

The protection of religious freedom of emigrants in Spain

La protezione della libertà religiosa degli immigranti in Spagna

Jaime Bonet Navarro

Università di Valencia

Abstract

In Spanish law, religious freedom of foreigners is contemplated in all legislative levels. For more than twenty years, since the promulgation of the Spanish Constitution in 1978 and, subsequently, the Organic Law on Religious Freedom, enacted in 1980, until 2000, the protection of religious freedom of immigrants in Spain was not a concern for the Spanish legislator. It is due to the fact that the law on religious freedom considers the individuals as holders of that freedom. It means that the individuals could be both Spanish nationals and foreigners. However, the enactment in 2000 of the Organic Law on the rights and duties of foreigners in Spain and their social integration, marked the introduction of an odd distinction between foreigners, which could be in a regular or in an irregular situation in Spain. That fact affected some rights contained in the broad right of religious freedom, such as the rights of assembly or the right to meet themselves for religious reasons. So, Spanish legislation on limited the access to such rights by foreigners in an irregular situation. These restrictive rules were considered unconstitutional by Spanish Constitutional Court; so, it finished that discrimination. This work also deals with rules agreed between the Spain and the main religious communities existing in Spain (Catholics, Protestants, Jews and Muslims) to ensure the religious assistance of foreigner people inside the immigration detention centres.

Keywords: Immigrants, religious freedom, foreigners, legislation, protection, Spain.

1. Il fenomeno dell'emigrazione in Spagna. Alcune considerazioni dal punto di vista sociologico

Per molto tempo, la Spagna è stata uno Stato di emigrazione. Questa tradizionale situazione è cambiata verso il cambio del secolo XX al XXI, quando l'emigrazione degli spagnoli all'estero è scesa e, allo stesso tempo è cominciato a salire tantissimo l'immigrazione di stranieri. È così, che sin

dagli ultimi anni del secolo scorso, la Spagna è cambiata diventando un paese di ricevimento di persone di altri paesi. Benchè nei primi anni del secolo XXI ancora c'erano più spagnoli al di fuori delle frontiere spagnole che stranieri immigrati in Spagna (Pérez-Madrid, 2004), il certo è che in pochi anni la relazione cambiò in radice e la società spagnola diventò in multiculturale, con cittadini di diverse razze, lingue, culture e religione. Fra I nuovi cittadini venuti dall'estero risalgono quelli provenienti di paesi dell'America Latina e poi, di paesi africani e asiatici, quasi sempre a maggioranza musulmana.

Le differenze razziali non sono importanti con nessuno di questi due grandi gruppi d'immigranti. Nel caso concreto degli immigranti venuti dall'America non ci sono affatto problemi di convivenza multiculturale perchè condividono la lingua e la cultura, ambedue spagnole, e la religione, dato che nella sua maggioranza sono cattolici. Ma, con quelli provenienti dei paesi africani e asiatici, c'è un chiaro contrasto linguistico, perchè non parlano spagnolo ma arabo, francese o altre lingue, e in conseguenza, anche c'è, anche, un contrasto culturale. Dentro di questo gruppo, al di sopra della lingua o la cultura, il fattore di multiculturalità che ci interessa di più, perchè comporta le maggiori conseguenze sociali e giuridiche è la religione. L'Islam, non si può dimenticare, è la religione che professano la maggioranza di questi immigranti, e questa, senza dubbio, in alcuni casi supone che il comportamento personale dei fedeli suoi, siano contrastanti con l'ordine pubblico spagnolo.

2. La libertà religiosa e gli stranieri nella Costituzione spagnola del 1978

Prima di vedere gli articoli costituzionali sugli stranieri e sulla libertà religiosa, dobbiamo iniziare con due articoli molto importanti che incidono nella comprensione e l'interpretazione di quelli. Così, in primo luogo, c'è l'articolo 9.2, dove si stabilisce che corrisponde alle autorità pubbliche promuovere le condizioni perchè la libertà e l'uguaglianza degli individui e dei gruppi a cui appartengono siano reali ed efficaci, rimuovendo gli ostacoli che impediscono o ostacolano la loro pienezza e facilitare la partecipazione di tutti i cittadini nella vita politica, economica, culturale e sociale.

D'altra parte, c'è anche l'articolo 10, che dà inizio al titolo primo della Costituzione "Sui diritti e doveri fondamentali", per sottolineare i fondamenti della convivenza sociale. Così, il suo comma 1 afferma che la

dignità della persona, i diritti inviolabili che sono inerenti, il libero sviluppo dell'individuo, il rispetto della legge e dei diritti altrui sono il fondamento dell'ordine politico e della pace sociale.

Anzi, il comma 2 di quest'articolo 10 accenna la rilevanza dei trattati internazionali in questa materia, nel dire che le norme in materia di diritti fondamentali e libertà che la Costituzione riconosce devono essere interpretate in conformità con la Dichiarazione universale dei diritti umani e con i trattati internazionali e gli accordi sulle stesse materie ratificati dalla Spagna. Non è il nostro proposito approfondire sul contenuto di queste Dichiarazioni e trattati sui diritti fondamentali, i quali sempre fanno riferimento al diritto di libertà religiosa, quando non hanno questo diritto come contenuto specifico. Siccome questo argomento si allontana degli scopi di questo studio, adesso soltanto basta dire che, nel Diritto spagnolo, i trattati internazionali sono parte integrante dell'ordinamento giuridico spagnolo tramite la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (*Boletín Oficial del Estado*). Così, l'articolo 1.5 del Codice civile spagnolo stabilisce che le norme giuridiche contenute nei trattati internazionali saranno direttamente applicabile in Spagna nel momento in cui diventino parte del sistema giuridico interno attraverso la sua pubblicazione integrale nel cosiddetto *Boletín Oficial del Estado*.

Dopo queste considerazioni preliminari, arriviamo a l'articolo 13 de la Costituzione, quello che direttamente si riferisce agli stranieri, e lo fa in questo modo: "gli stranieri in Spagna devono godere delle libertà pubbliche garantite dal presente titolo (intitolato 'Dei diritti e doveri fondamentali') nei termini stabiliti dai trattati e dalla legge".

