

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SPAGNOLO E I DIRITTI FONDAMENTALI DELL'INSEGNANTE DI RELIGIONE.

Sommario: 1. I principi affermati nella sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 51 del 2011. - 2. L'*iter* argomentativo della pronuncia. - 3. Un parallelo con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

1. I principi affermati nella sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 51 del 2011.

Una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo¹, resa in un giudizio di *amparo*, consente di richiamare alcuni principi utili anche al nostro ordinamento per svolgere il non facile bilanciamento tra la libertà religiosa delle organizzazioni confessionali, in riferimento alla possibilità di selezionare docenti che dispensino insegnamenti coerenti con la loro dottrina, e la garanzia di alcuni diritti fondamentali dell'insegnante.

Il primo principio è quello per cui non può essere escluso un sindacato giurisdizionale sugli effetti civili di una decisione ecclesiastica, ovvero sulle ragioni fatte valere da tali organizzazioni di tendenza per allontanare un soggetto dall'insegnamento, ancorché siano ragioni di natura religiosa o morale.

Il secondo principio è quello per cui il rispetto della libertà religiosa, individuale e collettiva, deve poter essere bilanciato con alcuni diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, quali in particolare quello alla libertà di manifestazione del pensiero in connessione con il diritto di contrarre matrimonio nelle forme stabilite dalla legge e quello al rispetto della vita privata e familiare.

Accanto a queste due conclusioni, che verranno evidenziate nell'*iter* argomentativo della pronuncia, una notazione finale riguarderà il nesso tra l'effettività nella tutela dei diritti fondamentali e l'esistenza di un accesso diretto del cittadino all'organo di giustizia costituzionale: tracciando un parallelo con la decisione *Lombardi Vallauri c. Italia*² della Corte di Strasburgo, che contiene affermazioni non dissimili da quelle rinvenibili nella sentenza del *Tribunal constitucional* in esame, si verificherà se l'esistenza di un ricorso quale l'*amparo* consenta di ottenere a livello interno l'esame e la tutela di doglianze che nel nostro ordinamento vengono indirizzate alla Corte europea.

2. L'*iter* argomentativo della pronuncia.

¹ Cfr. *Tribunal constitucional*, sentenza n. 51 del 2011, in www.tribunalconstitucional.es

² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lombardi Vallauri c. Italia*, 20 ottobre 2009, ric. n. 39128/05 su cui v. le riflessioni di M. Massa, *Il caso Lombardi Vallauri: due sfere di libertà e un confine evanescente*, in *Quad. cost.*, 2010, pp.142 ss.; M. Croce, *Dal "caso Cordero" al "caso Vallauri": nozione di scienza e libertà di insegnamento (discutendo con Michele Massa)*, in www.forumcostituzionale.it; M. Toscano, *Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in www.statoechiense.it, maggio 2010, special. p. 15 ss.

Con la sentenza n. 51 del 14 aprile 2011 il Tribunale costituzionale spagnolo ha accolto il ricorso di *amparo* di un'insegnante di religione che era stata esclusa dalle sue attività di insegnamento dopo aver contratto matrimonio civile con un uomo divorziato.

Il giudice costituzionale ha annullato due decisioni del *Juzgado de lo social* e del Tribunale superiore d'Andalusia, che avevano dichiarato legittima la decisione del Vescovato di Almeria di non confermare l'idoneità dell'insegnante in seguito a tale matrimonio.

In Spagna la selezione degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche viene effettuata dalle autorità ecclesiastiche in applicazione di un accordo del 1979 tra lo Stato spagnolo e la Santa sede e di una successiva legge organica sul sistema generale educativo (*LOGSE* n. 1 del 1990): tali disposizioni prevedono che ogni anno vengano comunicati i nominativi delle persone ritenute idonee all'insegnamento sulla base di due requisiti stabiliti dalla Conferenza episcopale spagnola, ovvero quello di essere cattolico praticante e quello di essere in possesso del certificato ecclesiastico di idoneità.

Per giungere all'accoglimento dell'*amparo* il Tribunale costituzionale muove dal richiamo di ampi passi di un suo precedente, la sentenza n. 38 del 2007³, resa in un giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via incidentale, che aveva rigettato i dubbi di costituzionalità sulle citate disposizioni che disciplinano la selezione degli insegnanti di religione cattolica.

