dei reciproci rapporti, il documento proponeva tre differenti alternative: l’elaborazione di un nuovo Concordato, rispondente alla realtà socio-religiosa della popolazione spagnola; la sostituzione del Concordato con un sistema di accordi parziali, meno solenni e più facilmente modificabili; l’abolizione *sic et simpliciter* del Concordato e la riconduzione delle questioni ecclesiastiche al diritto comune. Nella votazione finale, l’Assemblea aderiva all’orientamento, più volte espresso dai vescovi, di sostituzione del Concordato con un sistema di accordi plurimi.

A segnare ancora più chiaramente una netta presa di distanza dal regime franchista sarebbe stata, laddove approvata, la conclusione n. 34, che metteva in discussione il ruolo della

<sup>27</sup> Conclusione n. 8. Secretariado Nacional del Clero, *Asamblea Conjunta Obispos-Sacerdotes*, cit., p. 165.

<sup>28</sup> Secretariado Nacional del Clero, *Asamblea Conjunta Obispos-Sacerdotes*, cit., p. 74.

Chiesa durante la guerra civile. La mozione, attraverso cui vescovi e sacerdoti chiedevano perdono al popolo spagnolo per non essere stati “ministri di riconciliazione”<sup>29</sup>, pur avendo ottenuto un buon numero di voti, non aveva raggiunto la maggioranza di due terzi necessaria per essere presentata come una decisione del consesso<sup>30</sup>. Il passaggio in questione non è comunque privo di importanza: per la prima volta, infatti, la Chiesa guardava in maniera critica alla sua partecipazione alla guerra civile<sup>31</sup>. In particolare, è stato osservato, “*la definición del conflicto como «guerra entre hermanos» cancelaba no sólo la interpretación de la guerra como enmienda, sino también el providencialismo de la victoria y de Franco, restituyendo al evento el sentido humano de la tragedia*”<sup>32</sup>.

Sebbene la dottrina consideri l’Assemblea congiunta come un momento di particolare importanza nella storia (e nell’evoluzione) della Chiesa spagnola<sup>33</sup>, non tutti sono d’accordo nel ritenere che essa rappresenti un “*importante revuelo*”<sup>34</sup> o “*la formulación más*

<sup>29</sup> Nella seconda e ultima versione la conclusione era stata redatta nei seguenti termini: “*Si decimos que no hemos pecado, hacemos a Dios mentiroso y su palabra ya no está con nosotros. Así, pues, reconocemos humildemente y pedimos perdón porque nosotros no siempre supimos ser verdaderos «ministros de reconciliación» en el seno de nuestro pueblo, dividido por una guerra entre hermanos*”.

<sup>30</sup> Per V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 469 così facendo la Chiesa non rischiava di essere esposta a pericolose ritorsioni statali.

<sup>31</sup> In questo senso J.M. Laboa, *Pablo VI, el régimen político y la sociedad española*, cit., p. 29.

<sup>32</sup> G. Di Febo, *Ritos de guerra y de victoria en la España franquista*, Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia, 2012, p. 152-153. Nello stesso senso P. Martín de Santa Olalla Saludes, *Pedro Cantero y la Iglesia del posconcilio*, in *Misceláneas Comillas*, cit., p. 625.

<sup>33</sup> In questo senso, tra i tanti, J. Luis Ortega, *Pablo VI y la Iglesia de España*, in AA.VV., *Pablo VI y España, Giornate di Studio (Madrid 20-21 maggio 1994)*, cit., p. 65.

<sup>34</sup> Così P. Martín de Santa Olalla Saludes, *Pedro Cantero y la Iglesia del posconcilio*, cit., p. 624. Nello stesso senso si era già espresso J.M. Laboa, *Pablo VI, el régimen político y la sociedad española*, cit., p. 28.

*acabada [...] de la revisión autocrítica del nacionalcatolicismo*<sup>35</sup>. Secondo alcuni, infatti, l'Assemblea certamente “*fue una experiencia única en todos los sentidos, pero también [...], bastante frustrante, ya que ni conseguiría fijar un modelo nuevo de Iglesia, ni profundizaría en la brecha abierta con el Estado*”<sup>36</sup>. Gonzáles Madrid e Otiz Heras, ad esempio, considerano tale evento come una mera “*estrategia institucional para recuperar la unidad sacerdotal y la credibilidad ante la sociedad*”<sup>37</sup> ed evitare una rottura tra la gerarchia e la base<sup>38</sup>.

Non pare condivisibile l'opinione di quanti hanno ritenuto deludente l'esperienza della *Conjunta* per il solo fatto che l'Assemblea avesse carattere meramente consultivo e le sue conclusioni fossero prive di effetti giuridici dal momento che, com'è noto, spetta alla CEE, nel rispetto di determinati requisiti, il diritto di adottare deci-

<sup>35</sup> F. Montero García, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 275 e 278. Nello stesso senso V. Cárcel Ortí, *Historia de la Iglesia en la España contemporánea (siglo XIX y XX)*, Ediciones Palabra, Madrid, 2002, p. 391; C. Adagio – A. Botti, *Storia della Spagna democratica: da Franco a Zapatero*, Mondadori, Milano, 2006, p. 13.

<sup>36</sup> D.A. Gonzáles Madrid – M. Otiz Heras, “*Camilo, no te comas a los curas, que la carne de cura se indigesta*”. *La influencia de la Iglesia en la crisis del franquismo*, cit., p. 17.

<sup>37</sup> D.A. Gonzáles Madrid – M. Otiz Heras, “*Camilo, no te comas a los curas, que la carne de cura se indigesta*”. *La influencia de la Iglesia en la crisis del franquismo*, cit., p. 17.

<sup>38</sup> In effetti, tale versione pare pure confermata da Tarancón che, intervistato da J.L. Martín Descalzo, *Tarancón, el cardenal del cambio*, Editorial Planeta, Barcelona, 1982, p. 166 ss. spiegava come la *Conjunta* fosse l'evento finale di un più ampio processo originato, appunto, dalla necessità dei vescovi di conquistare la fiducia dei laici e dei sacerdoti. A tal fine, la CEE aveva deciso di dedicare due incontri ai temi del laicato e del clero. Con riferimento a quest'ultimo era stata pure creata una specifica commissione episcopale presieduta da Fernando Quiroga Palacios, già presidente della CEE. Tutto ciò era dovuto alla necessità di “*dar normas, tratar de encarrillas «desde fuera» lo que nos parecía que se estaba descarrillando*”. È in seguito al fallimento dell'assemblea sui laici (dovuto alla totale esclusione dei soggetti interessati) che iniziò a concretizzarsi l'idea di indire un incontro in cui i sacerdoti potessero esprimersi liberamente sulle questioni che li riguardavano da vicino.

sioni giuridicamente vincolanti<sup>39</sup>. E, in effetti, proprio la CEE era stata incaricata di discutere e approvare le deliberazioni assembleari, nella successiva riunione plenaria. Tale operazione di discussione e voto era stata però ostacolata da una mozione<sup>40</sup> presentata tra gli altri, da Marcelo Gonzáles, arcivescovo di Toledo, Segundo García de Sierra, arcivescovo di Burgos, Pablo Barrachina, vescovo di Orihuela-Alicante e Laurano Castán, vescovo di Sigüenza-Guadalajara che avevano evidenziato “*la necesidad de un estudio detenido, que perfeccione las aportaciones de la Asamblea conjunta; labor de enmienda, aclaración y complemento*”<sup>41</sup>. In particolare, il documento specificava che “*en cada caso, para el debido aprovechamiento de las conclusiones de la Asamblea, la Conferencia las examina, a la luz de las declaraciones del Sumo Pontífice después del Sinodo; las corrige, complementa y perfecciona, donde lo requieren los fallos debidos al apresuramiento y a la parcialidad de las ponencias; y la compensa armónicamente con el legítimo parecer de tantos sacerdotes ausentes*”<sup>42</sup>. In sostanza, soltanto dopo tale lavoro di correzione e laddove lo avesse ritenuto necessario, la CEE avrebbe potuto predisporre norme giuridicamente vincolanti. Di conseguenza, nel corso della riunione, la CEE si era limitata ad approvare, sebbene con una larga maggioranza, una dichiarazione che definiva l’*Asamblea conjunta* come “*un hecho positivo y dinámico de la vida de la Iglesia en España*” e con cui si impegnava a individuare “*la forma de perfeccionar y ejecutar aquellas conclusiones que la afectan más directamen-*

<sup>39</sup> C.D., n. 38.4. Sul punto si veda G. Feliciani, *Le conferenze episcopali*, cit., p. 493-495.

<sup>40</sup> F. Gil Delgado, *Conflicto Iglesia-Estado*, Sedmay Ediciones, p. 29 ss. parla di una vera e propria “*operación aborto*” contro l’Assemblea congiunta avviata già durante lo svolgimento della stessa quando alcuni sacerdoti ne chiesero la sospensione per mancanza di rappresentatività. Sul punto si veda anche Hermandad Sacerdotal de San Ignacio de Loyola, *La Hermandad Sacerdotal Española y la Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes*, vol. II, Imprenta Offset Navarro, San Sebastián, 1971, p. 115 ss.

<sup>41</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 317.

<sup>42</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 317.

te, teniendo en cuenta las necesidades de los sacerdotes y las circunstancias de nuestro pueblo” alla luce dei documenti sinodali. I vescovi si premuravano di specificare che il termine ‘perfeccionar’ era da intendersi nel senso di “enmienda, aclaración y complemento” e “integración del parecer de diversos sectores sacerdotales en la medida en que sea necesario y posible”<sup>43</sup>.

Il tentativo di indebolire gli esiti della riunione di Madrid da parte dei vescovi ancora fedelmente legati al regime<sup>44</sup> passava anche

<sup>43</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 318.

<sup>44</sup> Se all’interno della Chiesa, la maggior parte dei vescovi e sacerdoti avevano intrapreso un percorso teso contemporaneamente al rinnovamento ecclesiale e alla democratizzazione politica (F. Montero García, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 34), una minoranza sviluppava il processo opposto, vale a dire di resistenza ai principi conciliari e di difesa del *nacionalcatolicismo* (in questo senso J.M. González Sáenz, *La «contestación de derechas» en la Iglesia española del tardofranquismo*, online su <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4716122>, p. 6 e 14). In questo quadro si colloca la nascita, nel 1969, della *Hermandad sacerdotal Española* che, grazie all’appoggio del governo, si ergeva a gruppo ecclesiastico ‘alternativo’ e, con i suoi 6000 sacerdoti, finiva per trasformarsi nel “*mayor cisma de la Iglesia española contemporánea*” (D.A. González madrid – M. Ortiz Heras, “*Camilo, no te comas a los curas, que la carne de cura se indigesta*”. *La influencia de la Iglesia en la crisis del franquismo*, cit.). Con specifico riferimento all’Assemblea congiunta, l’organizzazione in questione riusciva prima a rimandare qualsiasi accordo circa le conclusioni assembleari al 1972 (*Hermandad Sacerdotal de San Ignacio de Loyola, La Hermandad Sacerdotal Española y la Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes*, vol. II, cit., p. 136 ss.) e poi ad assestare un duro colpo attraverso il documento romano. Nel settembre del 1972, in emulazione e contrapposizione all’*Asamblea conjunta* (F. Blásquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, cit., p. 201), la *Hermandad* convocava, a Zaragoza, le *Jornadas Sacerdotales* per analizzare la figura sacerdotale alla luce dei documenti del magistero. Tali riunioni erano state approvate dall’arcivescovo della diocesi, Pedro Cantero Cuadrado, mentre la CEE e la Santa Sede avevano negato il loro sostegno (V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 222-223; J. Andrés-Gallego – A.M. Pazos, *La Iglesia en la España contemporánea/2. 1936-1999*, cit., p. 194-195; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 371-372).

da Roma<sup>45</sup>. Nel febbraio del 1972, poco prima della celebrazione della XVI assemblea plenaria della CEE in cui sarebbe stato eletto il nuovo Presidente - incarico che sarebbe stato affidato, come era prevedibile, al 'progressista' Tarancón<sup>46</sup> - la Sacra Congregazione del Clero aveva redatto un dossier fortemente critico verso il metodo di lavoro e le conclusioni dell'Assemblea<sup>47</sup>, noto come il 'documento romano'<sup>48</sup>. Per il cardinale Wright e monsignor Palazzini, rispettivamente prefetto e segretario della Congregazione e firmatari del documento, "*el conjunto de estos documentos (ci si riferisce ai documenti di lavoro dell'Assemblea) resulta(ba) netamente inaduro, tanto en el contenido como en lo que se refiere a su formulación*", mentre le proposte avanzate erano ambigue e imprecise. In particolare, con riferimento alla prima *ponencia*, si notava come le proposte e le conclusioni erano legittimate da una lettura strumentale dei documenti conciliari e perciò "*inaceptables y no pueden constituir un material de trabajo verdadero*". Per tale ragione, la Sacra Congregazione del Clero aveva consigliato alla CEE di "*prescindir [...]*

<sup>45</sup> Secondo Tarancón l'impulso alla redazione del documento venne da monsignor Guerra Campos. Per una ricostruzione minuziosa di tale ipotesi si rimanda a V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 489 ss.

<sup>46</sup> J.L. Martín Descalzo, *Tarancón, el cardenal del cambio*, cit., p. 179 ipotizza un uso strumentale del documento per impedire che Tarancón assumesse tale carica.

<sup>47</sup> Il testo può essere consultato sia in AGUN, 002/011/022 sia negli archivi della Fundación Nacional Francisco Franco.

<sup>48</sup> Tarancón ha pure sostenuto di essere venuto a conoscenza dell'esistenza del documento dai periodici che avevano diffuso la notizia. Sul punto si veda V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 489 ss.; J.L. Martín Descalzo, *Tarancón, el cardenal del cambio*, cit., p. 179 ss. Dai documenti custoditi nell'archivio di Alfredo López, AGUN 002/011/003 e 002/011/036 risulta che secondo Angel Gonzales Prado, capo dell'ufficio stampa del vescovado di Madrid e collaboratore di Tarancón, il presidente della CEE aveva ricevuto il documento al primo invio. Stando così le cose, è condivisibile l'opinione di chi, come F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 331 ritiene che "*el cardenal consideró quel el documento suponía una advertencia grave para el episcopado español y, como debía viajar a Roma a finales de febrero, decidió callar. Él trataría de precisar el valor del escrito en Vaticano*".

*de la ponencia I y de sus proposiciones, que no parecen aceptables tanto doctrinal como pastoralmente*<sup>49</sup>.

Il tentativo di sminuire gli esiti dell'*Asamblea* era stato raggiunto solo parzialmente dal momento che, poco dopo la diffusione del documento romano, Tarancón aveva ottenuto sia l'aperto sostegno del pontefice<sup>50</sup> - per Paolo VI, infatti, "*la Asamblea conjunta con sus defectos y fallos ha producido un fruto psicológico muy importante [...] confío en que ahora (i vescovi) sabrán encontrar el camino para determinar unas conclusiones que no sólo estén en conformidad con la doctrina y el espíritu de la Iglesia, sino que sean viables y concretas; lo peor que podría pasar es que por ser irrealizable se quedase todo en el papel*"<sup>51</sup> - sia una lettera di (parziale) sostegno redatta dal cardinale Villot, di cui si dava lettura nel discorso di apertura dell'assemblea plenaria della CEE. Se, per un verso, la missiva chiariva, sminuendola, la portata del dossier (privo di carattere normativo e dell'approvazione pontificia), per un altro non appoggiava interamente le conclusioni dell'assise che, si legge, dovevano essere perfezionate anche alla luce dei documenti sinodali<sup>52</sup>.

Alla luce di quanto sinora detto, è possibile considerare l'*Asamblea conjunta* come un momento centrale nella vita della chiesa spagnola sia sotto un profilo prettamente ecclesiale perché vescovi e sacerdoti avevano discusso insieme dell'applicazione dei principi conciliari in Spagna, sia dal punto di vista dei rapporti con lo Stato dal momento che per la prima volta e in maniera uffici-

<sup>49</sup> J. Andrés-Gallego – A.M. Pazos, *La Iglesia en la España contemporánea/2. 1936-1999*, cit., p. 189 ss.; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 329; V. Cárcel Ortí, *Historia de la Iglesia en la España contemporánea (siglo XIX y XX)*, Ediciones Palabra, Madrid, 2002, p. 389; F. Montero García, *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, cit., p. 282-283; F. Gil Delgado, *Conflicto Iglesia-Estado*, cit., p. 36 ss.

<sup>50</sup> J.M. Laboa, *Pablo VI, el régimen político y la sociedad española*, cit., p. 29.

<sup>51</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 336-337.

<sup>52</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 336.

ziale la chiesa spagnola assumeva una posizione critica nei confronti del *nacionalcatolicismo*<sup>53</sup>.

Erano pochi i vescovi ancora fedelmente legati al regime. In effetti, se si guarda alla composizione della CEE si nota come, a differenza della prima riunione quando su un totale di 67 membri, ben 31 erano ultra-settantacinquenni, e tutti, in maniera più o meno stretta, erano vincolati al regime, nel 1972, erano solo sette i membri con un'età superiore ai settanta anni<sup>54</sup>. Sulla base di tali dati non sorprende che, quando nel corso della sedicesima assemblea plenaria della CEE si era votato per il rinnovo degli incarichi di vertice, la scelta era ricaduta su Tarancón, Bueno y Monreal ed Elía Yanes che erano stati eletti, rispettivamente, presidente, vicepresidente e segretario della CEE.

La celebrazione dell'Assemblea congiunta e il nuovo orientamento dell'episcopato segnavano l'avvio di una nuova fase della chiesa spagnola caratterizzata sotto il profilo delle relazioni con lo Stato da un progressivo allontanamento dal regime<sup>55</sup>. Ciò è confermato dalla dichiarazione *La Iglesia y la comunidad política*, pubblicata dalla CEE, nel gennaio del 1973<sup>56</sup>.

Il documento è suddiviso in due parti dedicate, la prima, alla missione della Chiesa nell'ordine temporale e, la seconda, alle relazioni Chiesa-Stato. Con riferimento a quest'ultima, la dichiarazione sottolineava innanzitutto la necessità di provvedere a una nuova sistematizzazione dei rapporti alla luce dei documenti conciliari che indicavano nella mutua indipendenza e nella sana collaborazione al

<sup>53</sup> Emblematica a tal proposito è l'espressione "*traición de los clérigos*" coniata da F. Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, cit., p. 199 con cui si individua nella celebrazione dell'Assemblea Congiunta il momento di rottura dell'unione tra la Chiesa e lo Stato.

<sup>54</sup> J. Iribarren, *Episcopado y conferencia episcopal*, cit., *passim*; P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 115 ciò era stato favorito sia dalla nomina dei vescovi ausiliari su cui, si è detto, il governo non poteva esercitare alcun controllo e ai quali, a partire dal 1972, veniva concesso il diritto di voto, sia dalle dimissioni dei vescovi vicini al regime, per il raggiungimento del settantacinquesimo anno di età.

<sup>55</sup> R. Gómez Pérez, *El franquismo y la Iglesia*, Rialp, Madrid, 1986, p. 170; F. Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, cit., p. 173.

<sup>56</sup> AGUN, 05A.

servizio del bene comune i principi a cui ispirare le reciproche relazioni. Immediatamente, i vescovi si premuravano di specificare che tale revisione non era dovuta ad alcun tipo di antagonismo né di opportunismo politico ma era necessaria per dare attuazione alla nuova dottrina della Chiesa.

La riorganizzazione dei rapporti avrebbe inevitabilmente comportato il ripensamento di alcuni tratti distintivi della politica ecclesiastica spagnola. In primo luogo si poneva l'esigenza di capire quale dovesse essere il futuro del Concordato del '53. Sul punto, i vescovi si limitavano a sottolinearne l'inadeguatezza, sia rispetto ai principi conciliari sia rispetto alle reali esigenze del Paese, auspicandone la revisione. Il documento indicava poi due indispensabili requisiti che il nuovo testo, qualunque fosse la sua forma, doveva necessariamente rispettare: assoluta fedeltà ai postulati conciliari e rispondenza ai bisogni reali e futuri del Paese. In attesa di giungere ad una soluzione definitiva, i vescovi invitavano le parti a individuare - sempre in uno spirito di leale collaborazione - i mezzi adeguati per fronteggiare i problemi più urgenti. Tali mezzi, è lecito supporre, potevano essere gli accordi parziali sui temi più conflittuali, come era stato più volte proposto, ma il testo - che fosse per la volontà di risolvere immediatamente le questioni più spinose, per evitare di indicare tale ipotesi come *conditio sine qua non* e creare una frattura all'interno della gerarchia episcopale - non lo dichiarava apertamente.

Il documento individuava nel confessionismo statale un altro caposaldo della politica ecclesiastica spagnola da modificare. Secondo i vescovi, già nel periodo post-conciliare, tale principio aveva assunto un nuovo significato dovuto all'approvazione della Legge sulla libertà religiosa e alla modifica dell'art. 6 del *Fuero de los Españoles*. In ogni caso, spettava allo Stato decidere se mantenere ed eventualmente modificare tale principio purché fosse effettivamente garantito a tutti, senza alcuna discriminazione, il diritto di libertà religiosa. Contestualmente, si precisava che per adempiere fedelmente all'impegno di ispirare l'ordinamento statale alla dottrina della Chiesa era necessario sforzarsi di adattare la legislazione spagnola alla legge di Dio "*con todo el dinamismo que ella encierra*".

La dichiarazione si soffermava pure sul tema dei privilegi ana-

lizzando solo quelli più controversi, vale a dire il privilegio del foro e di presentazione. Con riferimento al primo, il documento si pronunciava a favore della sua totale rinuncia e ribadiva il diritto esclusivo della Chiesa di giudicare se i ministri agivano o meno in conformità al Vangelo. Per quanto riguarda il privilegio di presentazione, si ricordava che il diritto di scegliere i vescovi era di esclusiva competenza dell'autorità ecclesiastica, ma non lo si rivendicava con sufficiente coraggio, limitandosi invece a chiedere "*respetuosamente a las autoridades del Estado que adopten las medidas conducentes a la solución de este problema*", quasi fosse possibile individuare una soluzione diversa rispetto alla rinuncia da parte delle autorità civili di qualsiasi prerogativa in materia.

Al fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza reciproca, era necessario porre fine alla partecipazione di vescovi e sacerdoti negli organismi politici. Come precisato dal Concilio, infatti, il compito di ispirare cristianamente la vita politica era riservato ai laici che per la loro condizione secolare, vivevano più da vicino i problemi temporali. In ragione di ciò, i vescovi invitavano le autorità competenti ad adottare le opportune modifiche legislative necessarie per sostituire la presenza di ecclesiastici nei citati organismi con altre formule che salvaguardassero gli interessi pastorali della Chiesa e la sua fruttuosa collaborazione con lo Stato.

Se, certamente, la dichiarazione in commento segna il definitivo superamento del documento *La Iglesia y el orden temporal a la luz del Concilio* con cui si giustificava la politica ecclesiastica franchista attraverso una lettura strumentale e riduzionista dei documenti conciliari, va comunque rilevato che essa non rispecchia appieno la posizione di forte critica espressa dall'Assemblea congiunta. Semmai, ne estrapola i principi basilari e li stempera per adeguarli alla situazione socio-politica spagnola. Ciò è confermato anche dalla bozza del documento<sup>57</sup>. Diversamente dalla versione definitiva in cui i vescovi, si è visto, richiamandosi ai principi di autonomia e indipendenza, riconoscevano alle autorità statali la libertà di decidere il significato e la portata del concetto di confessionalità statale,

<sup>57</sup> AGUN, 05A/389/0012, *Anteproyecto para una declaración sobre relaciones Iglesia-Comunidad política*, 25 novembre 1972.

l'*anteproyecto* ammetteva esclusivamente la confessionalità 'sociologica', unica ipotesi ritenuta coerente con il n.6 della Dichiarazione *Dignitatis Humanae*. Tale formula, tra l'altro, avrebbe consentito la contestuale tutela del diritto di libertà religiosa delle confessioni diverse dalla cattolica ed evitato una commistione tra sfera politica e religiosa. In questo senso, i vescovi suggerivano di utilizzare non già l'espressione 'confessionalità statale' quanto piuttosto "*reconocimiento oficial de una religión*".

In materia di nomine, i vescovi ritenevano "*urgente reintegrar a la Iglesia la absoluta libertad en la designación y en el nombramiento de los Obispos Diocesanos*". Gli stessi specificavano che tale libertà non doveva essere intesa come una richiesta rivolta alle autorità statali ma come la rivendicazione di un diritto proprio e di per sé esclusivo dell'autorità ecclesiastica. Da ultimo, si precisava che le nomine di vescovi ausiliari e amministratori apostolici cui la Chiesa era ricorsa per fronteggiare il grave problema delle diocesi vacanti era pienamente rispondente al testo e allo spirito del Concordato vigente. Per quanto attiene alla revisione dell'Accordo, i vescovi optavano per "*una derogación gradual del actual Concordato mediante Acuerdos Parciales sobre aquellos asuntos en que los requiera el bien común y el mejor servicio de nuestro Pueblo*".

Questa 'mitigazione' delle asserzioni era stata pure notata dal Ministero della giustizia secondo cui la versione definitiva era un chiaro passo indietro rispetto alle intenzioni iniziali e, come tale, era da considerare "*acceptable*". In tal modo, "*se trata de evitar la pública división del Episcopado Español. Parece haberse eliminado de él cuanto había de diatriba o alegato contra el Estado Español*". In particolare, sulla tacita allusione agli accordi parziali, il Ministero appuntava "*frente a esta postura corresponde insistir en la revisión de todo sin hacer hincapie en la forma, llegando a aceptar que pudiera ser la de acuerdos parciales, a condición de que fueran simultáneos o de que se incluyeran en el primero todos los puntos de mayor interés para el Estado*".

Seppur con gli evidenti limiti sopra richiamati, è possibile affermare che per la chiesa spagnola la pubblicazione del documento

*La Iglesia y la comunidad política* segnava il definitivo superamento del modello del *nacionalcatolicismo*<sup>58</sup>.

Come era inevitabile, ciò produceva forti ripercussioni nelle relazioni con le autorità civili: se si esclude la nomina di sette vescovi<sup>59</sup>, attraverso il sistema del candidato unico<sup>60</sup>, lo Stato assumeva un atteggiamento più duro nei confronti della Chiesa spagnola, soprattutto in ambito educativo ed economico<sup>61</sup>. Con riferimento a tale ultimo punto basti richiamare il discorso dell'allora vicepresidente del governo, Luís Carrero Blanco, in occasione del compleanno del Caudillo, in cui sosteneva che, dal 1939, lo Stato aveva versato alla Chiesa trecento milioni di *pesetas*<sup>62</sup> ma che era "*lamentable que, con el transcurso de los años, algunos entre los que se cuentan quienes por su condición y carácter menos debían hacerlo, hayan olvidado esto, o no quieren recordarlo*"<sup>63</sup>. La reazione della gerarchia spagnola non si faceva attendere. Nel timore che l'opinione pubblica potesse allontanarsi dalla Chiesa, Tarnacón scriveva a Franco e a Carrero Blanco invitandoli a precisare che tali fondi erano stati assegnati alla Chiesa in virtù del servizio che essa offriva alla società e non a titolo di privilegio. Inoltre, aggiungeva il cardinale, dal momento che non vi era alcun dubbio sulla natura religiosa della guerra civile, era "*de estricta justicia que el Estado emplease una parte de lo que daba esa comunidad que hizo la cruzada para satisfacer sus ne-*

<sup>58</sup> Così F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, cit., p. 186.

<sup>59</sup> F. De Meer, Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. *Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 312-314 e 323.

<sup>60</sup> Il sistema non era del tutto nuovo. A causa dell'elevato numero di diocesi vacanti, era stato Dadaglio a suggerire all'allora ministro degli Esteri, Castiella, di prescindere dal sistema delle sestine per trovare un accordo su un unico candidato. Tale soluzione era stata accettata dal ministro ma nulla escludeva che si tornasse al rispetto della norma concordataria. Sul punto, V. Carcel Ortí, *Ejercicio del privilegio de presentación de obispos por el general Franco*, cit., p. 293-294.

<sup>61</sup> E. Yanes, *La Conferencia episcopal española. Balance de un decenio (1966-1975)*, in *Salmanticensis*, vol. XXIII, 1976, p. 653.

<sup>62</sup> Sul punto V. Carcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 57-60.

<sup>63</sup> V. Carcel Ortí, *Historia de la Iglesia en la España contemporánea (siglo XIX y XX)*, cit., p. 237.

*cesidades religiosas*”<sup>64</sup>. Ciononostante il governo iniziava a ridurre e, in taluni casi ad eliminare, le sovvenzioni statali in favore dei seminari spagnoli<sup>65</sup>.

Erano questi i primi sintomi del passaggio da una posizione di progressivo allontanamento delle parti a una situazione di evidente tensione<sup>66</sup>.

## 2. Dal rischio di rottura delle relazioni all'avvio di nuove trattative

Per quanto concerne la revisione del Concordato, la bocciatura del progetto Casaroli-Garrigues e il progressivo deterioramento dei rapporti avevano comportato lo stallo dei negoziati almeno fino a quando, nel gennaio del 1972, nel tentativo di superare l'*impasse*, Garrigues aveva proposto a López-Bravo, come già aveva fatto in passato, di sostituire il Concordato con gli accordi parziali. Tale opzione era stata categoricamente rifiutata dal ministro perché era “esattamente l'opposto” della tesi sostenuta dal Governo, di revisione totale del Concordato o di mutua denuncia dello stesso e successivo avvio dei negoziati<sup>67</sup>. Con specifico riferimento al diritto di presentazione, López-Bravo ne suggeriva la modifica nel senso di introdurre la consultazione previa per la nomina di tutti i membri della CEE, dal momento che tale organismo aveva assunto un ruolo sempre più rilevante nella regolamentazione dei rapporti Chiesa-Stato<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 283 ss; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 375-377. Per un approfondimento sulle reazioni della chiesa spagnola si rimanda a V.Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 60-63.

<sup>65</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 288.

<sup>66</sup> Così V. Cárcel Ortí, *Historia de la Iglesia en la España contemporánea (siglo XIX y XX)*, cit., p. 238.

<sup>67</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 325-326.

<sup>68</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 326.

Fallito tale tentativo, Garrigues aveva ipotizzato<sup>69</sup> una soluzione intermedia per cui “*en el mismo acto en que se firmasen los primeros acuerdos parciales (di rinuncia ai reciproci privilegi) se firmaría también un documento reconociendo solemnemente por ambas las partes que el resto de las cuestiones tratadas en el Concordato de 1953 quedarían en dormición hasta la firma de los restantes acuerdos parciales manteniendo durante el tiempo que duren esas negociaciones el espíritu de colaboración que debe ser permanente tras las dos potestades para el bien común de la Iglesia y del Estado Español*”<sup>70</sup>. Gli accordi parziali avrebbero dovuto riguardare il riconoscimento formale della reciproca indipendenza, la sostituzione del privilegio di presentazione con la prenotificazione e la rinuncia della Santa Sede al privilegio del foro.

Per López-Bravo, tale proposta era inaccettabile. Il ministro, su suggerimento di Franco, indicava quale unica alternativa la conclusione di un accordo concernente due punti: sostituzione del diritto di presentazione con la notifica previa per tutti i membri della CEE, inclusi i vescovi ausiliari; deroga del Concordato del 1953 “*declarándose ambas partes dispuestas a negociar un nuevo concordato en tiempo oportuno*”<sup>71</sup>. Il *vacuum iuris* che si sarebbe prodotto avrebbe dovuto essere accompagnato da una dichiarazione di buona volontà delle parti, di trattare per giungere ad un nuovo Concordato<sup>72</sup>.

La proposta di Garrigues non era stata accolta con particolare favore nemmeno dalla Santa Sede. Per Casaroli, l’espressione *en*

<sup>69</sup> Lettera di Garrigues a Casaroli del 23 febbraio 1972 in AGUN, 010/011/010-3.

<sup>70</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 327.

<sup>71</sup> Si veda la lettera di Antonio Garrigues al cardinale Villot, del 12 aprile 1972, custodita in AGUN, 010/011/017-5. Per un commento si rimanda a F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 350-351; M. Sánchez-Lasheras, *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972-1976)*, Editorial Comares, Granada, 2012, p. 38. Sul punto si veda anche ASP, b. 135, 13.2.

<sup>72</sup> ASP, b. 135, 13.2.

*dormición* avrebbe comportato un'effettiva deroga del Concordato vigente, con la conseguente scomparsa di tutti i diritti della Chiesa in Spagna ed era, come tale, inaccettabile<sup>73</sup>. Lo stesso Villot, pur non negando la necessità di sottoporre a revisione il Concordato del 1953 o di sostituirlo con un nuovo strumento giuridico, aveva precisato che “*la Santa Sede y el Episcopado Español no estimarían conveniente que el Concordato fuera declarado derogado antes de que las relaciones entre la Iglesia y el Estado fueran reguladas por dicho nuevo instrumento jurídico*”. Secondo Villot, la pretesa del governo di includere gli ausiliari nel sistema di prenotazione costituiva un ostacolo insormontabile alla stipula di un accordo dal momento che tale ipotesi si poneva in contrasto non soltanto con la prassi fino ad allora seguita dalla Santa Sede, ma anche con lo spirito e il testo del decreto *Christus Dominus*<sup>74</sup>.

Tale risposta, secondo Garrigues, lasciava trasparire la reale aspirazione della Santa Sede interessata non tanto alla revisione del Concordato (e alla conseguente abrogazione di tutti i privilegi riconosciuti alla Chiesa) ma solo alla rinuncia del privilegio del foro e di presentazione<sup>75</sup>. In ragione di ciò, l'ambasciatore spagnolo, discostandosi dalla sua politica abituale, aveva suggerito al ministro degli

<sup>73</sup> F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 344.

<sup>74</sup> Sulla risposta di Villot si vedano F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 361 ss.; M. Sánchez-Lasheras, *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972-1976)*, cit., p. 39-41; R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 101-102.

<sup>75</sup> In questi termini l'aveva interpretata Garrigues. Così F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 365. Nello stesso senso A. de la Hera, *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 15 ss; Id., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1976)*, cit., p. 625 ss. secondo cui l'intenzione della Chiesa non era quella di addivenire ad una profonda revisione del testo quanto piuttosto di ottenere una rinuncia ai privilegi da parte dello Stato. Per l'A., se si eccettuano quei privilegi il cui mantenimento era divenuto oneroso e alla cui rinuncia si era mostrata pronta, la Chiesa aveva un reale interesse al mantenimento di tutti gli altri benefici che il Concordato del '53 le assicurava.

Esteri di denunciare il Concordato. Agendo in questo senso, il governo avrebbe certamente perso il diritto di presentazione ma avrebbe riacquisito piena libertà di azione su quei temi, disciplinati dal Concordato, la cui regolamentazione era divenuta particolarmente conflittuale. Solo in un momento successivo le parti avrebbero potuto avviare nuovi negoziati per la conclusione di uno o più accordi attraverso cui regolare le reciproche relazioni<sup>76</sup>.

La denuncia del Concordato era stata impedita da Franco che ad una politica religiosa ‘ostile’ aveva preferito il ‘congelamento’ delle relazioni. In questo senso deve essere letta la nomina del nuovo ambasciatore presso la Santa Sede, Juan Pablo Lojendio, che veniva inviato a Roma “*a no hacer nada [...] mientras que no apariciera por la otra parte el necesario ánimo de negociar*”<sup>77</sup>.

A complicare ulteriormente i rapporti tra Santa Sede e Spagna si aggiungeva una lettera, “molto grave”<sup>78</sup> che Franco aveva indirizzato al pontefice, per metterlo al corrente dei reali problemi del cattolicesimo spagnolo<sup>79</sup>. In particolare, la missiva<sup>80</sup> imputava il dete-

<sup>76</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 278-279; F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, cit., p. 365-366.

<sup>77</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 281.

<sup>78</sup> Così è definita dal documento che ripercorre il procedimento di revisione del Concordato spagnolo custodito in ASP, b. 135, 13.2.

<sup>79</sup> L’idea di indirizzare una lettera al pontefice era maturata nei primi giorni di ottobre ma si era effettivamente concretizzata dopo che Paolo VI aveva convocato Garrigues per cercare di chiarire i punti controversi delle relazioni tra la Santa Sede e la Spagna. In tale occasione, tra le altre cose, il pontefice aveva rimarcato la necessità di adeguare le reciproche relazioni ai principi conciliari. In particolare, con riferimento allo strumento giuridico preposto a regolare i rapporti, Paolo VI riteneva che la proposta del Generalissimo di rinunciare ai privilegi all’interno di una profonda revisione del Concordato, quantunque valida sul piano teorico, era difficilmente realizzabile a livello pratico dal momento che avrebbe necessitato di tempi molto lunghi. Interrogato da Garrigues sul tema degli ausiliari, il pontefice si limitava a ribadire quanto già affermato da Villot. Si veda la lettera di Garrigues a Franco del 2 novembre 1972 in cui si descrive minuziosamente l’udienza con il papa del 27 ottobre. AGUN 05A/389/0010. Per un com-

rioramento spirituale della Spagna all'atteggiamento assunto da alcuni membri della Chiesa e da alcune organizzazioni apostoliche accusate di essere interessate a obiettivi di natura temporale, per il cui raggiungimento non esitavano a ricorrere alla violenza. Il tentativo di tali gruppi di "*convertir la Iglesia en instrumento de acción política*" era ritenuto da Franco particolarmente grave soprattutto in ragione del fatto che pur contrastando velatamente o apertamente il regime, non disdegnavano di utilizzare i diritti e i privilegi derivanti dal Concordato. Com'è noto, infatti, le associazioni dell'ACE potevano "*desenvolver libremente su apostolado, bajo la inmediata dependencia de la Jerarquía eclesiástica, manteniéndose, por lo que se refiere a actividades de otro género, en el ámbito de la legislación general del Estado*" (art. XXXIV). A ciò si aggiungeva un abuso del privilegio del foro da parte degli ecclesiastici, come dimostrato dal fatto che, negli ultimi cinque anni, i vescovi avevano negato per ben 84 volte l'autorizzazione a procedere contro i sacerdoti, anche in casi che supponevano la complicità con movimenti separatisti. Franco non mancava di segnalare le "*extralimitaciones*" della CEE e, in particolare, di alcuni dei suoi membri che "*sienten hoy una irreprimible tentación de dedicar su actividad a materias que no le competen [...] si que de ello se derive [...] beneficio para las almas, antes al contrario, detrimento de la deseable concordia en las relaciones del la Jerarquía con el Gobierno*"<sup>81</sup>.

mento F. De Meer, *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta* (1964-1972), cit., p. 368 ss.

<sup>80</sup> ASP, b. 135, 9.1.

<sup>81</sup> In un primo momento si era pensato di inserire nella lettera un esplicito riferimento al Concordato. Si riteneva, infatti, che in tale materia "*la razón le asiste [...] al Jefe de Estado de una manera sobreabundante*" dal momento che lo stesso, sin dall'inizio, si era mostrato disponibile a modificare il Concordato per adeguarlo alle mutate esigenze sociali e religiose. Secondo tale ragionamento, era stata la Santa Sede a non desiderare una modifica del testo "*por una razón inconfesable: la razón política de no querer darle ni al Régimen ni al Gobierno la fuerza que supondría un Acuerdo*". Per tali ragioni, "*si el desarrollo de las peligrosas corrientes de enfrentamiento con el Estado, que hoy discurren libremente en el seno de la Iglesia, hicieran imposible el mantenimiento de la situación actual, el Estado Español se cuidaría de remediar la situación que habría de producirse, no ciertamente por culpa*

La lettera era stata consegnata *brevi manu* dal ministro degli Esteri durante l'incontro del 12 gennaio del 1973. In quell'occasione, López-Bravo forniva ulteriori delucidazioni sullo stato del cattolicesimo spagnolo e allegava un documento, da lui redatto, in cui si approfondivano i punti trattati nella lettera del capo di Stato spagnolo<sup>82</sup>. In particolare, si informava la Santa Sede delle interferenze della chiesa spagnola nella vita politica: si denunciava la presenza di numerosi 'ecclesiastici politicizzati', vincolati alle organizzazioni comuniste e a gruppi separatisti baschi e catalani e si sottolineava che nel País Vasco alcuni sacerdoti supportavano moralmente e materialmente il movimento separatista, rifiutando, ad esempio, di celebrare atti religiosi in suffragio dei caduti nella *Cruzada* ed eliminando dalle parrocchie qualsiasi riferimento patriottico.