Non c'è dubbio che la Costituzione spagnola dà a tutti gli stranieri la stessa possibilità di usufruire di tutti i diritti, fra cui c'è quello di libertà religiosa, e che, in conseguenza, offer a tutti la stessa protezione della sua libertà religiosa, senza distinzioni. L'unica limitazione costituzionale ai diritti degli stranieri non si riferisce a la materia religiosa: il comma 2 dell'articolo 13 soltanto allude ai diritti dell'articolo 23, un'articolo che fa riferimento al diritto di suffragio attivo e passivo.

Anche si vuole dire che "i trattati" e "la legge" a cui fa riferimento il comma 1 dell'articolo 13 sono quelli che regolano I diversi diritti e libertà costituzionali, sviluppando così le previsioni della Costituzione. Come vedremo, nel caso della legge sugli stranieri la regolazione introdusse delle limitazioni nell'esercizio di certi diritti relativi alla libertà religiosa (quelli di riunione, manifestazione

e associazione religiosa) per quanto aggiunse l'esigenza dell'autorizzazione di dimora o di residenza in Spagna. Per fortuna, queste restrizioni furono dichiarate incostituzionali posteriormente per la Corte Costituzionale.

3. La legislazione spagnola sulla libertà religiosa

L'articolo 16. 1 della Costituzione garantisce la libertà ideologica, religiosa e di culto. Queste libertà vengono garantite, tanto agli individui come alle comunità religiose senza altra limitazione alla loro espressione di quanto sia necessario per il mantenimento dell'ordine pubblico tutelato dalla legge.

Lo stesso articolo, nel suo comma 3, stabilisce uno Stato non confessionale, uno Stato laico di separazione mitigata, anche noto come "di sana laicità", quando afferma che non c'è nessuna religione di Stato, e che le autorità pubbliche avranno conto delle credenze religiose della società spagnola.

Come si è già detto, la società spagnola è diventata multiculturale, diversa. Nell'ambito religioso, sebbene Spagna ancora sia a maggioranza sociologica cattolica, sicuramente non è omogenea, perché accanto a quella maggioranza ci sono tante minoranze religiose, tante credenze diverse, sulle quali, i poteri pubblici spagnoli devono avere conto per mandato costituzionale.

La Legge Organica 7/1980, del 5 luglio, sviluppa la previsione dell'articolo 16 della Costituzione. Fra altre questioni regolate da questa legge, ci interessa la regolazione sul contenuto di questo diritto e sulle sue limitazioni.

Per quanto riguarda il contenuto del diritto di libertà religiosa, la legge sulla libertà religiosa offre un elenco dei diritti inseriti dentro del ampio diritto di libertà religiosa. L'articolo 2 parla tanto dei diritti di titolarità individuale come di quelli di titolarità collettiva, delle confessioni religiose. Ci interessa i primi, elencati nel comma 1, perché i diritti individuali, come abbiamo già detto, possono praticarsi tanto dagli nazionali spagnoli che dagli stranieri.

A seconda di questo articolo, la libertà di religione e di culto garantita dalla Costituzione comprende, con immunità di coercizione, vale a dire, senza coercizione, una serie di diritti di ogni individuo, elencati in quattro gruppi, senza esaurire la possibilità che ci siano altri diritti non elencati.

Il primo gruppo di diritti individuali si riferiscono alla manifestazione o espressione delle credenze. I diritti esplicitamente menzionati sono professare le credenze religiose liberamente scelte e di non professare

alcuna credenza; modificare o abbandonare la confessione che aveva; esprimere liberamente le proprie convinzioni religiose o la sua assenza, e il diritto ad astenersi dal testimoniare su di loro.

El secondo gruppo di diritti fanno riferimento alle pratica culturale. Questi sono i diritti di praticare gli atti di culto e ricevere assistenza religiosa della sua propria confessione; celebrare le loro feste; celebrare i loro riti matrimoniali; ricevere degna sepoltura, senza discriminazioni per motivi religiosi, e non essere costretto a compiere atti di culto o ricevere assistenza religiosa in contrasto con le proprie convinzioni personali.

In terzo luogo, ci sono i diritti vincolati con la diffusione delle credenze e con l'educazione. Questi son oil diritto di ricevere e diffondere l'educazione religiosa e le informazioni di tutti i tipi, oralmente, mediante gli scritti o con qualsiasi altro procedimento; scegliere per se stessi e per i minori non emancipato e disabili che ci siano sotto la sua dipendenza, sia dentro che fuori la scuola, l'educazione religiosa e morale secondo le proprie convinzioni.

Il quarto gruppo si riferisce ai diritti di riunione e associazione per motivi religioso. Concretamente, in questo gruppo ci sono i diritto a rinirsi o fare manifestazioni pubbliche per scopi religiosi, a aderire a associazioni per sviluppare in modo comunitario le loro attività religiose, sempre in modo conforme all'ordinamento giuridico generale e con le disposizioni della stessa legge di libertà religiosa.

Dobbiamo sottolineare che tutti questi diritti, come dice la stessa legge di libertà religiosa appartengono a "ogni individuo", sia nazionale spagnolo che straniero.

Altro articolo di questa legge che non si può dimenticare per la sua importanza, è l'articolo 3.1, dove si stabiliscono le limitazioni del diritto di libertà religiosa. D'accordo con la previsione dell'articolo 16, nel senso che l'unica limitazione alla espressione della libertà religiosa è "quanto sia necessario per il mantenimento dell'ordine pubblico tutelato dalla legge", la legge organica sviluppa e spiega il concetto d'ordine pubblico, che è un concetto giuridico indeterminato, come limitazione di questo diritto.

