



Antonio Ingolia

(professore associato di Diritto Canonico ed Ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Palermo)

Il difficile percorso verso una legge organica sui culti in Venezuela *

SOMMARIO: 1. Presupposti storico-giuridici - 2. Contenuti generali del progetto di Legge Organica "*De Religión y Culto*" all'esame dell'Assemblea Nazionale - 3. Il dibattito politico e i rilievi dei culti minoritari - 4. La posizione dell'episcopato cattolico e la questione relativa all'estensione della legislazione organica alla Chiesa Cattolica - 5. Perdurante tendenza *giurisdizionalista* del diritto ecclesiastico venezuelano. Due esempi: le disposizioni della "*Ley Organica de Inmigración*" e del disegno di "*Ley Organica de Educación*" circa le funzioni *ispettive* e di controllo dello Stato sull'attività dei culti.

1 - Presupposti storico-giuridici

È agevole constatare il crescente rilievo che, in un numero sempre maggiore di ordinamenti contemporanei, ha assunto il ricorso alle "*leggi organiche*", ovvero ad una particolare categoria di fonti *non pattizie* a disposizione del legislatore ordinario¹, per dare dispiegato e articolato sviluppo ai principi costituzionali riguardanti il fenomeno sociale religioso.

Di questa tendenza, accentuatasi gradualmente negli ultimi decenni, è espressione anche la Costituzione approvata in Venezuela

(*) Il contributo è destinato agli "*Studi in onore di Antonio Palazzo*" di prossima pubblicazione.

¹ Il procedimento di formazione di queste leggi coincide con quello previsto per la generalità delle altre leggi ordinarie, salvo che per il particolare *quorum* previsto per l'approvazione e l'eventuale modificazione. È noto che il ricorso a tali fattispecie tipiche di legge è previsto per dare attuazione e maggior sviluppo a principi sinteticamente espressi nelle Carte costituzionali. Così, ad esempio, in Spagna dove l'adozione di una "*Ley Orgànica de Libertad Religiosa*" è stata suggerita dall'esigenza di "*desarrollar el reconocimiento del derecho publico subjetivo "de libertad religiosa"* enunciato nella Costituzione del 1978 (A. MOTILLA, *Proceso de formación del sistema de derecho eclesiastico*, in AA.VV., *Curso de derecho eclèsastico*, Madrid, 1991, p. 45). Per un commento alla stessa, con più accentuata attenzione ai motivi ispiratori, cfr., M.J. CIAURRIZ, *La libertad religiosa en el Derecho espanol, La ley Organica de Libertad Religiosa*, Madrid, 1984; nonché, J. MARTINEZ TORRON, *La contribución de la Ley Organica de Libertad Religiosa a la transición democratica en Espana*, consultabile al sito www.olir.it/2005.



nel 1999 e ratificata da una successiva consultazione popolare², la quale all'art. 19 demanda appunto ad un'apposita legislazione organica l'attuazione delle norme costituzionali che garantiscono le libertà civili³, tra le quali spicca quella di cui all'art. 59 attinente alla libertà "*de religión y de culto*".

Ciò, ossia il fatto che la Costituzione stabilisca che, al pari degli altri diritti fondamentali, anche quello di libertà religiosa venga disciplinato nei suoi risvolti più minuti da una legge *ad hoc*, ha indotto di recente la "*Subcomisión de Cultos*" dell'Assemblea Nazionale a varare un progetto di "*Ley Organica de Religión y Culto*"⁴, la cui funzione primaria, secondo i suoi estensori, consiste nella migliore "*actuación*" dei solenni principi costituzionali in materia⁵.

Uno studio approfondito del progetto esitato dall'organismo parlamentare nel suo complesso e nelle singole clausole, giova sottolinearlo, sarebbe alquanto prematuro. Sembra perciò utile soffermarsi soprattutto sul vivace dibattito politico e dottrinale che ha accompagnato la sua pubblicazione, per via del ruolo non secondario che le varie opinioni in campo sono destinate a svolgere nella definizione del testo *in itinere*.

Il progetto originario è stato infatti oggetto di vivaci critiche da parte di alcuni settori politici, nonché delle rappresentanze dei vari culti, le quali ultime, manifestando il proprio dissenso dalle norme ivi contenute, hanno proposto modifiche sostanziali che l'Assemblea

² Sulle vicende che hanno portato al varo del nuovo testo costituzionale da parte di una assemblea appositamente eletta e sul recente corso politico impresso dall'attuale Presidente della Repubblica, Ugo Chavez, cfr., in particolare, J. GARAY, *La nueva Constitución comentada y índice explicativo*, Caracas, 2000. Per una valutazione critica di tali avvenimenti, cfr. F. STRAZZARI, *Il Bolivarismo di Chavez alla resa dei conti*, in *Limes, Rivista italiana di geopolitica*, 4, 2003, p. 261 ss.

³ In proposito si ritiene che il costituente abbia stabilito una norma sulla produzione giuridica diretta a garantire una maggiore tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, in conformità anche agli impegni internazionali assunti in materia dallo Stato venezuelano (cfr. J. GARAY, op. cit., p. 31)

⁴ Il progetto è stato reso noto sul finire del mese di febbraio del 2002 allo scopo di promuovere il dibattito pubblico sull'articolato predisposto dalla "*Subcomisión de Cultos de la Comisión de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales*".

⁵ "*La ley tiene por objeto proteger las garantías que tiene toda persona a la libertad religiosa y de culto, en los terminos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los convenios o tratados internacionales suscritos por la República y en la ley, así como regular el libre desarrollo y funcionamiento de las iglesias, confesiones y entidades religiosas*" (v. Comunicato ufficiale, Seduta del 2 luglio 2004, a cura della portavoce dell'Assemblea Nazionale: Maritza Villaroel).