La fine dell'incontro segnava un raffreddamento dei rapporti tra Santa Sede e Governo Spagnolo<sup>83</sup> che sarebbero stati ricuciti solo dopo la nomina di un nuovo ministro degli esteri.

*ni por su deseo, adoptando unilateralmente las disposiciones precisas para que, en lo que estuviera al alcance de la autoridad civil, no padeciera merma la libertad de la Iglesia para el cumplimiento en España de la misión religiosa que su Divino Fundador le encomendó*". Si veda *Carta. Sobre la inclusión del tema del Concordato*, AGUN 002/012/101.

<sup>82</sup> ASP, b. 135, 9.1.

<sup>83</sup> Ricorda V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 528 "el Papa no sólo estaba francamente disgustado, sino que no acababa de explicarse la conducta impertinente del ministro. Le acusó abiertamente de fomentar la subversión de algunos curas y de algún obispo y de apoyar el separatismo del País Vasco. Me dijo Pablo VI que le hubiese mandado a salir de su presencia [...] a no ser por el perjuicio que tal medida hubiera producido a España y al mundo entero". M. Oreja Aguirre, *Anotaciones de 40 años de relaciones Iglesia-Estado en España*, in *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n. 86, 2009, p. 254. Di diverso avviso è A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 26; Id., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953- 1976)*, cit., p. 632 che pur condividendo l'opinione di quanti sostengono che l'incontro fu abbastanza teso, ritiene che la visita del ministro degli esteri al papa avrebbe dovuto accelerare il processo di revisione concordataria. Alla lettera non fu data subito risposta perché il tono utilizzato e la presentazione fattane erano stati veramente offensivi per il pontefice. In questo senso ASP, b. 135. 13.2.

Il nuovo esecutivo segna una svolta importante nella storia del franchismo dal momento che, per la prima volta, le funzioni di capo dello Stato e del governo venivano affidate a due soggetti diversi<sup>84</sup>. Franco aveva assegnato la presidenza del governo a Carrero Blanco, suo fedele collaboratore con idee politico-religiose affini ai settori più integralisti del regime, anche al fine di garantire la perpetuazione del franchismo dopo la sua morte<sup>85</sup>. Immediatamente, il nuovo presidente del governo individuava i principi fondamentali della politica ecclesiastica spagnola nel riconoscimento della reciproca indipendenza e nella leale collaborazione “*acorde con los sentimientos católicos de la casi totalidad de los españoles y en el marco de los Principios consagrados en las Leyes Fundamentales*”<sup>86</sup>. Con particolare riferimento al Concordato la situazione si complicava ulteriormente dal momento che il nuovo ministro degli esteri, Laureano López Rodó, aveva chiarito che, in caso di mancato accordo, il governo avrebbe regolamentato la materia in via unilaterale<sup>87</sup>. Secondo alcuni autori, ciò aveva spinto la Santa Sede e la gerarchia spagnola ad abbandonare la tattica dilatoria utilizzata fino ad allora e ad intraprendere in maniera seria i negoziati per la revisione del testo<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> W.L. Bernecker, *El papel político del rey Juan Carlos en la transición*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 92, 1996, p. 120.

<sup>85</sup> V. Cárcel Ortí, *Historia de la Iglesia en la España contemporánea (siglo XIX y XX)*, cit., p. 240.

<sup>86</sup> Dichiarazione ufficiale del nuovo governo, 14 giugno 1973. Si veda V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 78; F.M. Requena, *Entrevista con Laureano López Rodó. Las relaciones Iglesia-estado durante mi paso por la cartera de Exteriores*, cit., p. 158; M. Sánchez-Lasheras, *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972-1976)*, cit., p. 99.

<sup>87</sup> A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 27; Id., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1976)*, cit., p. 632-633; R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 112.

<sup>88</sup> A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 27; Id., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1976)*, cit., p. 632-633; R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 112. Ciò trova conferma anche nei

Sin da subito, il ministro aveva manifestato il desiderio di riavviare le trattative per la riforma del Concordato suggerendo di realizzare un primo incontro ‘esplorativo’ durante la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, a cui avrebbe partecipato anche il segretario del Consiglio degli Affari Pubblici della Chiesa. In ragione di ciò, la Santa Sede aveva chiesto alla CEE se il consiglio di temporeggiare dovesse ritenersi superato<sup>89</sup>. Il Consiglio di presidenza<sup>90</sup> e il Comitato permanente ritenevano che le modifiche intervenute a livello governativo consentivano di avviare seriamente le trattative per la revisione. Con riferimento alla forma si ribadiva la preferenza per la stipula di accordi separati e, in alcuni casi temporanei, ma senza farne una *conditio sine qua non*<sup>91</sup>.

Su tali basi, a Helsinki, Casaroli dichiarava la disponibilità della Santa Sede ad avviare nuove trattative, da realizzarsi “*sin pausa pero sin prisa*” e, allo stesso tempo, fissava alcuni punti basilari non negoziabili: consultazione dell’episcopato sui temi da sottomettere a revisione, sostituzione del diritto di presentazione con la prenotazione e libertà di nomina degli ausiliari<sup>92</sup>. Dal canto suo, il ministro ribadiva che, in caso di mancato accordo, il governo avrebbe promulgato una *Ley sobre el estatuto jurídico del la Iglesia en*

documenti di Casaroli. In un resoconto sulle relazioni Chiesa-Stato si precisa, infatti, che insistere sull’idea degli accordi parziali sarebbe sembrato al governo come “un modo di sottrarsi, in pratica, al negoziato: con le conseguenze che in caso di tale rifiuto erano state fatte prevedere. Si può dire, quindi, che la via da seguire risultava segnata, senza praticamente altre alternative: una trattativa che non escludeva la possibilità di arrivare ad un risultato; una trattativa abbracciante i punti essenziali per un regolamento globale del rapporto fra Stato e Chiesa; una trattativa seria, ed esigente, da condursi in stretto contatto con l’Episcopato spagnolo, benché con la riservatezza necessaria in materia del genere”.

<sup>89</sup> ASP., b. 135, 13.2.

<sup>90</sup> Tarancón riteneva che nelle circostanze attuali era conveniente avviare le conversazioni al fine di giungere ad un nuovo accordo e non considerava obbligatorio il ricorso agli accordi parziali o temporalmente limitati. Si veda ASP, b. 135, 8.10.2.

<sup>91</sup> ASP., b. 135, 13.2.

<sup>92</sup> AGUN, *Entrevista con Monseñor Casaroli, secretario del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia*, 5 luglio 1973.

*España* facendone intravedere i rischi: la legge, data la natura cattolica del governo e del Parlamento, avrebbe consentito alla Chiesa di esercitare liberamente la sua missione spirituale ma essendo una disposizione unilaterale era facilmente modificabile. In sostanza, al verificarsi di siffatta ipotesi “*no se habría echado el ancla y la Iglesia en España estaría a merced de aconteceres políticos*”.

Per ciò che attiene alla questione delle nomine episcopali, il ministro imputava l'elevato numero di sedi vacanti al nunzio che negli ultimi tempi si era limitato a fornire una lista estremamente ridotta di candidati per cui era molto difficile mettersi d'accordo<sup>93</sup>.

López Rodó consegnava a Casaroli una lettera<sup>94</sup>, datata 2 luglio, indirizzata al cardinale Villot in cui si comunicava che il governo spagnolo era disposto a iniziare le trattative per la revisione del Concordato a patto che le stesse avessero carattere segreto<sup>95</sup>, gli unici interlocutori fossero la Segreteria di Stato e il Ministero degli Esteri<sup>96</sup>, fossero previamente definite le materie che dovevano esse-

<sup>93</sup> Per un resoconto dell'incontro tra Casaroli e López Rodó si veda P.M. de Santa Olalla Saludes, *La revisión del Concordato de 1953: la reunión entre Casaroli y López Rodó (noviembre de 1973)*, in *Hispania Sacra*, n. 55, 2003, p. 766-768.

<sup>94</sup> ASP, b. 135, 9.2.

<sup>95</sup> Secondo P. Martín de Santa Olalla Saludes, *La revisión del Concordato de 1953: la reunión entre Casaroli y López Rodó (noviembre de 1973)*, cit., p. 765 la riservatezza era necessaria per evitare che la CEE o altri settori ostili alla Chiesa potessero incidere negativamente sulle trattative. In realtà tale motivazione è solo parzialmente condivisibile dal momento che lo stesso Casaroli, pur precisando che le trattative sarebbero state formalmente condotte dalla Segreteria di Stato, aveva manifestato sin da subito la necessità di coinvolgere l'episcopato spagnolo.

<sup>96</sup> Dopo la celebrazione dell'Assemblea congiunta era apparsa chiaro al governo l'impossibilità di proseguire nella strada battuta fino ad allora, vale a dire di dialogare direttamente con la CEE, nella convinzione di riuscire ad ottenere posizioni di maggiore favore data la vicinanza di gran parte dei vescovi al regime. In questo senso R. De Carli, *El anticlericalismo de derechas según El Alcázar, durante los gobiernos de Luis Carrero Blanco y Carlos Arias Navarro*, in *Ayeres en discusión Temas claves de Historia Contemporánea hoy. IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, online su <https://www.ahistcon.org/PDF/congresos/publicaciones/Murcia.pdf>, p. 2. Il cambiamento avvenuto all'interno della CEE imponeva a Franco di adottare una

re oggetto di accordo “*entendiendo de que la regulación de todas ellas habrá de producirse conjuntamente, sin que ninguna quede pendiente ni eliminada*”<sup>97</sup> e si tenessero in considerazione le peculiari circostanze storiche della Spagna e la professione della religione cattolica da parte della maggioranza della popolazione. Nell’attesa di giungere alla stipula di un nuovo accordo, il governo riteneva che le parti avrebbero dovuto rispettare il Concordato vigente.

L’incontro di Helsinki segnava un punto di svolta nelle relazioni Chiesa-Stato<sup>98</sup> e, di conseguenza, nelle trattative per la revisione del Concordato.

Un primo passo verso la distensione dei rapporti è certamente rappresentato dall’invio di una lettera di risposta del pontefice a Franco<sup>99</sup>. In aperto contrasto con i toni duri e accusatori utilizzati dal *caudillo*, Paolo VI si limitava a ribadire la volontà di procedere di comune accordo alla risoluzione dei problemi in sospeso, come la revisione del Concordato, ma non mancava di mostrare soddisfazione per l’impegno dimostrato da vescovi e sacerdoti nel dare attuazione ai principi conciliari, lasciando trasparire il suo appoggio al nuovo orientamento della chiesa spagnola.

nuova strategia che, come osservato dall’arcivescovo di Madrid-Alcalá, mirava a screditare la CEE e la nunziatura e a scinderne l’unità di azione con la Santa Sede. Si veda ASP. b. 135, 10.1. In questi termini si è espresso anche F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, cit., p. 41.

<sup>97</sup> F.M. Requena, *Entrevista con Laureano López Rodó. Las relaciones Iglesia-estado durante mi paso por la cartera de Exteriores*, cit., p. 159 le materie da regolamentare erano: relazioni diplomatiche con la Santa Sede; relazioni tra Stato e gerarchia ecclesiastica; norme sulla libertà della Chiesa per l’esercizio della sua missione spirituale; norme concernenti la sovranità dello Stato e assoggettamento delle persone e dei beni ecclesiastici all’ordinamento civile; procedimento di nomina episcopale; regime economico della Chiesa; effetti civili del matrimonio canonico; educazione e insegnamento della religione; beneficenza; norme sull’interpretazione del Concordato.

<sup>98</sup> In questi termini lo definisce López Rodó. Si veda F.M. Requena, *Entrevista con Laureano López Rodó. Las relaciones Iglesia-estado durante mi paso por la cartera de Exteriores*, cit., p. 160.

<sup>99</sup> Lettera del Santo Padre Paolo VI a Francisco Franco Bahamonde, del 31 luglio 1973. ASP. b. 135, 9.1.

Da ultimo, Paolo VI coglieva l'occasione per manifestare la preoccupazione per le diocesi vacanti e auspicava una pronta copertura delle sedi, precisando che in materia di nomine la Santa Sede agiva animata unicamente da criteri pastorali.

In segno di distensione dei rapporti, Franco accettava di provvedere alle diocesi vacanti<sup>100</sup> di Gerona e Cádiz-Ceuta senza peral-

<sup>100</sup> In realtà, in materia di nomine il governo era intenzionato a superare il sistema del candidato unico per ritornare al rispetto dell'art. VII del Concordato. Già il 26 luglio si decideva che fintanto che non si sarebbe giunti alla firma di un nuovo accordo, le parti avrebbero dovuto rispettare il Concordato "*en todo sus términos y, por tanto, seguir el procedimiento de las seínas y ternas para la provisión de las dicócesis vacantes; en justa reciprocidad con el constante ejercicio del privilegio del fuero por parte de las autoridades eclesiásticas*". Non era un valido argomento quello sostenuto dalla nunziatura secondo cui la mancata accettazione dei nomi proposti avrebbe reso i negoziati più difficili. Al contrario, "*el incumplimiento del Concordato vigente desalentaría la buena disposición del Gobierno español [...] pues no valdría la pena negociarlo si no hubiera de cumplirse*". Secondo il governo, la nunziatura interpretava strumentalmente l'accordo del 1941. Com'è noto, la norma prescriveva alla nunziatura e al governo di trovare un "*principio de acuerdo*" su sei nominativi che, secondo il governo avrebbe potuto esso stesso indicare. L'accordo consentiva pure al pontefice, qualora non ritenesse idoneo nessuno dei nomi proposti, di indicare tre nuovi candidati su cui il governo avrebbe potuto sollevare obiezioni di carattere politico generale. Dal momento che non esisteva un divieto esplicito, i rappresentanti statali ritenevano che fosse possibile eccepire tale tipo di obiezioni anche nei confronti dei candidati inseriti nelle sestine. Che la situazione non sarebbe cambiata molto presto si evince anche dal Memorandum del Ministero degli Esteri (9 ottobre) consegnato al nunzio e al segretario del Consiglio degli Affari Pubblici della Chiesa, in cui si notava "*la Representación de la Santa Sede ha manifestado singular interés en reducir al mínimo el número de candidaturas que presenta, llegando en varios casos a un candidato único, sin alternativa alguna, para cada sede a proveer*". Dinanzi a tale atteggiamento, il capo di Stato aveva dato prova di buona volontà accettando i nomi proposti dal nunzio pur facendo notare l'anomalia rispetto al Concordato. Di fronte all'insistenza del nunzio nel voler utilizzare lo stesso procedimento per coprire le altre sedi vacanti, il capo dello Stato reagiva decidendo di applicare, senza alcuna eccezione, l'accordo del 1941. Per Casaroli, "*esa medida iba a enturbiar el ambiente de la negociación [...] volver al sistema de seínas y ternas habiendo tantas sedes vacantes hacía casi imposible encontrar tantos candidatos idóneos*". Lo stesso notava come la

tro ostacolare la nomina di due vescovi, Jaime Camprodón Rovira e Antonio Dorado Soto, di tendenze chiaramente aperturiste<sup>101</sup>.

### 3. *La chiesa spagnola di fronte all'eventualità di nuove trattative per la revisione del Concordato del 1953*

Prima di avviare formalmente i negoziati, Casaroli aveva ritenuto imprescindibile risolvere talune difficoltà “insuperabili”<sup>102</sup> come, l'impossibilità di estendere la prenotazione anche ai vescovi ausiliari, e ottenere la “*seguridad moral de que el Episcopado español está de acuerdo en que la Santa Sede inicie dichas conversaciones sobre temas ya previamente acordados, con actitudes previamente definidas, de manera que no de lugar a nuevos “ripensamenti”*”<sup>103</sup>. Pertanto, prima di comunicare la risposta ufficiale, Casaroli aveva invitato Tarancón a recarsi a Roma, possibilmente con qualche altro membro della CEE<sup>104</sup>.

Per Casaroli era necessario decidere con chiarezza la linea da seguire e ciò sia per un dovere di coerenza nei confronti del governo, sia per salvaguardare la credibilità della Santa Sede dinanzi all'opinione pubblica<sup>105</sup>.

Nonostante il parere contrario manifestato da Jubany, gli altri

formula utilizzata nelle ultime nomine era frutto di un accordo tra il ministro López-Bravo e il nunzio per rendere più rapido il procedimento previsto dal Concordato e coprire così le numerose sedi vacanti. Sul punto si veda la lettera di Lojendio a José Luis Los Arcos, direttore generale della politica estera spagnola, del 13 ottobre 1973.

<sup>101</sup> Così P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 293.

<sup>102</sup> Lettera dell'ambasciatore di Spagna, Lojendio, al ministro degli esteri, del 20 luglio 1973.

<sup>103</sup> Lettera dell'ambasciatore di Spagna, Lojendio, al ministro degli esteri, del 28 luglio 1973.

<sup>104</sup> ASP, b. 135, 13.2. Tale versione differisce con il racconto di V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 530 secondo cui fu lui a suggerire un incontro a Roma e non a Madrid, come era stato ipotizzato da Casaroli, e fu lui a non volersi recare a Roma da solo, data l'importanza della materia.

<sup>105</sup> ASP, b. 135, 10.1 *Memoria, corrispondenza e dichiarazioni del card. Narciso Jubany sulla procedura del Concordato, del 4 settembre 1973.*

membri del Consiglio di presidenza della CEE consideravano opportuno continuare a negoziare. In particolare, Tarancón e Bueno y Monreal, durante gli incontri con Casaroli, il 3 e 4 settembre 1973, avevano ribadito quanto era stato a suo tempo espresso sull'opportunità di avviare nuove trattative per la revisione del Concordato: dato il clima di tensione tra Chiesa e Stato, l'episcopato spagnolo considerava la ripresa dei negoziati non soltanto conveniente ma addirittura necessaria. In quest'ottica, ben si comprende la nuova posizione adottata dalla maggioranza dei vescovi di ritenere non imprescindibile la conclusione di accordi parziali. Si conveniva sulla necessità di considerare la revisione come una "*actualización*" del Concordato, termine quest'ultimo da intendersi non come un mero accomodamento delle disposizioni anacronistiche ai nuovi principi conciliari ma come un aggiornamento totale<sup>106</sup>.

In ragione della riservatezza richiesta dal governo nello svolgimento delle trattative, monsignor Casaroli aveva chiesto ai suoi interlocutori di precisare secondo quali modalità si sarebbe dovuta realizzare la consultazione con la gerarchia ecclesiastica nelle varie fasi delle trattative, ottenendo come risposta che la soluzione più agevole era quella di consultare il Consiglio di presidenza della CEE<sup>107</sup>.

Tarancón e Bueno y Monreal avevano indicato a Casaroli alcuni principi che il governo avrebbe dovuto accettare prima dell'avvio dei negoziati: 1) lo Stato doveva rinunciare al privilegio di presentazione e accettarne la sostituzione con la prenotificazione (la Chiesa rimaneva comunque libera di nominare un candidato qualora le obiezioni del governo non risultassero convincenti); 2) riconoscimento della libertà in materia di insegnamento; 3) riconoscimento del diritto dei genitori di fornire un'educazione religiosa ai figli. In tal senso, doveva essere assicurata alla Chiesa la libertà di organizzare l'insegnamento religioso nelle scuole di ogni ordine e grado e

<sup>106</sup> *Memoria, corrispondenza e dichiarazioni del card. Narciso Jubany sulla procedura del Concordato*, cit.

<sup>107</sup> *Memoria, corrispondenza e dichiarazioni del card. Narciso Jubany sulla procedura del Concordato*, cit.

nelle università; 4) diritto della Chiesa di creare organizzazioni apostoliche e definirne l'ambito di competenza; 5) il sostegno economico prestato alla Chiesa doveva essere inteso non come un privilegio ma come una 'remunerazione' per il servizio sociale svolto. La Chiesa era libera di gestire tali sovvenzioni ma si impegnava a fornire informazioni allo Stato sul loro utilizzo<sup>108</sup>.

I principi indicati dai cardinali, opportunamente rielaborati, erano stati inseriti nella lettera<sup>109</sup> di risposta che il cardinale Villot aveva inviato, il 20 settembre, al ministro degli esteri spagnolo. Attraverso la missiva, la Santa Sede dichiarava la propria disponibilità ad avviare i negoziati per la revisione dell'Accordo del '53, accettava di definire previamente le materie da sottomettere a revisione e indicava alcuni principi basilari a cui tali negoziati si sarebbero dovuti ispirare: 1) riconoscimento della piena libertà della Chiesa nell'esercizio della sua missione evangelica, di culto e governo dei fedeli; 2) riconoscimento, in conformità con il decreto *Christus Dominus*, della libertà della Chiesa nella provvista delle cariche ecclesiastiche; 3) rinuncia al privilegio del foro e agli altri privilegi e contestuale riaffermazione del diritto della gerarchia di giudicare i ministri di culto; 4) libertà delle associazioni di apostolato laico di svolgere le proprie attività alle dipendenze della gerarchia ecclesiastica; 5) garanzia del carattere cattolico dell'insegnamento per gli studenti cattolici e mantenimento dell'insegnamento della religione nelle scuole<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 531.

<sup>109</sup> ASP, b. 135, 9.2.

<sup>110</sup> Come riportato da P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 296-296 la rivista *Vida Nueva*, nel numero del 3 novembre 1973, mentre erano in corso le riunioni tra Casaroli e López Rodó, riportava nove punti: revisione del concetto di confessionalità statale, nel senso indicato dal Concordato colombiano; rinuncia al privilegio del foro previo riconoscimento della libertà della Chiesa di predicare il Vangelo; rinuncia da parte del governo al privilegio di presentazione e introduzione della prenotazione ufficiale da non intendersi, in nessun caso, come diritto di veto, e non estensibile ai vescovi ausiliari; riconoscimento della libertà delle associazioni create dall'autorità ecclesiastica; riconoscimento a tali associazioni della libertà di pubblicare documenti; riconoscimento della libertà della Chiesa in materia di insegnamento religioso; i pro-

Infine si ricordava l'impossibilità di estendere il privilegio della prenotificazione ufficiosa ai vescovi ausiliari.

La concreta possibilità di addivenire a nuovi accordi con il regime aveva indotto tre vescovi, di cui restano sconosciuti i nomi, a formulare alcune osservazioni sull'opportunità di avviare nuove trattative. Il documento<sup>111</sup> indirizzato a Casaroli e Dadaglio analizzava i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalla stipula di un accordo. La Santa Sede non otteneva alcun vantaggio dalla firma di un Concordato ma si era dichiarata pronta a negoziare mossa dal timore di una regolamentazione unilaterale della materia religiosa e, per la stessa ragione, aveva accettato di condurre i negoziati a Roma, ammettendo di fatto una drastica riduzione del ruolo della nunziatura e della CEE; era pronta ad iniziare i negoziati in un clima di tensione, come dimostrato dall'opposizione sistematica del governo al riconoscimento della personalità giuridica della CEE, dalle drastica riduzione delle sovvenzioni in favore dei seminari e delle università, dalla regolamentazione in via unilaterale dell'insegnamento della religione, dall'aver adottato un atteggiamento ostile nei confronti dei documenti pubblicati dall'episcopato spagnolo e bloccato le trattative concernenti la regolamentazione della previdenza sociale del clero.

Di converso, il governo avrebbe ottenuto numerosi benefici dalla stipula di un nuovo Patto. Poichè la Spagna non era completamente fuoriuscita dall'isolamento internazionale, la conclusione di un Concordato avrebbe consentito allo Stato di ottenere un nuovo riconoscimento sul piano internazionale e avrebbe significato la

grammi religiosi trasmessi sui mass media dovevano essere posti sotto il controllo dell'autorità ecclesiastica; riconoscimento della personalità giuridica della CEE che diventava un valido interlocutore delle autorità statali; ricerca di una "*fórmula equitativa*" in materia economica. Mentre la Santa Sede dava poca rilevanza alla diffusione di documenti apocrifi, il ministero sembrava piuttosto preoccupato al punto di chiedere al suo interlocutore di elaborare un documento congiunto per smentire tali versioni. Si veda AGUN, 05A/ *Acta de la reunión entre la delegación de la Santa Sede y la del Ministerio de Asuntos Exteriores en su sesión del día 2 noviembre 1973*.

<sup>111</sup> ASP, b. 135, 10.2.

*“legitimación del supuesto “Estado de derecho” e, dunque, il passaggio “de Franco a las instituciones”, convirtiendo en permanentes y normales aquellas situaciones de excepción legitimadas temporalmente”.*

In sostanza, con la sottoscrizione di un nuovo Concordato si accettava il franchismo anche dopo la morte di Franco. E ciò, nonostante il futuro politico fosse assolutamente incerto: la nomina del principe e del capo del governo, infatti, non potevano essere considerati quali elementi certi della sopravvivenza del franchismo.

Per i vescovi, dunque, non era *“este el momento de comprometer para el futuro los aspectos más importantes de la Iglesia en España”*. Se la ragione principale che spingeva la Santa Sede alla revisione del Concordato era la libera provvista delle sedi episcopali, la sottoscrizione di un accordo non era particolarmente urgente dal momento che, negli ultimi anni, il problema era stato risolto grazie alla *“prudente y firme actuación”* della nunziatura, attraverso la nomina di vescovi ausiliari.

Per tale ragione si suggeriva di *“seguir ateniéndose al “status quo” hasta tanto que no se verifiquen las “provisiones sucesorias”*“.

Analoghe considerazioni si ritrovano nel promemoria che il cardinale Jubany aveva inviato a Benelli, con preghiera di sottoporlo all’attenzione dei superiori<sup>112</sup>. Il cardinale facendosi interprete del sentimento di vescovi, sacerdoti e laici sull’eventuale conclusione di un nuovo accordo scriveva: *“el momento presente es extremadamente delicada y [...] cualquier paso que la Iglesia dé puede originar consecuencias pastorales muy graves para el catolicismo de nuestro país”*. Il documento sottolineava il timore che il nuovo testo, nonostante l’intenzione più volte manifestata dalla Santa Sede di voler procedere in accordo con la CEE, venisse negoziato dalla diplomazia pontificia, con esclusione della gerarchia spagnola.

Nelle circostanze attuali, continuava il cardinale, era molto difficile giungere a un accordo accettabile per entrambi i contraenti: si poteva soltanto elaborare un Concordato *“confeccionándolo a base de principios generales”* ma questo sarebbe stato un *“error absoluto”*

<sup>112</sup> Il documento è datato 5 novembre 1973, due giorni dopo la conclusione del viaggio di Casaroli in Spagna.

dal momento che tali principi avrebbero poi dovuto trovare un'attuazione pratica attraverso intese con la CEE. Poiché ciò era difficilmente realizzabile sul piano pratico, la conclusione di un accordo di siffatto tipo avrebbe prodotto un vuoto giuridico con conseguenze "funeste" per la vita della Chiesa in Spagna.

L'unica via percorribile sarebbe stata, dunque, quella degli accordi parziali: sottomettere a revisione le disposizioni anacronistiche e lasciare in vigore il resto del testo "*hasta que vengán tiempos mejores*".

#### 4. La definizione delle 'condizioni' per l'avvio di nuove trattative

Il primo novembre Casaroli atterrava a Madrid, ufficialmente per uno scalo tecnico al rientro dal suo viaggio a New York, ufficiosamente per incontrare il ministro degli esteri con cui, da molto tempo stava organizzando un incontro<sup>113</sup>.

Nei giorni 2 e 3 novembre, Casaroli, Acerbi, López Rodó e Los Arcos si riunivano per fissare alcuni punti, prima del possibile avvio dei negoziati. Nel primo incontro, le parti si limitavano a ribadire che gli unici interlocutori erano Santa Sede e Stato spagnolo, rappresentati rispettivamente dalla Segreteria per gli Affari Pubblici della Chiesa e dal Ministero degli affari esteri, convenivano sulla necessità di gestire i negoziati in maniera riservata per evitare, come accaduto in passato, che conversazioni private venissero filtrate, in maniera distorta, all'opinione pubblica e decidevano di presentare il nuovo Accordo come una *actualización* del testo del '53.

In quell'occasione López Rodó aveva sottolineato le evidenti discrasie tra quanto previsto dal Concordato e i comportamenti di vescovi, sacerdoti e laici che, a suo parere, utilizzavano le disposizioni concordatarie in maniera strumentale, per agire indisturbati nella lotta contro il franchismo. In ragione di ciò, il ministro riteneva quanto mai necessario chiarire la portata dell'inciso "*graves motivos*" di cui all'art. XVI, c. 4, interpretato dalla gerarchia ecclesiasti-

<sup>113</sup> F.M. Requena, *Entrevista con Laureano López Rodó. Las relaciones Iglesia-estado durante mi pasapor la cartera de Exteriores*, cit., p. 161 ss.

ca in maniera talmente ampia da includervi, come dimostravano i più recenti accadimenti, qualsiasi comportamento. Casaroli, pur ritenendo che i gravi motivi per cui negare l'autorizzazione a procedere dovessero avere esclusivamente natura pastorale, richiamava il dato testuale del Concordato per negare validità all'ipotesi ministeriale.

Tra le altre cose, il ministro sottolineava il cambio di orientamento della CEE notando come ciò fosse stato realizzato in maniera "artificiale", attraverso la nomina degli ausiliari con cui "*se han introducido en la Conferencia Episcopal española personas que pertenecen todas a un mismo signo político, para desplazar a otros venerables prelados*".

Nella seconda riunione, muovendo dai punti fondamentali indicati da López Rodó e Villot, si discuteva delle materie da sottomettere a revisione. Tra le questioni più dibattute rileva senza dubbio la materia economica: secondo i rappresentanti statali, il Concordato avrebbe dovuto prescindere da una regolamentazione del tema, ipotizzando, per il futuro, l'introduzione di una "*dotación presupuestaria*" transitoria che sarebbe poi potuta trasformarsi "*hacia formas de patrimonio eclesiástico mediante una especie de capitalización de parte de la dotación anual*". Si sarebbe potuto eventualmente inserire all'interno del nuovo testo soltanto il riconoscimento formale della capacità della Chiesa di acquisire e possedere beni. Al contrario, per Casaroli era "*difícil concebir un Concordato que no considere este punto. Cabría formularlo de otra manera que comprendiera tanto el aspecto de la ayuda del Estado a la Iglesia como la capacidad de ésta para adquirir y poseer*". In ragione di ciò, il ministro aveva suggerito l'inserimento all'interno del nuovo accordo di una dichiarazione di principio, da sviluppare in una fase successiva, con ciò concretizzando quei timori che poco tempo addietro erano stati manifestati da Tarancón, secondo cui il governo agiva animato dalla volontà di "ottenere un Concordato basato su affermazioni di grandi principi, ma che lascia(va) il grosso dei problemi a ulteriori trattative con la Gerarchia"<sup>114</sup>. Rigettata anche tale ipotesi, il mini-

<sup>114</sup> ASP, b. 135, 10.1. Tali timori sarebbero poi stati espressi anche da Jubany, secondo cui un accordo di siffatto tipo, unico realizzabile in quel momento stori-

stro si vedeva in un certo senso costretto a proporre l'inserimento nel testo di una disposizione volta al riconoscimento del diritto della Chiesa ad acquisire e possedere beni e a ricevere un sostegno economico da parte dello Stato, specificando però che “*para concordar este último principio con el espíritu conciliar, este sistema de dotación debe entenderse como un tránsito al sistema deseado por le Concilio, a la situación de plena independencia económica de la Iglesia*”. Questa posizione, proseguiva il ministro, deriva dalla mancata costituzione, a norma dell'art. XIX, di un adeguato patrimonio ecclesiastico attraverso cui assicurare una congrua dotazione al culto e al clero. Di fatto, poiché tale patrimonio non era mai stato creato, lo Stato aveva continuato a versare, a norma del Concordato, un'adeguata dotazione annua a titolo di indennizzo per le passate alienazioni e per il contributo della Chiesa in favore della nazione spagnola.

Anche sul settore scolastico, le discussioni erano state particolarmente difficili. E ciò perché al fine di trasmettere alle nuove generazioni i principi del franchismo in modo tale da garantirne la sopravvivenza anche dopo la morte del suo ideatore e limitare le proteste studentesche<sup>115</sup>, era stata avviata una frenetica attività normativa tesa alla statalizzazione<sup>116</sup> dell'apparato scolastico<sup>117</sup> e

co, avrebbe necessariamente prodotto un vuoto giuridico, date le difficili relazioni tra Stato e CEE.

<sup>115</sup> R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 104.

<sup>116</sup> Contro tale scelta si era espressa, a più riprese, la *Comisión Episcopal de Enseñanza y Educación* secondo cui il finanziamento esclusivo delle scuole pubbliche condizionava il diritto dei genitori di istruire ed educare i figli secondo i propri convincimenti vincolandolo alle disponibilità economiche di ciascuno. A tal proposito si vedano i documenti *La Iglesia y la Educación en la España de hoy*, del 2 febbraio 1969, la *Declaración sobre el proyecto de Ley de Educación*, del 28 ottobre 1969 (può essere consultata sul giornale ABC, 1 novembre 1969, p. 41-42) e la nota, *La comisión episcopal y la gratuidad de la enseñanza*, del 14 marzo 1970 (Boletín Oficial Arzobispado de Madrid-Alcalá, 1 aprile 1970, p. 233). Tale punto di vista era pure ribadito dalla CEE nella *Nota sobre el proyecto de Ley General de Educación*, dell'11 luglio 1970. Sul punto, diffusamente, R. De Carli, *La enseñanza en las negociaciones concordatarias: del Concilio Vaticano II a los Acuer-*

culminata con l'approvazione, nel 1970, della *Ley General de Educación*<sup>118</sup>. Quest'ultima produceva “*un cambio de perspectiva de enorme trascendencia, pues la educación deja de ser concebida como una tarea que compete compartidamente al Estado y a la Iglesia, cada uno soberanamente en su ámbito de interés, como señalaran las normas anteriores, y pese a la vigencia del Concordato al que necesariamente había de remitirse esta Ley, la acción educativa de la confesión católica se circunscribe notablemente al espacio exclusivo de la instrucción religiosa*”<sup>119</sup>. Inoltre, erano state approvate alcune Risoluzioni riguardanti l'insegnamento della religione e la selezione dei docenti<sup>120</sup> che, secondo la gerarchia ecclesiastica spagnola, erano

*dos de 3 de enero de 1979*, Congresso della AHC, Santiago de Compostela, 21-24 settembre 2004, disponibile online su <https://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-2-04.pdf>, p. 6-8; Id., *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 105-107.

<sup>117</sup> R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 105.

<sup>118</sup> J. Otaduy, *Teología en la Universidad. Régimen legal de la enseñanza religiosa durante el Franquismo y la Transición*, cit., p. 87. A de la Hera, *Enseñanza y libertad religiosa en España (1953- 1979)*, in *Los Acuerdos concordatarios españoles y la revisión del Concordato italiano*, Departamento de Derecho canónico, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, p. 153 imputava la crisi del sistema educativo non alla promulgazione della *Ley de libertad religiosa*, i cui effetti, in tale ambito, “*apenas sí se dejaron sentir en el país*” quanto, piuttosto, all'impossibilità di dare attuazione a quel sistema, prefigurato dal Concordato, di stretto controllo da parte della gerarchia.

<sup>119</sup> M. Cardenal Carro – F.J. Hierro Hierro, *La evolución histórica de la regulación de los profesores de religión y moral católica como recurso para el juicio sobre la constitucionalidad de la vigente (A propósito de la STC 38/2007, de 15 de febrero)*, in *Revista del Ministerio del Trabajo y asuntos sociales*, n. 73, p. 233. Nello stesso senso, ma in termini meno netti, J. Otaduy, *Teología en la Universidad. Régimen legal de la enseñanza religiosa durante el Franquismo y la Transición*, cit., p. 88-89; G. Moreno Botella, *La asignatura de religión en la normativa concordada (del Concordato de 1851 al Acuerdo del 3 de enero 1979)*, in J.M. Vázquez García-Peñuela (a cura di), *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del simposio internacional de derecho concordatario*, cit., p. 494-495.

<sup>120</sup> M. Cardenal Carro – F.J. Hierro Hierro, *La evolución histórica de la regulación de los profesores de religión y moral católica como recurso para el juicio sobre*

state assunte prescindendo sia dalle disposizioni concordatarie sia da quanto stabilito dalla Commissione mista Chiesa-Stato. Tale organismo aveva redatto un progetto di accordo sulla “*ordenación y supervisión de la educación religiosa [...] así como la selección del Profesorado*”<sup>121</sup>, sul quale la Santa Sede aveva espresso parere favorevole, autorizzando la CEE a concludere un accordo con il governo. Chiaramente l'accettazione di una siffatta ipotesi avrebbe finito per assecondare la tesi, più volte sostenuta dalla delegazione vaticana, di procedere alla revisione del Concordato attraverso accordi parziali. In tale caso si sarebbe trattato di accordi sottoscritti non già con la Santa Sede ma con la CEE, ipotesi questa che non poteva essere accettata dal governo, soprattutto laddove si pensi che la politica statale più recente era orientata alla marginalizzazione di tale organismo<sup>122</sup>. In questo senso, l'approvazione delle disposizioni in materia di istruzione ed educazione può essere letta come la “*más aguda expresión (d)el intento de desconocer la existencia*” della CEE<sup>123</sup>.

Tra i temi affrontati, una questione particolarmente delicata riguardava la delimitazione dei rispettivi campi di competenza. Le parti convenivano sull'opportunità di inserire nel nuovo accordo una disposizione concernente l'autonomia e l'indipendenza degli ordini ma divergevano sul modo in cui questa specificazione dovesse essere realizzata. In particolare, a parere del governo, era opportuno predisporre una norma che definisse in maniera sufficiente-

*la constitucionalidad de la vigente (A propósito de la STC 38/2007, de 15 de febrero)*, cit., p. 234.

<sup>121</sup> Art. 136, c. 4 della *Ley General de Educación*. Sulle differenze tra le risoluzioni e il progetto elaborato dalla Commissione mista si rimanda a P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 264 ss.

<sup>122</sup> In effetti, ciò pare confermato anche dalle parole di Los Arcos, membro della citata commissione, che di fronte alle obiezioni sollevate da Casaroli, secondo cui la regolamentazione unilaterale da parte dello Stato costituiva una palese violazione del Concordato, osservava che il vero obiettivo della CEE era la stipula di un “*acuerdo vergonzante, por vía oficiosa, en el que de hecho sólo participarían la Conferencia Episcopal y el Gobierno español. Esta solución no parecía aceptable*”.

<sup>123</sup> J. Iribarren, *Episcopado y conferencia episcopado*, in J.M. Laboa (a cura di), *El postconcilio en España*, cit., p. 234.

mente precisa gli ambiti di competenza statali al fine di evitare equivoci, “*para que no sucede que pretendan escapar a dicha soberanía personas y cosas que deben estarle sometida*”, mentre per Casaroli una disposizione di questo tipo oltre a dare l’impressione che la sovranità statale si estendeva in maniera “eccessiva” avrebbe comportato “*una fidelidad rigurosa a la norma de no interferir, por parte de la Iglesia, a la acción del Estado*”.

Il viaggio in Spagna si concludeva con la pubblicazione di un comunicato congiunto di Casaroli e López Rodó attraverso cui le parti confermavano la “*decisión expresada anteriormente por sus autorizados representantes de estar dispuestos a llevar a cabo dicha negociaciones*” a cui sarebbe seguito, il 17 novembre, lo scambio ufficiale di note diplomatiche tra il cardinale Segretario di Stato e il Ministro degli Esteri, per affermare la reciproca disponibilità ad iniziare, in data da stabilirsi, le trattative per la revisione del Concordato, sui punti individuati di comune accordo.

La Santa Sede si poneva in un atteggiamento di attesa nei confronti del governo e, contemporaneamente avviava i contatti per conoscere, con la maggiore esattezza possibile, il pensiero e i desideri dell’episcopato spagnolo<sup>124</sup>.

