

BOLETIN

LA REFORMA DE LA LEGISLACION ITALIANA A TRAVES DE TEXTOS PACTICIOS: EL «ACUERDO DE REVISION DEL CONCORDATO DE LETRAN» Y LA «INTESA CON LA TAVOLA VALDESE» *

AGUSTIN MOTILLA
Universidad de Zaragoza

El 18 de febrero de 1984 el Secretario de Estado de la Santa Sede, Agostino Casaroli, y el Presidente del Consejo de Ministros de la República italiana, Bettino Craxi, firmaron el Acuerdo de modificación del Concordato de Letrán, también llamado, por el lugar donde se estipuló, el Acuerdo de Villa Madama. La Ley de 25 de marzo de 1985 ratificó y dio ejecución al Acuerdo en el Estado italiano. Con ello se ponía fin a un proceso iniciado allá por mediados de los años sesenta, cuando se suscitó un debate en la Cámara de Diputados que tuvo como resultado la formación de una Comisión ministerial de estudio. A lo largo de los casi veinte años de conversaciones, se sucedieron cinco proyectos distintos hasta culminar el definitivo en 1984. No es de extrañar, por tanto, que los eclesiasticistas italianos denominaran a la cuestión de la modificación del Concordato de Letrán «il nodo del Concordato», y que la noticia de las sucesivas «Bozza» o proyectos y, en general, de todo el proceso de revisión concordataria

* Quiero dedicar el presente trabajo a la persona que, como en tantas otras ocasiones, comprendió el interés que podía tener el estudio que se realiza de la bibliografía italiana y me alentó a llevarlo a cabo: el profesor Pedro Lombardía, recientemente desaparecido de entre nosotros. Con ello me sumo al sincero homenaje que le rinde el *Anuario* que él fundó e inspiró. Esta obra es una muestra más de la profunda vocación universitaria de un hombre cuya huella, no sólo científica, sino, y sobre todo, humana, ha marcado a todos los que le conocimos.

desencadenado diera lugar a un vivo debate entre los especialistas, rico en ideas, planteamientos y, asimismo, páginas.

También ha sido lento el camino hacia la vigencia de un acuerdo o «intesa» con confesión distinta de la católica. Desde que el artículo 8, 3, de la Constitución republicana introducía en el ordenamiento italiano la figura de la «intesa» como un instrumento posible para regular las relaciones entre el Estado y cada concreta confesión religiosa, han transcurrido cerca de cuarenta años hasta la promulgación de la primera de ellas, la firmada el 21 de febrero de 1984 con la Tavola Valdese y aprobada por Ley de 11 de agosto del mismo año. El reconocimiento constitucional del sistema pacticio en las relaciones con las confesiones acatólicas, el cual aproxima —en lo que respecta a los medios de relación con el Estado— a las confesiones acatólicas y a la Iglesia católica, ha sido uno de los puntos más debatidos entre los eclesiasticistas italianos. A través de una numerosa bibliografía, los cultivadores del Derecho eclesiástico se han interrogado exhaustivamente sobre las implicaciones teóricas y prácticas de las intese del 8, 3, de la Constitución. Pero sus construcciones sólo podían ser contrastadas con los efímeros proyectos de intese que se filtraban. La posición de los autores, en el decir humorístico de uno de ellos, FRANCESCO FINOCCHIARO, se parecía a aquella de Don Quijote frente a Dulcinea: jamás en su vida la había visto, pero se había enamorado de ella. Por fin Don Quijote conoció a Dulcinea. Más adelante examinaremos si, a través de sus escritos, la doctrina italiana ha tornado su amor en odio o, tal vez, en indiferencia.

Es natural, pues, que tras la espera de tantos años, la promulgación del Acuerdo de Villa Madama con la Iglesia católica y de la Intesa con la Tavola Valdese ha conducido al florecimiento de una súbita actividad entre los eclesiasticistas. Esta auténtica efervescencia producida en el «Diritto ecclesiastico» se ha reflejado en la abundante celebración de actos como congresos, conferencias, mesas redondas y reuniones científicas de toda índole; así como en la publicación de comentarios, análisis y ediciones de los textos normativos en números monográficos de revistas, actas de congresos o volúmenes escritos por uno o varios autores. El debate que divide a los eclesiasticistas en el tema del régimen bilateral en las relaciones Estado-confesiones y sobre los instrumentos del Concordato y la intesa, a la vez que ha resultado intensificado, cobra nuevos matices al poder hoy confrontar las teorías con un sistema de normas.