Nazionale – a quanto si è appreso dalla stampa – intenderebbe prendere in considerazione e che renderebbero ragione fra l'altro del ritardo con cui finora si è proceduto in vista della trasformazione in legge dell'articolato.

Prima però di avanzare nell'indagine circa i rilievi e le proposte finora emersi, occorre riservare una specifica attenzione al citato art. 59 della Costituzione, destinato a divenire l'asse attorno a cui ruoteranno le previsioni della emananda legge organica e, com'è giusto che sia, il parametro di legittimità delle medesime.

È evidente che le questioni poste da tale norma devono essere esaminate tenendo conto del più ampio quadro di modifiche apportate alla disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose in seguito all'entrata in vigore della nuova Costituzione e della sostanziale variazione dello stesso sistema delle fonti di produzione in materia.

Al riguardo, occorre innanzitutto rilevare che, secondo il sistema previsto dalla Costituzione in vigore, il ricorso alla fattispecie tipica della legge organica (ovvero ad una fonte costituzionalmente riservata al Parlamento) per regolamentare tali rapporti non risulta *compensato*, come invece accade altrove⁶, dalla possibilità di integrare la normativa in materia sulla base di accordi o intese con le chiese o confessioni religiose. Nel nuovo testo costituzionale non figura più, infatti, la possibilità prevista dall'art. 130 dell'abrogata Costituzione del 1961 di stipulare "accordi o concordati" con la Santa Sede⁷, anche se deve ritenersi che quelli sottoscritti in precedenza conservano, secondo le considerazioni che andremo svolgendo, le garanzie riservate dalla medesima Costituzione in senso proprio agli accordi e trattati internazionali attinenti alla materia "*dei diritti umani e delle libertà fondamentali*" (cfr. art. 31) cui i concordati vengono a tutti gli effetti equiparati.

⁶In qualche caso, come in Spagna e in Portogallo, l'adozione di tale tipologia di fonti è *compensata* dalla possibilità di stipulare accordi o intese con le singole confessioni religiose di modo che il ricorso ad una regolamentazione generale risulta coniugarsi con la tutela della specificità di cui ciascuna di esse è portatrice; in altri, come in Cile e in Messico, tale ipotesi rimane del tutto esclusa. Con riguardo alla soluzione adottata in questi Stati cfr. J.G. NAVARRO FLORIA, *La libertad religiosa y el derecho eclesiástico en America del Sur*, in AA.VV., *Foro internacional sobre libertad religiosa*, Mexico, 2002, p. 29 (ora consultabile anche sul sito www.gobernacion.gob.mx).

⁷In proposito cfr., tra gli altri, J. RODRIGUEZ ITURBE, *Iglesia y Estado en Venezuela (1824-1964)*, Caracas, 1968, p. 211 ss.; nonché A. OROPEZA, *La nueva Constitución venezolana*, Caracas, 1969, pp. 374-375; M. TORRES ELLUL, *La situación concordataria venezolana*, in AA.VV., *La institución concordataria en la actualidad*, Salamanca, 1971, p. 325 ss.; D. ARRU, *La pratica concordataria posteriore agli Accordi di Villa Madama*, Roma, 2000, pp. 221 ss.



Stando così le cose, sulla regolamentazione del diritto di libertà religiosa e della condizione giuridica dei diversi culti vi sarebbe ora una vera e propria riserva in favore del legislatore statale sul quale grava quindi l'onere di proporre e promulgare una disciplina di carattere comune nei termini indicati dall'art. 59 della Costituzione.

A proposito di tale articolo va detto che si tratta di una disposizione già per sé dettagliata, che prevede una serie di diritti connessi all'esercizio della libertà religiosa e, si presenta, quindi, ricca di direttive e di indirizzi per la futura legislazione attuativa: ivi, infatti, oltre al diritto (già contemplato nella precedente Costituzione del 1961) di libero esercizio del proprio culto, in privato e in pubblico, a condizione che gli atti relativi "*no se opongan a la moral, a las buenas costumbres y al orden publico*", si affermano anche altri principi connessi alla libertà religiosa che non trovano riscontro nei testi costituzionali del passato, come quello relativo ad diritto dei genitori d'istruire i figli in coerenza con le convinzioni e la fede religiosa professate ("*El padre y la madre tienen derecho a que sus hijos o hijas reciban la educaciòn religiosa que estè de acuerdo con sus convicciones*") e quello in base al quale nessuno potrà invocare le convinzioni o regole di carattere religioso per eludere precetti che la legge impone come obbligatori ("*Nadie podrà invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de la ley ni para impedir a otro u otra el ejercicio de sus derechos*"⁸).

Ma non è nella precisazione dei richiamati principi, che sembra risieda la maggiore novità dell'art. 59, quanto nella proposizione secondo cui lo Stato si impegna al riconoscimento della "*indipendencia y autonomia de las iglesias y confesiones religiosas*", senza altre limitazioni se non quelle desumibili dalla medesima Costituzione e dalle peculiari disposizioni di legge che ad esse si riferiscono⁹.

La formula *de qua* si rivela, soprattutto ad una valutazione *diacronica*, come uno degli aspetti più innovativi dell'attuale disciplina venezuelana in materia religiosa, perché sostituisce le formule giurisdizionaliste dell'abrogata Costituzione del 1961, la quale – secondo una linea impostasi anche in altre costituzioni degli Stati

⁸ Per una prima valutazione di tale disposizione cfr. J. GARAY, *La nueva Constituciòn*, cit., p. 45.