##### 5. Il tentativo di bloccare l’avvio dei negoziati

Utilizzando una fortunata espressione con cui gli autori di *Todo sobre el Concordato* hanno descritto il progetto *ad referendum*, è possibile affermare che la visita di Casaroli a Madrid ebbe lo strano effetto di “*no gustar a nadie*”<sup>125</sup>. In effetti, a voler ripercorrere gli accadimenti dei primi giorni di novembre attraverso la lettura dei periodici, emerge prepotentemente un forte contrasto tra il racconto degli organi di stampa del regime e quelli più vicini alla CEE e un’insoddisfazione sia negli ambienti governativi che ecclesiastici<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> ASP, b. 135, 13.2.

<sup>125</sup> Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, cit., p. 242. Nello stesso senso V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 537.

<sup>126</sup> *Informe sobre la Iglesia y la comunidad política en España* ASP b. 137, 2.11.

La stampa filo-governativa<sup>127</sup> oltre a sottolineare, con una certa insistenza, che non si trattava di uno scalo tecnico ma di una visita ufficiale, presentava Casaroli e López Rodó (e non già la Santa Sede e il governo) quali unici interlocutori dei negoziati.

Gli incontri di novembre producevano un certo malcontento anche tra vescovi, sacerdoti e laici dal momento che - come riportato dalla stampa cattolica<sup>128</sup> - “l’immagine personalista” veicolata da tutti i mass media e abilmente preparata da López Rodó, lasciava supporre un’esclusione, o quantomeno una marginalizzazione, della chiesa spagnola nelle trattative per la revisione del Concordato<sup>129</sup>.

Tali impressioni erano pure confermate dal documento inviato da Tarancón a Benelli, datato 9 novembre<sup>130</sup>. Per il cardinale, la visita, da occasione per dissipare i dubbi che l’opinione pubblica iniziava a nutrire circa la reale volontà della Santa Sede di sottomettere a revisione il Concordato, si era trasformata in un’occasione persa dal momento che Casaroli “*se ha(bía) dejado llevar excesivamente por la iniciativa “interesada” del Sr. Ministro*”. Quest’ultimo, infatti, aveva pianificato l’intero soggiorno in modo tale da imprimergli il carattere dell’ufficialità. Secondo il presidente della CEE, tutto era stato sapientemente organizzato in modo tale da escludere la CEE e la nunziatura dai negoziati: in questo senso, i mass media offrivano una cronaca parziale degli eventi “*olvidando deliberadamente los*

<sup>127</sup> Si tratta dei giornali Pueblo, Nuevo Diario, El Alcázar e Arriba.

<sup>128</sup> Tra questi, *Ya* e *ABC*.

<sup>129</sup> Ciò trovava conferma anche nel tentativo del governo di riportare in auge la figura del primate di Spagna, al fine di considerarlo l’unico valido interlocutore della gerarchia spagnola, in contrapposizione al presidente della CEE. Nel 1973, infatti, a ricoprire tale carica era don Marcelo González Martín, che, dopo la morte di Casimiro Morcillo, era divenuto il nuovo leader di quell’ala conservatrice della Chiesa spagnola, ancora fortemente legata al regime (per le notazioni bibliografiche sul primate si rimanda a P.M. de Santa Olalla Saludes, *De la dictadura a la democracia. Marcelo González, arzobispo de Toledo en tiempos de cambio*, in C. Navajas Zubeldía – D. Iturriaga Barco (a cura di), *Crisis, dictaduras, democracia: I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Universidad de la Rioja, Logroño, 2008, p. 415 ss. L’articolo è disponibile anche online su <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2676401>).

<sup>130</sup> ASP, b. 135, 10.4.

*“detalles” que no encajaban en el plan del Sr. Ministro. Sin mencionar, por ejemplo, que su residencia (di Casaroli) era la Nunciatura y sin referencia a las conversaciones mantenidas por Mons. Casaroli con obispos españoles”. Chiaramente ciò aveva prodotto “un desconcierto en el pueblo que ha creído que la Santa Sede obraba no tal sólo “por su cuenta”, sino por motivos políticos en contra del Episcopado y desconfiando positivamente de la Conferencia Episcopal” e “un malestar en ciertos sectores eclesiásticos que quieren ver en el desarrollo de esa visita una influencia decisiva del “Opus Dei””.*

In ragione di ciò i settori più aperturisti della chiesa spagnola nel timore di essere estromessi dalle trattative e desiderosi di svincolare definitivamente la Chiesa dal regime franchista avevano suggerito la paralisi delle conversazioni in atto<sup>131</sup>. A conferma di ciò basti ricordare quanto accadde il 6 novembre, quando i sacerdoti reclusi<sup>132</sup> nel “carcere concordatario” di Zamora<sup>133</sup>, avevano prote-

<sup>131</sup> A. de la Hera, *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, cit., p. 30-31; F.M. Requena, *Entrevista con Laureano López Rodó. Las relaciones Iglesia-estado durante mi paso por la cartera de Exteriores*, cit., p. 166; P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 304.

<sup>132</sup> In base a quanto riportato dalla *Dirección General de Instituciones Penitenciarias* nell'*Informe sobre los sacerdotes internos en el centro penitenciario de cumplimiento de Zamora*, nel novembre del 1973, i sacerdoti reclusi a Zamora erano: Javier Cruz Amurizar Zarraonaida e Julian Calzada Ugalde; Alberto Gabicagoeascoa Menchaca; Juan Echave Garitacelaya; Jesus Naveran Naveran; Francisco García-Salve Prieto.

<sup>133</sup> Come si è già avuto modo di osservare, il carcere aveva iniziato a funzionare nel 1968, allorquando, nell'impossibilità di individuare una casa religiosa in cui far scontare la pena al sacerdote Alberto Gabicagoeascoa Menchaca, l'autorità statale, in accordo con il vescovo, aveva dato attuazione al comma 5, dell'art. XVI, disponendo l'ingresso del sacerdote in carcere. Col tempo, l'autorità statale, prescindendo dalla norma suddetta che imponeva alle parti di individuare di comune accordo il luogo in cui i sacerdoti avrebbero dovuto scontare la pena, aveva iniziato a decidere senza consultare l'autorità ecclesiastica. D'altro canto, quest'ultima, almeno nei primi anni di funzionamento della prigione, non aveva sollevato alcuna protesta per il mancato rispetto delle norme pattizie, preferendo, al contrario, chiedere, quando lo riteneva necessario, il trasferimento dei sacerdoti reclusi in case ecclesiastiche o religiose. Tale prassi venne meno quando, nel 1972, i vescovi

stato distruggendo e incendiando suppellettili di varia natura e oggetti destinati al culto<sup>134</sup> e iniziato uno sciopero della fame<sup>135</sup>. Le ragioni del gesto erano state chiarite attraverso un comunicato. Innanzitutto si criticava la scelta di separarli dal resto dei detenuti con cui condividevano lo stesso ideale di lotta per la giustizia e con cui ritenevano di dover scontare la pena. In secondo luogo si attaccava duramente la stessa esistenza del carcere concordatario, *“fruto bastardo de las relaciones de mutuo interés entre la Iglesia y el Estado. Todo el mundo sabe que el Estado español utiliza a la Iglesia como a él le conviene y cuando le conviene, y de esta manera consigue lo que se propone. Todo el mundo sabe que la Iglesia española, ya sea por la represión ya por el miedo, se vende las más de las veces con su silen-*

inziarono a pretendere l'applicazione dell'art. XVI, c. 5 del Concordato. In ragione di ciò, il 20 novembre, la Commissione permanente dell'episcopato aveva istituito una *Comisión especial*, formata dal cardinale Bueno y Monreal e dai vescovi di San Sebastián, Bilbao e Zamora cui era stato affidato il compito di discutere dei problemi della prigione concordataria con i rappresentanti governativi. Nell'incontro con il Ministro di giustizia e il direttore generale degli affari ecclesiastici, la Commissione aveva chiesto: l'abolizione del carcere di Zamora; il riconoscimento del diritto dei sacerdoti condannati a scontare la pena insieme agli altri carcerati, dal momento che la separazione costituiva un aggravio della pena; la possibilità per i sacerdoti di scontare la condanna nelle case religiose; un gesto di benevolenza del governo nei confronti di tutti i detenuti. A tali richieste, il ministro aveva risposto che il governo non era interessato alla conservazione della prigione di Zamora per i sacerdoti e che era il Concordato ad imporre una separazione rispetto al resto dei detenuti e, data la pericolosità di alcuni sacerdoti, si riservava di studiare la possibilità di utilizzare case religiose quantunque le stesse non offrirono sufficienti garanzie dal punto di vista della sicurezza (AGUN, 05A/389/0027). Sul punto, diffusamente, V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añooveros»*, cit., p. 37 ss.

<sup>134</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 553; P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 304. Per una descrizione particolareggiata degli accadimenti si veda AGUN, *Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Informe sobre los sacerdotes internos en el centro penitenciario de cumplimiento de Zamora*, del 13 novembre 1973.

<sup>135</sup> V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añooveros»*, cit., p. 44; P.M. de Santa Olalla Saludes, *El obispo que estuvo a punto de ser procesado. Antonio Palenzuela y la «cárcel concordataria» de Zamora*, cit., p. 362.

*cio de manera positiva al Estado, sirviéndose am bos del Evangelio donde encuentran argumentos que ni en su cuarta parte responden a la realidad*". Infine si leggeva la situazione carceraria spagnola (non soltanto quella di Zamora) quale logica conseguenza del regime di oppressione e di mancato riconoscimento dei diritti, in special modo della libertà di opinione e di associazione, portato avanti dallo Stato<sup>136</sup>.

Pochi giorni più tardi, i vescovi avevano manifestato il loro sostegno ai sacerdoti reclusi attraverso la pubblicazione di un documento collettivo<sup>137</sup> con cui si auspicava la chiusura del carcere di Zamora e si ribadiva l'obbligo per il governo di procedere in accordo con le autorità ecclesiastiche<sup>138</sup>.

A complicare ulteriormente le già difficili relazioni tra Chiesa e Stato contribuiva anche l'occupazione della Nunziatura, il 10 novembre, da parte di 111 persone, tra chierici e laici<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> Il documento è privo di data ma è stato presumibilmente redatto contestualmente o subito dopo gli accadimenti di Zamora. AGUN

<sup>137</sup> Il documento, datato 8 novembre, era firmato da Añoveros, vescovo di Bilbao, Argaya e Setién, rispettivamente vescovo e ausiliare di San Sebastián e Palenzuela, vescovo di Segovia che avevano sacerdoti delle loro diocesi in carcere. Si veda AGUN, 05A/389/0027. Sugli accadimenti su richiamati tornava ad esprimersi, con queste parole, mons. Añoveros: "*lamentamos profundamente los últimos acontecimientos ocurridos en la cárcel de Zamora. Lo hemos dicho más de una vez, reprobaremos siempre todo el acto del violencia. Pero sentimos y suplicamos que se le mire con benevolencia, dada la situación de estos sacerdotes, que viven en nuestra estimación, entre otras circunstancias difíciles, el convencimiento íntimo de lo desproporcionado de las penas que padecen*" (pastorale dell'11 novembre).

<sup>138</sup> V. Carcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 45.

<sup>139</sup> AGUN, *Visita del Nuncio de su Santidad*, 14 novembre 1973, il nunzio raccontava di aver adottato un atteggiamento neutrale, di aver interrotto le comunicazioni telefoniche per evitare incidenti e predisposto la chiusura di porte e finestre per impedire agli occupanti di comunicare con l'esterno. Al contrario, per il governo il nunzio si era mostrato tollerante e ospitale al punto da soddisfare alcune richieste degli occupanti (aveva fornito loro una macchina da scrivere) e si era fatto garante della loro sicurezza al momento dell'uscita dalla nunziatura. Pertan-

In quell'occasione, gli occupanti avevano redatto tre comunicati, due indirizzati al nunzio e uno al presidente della CEE<sup>140</sup>. Il primo documento si apriva con la manifestazione di solidarietà nei confronti dei sacerdoti reclusi a Zamora e di tutti i prigionieri politici, internati a causa del sistema di generale repressione imposto dal regime. In ragione di ciò si chiedeva al nunzio di prendere immediatamente contatti con il governo per negoziare la chiusura del carcere e trasferire i detenuti nelle altre strutture del Paese. Nel secondo comunicato si chiedeva alla Santa Sede e alla CEE di rivendicare con forza l'amnistia per i detenuti politici ed esigere con efficacia immediata i diritti di associazione e riunione. Con riferimento al Concordato, il documento manifestava sorpresa e indignazione per il modo in cui la questione era stata affrontata: erano state completamente trascurate le conclusioni dell'Assemblea Congiunta e il documento *La Iglesia y la comunidad política* e vi era stata una "*indebida apropiación*", in qualità di interlocutore, di monsignor Casaroli con la conseguente estromissione della chiesa spagnola.

Il comunicato indirizzato a Tarancón presentava dei contenuti pressoché identici (chiusura della prigione di Zamora, richiesta di amnistia e rivendicazione dei diritti), ad eccezione della parte relativa al Concordato, in cui ci si limitava a ribadire che "*el pueblo cristiano español y su Conferencia episcopal sean tenidos como únicos interlocutores válidos en toda clase de acuerdos con el Gobierno de la Nación*".

Inevitabilmente tali episodi pur non bloccando la volontà delle parti di addivenire ad un nuovo Accordo contribuivano ad incrina-

to, "*todo induce a creer que la Nunciatura ha preferido contemporar con este grupo a malquistarse con sus componentes. Ante la necesidad de enfrentarse con las "comunidades de base", o permitir que éstas abusasen de la inviolabilidad de la Misión diplomática involucrando a ésta en una evidente maniobra política contra el gobierno español, el Sr. Nuncio parece haber optado por la segunda alternativa, incurriendo en manifiesta infracción del Derecho Internacional*" (nota verbale n. 70 del 17 novembre 1973).

<sup>140</sup> Tutti i documenti possono essere consultati in AGUN Sul punto si veda anche P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 306-308.

re le relazioni<sup>141</sup>. A tal proposito basti ricordare che, il 16 novem-

<sup>141</sup> Le proteste nel carcere di Zamora e l'occupazione della Nunziatura avevano prodotto una serie di eventi a catena. Già l'11 novembre, nella provincia di Vizcaya, due sacerdoti al momento dell'omelia avevano apertamente manifestato il loro sostegno ai preti reclusi a Zamora "por decir y defender la verdad" (AGUN, 05A/389/0024). Il 19 novembre, nel seminario dell'arcidiocesi di Pamplona, un centinaio di sacerdoti si riunivano per discutere delle criticità della situazione politica spagnola. In particolare, con riferimento alle relazioni Chiesa-Stato, i convenuti ritenevano che la dichiarazione di confessionalità statale contribuiva ad allontanare i cattolici dalla fede e vedevano la stipula di un nuovo Concordato come forma di sostegno al regime. Pertanto, suggerivano la firma di accordi parziali come sistema transitorio verso un'effettiva separazione dei poteri. Si veda P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 311-313. Il 29 novembre, un gruppo di sacerdoti e suore occupavano il seminario diocesano di Madrid per discutere della situazione della Chiesa in Spagna (v. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 563 ss.) e il giorno successivo il vescovo di Bilbao, Añoveros, il vescovo di Cordoba ed ex amministratore apostolico di Bilbao, Cirada, e il vescovo ausiliare di San Sebastián, Setién, pubblicavano un nuovo documento sul carcere di Zamora e, contestualmente, un gruppo di sacerdoti occupava alcuni locali della curia. Al verificarsi di tali accadimenti, il tribunale autorizzava la polizia ad entrare nei palazzi della curia, nonostante l'inviolabilità di cui all'art. XXII, c. 2 del Concordato e la mancata autorizzazione da parte della competente autorità ecclesiastica. In entrambi i casi, infatti, l'autorità religiosa si era opposta all'ingresso della polizia sostenendo che la presenza di sacerdoti era giustificata da scopi religiosi, "di reflexión y oración". Ciononostante si precisava che, qualora l'autorità statale lo avesse ritenuto un caso di urgente necessità (art. XXII, c. 3), ci si rimetteva al rispetto del Concordato. Il 4 dicembre la polizia sgomberava le strutture suddette. Sul punto si rimanda a V. Carcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 47 ss. In questo quadro va pure inserito il rischio da parte del vescovo di Segovia, Antonio Palenzuela, di essere processato. Il 16 novembre del 1973, in occasione di un'intervista al giornale *El Norte de Castilla*, il vescovo aveva duramente criticato le condizioni di vita dei sacerdoti reclusi a Zamora segnalando, in particolare, l'abuso da parte delle autorità carcerarie delle sanzioni disciplinari e il regime di stretta vigilanza sui sacerdoti internati, e precisando che per nessun detenuto la misura della carcerazione era stata decisa in accordo con l'autorità ecclesiastica. In ragione della gravità di tali dichiarazioni, lo Stato aveva chiesto alla Santa Sede la necessaria autorizzazione a procedere contro il prelato, accusato di propaganda illegale e calunnia ai funzio-

bre, durante il Consiglio dei Ministri, era stato, da più parti suggerita l'espulsione del nunzio a causa dell'atteggiamento mantenuto durante l'occupazione della nunziatura. Tale proposta era stata rigettata da López Rodó che ad una posizione di scontro con la Chiesa aveva preferito dialogare attraverso i canali della tradizionale diplomazia<sup>142</sup>. Così, contestualmente allo scambio di lettere con cui le parti avviavano ufficialmente i negoziati per la revisione del Concordato<sup>143</sup>, l'ambasciata di Spagna presso la Santa Sede con nota verbale, n. 70 del 17 novembre<sup>144</sup>, esprimeva la “*más enérgica protesta frente al proceder del Sr. Nuncio Apostólico en España por su participación en los referidos hechos y por su actitud, cuanto menos de benevolencia o lenidad, al permitir o tolerar una reunión ilegal en la*

nari statali e alla Nazione. Il vescovo non è stato mai processato grazie all'intervento del nuovo ministro degli Esteri, Pedro Cortina Mauri. Sul punto, diffusamente, P.M. de Santa Olalla Saludes, *El obispo que estuvo a punto de ser procesado. Antonio Palenzuela y la «cárcel concordataria» de Zamora*, cit.

<sup>142</sup> F.M. Requena, *Entrevista con Laureano López Rodó. Las relaciones Iglesia-estado durante mi paso por la cartera de Exteriores*, cit., p. 168; P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 308. Sebbene gli episodi più conflittuali risalgano agli anni Settanta, già negli anni precedenti si erano verificati alcuni incidenti. Nel novembre 1968, 635 sacerdoti avevano espresso, attraverso un documento collettivo, la volontà di rinunciare alla paga statale; a gennaio dell'anno successivo erano state occupate alcune chiese a Madrid e a Barcellona; il 23 febbraio quattro sacerdoti catalani erano stati processati per aver organizzato una manifestazione pacifica dei preti di Barcellona; un centinaio di sacerdoti avevano iniziato uno sciopero della fame, rinchiusi nei palazzi vescovili di Bilbao e Barcellona. Per una ricostruzione di tali avvenimenti si rimanda a F. Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, cit., p. 188 ss.

<sup>143</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 309-310; M. Sánchez- Lasheras, *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972-1976)*, cit., p. 111- 112 alle lettere era allegato un documento recante *Puntos más importante para la revisión global del Concordato entre la santa Sede y España* che riproponeva le materie fissate nel corso dell'ultima riunione. Secondo V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 537 in tal modo i punti che la CEE aveva posto come *conditio sine qua non* si trasformavano in punti di partenza delle conversazioni, stravolgendo quanto era stato espressamente affermato dalla CEE.

<sup>144</sup> AGUN

*sede de la Representación diplomática vaticana, agravada por la ausencia de la inescusable condena formal de los hechos*". Per le autorità spagnole, la permanenza di un centinaio di persone nella nunziatura costituiva senza dubbio un abuso del privilegio dell'inviolabilità di cui godevano gli uffici diplomatici. Non era nemmeno accettabile che di fronte all'occupazione il nunzio non avesse assunto una posizione di ferma condanna. La nota metteva pure in evidenza le pretese che gli occupanti avevano avanzato con riferimento ai rapporti Chiesa-Stato e, in particolare, alla revisione del Concordato, sottolineando che era inammissibile che nei locali della nunziatura si tentasse non soltanto di interferire ma addirittura di prescindere dalla sottoscrizione di un Accordo.

È datata 17 novembre anche la nota verbale n. 71, concernente il carcere di Zamora. L'ambasciata spagnola inviava alla Santa Sede il dossier della *Dirección General de Instituciones Penitenciarias* sui comportamenti dei sacerdoti reclusi e le dichiarazioni che lo stesso organismo aveva rilasciato in seguito agli accadimenti poco sopra richiamati, sottolineando come fossero stati risparmiati quei dettagli che avrebbero messo la Chiesa in cattiva luce davanti all'opinione pubblica. Il governo riteneva, però, giunto il momento di "*clarificar los hechos de manera que la opinión pública del país conozca con absoluta veracidad y en todos sus aspectos y antecedentes*" la situazione relativa alla prigione di Zamora, in particolare di come la sua istituzione fosse stata voluta dalla gerarchia spagnola, in ossequio alle disposizioni concordatarie. Infine, la nota specificava che la pretesa di consentire ai sacerdoti di scontare la pena insieme agli altri carcerati, a norma del Concordato, poteva essere soddisfatta soltanto nel caso in cui i sacerdoti fossero stati ridotti allo stato laicale.

A quest'ultima nota, il Consiglio per gli Affari pubblici rispondeva il 7 dicembre. Il documento, che qualificava come "inopportuna" l'esistenza del carcere di Zamora, tentava da un lato di giustificare il comportamento dei sacerdoti, legandolo allo stress psicologico derivante dalla duplice condizione di carcerazione e isolamento e, dall'altro, di chiarire la portata della norma concordataria. Secondo la Santa Sede, l'art. XVI individuava, in via prioritaria, nelle case ecclesiastiche o religiose il luogo in cui i sacerdoti erano tenuti

a scontare la pena, ammettendo, solo in via eccezionale, la detenzione all'interno delle carceri, in locali distinti rispetto agli altri carcerati. In ogni caso, era necessario che l'autorità ecclesiastica e civile individuassero, di comune accordo, una soluzione, in uno spirito di mutua collaborazione. Da ultimo, la Santa Sede aveva espresso parere favorevole sulla possibilità che i sacerdoti scontassero la pena insieme agli altri detenuti, a patto che gli stessi ne avessero manifestato l'intenzione e avessero ottenuto il consenso del proprio ordinario.

#### *6. Il questionario della Commissione permanente della Conferenza episcopale spagnola sull'eventuale stipula di un nuovo Concordato*

La Commissione permanente della CEE, al fine di soddisfare il desiderio della Santa Sede di conoscere il parere dell'episcopato spagnolo, aveva interpellato tutti i membri della CEE con diritto di voto attraverso la somministrazione di un questionario<sup>145</sup>. Tale modalità di consultazione non era nuova se si pensa che già nel 1969, il segretario generale della CEE, su indicazione del nunzio, aveva agito nello stesso senso. Ma, rispetto al 1969, esistono alcune differenze rilevanti. Innanzitutto, la composizione della CEE era profondamente mutata, in un senso più vicino ai principi conciliari. Va inoltre precisato che il questionario era stato inviato solo ai membri con diritto di voto. Ciò significava che i vescovi ausiliari erano chiamati ad esprimere la loro posizione mentre tale possibilità era preclusa agli emeriti che, di fatto, erano tra i pochi ad essere ancora fedelmente legati al regime. Infine, mentre nel 1969 l'intenzione era

<sup>145</sup> Nel dicembre del 1973 i vescovi con diritto di voto nella CEE erano 82. Di questi, solo 7 non hanno risposto al questionario, quattro dei quali per essere materialmente impossibilitati (malattia o viaggio). La Commissione permanente della CEE, per favorire una migliore comprensione dei dati, precisava che ad alcune domande era possibile fornire più risposte per cui "*el número de respuestas no debe pues interpretarse como una dispersión de votos sino como el diverso grado de adhesión que el Episcopado da a cada una de las respuestas propuestas*". ASP b. 135, 12.

di modificare quei punti per cui la revisione era diventata improcrastinabile ma non anche di sottoscrivere un nuovo Accordo, nel 1973 si riteneva necessario redigere un nuovo testo in armonia con i principi conciliari e la mutata situazione sociale.

La prima domanda, come era prevedibile, riguardava i rapporti Chiesa-Stato. In questo senso si chiedeva ai vescovi *¿Que solución le parece más aceptable para canalizar jurídicamente las relaciones Iglesia-Estado en España?* offrendo come alternative il mantenimento dello *status quo*, la revisione parziale o totale e l'abrogazione del Concordato del 1953. Nulla si precisava con riferimento alla forma (nuovo Concordato o accordi parziali) ma ciò non deve destare alcuna sorpresa dal momento che - si è visto - a partire dal 1973, per la gerarchia spagnola gli accordi parziali non costituivano più una *conditio sine qua non*. Soltanto un vescovo riteneva opportuno mantenere inalterate le relazioni Chiesa-Stato, mentre una netta maggioranza optava per una revisione profonda del testo<sup>146</sup>.

Chiamati ad esprimersi sulla confessionalità statale - la domanda era formulata in maniera tale che i vescovi manifestassero il loro parere non sull'opportunità del riconoscimento della confessionalità, ma sul modo in cui questa doveva essere esplicitata all'interno del nuovo testo - i vescovi non assumevano una posizione netta: 38 ritenevano che la religione cattolica dovesse essere definita come la *"confesión religiosa de los ciudadanos, cuyos derechos el Estado debe defender y tutelar"* e optavano, dunque, per un confessionismo sociologico; 33 ancoravano il riconoscimento della confessionalità al *"tradicional sentimiento de la nación española"*; 22 sostenevano che la religione cattolica era un *"elemento fundamental del bien común"*; per 11 vescovi il cattolicesimo costituiva un *"elemento de desarrollo integral del pueblo"* e per altri 11 esso doveva comparire nel nuovo testo come la *"religión oficial"*. Ciononostante, la quasi totalità dei vescovi (60) riteneva necessario inserire all'interno del Concordato, un esplicito riferimento alla libertà religiosa delle confessioni diverse dalla cattolica.

<sup>146</sup> Le risposte erano così suddivise: 1 favorevole al mantenimento della situazione attuale; 14 a sostegno di una revisione parziale del Concordato; 53 auspicavano una revisione profonda del testo e 9 ne sostenevano l'abrogazione.

Tutti i vescovi convenivano sull'opportunità di inserire nel nuovo Accordo l'impegno delle parti al rispetto della reciproca autonomia e indipendenza. In questo senso si considerava indispensabile il riconoscimento, da parte dello Stato, della libertà di comunicazione dei vescovi e della CEE con la Santa Sede, i sacerdoti e i fedeli, del diritto della Chiesa di "predicare la fede e insegnare la propria dottrina sociale, esercitare senza ostacoli la propria missione tra gli uomini e dare il proprio giudizio morale, anche su cose che riguardano l'ordine politico, quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime" utilizzando mezzi conformi al Vangelo e "in armonia col bene di tutti, secondo la diversità dei tempi e delle situazioni" (*Gaudium et spes*, n. 76); del diritto di istituire e dirigere mezzi di comunicazione sociale e di controllare, per il tramite della gerarchia, i programmi religiosi trasmessi attraverso radio e televisione di Stato.

Il questionario dedicava spazio al tema, sempre più attuale, delle associazioni di apostolato laico e chiedeva ai vescovi di esprimere il proprio parere sul dovere dello Stato di garantire a tutte le associazioni, e non più dunque alla sola ACE, la libertà di agire in maniera conforme ai propri statuti. Ben 63 vescovi accettavano tale soluzione e il contestuale assoggettamento delle associazioni alla legislazione generale dello Stato, con riferimento ad attività di altro genere.

Secondo molti prelati, il nuovo testo doveva esplicitamente garantire alla Chiesa il diritto di istituire, modificare e sopprimere le circoscrizioni ecclesiastiche, previa comunicazione alle autorità statali, cui era riconosciuto il diritto di sollevare obiezioni. Anche se tutti i vescovi escludevano che tali osservazioni potessero avere carattere di veto, non esisteva una omogeneità di pensiero sull'effettivo grado di vincolatività: alcuni optavano per una posizione piuttosto generica, per cui tali obiezioni dovevano essere tenute in considerazione (32); mentre altri ritenevano che tali obiezioni erano da "prendere seriamente in considerazione" (39).

Posto che il diritto di nomina era proprio e di per sé esclusivo della competente autorità ecclesiastica, il questionario chiedeva ai vescovi se, ed eventualmente in quali termini, poteva riconoscersi qualche facoltà allo Stato. Ai due estremi si collocano quanti rite-

nevano che fosse necessario mantenere il privilegio di presentazione, come sancito nell'accordo del 1941 (5), e chi riteneva che non dovesse essere garantito alcun diritto (11). Ben 58 si mostravano favorevoli, come già accaduto nel 1969, all'introduzione della prenoificazione. Tale ipotesi avrebbe consentito allo Stato di sollevare obiezioni da "tenere seriamente in considerazione".

Il questionario dedicava ampio spazio alla materia educativa, forse anche in ragione della recente tendenza, da parte dello Stato, a legiferare in via unilaterale sul tema. Per settantadue vescovi, lo Stato, "*en atención especialmente a la conciencia católica de la mayoría del pueblo español*", doveva "*comprometerse a que la educación que se imparta en los centros docentes estatales y no estatales, se inspire en la concepción cristiana de la vida y en el respeto a la condición religiosa de los alumnos*". In questo senso, era necessario riaffermare nel Concordato anche l'obbligatorietà dell'insegnamento della religione cattolica, in tutte le scuole di ogni ordine e grado, fatta eccezione per gli studenti non cattolici o per coloro i quali espressamente vi rinunciavano. La quasi totalità dei vescovi concordava sulla necessità di riconoscere alla gerarchia ecclesiastica la competenza sui programmi e sui libri di testo e, con specifico riferimento ai docenti di religione, considerava requisiti indispensabili per l'insegnamento il possesso del certificato di idoneità rilasciato dall'autorità ecclesiastica e la qualifica giuridica della *missio canonica* da parte del vescovo diocesano. Nelle circostanze attuali, a molti pareva opportuno riconoscere il diritto della Chiesa di istituire scuole di ogni ordine e grado, in grado di rilasciare titoli di studio riconosciuti a livello statale e di godere delle sovvenzioni economiche in maniera non dissimile rispetto alle scuole statali.

In materia economica, si chiedeva *¿Cree que debe señalarse una prestación o una dotación económica por el estado para las atenciones específicas del ministerio pastoral (culto y clero)?* Soltanto un vescovo rispondeva in maniera negativa, alcuni auspicavano che tale sostegno avvenisse "*por piezas y por entidades determinadas*" (23) - ipotesi questa che era stata esclusa nel 1969 per evitare che i sacerdoti potessero essere assimilati a funzionari pubblici - mentre la maggior parte auspicava che "*el Estado haga la dotación anualmente y de forma global a la Conferencia episcopal y deje a ésta la admini-*

*stración y distribución de los fondos*” (51). Quasi tutti, invece, convenivano sul fatto che tale dotazione sarebbe stata determinata annualmente da una Commissione mista composta dai rappresentanti dello Stato e della CEE e avrebbe trovato la sua legittimazione non più nelle passate alienazioni ma nel “*reconocimiento del Estado de la contribución de la iglesia al bien de la nación*”.

Muovendo dalla convinzione che, attraverso le attività pastorali, chierici e religiosi offrivano un servizio ai fedeli e alla società spagnola, il questionario domandava se fosse opportuno estendere a tali figure le disposizioni in materia di previdenza sociale, e secondo quali modalità. Secondo una ristretta minoranza, ciò doveva avvenire “*de forma similar a las clases pasivas del Estado para lo que se asignará en la dotación de la Iglesia, la cantidad oportuna*” (18); mentre per la maggioranza dei vescovi doveva essere realizzato attraverso “*una organización similar a las Mutualidades del Instituto Nacional de Previsión*” (60).

Con riferimento al privilegio del foro, mentre alcuni continuavano a mostrare una certa reticenza verso la sua totale abolizione (10), altri ritenevano doveroso rinunciare sia nelle cause civili che criminali (43) e altri ancora si spingevano fino ad affermare che era necessario rinunciare al privilegio anche con riferimento ai reati commessi nell’esercizio del ministero sacerdotale, specificando però che la Chiesa era l’unico soggetto legittimato giudicare la conformità di tali atti rispetto alla sua dottrina (39).

Per quanto riguarda l’inviolabilità dei luoghi sacri, l’indirizzo maggioritario supportava una posizione ‘tradizionalista’, nel senso di consentire l’ingresso della forza pubblica solo nei casi di urgente necessità e solo dopo l’invio delle specifiche motivazioni all’ordinario del luogo.



## CAPITOLO IV

### L'AVVIO DI NUOVE TRATTATIVE PER LA REVISIONE DEL CONCORDATO

SOMMARIO: 1. Il governo di Arias Navarro: dal dialogo alla rottura delle relazioni con la Conferenza episcopale spagnola. – 2. L'avvio di nuove trattative per la revisione del Concordato. – 2.1 Delimitazione delle competenze e “autocontrollo” dei vescovi: la ‘formula Acerbi’. – 3. Il progetto Casaroli-Cortina. – 4. Osservazioni del Consiglio di presidenza della Conferenza episcopale al progetto di Accordo. – 5. Il rallentamento delle trattative.

#### *1. Il governo di Arias Navarro: dal dialogo alla rottura delle relazioni con la Conferenza episcopale spagnola*

“Concordia discordante” è l'espressione coniata da Luis Ortega per descrivere sinteticamente ma altrettanto efficacemente lo stato dei rapporti tra Chiesa e Spagna<sup>1</sup>. In effetti, come si è già avuto modo di osservare, le relazioni erano andate progressivamente deteriorandosi sia sul piano internazionale (l'avvio di formali trattative per la revisione del Concordato era avvenuto contestualmente allo scambio di note diplomatiche sui fatti di Zamora), sia a livello interno (la stragrande maggioranza di vescovi e sacerdoti aveva assunto posizioni critiche nei confronti del regime alla quali le autorità statali avevano risposto riducendo le sovvenzioni economiche, imponendo multe elevatissime ed entrando nei luoghi sacri senza previa autorizzazione). Tale situazione critica giungeva al culmine durante la celebrazione delle esequie di Carrero Blanco quando l'estrema destra, al grido di “*Tarancón al paredón*” e “*obispos rojos a la horca*”, aveva accusato la Chiesa di essere complice dell'assassinio del presidente del governo<sup>2</sup>, e l'allora ministro

<sup>1</sup> L'espressione è di J. Luis Ortega, *Pablo VI y la Iglesia de España*, cit., p. 70.

<sup>2</sup> Per un resoconto dettagliato degli eventi si vedano V.E. Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 599 ss.; V.Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 78 ss.

di *Educación y Ciencia*, Julio Rodríguez Martínez, si era rifiutato di scambiare il segno della pace con Tarancón<sup>3</sup>.

La morte di Carrero Blanco segna uno spartiacque nella storia politica spagnola dal momento che pone fine al desiderio del *caudillo* di assicurare continuità al franchismo anche dopo il suo decesso<sup>4</sup>.

In effetti, il nuovo esecutivo aveva lasciato supporre una evoluzione del regime in senso più aperturista, in ragione della scomparsa dalla compagine governativa dei tecnocrati membri dell'Opus Dei, e di López Rodó, unico soggetto in grado di garantire la sopravvivenza del regime, dopo la morte di Franco e di Carrero Blanco<sup>5</sup>.

Il 12 febbraio, il nuovo presidente dell'esecutivo, Carlos Arias Navarro, aveva annunciato l'imminente approvazione di uno *Estaduto de Asociaciones*, finalizzato ad aprire canali di partecipazione politica attraverso la costituzione di associazioni. Si trattava in sostanza di creare dei "surrogati di partiti politici"<sup>6</sup> che, sotto lo stretto controllo del governo avrebbero funzionato da canali di partecipazione per le forze del regime<sup>7</sup>. In realtà tale spirito 'aperturista'<sup>8</sup> veniva ben presto disatteso dal momento che lo Statuto<sup>9</sup>, approvato soltanto a dicembre del 1974, imponeva quali requisiti indispensa-

<sup>3</sup> V.E. Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 619-620; I.C. Ibán, *Factor religioso y sociedad civil en España*, cit., p. 48; P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 316-317; P.M. de Santa Olalla Saludes – J.F. Serrano Oceja, *50 años de la Conferencia Episcopal Española*, cit., p. 74.

<sup>4</sup> I.C. Ibán, *Factor religioso y sociedad civil en España*, cit., p. 48; P.M. de Santa Olalla Saludes, *El rey, la Iglesia y la transición*, cit., p. 45.

<sup>5</sup> G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, cit., p. 103.

<sup>6</sup> L'espressione è di G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, cit., p. 104.

<sup>7</sup> G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, cit., p. 104.

<sup>8</sup> P. Casanellas Peñalver, *Los últimos zarpazos del franquismo: el decreto-ley sobre prevención del terrorismo de agosto 1975*, in *Historia del presente*, n. 12, 2008, p. 156 parallelamente alla dichiarata apertura in materia politica, il governo manteneva una posizione rigida con riferimento al tema dell'ordine pubblico e della sicurezza soprattutto per frenare i fenomeni contestatari che da episodi isolati si erano pian piano trasformati nella "política de mayorías".

<sup>9</sup> M. Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, La esfera de los libros, Madrid, 2011, p. 116.

bili per la costituzione di un'associazione politica un numero non inferiore a 25000 affiliati, una presenza in quindici province e l'obbligo di iscrizione delle associazioni al *Movimiento Nacional*<sup>10</sup>. Siffatte condizioni se per un verso erano state introdotte per impedire la legalizzazione di qualsiasi associazione basca o catalana, per un altro avevano il chiaro obiettivo di chiudere le porte all'opposizione democratica dal momento che nessun partito politico avrebbe mai accettato di trasformarsi in un'associazione del *Movimiento*<sup>11</sup>.

La morte di Carrero Blanco segnava un cambiamento anche con riferimento ai rapporti Chiesa-Stato. Il 12 febbraio, Arias aveva sottolineato la necessità di “*alcanzar un adecuado entendimiento, a todas luces factible, sin perdernos en lo accesorio y encontrándose en lo fundamental*”. Nel pensiero del presidente del governo, “*las relaciones entre la Iglesia y el estado ha(bía)n de continuar sobre la base de la mutua independencia y de una sana colaboración manifestada en el respeto recíproco de ambas potestades*”. In ragione di ciò, il governo avrebbe consentito alla Chiesa di “*desempeñar sin trabas su sagrada misión y el ejercicio de su apostolado*” ma non anche di emettere un giudizio sulle cose temporali, riservate queste ultime al “*al juicio y decisión de la comunidad civil*”<sup>12</sup>.

Quantunque tale limitazione si ponesse in palese contrasto con i principi conciliari, in particolare con il paragrafo n. 76 della *Gaudium et Spes* che riconosceva alla Chiesa il diritto di esprimere il proprio giudizio morale anche su cose che riguardano l'ordine politico, quando ciò è richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime, attraverso mezzi conformi al Vangelo, la gerarchia spagnola aveva guardato con particolare favore al nuovo esecutivo sia per via della scomparsa dei membri dell'Opus Dei “*que en nada favorecían a la Iglesia*”<sup>13</sup>, sia perché i nuovi ministri

<sup>10</sup> G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, cit., p. 106; P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 322.

<sup>11</sup> In questi termini G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, cit., p. 106.

<sup>12</sup> Per il discorso di Arias si veda V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 62-63.

<sup>13</sup> Informe, ASP, b. 137.2.11, cit.

avevano dato prova di voler dialogare con la CEE<sup>14</sup> segnando, almeno apparentemente, un cambio di atteggiamento rispetto al passato<sup>15</sup>.