El objeto del presente boletín bibliográfico es ofrecer a todas aquellas personas interesadas en temas de Derecho eclesiástico, un sintético *status questionis* de la bibliografía especializada producida en Italia sobre el nuevo Concordato y la Intesa con los valdenses, tanto en lo que respecta a las ediciones de las fuentes normativas, como, y principalmente, a los comentarios doctrinales.

En este último aspecto se tratará de exponer los diferentes planteamientos que han suscitado los puntos más controvertidos de la regulación contenida en el Concordato y la Intesa, con el fin de situar al lector ante los principales objetos de debate y las críticas o interpretaciones que hasta hoy se han aportado. Ahora bien, la lista de estudios y trabajos que he manejado no tiene pretensiones de exhaustividad, porque sería tanto como tejer otro velo de Penélope si tenemos en cuenta el dinamismo de la continua edición de escritos sobre el tema. Sin embargo, los artículos y libros consultados, cuya cita completa irá apareciendo a lo largo de las diferentes cuestiones tratadas, sí creo son suficientes para detectar las directrices del debate entre los eclesiasticistas italianos sobre los nuevos textos pacticios promulgados.

A) EDICIONES DE FUENTES

Por lo que se refiere a los volúmenes que han editado, entre otras fuentes normativas, los textos del Acuerdo de modificación del Concordato de Letrán y la Intesa con la Tavola Valdese, se han tenido en consideración tres libros:

Nuevo Concordato e Intesa. Raccoltà di fonti normative di Diritto Ecclesiastico a cura di Giovanni Barberini, 1 vol., 100 págs. «Centro di studi giuridici e politici. Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza», Perugia 1985.

S. BERLINGÓ y G. CASUSCELLI, *Codice del Diritto Ecclesiastico*. Edizione ridotta, 1. vol., VII+337 págs., Giuffrè, Milano 1985.

G. DALLA TORRE, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, 1 vol., 522 págs. «Studi e materiali per gli insegnamenti storico-giuridico. Collana diretta da Roberto Bonini», vol. 9, Patron editore, Bologna 1985.

Aunque los tres volúmenes citados coinciden, como ya hemos dicho, en reproducir el texto completo de Concordato e Intesa, la concepción con la que se han realizado y los contenidos respectivos son bien diversos.

La colección de textos legales preparada por GIOVANNI BARBERINI está enfocada principalmente al uso y consulta del estudiante. Sus páginas recogen, sin ningún afán de exhaustividad, normas vigentes tanto de Derecho eclesiástico como de Derecho Canónico, justificándose estas últimas por su necesario conocimiento para entender el régimen de algunas materias objeto de pacto entre Iglesia católica y Estado italiano. Disposiciones legales que constituyen la base normativa central sobre la cual construir un programa de Derecho eclesiástico del Estado italiano explicado en las facultades civiles de aquel país.

En concreto, los textos legales transcritos forman tres grupos distintos. El primero lo componen normas pacticias o derivadas de éstas, estipuladas entre el Estado y la Iglesia católica y vigentes en el ordenamiento italiano: el Tratado de Letrán de 1929 (págs. 3-14); Acuerdo y Protocolo adicional que modifica el Concordato de Letrán, ratificado y ejecutado por Ley de 25 de marzo de 1985 (págs. 15-27); Acuerdo sobre entes, bienes eclesiásticos y sostenimiento del clero, aprobado por Ley de 20 de mayo de 1985 (págs. 29-69), y la Ley de 27 de mayo de 1929, que contiene las disposiciones para la aplicación del Concordato de Letrán en materia matrimonial, la cual, según aclara el autor en nota a pie de página, permanece en vigor hasta que se promulguen nuevas normas en desarrollo del artículo 8 del Acuerdo firmado en 1984 (págs. 70-75). Tras las normas para la Iglesia católica, el autor recoge la Ley de 11 de agosto de 1984 por la que se regula las relaciones entre el Estado y la iglesia representante de la Tavola Valdese, Ley emanada sobre la base de la previa Intesa firmada el 21 de febrero del mismo año (págs. 60-69). Y en un tercer grupo se reproducen los cánones del Código de Derecho Canónico de 1983 sobre las personas jurídicas eclesiásticas, el matrimonio y los bienes eclesiásticos (págs. 76-100), regulación a la que ineludiblemente se debe acudir no sólo ya para encontrar el significado de conceptos empleados en el régimen concordatario, sino también por las remisiones y reenvíos que se realizan de éste al Derecho Canónico.