⁹ Attualmente la disciplina basilare in materia rimonta al 1834 ("*Ley de libertad de culto*") ma appare destinata ad essere superata - per effetto della disposizione di cui all'art. 19 cost. - dalla normativa organica in gestazione. Questa legge, apparentemente modesta data l'esiguità del testo, offriva un quadro sufficientemente ampio di tutela della libertà religiosa al disporre che "*la libertad religiosa es una parte esencial de la libertad civil, que la misma Constituciòn asegura a los venezolanos y extranjeros avecindados en la Repùblica*" e di conseguenza che "*No estè prohibida en la Repùblica la libertad de cultos*".



ispanoamericani - perpetuava forme penetranti di controllo non solo sull'organizzazione del culto cattolico, ma in generale su quella delle altre confessioni religiose, che risalivano al regalismo del periodo coloniale: per l'art. 65 della Costituzione del 1961 l'esercizio della libertà religiosa da parte di qualsiasi culto era, infatti, assoggettato alla "*Suprema Ispección del Ejecutivo Nacional*"; mentre per quanto concerneva i rapporti con la Chiesa cattolica, l'art. 130 richiamava in vita la "*ley de patronato*" nazionale del 1824¹⁰, che riproduceva in gran parte, talora ampliandole, le speciali prerogative civili "*circa sacra*" esercitate un tempo dalla Corona di Spagna sui domini d'Oltremare¹¹.

A queste norme, del resto, diverse altre se ne aggiungevano che, pur sparse in vari settori dell'ordinamento e precedenti all'entrata in vigore della Costituzione del 1961, concorrevano a definire l'impianto tipicamente giurisdizionalista della legislazione ecclesiastica venezuelana: è il caso del Decreto presidenziale del 24 ottobre del 1911 col quale erano state estese anche ai culti minoritari le norme riguardanti il patronato (previste originariamente per la Chiesa cattolica) fissando il regime relativo alla "*Ispección Suprema de Cultos*". A tal fine, l'art. 2 e l'art. 3 del menzionato decreto, avvicinarono la posizione dei culti minoritari a quella del culto cattolico, allo scopo di rendere operativa anche nei confronti di tali confessioni le norme unilaterali già in vigore per la Chiesa cattolica relative all'incisivo intervento dello Stato nelle nomine dei ministri di culto, nonché all'*exequatur* sugli atti di tali confessioni, come pure sui regolamenti e statuti "*por los cuales se rija, para su disciplina interna, cada uno de los cultos tolerados*"¹².

¹⁰ Per un commento a margine di questa legge mi permetto di rinviare a A. INGOGLIA, *La partecipazione dello Stato alla nomina dei vescovi nei paesi ispanoamericani*, Torino, 2001, pp. 38-47. La dottrina su questo punto è cospicua: per un approccio complessivo cfr. N. NAVARRO, *Disquisición sobre el Patronato eclesiástico*, Caracas, 1930; C. SANCHEZ ESPEJO, *El patronato en Venezuela*, Roma, 1952; nonché, J.D. SANTIAGO, *Patronato y libertad de cultos en Venezuela independiente (1830-1834)*, in *Agora*, 2, 1999 p. 13 ss.

¹¹ Sul punto cfr. A. DE LA HERA, *Sviluppo delle dottrine sui rapporti fra la Chiesa e il potere temporale*, in AA.VV., *Corso di diritto canonico*, vol. II, Brescia, 1976, p. 290 nonché, più recentemente, V. PRIETO, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e società civile*, Roma, 2003, p. 41 ss.

¹² Circa l'estensione della Legge del 1824 sul patronato repubblicano anche "a los cultos no católicos" il decreto del 24 ottobre 1911 affermava: "Art. 1. El ejercicio de todo culto tolerado en la República se regirá por la Ley de 28 julio de 1824, sobre Patronato Eclesiástico". A tal fine l'art. 2 stabiliva: "En donde la citada Ley de Patronato se refiere a la sede de la Iglesia católica o a su Pontefice, se entenderá referida, a los efectos de este Decreto, la autoridad superior eclesiástica de cada culto no católico, legalmente establecida en el país". Si comprende dunque perché la



È palese dunque che la formula prevista all'art. 59 della Costituzione vigente, la quale segna in ordine di tempo l'ultima tappa dell'evoluzione del diritto ecclesiastico venezuelano, determini un sensibile progresso rispetto a quanto prevedeva il precedente ordinamento, dato che introduce per la prima volta nella storia normativa del Paese la regola del pieno riconoscimento dell'autonomia organizzativa delle chiese e dei gruppi confessionali, la cui effettiva portata dipenderà però, come sopra accennato, dalla "Ley Organica" ora al vaglio del Parlamento (alla quale spetterà precisare, attuare e concretare il contenuto della disposizione costituzionale).

2 – Contenuti generali del progetto di Legge Organica "De Religión y Culto" all'esame dell'Assemblea Nazionale

Il progetto di legge attualmente all'esame dell'Assemblea Nazionale e col quale si intende garantire, oltre al diritto individuale di religione e di culto, anche un adeguato ambito di autonomia alle confessioni religiose, consta di un preambolo e si sviluppa in nove titoli dedicati rispettivamente ai seguenti aspetti: tit. I) Principi fondamentali; tit. II) Della libertà religiosa; tit. III) Della personalità giuridica e degli statuti; tit. IV) Dei ministri di culto; tit. V) Della istruzione religiosa; tit. VI) Del patrimonio; tit. VII) Delle riunioni e manifestazioni religiose; tit. VIII) Dell'Ufficio degli affari di culto e del Consiglio consultivo sulla libertà ed uguaglianza religiosa; tit. IX) Disposizioni transitorie e finali.