La rinnovata concordia era stata presto interrotta – per non essere mai più recuperata – dal cosiddetto ‘caso Añoveros’, scoppiato a seguito della lettura di un’omelia concernente la questione basca, il 24 febbraio 1974<sup>16</sup>. L’omelia, pensata allo scopo di “*lograr una mayor fidelidad del pueblo de Dios en Vizcaya*”, si basava su alcuni passi dell’enciclica *Pacem in terris*, di Giovanni XXIII, secondo cui “una azione diretta a comprimere e a soffocare il flusso vitale delle minoranze è grave violazione della giustizia; e tanto più lo è quando viene svolta per farle scomparire. Risponde invece ad un’esigenza di giustizia che i poteri pubblici portino il loro contributo nel promuovere lo sviluppo umano delle minoranze, con misure efficaci a favore della loro lingua, della loro cultura, del loro costume, delle loro risorse ed iniziative economiche” (n. 52) e dell’enciclica *Populorum progressio*, di Paolo VI, che al n. 10 afferma “Inoltre l’urto tra le civiltà tradizionali e le novità portate dalla civiltà industriale ha un effetto dirompente sulle strutture, che non si adattano alle nuove condizioni [...] il conflitto delle generazioni si carica di un

<sup>14</sup> Nel senso di una collaborazione feconda tra le autorità statali e la CEE andavano anche alcune affermazioni dei ministri degli esteri, della *Información* e della *Educación Nacional*. Sul punto si veda *Informe*, ASP, b. 137.2.11, cit.

<sup>15</sup> *Informe*, ASP, b. 137.2.11, cit. In questo mutato contesto, il 31 dicembre 1973, Tarancón scriveva al nuovo presidente del governo, oltre che per le congratulazioni di rito, per offrire la “*colaboración cordial*” dell’episcopato. A tale proposta, Arias rispondeva: “*me muestro indentificado con su idea de que, mediante un diálogo abierto y amistoso entre ambas potestades, pueda establecerse la colaboración [...] acojo con satisfacción su deseo de continuar las conversaciones iniciadas con mi predecesor*”. Sul punto si veda V.E. Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 623-624.

<sup>16</sup> V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 57; A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, cit., p. 407-408 l’omelia faceva parte del *Plan Diocesano de Pastoral*, approvato dal vescovo di Bilbao, mons. Añoveros, nell’ottobre del 1973, tutto teso a sottolineare la scarsa attenzione prestata “*al respeto y promoción de los legítimos derechos de las minorías y, en concreto, de la personalidad peculiar del pueblo vasco*”.

tragico dilemma: o conservare istituzioni e credenze ancestrali, ma rinunciare al progresso, o aprirsi alle tecniche e ai modi di vita venuti da fuori, ma rigettare in una con le tradizioni del passato tutta la ricchezza di valori umani che contenevano. Di fatto, avviene troppo spesso che i sostegni morali, spirituali e religiosi del passato vengano meno, senza che l'inserzione nel mondo nuovo sia per altro assicurata". Muovendo da tali presupposti, il documento in commento riconosceva che "*el derecho de los pueblos a conservar su identidad incluye también la facultad de estar dotados de una organización sociopolítica que proteja y promueva su justa libertad y su personalidad colectiva*" e sanciva l'obbligo delle autorità statali a rispettare il pluralismo socio-culturale del Paese. Queste ultime, infatti, non dovevano per nessun motivo "*ceder a la tentación de sacrificar las características y valores peculiares del propio país a las ventajas que reporta el simple crecimiento económico*". Con specifico riferimento al caso spagnolo, il testo in commento riconosceva al popolo basco "*el derecho de conservar su propia identidad, cultivando y desarrollando su patrimonio espiritual [...] dentro de una organización sociopolítica que reconozca su justa libertad*". Tuttavia – continuava il documento – nel momento attuale, il popolo basco era gravemente impedito nell'esercizio del suo diritto. Un esempio in questo senso era dato dall'impossibilità di utilizzare la lingua basca nelle scuole e nei mezzi di comunicazione. L'omelia terminava con un invito rivolto alle autorità civili a modificare tale situazione in accordo con i documenti pontifici e conciliari e con l'assunzione dell'impegno da parte della Chiesa di "*ajustar su acción pastoral a las características propias de la población que ha de evangelizar*"<sup>17</sup>.

Le autorità governative avevano interpretato il testo come un grave attacco all'unità della Nazione<sup>18</sup> e, in ragione di ciò, avevano costretto mons. Añoveros agli arresti domiciliari, in palese contra-

<sup>17</sup> Il testo dell'omelia, *El cristianismo, mensaje de salvación para los pueblos*, può essere consultato su V.E. Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 631 ss.

<sup>18</sup> *Nota oficial del Ministerio de Información y Turismo*, del 3 marzo 1974. Per la nota si vedano V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 73-73; V.E. Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 651.

sto con le disposizioni concordatarie, e chiesto alla Santa Sede di richiamare il vescovo a Roma, dichiarandosi pronte, nel caso di mancata accettazione di tali condizioni, a rompere unilateralmente i rapporti. Dal canto suo, la Santa Sede aveva inviato una nota all'ambasciatore spagnolo per precisare che essa “*deplora(ba) cualquier actividad terrorista y subversiva de cualquier procedencia y en cualquier región del país*”, non era stata previamente informata del contenuto dell'omelia e, anche quando ne era venuta a conoscenza, non aveva ritenuto opportuno intervenire nei confronti del vescovo e del vicario pastorale per motivi canonici. La Santa Sede non mancava di sottolineare le gravi ripercussioni che un eventuale allontanamento del vescovo avrebbe potuto produrre soprattutto con riferimento all'unità e alla pace dello Stato<sup>19</sup>.

Tale orientamento era stato suggerito alla Santa Sede dal Consiglio permanente della CEE<sup>20</sup> secondo cui l'arresto del vescovo – decisione assunta dal governo prescindendo da qualsiasi dialogo con la gerarchia episcopale – rendeva impossibile “*acceder al deseo del Gobierno de que le llame para informar la Santa Sede. Parecería delante de todos que es la misma Santa Sede lo que le desterraba o accedía voluntariamente a ello*”. Tale organismo aveva pure precisato che, in caso di espulsione del vescovo, avrebbe pubblicato una nota di protesta richiamando il canone 2334 in base al quale “*excommunicatione latae sententiae speciali modo Sedi Apostolicae reservata plectuntur [...] qui impediunt directe vel indirecte exercitium iurisdictionis ecclesiasticae sive interni sive externi fori, ad hoc recurrentes ad quamlibet laicalem potestatem*”<sup>21</sup>.

Di fatto, il ‘caso Añoveros’ si concludeva con la dichiarazione di amore per la Spagna resa dal vescovo dinanzi alla Commissio-

<sup>19</sup> V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 75-76; P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 331.

<sup>20</sup> Composto dai cardinali Tarancón, Jubany e Bueno Monreal, il vicario castrense, López Ortiz, e il segretario della CEE, Yanes.

<sup>21</sup> V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 73.

ne permanente della CEE<sup>22</sup>, di modo che “*no cede(ba) ante una exigencia del Gobierno sino que informa y aclara ante sus hermanos en el episcopado*”<sup>23</sup> e con la contestuale pubblicazione di un documento, da parte della Commissione permanente della CEE, in cui si ribadiva il diritto di ogni vescovo “*al libre y pleno ejercicio de su poder espiritual y de su jurisdicción, así como el de proyectar la luz de los principios cristianos sobre un problema temporal concreto que afecte a los católicos de su diócesis*” e il diritto esclusivo della Santa Sede a giudicare i vescovi nell’esercizio della loro attività pastorale<sup>24</sup>.

L’affaire Añoveros oltre a dimostrare, ancora una volta, l’inattualità delle disposizioni concordatarie, segnava un repentino cambiamento dei rapporti tra governo e CEE<sup>25</sup>, accusata di aver apertamente sostenuto il vescovo di Bilbao.

## 2. L’avvio di nuove trattative per la revisione del Concordato

Il processo di revisione del Concordato si inserisce all’interno di un momento particolarmente delicato delle relazioni tra Chiesa e Stato. Oltre al già menzionato “caso Añoveros” che aveva messo a dura prova la tenuta dei rapporti, altri accadimenti, certamente

<sup>22</sup> V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*, cit., p. 77-78.

<sup>23</sup> V.E. Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 658.

<sup>24</sup> Il testo della dichiarazione può essere consultato su *Documentos de la Conferencia Episcopal Española*, cit., p. 287-289.

<sup>25</sup> Una conferma in questo senso è data dal tentativo, fallito, del presidente della CEE di riallacciare i rapporti con Arias e di proporre la CEE, quale interlocutore ‘intermedio’ nelle trattative per la revisione del Concordato. Il cardinale, infatti, pur riconoscendo la Santa Sede quale unico interlocutore valido sul piano internazionale era convinto che “*si la ordenación jurídica es indispensable y básica no es suficiente para la convivencia pacífica y para la colaboración sana y eficaz entre las dos sociedades*”. Tale pacifica convivenza poteva essere realizzata soltanto attraverso la cooperazione tra le autorità statali e la chiesa spagnola. Per maggiori dettagli si rimanda a V.E. Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 691-692.

meno clamorosi sotto il profilo mediatico, producevano, notevoli conseguenze sul piano delle relazioni inter-ordinamentali<sup>26</sup>. Il 15 aprile era stata emanata la *Instrucción sobre expediente previo al matrimonio civil*<sup>27</sup> che separava il matrimonio civile da quello canonico, eliminava le possibili interferenze ecclesiastiche e ne rendeva più semplice la celebrazione (la prova dell'abiura richiesta ai cattolici che intendevano contrarre matrimonio civile era sostituita dalla mera dichiarazione di non professare la religione cattolica da parte degli stessi)<sup>28</sup>. Come è stato acutamente osservato da Margiotta Broglio, è lecito supporre che attraverso la norma in commento “il regime abbia voluto indirettamente dichiarare di non essere più disposto ad assicurare il sostanziale monopolio ecclesiastico in materia matrimoniale”<sup>29</sup>.

Il regime aveva assunto una chiara posizione anche in ambito radiotelevisivo dal momento che, in palese contrasto con l'art. XXIX<sup>30</sup>, aveva deciso di sopprimere i programmi religiosi da radio e televisione. Tale scelta era dovuta ai contrasti esistenti tra le autorità governative ed ecclesiastiche circa l'organizzazione e il controllo dei programmi religiosi e, in particolar modo, al tentativo da parte della CEE di assoggettare le trasmissioni al proprio controllo. In effetti, la CEE aveva incaricato la Commissione per i mezzi di comunicazione sociale di elaborare uno statuto relativo alla programmazione religiosa radiotelevisiva che garantisse alla Chiesa di gestire i programmi, opzione questa sgradita al governo non soltanto perché non prevista dalle norme concordatarie ma soprattutto in ragione della composizione, marcatamente aperturista, della CEE<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, cit., p. 187.

<sup>27</sup> La disposizione può essere consultata su <http://www.sd-a.com/RegistroCivil/OLD/ver.asp?IdValue=1025>

<sup>28</sup> F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, cit., p. 187.

<sup>29</sup> F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, cit., p. 188.

<sup>30</sup> L'art. XXIX recita: “Lo Stato curerà che nelle sue istituzioni e servizi di formazione della pubblica opinione, in particolare nei programmi della radio e della televisione, sia dato un conveniente posto alla esposizione e difesa delle verità religiose, per mezzo di sacerdoti e religiosi designati d'accordo con il rispettivo Ordinario”.

<sup>31</sup> F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, cit., p. 188.

Negli stessi giorni, il governo aveva precisato dinanzi alle Cortes la propria posizione sul sistema di nomina dei vescovi, ribadendo la necessità di estendere la prenotificazione ai vescovi ausiliari. In generale, con riferimento alle nomine episcopali si ricordi che dopo la nomina di mons. Dorado, per la sede di Cádiz-Ceuta, e mons. Camprodón, per Gerona, il 4 settembre 1973, Franco aveva preteso l'abbandono del sistema del candidato unico e il ripristino del meccanismo di cui all'art. VII, nella convinzione che il Concordato dovesse essere integralmente rispettato fino alla sua completa revisione. Tale decisione, se letta alla luce dei nuovi criteri che il governo aveva implicitamente posto – non si ammetteva l'inserimento nelle sestine dei vescovi ausiliari, degli amministratori apostolici e di tutti coloro che avevano partecipato all'*Asamblea conjunta*<sup>32</sup> – rendeva di fatto impossibile procedere alla nomina di nuovi vescovi.

In questo contesto, il 4 giugno, su invito del ministro degli esteri, Casaroli si recava a Madrid, nel tentativo di “assicurare, in mutate circostanze, un corretto (o, un ancor più corretto) rapporto fra Chiesa e Stato”<sup>33</sup>. Seppur per ragioni diverse, Chiesa e Stato erano entrambi desiderosi di giungere ad una riforma del Concordato: il governo, in risposta al nuovo atteggiamento assunto dalla chiesa spagnola, sembrava interessato alla revisione non soltanto al fine di ridimensionare gli oneri che lo Stato aveva assunto nei confronti della Chiesa, ma anche – soprattutto attraverso l'eliminazione del privilegio del foro – per poter affermare e far valere la propria autorità sulle persone e istituzioni ecclesiastiche; la Santa Sede, in ottemperanza ai principi conciliari, riteneva necessario sottoporre a revisione il Concordato per un duplice ordine di ragioni: impedire allo Stato di intervenire nelle materie di competenza esclusivamente ecclesiastica e il desiderio di apparire spoglia di privilegi.

I negoziati sono stati inevitabilmente influenzati dagli accadimenti poco sopra richiamati. In effetti, si noti come rispetto alle trattative per l'elaborazione del *proyecto ad referendum*, quando Chiesa e Stato, ancora saldamente unite, si accingevano a riformare

<sup>32</sup> V.Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 351.

<sup>33</sup> ASP, b. 135, 15.6.

il Concordato muovendo da presupposti di carattere squisitamente ‘dottrinale’ – la necessità di adeguare il Concordato ai nuovi principi conciliari – nel 1974 sono i problemi sorti nelle relazioni tra autorità civili e religiose a definire l’andamento dei lavori. In questo senso, non sorprende la richiesta da parte del governo di chiarire quale soggetto fosse legittimato a condurre i negoziati per la revisione del Concordato *ex parte Ecclesiae*. Tale desiderio celava il tentativo di estromettere la CEE dai negoziati, onde evitare che essa potesse bloccare o quantomeno rendere difficili le trattative, come accaduto nel recente passato. Coerentemente con la linea sino ad allora seguita, Casaroli però precisava che nessun patto sarebbe stato concluso senza aver previamente ottenuto il parere positivo della CEE.

Nemmeno sorprende che le parti tornassero a discutere di un tema, quello del foro ecclesiastico, che aveva caratterizzato il processo di revisione del Concordato sin dalle origini e, insieme al privilegio di presentazione, avrebbe costituito l’oggetto del primo accordo, nel 1976. Diversamente dall’incontro tra López Rodó e Casaroli in cui le parti avevano affrontato la questione da un punto di vista meramente terminologico<sup>34</sup>, in questa occasione, Cortina chiedeva alla delegazione vaticana di precisare cosa dovesse intendersi per magistero ecclesiastico dal momento che, sempre più spesso, la chiesa spagnola esprimeva il suo giudizio su questioni politiche. A tal proposito, Casaroli ricordava ai suoi interlocutori il diritto della gerarchia ecclesiastica di giudicare la conformità di un atto ministeriale con il Vangelo e con le leggi della Chiesa, precisando che tecnicamente si trattava di un giudizio morale e, in quanto tale, non rilevante sotto il profilo giuridico<sup>35</sup>.

La delegazione spagnola insisteva sulla necessità di individuare un *modus operandi* che consentisse alle parti di superare eventuali

<sup>34</sup> AGUN, *Acta de la reunión celebrada entre la delegación de la Santa Sede y la del Ministerio de Asuntos Exteriores en su sesión del día 3 de noviembre 1973*, l’allora ministro degli esteri si era dichiarato favorevole ad inserire il foro ecclesiastico tra le materie da sottomettere a revisione ma aveva suggerito la sostituzione del termine privilegio con un più neutro “*status jurídico de las personas eclesiásticas*”. Sul punto si veda cap. III, par. 4.

<sup>35</sup> Incontro del 5 giugno 1974.

conflitti. In particolare, si suggeriva la creazione di un 'organo di concordia'<sup>36</sup>. A tali proposte, Casaroli non opponeva un netto rifiuto – era convinto che fosse necessario fare il possibile per prevenire eventuali conflitti – ma sottolineava l'impossibilità di escogitare un sistema che avrebbe evitato qualsiasi tipo di disaccordo<sup>37</sup>.

Assieme al privilegio del foro, l'altro tema centrale dei negoziati era il procedimento di nomina dei vescovi. Casaroli citava il ben noto passaggio del decreto *Christus Dominus* mettendo in evidenza quegli aspetti, tra loro complementari – invito rivolto alle autorità statali a rinunciare ai privilegi esistenti e impossibilità per la Chiesa di concederne di nuovi – per rimarcare l'impossibilità di accettare qualsiasi pretesa governativa ma, contestualmente, ribadiva la disponibilità della Santa Sede a concedere la prenotificazione ufficiosa. Così facendo, la Santa Sede si impegnavo a informare previamente lo Stato al fine di consentirgli di sollevare obiezioni a cui sarebbe stata dedicata la "*mayor consideración*", formula questa considerata come l'unica possibile<sup>38</sup>. Per il ministro tale ipotesi era accettabile solo a due condizioni: che fossero contestualmente definiti in maniera chiara gli ambiti di competenza di Chiesa e Stato e che tale procedimento fosse esteso anche ai vescovi ausiliari. Entrambe le condizioni, come si avrà modo di osservare più avanti, sarebbero state giudicate inaccettabili dalla Santa Sede.

Un sistema simile a quello sopra accennato era proposto dalla Santa Sede anche con riferimento all'erezione o modifica delle diocesi e delle province ecclesiastiche nella convinzione che, in Spagna, tale tema avrebbe potuto avere ripercussioni sull'ordine pubblico, in special modo nelle regioni politicizzate<sup>39</sup>. In ragione di ciò, muovendo dai risultati del questionario del 1973, Casaroli riconosceva il dovere della Chiesa di tener conto delle eccezioni sollevate dal governo circa l'erezione di nuove diocesi, pur con la precisazione che la libertà ultima in materia spettava alla Chiesa. In caso con-

<sup>36</sup> Incontro del 6 giugno 1974.

<sup>37</sup> Incontro del 5 giugno 1974.

<sup>38</sup> Incontro del 5 giugno 1974.

<sup>39</sup> Incontro del 5 giugno 1974.

trario, infatti, l'intervento dello Stato si sarebbe convertito in un diritto di veto.

Le questioni economiche erano solo rapidamente accennate. Per il governo, infatti, una volta venuto meno il privilegio di presentazione, le sovvenzioni statali avrebbero costituito un ottimo fattore di scambio<sup>40</sup>.

Nel corso dei colloqui, la delegazione vaticana aveva segnalato la necessità di approfondire la materia educativa, a seguito della regolamentazione in via unilaterale da parte dello Stato delle questioni relative all'insegnamento, anche religioso. A tal proposito, il segretario del Consiglio per gli Affari pubblici straordinari invitava ad applicare il principio espresso nella lettera del cardinale Villot concernente il carattere cattolico dell'insegnamento per i cattolici<sup>41</sup>.

Con riferimento all'apostolato dei laici, le parti si limitavano a segnalare la necessità di una modifica dell'art. XXXIV nel senso di estendere a tutte le associazioni i diritti originariamente riservati all'ACE, le quali avrebbero esercitato le loro attività nei limiti stabiliti dagli statuti e sotto la responsabilità e dipendenza della gerarchia<sup>42</sup>.

Infine si discuteva delle modalità con cui condurre le trattative<sup>43</sup>. In particolare, il ministro, nel timore che in Spagna i negoziati potessero essere soggetti a pressioni 'esterne', accennava alla possibilità di condurre le trattative a Roma, perlomeno sui punti concernenti la libertà della Chiesa. Casaroli non rigettava la proposta ma ribadiva, ancora una volta, che, in nessun caso, la Santa Sede avrebbe potuto prescindere dalla consultazione della CEE<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> In questo senso vanno le parole del ministro Cortina "Lo Stato sarà più generoso se la Chiesa farà meno politica". Incontro 5 giugno 1974, ASP, b. 135, 15.6.

<sup>41</sup> Incontro del 5 giugno 1974.

<sup>42</sup> Incontro del 5 giugno 1974.

<sup>43</sup> Incontro del 6 giugno 1974.

<sup>44</sup> Per una lettura degli incontri a partire dai documenti ministeriali si rimanda a P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 359 ss.; Id, *Los Gobiernos de Arias Navarro y la Iglesia*, cit., p. 300-303; R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 134 ss; M. Sánchez-Lasheras, *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972-1976)*, cit., p. 136 ss.

Sebbene l'intesa raggiunta fosse alquanto generica<sup>45</sup> – nel corso dei colloqui le parti si erano limitate ad accennare le questioni da sottoporre a revisione senza analizzarle a fondo – tali incontri avevano l'indiscusso merito di aver riattivato il procedimento di revisione concordataria<sup>46</sup>. Subito dopo le riunioni di Madrid, infatti, il pontefice aveva ribadito l'obbligo per la Santa Sede di rispettare gli impegni che aveva formalmente assunto con il governo spagnolo<sup>47</sup>: poiché la Santa Sede aveva ufficialmente manifestato la propria disponibilità a trattare, non poteva sottrarsi né dare l'impressione di “volere in qualche modo tergiversare”. Naturalmente, l'impegno a non protrarre le trattative al di là di quanto necessario, non significava che la Santa Sede intendesse subordinare a preoccupazioni di tempo la sostanza dei negoziati. In questo modo Paolo VI pareva escludere il ricorso a quella tattica dilatoria già utilizzata in passato. In realtà, come si avrà modo di osservare più avanti, l'episcopato spagnolo, dopo l'iniziale sostegno avrebbe nuovamente suggerito di trattare ma temporeggiando, al fine di evitare la stipula di un accordo con un regime agonizzante.

### 2.1 *Delimitazione delle competenze e “autocontrollo” dei vescovi: la ‘formula Acerbi’*

Casaroli aveva manifestato le sue perplessità circa la possibilità di soddisfare la richiesta del governo di definire, in maniera preliminare all'avvio delle trattative, una “*más clara delimitación de los campos que corresponden a la acción propia de la Iglesia y del Estado*” e individuare un meccanismo di prevenzione e risoluzione dei conflitti, per un duplice ordine di ragioni: date le molteplici (e non di rado confliggenti) esigenze delle parti, una chiarificazione completa era un'operazione tutt'altro che semplice; il Concordato, per sua natura era uno strumento inidoneo per definire minuziosamente tali ambiti. In alternativa, Casaroli considerava ipotizzabile uno

<sup>45</sup> F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, cit., p. 187.

<sup>46</sup> In questo senso andava la dichiarazione congiunta rilasciata da Casaroli e Cortina al termine degli incontri. cfr. ASP, b. 135, 15.5

<sup>47</sup> ASP, b. 136, Lettera di Casaroli al nunzio, 17 giugno 1974.

scambio di documenti, in forma di lettera o di promemoria, che servissero da criterio-guida per l'interpretazione del futuro Accordo<sup>48</sup>.

Nonostante tali perplessità, il segretario del Consiglio per gli Affari Pubblici straordinari non aveva esitato ad affidare al suo collaboratore, mons. Angelo Acerbi, il compito di elaborare una formula da sottomettere alla prudente considerazione dell'episcopato spagnolo e, in un momento successivo, alle autorità statali. La proposta di Acerbi era redatta nei seguenti termini:

“I. 1) La Chiesa e lo Stato sono indipendenti e autonomi l'una e l'altra nel proprio campo. Essendo entrambi, anche se a titolo diverso, a servizio delle stesse persone umane, la Chiesa e lo Stato coltiveranno una sana collaborazione tra di loro. 2) Lo Stato riconosce alla Chiesa piena libertà nell'esercizio della sua missione evangelizzatrice, del culto e del governo dei fedeli. 3) La Chiesa riconosce e rispetta la sovranità dello Stato e la sua autonomia nelle soluzioni in campo politico, ferma restando la sua missione di insegnare liberamente ed integralmente la sua dottrina in campo dogmatico e morale e di valutare le applicazioni concrete che presiedono all'ordine temporale.

II. 1) Non si può escludere che in casi concreti le valutazioni della Chiesa e dello Stato divergano. 2) La divergenza può arrivare al punto che lo Stato giunga a ritenere che un comportamento da parte di ecclesiastici non solo vada oltre i diritti della Chiesa, ma sia in contrasto con leggi penali dello Stato, mentre per la Chiesa detto comportamento non rappresenta una difformità con il Vangelo.

III. 1) Rinunciando al privilegio del foro, la Chiesa non può rinunciare alla propria competenza di giudicare la conformità di un atto ministeriale con il Vangelo e con le leggi della Chiesa. Si tratta, evidentemente, di un giudizio morale estraneo all'azione giudiziaria dall'autorità civile eventualmente intrapresa. 2) I conflitti dovrebbero essere, nella misura del possibile, prevenuti o attenuati con lo spirito di buona volontà di entrambe le parti. A tal fine i Vescovi, da parte loro, dovrebbero usare grande vigilanza e forse studiare in

<sup>48</sup> ASP, b. 136, Lettera di Casaroli al nunzio, cit.

seno alla conferenza Episcopale una formula di “autocontrollo” che consenta di evitare interventi imprudenti o inopportuni anche a livello vescovile. 3) Nello spirito di buona armonia e nell'intento di evitare, nei limiti del possibile, una manifestazione pubblica delle divergenze di cui al n. II, sarebbe auspicabile anche per poter trovare un “*modus procedendi*”, sia a livello locale che a livelli superiori, per prevenire o soavizzare possibili situazioni conflittive”.

Prima di essere prospettata alle autorità governative, tale soluzione era stata sottoposta all'attenzione del Consiglio di presidenza della CEE<sup>49</sup> che, attraverso il suo segretario, mons. Yanes, forniva alcune raccomandazioni: la delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza doveva essere formulata in termini pressoché identici ai documenti conciliari; il dialogo doveva essere considerato come l'unico strumento idoneo a prevenire i conflitti; era inammissibile l'inserimento all'interno del nuovo Accordo di una disposizione concernente l'autocontrollo dell'episcopato<sup>50</sup>.

Tali generiche indicazioni erano accompagnate dai pareri redatti singolarmente dai cardinali e dal segretario generale della CEE. Va preliminarmente precisato che, sebbene tutti i membri del Consiglio di presidenza della CEE avessero valutato positivamente la ripresa dei negoziati, non esisteva una uniformità sul modo di approcciarsi alla revisione. È possibile distinguere due principali posizioni – che, di fatto, ricalcavano l'atteggiamento assunto dall'episcopato nei confronti del potere politico – l'una che assoggettava l'avvio delle trattative al soddisfacimento di condizioni pre-vie, l'altra secondo cui era “*no sólo útil sino necesario negociar y llegar a una actualización del Concordato*”<sup>51</sup>. Il primo orientamento era sposato dal settore aperturista della chiesa spagnola, in modo particolare da Tarancón che riteneva necessario fissare prima dell'avvio delle trattative “*los principios que deben iluminar y condicionar toda*

<sup>49</sup> Il Consiglio di presidenza era formato dai cardinali Tarancón, Gonzáles, Bueno y Monreal e Jubany.

<sup>50</sup> ASP, b. 136 Nota a firma di Yanes, 20 giugno 1974.

<sup>51</sup> Il parere dell'arcivescovo di Toledo, come quello di Tarancón, era stato inviato alla Santa Sede dopo la celebrazione degli incontri. ASP, b. 136, 17.3.

*la negociación*” che “*no pueden ni deben discutirse*”<sup>52</sup> e da Jubany che suggeriva quale preconditione all’avvio di nuovi negoziati il compimento di un gesto di buona volontà da parte dello Stato, ad esempio in materia di insegnamento.

In una linea diametralmente opposta si poneva il primato di Spagna, Marcelo González, secondo cui l’incertezza sul futuro politico del Paese rendeva necessario addivenire a Patti prima della morte del *Caudillo*: un nuovo Concordato avrebbe consentito alla Chiesa di muoversi secondo coordinate ben determinate ed evitato il diffondersi di un indifferentismo in materia religiosa tra i cittadini<sup>53</sup>.

In generale, l’idea suggerita da Casaroli di un documento addizionale in cui indicare i principi interpretativi del nuovo Accordo era stata considerata inaccettabile. In questi termini si era espresso Yanes<sup>54</sup> secondo cui le questioni che si pretendeva regolamentare attraverso un documento aggiuntivo avevano natura metagiuridica e, in quanto tali, non potevano essere oggetto di negoziato. In caso contrario non poteva escludersi il rischio di una redazione eccessivamente generica rispetto ai documenti conciliari e, dunque, imprecisa e fonte di ulteriori problemi, né di una stesura più precisa e dettagliata rispetto al Vaticano II. In questo caso, si rischiava che tali principi venissero intesi non soltanto come criterio ermeneutico del nuovo Accordo ma, in generale, dei documenti conciliari.

Una posizione simile era stata assunta anche dal presidente della CEE. Per Tarancón, infatti, il desiderio del governo di una chiara delimitazione delle competenze poteva essere soddisfatto attraverso l’introduzione di una disposizione concernente il reciproco riconoscimento della natura e della missione di Chiesa e Stato<sup>55</sup>.

Tra tutti, ad assumere una posizione fortemente critica era Jubany che considerava l’intera formula non sufficientemente rispet-

<sup>52</sup> ASP, b. 136, 17.2 Allegato alla lettera di Luigi Dadaglio a Casaroli, 26 giugno 1974. Si tenga presente che il parere del presidente della CEE era stato redatto in una data successiva alla celebrazione degli incontri tra Acerbi e Los Arcos.

<sup>53</sup> ASP, b. 136, 17.3, cit.

<sup>54</sup> ASP, b. 136 Nota a firma di Yanes, 20 giugno 1974.

<sup>55</sup> ASP, b. 136, 17.2 Allegato alla lettera di Luigi Dadaglio a Casaroli, 26 giugno 1974, cit.

tosa dei principi conciliari. Nel pensiero del cardinale, era necessario ridefinire la missione evangelizzatrice della Chiesa in senso più conforme al principio per cui “la santa Chiesa è, per divina istituzione, organizzata e diretta con mirabile varietà” (L.G., n. 32) dal momento che il testo proposto finiva per identificare la Chiesa con la gerarchia e marginalizzare i laici, che pure partecipavano alla sua missione, individualmente e attraverso associazioni (cap. IV *Lumen Gentium*); era necessario riformulare anche il punto I.3, concernente la libertà della Chiesa in base a quanto stabilito dal n. 76 della *Gaudium et spes* e richiamare esplicitamente il n. 13 della *Dignitatis humanae* al fine di precisare che la cooperazione tra Chiesa e Stato non poteva essere intesa come assoggettamento della prima alla seconda.

Pur condividendo tale ultimo punto, il primate riteneva che “*la Iglesia [...] puede y debe demostrar una colaboración con la autoridad civil para el mejor logro del bien común*”. In particolare si raccomandava alla CEE di sentire le autorità civili prima di procedere alla pubblicazione di documenti su “*asuntos de muy grave importancia*”, al duplice scopo di rendere nota la propria posizione e ottenere maggiori informazioni dalle competenti autorità.

Con riferimento al tema dell'autocontrollo, i cardinali convenivano sull'inopportunità di includere una formula di siffatto tipo all'interno del nuovo Accordo<sup>56</sup>. Per Yanes<sup>57</sup>, ad esempio, non si poteva impedire ai vescovi di affrontare i problemi di particolare gravità concernenti il proprio territorio<sup>58</sup> e assoggettare tale diritto alla previa autorizzazione delle autorità civili<sup>59</sup>, né

<sup>56</sup> Soltanto Marcelo Gonzales aveva ritenuto opportuna ma difficilmente realizzabile l'introduzione di una formula di siffatto tipo. ASP, b. 136, 17.3, cit.

<sup>57</sup> Il segretario della CEE si soffermava poi su un ultimo aspetto, vale a dire la partecipazione dei vescovi nel processo di revisione concordataria. Pur ritenendo impossibili consultazioni frequenti su tutti i temi, considerava non sufficiente la sola consultazione del Consiglio di presidenza e le risposte date al questionario del 1973.

<sup>58</sup> ASP, b. 136 Nota a firma di Yanes, 20 giugno 1974, cit.

<sup>59</sup> In questi termini si era espresso l'arcivescovo di Madrid ASP, b. 136, 17.2 Allegato alla lettera di Luigi Dadaglio a Casaroli, 26 giugno 1974, cit.

tantomeno era opportuno trasformare la CEE in un organo di controllo o in uno strumento di pressione dei vescovi<sup>60</sup>.

La formula ideata da Acerbi era stata prospettata a Los Arcos, direttore generale della politica estera spagnola. Per quest'ultimo però era necessario anzitutto chiarire i principi basilari che, secondo il governo, avrebbero dovuto orientare l'elaborazione di un nuovo Accordo: a) aconfessionalità dello Stato; b) definizione previa delle materie da sottomettere a revisione e degli interlocutori, (individuati nella Santa Sede e nel Ministero degli Affari Esteri); c) a livello contenutistico era opportuno eliminare qualsiasi dichiarazioni di principio, il nuovo testo doveva essere chiarificatore e non dichiarativo, prescindere da formulazioni vaghe e imprecise e non lasciare margine ad interpretazioni equivoche delle norme; d) era necessario delimitare in maniera sufficientemente precisa i campi di azione della Chiesa e dello Stato, allo scopo di superare le difficoltà esistenti e di prevenirne future; e) il nuovo testo, a prescindere dall'eventuale presenza di clausole interpretative simili all'art. XXXV dell'attuale Concordato, avrebbe dovuto contenere un meccanismo efficace per la risoluzione dei conflitti<sup>61</sup>.

Con specifico riferimento alla 'formula Acerbi', al pari dei vescovi, ma per motivi opposti, Los Arcos riteneva imprescindibile l'introduzione di alcune specificazioni. Era necessario che la Santa Sede precisasse chiaramente la portata dei principi che intendeva

<sup>60</sup> Nello stesso senso si esprimevano Bueno y Monreal e Jubany. Per quest'ultimo "en esta materia, solo cabe una apelación a la prudencia de cada obispo y a la obediencia que los eclesiásticos deben a las leyes de la Iglesia y a su propio Ordinario". A tal proposito Tarancón, in ASP, b. 136, 17.2 Allegato alla lettera di Luigi Dadaglio a Casaroli, 26 giugno 1974, cit., osservava: "1) la Conferencia Episcopal no puede ejercer ese "control" sobre los Obispos: rebasa sus facultades; 2) Cualquier institucionalización de ese "control", aunque fuera por iniciativa y por mandato de la Santa Sede sería peligrosa y produciría malestar en los Obispos [...] Todos comprenderían que se había cedido a una presión del Gobierno y en cosa que atañe la misión propia de los Obispos; 3) Alguna "recomendación" de la Santa Sede sobre algún asunto determinado podría ser acetable; quizá conveniente".

<sup>61</sup> Riunione del 22 giugno 1974, ASP., b. 136, 17.1. Per una ricostruzione degli incontri attraverso i documenti ministeriali si rimanda a P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 373 ss.

inserire nel nuovo Accordo. In particolare, anche alla luce dei più recenti accadimenti, si chiedeva di chiarire il significato della 'missione evangelizzatrice della Chiesa' e quali fossero le implicazioni della Chiesa nell'ordine temporale (cosa poteva fare la Chiesa, chi poteva farlo, chi assumeva la responsabilità di tali interventi)<sup>62</sup>. Al contrario, secondo Acerbi, tali principi non avevano bisogno di essere ulteriormente specificati dal momento che il loro significato era già sufficientemente esplicitato nei documenti conciliari<sup>63</sup>.

Per quanto concerne il metodo di lavoro, il direttore generale della politica estera suggeriva di partire dai casi concreti per risalire alla determinazione dei principi e a formulazioni di carattere generale<sup>64</sup>, anche al fine di evitare l'inserimento di enunciati del tutto ovvi<sup>65</sup>.

### 3. *Il progetto Casaroli-Cortina*

Nel luglio del 1974, Casaroli riteneva che "la questione non è(ra) più tanto di "convenienza" o di "opportunità" della revisione, quanto piuttosto della sua "inevitabilità", ove si voglia evitare il pericolo che si verifichi – per iniziativa del Governo – un "vuoto" di norme bilaterali per regolare i rapporti fra la Chiesa e lo Stato in Ispagna". Nelle circostanze attuali, dunque, l'alternativa alla revisione era non più il mantenimento dello *status quo* ma una cessazione (o sospensione) del rapporto concordatario<sup>66</sup>. A far propen-

<sup>62</sup> ASP., b. 136, 17.1 Riunione del 20 giugno 1974.

<sup>63</sup> ASP., b. 136, 17.1, Riunione del 20 e del 21 giugno 1974.

<sup>64</sup> ASP., b. 136, 17.1 Riunione del 21 giugno 1974.

<sup>65</sup> In alternativa si poteva pensare ad un inserimento di questi ultimi nella parte finale del testo come, ad esempio, nel caso del riconoscimento dell'autonomia e dell'indipendenza reciproca. A tal proposito, Acerbi proponeva – come idea personale da sottoporre a superiore considerazione – di riportare tali principi in uno scambio di documenti, in forma di lettera o promemoria, che avrebbe dovuto costituire parte integrante del Concordato. ASP., b. 136, 17.1 Riunione del 21 giugno 1974.

<sup>66</sup> *Documentazione per il Consiglio di presidenza: memoria sulle trattative per la revisione del Concordato inviata al nunzio, cit.*

dere Casaroli verso la stipula di un accordo era anche l'accettazione da parte del ministro degli esteri della proposta della Santa Sede, avanzata sulla base dei desiderata episcopali, di un impegno a riesaminare le nuove norme dopo un certo periodo dalla loro entrata in vigore<sup>67</sup>.

Stanti tali premesse, la Chiesa si apprestava a negoziare avendo come fine ultimo l'adeguamento del Concordato alle mutate esigenze dei tempi, nel rispetto dei principi e dei legittimi interessi della Chiesa e dello Stato, e avendo come criterio guida l'affermazione dell'autonomia e dell'indipendenza reciproca e la ricerca di una sana collaborazione, a servizio e vantaggio del popolo spagnolo<sup>68</sup>. Per raggiungere tale obiettivo la Chiesa era disposta a rinunciare a tutte le situazioni di privilegio ma chiedeva, in cambio, "garanzia della piena libertà di svolgere completamente la sua missione, in una nazione nella quale, per essere quasi totalmente cattolica, Essa ha indubbiamente, senza lesione del principio della giusta libertà religiosa per tutti, una posizione e dei titoli singolari"<sup>69</sup>. Non si escludeva, dunque, che in nome di un confessionismo sociologico venisse riconosciuta alla Chiesa una posizione differente rispetto alle altre religioni. Tale ipotesi era pienamente coerente con la Dichiarazione *Dignitatis humanae* che non impedisce che ad un determinato gruppo religioso, in virtù di peculiari circostanze, sia attribuita una speciale posizione nell'ordinamento civile, sempre che sia riconosciuto e rispettato il diritto di tutti, individui e gruppi, alla libertà religiosa (n. 6)<sup>70</sup>.

Per quanto apprezzabili sul piano teorico, i principi cui la Santa Sede dichiarava di ispirarsi nel processo di revisione concordataria erano, di fatto, ampiamente disattesi, come confermato dalla lettura del progetto di Accordo redatto nel luglio del 1974.

La bozza, composta da un preambolo, 14 articoli e un *Adden-*

<sup>67</sup> *Documentazione per il Consiglio di presidenza: memoria sulle trattative per la revisione del Concordato inviata al nunzio*, cit.

<sup>68</sup> In questi termini si esprimeva Casaroli nella lettera indirizzata al ministro Cortina del 17 luglio, ASP, b. 136, 19.

<sup>69</sup> ASP, b. 136, 19.

<sup>70</sup> A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, cit., p. 41 e 125 ss.

*dum* sul procedimento per risolvere gli eventuali conflitti<sup>71</sup>, era una mera *actualización* del Concordato del 1953 e si poneva in continuità con il modello concordatario sviluppatosi dopo il primo conflitto mondiale, caratterizzato dalla regolamentazione, all'interno di un unico accordo, di tutte le *res mixtae*.