La pronuncia del 2007 (peraltro resa successivamente alle due sentenze annullate a seguito dell'accoglimento dell'*amparo* in esame), forniva due importanti chiarimenti interpretativi⁴: in primo luogo affermava che la disposizione che prevede il requisito del nulla osta delle autorità ecclesiastiche per concludere il contratto con l'insegnante di religione non è manifestamente irragionevole o contraria ai principi di merito e capacità, e non configura un trattamento discriminatorio fondato su motivi religiosi. Tale requisito, infatti, si riferisce ad un rapporto di lavoro instaurato al solo fine di impartire l'insegnamento della religione cattolica. Il Tribunale osservava che se lo Stato spagnolo, in applicazione del principio di collaborazione che impronta le relazioni con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni religiose ai sensi dell'art. 16.3 della Costituzione⁵, si accorda per garantire l'insegnamento della religione, deve poi consentire che siano le autorità ecclesiastiche interessate ad indicare i contenuti e le persone idonee a tale insegnamento, sempre all'interno del rispetto del quadro costituzionale.

In secondo luogo, chiariva che "non è accettabile che gli effetti civili di una decisione ecclesiastica possano essere immuni dalla tutela giurisdizionale degli organi dello Stato"⁶.

³ La *cuestión de inconstitucionalidad* era stata promossa dal Tribunale superiore delle Canarie ed aveva ad oggetto la seconda disposizione addizionale della legge organica n. 1 del 1990 (*Ordenación General del Sistema Educativo*), come modificata nel 1998 e gli articoli 3, 6 e 7 dell'*Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales*, tra lo Stato spagnolo e la Santa sede ratificato il 4 dicembre del 1979. Su questa pronuncia v. il commento di A. González Alonso, "Dos oportunidades perdidas. A propósito del control de la constitucionalidad de la designación por parte de la Iglesia de los profesores de religión en la escuela pública", in *Revista general de derecho constitucional*, n. 6 del 2008, p. 3.

⁴ La sentenza interpretativa di rigetto del *Tribunal Constitucional* n. 38 del 2007 viene additata quale esempio di decisione "provocata" dai giudici di merito per ottenere l'avallo interpretativo del Tribunale costituzionale contro un'interpretazione difforme del Tribunal Supremo: v. G. Rolla, *L'interpretazione adeguatrice tra Tribunale Costituzionale e giudici comuni in Spagna*, in *Estudios Constitucionales*, n. 2 del 2010, pp. 601 ss., specialmente p. 616.

⁵ L'art. 16, comma terzo, della Costituzione spagnola dispone che "Nessuna confessione avrà carattere statale. I pubblici poteri terranno conto delle convinzioni religiose della società spagnola e manterranno le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa Cattolica e le altre confessioni".

I primi due commi della norma costituzionale prevedono rispettivamente che "É garantita la libertà ideologica, religiosa e di culto dei singoli e delle comunità senza altra limitazione, nelle loro manifestazioni, che quelle necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico garantito dalla legge" e che "nessuno potrà essere obbligato a dichiarare le proprie ideologie, religione o convinzioni".

⁶ Cfr. *Tribunal constitucional*, sent. n. 38 del 2007, cons. dir. n. 7, dove si afferma "No cabe aceptar que los efectos civiles de una decisión eclesiástica puedan resultar inmunes a la tutela jurisdiccional de los órganos del Estado".

Quest'ultima *ratio decidendi*, che sottolinea l'essenzialità della possibilità del sindacato giurisdizionale sugli effetti civili di una decisione ecclesiastica, viene applicata anche nella sentenza n. 51/2011 in commento: infatti, le pronunce cassate dall'*amparo*, oltre a qualificare la fattispecie in esame non come un licenziamento, ma come la cessazione di un contratto di lavoro per scadenza del termine (profilo questo di mera legalità, escluso dal sindacato del Tribunale costituzionale), avevano negato l'astratta possibilità di un controllo giurisdizionale sulla decisione dell'autorità ecclesiastica. Conseguentemente, avevano omesso di bilanciare la garanzia della libertà religiosa dell'autorità ecclesiastica con i diritti fondamentali della ricorrente, ed in particolare con la libertà di pensiero in connessione con il diritto a contrarre matrimonio nelle forme stabilite dalla legge e con il diritto a non essere discriminata per ragioni personali.