Al' hora di concretare che cosa sia l'ordine pubblico, la Legge Organica sulla libertà religiosa contiene uno sbaglio linguistico, perche parla, erroneamente da un punto di vista semantico, di "limiti" invece di "limitazioni" come fa la Costituzione. In verità un "liimite" sarebbe una frontiera che determina uno

spazio di giurisdizione; in realtà, questo viene regolato dall'articolo 3.2 della Legge, sull'ambito di applicazione della Legge, o, in altre parole, che attuazioni non sono protette dalla legge per non entrare nell'ambito concettuale di "libertà religiosa". Invece, una "limitazione" si riferisce all'attuazione dello stesso diritto, o, in detto in modo contrario, alla attuazioni che non si possono fare purtroppo essere, per esempio, conseguenza di mettere in pratica un precetto religioso.

Sulle limitazioni alla libertà religiosa, l'articolo 3.1 della Legge dice che l'esercizio dei diritti contenuti nel diritto di libertà religiosa e di culto è limitato soltanto dalla tutela del diritto degli altri di esercitare le loro libertà pubbliche e dei loro diritti fondamentali e la salvaguardia della sicurezza, della salute e della moralità pubblica, che costituiscono gli elementi dell'ordine pubblico tutelato dalla legge in una società democratica.

Questo significa che l'ordine pubblico viene integrato tanto per il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche altrui, come per altri tre elementi costitutivi che sono anche loro dei concetti giuridici indeterminati: la sicurezza, la salute e la morale pubblica. Si vuole, per tanto, una maggiore concretizzazione di questi elementi, fatta dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

Così, si considera che la sicurezza pubblica sia la protezione delle persone e dei beni suoi; la sanità pubblica viene considerate come il mantenimento delle condizioni di salubrità generali, e la morale pubblica, come il rispetto dei valori, tanto religiosi come ideologici, che la società considera validi, e che non possono essere soltanto i valori di un gruppo sociale o religioso benché sia quello maggioritario.

Alcuni esempi concreti di queste limitazioni sono, per quanto riguarda la sicurezza pubblica, che non sia possibile allegare motivi religiose per riuscire a farsi la carta d'identità indossando un burka o un velo che copra totalmente il viso della donna musulmana.

Nel caso della sanità pubblica, questa impedirebbe, nei rituali religiosi, l'uso di psicotropici o droghe, o la realizzazione di sacrifici di animali, o pretendere seppellire un cadavere senza la precttiva vara o scattola che impedisce la probabilità di diffondere malattie.

Finalmente, la morale pubblica, considerate dalla dottrina come l'insieme dei valori religiosi e ideologici d'una società, non proprio i valori di un solo gruppo benché sia la maggioranza, impedirebbe tanto la possibilità di andare

nudo per la strada, come, a mio parere, andare una donna totalmente coperta per il burka, sebbene su questo ancora non c'è una decisione unanime dalla giurisprudenza.

4. La legislazione spagnola sugli stranieri

La legge che sviluppa la previsione costituzionale sugli stranieri risale all'anno 2000, concretamente, si tratta della legge organica 4/2000 dell'11 gennaio sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale, pubblicata nel *Boletín Oficial del Estado* del 12 gennaio di quel anno. Benchè il suo lungo nome, questa legge è conosciuta in Spagna semplicemente come la "*Ley de extranjería*" (Legge sulla 'stranierità', che in avanti faremmo menzione come "Legge sugli stranieri"). Dal punto di vista della libertà religiosa degli stranieri, questa legge è stata studiata da Pérez.Madrid (2004).

Questa legge derogò una precedente, che risale al 1985: la Legge Organica 7/1985, del 1 luglio 1985, sui diritti e libertà degli stranieri in Spagna. Dobbiamo sottolineare, da una parte, che la legge che fa riferimento alla libertà religiosa delle persone immigrate in Spagna non è una legge sulla immigrazione, anzi una legge sugli stranieri in Spagna, sui loro "diritti e libertà" inclusa la libertà religiosa, ma non soltanto quella, ed anche, "sulla loro integrazione sociale", che è la finalità della legge e che, come vedremo, ci da un'idea della politica spagnola sulla immigrazione.

D'altra parte, si vuole anche incidere sul fatto che, nello stesso anno 2000, pochi mesi dopo la promulgazione (nel mese di gennaio) della Legge Organica sugli stranieri in vigore, fu riformata per la Legge Organica 8/2000 del 22 dicembre, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del giorno successivo. Una nuova riforma ebbe luogo nel 2003: fatta dalla Legge Organica 14/2003, del 20 novembre (che coglie l'opportunità per riformare anche altre leggi), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 21 novembre. La giustificazione di questa legge, a seconda della sua motivazione (*Exposición de motivos*) si trova nei costanti cambiamenti di un fenomeno mutevole com'è il migratorio, e l'aumento, negli ultimi anni, del numero delle persone straniere residenti in Spagna.

Questa "catena" di successive leggi successive per regolare i diritti degli stranieri in Spagna a che vedere con le vicissitudini sofferte per il Regolamento di esecuzione o di applicabilità della Legge 4/2000, approvato per il Regio Decreto (*Real Decreto*) 864/2001, del 20 luglio, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21 luglio, e con l'intervento della Corte Suprema (*Tribunal*

Supremo) mediante la sua decisione del 20 marzo 2003, che dichiara la nullità di parecchie precetti del Regolamento del 2001. Per tanto, questo Regolamento fu sostituito per un altro (previa promulgazione dell'ultima modificazione della Legge Organica nel 2003, come abbiamo visto): il nuovo Regolamento fu approvato dal Regio Decreto 2393/2004, del 30 dicembre, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 7 gennaio 2005. La sostituzione fu la conseguenza di quello disposto nella Disposizione Aggiuntiva (*Disposición Adicional*) Terza della Legge Organica 14/2003.

Finalmente, anni dopo, la Corte Costituzionale spagnola (*Tribunal Constitucional*) si pronunciò dichiarando l'incostituzionalità d'alcune delle disposizioni della Legge Organica mediante la decisione 260/2007, del 20 dicembre 2007, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 22 di gennaio, che studieremo in modo approfondito più avanti.