Lo spirito anticonciliare che pervade l'accordo si desume già dal preambolo in cui le parti si limitavano a prendere atto della necessità di modificare il Concordato, con il proposito di assicurare l'“*armonía entre las actividades de la Iglesia y del Estado para el bien de la nación española*”, senza fare alcun riferimento al Concilio Vaticano II. In assenza di un esplicito riconoscimento della natura delle parti, l'indipendenza e l'autonomia della Chiesa potevano essere interpretate come una concessione dello Stato alla Chiesa. E tale ipotesi pare trovare conferma nell'art. 1 laddove si afferma che lo Stato riconosce alla Chiesa cattolica il libero esercizio del suo magistero – inteso esclusivamente come “*el que se realiza en comunión jerárquica con la autoridad de la Iglesia*”, la libertà di culto, pubblica e privata, e il governo pastorale dei fedeli (c. 1). Una ulteriore conferma di ciò è data dal comma 2 attraverso cui la Chiesa si impegna a rispettare la sovranità statale e a inculcare “*en el ejercicio de su magisterio [...] al clero y a sus fieles el respeto por la ley y por las autoridades del Estado*”.

È lecito supporre che una siffatta formulazione rispondesse a una precisa volontà dello Stato di limitare quanto più possibile gli ambiti di intervento della Chiesa ed evitare il ripetersi di fenomeni contestatari.

A chiusura della disposizione si precisava che Chiesa e Stato avrebbero collaborato nella risoluzione dei conflitti che sarebbero potuti sorgere nell'esercizio delle rispettive attività<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Nella mente dei proponenti l'Accordo doveva essere accompagnato da alcuni documenti allegati volti a ricapitolare situazioni già assodate (in tal caso si tratta di elenchi, l'uno concernente la suddivisione territoriale delle diocesi e l'altro le istituzioni e associazioni religiose che avevano già ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica statale) oppure a regolamentare alcune materie (dotazione economica; diffusione della dottrina cattolica nei mezzi di comunicazione sociale).

<sup>72</sup> L'*Addendum* prevedeva un sistema di risoluzione dei conflitti basato su tre livelli. In prima istanza, avrebbero tentato di risolvere la controversia le autorità

Nessun problema poneva invece il riconoscimento della personalità giuridica internazionale della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano (art. 2), per cui veniva mantenuta la formula del 1953, con la sola introduzione dell'inciso "*cabeza de la Iglesia Católica*" riferito alla Santa Sede. Tale precisazione corrispondeva alla volontà del ministro di mettere in rilievo il "Capo visibile della Chiesa" ed estromettere, o quantomeno limitare, interlocutori intermedi.

Al contrario, le parti muovevano da posizioni inconciliabili in materia di riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici. Se tale argomento non aveva posto alcun problema nel momento di massima unione tra Chiesa e Stato al punto da spingere attenta dottrina ad affermare che "*el reconocimiento civil de las entidades eclesiásticas iba más allá de lo que establecía el mismo ordenamiento canónico*"<sup>73</sup>, nel 1974 le autorità statali avevano cercato di circoscrivere il riconoscimento della personalità giuridica ai soli enti ecclesiastici espressamente menzionati nell'art. IV del Concordato, assoggettando tutti gli altri alle norme del diritto comune. Casaroli aveva fatto notare come tale opzione avrebbe posto non pochi problemi dal momento che, proprio in virtù dell'art. IV, molti enti ecclesiastici non espressamente menzionati dalla norma avevano già ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

Ancor più controverso appariva il riconoscimento della personalità giuridica della CEE. La delegazione spagnola, infatti, a causa dell'atteggiamento aperturista di tale organismo, aveva costantemente rigettato la proposta di inserire un'esplicita menzione ad essa all'interno del nuovo Accordo. Dal canto suo, Casaroli aveva tentato di assicurare il riconoscimento della CEE in maniera 'indiretta', secondo la formula "lo Stato riconoscerà la personalità giuridica

direttamente interessate. Nel caso di mancata soluzione sarebbero intervenuti il Ministero della giustizia e l'ordinario competente. Esperito anche tale tentativo, il problema sarebbe stato affrontato dal governo e dalla Santa Sede.

<sup>73</sup> J. Otaduy, *La personalidad civil de las entidades organizativas de la Iglesia (referencia particular a la parroquia)*, in *Ius canonicum*, n. 58, 1989, p. 507. A tal proposito si ricordi che l'art. IV del Concordato ammetteva il riconoscimento della personalità giuridica degli enti eretti o approvati dalle competenti autorità ecclesiastiche, alla sola condizione che il decreto di erezione o di approvazione fosse comunicato per iscritto alle competenti autorità dello Stato.

[...] agli organismi (sopradiocesani) che la Santa Sede erigesse in persona giuridica canonica, dandone comunicazione ufficiale allo Stato spagnolo”<sup>74</sup>. Tale formula non era stata però accettata dai rappresentanti governativi che in sua vece suggerivano “*los organismos que la Santa Sede pueda erigir con personalidad jurídica canónica, serán objeto, en cuanto a su reconocimiento, de acuerdo con el Estado*”, con cui di fatto, si garantiva alle autorità statali un ampio margine di discrezionalità, ed era proprio tale formulazione a comparire nella versione finale dell’accordo.

Il nuovo progetto prevedeva che prima di procedere all’erezione di nuove diocesi o alla modifica di quelle esistenti, la Santa Sede avrebbe informato lo Stato che, entro tre mesi, avrebbe potuto sollevare obiezioni (non si specificava di quale tipo), da tenere “*en debida cuenta*” (art. 4). Tale procedimento era esteso, con qualche lieve modifica, anche al sistema di nomina degli arcivescovi, dei vescovi residenziali e dei coadiutori con diritto di successione: in tal caso il governo avrebbe potuto sollevare obiezioni, ma solo di carattere politico generale ed entro trenta giorni dalla comunicazione del nome del candidato, da tenere “*en debida cuenta*”, trascorsi i quali il suo silenzio sarebbe stato interpretato come assenso. La portata dell’inciso era chiarita dallo stesso Casaroli che, in fase di negoziati, aveva precisato: “se si oppongono obiezioni la Chiesa di fatto non procede alla nomina se non in caso di rottura di relazioni [...] la Santa sede vuole rivendicare la sua libertà. Ma di fatto se il Governo insiste, la Santa Sede non procederà”<sup>75</sup>.

Si poneva invece un problema con riferimento al procedimento di nomina dei vescovi ausiliari<sup>76</sup>. Nonostante, infatti, la Santa Sede avesse costantemente riaffermato la propria contrarietà ad estendere il sistema di prenotificazione anche a tali figure, Cortina aveva lasciato intendere che, per il capo dello Stato, ciò costituiva una *conditio sine qua non* alla stipula dell’Accordo.

<sup>74</sup> Allegato al dispaccio n. 5420, del 16 agosto 1974, ASP. b. 136, 16.5

<sup>75</sup> Verbale incontri, 12 luglio, ASP, b. 136, 18.1.

<sup>76</sup> ASP, b. 136, 17.4, Memoria sulle trattative con il Governo, su nomina ausiliari e prenotificazioneufficiosa.

Dai documenti di Casaroli emerge che, nel tentativo di trovare un compromesso tra le parti, il ministro aveva persino redatto un progetto di lettera segreta che la Santa Sede avrebbe dovuto inviare al governo: il Concordato non avrebbe previsto la prenotificazione degli ausiliari, ma la Santa Sede si impegnava segretamente ad includerli<sup>77</sup>.

Di fronte all'insistenza del ministro, Casaroli si era interrogato su quale fosse la soluzione più idonea. Sotto il profilo teorico, la scelta migliore era riaffermare il rifiuto dando assicurazioni circa la cura con cui la Santa Sede avrebbe scelto gli ausiliari in Spagna. Ma poiché tale strategia avrebbe potuto produrre conseguenze non irrilevanti – non soltanto il congelamento delle trattative, ma anche qualche ritorsione da parte delle autorità governative come, ad esempio, la denuncia del Concordato e l'emanazione di uno Statuto unilaterale (opzione questa che l'episcopato spagnolo aveva insistentemente chiesto alla Santa Sede di evitare<sup>78</sup>) Casaroli si chiedeva se non fosse possibile studiare un'altra via d'uscita: “tener fermo, cioè, al principio; ma disporre – più che altro per dare tranquillità o soddisfazione al Governo e tenuto conto che ciò è stato ed è fatto per qualche Paese in situazione un po' straordinaria (ora, ad es., in Jugoslavia) – che le nomine degli Ausiliari per la Spagna saranno per adesso seguite più direttamente dal Papa, per il tramite del Consiglio”.

Con riferimento alla provvista della diocesi di Urgel e del vicariato generale castrense le parti decidevano di mantenere in vigore le norme del 1941 (u.c.). Mentre in quest'ultimo caso l'intervento governativo era giustificato dall'inserimento di tale figura nell'organico di strutture statali, per la sede di Urgel<sup>79</sup>, la specificazione era dovuta alla rilevanza politica della diocesi dal momento che, com'è noto, il vescovo esercita, in maniera congiunta e indivi-

<sup>77</sup> Nota segreta avuta dal Ministro Cortina, 16 luglio 1974, ASP, b. 136, 17.4.

<sup>78</sup> ASP, b. 136, 17.4, cit.

<sup>79</sup> Per un approfondimento sulla diocesi di Urgel si rimanda a J. Robinat Elías, *Estudio de una peculiar figura jurídica: el obispo de Urgel, copríncipe de Andorra*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1991.

sibile con il presidente della repubblica francese, la sovranità sul principato di Andorra<sup>80</sup>. A norma del Concordato del 1953, infatti, il principato di Andorra “continuerà ad appartenere alla diocesi di Urgel”, in deroga al principio generale secondo cui “nessuna parte del territorio spagnolo o sottoposto alla sovranità della Spagna dipenderà da un Vescovo la cui sede si trovi in territorio soggetto alla sovranità di altra Stato, e nessuna Diocesi spagnola comprenderà zone di territorio soggetto a sovranità straniera” (art. IX, c.1). Durante i negoziati, il governo aveva più volte sottolineato come la perdita di qualsivoglia prerogativa sulla provvista della sede di Urgel avrebbe “*sensiblemente afectados los intereses de España*”<sup>81</sup>. Al contrario, la chiesa spagnola considerava inopportuna l’intrusione delle autorità statali. È quanto precisato dalla *Nota confidencial sobre la sede de Urgel y el principado de Andorra* che sanciva la “*no viabilidad, inoportunidad e imposibilidad de aceptar, siquiera como base de diálogo, la excepcionalidad a la forma de provisión del Obispado de Urgel*”. E ciò per un duplice ordine di ragioni: sotto il profilo religioso, era necessario che il vescovo godesse delle stesse prerogative di tutti gli altri; sotto il profilo politico, il riconoscimento del diritto di presentazione nella nomina del vescovo di Urgel avrebbe significato riconoscere, di fatto e di diritto, “*una intervención directa y profunda por parte del Estado Español en la so-*

<sup>80</sup> Tale situazione deriva dal *Pariatge* firmato a Lérida da Pere d’Urg, vescovo di Urgel, e Roger Bernat III, conte di Foix, l’8 settembre 1278 che stabiliva che “*los batlles de los mencionados señores obispo y condes, en común y al mismo tiempo, ejerzan el mero imperio sobre los dichos hombres de Andorra, es decir: las justicias mayores, las medianes y las menores, y todas las que pertenecen o deben pertenecer al mero y mixto imperio y jurisdicción, y al mismo tiempo prendan y tengan prendidos a los delincuentes; y si acaso fuese preciso empezar causa, los batlles de los referidos señores al mismo tiempo y en común ordenen la causa dicha, señalando juez, y la lleven hasta definitiva sentencia, mandando asimismo su ejecución. Y si acaso aconteciere que el otro de los mentados batlles por alguna razón estuviere ausente, el que estuviere pueda hacer, ordenar o ejecutar las cosas predichas*”. Sul punto si rimanda a J. Aznar Sánchez, *Los intereses de España en la cuestión de Andorra*, p. 61-62.

<sup>81</sup> J. Aznar Sánchez, *Los intereses de España en la cuestión de Andorra*, cit., p. 79.

*beranía del Principado*” e avrebbe potuto provocare problemi con il co-principe francese che, da sempre, aveva manifestato la sua contrarietà alle interferenze del governo spagnolo nelle questioni del regno<sup>82</sup>.

Con riferimento al privilegio del foro, la disposizione si limitava a prevedere che “*en el caso de que un clérigo o religioso se acusado de una infracción que determine la intervención judicial o gubernativa, será informado diligentemente el Ordinario competente por parte de la Autoridad civil correspondiente*”.

Il nuovo art. 7 sui luoghi sacri era suddiviso in due parti, l’una concernente l’obbligo per gli ordinari diocesani e i superiori religiosi di controllare che gli edifici e luoghi posti sotto la loro responsabilità non venissero usati per fini distinti da quelli a cui erano destinati e che al loro interno venissero rispettate le leggi e i regolamenti vigenti in materia di ordine pubblico, sicurezza, sanità e norme urbanistiche (c. 1), l’altra relativa all’immunità che veniva riconosciuta a chiese, cappelle, cimiteri ed altri luoghi sacri destinati al culto o consacrati<sup>83</sup>. Le autorità di pubblica sicurezza potevano entrare nei luoghi su menzionati solo previa autorizzazione della competente autorità ecclesiastica, salvo nei casi di urgente necessità.

Alla materia economica erano dedicati due articoli. L’art. 8 riconosceva alla Chiesa il diritto di organizzare collette e ricevere dallo Stato e dai fedeli somme di denaro, beni mobili e immobili per la realizzazione dei propri fini e rimetteva ad un documento annesso al Concordato la specificazione delle modalità attraverso cui lo Stato avrebbe assicurato alla chiesa una dotazione annua. L’art. 11 assicurava agli enti ecclesiastici che svolgevano attività di natura assistenziale, culturale, di beneficenza e istruzione gli stessi diritti garantiti dalla legislazione statale a tutti gli altri enti che perseguivano fini analoghi.

<sup>82</sup> *Nota confidencial sobre la sede de Urgel y el principado de Andorra*, ASP, b. 135, 14.1.

<sup>83</sup> Veniva meno l’immunità riconosciuta dall’art. XXII, c. 2 ai palazzi e alle curie vescovili, ai seminari, agli uffici parrocchiali e rettorali e alle case religiose canonicamente erette.

Per ciò che concerne l'apostolato dei laici, il nuovo art. 12 stabiliva che le associazioni potevano liberamente esercitare le attività previste nei rispettivi statuti, alle strette dipendenze dalla gerarchia ecclesiastica e nel pieno rispetto delle leggi statali (art. 12, c. 1). Una volta ottenuta l'approvazione della gerarchia, tali statuti sarebbero stati inviati alla competente autorità statale "*a los efectos de reconocimiento y registro*" (c.2).

La materia scolastica era divenuta una questione particolarmente conflittuale soprattutto dopo gli interventi statali tesi alla progressiva laicizzazione del sistema di istruzione e alla secolarizzazione dell'insegnamento. Non sorprende dunque che la delegazione vaticana avesse tentato di riacquisire alcune prerogative sostenendo, tra le altre cose, la necessità di inserire all'interno del nuovo Accordo il principio, valevole almeno nelle scuole statali, della conformità dell'insegnamento alla dottrina cattolica<sup>84</sup>. Cortina rigettava tale richiesta precisando che il governo intendeva condurre i negoziati sulla base del principio di non confessionalità<sup>85</sup>. Il nuovo art. 10 si limitava a riconoscere alla Chiesa il diritto di istituire scuole di ogni ordine e grado i cui titoli sarebbero stati validamente riconosciuti a livello civile, nei limiti dei requisiti posti dal legislatore statale (c. 1, lett. b) e c)), la possibilità di organizzare corsi di religione cattolica nelle università statali (c. 1, lett. d)) e prevedeva l'inserimento dell'insegnamento della religione cattolica tra le materie curriculari, in tutte le scuole primarie e secondarie, "*para aquellos que no piden su dispensa*" (c. 1, lett. a)). Siffatta formulazione benché inserita nella versione finale della bozza, era stata definita inaccettabile dalla Santa Sede che ne aveva auspicato una immediata riformulazione<sup>86</sup>.

A chiusura dell'Accordo, come nel vecchio Concordato, si prevedeva che nel caso di difficoltà nell'interpretazione del nuovo testo, le parti avrebbero proceduto di comune accordo.

La predisposizione di una bozza, che lasciava supporre

<sup>84</sup> Allegato al foglio 6001/74.

<sup>85</sup> Allegato al foglio 6001/74.

<sup>86</sup> Allegato al foglio 6001/74.

l'imminente conclusione di un Accordo, aveva avuto come primo effetto la provvista delle diocesi di Barbastro e Teruel, per cui venivano designati rispettivamente mons. Ambrosio Echevarría e mons. Damián Iguacen<sup>87</sup>.

#### 4. Osservazioni del Consiglio di presidenza della Conferenza episcopale al progetto di Accordo

In linea con il procedimento fino ad allora seguito, la Santa Sede, per il tramite del nunzio, aveva puntualmente informato la gerarchia spagnola sullo stato delle trattative. I documenti concernenti la revisione del Concordato erano stati inviati al nunzio affinché questi esprimesse il suo parere, ne trasmettesse copia al presidente della CEE e di intesa con quest'ultimo individuasse il modo migliore per consultare i membri del Consiglio di Presidenza e gli altri vescovi che si riteneva opportuno coinvolgere. Tarancón aveva deciso di consultare in maniera congiunta i membri del Consiglio di Presidenza della CEE nella convinzione che tale organismo riflettesse abbastanza fedelmente gli orientamenti dell'episcopato mentre aveva considerato inopportuna la consultazione di altri presuli per evitare indiscrezioni o fuga di notizie<sup>88</sup>.

Le osservazioni dei cardinali costituivano in buona sostanza una bocciatura del progetto. A giudizio del Consiglio di presidenza della CEE, gran parte delle disposizioni doveva essere riformulata in senso conforme ai principi conciliari. In particolare, era necessario inserire nel nuovo Accordo il testo del paragrafo n. 76 della *Gaudium et spes* e, laddove ciò non fosse stato possibile, era necessario

<sup>87</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 392.

<sup>88</sup> Perplexità su tale criterio erano state sollevate da Jubany secondo cui l'episcopato avrebbe interpretato la consultazione riservata del Consiglio di presidenza come una indebita esclusione dal procedimento di revisione. A tal proposito, si suggeriva di consultare almeno quei vescovi che avevano una comprovata esperienza in materia di relazioni Chiesa-Stato. Si veda la lettera di Jubany a Pasquinelli, ASP, b. 136, 21.2.

“evitar que la fórmula que se proponga pueda admitir una formulación restrictiva respecto a la enseñanza del Concilio sobre la misión de la Iglesia”. In questo senso, il nuovo Concordato avrebbe dovuto riconoscere in maniera chiara il diritto della Chiesa di insegnare e diffondere liberamente la propria dottrina e di dare il proprio giudizio morale anche sulle cose temporali<sup>89</sup>.

Secondo il Consiglio, era assolutamente inammissibile, a meno che non si facesse espressamente riferimento alle leggi giuste e ingiuste, che la Chiesa assumesse all'interno di un Concordato l'impegno a inculcare ai fedeli il rispetto per le leggi e le autorità civili.

Per i cardinali era necessario sancire in maniera chiara e inequivoca il riconoscimento della personalità di diritto pubblico della Chiesa sia perché essa, per sua stessa natura, possiede tale caratteristica (can. 100) sia al fine di evitare il rischio che, in futuro, essa potesse essere assimilata alle associazioni o istituzioni private<sup>90</sup>. Si riteneva altrettanto indispensabile il riconoscimento della personalità giuridica della CEE poiché in caso contrario, lo Stato avrebbe potuto limitarne, in maniera indebita, le sue attività e riunioni rendendo di fatto impossibile lo svolgimento dei compiti affidatili dal Concilio<sup>91</sup>.

La formula “*los restante entes eclesiásticos podrán ser reconocidos y desarrollar sus actividades según las leyes españolas*” abbisognava di essere modificata sia nella parte in cui pareva concedere allo Stato il diritto di decidere se riconoscere un ente ecclesiastico (i cardinali suggerivano la formula “*deberán ser reconocidos*”) sia con riferimento alle attività che tali enti potevano realizzare. A tal proposito, si riteneva necessario chiarire che il termine *actividades* era da interpretarsi in senso conforme ai principi conciliari.

In materia di nomine, si criticava l'indeterminatezza della norma e si suggeriva l'adozione di una formula più flessibile come, ad esempio, “*las considerará atentamente*”, che consentisse alla Santa

<sup>89</sup> Rapporto Pasquinelli, 21.1.

<sup>90</sup> ASP, b. 136, 21.2.

<sup>91</sup> ASP, b. 136, 21.2.

Sede di agire liberamente soprattutto in caso di contrasti con il potere politico. I cardinali ritenevano invece ammissibile il diritto di presentazione con riferimento alla nomina del vicario generale castrense (ma non anche del vescovo di Urgel) e ribadivano che, in nessun caso, la prenotificazione poteva essere estesa ai vescovi ausiliari<sup>92</sup>.

Con riferimento al privilegio del foro, i cardinali e il segretario della CEE ritenevano che la rinuncia a tale prerogativa dovesse essere esplicitata nel nuovo testo e accompagnata dal riconoscimento del diritto della gerarchia di giudicare la conformità degli atti ministeriali con la dottrina della Chiesa<sup>93</sup>.

Sulla base delle osservazioni della gerarchia spagnola, Casaroli scriveva all'ambasciatore de Valderrama indicandogli i punti che dovevano essere sottomessi ad un attento studio<sup>94</sup>:

- era necessario riformulare l'art. 1, il cui primo comma era stato giudicato insufficiente e il secondo assolutamente inammissibile, data l'assenza di simili disposizioni in altri Concordati. Data l'apparente inesistenza di una contrapposizione sui principi che le parti intendevano enunciare si sarebbe potuto compiere uno sforzo di reciproca comprensione per giungere all'elaborazione di un testo di comune accettazione;
- era indispensabile prevedere all'interno del nuovo Accordo il riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa Cattolica;
- era necessario sostituire l'espressione "*debida cuenta*" di cui agli art. 4, c. 2 e 5, c. 2 con una formula che escludesse chiaramente il diritto di veto. Peraltro, tale richiesta non si poneva in contrasto con le posizioni assunte durante i negoziati di luglio da governo e Santa Sede: la delegazione statale aveva riconosciuto che le obiezioni non avevano carattere di veto e che la Santa Sede era libera di procedere, dopo una seria e responsabile valutazione, alla nomina di un vescovo nonostante le eccezioni sollevate; d'altro canto la Santa Sede si era impegnata a dare a tali osservazioni la più seria considerazione<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> ASP, b. 136, 21.2.

<sup>93</sup> ASP, b. 136, 21.2.

<sup>94</sup> ASP, b. 136, 22.2.

<sup>95</sup> ASP, b. 136, 22.1.

Infine Casaroli ritornava sulla questione degli ausiliari precisando che lo stesso pontefice, interrogato sul punto, aveva escluso in maniera assoluta l'idea di un'intesa segreta, come aveva a suo tempo proposto il ministro Cortina.

Casaroli coglieva l'occasione per informare l'ambasciatore che, al fine di accelerare i lavori, avrebbe approfittato della contemporanea presenza a Roma, in occasione del sinodo sull'evangelizzazione del mondo contemporaneo, di tre dei quattro cardinali membri del Consiglio di presidenza CEE<sup>96</sup>. Questi ultimi, però, nel timore che una risoluzione dei punti di maggiore criticità avrebbe condotto alla stipula di un nuovo Concordato, si erano sottratti all'incontro – sostenevano che in quel contesto era impossibile studiare in maniera approfondita la materia concordataria – e avevano rinviato l'analisi di tali temi al 30 novembre, durante la riunione della CEE<sup>97</sup>. Di fronte a tale rifiuto, Casaroli aveva comunque chiesto ai cardinali un breve incontro al solo scopo di sapere se vi fossero dei punti da considerarsi una *conditio sine qua non* alla stipula di un accordo, senza però ottenere risposta. Tutto ciò lo induceva a pensare: “non credo di essere lontano dal vero pensando che la più profonda – se non l'unica – ragione di questo silenzio sia da vedere nel fatto che 2 dei 3 cardinali non fanno più questione del “*sine qua no*” o altro, ma del fatto di riprendere le trattative”<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> A questi ultimi si sarebbero dovuti aggiungere mons. Mosconi, il nunzio, il segretario della CEE e mons. Masimino Romero de Lema.

<sup>97</sup> ASP., b. 136 24 ottobre 1974 appunto di Casaroli sull'udienza dal papa.

<sup>98</sup> ASP., b. 136 24 ottobre 1974 appunto di Casaroli sull'udienza dal papa. Già il 14 luglio, Arturo Tabera, cardinale prefetto della Sacra Congregazione per i religiosi e gli istituti secolari e presidente della *Comisión del Concordato* all'interno della CEE, a conversazioni in corso, riteneva che un nuovo Concordato fosse: 1) inopportuno: il momento attuale era assolutamente inadeguato per firmare un Accordo con il regime franchista in considerazione dei cambiamenti cui sarebbe stato soggetto, in tempi presumibilmente brevi data l'età avanzata del Caudillo, l'intero sistema politico spagnolo; 2) inutile dal momento che le formule proposte non avrebbero sciolto i problemi esistenti in Spagna; 3) impossibile: lo Stato non ammetteva l'inserimento nel nuovo Accordo di principi considerati imprescindibili per la Chiesa; 4) dannoso: un nuovo Concordato, a prescindere dalle formulazioni utilizzate, avrebbe costituito un trauma per l'opinione pubblica spagnola, sempre più legata ai principi conciliari, e per l'episcopato che aveva mani-

Tali supposizioni non erano lontane dalla realtà. In effetti, l'episcopato preferiva rispolverare la tattica dilatoria, cui aveva già fatto ricorso negli anni precedenti. In questi termini si era espresso, ad esempio, il presidente della CEE che, diversamente dal recente passato in cui aveva sottolineato la convenienza della stipula di un accordo con il governo spagnolo, riteneva ora opportuno continuare a dialogare, ma non addivenire a patti, stante la prevedibile fine del regime e l'incertezza sul futuro politico del Paese. In questo senso, l'unica opzione ammissibile era continuare a trattare senza cedere in minima parte sulle esigenze della Chiesa. Soltanto nel caso in cui tutte le richieste fossero state soddisfatte – condizione questa difficilmente realizzabile – si sarebbe potuto siglare un accordo<sup>99</sup>. Tale soluzione non era comunque desiderabile<sup>100</sup> dal mo-

festato la sua preoccupazione, attraverso il Consiglio di presidenza, di una possibile riduzione, attraverso la sottoscrizione di un nuovo testo, dei suoi diritti. Un nuovo Accordo lungi dal risolvere i problemi, avrebbe drasticamente ridotto le libertà della Chiesa, della CEE e dei singoli vescovi. Per le ragioni su elencate, la Santa Sede avrebbe dovuto continuare i negoziati senza attribuire a questi il carattere di solennità, come avvenuto in passato; le questioni più importanti dovevano essere definite in maniera chiara e precisa senza che potesse sorgere alcun dubbio sulla loro futura interpretazione; era necessario procedere senza alcuna fretta, come invece richiesto dal governo, al fine di studiare in maniera approfondita il modo migliore per realizzare la revisione del testo. Si veda ASP, b. 136, 16.2, Lettera di Arturo Tabera a Benelli.

<sup>99</sup> ASP, b. 136, 16.8.

<sup>100</sup> Posizioni simili erano manifestate dal gruppo *Cristianos por el socialismo* nel documento “*Ante la posible renegociación del Concordato español*”. Il gruppo, nel legare le rivendicazioni socialiste alla dottrina della Chiesa, riteneva “*simplemente impensable que la Iglesia de Jesucristo pueda pactar un Concordato, es decir establecer forma alguna de concordia con el Régimen actual*”. Al contrario, “*debe denunciarlo y combatirlo como suprema expresión política de la opresión capitalista*”. La stipula di un nuovo Concordato avrebbe infatti significato una “*traición de la diplomacia vaticana al proceso de liberación del pueblo español, puesto que equivale a un acto de amistad y a nueva legitimación pública del Régimen*”. Ritenendo che l'opzione teoricamente perfetta – prescindere cioè da qualsivoglia accordo con il regime franchista – sarebbe rimasta inascoltata, il citato documento indicava alcuni criteri da seguire nelle trattative: i negoziati dovevano essere condotti dalla chiesa spagnola e non dalla Santa Sede; la popolazione doveva essere

mento che la stipula di un nuovo concordato, quantunque profondamente modificato, avrebbe costituito una nuova legittimazione di un regime da cui la chiesa spagnola stava cercando di prendere le distanze, anche al fine di affermarsi quale valido interlocutore nel 'dopo Franco'<sup>101</sup>.

Tale orientamento era condiviso dalla maggioranza del Consiglio di presidenza, con l'unica eccezione dell'arcivescovo di Toledo. Secondo il cardinale Gonzáles Martín la dilazione indefinita dei negoziati avrebbe spinto il governo a regolamentare unilateralmente le 'questioni ecclesiastiche'. Tale considerazione, se aggiunta all'incertezza sul futuro della Spagna (il re non avrebbe avuto la stessa autorità del *Caudillo*; era difficilmente ipotizzabile l'instaurazione di un sistema pienamente democratico; esisteva il rischio concreto che i militari prendessero il potere e instaurassero un regime anticlericale), alla profonda devozione di Franco e all'accettazione da parte del governo di sottomettere a revisione le nuove norme a distanza di cinque anni induceva il primate a valutare positivamente la conclusione di un Accordo che, seppure imperfetto, avrebbe fornito ampie garanzie alla Chiesa<sup>102</sup>.

costantemente informata degli sviluppi delle trattative; allo Stato non doveva essere riconosciuto nessun diritto in materia di provviste episcopali; alla Chiesa doveva essere riconosciuto il diritto di esercitare liberamente la propria missione; alla luce delle esperienze degli ultimi anni si riteneva opportuno prevedere che nessun vescovo, sacerdote o laico sarebbe stato processato per questioni attinenti l'esercizio della propria missione senza l'autorizzazione della competente autorità ecclesiastica; l'immunità dei luoghi ecclesiastici doveva essere garantita in qualsiasi circostanza (doveva scomparire la clausola di 'urgente necessità' di cui le autorità statali avevano ampiamente abusato nel corso degli anni) era doveroso garantire la libertà delle associazioni apostoliche; la Chiesa avrebbe dovuto rinunciare a qualsiasi forma di finanziamento pubblico e a tutti quei privilegi concernenti l'istituzione di scuole private; il matrimonio civile doveva essere totalmente separato da quello religioso; l'insegnamento scolastico doveva essere laico. In ogni caso, "*la jerarquía de la Iglesia no renuncie a ninguno de los derechos que pueden favorecer la liberación del pueblo. Son derechos que pertenecen a todos, y tienen por tanto el carácter de irrenunciables*".

<sup>101</sup> F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, cit., p. 194.

<sup>102</sup> Lettera dell'arcivescovo di Toledo a Paolo VI, del 27 ottobre 1974.

Per Casaroli il ritorno alla tattica dilatoria non costituiva una valida alternativa sia perché in tal modo si danneggiavano il prestigio e la credibilità della Santa Sede sia perché era altamente improbabile che il governo avrebbe accettato una dilazione *sine die* delle trattative. Sarebbe stato più opportuno informare il governo che non si riteneva possibile continuare a trattare e soprattutto giungere alla firma di un Accordo. Non era nemmeno ipotizzabile che, per evitare la stipula di un patto, si spostasse il discorso sul contenuto delle conversazioni, fissando delle condizioni praticamente inaccettabili per il governo.

In alternativa, Casaroli proponeva di tracciare dei “circoli concentrici”: il nocciolo duro sarebbe stato costituito dai punti la cui risoluzione era considerata imprescindibile – se il governo avesse rifiutato di accettare ciò che la Santa Sede aveva fissato come punti basilari, il fallimento delle trattative sarebbe stato imputabile solo ad esso – mentre gli altri cerchi rappresentavano le altre materie da sottomettere a revisione, classificate in ordine di importanza decrescente. In ogni caso, non era possibile porre come *conditio sine qua non* questioni che obiettivamente non fossero di importanza capitale perché ciò avrebbe significato non voler concludere un accordo. In tal caso era prevedibile una rottura delle relazioni: se, in prospettiva storica, ciò avrebbe risparmiato alla Santa Sede le accuse di complicità con il regime spagnolo nella sua fase finale (ma non anche dal rimprovero di aver per molto tempo condotto un doppio gioco) e nell'immediato futuro avrebbe avuto ripercussioni positive nel caso di una svolta democratica della Spagna, era altrettanto prevedibile che nella situazione attuale la Chiesa avrebbe subito dure conseguenze<sup>103</sup>.

In ogni caso, Casaroli si rimetteva alle istruzioni della CEE alle quali si sarebbe attenuto con assoluta fedeltà e lealtà.

ASP, b. 136, 16.13 La lettera riprende quanto il cardinale aveva già espresso al papa durante la riunione del 25 ottobre.

<sup>103</sup> ASP, B. 136 Udienza dal papa.

### 5. *Il rallentamento delle trattative*

Il 5 novembre, Casaroli, pur ribadendo il sincero desiderio della Santa Sede di giungere alla stipula di un accordo, indicava le nuove condizioni su cui si sarebbero dovuti basare i negoziati. Soltanto dopo aver raggiunto un accordo di principio che avrebbe consentito di procedere “senza intoppi sostanziali” nelle trattative, si sarebbe potuto pensare a nuovi incontri ufficiali. In ogni caso, la Santa Sede riteneva indispensabile che i colloqui avvenissero in modo da non dare all'opinione pubblica l'impressione che si trattasse della fase conclusiva del negoziato quanto piuttosto che le parti fossero alla ricerca di una soluzione soddisfacente su alcuni problemi sostanziali; senza manifestazioni che potevano turbare l'opinione pubblica, come era avvenuto in passato. La Santa Sede stimava altresì necessario creare un ambiente sereno e favorevole alle trattative, eliminando quegli elementi che erano fonte di continue preoccupazioni per la gerarchia spagnola e, in particolare, le multe nei confronti dei membri del clero e i problemi connessi alla provvista delle diocesi<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> Appunto sulla posizione della Santa Sede in relazione alle trattative per la revisione del Concordato, in ASP, b. 136, 22.1 Il 30 novembre e il 1 dicembre, il Consiglio di presidenza si riuniva per discutere gli articoli del progetto di Accordo che non erano stati ancora analizzati. Con riferimento al privilegio del foro, Yanes e Jubany si esprimevano a favore del suo mantenimento ritenendo che “*no parece justo que los delitos cometidos por los clérigos sean juzgados por la autoridad civil sin consentimiento del Obispo, aun cuando se trate de delitos previstos por las leyes penales del Estado*”, fondando tale pretesa sul fatto che “*en cierto modo al cesar el llamado privilegio del fuero se renuncia a un derecho que protege la misión propia del ministerio eclesiástico*”. Con riferimento all'art. XXII del Concordato, il Consiglio di presidenza riteneva opportuno sostituire l'espressione “*para fines distintos de aquellos para los que están destinados*” con una formula più ampia “*para fines compatibles con aquellos para los que están destinados*” per evitare che talune attività come, ad esempio, le lezioni per adulti o le attività culturali non potessero più essere realizzate. Particolare attenzione era dedicata alla materia educativa. Era necessario che il nuovo testo prevedesse espressamente che l'insegnamento nelle scuole statali “*se inspirará a la concepción cristiana de la vida y respetará la conciencia religiosa de los alumnos*”. Alla Chiesa doveva essere riservato il diritto

Sulla base di tali presupposti, Casaroli ritornava in Spagna, nel mese di dicembre, per continuare a lavorare sulla bozza di Accordo. I risultati di tali incontri a cui partecipavano per la Santa Sede, Casaroli, Dadaglio e Mosconi e per lo Stato Los Arcos, Martínez Caro, Miguel Ángel Ochoa Brun, direttore delle relazioni con la Santa Sede non sono di particolare rilievo. L'unico punto di cui si ritornava a discutere in maniera approfondita era il riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa. Il ministro motivava il suo diniego sulla base del parere espresso dalla *Asesoría Jurídica Internacional* del Ministero degli Esteri spagnolo secondo cui “*la Iglesia católica como tal [...] nunca ha poseído una personalidad jurídica pública en el Derecho español*” e che “*no puede considerarse incluida en el apartado c) del artículo 2 del la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa, que se refiere a los entes de Derecho público español*” dal momento che “*no hay más entes públicos que las Administraciones públicas*”<sup>105</sup>. Di fronte all'opposizione manifestata dal governo, Casaroli proponeva l'introduzione di una formula che il Vaticano II aveva reso ormai desueta, quella di società perfetta.

Per quanto concerne la nomina del vescovo di Urgel, Dadaglio accettava la richiesta del governo di mantenere il privilegio di presentazione e proponeva di inserire il procedimento di nomina del vescovo di Urgel e del vicario generale castrense in un testo separato, annesso al nuovo Concordato<sup>106</sup>.

Nel successivo incontro (marzo 1975)<sup>107</sup> le parti si occupavano del problema delle multe, numerose e assai elevate, inflitte ai sacer-

di svolgere all'interno delle scuole la sua missione pastorale e di vigilare sulla purezza della fede e sulla morigeratezza dei costumi. Secondo tale orientamento, l'insegnamento della religione cattolica doveva essere obbligatorio nelle scuole primarie e secondarie, fermo restando il diritto all'esonero riconosciuto ai non cattolici.

<sup>105</sup> M. Sánchez-Lasheras, *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972- 1976)*, cit., p. 167.

<sup>106</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 426.

<sup>107</sup> Durante la XXII riunione dell'Assemblea plenaria della CEE, dal 2 all'8 marzo, Tarancón, Bueno Monreal e Yanes venivano riconfermati nei loro incarichi di presidente, vicepresidente e segretario della CEE.

doti spagnoli; delle nomine vescovili e dell'erezione o modifica delle diocesi; della politicizzazione dei sacerdoti e del sostegno manifestato da alcuni alla nascita di chiese particolari, come la chiesa basca e catalana, motivo per cui, secondo Los Arcos, doveva essere assicurato un maggiore potere al governo nella provvista delle diocesi e nella nomina degli ausiliari<sup>108</sup>; del riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa, che per l'episcopato era da considerare una *conditio sine qua non*. Al contrario, il governo continuava a sostenere che tale ipotesi era difficilmente ammissibile nel diritto spagnolo, "a meno di voler fare degli enti ecclesiastici degli "enti di Stato"<sup>109</sup>.

Ma, senza dubbio, l'argomento centrale dei colloqui era la posizione della Santa Sede sull'eventuale conclusione di un Accordo. Nella delegazione spagnola si era andata acuendo la sensazione che la Santa Sede avesse posto in essere una tattica dilatoria, dopo essere giunta a conclusione – autonomamente o dietro sollecitazione dell'episcopato spagnolo – che nella situazione attuale non era opportuno stipulare un Accordo con il governo spagnolo. In ragione di ciò, si chiedeva agli interlocutori di chiarire la propria posizione specificando che, in tale caso, il governo si sarebbe sentito "autorizzato a tirarne le proprie conseguenze"<sup>110</sup>.

Se, al contrario, le perplessità della Santa Sede riguardavano il contenuto dell'Accordo, l'ambasciatore riteneva facilmente superabili le difficoltà ma chiedeva un impegno chiaro alla conclusione formale delle trattative e, dunque, alla firma di un Patto, qualora le parti fossero state in grado di raggiungere un'intesa sui punti più controversi. In ragione di ciò, era necessario indicare al governo i punti da rivedere, anche al fine di evitare che nel corso dei negoziati ne venissero aggiunti di nuovi, con la conseguenza che, per un'altra strada, si sarebbe ottenuto un rinvio a tempo indefinito delle trattative<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> Relazione a firma di Mosconi sull'incontro informale avvenuto in Vaticano tra Los Arcos, Valderramae Casaroli, ASP, b. 135, 25.

<sup>109</sup> Revisione del Concordato, 13 marzo 1975, ASP, b. 136, 26.2.

<sup>110</sup> Revisione del Concordato, 13 marzo 1975, ASP, b. 136, 26.2.

<sup>111</sup> Revisione del Concordato, 13 marzo 1975, ASP, b. 136, 26.2.

Posta di fronte alla necessità di definire chiaramente la propria posizione, la Santa Sede aveva a disposizione due alternative: opporsi alla prosecuzione delle trattative, opzione questa preferibile sul piano teorico per una serie di ragioni – prime tra tutte l'avvicinarsi inevitabile della morte di Franco e l'incertezza sul futuro politico della Spagna – ma difficilmente realizzabile dal punto di vista pratico, soprattutto dopo aver reiteratamente ribadito la volontà di negoziare, oppure continuare le trattative in vista della stipula di un testo “buono”<sup>112</sup>.