Il I° titolo, si apre, dunque con un preambolo di carattere generale contenente "i principi fondamentali" su cui poggia la nuova legge, la quale intende aggiornare alle mutate condizioni della società venezuelana le norme vigenti in materia religiosa e renderle più rispondenti al nuovo panorama religioso locale (che registra la presenza di nuove formazioni religiose diverse da quelle tradizionali) come pure al nuovo sistema costituzionale di protezione del diritto di libertà religiosa (*"Esta nueva realidad amerita una legislación moderna, capaz de superar la variedad de normas administrativas atomizadas y dispersas que actualmente rigen la actuación de las iglesias y cultos en Venezuela, y que permita un funcionamiento armónico, bajo reglas claramente establecidas. Todo esto con el objeto de proteger la libertad religiosa y de culto que tiene toda*

dottrina più avveduta, già dopo la stipula del Convenio del 1964, auspicasse il varo di "una ley de libertad de cultos, tal vez mejor llamada de libertad religiosa, que completando el art. 65 de la constitución nacional, y apoyada en la declaración sobre libertad religiosa del Concilio, disciplinara toda esta materia y derogara el Decreto del General Paez de 1911, verdaderamente atentatorio a esa libertad" (M. TORRES ELLUL, *La situación concordataria*, cit., p. 355).



persona en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela"); quindi il *preambolo* si sofferma sulle finalità specifiche della legge affermando che essa è destinata a garantire *"el libre desarrollo y funcionamiento de las iglesias y cultos en Venezuela"*, ma rimarca infine che spetta all'Esecutivo l'esercizio della *"supervisión de las iglesias y cultos por órgano de la Dirección General de Religión y Culto del Ministerio de Interior y Justicia"*.

In quest'ultimo punto il documento risente maggiormente della tradizione storica, giacché sembra suggerire, in continuità con la legislazione previgente, un superiore controllo da parte degli organi governativi sulle istituzioni confessionali alle quali secondo il richiamato art. 59 della Costituzione, dovrebbe invece riconoscersi piena *"autonomía ed independencia"*.

Decisamente più in linea con la vigente Costituzione, sono invece le disposizioni in cui si articolano il II° ed il III° titolo, le quali stabiliscono in maniera diffusa i tradizionali contenuti della libertà religiosa riconosciuta ai singoli ed ai gruppi confessionali, elencando anzitutto non solo il diritto del cittadino di aderire al proprio credo religioso, ma anche di mutare le proprie convinzioni al riguardo; segue poi l'affermazione del diritto di esercitare collettivamente la libertà religiosa: ivi, il testo del progetto passa ad enucleare i diritti delle comunità religiose, ammettendo, tra l'altro, quello di approfondire e sviluppare il proprio patrimonio teologico e di farne propaganda, nonché *"la difusión de pensamiento religioso, la comunicación interna y externa, como también las publicaciones que consideren procedentes"*.

Il titolo IV, riconosce altresì il diritto delle confessioni religiose di designare e *"accreditar"* presso i competenti organismi statuali i propri ministri di culto dei quali viene, tra l'altro, riconosciuto lo specifico contributo reso in favore della collettività (*"El ministerio religioso es una actividad reconocida por la sociedad y por el Estado. Al pautar la libertad de asociación y la creación de entidades religiosas, obviamente es permisible la acreditación de los ministros o ministras de culto y a ser reconocidos por el órgano respectivo de la Administración Pública Nacional"*). Qui la distanza con la precedente normativa in materia si fa netta: dove era previsto il *placet* governativo, è ora lasciata all'autorità confessionale il compito di accreditare da sé gli investiti della qualifica di ministro (*"o ministra"*) di culto, di guisa che lo Stato è tenuto a riconoscere tale qualifica a coloro che ne avanzino richiesta *"mediante constancia expedida por la iglesia respectiva"*¹³.

¹³ È da notare che il titolo IV° del disegno di legge richiama gli enunciati dell'art. 16 del Documento finale della CSCE di Vienna circa la libertà *"di formare, di nominare,*



Altro diritto elencato è quello di cui al Titolo V, che consiste nell'assicurare ai genitori (che ne formulino esplicita richiesta "al Director del Plantel") di impartire l'educazione religiosa ai propri figli sia all'interno delle scuole pubbliche, come anche nelle altre istituzioni educative a carattere confessionale. Queste ultime, potranno poi essere create e gestite dalle confessioni religiose i cui titoli di studio saranno ritenuti validi nello Stato, a condizione che le dette istituzioni scolastiche abbiano ottenuto il riconoscimento dai competenti organismi statali.

È facile notare che tale norma, secondo quanto abbiamo visto sviluppa il principio già riconosciuto dal summenzionato art. 59 della vigente Costituzione in tema di istruzione ed educazione religiosa estendendo, peraltro, anche agli appartenenti ai culti diversi dal cattolico la stessa facoltà finora riconosciuta unicamente ai fedeli cattolici in forza dell'Accordo tra le autorità governative e l'episcopato venezuelano del 1981 (*Convenio de Educaciòn Religiosa Escolar*), di avvalersi dell'insegnamento religioso corrispondente al proprio credo¹⁴.