Detto tutto questo, è l'ora di dare inizio allo studio specifico della legislazione spagnola sugli stranieri, e lo faremo rispondendo a questa domanda: Qui è straniero in Spagna? La sua risposta c'è nel primo articolo della legge. Così l'articolo 1.1° segnala che sono considerati come stranieri in Spagna ai fini dell'applicazione della stessa legge "coloro che non hanno la nazionalità spagnola".

Il legislatore spagnolo, nel definire la 'stranierità' applica il criterio di esclusione, a seconda del quale si considera, in principio, ai non nazionali come stranieri (Diez de Velasco, 200). Questo criterio è semplice e sembra ovvio, ma, allo stesso tempo, ha bisogno di una maggiore concrezione dato che, al meno nel Diritto spagnolo, ci sono casi particolari. Per questo, accanto al primo comma dell'articolo, che abbiamo già accennato, ci sono altri due comma, il secondo e il terzo.

Il secondo comma dell'articolo 1, in modo simile a quello che stabilisce l'articolo 13 della Costituzione, dice che "le disposizioni della presente legge si intendono, in ogni caso, fatte salve le disposizioni di leggi speciali e trattati internazionali di cui la Spagna è parte". In modo così ampio si fa un implicito riferimento ai suposti di doppia nazionalità, ammessa per la legge spagnola.

Questo significa che, in Spagna, possono avere persone inizialmente straniere che, a seconda della regolazione del Diritto internazionale privato spagnolo possono diventare spagnole, raggiungendo la nazionalità spagnola, senza perdere la nazionalità di origine. Evidentemente, questa possibilità non è possibile sempre, e la legge sugli stranieri non lo dice in modo testuale, ma d'accordo con "i trattati internazionali di cui la Spagna è parte".

Così, i supposti di doppia nazionalità ammessi sono conseguenza degli accordi internazionali avuti fra la Spagna e gli Stati, d'una parte, che hanno fatto parte del antico Impero Spagnolo o, d'altra parte, hanno stretti vincoli di vicinanza con Spagna. Nel primo caso, ci sono Argentina, Bolivia, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guinea Equatoriale, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Portogallo, Porto Rico, Repubblica Dominicana, Uruguay, e Venezuela. Nel secondo caso ci sono Andorra, Brasile e Portogallo.

Da sua parte, il comma tre dell'articolo 1 allude agli stranieri appartenenti agli Stati dell'Unione Europea, la cui cittadinanza europea si tiene in conto. In questo senso, stabilisce che "i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e quelli a cui si applica il sistema comunitario sono disciplinati dalle norme che lo regolano, essendo applicabile la legge in quegli aspetti che poteva essere più favorevole". In questo modo, la legge spagnola riconosce le peculiarità della cittadinanza europea degli stranieri che siano nazionali dei paesi dell'Unione Europea, sebbene non essere una nazionalità comune (Landete, 2006; Ninatt & Gennusa, 2016).

Nonostante, nell'ambito della protezione della libertà religiosa, questa circostanza non modifica la condizione straniera dei cittadini europei. Le conseguenze in materia di nazionalità e condizione di straniero dell'appartenenza della Spagna all'Unione Europea sono studiate anche, fra altri, per Abarca Junco (2008).

La legge non poteva prevedere ulteriori disposizioni legali spagnole in materia di nazionalità. In questo senso, è molto importante la legge Legge 12/2015, del 24 giugno, relativa alla concessione di nazionalità spagnola agli ebrei sefarditi originari della Spagna, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 25 giugno, 2015, e l'ulteriore Istruzione del 29 settembre 2015, della Direzione Generale dei Registri e Notai (*Dirección general de los registros y del Notariado*), sui provvedimenti relative alla legge 12/2015, pubblicata il 30 settembre 2015.

Queste norme sono, a mio parere, molto interessanti ed importanti, dal punto di vista del Diritto ecclesiastico spagnolo perchè il riconoscimento della nazionalità spagnola viene dato per motivi prevalentemente religiosi e, allo stesso tempo, con lo scopo di riparare attuazioni ingiuste d'altri tempi. In questo caso, si tratta dell'espulsione degli ebrei dalla Spagna nel 1492.

Le linee dell'attuazione politica in materia d'immigrazione e i principi che le diverse amministrazione pubbliche devono seguire in materia sono stabilite

nell'articolo 2 bis, comma 2, che, nell'ambito che ci interessa, fa riferimento ai principi d'integrazione sociale degli immigrati attraverso politiche orizzontali dirette a tutti i cittadini; la parità effettiva tra uomini e donne; l'efficacia del principio di non discriminazione e, di conseguenza, il riconoscimento di uguali diritti e obblighi per tutti coloro che vivono o lavorano legalmente in Spagna; la garanzia dell'esercizio dei diritti che la riconosciuti dalla Costituzione, i trattati e le leggi internazionali; la lotta contro l'immigrazione clandestina; la promozione del dialogo e la cooperazione con i paesi d'origine e di transito dell'immigrazione attraverso accordi per regolare i flussi migratori e per promuovere e coordinare gli sforzi di cooperazione allo sviluppo. Questa disposizione fu modificata dalla Legge Organica 8/2000 del 22 dicembre, e dalle Leggi Organiche 14/2003 del 20 novembre e 2/2009 dell'11 dicembre.

5. I diritti degli stranieri in materia religiosa

5.1. Nella Legge Organica sugli stranieri

La parità fra nazionali spagnoli ed stranieri, si stabilisce nell'articolo 3. 1. È così che gli stranieri in Spagna godono dei diritti e delle libertà riconosciuti nel titolo I della Costituzione, sebbene continua con le menzione a che tale parità sarà "nei termini stabiliti nei trattati internazionali", ed anzi, nei termini stabiliti nella stessa legge sugli stranieri e nelle leggi che disciplinano l'esercizio di ogni diritto fondamentale (comè fra altre, la Legge Organica sulla Libertà Religiosa). L'articolo continua affermando la parità anche come un criterio di interpretazione: "come criteri generali di interpretazione, gli stranieri esercitano i diritti riconosciuti nella presente legge a parità di condizioni con gli spagnoli".