Nella sentenza n. 51/2011 il Tribunale costituzionale ricostruisce il contenuto dei diritti che sono ritenuti prevalenti sul diritto alla libertà religiosa anche attraverso il richiamo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale precisa che l'esercizio del diritto al matrimonio riconosciuto dall'art. 12 Cedu è soggetto alle leggi nazionali degli Stati contraenti, ma le conseguenti limitazioni non possono restringerlo o ridurlo in modo o ad un livello tale da pregiudicarne la sostanza stessa⁷.

Per quanto riguarda in generale il ruolo della Cedu nella giurisprudenza costituzionale spagnola va osservato che in applicazione del canone interpretativo previsto dall'art. 10.2 CE, secondo il quale «le norme relative ai diritti fondamentali e alle libertà che la Costituzione riconosce si dovranno interpretare secondo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e i trattati ed accordi internazionali che in materia abbia ratificato la Spagna⁸», il *Tribunal constitucional* ha affermato che la giurisprudenza della Corte europea deve costituire un criterio di interpretazione delle norme costituzionali che tutelano i diritti fondamentali e che essa è direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico spagnolo⁹.

Nella fattispecie in esame il Tribunale costituzionale chiarisce che oggetto di discussione non è il diritto a contrarre matrimonio della ricorrente in *amparo*, che ella ha esercitato in condizione di piena libertà, ma la reazione dell'autorità ecclesiastica all'esercizio di tale diritto, che ha determinato la perdita del posto di lavoro come insegnante di religione.

Una volta accertato che il mancato rinnovo del nulla osta è stato dettato da motivi di natura religiosa, anche se non direttamente connessi ad un giudizio sulle capacità di insegnamento della docente, (il matrimonio civile come esempio di vita non coerente con la dottrina cattolica) e una volta riconosciuto che la definizione di tali motivi spetta alle autorità ecclesiastiche nell'esercizio della loro libertà religiosa e del principio di laicità dello Stato, i giudici di merito avrebbero dovuto operare un bilanciamento tra i diritti in conflitto, tenendo conto che la libertà religiosa non è assoluta e non può prevalere in particolare sulla libertà di pensiero, in relazione al diritto a contrarre matrimonio e sul diritto alla vita privata e familiare¹⁰.

3. Un parallelo con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

La censura mossa dal Tribunale costituzionale ai giudici di merito spagnoli, consistente nel dichiarare che il loro rifiuto di estendere il sindacato giurisdizionale sulla decisione dell'autorità ecclesiastica

⁷ Il Tribunale costituzionale richiama in particolare le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *B. e L. c. Regno Unito*, 13 settembre 2005, ric. n. 36536/02, § 34; *Rees c. Regno Unito*, 17 ottobre 1986, serie A n. 106, § 50 e *F. c. Svizzera*, 18 dicembre 1987, serie A n. 128, § 32.

⁸ Sulla portata di questa clausola cfr. M. A. Aparicio, *La cláusula interpretativa del art. 10.2 de la CE como cláusula de integración y apertura constitucional de los derechos fundamentales*, in *Jueces para la Democracia*, n. 6 del 1989.

⁹ Cfr. *Tribunal constitucional*, sentt. nn. 303 del 1993 e 245 del 1991, in cui il Tribunale ha affermato che i poteri pubblici non possono restare indifferenti alla dichiarazione di violazione di un diritto convenzionale da parte della Spagna e che in applicazione del citato art. 10.2 la Cedu fa parte del diritto interno.

¹⁰ Cfr. *Tribunal constitucional*, sent. n. 51 del 2011, cons. dir. n. 12.

configurava di per sé una violazione dei diritti costituzionali della ricorrente in *amparo*¹¹, non è dissimile, pur nella specificità delle due fattispecie, da quella che ha condotto la Corte di Strasburgo, nella sentenza *Lombardi Vallauri* del 2009¹², a dichiarare la violazione degli artt. 10 (diritto alla libertà di espressione) e 6, comma 1, (diritto all'accesso ad un tribunale) della Cedu, del ricorrente, un docente a cui l'Università cattolica non aveva rinnovato il contratto in ragione del mancato nulla osta delle autorità ecclesiastiche¹³, motivato dalla dedotta opposizione di alcune sue posizioni alla dottrina cattolica.