Da ultimo, una importante norma, perché indice di una certa quale apertura alla collaborazione delle diverse chiese con lo Stato, si trova nel titolo VII che dispone la creazione di un organismo rappresentativo delle varie confessioni religiose (CARL) con funzioni consultive "y de apoyo a la Direcciòn General de Religión y Culto" finalizzata, in particolare a consentire la loro partecipazione ai processi decisionali che le riguardano¹⁵. Il che non significa però, come si

di eleggere o di designare per successione i dirigenti appropriati, conformemente alle necessità ed alle norme di ogni religione o credo". S'intende d'altra parte che ove la suddetta norma si ritenesse applicabile anche alla Chiesa cattolica, cadrebbero le disposizioni del *Convenio* con la Santa Sede che attribuiscono (unico caso recente negli Accordi post-conciliari) al Capo dello Stato un vero e proprio *diritto di veto* sulla nomina dei vescovi. A quest'ultimo riguardo, cfr. A. INGOGLIA, *La partecipazione*, cit., p. 101; nonché L. GOVERNATORI RENZONI, *L'intervento dello Stato nella nomina dei vescovi e dei parroci*, in AA.VV., *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, 1970, p. 449; e da ultimo, A. TALAMANCA, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 1999, p. 97.

¹⁴ Si tratta di una possibilità che ha riscontrato il favore anche dei vescovi venezuelani i quali in una lettera pastorale del luglio 2001 già avvertivano che "Este convenio en nada limita la posibilidad de otras confesiones religiosas de exigir el mismo derecho para su adherentes" (Conferencia Episcopal Venezolana, in *Educere*, 16, 2002, p. 48).

¹⁵ È questo un aspetto del nuovo articolato particolarmente enfatizzato e salutato come uno dei tratti maggiormente innovativi. Difatti, secondo i suoi estensori, la legge "crea el Consejo de Libertad Religiosa como òrgano asesor de la Direcciòn General de Religión y Culto, el cual starà compuesto por personas de reconocida experiencia en el



potrebbe pensare, che si vada verso una applicazione del principio di *bilateralità* di tipo tradizionale, perché in caso di conflitto tra “*il punto di vista*” confessionale e quello delle autorità statuali, a prevalere saranno queste ultime, sul presupposto che i pareri espressi dalle rappresentanze confessionali “*no tendràn character vinculante*”¹⁶.

3 – Il dibattito politico e i rilievi dei culti minoritari

Considerato nel suo complesso, il testo al vaglio del Parlamento venezuelano presenta *prima facie*, dunque, alcuni elementi di novità, anche se non mancano in esso clausole in cui si avverte, come s’è detto a suo luogo, il retaggio della precedente legislazione che pure risulterebbe superata alla stregua della disposizione di cui all’art. 59 del testo costituzionale ora in vigore.

Si tratta di clausole che hanno spinto molti a ritenere che il citato disegno di legge attualmente all’esame parlamentare, al di là degli obiettivi dichiarati dai parlamentari proponenti, non applicherebbe in modo esatto i principi che è lecito desumere dalla nuova Costituzione: al contrario, esso denoterebbe, per i suoi contenuti normativi, l’intento di porre limitazioni alla libertà delle chiese molto accentuate, onde per certi versi sembra che tale articolato restringa, anziché rendere effettivo, il riconoscimento della loro autonomia.

Particolarmente significative al proposito risultano le dichiarazioni rese dalle rappresentanze unitarie delle Comunità e chiese evangeliche, le quali oltre ad elaborare un progetto alternativo, hanno anche fatto sapere il loro punto di vista in un memoriale presentato alla sottocommissione “*de religion y culto*” costituita in seno alla Commissione permanente “*de politica interior, justicia, derechos humanos y garantias constitucionales*” del parlamento venezuelano. In particolare, le obiezioni che s’avanzano da parte della rappresentanza unitaria delle chiese cristiane e delle comunità evangeliche (*Unicristiana de Venezuela*) al testo di legge governativo si appuntano sul preambolo che lo accompagna e che assegna allo Stato “*la superviciòn de las Iglesias y cultos por òrgano de la Direcciòn General de Religión y Culto del Ministerio de Interior y Justicia*”. Al qual riguardo, si fa notare che sotto l’apparenza di

campo religioso, expreserà en lo posible la pluralidad de corrientes religiosas existentes en el país” (Comunicato ufficiale, cit., p. 2).

¹⁶ Così anche l’art. 39, l. b) del progetto di legge elaborato dalle rappresentanze unitarie delle chiese evangeliche (*Unicristiana*) dove si legge che compito della *Comision Asesora de Libertad Religiosa* è quello di “*Estudiar sobre asuntos que le presente el director de la Oficina de Registro Público y Asuntos Religiosos, los cuales no tendràn carácter vinculante*”.



una nuova veste normativa, fanno la loro ricomparsa forme pubblicistiche di controllo riconducibili alla disciplina sul fattore religioso dettata dall'abrogata Costituzione ed ai principi giurisdizionalisti cui l'ordinamento venezuelano risultava informato.

L'adozione, nel nuovo articolato, di una specifica disposizione sull'esercizio della "supervisione" dello Stato in ordine all'attività dei culti, in effetti, oltre a svuotare di contenuto il nuovo disposto costituzionale di cui all'art. 59, contempla, dunque, istituti che già figuravano nel precedente diritto pubblico e che a loro volta si riallacciano a disposizioni della legislazione ordinaria formalmente in vigore sino dalla prima metà del XX secolo (tale il richiamato Decreto sulla "Suprema ispección de Cultos" del 24 ottobre 1911), ma che appare oggi antistorico riproporre. Si obietta perciò, in particolare, che laddove il testo esitato accenna "a las funciones "supervisoras" del Ejecutivo Nacional" appare "violatorio de la autonomía, libertad, igualdad y libertad de coacción de que gozan por mandato consitucional todas las Iglesias y confesiones religiosas"¹⁷ e quindi palesemente incompatibile coi precetti della Costituzione.