Poi, nell'articolo 3.2 si trova una disposizione molto simile a quella già accennata nell'articolo 10.2 della Costituzione, con questa dizione letterale: "Le norme relative ai diritti fondamentali degli stranieri devono essere interpretate in conformità con la Dichiarazione universale dei diritti umani e dei trattati e accordi internazionali su quelle materie con vigore in Spagna", ma, aggiungendo un'importante avvertimento che entra pienamente nell'ambito del diritto di libertà religiosa e che richiama in modo implicito alle limitazioni di questo diritto: "...ma non può essere sostenuta la professione di credenze religiose o convinzioni ideologiche o culturali di segno diverso per giustificare la realizzazione di atti o comportamenti contrari ad esse", intendendosi che "esse" sono le norme sui diritti fondamentali. Questa menzione si deve alla

riforma operata dalla Legge Organica 2/2009, dell' 11 dicembre, operata dopo la decisione della Corte Costituzionale già accennata.

D'altra parte, la vigente redazione dell'articolo 1, sul diritto di riunione e di manifestazione degli stranieri, dice semplicemente, nel comma 1, che gli stranieri hanno il diritto di riunione, nelle stesse condizioni dei cittadini spagnoli, anche redatto dalla Legge 2/2009 dell'11 dicembre. Nel comma due, afferma che i promotori di riunioni o manifestazioni in luoghi pubblici avanzeranno alle autorità competenti con l'anticipo previsto nella Legge Organica che disciplina il diritto di riunione, vale a dire, la Legge Organica 9/1983, del 15 luglio, e che l'autorità competente non può vietare o proporre modifiche se non per ragioni specificate nella legge sul diritto di riunione.

Così, a seconda dell'articolo 8 della Legge Organica sul diritto di riunione, le riunioni in luogo pubblico (anzi, le manifestazioni) si devono comunicare per iscritto all'autorità governativa competente dagli organizzatori o promotori con un anticipo minimo di dieci giorni e massimo di trenta. Nel caso che ci siano ragioni straordinarie e gravi che possano giustificare l'urgenza di convocare e tenere riunioni in luogo pubblico o eventi, la comunicazione, può essere fatta con almeno ventiquattro ore.

Il divieto o la modifica della riunione comunicata, a seconda dell'articolo 10 della Legge Organica sul diritto di riunione, potrà darsi se l'autorità ritiene che vi siano fondati motivi che possono verificarsi di avere disordini pubblici, mettendo in pericolo le persone o le cose. Nel suo caso, l'autorità può modificare la data, il luogo, la durata o itinerario della riunione o manifestazione. La risoluzione deve essere motivata e notificata entro un termine massimo di settantadue ore dopo la comunicazione dell'articolo 8.

La libertà di associazione è un altro diritto degli stranieri con certa relazione con la libertà religiosa viene riferito, in modo molto breve, nell'articolo 8 della Legge sugli stranieri: "tutti gli stranieri hanno il diritto di associazione, alle stesse condizioni dei cittadini spagnoli". Anche questo articolo è stato modificato dalla Legge Organica 2/2009, per gli stessi motivi: la decisione della Corte Costituzionale sull'incostituzionalità della redazione anteriore.

Altro diritto vincolato alla libertà religiosa, è il diritto all'educazione ha una molto dettagliata regolazione nell'articolo 9, che insomma, stabilisce la parità fra nazionali spagnoli e stranieri. Nonostante, fra gli stranieri, questo articolo fa una piccola distinzione: d'una parte, gli stranieri sotto sedici che hanno il diritto e il dovere di istruzione, compreso l'accesso all'istruzione di base,

gratuita e obbligatoria e l'accesso al sistema pubblico di premi e sovvenzioni alle stesse condizioni dei cittadini spagnoli, nel comma 1.

D'altra parte, nel 9.2 dice che gli stranieri maggiorenni che "si trovano in Spagna" (non parla affatto di autorizzazione di soggiorno o di residenza in Spagna), hanno diritto all'istruzione in conformità con le disposizioni della legislazione specifica sull'istruzione; e che, in ogni caso, i residenti stranieri di età superiore ai diciotto anni hanno il diritto di accedere ad altri stadi di formazione posobligatorias, per ottenere le qualifiche corrispondenti, e il sistema pubblico di sovvenzioni alle stesse condizioni dei cittadini spagnoli.

Finalmente, il diritto alla raggruppazione familiar viene dettagliata negli articoli 16 a 19 della Legge sugli stranieri. La sua esposizione dettagliata di tutte le disposizione meriterebbe uno studio specifico, per questo. Soltanto segnalo quello che dice l'articolo 9.2, perchè per fares uso di questo diritto bisogna avere la residenza in Spagna: "Gli stranieri con residenza in Spagna hanno il diritto di raggruppare con loro ai familiari suoiche vengono determinati nell'articolo 17". E questo articolo concreta chi sono i familiari "raggruppabili": in modo molto breve, questi sono il coniuge, I figli e gli ascendenti in primo grado (genitori), con certe condizioni.

Finalmente, l'articolo 41.1.h) della Legge sugli stranieri stabilisce una eccezione specifica per i miistri di culto stranieri, in relazione col permesso di lavoro. Così, l'ottenimento di permesso di lavoro per l'esercizio non sarà necessario per i ministry di culto e per i rappresentanti delle diverse chiese e confessioni, sempre che ci siano regolarmente iscritti nel Registro delle Enntità Religiose (*Registro de Entidades Religiosas*), sempre che le loro attività siano funzioni strettamente religiose. Evidentemente, il permesso di lavoro si vorrà se il ministro di culto fa altre attività di carattere non religioso.