Casaroli, a titolo assolutamente personale, aveva proposto a Los Arcos una “ipotesi minore”, ritenuta l'unica via d'uscita da una situazione di stallo in cui era pericoloso sia fermarsi, a causa delle prevedibili reazioni unilaterali del governo, sia continuare i negoziati, rischiando di dover giungere alla stipula di un nuovo Concordato: mantenere in piedi l'attuale testo, limitandosi a modificare quei punti che nella pratica erano fonte di continue tensioni, primi tra tutti il sistema di nomine vescovili e il privilegio del foro. Tale ipotesi però aveva incontrato la netta opposizione di Los Arcos e Cortina.

In questo clima di crescente tensione si inserisce il progressivo allontanamento della gerarchia episcopale dal regime. In questo senso va letto, ad esempio, il documento *La reconciliación en la Iglesia y en la sociedad*, del 17 aprile 1975. Il testo muovendo dall'invito del pontefice alla riconciliazione, intesa come “cammino verso la pace”<sup>113</sup>, chiariva quale fosse la posizione della chiesa di fronte all'ormai imminente processo di transizione<sup>114</sup>. Secondo i vescovi spagnoli, la riconciliazione andava realizzata sia a livello intraecclesiale nel duplice senso di riavvicinamento a Dio da parte dei fedeli e nell'accettazione da parte della Chiesa del “*legítimo y necesario pluralismo teológico cuyo único fundamento válido es el misterio de Cristo, expresado en el contenido objetivo de la fe católica*”, sia

<sup>112</sup> Revisione del Concordato, 13 marzo 1975, ASP, b. 136, 26.2.

<sup>113</sup> Messaggio di Paolo VI sulla pace, 12 gennaio 1975.

<sup>114</sup> In questo senso R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 148.

a livello esterno. I prelati, muovendo dalle tendenze contrapposte presenti all'interno della società, consistenti per un verso nel tentativo di garantire la libera partecipazione di tutti i cittadini alle istituzioni politiche e l'autodeterminazione dei popoli rispetto a "*cualquier colonialismo cultural, político o económico*", per un altro nel tentativo opposto, di bloccare l'evoluzione politica e i cambiamenti sociali o di utilizzare questi ultimi in maniera strumentale solo al fine di instaurare nuove dittature (n. 10), consideravano "*una positiva contribución a la solidaridad humana la multiplicación de proyectos de alcance comunitario, más allá de toda discriminación y elitismo, y la defensa del patrimonio sociocultural de las minorías étnicas dentro del ordenamiento político*" (n. 11).

Il documento si soffermava sugli ambiti in cui realizzare la riconciliazione. Se non desta alcuna sorpresa l'inserimento tra questi della famiglia che in "*analogía con la Iglesia, ha de ser la primera expresión y escuela de comunidad reconciliada*" e dei giovani su cui andavano riposte le speranze per la costruzione di una società più giusta, sorprende il riferimento al mondo del lavoro e alla comunità politica dal momento che, in maniera ancora più decisa rispetto al passato, si prendevano le distanze dal sistema fino ad allora vigente. In particolare con riferimento al primo punto, l'episcopato affermava che "*el trabajo sea justamente valorado y retribuido y que la persona del trabajador sea reconocida y respetada en todos sus derechos*". Pertanto, era necessario che "*los trabajadores puedan hacer valer eficazmente sus derechos y participar, con plena responsabilidad y sin temor a represalias, en la defensa de sus intereses y justas aspiraciones tanto en la empresa como en la ordenación de la vida económica nacional. Y para ello es necesario avanzar hacia un más amplio reconocimiento jurídico de su derecho a unirse y a actuar libremente en asociaciones auténticamente representativas (cf. GS n. 68.75)*".

Con riferimento al secondo punto, i vescovi precisavano che "*la verdadera reconciliación en la convivencia cívico-política supone [...] espíritu de mutua aceptación y voluntad sincera de participar activamente en la tarea común*" e ciò era possibile soltanto attraverso la "*creación de estructuras e instituciones políticas*" con cui sarebbe stata definitivamente superata la divisione tra vincitori e vinti che aveva caratterizzato la Spagna sin dalla fine della

guerra civile. Pertanto, il cammino verso la riconciliazione non poteva prescindere dal riconoscimento effettivo dei diritti individuali e collettivi – primi tra tutti, il diritto di associazione e riunione e la libertà di espressione – fermo restando il dovere dei cittadini di rispettare le istituzioni statali.

## CAPITOLO V

### LA FIRMA DELL'ACCORDO DEL 1976

SOMMARIO: 1. Dalla tensione alla distensione delle relazioni Chiesa-Stato. – 2. La morte di Franco e l'avvio dei negoziati per la stipula di un *Acuerdo básico*. – 3. La rinuncia al privilegio di presentazione e la firma dell'Accordo. – 4. Verso un nuovo modello concordatario

#### 1. *Dalla tensione alla distensione delle relazioni Chiesa-Stato*

“Nei quarant'anni che vanno dal 1936 al 1975 ci sono stati vari franchismi, ci sono state anche varie chiese e dunque sono esistiti vari modi di stabilire rapporti tra la Chiesa e lo Stato”<sup>1</sup>. In effetti, i rapporti tra Chiesa e Stato si sono lentamente trasformati, passando da un'intima, seppur strumentale, unione, a un allontanamento non privo di conseguenze. È stato osservato come durante la guerra civile, Chiesa e Stato si siano reciprocamente utilizzati al fine di raggiungere i rispettivi interessi<sup>2</sup>: il nuovo Stato aveva bisogno di legittimarsi sul piano internazionale e in ragione di ciò mirava alla stipula di un accordo con la Chiesa; quest'ultima, invece, voleva recuperare quei privilegi che la Seconda Repubblica le aveva sottratto. A coronamento della fusione tra ideale nazionale e cattolico, le parti sottoscrivevano un Concordato. A ben vedere, se a livello formale il Concordato rappresenta il momento di massima compenetrazione tra Chiesa e Stato, sotto il profilo contenutistico, l'Accordo del '53 conteneva alcuni punti critici che, negli anni successivi, si sarebbero trasformati in problemi insormontabili. Già al momento della firma, attenta dottrina aveva fatto notare come il testo rimaneva ancorato ai postulati classici dello *Ius publicum ecclesiasticum*, la cui validità continuava ad essere sostenuta solo dai settori più tradiziona-

<sup>1</sup> I.C. Ibán, *Stato e Chiesa in Spagna oggi*, cit., p. 832.

<sup>2</sup> I.C. Ibán, *Stato e Chiesa in Spagna oggi*, cit., p. 833.

listi. Inoltre l'attuazione di quelle disposizioni che il Concordato aveva rimesso ad ulteriori accordi o che erano state redatte in maniera imprecisa si era rivelata praticamente impossibile.

Il Concordato e, assieme ad esso, l'intera intelaiatura dei rapporti Chiesa-Stato come era andata configurandosi dopo la fine della guerra civile era stata messa in discussione dalla celebrazione del Concilio Vaticano II. Un ruolo particolarmente rilevante nell'applicazione dei principi conciliari e nel contestuale processo di *despegue* della chiesa spagnola dal regime è stato svolto dalla CEE, in particolar modo attraverso la pubblicazione di documenti collettivi. Nelle pagine precedenti, grazie all'apporto dei documenti di Casaroli si è avuto modo di sottolineare il ruolo, assolutamente rilevante, che la CEE ha svolto anche nel procedimento di revisione del Concordato. Ciò consente sia di confutare l'opinione diffusasi a seguito della pubblicazione da parte della rivista *Vida Nueva* del *proyecto ad referendum* del 1970, secondo cui Casaroli avrebbe agito, almeno nella fase iniziale della revisione concordataria, prescindendo dalla consultazione dell'episcopato spagnolo, sia di mettere in evidenza il ruolo determinante dei vescovi nell'andamento delle trattative.

I rapporti sempre più tesi tra Chiesa e Stato si inseriscono all'interno di un più generale malcontento della popolazione spagnola nei confronti del regime dittatoriale. In effetti, a partire dal 1974, il governo era stato costretto a confrontarsi per un verso con una serie di contestazioni su diversi livelli – da quello lavorativo al settore scolastico – che avevano come argomenti di fondo la critica politica<sup>3</sup>, per un altro con l'aumento di attentati organizzati dall'ETA e dal FRAP. Il governo Arias aveva cercato di arginare tale processo sia attraverso misure specifiche tra le quali è possibile annoverare il *decreto sobre la representación y participación estudiantil*, del 17 ottobre 1974, sia con misure più generiche come, ad esempio, la decretazione dello stato di eccezione, il 25 aprile 1975, nelle zone di Guipuzcoa e Vizcaya. Quest'ultimo, oltre al fine di-

<sup>3</sup> P. Casanellas Peñalver, *Los últimos zarpazos del franquismo: el decreto-ley sobre prevención del terrorismo de agosto 1975*, cit., p. 157.

chiarato di lotta contro le organizzazioni di stampo terroristico, si proponeva di arginare l'opposizione socio-politica che andava coinvolgendo settori sempre più ampi della popolazione<sup>4</sup>.

Certamente però la misura più nota e controversa di questo periodo è il decreto antiterrorismo, emanato il 27 agosto 1975, a seguito dell'uccisione, per mano del FRAP, del tenente della Guardia Civil, Antonio Pose Rodríguez. Anche in tal caso, la finalità della norma era non soltanto la lotta al terrorismo ma la repressione di qualsiasi forma di dissenso rispetto al regime, come confermato dall'art. 4 che equiparava ai gruppi terroristici, prevedendo identica sanzione, qualsiasi forma di dissenso politico organizzata, e dagli artt. 10 e 19 che limitavano la libertà di parola e stampa, prevedendo nel primo caso una pena detentiva, una multa di 50000 *pesetas* e l'interdizione dai pubblici uffici per coloro i quali "*públicamente, sea de modo claro o encubierto, defendieren o estimularen aquellas ideologías a que se refiere el artículo cuarto*" (tra cui rientra la diffusione di idee comuniste, anarchiche o separatiste) o "*trataren de minimizar la responsabilidad de las conductas tipificadas en este Decreto-ley por medio de la crítica – directa o solapada – de las sanciones legales que las previenen o castigan; o intentaren menoscabar la independencia y el prestigio de la justicia mediante manifestaciones de solidaridad con las personas encausadas o condenadas*". Nel secondo caso, a prescindere dalle responsabilità di carattere penale, il Consiglio dei Ministri avrebbe potuto adottare ulteriori misure nei confronti di chi diffondeva le ideologie sopra richiamate, tra cui, ad esempio, la sospensione o il ritiro delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di tali attività, riducendo notevolmente quella (già limitata) libertà di stampa che era stata riconosciuta dalla *Ley de prensa* del 1966<sup>5</sup>.

La norma in commento prevedeva anche la deroga degli articoli 15 e 18 del *Fuero de los Españoles* concernenti rispettivamente il

<sup>4</sup> In questo senso P. Casanellas Peñalver, *Los últimos zarpazos del franquismo: el decreto-ley sobre prevención del terrorismo de agosto 1975*, cit., p.158-159.

<sup>5</sup> P. Casanellas Peñalver, *Los últimos zarpazos del franquismo: el decreto-ley sobre prevención del terrorismo de agosto 1975*, cit., p. 163.

periodo massimo di detenzione e l'inviolabilità del domicilio e innalzava le pene previste dal codice penale per qualsiasi tipo di reato. In particolare, si prevedeva la condanna capitale per chiunque avesse provocato la morte di un membro delle autorità di pubblica sicurezza.

Tali disposizioni trovavano una immediata applicazione nel settembre del 1975 quando il tribunale militare, attraverso un processo sommario, decretava la condanna a morte di undici imputati, accusati di aver assassinato alcuni poliziotti. La sentenza sarebbe diventata esecutiva solo in seguito all'approvazione da parte dell'autorità suprema dell'esercito, il Capitano generale o il Consiglio di Giustizia Militare, e solo dopo che il governo si fosse dichiarato "*enterado*", potendo, in alternativa, il capo dello Stato graziare i condannati. Nel lasso di tempo intercorso tra la pronuncia del tribunale militare e l'approvazione della sentenza, il *Caudillo* era stato soggetto a forti pressioni sia da parte di chi, come, le autorità di pubblica sicurezza, esigevano un castigo esemplare e, dunque, l'esecuzione delle condanne a morte, sia da parte della comunità internazionale che chiedeva a Franco di graziare i condannati e commutare la loro pena. In questo senso si era espressa anche la *Comisión permanente* della CEE che, in una nota datata 18 settembre, pur riconoscendo il diritto delle autorità statali di difendere "il bene pubblico della società" di fronte alla violenza di matrice terroristica, precisava che "*la conciencia cristiana non puede admitir un empleo legal de la fuerza que vaya más allá del necesario*". In effetti, continuava il documento, i mezzi repressivi non erano sufficienti a garantire la pace, essendo al contempo necessario "*promover la revitalización moral y religiosa de las conciencias y la evolución y desarrollo social y político de la comunidad nacional hacia formas políticas que aseguren siempre mejor el bien común*". In questo senso una "*honesto y leal postura de oposición política o de crítica al gobierno, aun realizada asociativamente o por los medios de comunicación social, no puede ser considerada legítimamente como acto delictivo*". D'altro canto, i vescovi precisavano che, in nessun caso, la clemenza richiesta nei confronti dei condannati poteva essere inter-

pretata “*como apoyo moral al terrorismo, ni la concesión correspondiente como signo de debilidad del legítimo poder*”<sup>6</sup>.

Nello stesso senso, si era ripetutamente espresso il Pontefice, sia privatamente, attraverso l'invio di numerose petizioni scritte a Franco, sia pubblicamente. Di fronte al silenzio del *caudillo*, durante l'Angelus del 23 settembre, Paolo VI aveva affermato: “*entre aquellas que hoy hieren nuestro corazón pastoral hay [...] los condenados a muerte entre los terroristas de España, cuyos actos criminales Nos también deploramos, pero que quisiéramos redimidos por una justicia que sepa afirmarse magnánima en la clemencia*”.

Ciononostante Franco si dichiarava “*enterado*” di cinque condanne a morte<sup>7</sup>. A seguito dell'esecuzione delle pene capitali, Paolo VI durante l'Angelus domenicale oltre a rinnovare la ferma deplorazione per gli attentati terroristici che avevano funestato la Spagna, condannava la durissima repressione che ne era seguita, in palese contrasto con quanto sollecitato dalla comunità internazionale e da lui stesso, che rivelava di aver supplicato per ben tre volte le autori-

<sup>6</sup> R. Gómez Pérez, *El franquismo y la Iglesia*, cit., p. 185-186; J.M. Laboa, *Pablo VI, el régimen político y la sociedad española*, cit., p. 30; P.M. de Santa Olalla Saludes – J.F. Serrano Oceja, *50 años de la Conferencia Episcopal Española*, cit., p. 81-83. Già il 22 maggio del 1975, di fronte al dilagare della violenza da parte di gruppi terroristi e delle autorità statali, la *Comisión permanente* si era espressa in questi termini: “*Ni la defensa de los más nobles ideales ni siquiera la del orden público pueden justificar, según la doctrina cristiana, el recurso a actos de violencia que conculquen derechos fundamentales de la persona humana. Por esto merecen firme condena los asesinatos, los atentados contra la integridad de las personas y de sus bienes y toda injusta reacción o represión contra tales hechos [...] Por otra parte, la Iglesia reprueba con energía la violencia, porque atenta contra la dignidad de la persona humana de los que la ejercen y de los que la padecen; genera nuevas violencias en una espiral de odios, de la que se siguen más daños que aquellos que se quieren superar*”. Si veda *Extracto del comunicado final de la LIII Reunión de la Comisión Permanente de la CEE sobre reconciliación, repudio de la violencia e Iglesia-sociedad civil*.

<sup>7</sup> Franco concedeva invece la grazia agli altri sei imputati, probabilmente nel tentativo di non scontentare nessuno. Per un resoconto dettagliato degli avvenimenti del settembre 1975 si rimanda a V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 817 ss.

tà, perché si scegliesse la via della magnanimità e della clemenza, anziché quella della repressione<sup>8</sup>.

Era il momento di più alta tensione tra Franco e Paolo VI<sup>9</sup>. Se si esclude il discorso al collegio cardinalizio, del 23 giugno 1969, in cui il pontefice aveva incluso la Spagna tra le nazioni che costituivano un “motivo di apprensione per l’umana famiglia”, era la prima volta che Paolo VI interveniva pubblicamente per criticare il regime<sup>10</sup>.

Il 20 novembre 1975, per un fattore di ordine biologico – la morte del generale Francisco Franco – il regime volgeva al termine. Si apriva così una nuova fase della storia spagnola. Lo stesso Juan Carlos<sup>11</sup>, al momento della sua proclamazione, il 22 novembre, ave-

<sup>8</sup> Condanna di Paolo VI per le esecuzioni in Spagna, 27 settembre 1975, online su [https://w2.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1975/documents/hf\\_p-vi\\_spe\\_19750927\\_esecuzioni-spagna.html](https://w2.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1975/documents/hf_p-vi_spe_19750927_esecuzioni-spagna.html).

<sup>9</sup> Come riportato da G.F. Pompei, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 471-472 le esecuzioni avvenivano contestualmente alla canonizzazione di Juan Macías, domenicano spagnolo. La Santa Sede aveva informato l’ambasciata spagnola che mentre i dodicimila pellegrini iberici sarebbero stati accolti in piazza San Pietro come buoni cristiani, non sarebbe stata ammessa alla celebrazione la delegazione del governo spagnolo e nessuna autorità dello Stato sarebbe stata ricevuta, neanche a titolo personale.

<sup>10</sup> Si tenga presente che tanto il pontefice come la gerarchia ecclesiastica spagnola non si schierarono mai contro Franco, considerato un “cristiano esemplare” (l’espressione è tratta dal titolo del libro di M. Bonaño, *Francisco Franco, cristiano esemplare*, Effedieffe, 2014), ma contro il regime. D’altro canto, il caudillo aveva sempre agito con benevolenza nei confronti della Chiesa, anche nei momenti più critici. Si ricordi, infatti, che era stato Franco a impedire che, nel 1972, il Concordato venisse denunciato in via unilaterale e a bloccare l’espulsione di mons. Añoveros. Sul punto V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 11 e 29. La sincera devozione di Franco traspare anche dall’ultimo messaggio indirizzato alla Nazione e trasmesso postumo “*Quiero vivir y morir como católico. En el nombre de Cristo me honro y ha sido mi voluntad constante ser hijo fiel de la Iglesia, en cuyo seno voy a morir*”. Per un approfondimento si rimanda a V. Cárcel Ortí, *Historia de la Iglesia en la España contemporánea (siglo XIX y XX)*, cit., p. 234.

<sup>11</sup> W.L. Bernecker, *El papel político del rey Juan Carlos en la transición*, cit., p. 113 ss. in realtà già il 22 luglio 1969, i membri delle Cortes a larga maggioranza avevano approvato la decisione di Franco di designare quale suo successore, Juan Carlos che, il giorno successivo aveva prestato giuramento secondo la formula:

va parlato di una “*nueva etapa de la historia de España*” che tutti i cittadini avrebbero dovuto “*recorrer juntos*”<sup>12</sup>, segnando il definitivo superamento di quelle “*dos España*” che si erano combattute durante la guerra civile.

Sebbene il discorso del re avesse suscitato grandi aspettative, nell'immediato non si realizzava alcun cambiamento politico<sup>13</sup> dal momento che rimaneva praticamente intatta l'intelaiatura giuridico-politica creata da Franco<sup>14</sup> sia perché il primo flebile passo verso la democratizzazione, vale a dire l'abrogazione del diritto del capo dello Stato di promulgare le leggi prescindendo da qualsiasi intervento parlamentare, era vanificato dal trasferimento di tali facoltà ad un Parlamento di chiaro stampo franchista, soluzione che, secondo alcuni, “significava di fatto chiudere ogni possibile tentativo democratizzatore”<sup>15</sup>, sia perché l'incarico di presidente del governo, veniva riaffidato, ad Arias Navarro. Posto di fronte all'alternativa di una rottura con il passato, così come esigevano le opposizioni, o di una continuità con il vecchio regime, come auspicato dall'estrema destra, Juan Carlos decideva di optare per una via intermedia, di

“*Juro lealtad a Su Excelencia el Jefe del Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino*”. La restaurazione, o meglio l'instaurazione di una nuova monarchia – Franco aveva precisato che “*el reino que nosotros [...] hemos establecido, nada debe al pasado; nace de aquel acto decisivo del 18 de julio, que constituye un hecho histórico trascendente que no admite pactos ni condiciones [...] La legitimidad del ejercicio constituye la base de la futura Monarquía en que lo importante no es la forma, sino precisamente el contenido*” – non avrebbe interferito con l'esistenza del regime; al contrario avrebbe dovuto “*completar y desarrollar la estructura constitucional*”. Nel 1971, il Principe di Spagna veniva indicato quale sostituto ufficiale di Franco, in caso di malattia di quest'ultimo. Juan Carlos assunse le funzioni di Capo dello Stato per ben due volte, nell'estate del 1974 e il 30 ottobre 1975, a causa delle precarie condizioni di salute del *caudillo*.

<sup>12</sup> Per il testo del discorso si veda W.L. Bernecker, *El papel político del rey Juan Carlos en la transición*, cit., p. 123.

<sup>13</sup> I.C. Ibán, *Stato-Chiesa in Spagna oggi*, cit., p. 836; Id., *I rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna*, cit., p.57.

<sup>14</sup> I.C. Ibán, *Stato-Chiesa in Spagna oggi*, cit., p. 836.

<sup>15</sup> In questi termini I.C. Ibán, *Stato-Chiesa in Spagna oggi*, cit., p. 836.

riforma graduale del sistema che avrebbe dovuto contemporaneamente assicurare il consolidamento della monarchia e della democrazia<sup>16</sup>. In tal senso, la nomina di Arias costituisce una soluzione di compromesso, in vista di un definitivo superamento delle istituzioni franchiste. Sin da subito, però, la scelta si rivelava alquanto inopportuna dal momento che il presidente del governo aveva dimostrato “*más inmovilismo que movilidad*”<sup>17</sup> in palese contrasto con i desideri e le aspirazioni democratiche del Paese e gli atteggiamenti aperturisti del re. Quest’ultimo, infatti, al fine di favorire il processo democratico aveva avviato i contatti con le forze di opposizione, manifestato l’intenzione di legalizzare il partito comunista e realizzato numerose visite ufficiali in tutto il territorio<sup>18</sup>.

In netta opposizione, Arias auspicava la trasformazione del regime non in una democrazia pluralista ma in una democrazia limitata, da cui sarebbero rimasti esclusi i partiti comunisti e nazionalisti regionali, con inclusione invece degli eredi del *Movimiento Nacional*<sup>19</sup>. Il 9 giugno veniva approvata la *Ley de Asociaciones Políticas* volta alla legalizzazione dei partiti politici che non sostenevano idee radicali. Va però precisato che la validità della norma dipendeva dall’approvazione della riforma del codice penale concernente la depenalizzazione della costituzione di partiti politici<sup>20</sup>. Fallita

<sup>16</sup> W.L. Bernecker, *El papel político del rey Juan Carlos en la transición*, cit., p. 124.

<sup>17</sup> In questi termini si era espresso il re. Sul punto si rimanda a W.L. Bernecker, *El papel político del rey Juan Carlos en la transición*, cit., p. 124; E. Cruzado Catalán, *La dimisión de Arias Navarro, factor clave para la transición. El papel de la prensa escrita en la crisis*, p. 3-4.

<sup>18</sup> W.L. Bernecker, *El papel político del rey Juan Carlos en la transición*, cit., p. 124 ss; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 188 ss.

<sup>19</sup> A. Bosco, *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell’Europa*, cit., p. 22.

<sup>20</sup> J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 193-194; P. Aguilar, *La democratizzazione della politica in Spagna: opposizione al franchismo, transizione politica e memoria collettiva*, in *Ricerche di storia politica*, n. 1, 2001, p. 21.

quest'ultima, la *Ley de Asociaciones Políticas* rimaneva priva di efficacia.

## 2. La morte di Franco e l'avvio dei negoziati per la stipula di un Acuerdo básico

Mentre a livello politico la morte di Franco segnava l'avvio di un periodo di incertezze per il Paese, con riferimento alle relazioni con la Chiesa si registrava un immediato miglioramento dei rapporti che, sebbene formalmente aperti, erano andati affievolendosi fin quasi ad interrompersi dopo la pubblica condanna delle esecuzioni capitali da parte di Paolo VI. Il re, ben conscio del ruolo che la Chiesa avrebbe potuto svolgere sia a livello interno, di consolidamento della monarchia e creazione di un clima di "armoniosa convivencia" tra tutti gli spagnoli<sup>21</sup>, sia a livello esterno, di legittimazione della 'nuova' Spagna a livello internazionale, non aveva esitato a definirsi cattolico e ad esprimere la sua "más respetuosa consideración para la Iglesia"<sup>22</sup>. Il nuovo clima era pure confermato dal fatto che, in netta controtendenza rispetto al recente passato caratterizzato da un tentativo costante di marginalizzare la CEE, Juan Carlos aveva chiesto al suo presidente (e non al primate) di celebrare la tradizionale messa dello Spirito Santo, nel corso della quale sarebbe avvenuta l'incoronazione. Questo nuovo atteggiamento era stato accolto con particolare favore da parte dei vescovi come dimostrato dal discorso del cardinale Tarancón che, come è stato opportunamente sottolineato, "no sólo representó un proclama programática para el futuro que iniciaba aquel día"<sup>23</sup>, sino que constituyó un eco de cuanto había impulsado a nuestra Iglesia durante la trabajosa clarifi-

<sup>21</sup> R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, cit., p. 159.

<sup>22</sup> V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, cit., p. 140-141.

<sup>23</sup> In questo senso L. de Echeverría, *Los Acuerdos entre la Santa Sede y España*, in *REDC*, p. 429-430.

*cación de los modos de presencia en una sociedad plural, secularizada y libre*"<sup>24</sup>.

Il presidente della CEE coglieva l'occasione per individuare nell'indipendenza, nell'autonomia e nella sana cooperazione i principi che avrebbero dovuto orientare i rapporti tra Chiesa e Stato, ribadire la libertà della Chiesa di esercitare la sua missione evangelizzatrice e sottolineare la sua incompetenza nelle questioni politiche. In particolare precisava che *"la Iglesia no patrocina(ba) ninguna forma ni ideología política"* e *"nunca determinará qué autoridades deben gobernarnos"* pur ricordando che *"exigirá a todos que estén al servicio de la comunidad entera; que respeten sin discriminaciones ni privilegios los derechos de la persona; que protejan y promuevan el ejercicio de la adecuada libertad de todos y la necesaria participación común en los problemas comunes y en las decisiones de gobierno"*. In cambio, la Chiesa avrebbe garantito *"la obediencia de los ciudadanos, a quienes enseña el deber moral de apoyar a la autoridad legítima en todo lo que se ordena al bien común"*<sup>25</sup>.

I medesimi principi venivano ribaditi nel documento *La Iglesia ante el mundo actual: petición de libertad para detenidos políticos*, frutto del lavoro della XXIII Assemblea plenaria della CEE. I vescovi avevano chiarito che, in materia politica, la Chiesa avrebbe assunto una posizione di neutralità intesa non come *"una ausencia indiferente"* ma come il diritto di esercitare *"la función crítica que le es propia y con una comprensión respetuosa y cercana a todos"*. In linea con i postulati conciliari, il documento ribadiva la disponibilità della Chiesa a rinunciare a tutti i privilegi e a quei diritti che potevano far dubitare della sincerità della sua testimonianza. Per quanto attiene ai rapporti inter-ordinamentali, la chiesa spagnola si dichiarava disponibile a definire *"nuevas fórmulas"* attraverso cui risolvere i problemi più urgenti, come la revisione del Concordato, il recupero della libertà della Chiesa nel procedimento di nomina dei vescovi, il privilegio del foro, il sistema educativo e il regime di previdenza sociale del clero. Assieme ai principi che dovevano ispirare

<sup>24</sup> J.M. Laboa, *Pablo VI, el régimen político y la sociedad española*, cit., p. 42.

<sup>25</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 864-868.

la Chiesa-istituzione nel suo rapportarsi con le autorità civili, il documento si soffermava anche sul comportamento dei fedeli a cui era affidata la “*libertad para escoger las fórmulas o inscribirse en las corrientes que consideren más idóneas para su logro eficaz, con tal de que no sean opuestas, ni en programas ni en métodos, a los postulados evangélicos*”. Da ultimo, come evocato dal titolo del documento, si chiedeva l'amnistia per tutti i detenuti politici come passo necessario verso la riconciliazione di tutti gli spagnoli<sup>26</sup>.

Al contrario del re che si era mostrato aperto e dialogante nei confronti della Chiesa, Arias continuava a mantenere lo stesso atteggiamento del passato, al punto da divenire uno scoglio insormontabile alla conclusione di un Accordo che non fosse in linea con quanto a suo tempo proposto dal *Caudillo*, vale a dire di una revisione completa del Concordato del 1953. Tale ipotesi è confermata dal rigetto di alcune proposte suggerite dai settori più aperturisti del governo, nei primi mesi del 1976. In effetti, sin da subito, il nuovo ministro degli esteri, Areilza, il suo sottosegretario, Marcelino Oreja, e il ministro della giustizia, Antonio Garrigues, già ambasciatore di Spagna presso la Santa Sede, avevano avviato i contatti con la chiesa spagnola, per discutere del futuro del Concordato del 1953<sup>27</sup>. Durante il primo incontro, il 26 gennaio, Areilza aveva pro-

<sup>26</sup> Il re, già in occasione della sua incoronazione, facendo uso della prerogativa riconosciutagli dalla *Ley orgánica del Estado* del 1967, aveva emanato un decreto di indulto che convertiva le condanne in detenzione e riduceva le pene da applicare ai procedimenti in corso. Tale gesto era stato valutato positivamente dalla CEE che non mancava però di sottolineare “*la esperanza de que su interpretación y aplicación sean lo más amplias posibles, como un factor más en el servicio de la concordia nacional*”. In questo senso auspicavano che “*cualquier otra (gracia) que pudiera concederse ulteriormente se otorgue y lleve a la práctica*”. Si veda *Extracto del comunicado final de la LVI Reunión de la Comisión Permanente de la CEE sobre valoración del indulto regio*, 4 dicembre 1975. Soltanto con il decreto reale n. 10 del 1976 sarebbe stata riconosciuta l'amnistia a tutti i detenuti politici al fine di favorire “*la reconciliación de todos los miembros de la Nación, culminando así las diversas medidas legislativas que ya, a partir de la década de los cuarenta, han tendido a superar las diferencias entre los españoles*”.

<sup>27</sup> Sul punto si vedano A. Garrigues, *Pablo VI y España*, in AA.VV., *Pablo VI y España*, *Giornate di Studio* (Madrid 20-21 maggio 1994), cit., p. 189-191; M.

posto un possibile *modus operandi*: in primo luogo sarebbero state coperte le diocesi vacanti e successivamente le parti avrebbero stipulato “*una declaración de principios o acuerdo de índole general para definir las posiciones y filosofías respectivas de Iglesia y Estado en España*”<sup>28</sup> in cui avrebbero anche rinunciato al privilegio del foro e di presentazione<sup>29</sup>. Il resto del Concordato sarebbe stato progressivamente sostituito da convenzioni su questioni specifiche, elaborate da commissioni miste, che sarebbero poi confluite in un nuovo Accordo. Tale proposta incontrava il pieno sostegno della chiesa spagnola. D’altro canto, l’ipotesi suggerita dal ministro degli esteri era simile a quella avanzata, sin dall’inizio degli anni Settanta, dalla Commissione istituita presso la nunziatura, dalla CEE e da Casaroli<sup>30</sup>. In questo senso, andava ad esempio, il primo *borrador* prepara-

Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, cit., p. 127; J.M. Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 36.

<sup>28</sup> M. Oreja Aguirre, *Anotaciones de 40 años de relaciones Iglesia-Estado en España*, cit., p. 255; Id., *Las negociaciones de los acuerdos concordatarios vigentes entre España y la Santa Sede*, in J.M. Vázquez García-Peñuela (a cura di), *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del simposio internacional de derecho concordatario*, cit., p. 91; Id., *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, cit., p. 128.

<sup>29</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 871; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 196.

<sup>30</sup> Secondo de la Hera, *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1976)*, cit., p. 634- 635; Id., *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 julio de 1976*, p. 154 la propensione della Chiesa per la stipula di accordi parziali aveva come unico obiettivo il superamento del privilegio di presentazione. Per il citato autore, ciò era dimostrato dal fatto che “*la revisión a través de los Acuerdos parciales se centró siempre en una propuesta muy determinada: [...] la renuncia del Estado al privilegio de presentación de Obispos, con la contropartida de la renuncia por parte de la Iglesia al privilegio del fuero. De otros posibles Acuerdos posteriores se hablaba por lo común en términos genéricos, sin llegar a precisar nada*” dal momento che “*el resto del Concordato, absolutamente ventajoso para la Iglesia, no parecía estar necesitado de ulteriores revisiones o no parecían éstas ser tan urgentes*”. Lo stesso autore, *El proceso de desconfesionalización del Estado*, cit., p. 17 non mancava di sottolineare come la proposta di rinuncia al privilegio di presentazione in cambio della rinuncia al privilegio del foro era tutta appannaggio della Chiesa dal momento che il privilegio del foro era divenuto “*absolutamente oneroso*”.

to dalla Commissione, nel gennaio del 1969, in cui la Santa Sede e lo Stato “*animados del deseo de establecer un nuevo régimen jurídico de sus relaciones basado en el mutuo y recíproco reconocimiento y respeto de la independencia del propio campo y la autonomía de la respectiva misión*” si impegnavano a rinunciare ai rispettivi privilegi. Il progetto individuava nella prenotazione senza carattere di veto il nuovo sistema di nomina dei vescovi e sanciva l'impegno delle parti a sottoscrivere un accordo in sostituzione del testo del 1953<sup>31</sup>. Nulla si diceva sul modo in cui tale Accordo doveva essere elaborato, potendosi immaginare la stipula di accordi plurimi da far confluire in un unico testo. Tale proposta era stata rigettata dall'allora ministro degli esteri secondo cui la rinuncia ai privilegi era possibile solo all'interno di un nuovo Concordato.

Nel 1971, la proposta di sostituire il Concordato attraverso accordi parziali era stata suggerita da Tarancón a Casaroli e al ministro degli esteri, López Bravo, che ne aveva però vincolato l'accettazione alla denuncia previa del testo del 1953.

Infine si ricordi che, Casaroli, in un momento particolarmente delicato delle relazioni Chiesa-Stato, aveva suggerito a Pedro Cortina, per uscire dall'*impasse* da cui si trovavano i negoziati, di mantenere in vigore il Concordato, eliminando soltanto i punti più ostici, vale a dire privilegio di presentazione e privilegio del foro. Anche in tal caso, la soluzione proposta era stata rigettata dalle autorità governative nella convinzione che la Chiesa avrebbe continuato a detenere gran parte delle prerogative che le erano state concesse nel 1953, in palese contrasto con la volontà di mutua indipendenza più volte manifestata<sup>32</sup>.

Alla luce di quanto sinora affermato, non sorprende che la nuova proposta del ministro incontrasse la ferma opposizione di Arias secondo cui, il progetto rispecchiava la tesi sostenuta da Casaroli ed

<sup>31</sup> Per il testo del *borrador* si rimanda a J.M. Díaz Moreno, *Por qué y cómo se hicieron los acuerdos*, cit., p. 42-43.

<sup>32</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 454.

era, come tale, inaccettabile<sup>33</sup>. In ragione di ciò, il 5 febbraio Areilza e Garrigues avevano proposto a Dadaglio e Pasquinelli una nuova soluzione: era necessario concludere in tempi brevi un Accordo di carattere generale e solo in un momento successivo si sarebbe potuto procedere alla provvista delle diocesi vacanti e alla regolamentazione delle altre questioni. I rappresentanti governativi avevano anche presentato una bozza di accordo composta da un preambolo molto ampio in cui le parti, in virtù delle trasformazioni intervenute nella società spagnola e all'interno della Chiesa, dichiaravano la propria disponibilità a studiare le *res mixtae* al fine di giungere alla conclusione di Accordi<sup>34</sup> che avrebbero progressivamente sostituito il Concordato. La novità più importante è certamente costituita dall'inserimento di una clausola – dovuta al timore che la Santa Sede, una volta riacquistata la libertà di nominare i vescovi, si sarebbe sottratta o avrebbe rallentato i negoziati<sup>35</sup> – in base alla quale la revisione del concordato sarebbe stata completata entro due anni dalla firma del testo.

L'Accordo era costituito da due articoli concernenti i problemi attorno ai quali, sin dal 1968, aveva ruotato l'intero procedimento di revisione concordataria: nomina dei vescovi e privilegio del foro. Nel primo caso si introduceva il sistema di prenotificazione e si concedeva al governo il diritto di sollevare possibili obiezioni entro trenta giorni. L'unica eccezione prevista riguardava il vicario generale castrense: in tal caso al re veniva riconosciuto il diritto di pre-

<sup>33</sup> M. Oreja Aguirre, *Anotaciones de 40 años de relaciones Iglesia-Estado en España*, cit., p. 256; Id., *Las negociaciones de los acuerdos concordatarios vigentes entre España y la Santa Sede*, cit., p. 92; Id., *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, cit., p. 129.

<sup>34</sup> Nota G.F. Pompei, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 497 come tale proposta rappresentasse un doppio successo delle tesi di mons. Benelli su quelle di Casaroli dal momento che Benelli “appoggiandosi al suo Nunzio a Madrid Mons. Dadaglio ha sempre impedito ogni progresso nelle trattative, finché Franco era vivo e preconizzava il metodo dell'accordo formalmente diverso dal Concordato, mentre Mons. Casaroli tessava [...] la tela del Concordato”.

<sup>35</sup> V. Enrique y Tarancón, *Confesiones*, cit., p. 876-878; J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Franquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, cit., p. 199-200.

sentare un candidato, scelto all'interno della lista di tre nomi redatta, in maniera congiunta, dal nunzio e dal ministero degli esteri e approvata dalla Santa Sede, mentre quest'ultima avrebbe mantenuto il diritto di nomina.

Il secondo articolo riguardava invece la rinuncia *sic et simpliciter* del privilegio del foro. Tale progetto può ben essere considerato la versione embrionale dell'*Acuerdo básico*, che sarebbe stato firmato qualche mese più tardi. Una volta ricevuto il testo, la Santa Sede suggeriva alcune modifiche. Fermo restando il diritto del governo di denunciare il Concordato, Roma riteneva inopportuno inserire un limite temporale entro cui realizzare la revisione, a cui si era opposto lo stesso pontefice<sup>36</sup>, preferendo piuttosto una formula più generica, e meno impegnativa, come "*cuanto antes*" o "*en el más breve tiempo posible*" potendosi, in alternativa, prevedere una "*derogación en dos años a no ser que en algún punto concreto ambas partes acordaran prolongar su vigencia por un tiempo determinado*". Per quanto attiene al procedimento di nomina dei vescovi, la Santa Sede aveva proposto una formula in base alla quale il governo avrebbe potuto sollevare "*objeciones concretas de índole política cuya valoración corresponderá a la prudente consideración de la Santa Sede*", premurandosi di precisare che le obiezioni non potevano avere in nessun caso carattere di veto. Tale formula, come si avrà modo di osservare più avanti, comparirà nella versione finale dell'Accordo.

Sul privilegio del foro, la Santa Sede si limitava ad aggiungere due ulteriori commi riguardanti la protezione del segreto ministeriale e il dovere di notificare alla competente autorità ecclesiastica l'avvio di un procedimento a carico di vescovi e sacerdoti.

Si noti come nel testo non compaia un tema, quello della provvista della diocesi di Urgel, che era divenuto particolarmente rilevante nel corso delle ultime trattative. Dall'analisi dei documenti custoditi nell'archivio di Marcelino Oreja<sup>37</sup>, emerge come su tale punto Chiesa e Stato abbiano preferito optare per uno scambio di lettere segreto. Se si esclude qualche lieve modifica, con l'accordo

<sup>36</sup> M. Oreja Aguirre, *Memoria yesperanza. Relatos de una vida*, cit., p. 131.