Tale contrasto con le esigenze costituzionalmente rilevanti imposte dal nuovo corso inaugurato nel 1999 troverebbe peraltro ulteriori momenti di convalida in altri distinti punti del preambolo. Vediamo, ad esempio, che nel medesimo testo, al titolo V°, è affermato che le autorità di polizia potranno entrare per l'esercizio delle proprie funzioni all'interno degli edifici di culto ove ciò si renda necessario al fine di impedire "la perpetración de hechos ilícitos o por disposición judicial".

Proprio a tal riguardo, nel contro-progetto elaborato dalle rappresentanze unitarie dei culti minoritari, il riferimento a formule così ampie, destinate ad ingenerare prevedibili abusi, è stato espunto e sostituito con le seguenti: "Los templos y las edificaciones para el culto religioso son inviolables. Salvo para impedir la perpetración de un delito flagrante o para cumplir con una sentencia judicial" (art. 30), onde la possibilità che le forze pubbliche possano fare ingresso in un luogo di culto è ristretta alla ipotesi della flagranza di un reato, non essendo sufficiente il sospetto del compimento di eventuali fatti illeciti perchè ciò si possa verificare.

Del resto, anche l'assenza nel progetto camerale di riforma della legislazione in materia religiosa di una definizione giuridica del

¹⁷ Secondo la ricognizione critica del progetto condotta dall'*Unicristiana* "Una vez mas los legisladores se empeñan en que el Estado regule, al decir que la constitución es ... casi un programa de la materia al REGULAR las practicas públicas y privadas, la enseñanza religiosa, la autonomía e independencia de las Iglesias y confesiones religiosas, ...".



concetto di “*confesiòn religiosa*”, lascia all’amministrazione pubblica un ampio margine di discrezionalità in ordine al loro riconoscimento ed è foriera di futuri fraintendimenti ed abusi. Infatti, il testo si limita a statuire che rimangono fuori dall’applicazione della legge “*las entidades con fines ajenos a lo estrictamente religioso*”; tuttavia, la mancanza di più pregnanti elementi di identificazione potrebbe effettivamente portare ad una arbitraria reiezione delle istanze di iscrizione nell’apposito registro pubblico “*de las iglesias y confesiones religiosas*”. Per questo sembra maggiormente rispettoso della libertà organizzativa e del diritto al riconoscimento delle confessioni religiose il criterio proposto dai culti minoritari, secondo cui dovrebbero rimanere “*excluidas del ámbito de protección de esta ley aquellas actividades que promuevan y atenten contra la moral, las buenas costumbres y el orden público de acuerdo con lo expresado en el Artículo 59 de la Carta Magna*”¹⁸.

4 – La posizione dell’episcopato cattolico e la questione relativa all’estensione della legislazione organica alla Chiesa Cattolica

¹⁸ A questo riguardo il progetto delle comunità evangeliche propone l’inserzione di una previsione *ad hoc* con l’obiettivo di individuare criteri uniformi per la definizione di confessione religiosa; ivi, in particolare, si prevede che “Entendiéndose conceptualmente que la *Religión* es una expresión tanto del pensamiento como de la conciencia humana, sobre lo sagrado y digno de adoración, de culto y de reverencia. Asimismo debe entenderse que el *culto* es una expresión de la religiosidad del ser humano dirigido a la adoración de una o varias deidades según lo dicte la conciencia del individuo; quedando limitado el ejercicio de la libertad religiosa y de culto cuando sus actos se opongan a la moral, a las buenas costumbres y al orden público según lo prevé el espíritu, propósito y razón del constituyente en el Artículo 59 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. De igual manera la *moral* al ser concerniente al fuero interno del individuo y teniendo como objetivo el estudio del bien y del mal en las diferentes actuaciones del ser humano, influyen como principios morales en el derecho penal y a los efectos de ésta ley se entienden como límites al ejercicio de estos derechos y libertades, todas aquellas conductas referidas a las faltas a la moral pública, y que están tipificadas en el Código penal venezolano en los Artículos 532 al 539. En el mismo sentido debe entenderse las *Buenas Costumbres* que corre paralelo a los cambios de los tiempos, conformando los criterios sociales como aquellos preceptos de índole moral vigentes en una comunidad y que también influyen en el derecho penal y a los efectos de ésta ley son limitantes al ejercicio de la libertad religiosa y de culto todas aquellas conductas contrarias al buen orden de las familias, también tipificadas en el código penal venezolano en los Artículos 375 al 391 y desde el 396 al 406. En cuanto al *orden público* se entiende como el conjunto de “condiciones fundamentales de la vida social” instituidas en una organización jurídica, política y administrativa pero que también alcanzan el derecho social y comunal, teniendo como limitantes al ejercicio de los derechos a la libertad religiosa y de culto, todas aquellas conductas ilícitas tipificadas en los Artículos 273 al 298 y los enunciados desde el Artículo 485 al 510 del código penal venezolano”.



I rilievi più marcati al progetto di articolato vengono però dall'episcopato cattolico, le quali spingono verso una sua radicale modifica, che faccia salvo l'attuale *modus vivendi* desumibile dal *Convenio* sottoscritto nel 1964 con la Santa Sede (cui ha fatto seguito l'Accordo del 1994 sull'assistenza religiosa alle Forze Armate e l'erezione di un Ordinariato Militare).