Al di fuori della Legge sugli stranieri ci sono parecchie norme che proteggono la libertà religiosa degli stranieri, dallo stesso modo che proteggono quella degli spagnoli, e che soltanto accenniamo: norme di carattere amministrativo, come gli organi dell'amminstrazione competenti in materia religiosa); costituzionali e processuali, mediante la possibilità di accedere alla protezione della Corte Costituzionale o dalla giurisdizione ordinaria nei casi di discriminazione o vulnerazione dei loro diritti fondamentali, e, specificamente, quello di libertà religiosa (Pérez-Madrid, 2004) o penali, con i reati che che proteggono i sentimenti religiosi e le credenze. Su questo argomento, Redondo Andrés (1998).

5.2. La libertà religiosa degli stranieri immigranti in Spagna nella Corte Costituzionale spagnola

La regolazione restrittiva di alcuni dei diritti concreti degli stranieri in materia di riunione, manifestazione e associazione e la libertà di organizzarsi nell'ambito religioso ha provocato parecchie decisioni del *Tribunal Constitucional*, concretamente, in un primo momento con la decisione (Sentencia) 260/2007, del 20 dicembre 2007, dove la Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale il contenuto di tre degli articoli della legge sugli stranieri, concretamente gli articoli 7.1, 8 e 11.1 perchè hanno condizionato in maniera restrittiva l'esercizio dei diritti e libertà già detti, per richiedersi l'autorizzazione per risiedere in Spagna. Questa decisione del 2007 provocò l'ultima modificazione della Legge Organica sugli stranieri, nel 2009.

Questa decisione della Corte Costituzionale risolve il processo iniziato dal Parlamento della Comunità Autonoma (in questo caso, *Comunidad Foral*) di Navarra contro diversi articoli della Legge Organica 4/2000 in materia di diritti e libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale. La decisione ricevette tre voti contrari.

Nella redazione della Legge, l'articolo 7.1 affermava che gli stranieri avevano il diritto di riunione, in conformità con le leggi che regolano gli spagnoli e che potevano esercitare il diritto di riunione quando ricevono l'autorizzazione o la residenza in Spagna. Da parte sua, l'antico testo dell'articolo 8, dichiarato incostituzionale, diceva, con parole simile a quelle dell'articolo precedente, che tutti gli stranieri avevano il diritto di associazione ai sensi delle leggi che lo regolano per gli spagnoli e che potevano esercitare questo diritto quando ricevono l'autorizzazione di soggiorno o la residenza in Spagna.

Finalmente, l'articolo 11.1, viene anche dichiarato incostituzionale ma soltanto dichiarando per quanto riguarda il diritto di sindacalizzazione libera, per affermare che gli stranieri avevano il diritto di organizzarsi liberamente e di partecipare a una organizzazione professionale, a seconda delle stesse condizioni dei lavoratori spagnoli, e che lo potevano esercitare quando ottenessero l'autorizzazione di soggiorno o la residenza in Spagna.

5.3. La libertà religiosa degli stranieri negli accordi con le confessioni religiose: l'assistenza religiosa nei centri di soggiorno per gli stranieri

I centri per gli stranieri furono creati dalla Legge sugli stranieri, e la sua concrezione regolamentare, per il successivo Regio decreto 162/2014,

del 14 marzo, che approvò le regole di funzionamento ed il sistema di funzionamento interno dei centri di detenzione per immigrati, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 marzo. Concretamente, l'articolo 62 bis della Legge sugli stranieri stabilisce che i centri di soggiorno di stranieri (*Centros de Internamiento de Extranjeros*), in avanti CIE, sono enti pubblici di carattere non penitenziaria, l'ingresso e permanenza dentro di loro ha solo scopo preventivo e precauzionale, essendo per loro garantiti i diritti e le libertà riconosciute nella legge (tra cui, naturalmente, il diritto alla libertà religiosa), senza altre limitazioni che la sua libertà di movimento, e sempre in base al contenuto e lo scopo della misura giudiziaria che approvò l'internamento nel CIE.

In particolare, gli stranieri in questi centri hanno, fra altri, i diritti, alla vita, l'integrità fisica e la salute, e non possono in nessun caso essere sottoposti a trattamento degradante o maltrattamento di parola o in opera rimanendo garantita la loro dignità e la loro privacy; la garanzia per esercitare i diritti riconosciuti dalla legge (anche, di nuovo, in modo implicito, il diritto di libertà religiosa), senza altre limitazioni che quelle derivanti dal loro internamento; e a avere con i loro figli minori, a condizione che l'accusa tale misura e la relazione favorevole sui moduli centrali esistono per garantire l'unità della famiglia e della sua privacy.

I CIE, la sua creazione ed scopi, è una questione molto discussa in Spagna, perchè sono luoghi dove, senza dubbio, si mettono in rischio i diritti fondamentali delle persone che devono soggiornare lì. In materia dei problemi che supongono per il diritto fondamentale alla libertà religiosa degli stranieri dentro di questi centri, il primo studio è dovuto a Salido (2011), a cui remetto, sebbene in questo studio non si ha potuto fare riferimento (per essere anteriore) alle novità legislative avute anni dopo. Infatti, poco tempo dopo di essere approvato il regolamento sui centri di soggiorni degli stranieri, furono firmati parecchi accordi fra lo Stato spagnolo e le più importanti confessioni religiose in Spagna, al fine di garantire e fare possibile l'assistenza religiosa delle persone immigrate che vivono, benchè in modo temporale, dentro di questi centri (Ramírez Navalón, 2016).

Queste intese particolari (*Acuerdos de cooperación*) sono stati fatti, da parte dello Stato, dal Ministero dell'Interno. Quello che si riferisce alla Chiesa cattolica, fu firmato dalla Conferenza Episcopale Spagnola nel 12 giugno 2014. Lo stesso ministero firmò, altri due accordi di cooperazione con due

entità religiose non cattoliche, ambedue de 4 marzo 2015, con la Federazione delle Comunità Ebraiche di Spagna (FCJE), e colla cosiddetta Comisión Islamica di Spagna (CIE), sempre allo stesso scopo di garantire l'assistenza religiosa islamica in centri di internamento per stranieri. Finalmente, c'è un altro accordo di cooperazione con la Federazione delle Entità Religiose Evangeliche di Spagna (FEREDE), del 28 luglio, 2015.