<sup>37</sup> RACMYP.

segreto si estendeva il meccanismo previsto per la nomina del vicario castrense al vescovo di Urgel. L'accordo era formulato in questi termini: *“queda entendido por parte del Gobierno español que, para la provisión de la diócesis de Urgel, la Santa Sede, sin perjuicio de su libertad pastoral, tendrá en cuenta el particular interés del Estado español al respecto”*. Per tale motivo *“una vez producida la vacante de dicha diócesis, la Nunciatura Apostólica, de modo absolutamente confidencial, tomará contacto con el Ministerio de Asuntos Exteriores para lograr un acuerdo sobre tres candidatos, cuyos nombres serán enviados a la Santa Sede. En el caso de que ninguno de ellos fuese aceptado por el Santo Padre, se procederá a elaborar una nueva lista de nombres por el mismo procedimiento”*.

In sostanza, è possibile affermare che, già nel mese di giugno, Santa Sede e governo avevano concluso i negoziati. Il primo Accordo sarebbe stato accompagnato dalla lettera del ministro degli esteri al cardinale segretario di Stato, concernente il limite di due anni entro cui realizzare la revisione del Concordato, da una dichiarazione esplicita di volontà da parte dello Stato di procedere a denuncia del testo, superato tale limite – durante questo arco di tempo, delle commissioni miste avrebbero lavorato sulla revisione delle restanti materie, con il fine di giungere alla stipula di accordi parziali – e da uno scambio di lettere segreto sul procedimento di nomina del vescovo di Urgel<sup>38</sup>.

Restavano due ostacoli alla firma dell'Accordo: uno facilmente superabile, vale a dire la rinuncia da parte del re al privilegio di presentazione; l'altro assolutamente insormontabile, e cioè la disponibilità del presidente del governo a concludere un Patto con la Santa Sede a causa, come da lui stesso affermato in più occasioni, dell'*“odio que la Iglesia tiene contra España y contra su Gobierno”*<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Su tali ultime fasi si rimanda a M. Sánchez-Lasheras, *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972-1976)*, cit., p. 200-201.

<sup>39</sup> M. Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, cit., p. 131. Sul punto si veda anche J.M. Laboa, *Pablo VI, el régimen político y la sociedad española*, cit., p. 43; P.M. de Santa Olalla Saludes, *El Rey, la Iglesia y la Transición*, cit., p. 80-81.

### 3. *La rinuncia al privilegio di presentazione e la firma dell'Accordo*

All'inizio del 1976, il futuro politico della Spagna non era ancora del tutto chiaro. Ciò che invece diventava sempre più evidente era che il governo di Arias costituiva “*un tiempo perdido en el camino hacia la democracia, una prolongación extenuante del pasado*”<sup>40</sup>. Di fronte all'incapacità del governo di gestire la proliferazione degli scioperi, l'aumento degli attentati dell'ETA e di aprire ad una transizione effettivamente democratica – il fallimento di Arias nel garantire l'apertura del sistema politico attraverso la *Ley de Asociaciones* aveva messo in evidenza la sua incapacità di opporsi ai quei settori che volevano mantenere intatti i postulati del franchismo<sup>41</sup> – il re diventava l'unico soggetto in grado di condurre il Paese verso la transizione democratica. Quest'ultimo aveva preso ufficialmente le distanze da Arias durante il suo primo viaggio ufficiale negli Stati Uniti. Dinanzi al Congresso e al Senato riuniti in seduta comune, Juan Carlos aveva dichiarato di essere favorevole alla creazione di un regime democratico in Spagna e aveva definito il governo Arias un “disastro senza palliativi”<sup>42</sup>.

Il 1 luglio 1976 il re accettava le dimissioni del presidente del governo e affidava il delicato compito di condurre la transizione democratica ad Adolfo Suárez, già dirigente del *Movimiento*. Nonostante tale nomina fosse stata accolta con scetticismo, oggi è possibile affermare che essa ha prodotto “una svolta radicale nel percorso della transizione” dal momento che Suárez è riuscito ad instaurare la democrazia<sup>43</sup> utilizzando le leggi franchiste e a convince-

<sup>40</sup> E. Cruzado Catalán, *La dimisión de Arias Navarro, factor clave para la transición. El papel de la prensa escrita en la crisis*, p. 5.

<sup>41</sup> P. Aguilar, *La democratizzazione della politica in Spagna: opposizione al franchismo, transizione politica e memoria collettiva*, cit., p. 21.

<sup>42</sup> P. Aguilar, *La democratizzazione della politica in Spagna: opposizione al franchismo, transizione politica e memoria collettiva*, cit., p. 21. Sul punto si veda anche M. Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, cit., p. 136-137.

<sup>43</sup> F. Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, cit., p. 238.

re le istituzioni autoritarie a smantellarsi in maniera volontaria, evitando così una rottura della legalità<sup>44</sup>.

Lo stesso atteggiamento aperturista era stato mantenuto nei confronti della Chiesa. Nel primo Consiglio dei Ministri, infatti, il re aveva dichiarato di voler rinunciare al privilegio di presentazione e soltanto qualche giorno più tardi, il capo della *Casa Civil real*, Nicolás de Cotoner y Cotoner, aveva consegnato al pontefice la lettera di rinuncia, condizione necessaria alla firma dell'Accordo. Juan Carlos, muovendo dal desiderio di assicurare una feconda collaborazione tra Chiesa e Stato, rinunciava a “*todos los privilegios que, en su relación con la instancias eclesiásticas, habría acumulado la práctica secular*” e “*reconoce(ba) plenamente a la Iglesia la justa libertad de su testimonio, en el contexto en donde la Iglesia y la comunidad política son entes independientes y autónomos en el orden de sus respectivas jurisdicciones*”<sup>45</sup>. In ogni caso, continuava il re, la rinuncia a tale prerogativa “*habrá de llevarse a efecto en su caso a través de un Acuerdo concluido entre el Gobierno español y la Santa Sede, concluido con las debidas formas jurídicas y teniendo en cuenta las especiales circunstancias de la Diócesis de Urgel*”<sup>46</sup>.

Superato l'ultimo ostacolo, il 28 luglio, il cardinale segretario di Stato, Villot, e il ministro degli esteri spagnolo, Oreja, siglavano l'Accordo che, non a torto, è stato definito come “*uno de los documentos más importantes de la España postconciliar, no sólo por lo expresado en el mismo, sino por lo que ha supuesto y supone de clarificación de las relaciones Iglesia-Estado*”<sup>47</sup>.

Tra le diverse opzioni a disposizione – elaborazione di un Concordato ‘tradizionale’, stipula di accordi parziali e abrogazione del Concordato – le parti avevano optato per “*la vía del realismo para*

<sup>44</sup> A. Bosco, *Da franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, cit., p. 23-24. A tal proposito si ricordi che il 18 novembre, le Cortes avrebbero approvato, a larghissima maggioranza, la *Ley para la reforma* e tale decisione sarebbe stata ratificata, attraverso un referendum popolare.

<sup>45</sup> RACMYP.

<sup>46</sup> P.M. de Santa Olalla Saludes, *El Rey, la Iglesia y la Transición*, cit., p. 88.

<sup>47</sup> A. Benlloch Poveda, *Adnotaciones al Acuerdo*, in *Apollinaris*, n. 49, 1976, p. 335.

*la solución de los problemas pendientes*<sup>48</sup> dal momento che avevano deciso di risolvere nell'immediato i problemi improcrastinabili, rimandando gli altri, la cui modifica era necessaria ma non altrettanto urgente, ad un momento successivo<sup>49</sup>. Come ha opportunamente osservato Corral, è possibile affermare che *“la novedad que la vía de los acuerdos específicos corresponde es la dirección emprendida en ella”* dal momento che *“la vía de los acuerdos parciales fue la de subida al Concordato y hoy lo es de bajada del mismo”*<sup>50</sup>.

Il testo si apre con un preambolo *“de extraordinaria importancia, en el que se contiene la motivación del acuerdo”*<sup>51</sup> che costituisce un'assoluta novità nel panorama degli accordi siglati con la Spagna sia rispetto al passato, perché mai prima di allora all'interno di un accordo era stato inserito un preambolo<sup>52</sup>, sia rispetto al futuro dal momento che il preambolo definisce *“los supuestos doctrinales y prácticos a que se atenderá la futura legislación, ya concordada”*<sup>53</sup>, *ya procedente de cada una de las Partes*<sup>54</sup>. In sostanza, dunque, il preambolo dell'Accordo del 1976 assume una importanza capitale

<sup>48</sup> C. Corral, *La vía española del los convenios específicos*, cit., p. 165.

<sup>49</sup> C. Corral, *La vía española del los convenios específicos*, cit., p. 168. D'altro canto, la via scelta dalle parti, di accordi specifici, oltre a porsi in linea di continuità con il passato non precludeva la conclusione, in futuro, di un nuovo Concordato in cui tali patti sarebbero potuti confluire.

<sup>50</sup> C. Corral, *La vía española del los convenios específicos*, cit., p. 170. In termini simili anche L. de Echeverría, *El Convenio español de 28 julio de 1976. Comentario*, in *REDC*, n. 94, vol. 33, 1977, p. 96.

<sup>51</sup> Così L. de Echeverría, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, in *Estudios Eclesiásticos*, n. 201, vol. 52, 1977, p. 198.

<sup>52</sup> L. de Echeverría, *El Convenio español de 28 julio de 1976. Comentario*, cit, p. 104.

<sup>53</sup> A. de la Hera, *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 julio de 1976*, cit., p. 161 e 163; L. de Echeverría, *El Convenio español de 28 julio de 1976. Comentario*, cit, p. 137; J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, cit., p. 40-41; P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, cit., p. 319.

<sup>54</sup> L. de Echeverría, *El Convenio español de 28 julio de 1976. Comentario*, cit, p. 99.

posto che esso ha contemporaneamente un valore precettivo, nel senso che costituisce la norma base che giustifica l'interno articolato, un valore ermeneutico poiché funge da criterio interpretativo per tutti gli Accordi e un valore programmatico, perché indica la via da seguire nell'elaborazione delle future convenzioni, come confermato dagli accordi del 1979<sup>55</sup>.

Per dirla con Corral, all'interno del preambolo, è possibile distinguere tra: principi "generali e permanenti" (validi per tutti e in qualsiasi situazione) che si indentificano con i principi essenziali

<sup>55</sup> Secondo parte della dottrina gli accordi, nel loro complesso, possono essere qualificati come un nuovo Concordato. Tale orientamento muove dal presupposto che sebbene formalmente i cinque accordi siano strumenti giuridici separati e indipendenti al punto che la modifica o la denuncia di uno non pregiudica la validità degli altri, è altrettanto vero che a livello pratico, gli accordi sono connessi tra di loro. Ciò è confermato da diversi fattori. Innanzitutto tutti i preamboli degli accordi siglati nel 1979 dichiarano di voler continuare la revisione del Concordato nel rispetto dell'impegno assunto dalla Santa Sede e dallo Stato spagnolo nel 1976. In secondo luogo, gli accordi del 1979 precisano che le parti "*procederán de común acuerdo en la resolución de dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, inspirándose para ello en los principios que lo informan*". Tali principi possono essere desunti solo attraverso la lettura congiunta dei vari patti e, in particolare dei preamboli dell'*Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales* e dell'Accordo del 1976 e sono: libertà religiosa, uguaglianza e non discriminazione per motivi religiosi; principio di non confessionalità e cooperazione tra Chiesa e Stato. L'interconnessione tra i diversi accordi è anche confermata dal fatto che la portata delle norme contenute in un testo può essere compresa soltanto facendo riferimento agli altri accordi. In questo senso, è possibile affermare che l'*Acuerdo jurídico "cumple el papel de delimitar con mayor precisión técnica el sentido de las normas de otros Acuerdos"*. Ad esempio, l'art. 4 dell'Accordo concernente le esenzioni tributarie riconosciute alla Santa Sede, alla Conferenza Episcopale, alle diocesi, alle parrocchie ed altre circoscrizioni territoriali, agli ordini e congregazioni religiose e agli istituti di vita consacrata, per essere compreso nella sua interezza deve essere letto in maniera congiunta con l'art.1 dell'accordo giuridico che proprio a tali enti si riferisce. Sul punto si veda J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, cit., p. 17 e 40 ss...; J.A. Fernández Arruty, *La Iglesia católica en el ordenamiento jurídico español*, in *Dereito*, vol. 2, n. 1, 1993, p. 48. I.C. Ibán, *I concordati dell'Europa meridionale*, in *QDPE*, n. 1, 1999, p. 45; Id., *Europa, diritto, religione*, cit., p. 109.

della Chiesa; principi “speciali”, vale a dire i principi enunciati dal Concilio Vaticano II, che definiscono il nuovo modo di rapportarsi della Chiesa con il mondo; principi “particolari” che, in buona sostanza, coincidono con l’applicazione degli altri due al caso spagnolo<sup>56</sup>.

In ragione di tali presupposti, le parti hanno ritenuto necessario disciplinare attraverso “*Acuerdos específicos*” le materie di interesse comune che, a causa delle circostanze sorte dopo la firma del Concordato del 1953, avevano bisogno di una nuova regolamentazione. Nel fare ciò, riconoscevano che la libera nomina dei vescovi e l’uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge avevano “*prioridad y especial urgencia*” e, come tali, dovevano essere immediatamente regolamentate e, al contempo, assumevano l’impegno di stu-

<sup>56</sup> C. Corral, *La vía española del los convenios específicos*, cit., p. 172 ss. Per L. de Echeverría, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, cit., p. 198 ss. è possibile distinguere tre motivi che hanno spinto le parti a rivedere il Concordato: a) motivo ‘sociologico’. Dalla firma del Concordato, la società spagnola si era profondamente trasformata, favorita in ciò da un lungo periodo di crescita economica avviato negli anni Sessanta e destinato ad arrestarsi solo con la crisi petrolifera del 1973, dalla crescita massiccia del turismo che, alle soglie della transizione spagnola, era divenuto un fenomeno di massa, dall’apertura delle frontiere che avevano consentito ai giovani di recarsi all’estero per studiare; b) motivo ‘ideologico’. Si intende con ciò il cambiamento intervenuto a seguito del Concilio Vaticano II che “*estableció como principios fundamentales, a los que deben ajustarse las relaciones entre la comunidad política y la Iglesia, tanto la mutua independencia de ambas Partes, en su propio campo, cuanto una sana colaboración entre ellas; afirmó la libertad religiosa como derecho de la persona humana, derecho que debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad; y enseñó que la libertad de la Iglesia es principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los Poderes Públicos y todo el orden civil*”. In tal modo si rovesciavano non soltanto i capisaldi della politica ecclesiastica del regime ma, più in generale, si rompevano gli schemi che fino ad allora erano stati seguiti nell’elaborazione dei Concordati; c) motivo ‘giuridico’ inteso come la modifica intervenuta all’interno della legislazione spagnola “*dado que el Estado español recogió en sus leyes el derecho de libertad religiosa, fundado en la dignidad de la persona humana (Ley de 1 de julio de 1967), y reconoció en su mismo ordenamiento que debe haber normas adecuadas al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la Religión Católica*”.

diare, di comune accordo, le restanti materie al fine di “*llegar, cuanto antes, a la conclusión de Acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato*”.

Nulla si diceva con riferimento al termine entro cui realizzare la revisione. Ciononostante, il ministro degli esteri, Oreja, nel presentare il testo alla Commissione parlamentare, aveva precisato che “*era interés del Estado el que hubiera un momento marcado por el propio Estado en el que el telón del Concordato caía. [...] dos años, por consiguiente, es el plazo que señala el Estado a la Santa Sede para la derogación de este texto concluído en 1953*”, trascorsi i quali il Concordato sarebbe stato denunciato in via unilaterale dalle autorità statali<sup>57</sup>.

Il testo dell’Accordo consta di due articoli, il primo dei quali concerne il procedimento di nomina dei vescovi. La norma riconosce l’esclusiva competenza della Santa Sede in materia (comma 1) e introduce il sistema di ‘prenotificazione ufficiosa con clausola politica’<sup>58</sup> prevedendo che “*antes de proceder al nombramiento de Arzobispos y Obispos residenciales y de Coadjutores con derecho a sucesión, la Santa Sede notificará el nombre del designado al Gobierno español, por si respecto a él existiesen posibles objeciones concretas de índole política general, cuya valoración corresponderá a la prudente consideración de la Santa Sede. Se entenderá que no existen objeciones si el Gobierno no las manifiesta en el término de quince días*” (comma 2). Attraverso tale formula, considerata un

<sup>57</sup> C. Corral, *La vía española del los convenios específicos*, cit., p. 189-190. Come si è già osservato, la fissazione di un termine entro cui realizzare la revisione era dovuta al timore, da parte delle autorità statali, che una volta ottenuta la libertà di nomina, la Chiesa avrebbe ostacolato o rallentato la revisione del Concordato. In realtà sarà proprio Chiesa ad imprimere un’accelerazione ai negoziati. Secondo I.C. Ibán, *Europa, diritto, religione*, cit., p. 82 “era evidente che il processo di transizione politica doveva concludersi con la promulgazione di una costituzione. Il suo contenuto era imprevedibile. Per la Chiesa il modo migliore di ottenere una comoda posizione era di non lasciarla in balia dei dibattiti costituenti [...] bisognava determinare il nuovo quadro concordatario prima della promulgazione della costituzione”.

<sup>58</sup> In questi termini è stata definita da M. López Alarcón, *La cláusola política en el derecho concordato español*, in *REDC*, vol. 34, n. 97, 1978, p. 25.

“*avance espectacular*”<sup>59</sup> nel campo delle relazioni inter-ordinamentali, la Spagna non soltanto si poneva nel solco della continuità rispetto ai concordati siglati durante o dopo la fine del Concilio ma introduceva una formula ancora più flessibile<sup>60</sup> dal momento che, diversamente dall’Accordo venezuelano (art. 6), le obiezioni non avevano carattere di veto e, al contrario di quello argentino, le parti non si impegnavano a trovare “*las formas apropiadas para llegar a un entendimiento*” (art. 6). Le obiezioni erano semplicemente rimesse alla prudente considerazione della Santa Sede. Tale soluzione non è stata accolta in maniera unanime dalla dottrina. In particolare, Margiotta Broglio ha criticato il sistema in questione sia perché, sotto il profilo ideologico, si pone in linea di continuità con il principio d’ingerenza statale, tratto distintivo dei ‘Concordati dei totalitarismi’, sia perché attraverso tale formula si “rende enunciazione essenzialmente formale e *liturgica*” la disposizione di cui al comma 1, “potendosi, di fatto se non di diritto, ed in linea di principio, sempre darsi opposizione governativa alle nomine pontificie data anche l’ampiezza del concetto di rilievi di «indole politica generale», la cui reale portata non potrà che essere occasione di conflitto tra le parti e, quanto meno, di incertezze interpretative”<sup>61</sup>. Con riferimento a tale ultimo punto va però precisato che il significato delle *objecciones concretas de índole política general* può essere desunto da altri Concordati: è il caso, ad esempio, del *modus vivendi* cecoslovacco del 1927, in cui i motivi di carattere politico si fanno coincidere con tutte le obiezioni che il Governo può avanzare con riferimento alla sicurezza dello Stato e che sono indicati, a titolo esemplificativo nel fatto che il candidato prescelto sia responsabile di attività politica irredentista, se-

<sup>59</sup> M. López Alarcón, *La cláusula política en el derecho concordato español*, cit., p. 56.

<sup>60</sup> In questo senso L. de Echeverría, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, cit., p. 206-207; J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, cit., p. 67-68.

<sup>61</sup> F. Margiotta Broglio, *L’istituto concordatario negli Stati totalitari e negli Stati democratici*, cit., p. 47.

paratista o diretta contro la Costituzione o l'ordine pubblico del paese (art. 4)<sup>62</sup>.

Il sistema della prenotificazione di cui all'art. 1 si applica agli arcivescovi, ai vescovi residenziali e ai coadiutori con diritto di successione ma non anche agli ausiliari la cui nomina resta nella libera disponibilità delle autorità ecclesiastiche. Specifiche disposizioni sono previste con riferimento al vicario generale castrense: al re è riconosciuto il diritto di presentare un candidato, scelto dalla terna elaborata dalla nunziatura e dal ministero degli esteri, mentre al pontefice è riservato il diritto di nomina<sup>63</sup>.

L'Accordo tace sul procedimento di nomina del vescovo di Urgel. Tuttavia, in dottrina non è mancato chi, muovendo dalle dichiarazioni rilasciate dal ministro degli esteri spagnolo ha ipotizzato che Santa Sede e governo si siano tacitamente accordati per estendere il sistema previsto per la nomina del vicario castrense anche al vescovo di Urgel<sup>64</sup>. Tale ipotesi però non trova conferma nemmeno nell'Accordo che la Santa Sede ha siglato con il Principato di Andorra, il 17 marzo 2008, il cui art. 2 oltre a ribadire l'esclusiva competenza della Santa Sede in materia di nomina del vescovo di Urgel (c.1), prevede espressamente il sistema di prenotificazione, già ri-

<sup>62</sup> In questi termini si è espressa A. Talamanca, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari*, cit., p. 106. In senso contrario M. López Alarcón, *La cláusula política en el derecho concordato español*, cit., p. 39 “no pueden servir criterios estereotipados para delimitar el contenido de la cláusula política ya que, por un lado, son muy serias las dificultades para separar claramente evangelización y política en el mundo de hoy [...] por otro lado, el estatus político de cada país hace que sea muy relativa y diversa la estimación que haga el respectivo Gobierno de la conducta política de los clérigos, pues su juicio dependerá del talante autoritario o democrático del sistema, del grado de cultura del pueblo, del estado y naturaleza de las relaciones con la Iglesia y de otros factores que condicionan dicho juicio”.

<sup>63</sup> La norma sarebbe stata in seguito riportata in termini identici anche nell'*Acuerdo sobre la asistencia religiosa a las fuerzas armadas*, art. 3.

<sup>64</sup> Sul punto L. de Echeverría, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, in *Estudios Eclesiásticos*, cit., p. 208; A. de la Hera, *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 julio de 1976*, cit., p. 163; J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español*, EUNSA, Pamplona, 1980, p. 69-70.

chiamato nell'Accordo del 1976, senza peraltro far riferimento alla possibilità per il governo di eccepire obiezioni di carattere politico generale.

L'ultimo comma abroga espressamente gli artt. VII e VIII, c. 2 del Concordato e l'accordo del 1941<sup>65</sup>.

Il secondo articolo sopprime l'art. XVI del Concordato ripristinando l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte all'amministrazione della giustizia<sup>66</sup>. La norma, infatti, impone all'autorità statale soltanto di notificare all'ordinario del luogo l'avvio di un procedimento a carico di un chierico o religioso (c. 2).

Il comma successivo riprende, semplificandola, la disposizione di cui all'art. XVI, c.7 dal momento che prevede in maniera indiret-

<sup>65</sup> M. López Alarcón, *La cláusula política en el derecho concordato español*, cit., p. 50-52 osserva che anche dopo la firma dell'accordo del 1976, lo Stato continuava ad intervenire, in maniera diretta, su alcune nomine. In particolare si noti che sebbene l'accordo del 1941 era stato derogato e con esso, l'art. 8 secondo cui "*hasta que la cuestión quede definitivamente zanjada en el futuro Concordato, los Prelados podrán proceder libremente a la provisión de parroquias, dentro de las normas del Derecho canónico, sin más que notificar los nombramientos al Gobierno, con anterioridad a la toma de posesión, para el caso excepcional de que éste tuviera que formular alguna objeción contra el nombramiento por razones de carácter político general*", rimaneva in vigore l'accordo del 1946 che all'art.2 disciplina il sistema di prenotificazione dei parroci dal momento che stabilisce: "*antes de publicar los nombramientos de los párrocos, los notificarán reservadamente al Gobierno para el caso excepcional en que ste tuviera que oponer alguna dificultad de carácter político general. En caso de divergencia entre el Ordinario y el Goiberno, se acudirà a la Santa Sede, la cual, de acuerdo con el Jefe del Estado, tomará la decisión que convenga. transcurridos treinta días desde la antedicha comunicación sin que el Gobierno haya dado respuesta, su silencio se interpretará en el sentido de que no existe objeción alguna, y el nombramiento será publicado sin más. Las disposiciones de este artículo en nada afectarán al régimen de provisión de curatos de patronato particular*".

<sup>66</sup> In questo senso L. de Echeverría, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, cit., p. 218; J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, cit., p. 75. Nulla si dice con riferimento alle cause civili. Tale silenzio deve essere inteso come assenza di qualsiasi notifica all'autorità ecclesiastica. Sul punto J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, cit., p. 75.

ta l'obbligo di chierici e religiosi di testimoniare in un processo, specificando però che “*en ningún caso los clérigos y los religiosos podrán ser requeridos por los jueces u otras Autoridades para dar información sobre personas o materias de que hayan tenido conocimiento por razón de su ministerio*”.

Infine, lo Stato riconosce la competenza esclusiva dei tribunali ecclesiastici “*en los delitos que violen exclusivamente una Ley eclesiástica conforme al Derecho Canónico. Contra las sentencias de estos Tribunales no procederá recurso alguno ante las Autoridades civiles*”.

In linea con la necessità di assicurare un eguale trattamento a tutti gli individui, l'Accordo non fa alcuna menzione al luogo in cui chierici e religiosi devono scontare la pena<sup>67</sup>.

#### 4. Verso un nuovo modello concordatario

La stipula dell'Accordo del 1976 riveste particolare importanza sia a livello interno perché costituisce una cesura rispetto al passato<sup>68</sup>, sia con riferimento all'attività convenzionale della Santa Sede perché segna l'avvio di un nuovo modello, dimostrando la fallacia di quelle teorie preconizzate da una parte minoritaria della dottrina che non aveva esitato a considerare inattuale<sup>69</sup> e, dunque, superato, lo strumento concordatario<sup>70</sup>. Tra gli studiosi che avevano manife-

<sup>67</sup> L. de Echeverría, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, cit., p. 221

<sup>68</sup> Per R. Astorri, *I concordati di Giovanni Paolo II*, p. 5 questa è stata l'unica funzione dell'accordo basilico.

<sup>69</sup> Pur non escludendo a priori il ricorso al sistema pattizio L. Spinelli, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, cit., p. 151 e M. Condorelli, *Concordati e libertà della Chiesa*, cit., p. 285-286 ritengono che l'insegnamento conciliare sia “orientato verso uno spirito anticoncordatario” e, pertanto, non consideri il sistema pattizio come quello maggiormente rispondente alla natura delle due società. In senso contrario, G. Feliciani, *Introduzione*, cit., p. IX-X.

<sup>70</sup> Per una rapida disamina delle principali posizioni sul tema si veda R. Maceratini, *Attualità della teoria concordataria nella dottrina ecclesiasticistica degli ultimi decenni: un breve excursus storico*, in J.M. Vázquez García-Peñuela (a cura di), *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del simposio internacional de derecho concordatario*, cit., p. 149 ss.

stato un simile convincimento è possibile distinguere l'opinione di quanti collegavano la fine dell'era concordataria all'assenza nei documenti conciliari di una menzione esplicita ai Concordati, da quella di chi la associava all'affermazione contenuta al n. 76 G.S. per cui la Chiesa non pone la sua speranza nei privilegi offertile dall'autorità civile<sup>71</sup> o riteneva che il Concordato fosse in contrasto con la libertà religiosa affermata dal Concilio<sup>72</sup>, o chi, come D'Avack, considerava la scomparsa dei concordati una logica conseguenza dei mutamenti avvenuti nella comunità politica e in quella ecclesiale<sup>73</sup> che avevano privato tale istituto della sua originaria funzione<sup>74</sup>, e chi, infine, riteneva che la stipula di un accordo pur necessaria nei regimi totalitari per garantire spazi di libertà altrimenti inesistenti, fosse assolutamente inutile nei sistemi democratici che, per loro stessa natura, assicuravano a tutti i diritti di libertà<sup>75</sup>.

Al contrario, per una parte consistente della dottrina, il Conci-

<sup>71</sup> Critica tale teoria L. Spinelli, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, cit., p. 148-149 secondo cui, in primo luogo, la stipula di un Concordato "non è strettamente connessa ad un riconoscimento di privilegio da parte dello Stato a favore della Chiesa" e, secondariamente, il n. 76 della *Gaudium et spes* non pare sufficiente a dimostrare che il Concilio abbia inteso rinunciare al sistema pattizio. Osserva G. Feliciani, *Introduzione*, cit., p. VIII attraverso il passo in questione la Chiesa "non nega minimamente che essa possa acquisire privilegi dall'autorità civile e liberamente servirsene" ma semplicemente avverte che vi rinuncerà quando ciò sia necessario.

<sup>72</sup> Contro tale orientamento si è espresso L. Spinelli, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, cit., p. 58 secondo cui "la libertà religiosa non contraddice ai concordati, se anche possa essere prevista nei confronti di una determinata comunità religiosa una particolare protezione civile: si richiede in ogni caso che vi siano riconoscimento e rispetto del diritto alla libertà religiosa nei confronti di tutti indistintamente".

<sup>73</sup> Sul punto diffusamente P. Colella, *Il superamento del regime concordatario quale espressione peculiare di una chiesa che sceglie la libertà*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 54 ss.

<sup>74</sup> P.A. D'Avack, *Rilievi preliminari sulla riforma del Concordato lateranense*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Cedam, Padova, 1970, p. 10ss. L'A. però pur considerando "inecepibile" tale ragionamento sotto il profilo teorico, lo riteneva "praticamente irrealizzabile" sotto il punto di vista pratico, soprattutto in Italia, ritenendo "più realistica e forse anche [...] più auspicabile" la via della revisione.

<sup>75</sup> J.M. Díez-Alegría, *El problema concordatario desde el punto de vista de la libertad religiosa*, cit., p. 16-17.

lio non ha inteso privilegiare una forma di cooperazione, quella concordataria, rispetto alle altre<sup>76</sup> per consentire alle parti di utilizzare lo strumento più idoneo a regolare i reciproci rapporti, secondo le circostanze di tempo e luogo<sup>77</sup>. Seguendo siffatta impostazione, l'uso da parte dei padri conciliari di una formula elastica<sup>78</sup>, l'assenza di un divieto esplicito alla stipula di concordati e l'invito costante alla collaborazione tra Chiesa e comunità politica<sup>79</sup> consentono di affermare che il Concordato cessa di essere l'unico strumento a disposizione delle parti<sup>80</sup> per trasformarsi in una delle possibili alternative cui ricorrere per regolare i reciproci rapporti<sup>81</sup>.

Tale orientamento ha trovato una conferma immediata dal momento che la stipula di Accordi non si arresta ma aumenta nel periodo successivo alla celebrazione del Concilio<sup>82</sup> al punto che è possibile affermare che la politica concordataria costituisce uno dei tratti distintivi del pontificato di Paolo VI: durante i quindici anni del suo pontificato, Montini ha concluso “un numero di accordi

<sup>76</sup> G. Dalla Torre, *La città sul monte*, cit., p. 123; L. Musselli, *Chiesa cattolica e comunità politica*, cit., p. 132.

<sup>77</sup> In questo senso L. Musselli, *Chiesa cattolica e comunità politica*, cit., p. 133; M. Condorelli, *Concordati e libertà della Chiesa*, cit., p. 284ss.; H. Wagnon, *L'institution concordataire*, cit., p. 21; L. Spinelli, *La Chiesa e gli Stati alla luce del Concilio Vaticano II*, cit., p. 53; I.C. Ibán, *Europa, diritto, religione*, cit., p. 186; G. Feliciani, *Introduzione*, cit., p. IX. A. de la Hera, *El pluralismo y el futuro del sistema concordatario*, cit., p. 418ss.; A. Prieto Prieto, *Problemática contemporánea de la institución concordataria*, cit., p. 165.

<sup>78</sup> L. Spinelli, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, cit., p. 140.

<sup>79</sup> P. Gismondi, *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 167; O. Fumagalli Carulli, *Concordats as instruments for implementing freedom of religion*, in *Ius canonicum*, 51, 2011, p. 439.

<sup>80</sup> G. Dalla Torre, *La città sul monte*, cit., p. 132.

<sup>81</sup> L. Musselli, *Chiesa cattolica e comunità politica*, cit., p. 134; L. Spinelli, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, cit., p. 139.

<sup>82</sup> M. Condorelli, *Il diritto canonico postconciliare e il problema del Concordato italiano*, cit., p. 9; G. Catalano, *La natura giuridica dei concordati*, cit., p. 29; G. Casuscelli, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, cit., p. 103 ss.; H. Wagnon, *L'institution concordataire*, cit., p. 20; O. Giacchi, *Premesse canonistiche*, cit., p. 100-101.

(trenta) superiore a quello raggiunto dai suoi due predecessori (ventotto)”<sup>83</sup>.

L'Accordo spagnolo non soltanto conferma la vitalità dello strumento concordatario ma getta le basi per la sua evoluzione. Innanzitutto tale accordo può essere considerato il primo vero 'Concordato' postconciliare dal momento che, contrariamente alle convenzioni concluse dalla Santa Sede con i Paesi dell'America Latina<sup>84</sup>, tra la fine del Concilio e il 1976, che perseverano nell'utilizzo di formule anacronistiche, simili a quelle utilizzate nei Concordati siglati in Europa tra le due guerre mondiali<sup>85</sup> e non contengono un riferimento sufficiente-

<sup>83</sup> F. Margiotta Broglio, *I Concordati di Paolo VI*, cit., p. 478-480. Per S. Ferrari, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, in *QDPE*, 1, 1999, p. 174-175 le principali ragioni dell'incremento dei concordati sono: la nascita di nuovi Stati dovuta alla dissoluzione del blocco comunista, la moltiplicazione degli accordi settoriali e la natura sempre più contrattuale della produzione normativa statale. Lo strumento concordatario ha vissuto un momento particolarmente intenso sotto il pontificato di Giovanni Paolo II. Per ulteriori approfondimenti si veda G. Dalla Torre, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in [www.statoeoghiese.it](http://www.statoeoghiese.it), 2012.

<sup>84</sup> L'elevato numero di accordi conclusi in un arco di tempo relativamente breve con gli Stati latinoamericani trova la sua ragion d'essere nella nuova stagione di geopolitica ecclesiale avviata da papa Pacelli secondo cui l'America Latina costituiva la "riserva" del cattolicesimo universale. Per un approfondimento sull'America latina si rimanda ad A. Melloni – S. Scatena, *L'America latina fra Pio XII e Paolo VI*, cit.

<sup>85</sup> S. Ferrari, *Il modello concordatario post-conciliare*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), 2004, p. 4 negli accordi latinoamericani manca un esplicito riferimento all'ordine proprio dello Stato e della Chiesa. Ciò potrebbe legittimare una lettura in chiave 'concessoria' da parte dello Stato che, libero di autodeterminarsi, avrebbe accordato alla Chiesa indipendenza e autonomia. Emblematico in tal senso è l'accordo argentino, il cui art. 1 afferma: "Lo Stato Argentino riconosce e garantisce alla Chiesa Cattolica Apostolica Romana il libero e pieno esercizio del suo potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del suo culto, come pure della sua giurisdizione nell'ambito della sua competenza, per il raggiungimento dei suoi fini specifici". Per il citato autore, le differenze tra gli accordi latinoamericani e quelli europei dipendono dal diverso grado di evoluzione dei sistemi politici e giuridici. I primi, infatti, sono stati stipulati da governi retti da militari (argentino) o in un momento in cui nel paese vigeva lo stato di assedio (Colombia) e da cui deriva il mancato sviluppo di una cultura giuridica in grado di riconoscere autonomia e indipen-

mente ampio ai principi conciliari (è il caso dell'accordo argentino) o, addirittura, non ne fanno alcuna menzione (come, ad esempio, il concordato colombiano), l'accordo spagnolo individua nell'indipendenza, nella sana collaborazione e nel riconoscimento della libertà religiosa<sup>86</sup> i principi che devono ispirare le relazioni tra Chiesa e autorità statali<sup>87</sup>.

Sotto il profilo formale, si noti che la scelta di sostituire il termine Concordato con Accordo non è affatto casuale. Sin dall'inizio dei negoziati, infatti, la CEE aveva costantemente sottolineato la convenienza di sottoscrivere Accordi nella convinzione che essi avessero una natura meno solenne del Concordato<sup>88</sup>. Di fatto, il mancato uso del termine concordato, in Spagna come altrove, ha aperto all'utilizzo di "strumenti pattizi meno deteriorati dal tempo e dalla progressiva formalizzazione", come gli accordi e i *modus vivendi*, che hanno "nel momento genetico come in quello dinamico uno spazio di escursione e un margine di oscillazione esattamente rapportati alle esigenze delle singole comunità"<sup>89</sup>.

denza alla Chiesa. Nello stesso senso G. Carobene, *Il concordato come modello di analisi normativa nell'evoluzione degli ultimi trent'anni di relazioni Stato-Chiesa*, in [www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it), 2010, p. 12-13 secondo cui tali riflessioni possono essere estese anche agli accordi siglati nel continente sudamericano in epoche più recenti come, ad esempio, quello brasiliano del 2008. Sul punto si veda F. Ricciardi Celsi, *L'educazione nei concordati*, in G. dalla Torre – P. Lillo – G.M. Salvati (a cura di), *Educazione e religione*, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano, 2011, p. 357.

<sup>86</sup> R. Minnerath, *La libertà religiosa tra norme costituzionali e norme concordatarie*, in *QDPE*, n. 1, 1999, p. 89 l'esplicita menzione del diritto di libertà religiosa risulta particolarmente significativa in quegli Stati, come la Spagna, che avevano goduto di un regime concordatario classico caratterizzato dal principio di confessionalità statale e risponde alla necessità di giustificare l'abbandono del principio, divenuto discriminatorio, della cattolicità dello Stato.

<sup>87</sup> R. Minnerath, *La libertà religiosa tra norme costituzionali e norme concordatarie*, cit., p. 87-88.

<sup>88</sup> Per un approfondimento sulle diverse tipologie di patti tra Chiesa e Stato si veda J. Calvo, *Concordato y acuerdos parciales: Política y Derecho*, EUNSA, Pamplona, 1977. Secondo quanto riportato da de Santa Olalla Saludes, *La Iglesia que se enfrentó a Franco*, cit., p. 400 e 413 a partire dal 1974, il *favor* verso il sistema degli accordi plurimi era stato manifestato anche da Paolo VI.

<sup>89</sup> G. Casuscelli, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, cit., p. 97-98. In termini simili si è espresso anche J. de Salazar Abrisqueta, *El Concilio Vaticano II y los*

L'accordo spagnolo segna anche l'avvio di una trasformazione di quel modello concordatario che, diffusosi a partire dalla fine del primo conflitto mondiale, era caratterizzato dalla regolamentazione in un'unica convenzione di tutte le materie miste verso un sistema costituito da accordi parziali, definiti da Margiotta Broglio "mini concordati"<sup>90</sup>. A partire dal 1976, dunque, "rimane la preoccupazione della completezza dell'accordo, ma da essa non consegue più la sua unicità"<sup>91</sup>. Il sistema degli accordi plurimi consente alle parti di portare velocemente a termine i negoziati sui punti meno conflittuali e di sottoporre a revisione un singolo accordo senza rimettere in discussione l'intera struttura concordataria<sup>92</sup>.

L'analisi dei documenti di Casaroli dimostra come il modello concordatario spagnolo non sia nato in maniera casuale. Tale sistema è

*concordatos*, cit., p. 100 che afferma "esos acuerdos futuros no creemos que tiene que tratar de regular de una vez por todad todos o la mayor parte de los problemas que puedan plantear esa sana cooperación, sino que se han de limitar a establecer unos principios generales, en los que se reconozcan los derechos fundamentales, y se tracen unas líneas maestras amplias y flexibles. La regulación de los diversos problemas se hará a medida que vayan surgiendo". Al contrario, per un'altra parte della dottrina il mancato utilizzo del termine è attribuibile alla volontà della Santa Sede di svincolarsi dal contenuto che ha storicamente caratterizzato tale tipo di accordi. In questo senso si è espresso I.C. Ibán, *I concordati dell'Europa meridionale*, in *QDPE*, n. 1, 1999, p. 39; Id., *Europa, diritto, religione*, cit., p. 101.