Si contesta, in particolare, che il testo legislativo in materia sia un testo vincolante anche per la Chiesa cattolica, poiché pur avendo natura costituzionale non avrebbe la forza di abrogare la normativa contenuta nel *Convenio*¹⁹, in quanto accordo di tipo internazionale protetto, peraltro, dall'art. 23 della nuova Costituzione in base al quale "I trattati, patti e convenzioni in materia di diritti umani, sottoscritti e ratificati dal Venezuela, nella misura in cui statuiscano clausole più favorevoli a quelle stabilite dalla Costituzione, hanno rango costituzionale e prevalgono sulla normativa interna"²⁰.

Tale deplorazione fa seguito ad un duro intervento con cui da parte governativa si era fatto sapere non solo che la nuova Costituzione non fa più menzione del Concordato, ma che la legge costituzionale dispiegherà inevitabilmente i suoi effetti anche su quest'ultimo, poiché molte delle clausole del testo pattizio risulterebbero incompatibili con i principi cui essa si ispirerà. In questo senso andrebbero ad esempio, lette le norme di cui al titolo I° del progetto in esame che proclamano il principio della uguaglianza di tutte le confessioni religiose e che negano il

¹⁹ Eloquenti si rivelano in proposito le risentite dichiarazioni dell'arcivescovo di Caracas, il cardinale Ignacio Velasco, il quale "ha denunciado, en efecto, que el anteproyecto nació en la oficina de la Secretaría de la Presidencia de la República, es decir, bajo la sombra del Presidente Hugo Chavez, cuyos desencuentros con el episcopado venezolano son constantes". Secondo il cardinale Velasco "el proyecto mezcla confusamente a la Iglesia con otras entidades religiosas o pseudoreligiosas", auspicando quindi che "se mantenga el actual marco legal". Egli rimarca inoltre che "la actual legislación venezolana reconoce la libertad de cultos y concede la misma dignidad ante la ley a los fieles de diversos cultos. Sin embargo, reconoce la primacía histórica, cultural y numérica de la Iglesia Católica como generadora de la identidad venezolana. El anteproyecto, en cambio, ha sido respaldado por el autodenominado "Parlamento Interreligioso Venezolano" (PIV), conformado por evangélicos, judíos y representantes de otras religiones minoritarias exceptuando la católica" e conclusivamente ritiene che "el objetivo de las organizaciones reunidas en torno al PIV, que apenas representan entre el 12 y el 15% de la población venezolana, es la derogación del concordato firmado entre Venezuela y el Vaticano en 1964".

²⁰ Sulle relazioni internazionali tra Santa Sede e Venezuela e sull'attività diplomatica dispiegata dalle stesse nelle ultime decadi del secolo XX° cfr. il materiale documentale rinvenibile in *Anales Diplomáticos de Venezuela. Relaciones con la Santa Sede* (con prologo di Felice Cardot), a cura del Ministerio de Relaciones Exteriores, V, Caracas, 1975.



carattere statale ed il trattamento giuridico speciale di qualsiasi religione; la precisazione di tali principi contrasta con alcuni degli aspetti di ispirazione confessionistica previsti nella Convenzione con la Santa Sede del 1964, nella quale, lo Stato accedeva a riconoscere che *“la Religione Cattolica Apostolica e Romana è la religione della grande maggioranza dei Venezuelani”* riservando, pertanto, alla stessa una più riguardosa condizione giuridica²¹.

Tuttavia, malgrado i toni accesi del dibattito, la via che verrà verosimilmente adottata per superare le segnalate antinomie, ed escludendo quella della denuncia, sarà quella convenzionale, in vista cioè di una revisione bilateralmente convenuta alla quale, del resto, lo stesso *preambolo* con cui si apre il disegno di legge organica sembra riferirsi dove dice che gli strumenti pattizi ora in vigore *“ameritan ser revisados a fin de reconocer la nueva realidad religiosa, superar toda discriminación y propiciar la sana colaboración, tanto de las distintas Iglesias con el Estado como las corrientes religiosas entre sí”*.

È da segnalare che attualmente, dopo una fase di aperto fronteggiamento e di netta contrapposizione, le autorità statuali hanno mostrato, sia con dichiarazioni pubbliche, che mediante l'adozione di specifici provvedimenti normativi, di ritenersi comunque vincolate agli impegni pattiziamente assunti con la Santa Sede come attesta anche la recente *“Ley Organica de Fuerzas armadas”*²² che, all'art. 64, in merito all'assistenza spirituale dei militari di fede cattolica, rinvia alla regolamentazione contenuta nell'Accordo del 1994²³ e prevede espressamente che *“En la organización de la institución existe un Vicariato Militar que atiende las necesidades espirituales de la comunidad católica castrense, de acuerdo con lo establecido en el tratado internacional correspondiente”*.

A tale accordo, l'ultimo in ordine di tempo prima dell'avvento alla dirigenza politica del Presidente Ugo Chavez, rinviava peraltro il preambolo del Convenio generale del 1964 che, impegnando Stato e Chiesa cattolica a definire *“in futuri Accordi”* tutte le questioni di comune interesse, sembrava aver inaugurato una nuova fase, in cui il

²¹ In generale, sulle clausole di tale testo pattizio cfr., in particolare, J.R. ITURBE, *Iglesia y Estado*, cit., p. 228 ss. Per il dibattito dottrinale che ha preceduto la stipula del nuovo Convenio cfr. S. PLANAS SUAREZ, *La libertad de cultos en Venezuela*, Caracas, 1963; H. GONZALEZ, *La liberación de la Iglesia venezolana del Patronato*, Caracas, 1988.