Una colección de textos, pues, que buscan la simplicidad en su consulta y manejo mediante la reproducción de normas que están en vigor y que tienen una importancia indudable para la explicación de los programas de Derecho eclesiástico italiano. Si bien es verdad que el corto número de disposiciones normativas recogidas obliga a acudir a otras colecciones, incluso, en la finalidad de consulta por el estudiante que suponemos persigue el libro.

Con distinto planteamiento está construido el *Codice del Diritto Ecclesiastico* preparado por BERLINGÓ y CASUSCELLI. El espíritu del volumen que comentamos se encuentra marcado por el intento de exhaustividad en la compilación de las disposiciones normativas que afectan al área del Derecho estatal sobre el factor religioso —el Derecho eclesiástico— del ordenamiento italiano. Si bien la primera y hasta ahora única edición de la colección preparada por BERLINGÓ y CASUSCELLI es la *edición reducida*, en espera de un más completo Código de Derecho eclesiástico actualmente en elaboración, según anuncian los autores en el prefacio de la obra. Este proyecto entronca con una tradición de colecciones de fuentes legales del ordenamiento italiano, recogidas y seleccionadas por prestigiosos eclesiasticistas, pero que, sin embargo, el paso de los años y la dinámica de las fuentes —en la que destacan los cambios producidos en los últimos tiempos— han hecho envejecer prematuramente los volúmenes

hasta ahora publicados. Cabe recordar el *Codice ecclesiastico* de BERTOLA y JÉMOLO, publicado en 1937; o el *Codice delle leggi ecclesiastiche*, de VICENZO DEL GIUDICE, editado en 1952 y con una puesta al día de 1956; por último, las *Leggi usuali in materie ecclesiastiche, con note di coordinamento*, de CIPROTTI, publicado en 1960.

El *Codice del Diritto Ecclesiastico*, de BERLINGÓ y CASUSCELLI, abre sus páginas con un breve prefacio, seguido de la reproducción íntegra de la Constitución de la República italiana de 1947. A continuación, y ya en lo que se refiere estrictamente a la regulación del factor religioso individual o colectivo, los autores dividen la colección de textos normativos en cuatro grandes apartados.

El primero, bajo el título «La libertà religiosa nel Diritto internazionale», contiene extractos de declaraciones internacionales de derechos ratificados por la República italiana, que reproducen aquellos artículos que guardan relación con el derecho de libertad religiosa. Así, se recogen párrafos de la «Convención para la salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales», firmada en Roma en 1950 por los países miembros del Consejo de Europa (págs. 39-42); la «Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial», abierto a la firma en Nueva York en 1966 (págs. 42-45), y el «Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales», así como el «Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos», abiertos ambos a la firma en Nueva York en 1966 (págs. 46-53). La no inclusión de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la O.N.U. en 1948 y, en especial, de su artículo 18, puede deberse a que el número 1 del artículo 9 de la Convención sobre derechos del hombre firmada, por el Consejo de Europa, reproduce, sin más variantes que unos detalles de redacción, el texto del artículo 18 de la Declaración Universal. También se recogen dos resoluciones de organizaciones internacionales que versan sobre la libertad religiosa: la resolución núm. 36/45 adoptada por la Asamblea General de la O.N.U. en fecha 25 de noviembre de 1981, que contiene una declaración para la eliminación de toda intolerancia y discriminación fundada sobre la religión o las convicciones (págs. 53-57), y la resolución adoptada por el Parlamento Europeo en fecha de 22 de mayo de 1984, por la cual los Estados miembros de la C.E.E. se comprometen a seguir una acción común frente a la infracción de la ley realizada por organizaciones que operan al amparo de la libertad de religión (págs. 57-61).