<sup>90</sup> F. Margiotta Broglio, *Il nuovo concordato spagnolo*, cit., p. 183.

<sup>91</sup> R. Astorri, *Appunti di storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa*, cit., p. 39; S. Ferrari, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, in *QDPE*, n. 1, 1999, p. 174. Invero negli ultimi anni si assiste al ritorno del modello concordatario tradizionale, caratterizzato dalla firma di un unico accordo in cui vengono regolate le materie di comune interesse. È il caso, ad esempio, del *Comprehensive Agreement siglato con la Palestina*. Per un commento su tale accordo si veda A. Acquaviva, *L'Accordo globale tra la Santa Sede e lo Stato di Palestina*, in *QDPE*, n.2, 2016, p. 533-548.

<sup>92</sup> L. de Echeverría, *Los Acuerdos entre la Santa Sede y España*, cit. p. 449; R. Astorri, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *QDPE*, n. 1, 1999, p. 30. Al contrario, I.C. Ibán, *I concordati dell'Europa meridionale*, cit., p. 39; Id., *Europa, diritto, religione*, cit., p. 101 non scorge nessuna utilità nel modello di accordi plurimi sottolineando, al contrario, come questa moltiplicazione degli dei patti renda alquanto difficile la loro consultazione.

stato, infatti, profondamente influenzato dal contesto politico-religioso e dalle decisioni della CEE. Tale organismo ha infatti costantemente sostenuto la necessità di procedere attraverso la stipula di accordi parziali, ritenuti più flessibili e meno solenni rispetto al Concordato.

L'Accordo spagnolo del 1976 unitamente agli accordi siglati nel 1979 ha finito col trasformarsi in un vero e proprio modello concordatario i cui tratti distintivi, come rilevato da Astorri, sono: unicità dei soggetti firmatari (a siglare gli accordi sono sempre la Santa Sede e il governo nazionale); impossibilità di stabilire una gerarchia tra i diversi accordi dal momento che tutti hanno identico valore giuridico; non contemporaneità della firma<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> Quest'ultimo requisito unito alla suddivisione delle materie secondo schemi che variano da paese a paese, indica che non si è in presenza di un dato contingente, ma di un modello volutamente perseguito. In effetti, tale modello ha trovato applicazione anche in altri Stati. A titolo meramente esemplificativo è possibile ricordare la Croazia che ha sottoscritto tre accordi, il 19 dicembre 1996, concernenti le questioni giuridiche, la collaborazione in campo scolastico e culturale, l'assistenza nelle forze armate, e un accordo sulle questioni economiche, nel novembre del 1998; Malta che ha stipulato accordi concernenti la scuola e i beni temporali, entrambi firmati nel novembre del 1991, e il matrimonio, siglato nel febbraio del 1993; l'Ungheria che ha firmato un primo accordo sull'assistenza spirituale, il 10 gennaio 1994, e un secondo accordo sul finanziamento delle attività di servizio pubblico e di altre attività religiose, il 20 giugno 1997. Sul punto.R. Astorri, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, cit., p. 29.

*Elenco dei fondi archivistici*

Archivio di Stato di Parma

*Archivo General de la Universidad de Navarra*

*Archivo General de la Administración, Alcalá de Henares*

*Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid*



## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La institución concordataria en la actualidad*, C.S.C.I., Salamanca, 1971
- AA.VV., *Atti del congresso internazionale di diritto canonico. La Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1972
- AA.VV., *Derecho canónico*, EUNSA, Pamplona, 1974
- AA.VV., *Paolo VI e il rapporto Chiesa-mondo al Concilio*, Istituto Paolo VI, Brescia, 1991
- J.L. Acerba Lujan, *El Concordato de 1953*, in *Salmanticensis*, 1, vol. XXI, 1974
- C. Adagio – A. Botti, *Storia della Spagna democratica: da Franco a Zapatero*, Mondadori, Milano, 2006
- P.V. Aimone Braida, *L'intervento dello Stato nelle nomine dei vescovi*, Città nuova editrice
- M. Alcalá, *Concilio, Postconcilio y Episcopado Español*, in *Razón y fe*, n. 211, 1985
- F. Álvarez Alonso, *Partecipazione spagnola al Concilio Vaticano II: un approccio alle fonti conciliari*, in *Centro Vaticano II. Ricerche e Documenti*, 03/III/2 Lateran University Press, 2003
- J. Andrés-Gallego – A.M. Pazos, *La Iglesia en la España contemporánea/2. 1936-1999*, Encuentros, Madrid, 1999
- D.J. Andrés-Gutiérrez (a cura di), *Il processo de designazione dei vescovi. Storia, legislazione, prassi. Atti del X Symposium Canonístico-romanístico, 24-28 Aprile 1995*, PUL Editrice, Città del Vaticano, 1996
- J.A. Araujo, *La cuestión religiosa en la Constitución de 1931: una nueva reflexión sobre un tema clásico*, in *Revista de estudios políticos*, 81, 1993
- V.M. Arbeloa, *La Semana Trágica de la Iglesia en España (8-14 octubre de 1931)*, Encuentro, Madrid, 1976
- R. Astorri, *La progressiva acquisizione del diritto alla libertà di coscienza e di scelta religiosa nella dottrina canonistica cattolica*, in

AA.VV., *La libertà religiosa tra tradizione e moderni diritti dell'uomo. Le prospettive delle religioni*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2002, reperibile online su [http://www.fga.it/uploads/media/La\\_liberta\\_religiosa\\_tra\\_tradizione\\_e\\_moderni\\_diritti\\_dell\\_uomo.pdf](http://www.fga.it/uploads/media/La_liberta_religiosa_tra_tradizione_e_moderni_diritti_dell_uomo.pdf)

R. Astorri, *Appunti di storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa*, CUSL, Milano, 2015

J. Aznar Sánchez, *Los intereses de España en la cuestión de Andorra*,

L. Babé Nuñez, *Notas históricas del sistema matrimonial español*, in *Anales de derecho*, 16, 1998

T.G. Barbarena, *Derecho de presentación para sedes episcopales*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953

G. Barberini, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Giappichelli, Torino, 1996

Id., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2000

Id., *L'Ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso*, Il Mulino, Bologna, 2007

G. Barberini (a cura di), *La politica del dialogo. Le carte Casaroli sull'Ostpolitik vaticana*, Il Mulino, Bologna, 2008

Id., *La diplomazia di Mons. Agostino Casaroli*, Libellula edizioni, Tricase (Le), 2009

A. Barrero, *Sobre la libertad religiosa en la historia constitucional española*, in *Revista española de derecho constitucional*, 61, 2001

A. Barroso, *Sacerdotes bajo la atenta mirada del régimen franquista*, Desclée, Bilbao, 1995

W.L. Bernecker, *El papel político del rey Juan Carlos en la transición*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 92, 1996

S. Berlingò, *Nel silenzio del diritto. Risonanze canonistiche*, Il Mulino, Bologna, 2015

M. Blanco, *La primera ley española de libertad religiosa: génesis de la ley de 1967*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1999

M. Blanco, *La libertad religiosa en el derecho español. Gestión de Antonio Garrigues en la revisión del Concordato de 1953 (1967-1970)*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2006

F. Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, Trotta, Madrid, 1991

A. Bosco, *Da franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005

A. Calvo Espiga, *Implicaciones jurídico-canónicas de la relación entre la Iglesia y la comunidad política*, Eset, Vitoria, 1984

V. Cárcel Ortí, *Nombramientos de obispos en la España del siglo XX. Algunas cuestiones canónicas, concordatarias y políticas*, in *REDC*, vol. 50, 135, 1993

V. Cárcel Ortí, *Pablo VI y España*, BAC, Madrid, 1996

V. Cárcel Ortí, *La cárcel «concordataria» de Zamora y el «caso Añoveros»*,

V. Cárcel Ortí, *Historia de la Iglesia en la España contemporánea (siglo XIX y XX)*, Ediciones Palabra, Madrid, 2002

V. Cárcel Ortí, *Los obispos españoles en el Concilio Vaticano II*, in *Ecclesia*, n. 3810, 2015

C. Cardia, *La riforma del Concordato*, Einaudi, Torino, 1980

C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, seconda edizione, Il Mulino, Bologna, 1996

C. Cardia, *Il governo della Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 2002

M. del Carmen Caparrós - M. del Mar Martín - M. Salido (a cura di), *XXX años de los acuerdos entre España y la Santa Sede. Actas del IV simposio internacional de derecho concordatario*, Editorial Comares, Granada, 2010

S. Carrasco, *Pablo VI y el proceso de cambio de la Iglesia española*, in *El Ciervo*, n. 344, 1979

M. Cardenal Carro – F.J. Hierro Hierro, *La evolución histórica de la regulación de los profesores de religión y moral católica como recurso para el juicio sobre la constitucionalidad de la vigente (A propósito de la STC 38/2007, de 15 de febrero)*, in *Revista del Ministerio del Trabajo y asuntos sociales*, n. 73

P. Casanellas Peñalver, *Los últimos zarpazos del franquismo: el decreto-ley sobre prevención del terrorismo de agosto 1975*, in *Historia del presente*, n. 12, 2008

J. Casanova, *La Iglesia de Franco*, Crítica, Barcelona, 2005

A. Casaroli, *Il martirio della pazienza*, Einaudi, Torino, 2000

P. Castiella Rodríguez, *Política religiosa de la II República*, in *Cuadernos doctorales*, 10, 1993, online su <http://dadun.unav.edu/>

B. Castillo, *El proceso de revisión del Concordato de 1953 y la protección de la libertad religiosa en España*, tesi inedita, custodita presso l'Università di Navarra

G. Casuscelli, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974

F. Chica Arellano, *Conciencia y misión de Iglesia*, BAC, Madrid, 1996

A. Chizzoniti (a cura di), *Agostino Casaroli: Lo sguardo lungo della Chiesa*, Vita e pensiero, Milano

J. Clara, *El franquismo, contestado por el clero rural catalán Una hoja parroquial contra José Antonio Primo de Rivera (Aguilana, 1955)*, in *Anales de Historia Contemporánea*, 11, 1995

P. Colella, *Il superamento del regime concordatario quale espressione peculiare di una chiesa che sceglie la libertà*, in AA. VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973

M. Condorelli, *Concordati e libertà della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1968

J.M. Contreras Mazarío, *Marco Jurídico del factor religioso en España*, in *Observatorio del pluralismo religioso en España*, Madrid, 2011

Id., *La libertad de convicción y de religión en el sistema jurídico español*, in I. Martín Sánchez Sánchez – M. Gonzáles Sánchez (a cura di), *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2009

C. Corral Salvador, *El ordenamiento jurídico español de libertad religiosa*, in *Revista de Estudios Políticos*, 158, 1968

Id., *Problemas en torno al Concordato Español de 1953*, in *Sal Terrae*, 59, 1971

Id., *La vía española de los convenios específicos*, in *Estudios eclesiástico*, vol. 52, n. 201, 1977

C. Corral – L. de Echeverría, *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Editorial Católica, Madrid, 1980

G. Dalla Torre (a cura di), *La revisione del Concordato*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1985

- G. Dalla Torre, *La città sul monte*, AVE, Roma, 2007
- G. Dalla Torre, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it), 2012
- P.A. D'Avack, *Rilievi preliminari sulla riforma del Concordato lateranense*, in AA. VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Cedam, Padova, 1970
- P.A. D'Avack, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, in *Atti del congresso internazionale di diritto canonico. La Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1972
- P.A. D'Avack, voce *Libertà religiosa a) diritto canonico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, 1974
- P.A. D'Avack, *Trattato di diritto canonico*
- R. De Carli, *La enseñanza en las negociaciones concordatarias: del Concilio Vaticano II a los Acuerdos de 3 de enero de 1979*, Congresso della AHC, Santiago de Compostela, 21-24 settembre 2004, disponibile online su <https://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-2-04.pdf>
- R. De Carli, *El derecho a la libertad religiosa en la transición democrática de España (1963-1978)*, CEPC, Madrid, 2009
- R. De Carli, *El anticlericalismo de derechas según El Alcázar, durante los gobiernos de Luis Carrero Blanco y Carlos Arias Navarro*, in *Ayeres en discusión Temas claves de Historia Contemporánea hoy. IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, online su <https://www.ahistcon.org/PDF/congresos/publicaciones/Murcia.pdf>
- M. De Leonardis (a cura di), *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, Educatt, Milano, 2014
- G. Delgado, *El nombramiento de obispos auxiliares*, in *Ius canonicum*, vol. 16, n. 31 Id., *Elección y nombramiento de obispos en la Iglesia latina*, in *Ius canonicum*, 1974
- J.M. Díaz Moreno, *Crítica al derecho concordatario desde una nueva comprensión de Iglesia*, in *Sal Terrae*, 63, 1975
- Id., *Acuerdos Iglesia-Estado en España: notas marginales*, in *Estudios eclesiásticos*, vol. 54, n. 210, 1979
- Id., *Los diez primeros informes. Contribución a la historia de los Acuerdos vigentes entre la Santa Sede y España (1976 y 1979)*, in J.

Martínez-Torrón – S. Meseguer Velasco – R. Palomino Lozano (a cura di), *Religión, Matrimonio y derecho ante el siglo*

XXI. *Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls*, Vol. I, Iustel, Madrid, 2013

J.M. Díez-Alegría – J.M. Setién – J. Puente Egido, *Concordato y sociedad pluralista*, Ediciones Sígueme, Salamanca, 1972

G. Di Febo, *Ritos de guerra y de victoria en la España franquista*, Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia, 2012

G. Di Febo – S. Juliá, *Il franchismo*, Carocci, Roma, 2003

J.B. d'Onorio, *La nominations des évêques. Procédures canoniques et conventions diplomatiques*,

P. Duran y Laguna, *La conferencia episcopal española*, in *Cuadernos doctorales: derecho canónico, derecho eclesiástico del Estado*, n. 3, 1985

L. de Echeverría, *Radiodifusión y televisión*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953

L. de Echeverría, *El nombramiento de las dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España*, AA.VV., *El Concordato de 1953*, Madrid, 1956

L. de Echeverría, *La reciproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, in *Estudios eclesiásticos*, vol. 52, n. 201, 1977

V. Enrique y Tarancón, *La Conferencia episcopal española*, in *Salmanticensis*, vol. XXIII, 1976

Id., *Confesiones*, PPC, Madrid, 1996

R. Escobedo-Romero, *La Embajada en Washington de Antonio Garrigues Díaz- Cañabate (1962-1964): ¿Una diplomacia para el aperturismo?*, in *Historia y Política*, 2010, n. 23

D. Espín Cánovas, *Adaptación de las normas estatales al Concordato en materia matrimonial (Notas al Decreto de 26 de octubre de 1956 modificador del Reglamento del Registro civil)*, in *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XV, n. 1, 1957, disponible online su <http://revistas.um.es/analesumderecho/article/viewFile/103571/98541>

Equipo Vida Nueva, *Todo sobre el Concordato*, Editorial PPC, Madrid, 1971

- C. Fantappiè, *Introduzione storica al diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 2003
- G. Feliciani, *Le conferenze episcopali*, Il Mulino, Bologna, 1974
- Id., *Le basi del diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 2002
- Id., *Il popolo di Dio*, il Mulino, Bologna, 2003
- Id., *Introduzione*, in S. Coglievina (a cura di), *Le Conferenze episcopali in Europa*, Vita e pensiero, Milano, 2010
- M.T. Fernández Conde, *La misión profética de los laicos del Concilio vaticano II a nuestros días*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2011
- J.M. Fernández del Corral, *El nombramiento de Obispos en España*, in *REDC*, vol. 9, n. 25, 1954
- A. Fernández García, *La Iglesia ante el establecimiento de la II República*, in *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 5, 1984
- F. Fernández Hoyos, *La cárcel «concordataria» de Zamora: una prisión para curas en la España franquista*, in <http://centresderecerca.uab.cat/cefid/sites/centresderecerca.uab.cat.cefid/files/comunicII I-5.pdf>
- I. Fernández Sarasola, *La primera Constitución española: el Estatuto de Bayona*, in *Revista de derecho*, 26, 2006
- S. Ferrari, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, in *QDPE*, 1, 1999
- J. Ferreiro Galguera, *Relaciones Iglesia-Estado en el Fanquismo y en la transición. Antecedentes de los acuerdos de 1979*, Aranzadi, Madrid, 2014
- E. Fogliasso, *El nuevo Concordato español y el derecho público eclesiástico*, in *REDC*, vol. 9, n. 25, 1954
- J. Fornés, *El nuevo sistema concordatario español*, EUNSA, Pamplona, 1980
- J. Fornés, *Criteri di distinzione tra pubblico e privato nell'ordinamento canonico*, in *Fidelium iura: suplemento de derechos y deberes fundamentales del fiel*, n. 1, 1991
- A. Fuenmayor, *El tesoro artístico de la Iglesia*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953

- A. Fuenmayor, *El matrimonio y el Concordato español*, in *Ius canonicum*, III, 1963
- A. Fuenmayor, *La libertad religiosa*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1974
- R.R. de la Fuente, *El Acuerdo entre la Santa sede y la República de Argentina*, in *REDC*, vol. 23, n. 64, 1967
- O. Fumagalli Carulli, *Concordats as instruments for implementing freedom of religion*, in *Ius canonicum*, 51, 2011
- P.M. García Fraile, *Los dos modelos eclesiológicos subyacentes en el Concordato de 1953 y en los acuerdos de 1976 y 1979 entre la Santa Sede y e Estado español*, Roma, 1993
- M. Garrido Bonaño, *Francisco Franco. Cristiano esemplare*, Effe-dieffe, Proceno (Viterbo), 2014
- O. Giacchi, *La Chiesa dopo il Concilio*, in *Nuova Antologia*, 5, 1970
- Id., *Tradizione e innovazione nella Chiesa dopo il Concilio*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1971
- Id., *Premesse canonistiche*, in O. Fumagalli Carulli, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Vita e pensiero, Milano, 1980
- Id., *La politica ecclesiastica della Spagna repubblicana*, in O. Giacchi, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1981
- F. Gil Delgado, *Conflictio Iglesia-Estado*, Sedmay Ediciones, 1975
- P. Gismondi, *Il diritto canonico nei principi conciliari*, in *Atti del congresso internazionale di diritto canonico. La Chiesa dopo il Concilio*
- P. Gismondi, *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1973
- R. Gómez Pérez, *El franquismo y la Iglesia*, Rialp, Madrid, 1986
- D.A. Gonzáles Madrid – M. Otíz Heras, “*Camilo, no te comas a los curas, que la carne de cura se indigesta*”. *La influencia de la Iglesia en la crisis del franquismo*, in AA.VV., *Actas del Congrès. La Transició de la dictadura franquista a la democràcia*, Barcelona, CEFID, 2005, disponibile online su <http://www.uclm.es/AB/humanidades/seft/pdf/textos/damian/camilo.pdf>
- J.M. González Sáenz, *La «contestación de derechas» en la Iglesia española del tardofranquismo*, online su <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4716122>

J.M. González del Valle, *Régimen económico de la Iglesia española*, in *Ecclesia*, n. 642, 1953

M. Gordillo García, *Los conflictos del poder judicial entre la Iglesia y el Estado (una opinión sobre su adecuado infoque)*, Salamanca, 1961

L. Gutiérrez Martín, *También los clerigos bajo la jurisdicción del Estado*, Commentariun Pro Religiosi, Roma, 1968

A. de la Hera, *El pluralismo y el futuro del sistema concordatario*, in AA. VV., *Atti del congresso internazionale di diritto canonico. La Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1972

Id., *Matrimonio civil y revisión del Concordato (cuestiones en torno al artículo 42 del Código civil)*, in *Anuario de derecho civil (separata)*, Madrid, 1975, disponible online su [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-C-1975-30063900682\\_ANUARIO\\_DE\\_DERECHO\\_CIVIL\\_Matrimonio\\_civil\\_y\\_revisi%F3n\\_del\\_Concordato](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-1975-30063900682_ANUARIO_DE_DERECHO_CIVIL_Matrimonio_civil_y_revisi%F3n_del_Concordato)

Id., *La relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1974)*, in *Revista de Estudios Políticos*, 211, 1977

Id., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España (1953-1976)*,

Hermandad Sacerdotal de San Ignacio de Loyola, *La Hermandad Sacerdotal Española y la Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes*, vol. II, Imprenta Offset Navarro, San Sebastián, 1971

J. Hubert, *Manual de historia de la Iglesia. La Iglesia del siglo XX en España, Portugal y América Latina*, Editorial Herder, Barcelona, 1987

I.C. Ibán, *Factor religioso y sociedad civil en España*, Fundación universitaria de Jerez, Jerez, 1985

I.C. Ibán (a cura di), *Iglesia católica y regimenes autoritarios y democraticos (experiencia española e italiana)*, Editorial revista de derecho, Madrid, 1987

I.C. Ibán, *Stato e Chiesa in Spagna oggi*, in AA.VV., *Studi in onore di Mario Condorelli*, vol. I, tomo 2, Giuffrè, Milano, 1988

I.C. Ibán, *I rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna*, in S. Gherro (a cura di), *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati*, Cedam, Padova, 1989

- I.C. Ibán, *Europa, diritto, religione*, Il Mulino, Bologna, 2010
- A. Ingoglia, *La partecipazione dello Stato alla nomina dei vescovi nei Paesi ispano- americani*, Giappichelli, Torino, 2001
- J.M. Laboa Gallego, *La libertad religiosa en la historia constitucional española*, in *Revista de estudios políticos*, 30, 1982
- J.M. Laboa Gallego (a cura di), *El postconcilio en España*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1988
- J.M. Laboa Gallego, *La Asamblea conjunta de obispos y sacerdotes de 1970 en España*, in *Responsabilidad y diálogo: homenaje a José Joaquín Alemany Briz, S.J. (1937- 2001)*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2002
- J.M. Laboa, *Los obispos españoles en el Concilio Vaticano II (2ª sesión)*, in *Miscelánea Comillas*, n. 52, 1994
- J.M. Laboa, *Los obispos españoles en el Concilio Vaticano II (4. sesión)*, in «*Ciudad de Dios, ciudad de los hombres. Homenaje a Alfonso Alvarez Bolado sj.*», Madrid 1999, pp. 515-535
- J.M. Laboa Gallego, *Los obispos en el Concilio*, in *Anuario de Historia de la Iglesia*, n. 14, 2005
- H. Legrand – J. Manzanares – A. García García (a cura di), *Naturaleza y futuro de las conferencias episcopales. Actas del coloquio internacional de Salamanca*, Salamanca, 1988
- H. Legrand – J. Manzanares – A. García García (a cura di), *Iglesias locales y catolicidad. Actas del coloquio internacional celebrado en Salamanca, 2-7 de abril de 1991*, Universidad Pontificia de Salamanca, 1992
- F. Lodos, *Preces litúrgicas por España y el jefe de Estado*, in *Eclesía*, n. 642, 1953
- P. Lombardía – J. Fornés, *Fuentes del derecho eclesiástico español*, in AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado Español*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1996
- P. Lombardía, *Los laicos en el derecho de la Iglesia*, in *Escritos de derecho canónico II*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1973
- P. Lombardía, *El derecho público eclesiástico según el Vaticano II*, in *Escritos de derecho canónico II*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1973
- P. Lombardía, *Bases del Derecho eclesiástico español 1931-1977*, in *Escritos de derecho canónico IV*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1973

P. Lombardía, *Iglesia y Estado*, in *Escritos de derecho canónico III*, E.U.N.S.A., Pamplona, 1974

A. López, *La Iglesia desde el Estado*, Editora Nacional, Madrid, 1972

M. López Alarcón, *El «privilegium fori» de los eclesiásticos, con especial referencia al vigente Concordato*, in *Anales de la Universidad de Murcia*, Vol. XIX, n. 2, 1961, disponible online su <http://revistas.um.es/analesumderecho/article/view/104961/99891>

J. López de Prado, *¿Concordato o régimen estatal de libertad religiosa?*, in *Sal terrae*, n. 63, 1975

D. Llamazares Fernandez, *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, Thomson-civitas, Pamplona, 2011

J. Maestre Rosa, *Los nombramientos episcopales y las circunscripciones eclesiásticas dentro de la problemática que plantea la revisión del Concordato español de 1953*, in *Revista de Estudios políticos*, 191, 1973

J. Maldonado, *Los primeros años del Concordato de 1953*, in *REDC*, 12, 1957

F. Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato in Spagna*, in *Nuova Antologia*, vol. 521, fascicolo 2082, 1974

F. Margiotta Broglio, *The Catholic Church, totalitarian ideology and concordat relations*, in AA.VV., *The Church in a changing society*, Uppsala, 1978

Id., *L'istituzione concordataria nella Chiesa del Vaticano II*, in *Il Mulino*, 261, 1979

Id., *I Concordati di Paolo VI*, in AA. VV., *Paul VI et la modernité dans l'Église*, Roma, 1984

Id., *L'istituto concordatario negli Stati totalitari e negli Stati democratici*,

A. Marquina Barrio, *El primer acuerdo del nuevo Estado español con la Santa Sede de 7 junio 1941*, in *UNISCI Discussion Papers*, 36, 2014

C. Martí, *Magisterio colegial del episcopado español*, in *Salmanticensis*, vol. XXI, n. 1, 1994

J.T. Martín de Agar, *El matrimonio canónico en el derecho civil español*, EUNSA, Pamplona, 1985

Id., *Passato e presente dei Concordati*, in *Ius Ecclesiae*, 12, 2000.

J.L. Martín Descalzo, *Tarancón, el cardenal del cambio*, Editorial Planeta, Barcelona, 1982

I. Martín Martínez, *La libertad religiosa en la Ley Orgánica del Estado*, in *Revista de Estudios Políticos*, 182, 1972

I. Martín Martínez, *El nuevo Concordato entre la Santa Sede y la República de Colombia*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 192, 1973

I. Martín Martínez, *Sobre la Iglesia y el Estado*, Publicaciones de la Fundación Española, Madrid, 1989

F. Martínez Hoyos, *Cristianos contra Franco en Cataluña (1939-1975)*, in *Historia del presente*, n. 10, 2007

N.M. Martínez Yáñez, *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1845 y en sus proyectos de reforma*, in F. Puy Muñoz (a cura di), *Los derechos en el constitucionalismo histórico español*, Universidad de Santiago de Compostela, 2002

F. de Meer, *Algunos aspectos de la cuestión religiosa en la Guerra Civil (1936-1939)*, in *Anales de Historia Contemporánea*, 7, 1988/1989

Id., *Antonio Garrigues embajador ante Pablo VI. Un hombre de concordia en la tormenta (1964-1972)*, Aranzadi, Pamplona, 2007

F. de Meer – A. Viana, *Entrevista con Amedeo Fuenmayor*, in *Ius canonicum*, XXXVII, n. 73, 1997

A. Melloni (a cura di), *Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli*, Il Mulino, Bologna, 2006

R. Minnerath, *La concezione della Chiesa sulla libertà religiosa*, in AA. VV., *La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*, 1996

D. Mogavero, *Conferenze episcopali: loro statuti*, in AA. VV. *Chiese particolari e Chiesa universale*, Edizioni Glossa, Milano, 2003

P. Moneta, *Introduzione al diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2001

F. Montero García, *La Acción Católica y el franquismo. Auge y crisis de la Acción Católica especializada*, UNED, Madrid, 2000

Id., *La Iglesia en el tardofranquismo o el «despegue» de la Iglesia*, in *Historia del presente*, 10, 2007

Id., *El taranconismo, La transición de la Iglesia antes de la Transición*, in Rafael Quirosa-Cheyrouze Muñoz (a cura di), *Historia de la transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Bi-

biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp. 195-210, disponible online su <http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/8835/Taranconismo.pdf?sequence=1>

Id., *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*, Encuentro, Madrid, 2009

M. Moreno Seco, *Creencias religiosas y políticas en la dictadura franquista*, in *Pasado y memoria. Revista de Historia contemporánea*, n.1, 2002, online su <http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/15793311RD14167476.pdf>

M. Moreno Seco, *La política religiosa y la educación laica en la Segunda República*, in *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 2, 2003

P. Morozzo della Rocca, *Tra Est e Ovest. Agostino Casaroli diplomatico vaticano*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2014

L. Musselli, *Chiesa cattolica e comunità politica*, Cedam, Padova, 1975

L. Navarro, *El derecho de asociación de los fieles y la autoridad eclesiástica*, in *Fidelium iura: suplemento de derechos y deberes fundamentales del fiel*, n. 8, 1998

J. Navarro Luján, *La cuestión religiosa en el debate constituyente de 1931*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 67/68, 2009

J.F. Nodiot, *L'Eglise et le pouvoir en Espagne*, Editions M-Th Génin, Paris, 1973

J.L. Orella, *La Iglesia católica española ante Juan Pablo II*, in *Aportes*, n. 80, 2012

M. Oreja Aguirre, *Anotaciones de 40 años de relaciones Iglesia-Estado en España*, in *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n. 86, 2009

M. Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, La esfera de los libros, Madrid, 2011

J. Otaduy, *Teología en la Universidad. Régimen legal de la enseñanza religiosa durante el Franquismo y la Transición*,

A. Ottaviani nel suo *Discorso sui doveri dello Stato nei confronti della religione*, in *Miscellanea Comillas*, 19, 1953

S. Payne, *El catolicismo español*, Planeta, Barcelona, 1984

- J. Perez-Llantada y Gutierrez, *La libertad religiosa en España y el Vaticano II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974
- L. Pérez Mier, *Iglesia y Estado nuevo*, Madrid, 1940
- L. Pérez Mier, *El Convenio español para la provisión de beneficios no consistoriales*, in *REDC*, Vol. 1, n. 3, 1946
- L. Pérez Mier, *El concordato español de 1953: significación y caracteres*, in *REDC*, vol. 9, n. 25, 1954
- L. Pérez Mier, *Matrimonio canónico y matrimonio civil según el Concordato*, in *REDC*, vol. 14, n. 40, 1959
- J. Perez Saenz de Urturi, *La libertad religiosa en el Estatuto Constitucional de Bayona* (1808), in *Anales de Historia Contemporánea*, 4, 1985
- F. Petroncelli Hübler, *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, Jovene, Napoli, 1989
- T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, *Estado y religión en el constitucionalismo español*, in AA.VV. *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley orgánica de libertad religiosa*, Ministerio de Justicia, 2006
- J.M. Piñol, *El nacionalisme a Catalunya i la resistència, 1926-1966*, Edicions 62, Barcelona, 1993
- J.M. Piñol, *La transición democrática de la Iglesia católica española*, Trotta, Madrid, 1999
- G.F. Pompei, *Un ambasciatore in Vaticano*, Il Mulino, 1994
- G. del Pozo Abejón, *La Iglesia y la libertad religiosa*, Biblioteca Autores Cristianos, Madrid, 2007
- H. Raguer, *Requiem por la cristianidad*, Península, Barcelona, 2006
- G. Redondo, *Historia de la Iglesia en España, 1931-1939*, (vol. I e II) Rialp, Madrid, 1993
- E.F. Regatillo, *Sobre el nuevo Concordato entre santa Sede y el Estado español*, in *Razón y fe*, 148, 1953
- E.F. Regatillo, *El Concordato español de 1953*, Sal Terrae, Santander, 1961
- E. Regatillo, *Institutiones Iuris Canonici*, vol. I, Sal Terrae, Santander, 1963

F.M. Requena, *Entrevista con Laureano López Rodó. Las relaciones Iglesia-Estado durante mi paso por la cartera de Exteriores*, in *Anuario de Historia de la Iglesia*, 10, 2001

J. Ruíz Giménez, *Concordato entre santa Sede y España*, in *REDC*, vol. 8, n. 24, 1953

J. Ruíz Giménez, *Iglesia, Estado y Sociedad en España. 1930-1982*, Argos Vergara, Aragón, 1984

S. Rylko, *Il diritto di associazione nella Chiesa. Fondamenti teologici e canonici*, <http://www.laici.va/content/dam/laici/documenti/rylko/italiano/Congresso%20Canonisti>

<http://www.laici.va/content/dam/laici/documenti/rylko/italiano/Congresso%20Canonisti%20italiani%20%20settembre%202013%20Prolusione%20Card%20Rylko.pdf>

J. Robinat Elías, *Estudio de una peculiar figura jurídica: el obispo de Urgel, copríncipe de Andorra*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1991

N. Rooney, *A prison for priests in a Catholic State: the "Carcel concordataria" in Zamora during Franco Dictatorship*, in <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/2262/23708/1/A%20prison%20for%20priests%20in%20a%20catholic%20state%20the%20carcel%20concordataria%20in%20Zamora%20during%20the%20Franco%20dictatorship.pdf>

M. Sánchez-Lasheras, *Las negociaciones concordatarias y la transición política española (1972-1976)*, Editorial Comares, Granada, 2012

P.M. de Santa Olalla Saludes, *El anteproyecto Casaroli-Garrigues: historia de una polémica*, in *Misceláneas Comillas*, vol. 61, n. 119, 2003

P.M. de Santa Olalla Saludes, *La revisión del Concordato de 1953: la reunión entre Casaroli y López Rodó (noviembre de 1973)*, in *Hispania Sacra*, n. 55, 2003

P.M. de Santa Olalla Saludes, *De la victoria al Concordato*, Laertes, Barcelona, 2003

P.M. de Santa Olalla Saludes, *El Concordato que nunca llegó a renovarse*, in *Historia del presente*, 10, 2007

P.M. de Santa Olalla Saludes, *De la dictadura a la democracia. Marcelo González, arzobispo de Toledo en tiempos de cambio*, in C. Navajas Zubeldía – D. Iturriaga Barco (a cura di), *Crisis, dictaduras, democracia: I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Universidad de la Rioja, Logroño, 2008

P.M. de Santa Olalla Saludes, *El obispo que estuvo a punto de ser procesado. Antonio Palenzuela y la «cárcel concordataria» de Zamora*, in *Hispania Sacra*, LXI, 123, 2009

P.M. de Santa Olalla Saludes, *Pedro Cantero y la Iglesia del posconcilio*, in *Misceláneas Comillas*, vol. 70, n. 137, 2012

P.M. de Santa Olalla Saludes, *El rey, la Iglesia y la transición*, Silex Ediciones, Madrid, 2012

P.M. de Santa Olalla Saludes, *Los Gobiernos de Arias Navarro y la Iglesia*, in *Misceláneas Comillas*, Vol. 71, n. 139, 2013

P.M. de Santa Olalla Saludes – J.F. Serrano Oceja, *50 años de la Conferencia Episcopal Española*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2016

F. Santamaría Lambás, *Relaciones Estado-Confesiones religiosas y el derecho de libertad religiosa en Italia y España*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2014

S. Scatena, *La fatica della libertà. L'elaborazione della Dichiarazione Dignitatis humanae sulla libertà religiosa del Vaticano II*, Il Mulino, Bologna, 2003

Secretariado Nacional del Clero, *Asamblea Conjunta Obispos-Sacerdotes*, BAC, Madrid, 1971

A. Silvestrini (a cura di), *L'Ostpolitik di Agostino Casaroli 1963-1989*, EDB, Bologna, 2009

R.A. Simón Arce, *La Iglesia católica española en la Transición desde el franquismo*, online su

[http://www.nadieseacuerdadenosotras.org/WEB\\_SECCIONES\\_14\\_8\\_10/IGLESIA\\_SECCION\\_FEMENINA/PDF\\_IGLESIA\\_SF/La\\_Iglesia\\_catolica\\_espanola\\_en\\_la\\_Transicion\\_desde\\_el\\_franquismo.pdf](http://www.nadieseacuerdadenosotras.org/WEB_SECCIONES_14_8_10/IGLESIA_SECCION_FEMENINA/PDF_IGLESIA_SF/La_Iglesia_catolica_espanola_en_la_Transicion_desde_el_franquismo.pdf)

J.A. Souto Paz, *Las libertades públicas en la Constitución de 1869*, in *Revista de derecho político*, 55-56, 2002

J.A. Souto Paz, *La transición política en España y la cuestión religiosa*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), 2005

- F. Soto Nieto, *Clérigos y religiosos ante los tribunales del Estado*, Ediciones Nauta, Barcelona, 1965
- L. Spinelli, *La Chiesa e gli Stati alla luce del Concilio Vaticano II*, S.T.E.M.-Mucchi, Modena, 1970
- L. Spinelli, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, S.T.E. – Mucchi, Modena, 1973
- L. Spinelli, *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II. Problemi e prospettive*, in collaborazione con G. Dalla Torre, Giuffrè, Milano, 1982
- G. Suárez Petierrra, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Editorial Eset, 1978
- A. Talamanca, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari*, in *QDPE*, n. 1, 1999
- M. Tedeschi (a cura di), *Chiesa cattolica e guerra civile in Spagna nel 1936*, Guida editori, Napoli, 1989
- M. Tkhorovskyy, *Procedura per la nomina dei vescovi. Evoluzione del Codice del 1917 al Codice del 1983*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2004
- J. Tusell, *Franco y los católicos*, Alianza Editorial, Madrid, 1984
- J.M. Vázquez García-Peñuela, *El intento concordatario de la Segunda República*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999
- J.M. Vázquez García-Peñuela (a cura di), *Los concordatos: pasado y futuro. Actas del simposio internacional de derecho concordatario*, Editorial Comares, Granada, 2004
- M. Ventura, *Il diritto canonico e la sfera pubblica nell'età secolare*, in *DAIMON*, 11, 2012
- J.B. Vilar, *Los protestantes españoles: La doble lucha por la libertad durante el primer franquismo (1939-1953)*, in *Anales de Historia Contemporánea*, 17, 2001
- E. Vilanova Bosch, *La teología en España en los últimos 50 años*, in *Revista española de Teología*, n. 50, 1990
- E. Yanes, *La Conferencia episcopal española. Balance de un decenio (1966-1975)*, in *Salmanticensis*, vol. XXIII, 1976
- P. Ysàs, *El régimen franquista frente a la oposición*, in *Cuadernos de la España Contemporánea*, n. 3, 2007, online su

[http://www.uspceu.com/instituto\\_democracia/pdf/publicaciones/documentos-trabajo/pere1.pdf](http://www.uspceu.com/instituto_democracia/pdf/publicaciones/documentos-trabajo/pere1.pdf)

F.G. Zamora García, *Antecedentes constitucionales de la libertad religiosa*, in *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLV, 2012

Il volume analizza il procedimento di revisione del Concordato spagnolo del 1953 attraverso lo studio dei documenti inediti di mons. Agostino Casaroli, custoditi fino al 2015 presso l'archivio di Stato di Parma, integrandoli con la documentazione conservata negli archivi dell'ambasciatore presso la Santa Sede, Antonio Garrigues, del sottosegretario alla Giustizia, Alfredo López Martínez, e dei ministri degli esteri Laureano López Rodó e Marcelino Oreja Aguirre, custoditi presso l'archivio dell'Università di Navarra.

La prima parte del lavoro è dedicata all'analisi del *nacionalcatolicismo* nella convinzione che l'esito delle trattative e, più in generale, l'intero processo di revisione del Concordato del 1953, possa essere compreso solo se letto alla luce dei peculiari rapporti tra Chiesa e Stato in Spagna durante il franchismo.

La seconda parte del lavoro è interamente dedicata al procedimento di revisione del Concordato spagnolo. Tale analisi si sviluppa su due livelli paralleli: da un lato si procede all'esame delle trattative 'ufficiali' tra la delegazione spagnola e vaticana evidenziando le diverse strategie e i motivi che hanno spinto le parti a rivedere il Concordato, attraverso l'uso dei documenti vaticani e spagnoli; dall'altro si ricostruisce, attraverso l'ausilio della documentazione inedita di Casaroli, l'intera vicenda dal punto di vista interno alla Chiesa, soffermandosi in particolare sui rapporti tra Santa Sede e CEE e sul ruolo svolto da quest'ultima durante i negoziati.

Miriam Abu Salem, è ricercatrice presso l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" dove insegna Diritto comparato delle religioni e docente a contratto presso l'Università della Calabria per gli insegnamenti Diritto e religione in Europa e Diritto islamico. È autrice, per i nostri tipi, della monografia *Mercato halal e Made in Italy* (2022) e di numerosi saggi pubblicati su riviste e volumi collettanei.

ISBN 979-12-5976-693-9