²² Il testo della legge è consultabile in *www.asambleanacional.gov.ve*.

²³ Su questo testo si v. le osservazioni di C. CORRAL - S.PETSCHEN, *Concordatos vigentes*, Madrid, 1996, p. 564 ss. In particolare, sulla procedura di nomina dell'Ordinario militare stabilita nell'Accordo con lo Stato venezuelano cfr. R. ASTORRI, *I concordati di Giovanni Paolo II*, in *www.olir.it*, marzo 2004, p. 10 ss.



principio della concertazione avrebbe sostituito l'autoritarismo giurisdizionalista che aveva caratterizzato in passato lo Stato venezuelano²⁴ (e che oggi appare bruscamente interrotta).

5 – Perdurante tendenza giurisdizionalista del diritto ecclesiastico venezuelano. Due esempi: le disposizioni della “Ley Organica de Inmigraciòn” e del disegno di “Ley Organica de Educaciòn” circa le funzioni ispettive e di controllo dello Stato sull’attività dei culti

I dubbi e i rilievi espressi, sia da parte dell’episcopato venezuelano come dalle rappresentanze dei culti minoritari, in occasione dell’esame del testo esitato dall’Assemblea nazionale, sembrano peraltro trovare nuove ragioni di conferma dopo il varo di altre recenti leggi che interessano la materia religiosa. Si constaterrebbe cioè, che la tendenza a porre vincoli all’attività delle confessioni religiose, avrebbe peraltro già trovato attuazione in misura sempre crescente in altre importanti provvedimenti normativi come quello promulgato il 27 aprile 2004, in tema di *immigrazione*. Quest’ultima legge sottopone, infatti, i ministri di culto e gli ecclesiastici privi della cittadinanza venezuelana i quali intendono stabilirsi nel Paese per esercitarvi le loro funzioni alla previa autorizzazione delle autorità governative. Per essi, infatti, vale quanto stabilito dall’*art. 11* della predetta legge, il quale dispone che “*El extranjero o extranjera representante de cualquier religión o culto que ingrese al territorio de la República para ejercer actividades de carácter religioso u otras relacionadas con éste, deberá obtener la respectiva autorización del Ejecutivo Nacional a través del órgano competente, acreditando para ello su condición*”, onde ad essere notevolmente limitata non è tanto la libertà di movimento dei ministri di culto stranieri, quanto la stessa possibilità che culti diversi da quelli tradizionali possano impiantarsi *ex novo* nel territorio venezuelano. Sotto questo punto di vista, la normativa di cui sopra sembra rendere ancora più marcate le proibizioni già contenute nella “*Ley de extranjeros*” precedentemente in vigore e nelle maglie della quale erano rimasti imbrigliati, ad esempio, gli esponenti statunitensi della comunità del rev.do Moon, i quali si sono visti negare l’accesso al territorio con decisione assunta dal “*Ministerio de justicia y culto*” mediante la quale veniva disposta la cancellazione “*del numero de inscripciòn de la Iglesia de la Unificaciòn por violaciones del Artículo 65 de la Constituciòn venezolana y por incumplimiento a la Ley de Extranjeros*”.

²⁴Sul punto cfr. M. TORRES ELLUL, *El convenio entre la Santa Sede y la República venezolana*, in *Rev. esp. der .can.*, 21, 1966, p. 553.



Al criterio di assicurare il controllo dello Stato sui culti, si uniforma del resto anche l'art. 2, n. 12 del Decreto *"Sobre organizaciòn y funcionamiento de la Administraciòn pùblica central"*, attuativo della legge di riforma generale dell'Amministrazione pubblica del 2002, in virtù del quale si assegna al Ministro degli Interni la competenza relative, appunto, alla *"inspecciòn de los cultos establecidos en el Pais"*; una compito che, come si è veduto sopra, risulta incompatibile con la nuova Costituzione che ha abrogato la disposizione prevista dall'art. 65 del precedente testo costituzionale riferentesi alle funzioni *ispettive* esercitate in materia dallo Stato.

E sempre entro questa perdurante tendenza, difficile a morire, va collocata anche la più recente proposta di *"Ley organica de educaciòn"* che all'art. 6, pretenderebbe applicare anche all'istruzione impartita agli alunni delle scuole confessionali *"el principio de Rectorìa del Estado Docente"*, assoggettando per tal modo la loro formazione ai principi pedagogici adottati dallo Stato, secondo i discutibili criteri della attuale *governance* venezuelana. Tale principio, ossia quello secondo cui *"El Estado ejercerà el caracter de Rector de Educaciòn"* (art. 6) avrebbe come effetto di incidere non solo sui programmi di insegnamento, ma anche di orientare la formazione impartita nelle scuole confessionali in base all'etica profana che lo Stato pretenderebbe di creare al fine *"de orientar la formaciòn del nuevo ciudadano, en materia de valores"* (ivi).

Trattasi, com'è evidente, di disposizioni che, anziché segnare il superamento di un sistema arcaico, caratteristico di un periodo storico in cui lo Stato ispirava il proprio diritto pubblico a penetranti forme di controllo sui culti²⁵, finiscono per riconfermarlo, rinnovando tra i due poteri laceranti tensioni che pure sembravano non dover avere più spazio stante il riconoscimento della *"autonomia"* delle confessioni religiose, oltre che della loro *"indipendenza"*, operato dall'art. 59 della nuova Costituzione.

²⁵ Sul punto si leggano le riflessioni di R. CONDE, *Las relaciones Iglesia Estado durante la època gomecista (1908-1935)*, in *Anales de la Universidad Metropolitana*, 1, 2001, p. 279 ss.