Una segunda parte de la obra comentada, que ocupa el mayor número de páginas en el volumen, agrupa los textos legales, ya de naturaleza pacticia o unilateralmente promulgados por el Estado, emanados con el fin de regular la situación jurídica de las distintas confesiones religiosas. A su vez, los autores dividen el apartado en normas destinadas a disciplinar el

status jurídico de de la Iglesia católica y aquellas promulgadas en las relaciones con las confesiones acatólicas, recibiendo así en la sistemática la distinción que, aunque criticable, es recogida por la propia Constitución en los artículos 7 y 8. Respecto a las normas Estado italiano-Iglesia católica, se reproducen íntegramente los Pactos de Letrán de 1929 así como las leyes de aplicación de éstos (págs. 65-102), advirtiéndose en notas los artículos modificados o derogados por normas posteriores y los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre artículos principalmente del Concordato. Y, cómo no, se transcribe el Acuerdo y Protocolo adicional en vigor desde marzo de 1985, por el cual se modifica el Concordato de Letrán, y el Acuerdo que desarrolla el artículo 7 de éste, sobre entes, bienes eclesiásticos y sostenimiento del clero, en vigor por Ley de fecha 20 de mayo de 1985 (págs. 104-142). Con buen criterio los autores de la colección insertan al final de las dos recientes normas pacticias una enumeración de los pasos que han seguido los respectivos textos en el seno de las Cámaras legislativas, en su proceso hacia la definitiva aprobación y vigencia en el ordenamiento de la República italiana. En lo que respecta a las normas que regulan la posición jurídica de las confesiones acatólicas, se recogen normas del período fascista que sorprendentemente continúan hoy formalmente en vigor aunque su contenido resulte anacrónico y desfasado. Así, en general para las confesiones religiosas, la Ley sobre cultos admitidos de 24 de junio de 1929 desarrollada por Real Decreto de 1930 (págs. 143-154), y, en particular a determinadas confesiones, varios Reales Decretos emanados entre los años 30 y 31 que regulan el estatuto jurídico de la comunidad israelita, de claro corte jurisdiccionalista (págs. 154-187). Del período constitucional aparecen dos normas: el Decreto por el que se reconoce personalidad jurídica a la Iglesia Evangélica Luterana, dictado el 18 de mayo de 1961 (págs. 187-192) y la reciente Intesa firmada con la Tavola Valdese y promulgada en el Estado italiano por Ley de 11 de agosto de 1984 (págs. 192-207).

Los autores han elaborado un tercer apartado agrupando las normas civiles sobre el matrimonio, las cuales están contenidas fundamentalmente en el Código civil italiano de 1942 (un extracto de éste se encuentra en las páginas 211-232), complementado por la Ley de 1 de diciembre de 1970 que disciplina los casos de disolución del matrimonio (págs. 232-239). Aunque no se puedan considerar como pertenecientes al objeto específico del Derecho eclesiástico todas las normas que son reproducidas, sí tienen muchas implicaciones mutuas, por lo cual creemos es acertado incluir el entero régimen matrimonial en un código de esta naturaleza, aunque sólo sea por la íntegra comprensión de las normas matrimoniales estrictamente de Derecho eclesiástico.

El último apartado recopila toda una normativa dispersa y heterogénea que regula diversos aspectos relacionados con el factor religioso y

que los autores agrupan bajo el título genérico «ordenamiento jurídico italiano y factor religioso». En él se recogen artículos del Código penal, normas sobre transporte escolar, objeción de conciencia, difusión en medios de comunicación públicos, régimen tributario, etc., cuyo común denominador es su conexión con el hecho religioso, ya individual o colectivo. El orden con el cual aparecen a lo largo del volumen sigue un criterio estrictamente cronológico.

El mayor acierto de la colección que se comenta ha sido, a mi juicio, el señalar en los textos normativos que se transcriben los pronunciamientos de la Corte Constitucional que han recaído sobre parte o todo su articulado, y el elaborar en el Apéndice de la obra un extracto de las sentencias de la Corte en materia eclesiástica siguiendo un orden cronológico (págs. 265 a 322). Y ello porque, en un ordenamiento como el italiano en que el poder legislativo que nace del régimen democrático se ha caracterizado por la lentitud en emanar normas que aplicaran el sistema de Derecho eclesiástico perfilado en la Constitución, derogando con ello las normas de regímenes anteriores contrarias a los principios constitucionales, la función integradora de la jurisprudencia y, especialmente, las actuaciones de la Corte Constitucional en materia eclesiástica han sido decisivas para adaptar las normas preconstitucionales al articulado de la Constitución republicana.