Tutti questi accordi sono molto simili, hanno una redazione quasi identica, e soltanto sono differenti nelle questioni evidenti, come la menzione particolare dei riti specifici di ognuno, o dei ministri di culto con la sua denominazione confessionale.

Curiosamente, hanno un riferimento a la prima Legge sugli stranieri, del 1985, dove per prima volta si crearono in Spagna i centri di soggiorno degli stranieri: "La Legge Organica 7/1985 del 1^o luglio sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna, creò i centri di soggiorno (di seguito CIES) per quelli stranieri nei procedimenti di rimozione. Questi centri non hanno natura penitenziario e riflettono la necessità di adottare misure di protezione o di prevenzione per consentire l'attuazione della normativa in materia di immigrazione". In questo senso, anche fanno riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale ha rilevato nella sua sentenza 115/1987 del 7 luglio.

Logicamente, si aggiunge che "questi centri sono attualmente regolate dalla legge organica 4/2000 del 11 gennaio; che, ai sensi di questa legge e della dottrina della Corte Costituzionale, come abbiamo già accennato, le persone straniere nei CIE godono di tutti i diritti riconosciuti dalla legge, con le limitazioni inerenti alla privazione della libertà sofferenza e il regime del CIE, e che, tra questi diritti c'è il diritto di libertà religiosa, garantito dall'articolo 16 della Costituzione come un diritto fondamentale.

Per questo, gli accordi sulla assistenza religiosa nei centri di soggiorno per gli stranieri sono la logica conseguenza di quello previsto nel articolo 16 della Costituzione e nelle Leggi Organiche sulla libertà religiosa, e sugli stranieri, ognuna delle soprannominate confessioni religiose, in conformità con la loro Intesa (*Acuerdo sobre asuntos jurídicos* del 3 gennaio 1979 nel caso della Chiesa cattolica o il rispettivo "*Acuerdo de cooperación*" del 10 novembre 1992 per le altre tre confessioni).

L'impegno delle parti degli accordi (lo Stato e le confessioni religiose) per fare possibile l'assistenza religiosa della religione propria di ogni straniero che ci sia dentro di questi centri e che appartenga a una delle quattro confessioni

che hanno riuscito l'accordo, suppone il compromesso dello Stato per garantire l'esercizio del diritto alla libertà religiosa di quelle persone detenute (questa, forse, sia la parola più giusta per descrivere la situazione degli stranieri costretti a soggiornare in quei centri, benchè non sia in situazione penitenziaria, ma senza libertà deambulatoria) e che, anche, saranno adottate le misure necessarie per facilitare tanto l'assistenza religiosa come la pratica della religione.

Anzi, per l'assistenza religiosa (sia cattolica, che ebraica, musulmana o evangelica) gli accordi sottolineano che sempre deve assicurarsi il diritto alla libertà religiosa delle persone e il dovuto rispetto per i loro principi religiosi ed etici, e che il contenuto dell'assistenza sarà in conformità con le disposizioni degli articoli 2 e 3, già visti, della Legge Organica sulla libertà religiosa.

La clausola quarta dei quattro accordi contiene le stesse disposizioni relative ai diritti e doveri delle persone incaricate per fare l'assistenza religiosa: devono rispettare le attività di assistenza che si esprimono nella seconda clausola (e che vedremo dopo), e sottostarsi alle norme, orari e disciplina del CIE e rispettare i principi della libertà religiosa stabiliti nella legge organica 7/1980 del 5 luglio.

La direzione del centro deve fornire un luogo appropriato per la celebrazione di atti di culto e altre attività di assistenza religiosa, a condizione che sia permesso dalla sicurezza permesso e le attività del CIE, sempre nel pieno rispetto dei diritti fondamentali degli alti stranieri del centro.

A queste disposizioni comuni a tutti gli accordi sull'assistenza religiosa nei centri di soggiorno degli stranieri si aggiungono le disposizioni particolari.

Così, le persone incaricate di realizzare l'assistenza religiosa (clausola terza degli accordi) vengono nominate a seconda della sua denominazione tradizionale confessionale. Così, nell'accordo con la Chiesa cattolica si parla di "sacerdoti e altre persone qualificate con esperienza pastorale con gli immigrati". Nell'accordo con la Commissione Islamica di Spagna, le persone responsabili per fornire l'assistenza religiosa islamica sono gli imam e altre persone qualificate con esperienza assistenziale con gli immigrati", e nell'accordo con gli ebrei, sono "i rabbini e altre persone qualificate con esperienza".

Nei quattro accordi, l'elezione delle persone incaricate dell'assistenza religiosa è compito dell'autorità confessionale, (l'Ordinario per i cattolici, la FCJE per gli ebrei, o la Commissione Islamica per i musulmani) e formalmente autorizzati, in tutti i casi, dalla Direzione generale della polizia. Anzi, la clausola

terza di ogni accordo permette che l'autorità confessionale possa dimettere le persone nominate per realizzare l'assistenza religiosa. Questa autorità confessionale dovrà essere tenuta in conto nei casi processi amministrativi di rimozione. Finalmente, la clausola quinta di tutti gli accordi ammette la collaborazione del volontariato ("Cristiano", nel caso dell'accordo con la Chiesa cattolica, o "musulmano", nell'accordo con la Commissione Islamica di Spagna), nominate anche questi per l'autorità confessionale sopradetta e dalla stessa autorità statale. In tutti i casi, il volontariato è composto di "uomini e donne con una vocazione e preparazione specifica".

Finalmente, il contenuto dell'assistenza religiosa, previsto nella clausola seconda, è quello dove, logicamente, c'è le maggiori differenze fra i quattro accordi.