Se è vero che il ricorso diretto spagnolo riguardava un'insegnante di religione di una scuola pubblica¹⁴, alla quale l'autorità ecclesiastica aveva ritirato il nulla osta per motivi non strettamente connessi con le sue capacità professionali, mentre quello a Strasburgo riguardava un docente dell'Università cattolica, escluso dall'insegnamento con un provvedimento fondato sull'indicazione di opinioni personali asseritamente in contrasto con l'insegnamento cattolico, in entrambi i casi la mancanza di effettività della tutela giurisdizionale garantita ai ricorrenti ricopre un ruolo decisivo per giungere all'accoglimento delle doglianze.

Nella sentenza *Lombardi Vallauri* la Corte di Strasburgo ha infatti sottolineato che l'interesse di un'università "di tendenza" a dispensare un insegnamento ispirato alle convinzioni che contraddistingue la dottrina cattolica, non può estendersi fino ad incidere sulle garanzie procedurali poste a tutela della libertà di espressione.

Con una motivazione strettamente connessa al riconoscimento della violazione dell'art. 6.1 Cedu, ovvero del diritto all'accesso ad un tribunale, ha sostenuto che in sede giurisdizionale nessun giudice italiano si era fatto realmente carico di esaminare nel merito le doglianze del ricorrente: infatti, secondo la Corte europea, sia il Tar sia il Consiglio di Stato avevano limitato il loro esame di legittimità alla constatazione da parte dell'università dell'esistenza della decisione dell'autorità ecclesiastica e avevano ritenuto di non potersi pronunciare sulla legittimità della decisione amministrativa incriminata¹⁵.

Va evidenziato che nella vicenda processuale italiana la Corte costituzionale non arrivò ad essere interpellata, poiché il Tar di Milano¹⁶ dichiarò manifestamente infondata l'istanza di parte di sollevazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10.3 dell'Accordo di revisione del Concordato del 1984, che subordina la nomina dei professori dell'università cattolica al gradimento della Santa sede, per contrasto con gli artt. 3, 19 e 33 Cost., richiamandosi alla nota sentenza della stessa Corte costituzionale n. 195 del 1972 relativa al caso "Cordero"¹⁷.

¹¹ Cfr. *Tribunal constitucional*, sent. n. 51 del 2011, cons. dir. n. 12.

¹² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lombardi Vallauri c. Italia*, 20 ottobre 2009, ric. n. 39128/05.

¹³ Ai sensi dell'art. 10 n. 3 dell'Accordo di revisione del concordato tra la Santa Sede e la Repubblica italiana (firmato il 18 febbraio 1984 e ratificato con la l. n. 121 del 1985) le nomine dei docenti dell'Università cattolica del Sacro Cuore sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica.

¹⁴ In Italia, lo *status* degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche presenta numerose ambiguità, a partire dal fatto che gli oneri dell'insegnamento ricadono interamente sullo Stato: tali problematiche sono state ulteriormente aggravate dall'intervento del legislatore con la l. 18 luglio 2003, n. 186, che ha previsto l'immissione in ruolo attraverso un concorso *ad hoc* degli insegnanti di religione, disponendo altresì che nel caso di revoca dell'idoneità rilasciata dall'ordinario diocesano, l'insegnante possa fruire della mobilità professionale nell'ambito del comparto del personale della scuola (v. artt. 3 e 4 della l. n. 186/2003). Per un quadro ricostruttivo della normativa e della giurisprudenza costituzionale vd. B. Randazzo, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008, specialmente p. 322 ss., la quale evidenzia come il giudice delle leggi sia stato fino ad oggi particolarmente "prudente" nel sindacare l'operato del legislatore: cfr., da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n. 297 del 2006.

¹⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lombardi Vallauri c. Italia*, cit., § 68.

¹⁶ Cfr. Tar Milano, sez. III, 26 ottobre 2001, n. 7027, pubblicata in *Tribunali amministrativi regionali*, 2001, I, pp. 4059 ss.

¹⁷ Nella sent. n. 195 del 1972 la Corte costituzionale aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 38 del Concordato (non modificato nella sostanza dall'Accordo di revisione del 1985), che subordinava la nomina dei professori dell'Università cattolica al gradimento della Santa sede, sollevata in riferimento agli artt. 3, 7, 19 e 33 Cost. La vicenda riguardava un docente di

La lettura in parallelo di queste due vicende giurisprudenziali conferma che in quegli ordinamenti che conoscono l'esistenza di un ricorso simile all'*amparo* costituzionale la domanda di tutela dei diritti fondamentali viene più facilmente soddisfatta a livello interno: il numero decisamente basso di ricorsi che dalla Spagna muovono verso la Corte di Strasburgo¹⁸ dimostra indirettamente la capacità del *recurso de amparo constitucional* di garantire efficacemente¹⁹ la tutela di quei diritti *amparabili*²⁰ che coincidono con quelli riconosciuti dalla Cedu.

Gli orientamenti della Corte di Strasburgo vengono valorizzati a livello interpretativo, in applicazione del principio per cui la sua giurisprudenza è direttamente applicabile nell'ordinamento spagnolo e il giudice costituzionale appare in grado di far penetrare nuove interpretazioni sui diritti fondamentali che modificano l'azione dei giudici comuni, senza scaricare sulla Corte di Strasburgo il peso²¹ di una domanda di tutela dei diritti che viene garantita a livello interno, e limitando il suo intervento a situazioni eccezionali in cui i rimedi interni siano stati invano esperiti.

filosofia del diritto presso l'Università cattolica al quale la Congregazione per l'educazione cattolica, dopo alcuni contratti annuali, aveva negato il gradimento necessario ai fini dell'insegnamento.

In quella sentenza la Corte affermò che "negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la libertà di questa. Tali poteri costituiscono certo una indiretta limitazione della libertà del docente ma non ne costituiscono violazione, perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivida" (Corte cost., sent. n. 195 del 1972, cons. dir. 6 e 7).

¹⁸ Nel 2010 la Spagna ha evidenziato la più bassa percentuale in tutta Europa del rapporto tra popolazione e numero di ricorsi presentati a Strasburgo (0,17 ogni 10.000 abitanti), simile a quello tedesco (0, 21) che conosce lo strumento della *Verfassungsbeschwerde*, ed inferiore di 4 volte a quello dell'Italia (0, 64), rispetto ad una media europea di 0, 75 ogni 10.000 abitanti.

¹⁹ Anche se non può essere ignorato che il principale ostacolo all'effettività di questo meccanismo di tutela deriva dal fatto che solo una percentuale esigua di ricorsi di *amparo* viene accolta, mentre la stragrande maggioranza delle questioni non supera il filtro di ammissibilità predisposto dal Tribunale costituzionale: per un commento alle novità introdotte dalla modifica della Legge organica sul *Tribunal constitucional* del 2007 sui requisiti di ammissibilità dell'*amparo*, ed in particolare alla previsione di una "selezione in positivo" delle questioni, v. R. Romboli, *Il Tribunal constitucional spagnolo e le condizioni di ammissibilità del "nuovo" amparo*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 119 ss. Su questo tema sia concesso rinviare anche a E. Crivelli, *La tutela dei diritti fondamentali tra il ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale e il ricorso a Strasburgo: spunti di riflessione per il sistema italiano*, in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di Valerio Onida*.

²⁰ La Costituzione spagnola prevede che i diritti *amparabili* siano quelli ricompresi tra l'art. 14 e l'art. 30 CE.

L'art. 14 Ce sancisce il principio di uguaglianza, mentre gli articoli successivi sono dedicati al riconoscimento e alla garanzia dei principali diritti di libertà, quali la libertà personale, la libertà di riunione, la libertà di associazione, la libertà religiosa, la libertà di manifestazione del pensiero etc. L'art. 30 prevede il diritto all'obiezione di coscienza.

Dal punto di vista statistico la violazione più frequentemente invocata è quella all'art. 24 CE, che disciplina il diritto alla tutela giudiziaria effettiva. Una delle differenze più significative tra l'elenco dei diritti *amparabili* e quello dei diritti riconosciuti dalla Cedu riguarda il diritto di proprietà, riconosciuta nell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Cedu ma esclusa dal novero dei diritti tutelabili in *amparo*.

²¹ Per un quadro dell'impressionante mole di ricorsi che annualmente giungono alla Corte europea v. i dati statistici pubblicati sul sito della Corte www.echr.coe.int: nel 2011 si è registrata la presentazione di oltre 48.000 ricorsi. Su questo tema cfr. V. Zagrebelsky, che descrive la Corte come un giudice "vittima del suo successo" in *L'avvenire del sistema di protezione dei diritti umani affidato per ora al Portocollo n. 14 bis*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, p. 469.