L'assistenza religiosa cattolica comprende le seguenti attività: la celebrazione della Santa Messa la domenica e le festività religiose, e potestativamente qualsiasi altro giorno; la visita ai detenuti, la ricezione nel suo ufficio da parte della persona preposta alla cura pastorale e l'attenzione a coloro che desiderano sollevare domande, dubbi o problemi religiosi; la formazione e istruzione religiosa e, se necessario, consulenza su questioni religiose e morali; la celebrazione di atti di culto e l'amministrazione dei sacramenti; e, eventuali altre attività pastorali direttamente legate allo sviluppo religioso integrale dello straniero del CIE.

Da parte sua, le attività comprese nell'assistenza religiosa islamica sono: la celebrazione della "*Salah*" il venerdì e le feste religiose, e potestativamente qualsiasi altro giorno; la visita a detenuti, il ricevimento nell'ufficio della persona responsabile dell'assistenza religiosa per coloro che desiderano sollevare domande, dubbi o problemi religiosi; la formazione e istruzione religiosa e, se necessario, la consulenza su questioni religiose e morali; l'assistenza agli stranieri detenuti di tutte le questioni relative al cibo *halal*; dare consigli ai responsabili del CIE in tutte le questioni inerenti alle esigenze islamiche per i prodotti alimentari *halal*; la celebrazione di atti di culto; e qualsiasi altre attività assistenziali direttamente legate allo sviluppo integrale dello straniero nel CIE.

E finalmente, l'assistenza religiosa ebraica comprende le seguenti attività: la visita ai detenuti, la ricezione nel suo ufficio da parte di chi procura l'assistenza religiosa per coloro che desiderano sollevare domande, dubbi o problemi religiosi; la formazione e l'istruzione e, se necessario, la consulenza

su questioni religiose e morali; l'assistenza per lo svolgimento di funzioni religiose ogni venerdì sera e sabato mattina e le festività del calendario ebraico inclusi nell'accordo di cooperazione tra lo Stato, concretamente, nell'articolo 12, della Legge 25/1992, del 10 novembre, e potestativamente qualsiasi altro giorno; l'assistenza ai detenuti in tutte le questioni relative al cibo kosher; dare consigli ai responsabili del CEI in tutte le questioni inerenti alle esigenze ebraiche per i prodotti alimentari *kosher*; la celebrazione di atti di culto; e altre attività direttamente connesse allo sviluppo religioso integrale dello straniero detenuto nel CEI.

6. Riflessioni conclusive

La libertà religiosa degli stranieri, in Spagna, viene protetta nei diversi livelli legislative, dalla Costituzione alle legge di sviluppo delle libertà riconosciute nella Costituzione, come le leggi sulla libertà religiosa e quella sui diritti e doveri degli stranieri in Spagna, fino alle intese fra lo Stato e le principali confessioni religiose, e le norme amministrative di livello inferiore, come quelle che regolano i cosiddetti centri di soggiorno per stranieri.

Sin dalla promulgazione della Costituzione spagnola nell'anno 1978 e la successiva legge organica sulla libertà religiosa del 1980, fino al 2000, la tutela della libertà religiosa dei migranti in Spagna non è stata una vera preoccupazione per il legislatore spagnolo, dato che la legge sulla libertà religiosa considera come agli individui come titolari del diritto alla libertà religiosa. Ciò significa che, come titolari di questo diritto, ci sono compresi qualsiasi individui, siano cittadini spagnoli che stranieri.

Tuttavia, l'entrata in vigore nel 2000 della legge organica sui diritti e doveri degli stranieri in Spagna e la loro integrazione sociale, ha segnato l'introduzione di una distinzione tra gli stranieri che non c'è nella Costituzione. Questa distinzione (o meglio, discriminazione) ha interessato i diritti concreti contenuti nel ampio diritto alla libertà religiosa, come era il caso dei diritti di riunione, associazione o manifestazione per motivi religiosi. Così, la legislazione spagnola limitò l'accesso ai diritti da parte degli stranieri: quelli che c'erano in in situazione d'irregolarità, per non avere il certificate di residenza o di soggiorno in Spagna. Queste regole restrittive furono dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale spagnola, che finì con questa discriminazione.

References

- Abarca Junco, A. P., (dir.), (2008), *Derecho internacional privado*, vol I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- Díez de Velasco, M., (2009), *Instituciones de derecho internacional público*, 17 ed., Tecnos, Madrid.
- Landete Casas, J., (2006), La libertad religiosa en el Derecho Comunitario, in *Cuadernos de Integración Europea* 7, pp. 19–32.
- Ninatt, S., & Gennusa, M. E. (2016), Cittadinanza europea e religioni, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 24, 1, pp. 55–72.
- Olmos Ortega, M. E., & Landete Casas, J. (2014), *Legislación eclesiástica* 26 ed., Cívitas.
- Olmos Ortega, M. E., Ramírez Navalón, R. M., & Landete Casas, J. (2014), Reseña de Derecho español sobre el factor religioso 2014, in *Boletín Informativo de Derecho Canónico* 36, 2014, Asociación Española de Canonistas, Madrid, pp. 61-72.
- Pérez-Madrid, F. (2004), *Inmigración y libertad religiosa. Un estudio desde la Ley de Extranjería*, Thomson Civitas, Madrid.
- Ramírez Navalón, R. M. (2015), Reseña de Derecho español sobre el factor religioso 2015, in *Boletín Informativo de Derecho Canónico* 37, 2015, Asociación Española de Canonistas, Madrid, pp. 45–55.
- Ramírez Navalón, R. M. (2016), Matrimonio, Religión y Derecho en una sociedad en cambio, in *Actas de las XXXV Jornadas de Actualidad Canónica, organizadas por la Asociación Española de Canonistas en Madrid, del 8 al 10 de abril de 2015*, Dykinson S. L., Madrid, pp. 321–340.
- Redondo Andrés, M. J. (1998), *Factor religioso y protección penal*, Newbook Ediciones, Pamplona.
- Salido, M., (2011), La libertad religiosa en los centros de internamiento de extranjeros, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 21, pp. 145–176.