En definitiva, me parece sumamente útil la labor emprendida por los profesores BERLINGÓ y CASUSCELLI con este *Codice del Diritto ecclesiastico*. Esperamos así la publicación del Código definitivo, en el que, sin duda, se completarán las fuentes normativas y se alargarán los extractos de las sentencias de la Corte recogidas en el Apéndice, las cuales aparecen en esta *edizione ridotta* en una exposición demasiado sintética que dificulta la comprensión. En cuanto a la sistemática de la colección, que en líneas generales me parece correcta, tal vez fuera conveniente eliminar el apartado tercero sobre la disciplina del matrimonio civil incluyéndolo en el cuarto, y ordenar las normas recogidas en éste por materias o sectores del Derecho eclesiástico y no por orden cronológico, a fin de facilitar el manejo y obtener una visión de conjunto de la disciplina sobre un área concreta de esta rama del Derecho estatal. Por las mismas razones, creo preferible utilizar el criterio de materias para agrupar las sentencias de la Corte Constitucional.

El libro preparado por el profesor GIUSEPPE DALLA TORRE bajo el título principal de *La riforma della legislazione ecclesiastica*, está construido siguiendo un criterio distinto, pero complementario, al de los dos volúmenes anteriormente comentados. La obra no pretende recoger en sus páginas el Derecho promulgado por el Estado italiano en materia eclesiástica —aunque también se transcriban textos legales—, finalidad que guiaba las obras citadas líneas atrás. La intención del libro de DALLA

TORRE es fundamentalmente coleccionar los documentos más significativos para una reconstrucción histórica del proceso de reforma de la legislación eclesiástica. De ahí el subtítulo de la publicación: «Testi e documenti per una ricostruzione storica». El autor expresa con claridad la razón de ser del volumen en la «Premesse» que antecede a la introducción: «... offrire nel modo meno incompleto e più incisivo possibile temi e momenti salienti del processo di riforma della legislazione ecclesiastica, sensibili al monito di Jémolo a che il giurista non confonda storia, politica e diritto, eppure che non sia in grado di possere la norma se non sappia “como sor-se, per quali fini da raggiungere, como ai fini originari altri se ve sostituisseno, talora autentici ai primi”» (pág. 11). Las palabras citadas de JÉMOLO y, en general, el espíritu de la colección, entronca con el tradicional interés de los eclesiasticistas italianos por la perspectiva histórico-jurídica de los estudios de Derecho eclesiástico, interés que deben en gran medida a las enseñanzas de FRANCESCO RUFFINI. Los textos reunidos por DALLA TORRE en la publicación que se reseña constituyen una buena selección de fuentes, cuyo recepción y sistematización en un libro sin duda facilitarán la tarea de futuras investigaciones sobre temas del Derecho eclesiástico italiano posterior a la Constitución.

En la introducción del volumen, el autor subraya el hecho de que la firma del Acuerdo con la Iglesia católica que modifica el Concordato de Letrán y la Intesa con la Tavola Valdese, cierran un proceso de reforma de la legislación eclesiástica que se inició con los trabajos de elaboración del Texto constitucional en 1946 y 1947. Este «carácter conclusivo» de los Pactos recientemente firmados influye en el criterio que ha seguido DALLA TORRE para la selección y sistematización de los documentos. Proyectos de reformas legislativas, discusiones parlamentarias, normas promulgadas y demás hechos acaecidos en el período que transcurre desde la vigencia de la Constitución republicana hasta las negociaciones que condujeron a la estipulación de los Acuerdos, se interpretan como actos de preparación hacia la definitiva culminación del sistema con el Concordato y la Intesa. La titulación de las partes que estructuran la obra refleja claramente esto: parte I, «Le Premesse»; parte II, «Un ventennio di preparazione»; parte III, «Il negoziato»; parte IV, «Gli Accordi». La interpretación que hace el autor de todo el proceso de reforma de la legislación eclesiástica, que me parece algo desmedida si la tomamos en su literalidad, se explica en parte por su decidida opción a favor del principio pacticio en las relaciones Estado-confesiones, patente en la introducción del libro, como medio que mejor realiza la libertad religiosa de los grupos confesionales en las democracias pluralistas.

DALLA TORRE recopila a lo largo de las páginas del volumen un total de setenta documentos de naturaleza heterogénea: actos legislativos, unilateralmente emanados por el Estado o de origen pacticio; discusiones

parlamentarias, decisiones jurisprudenciales; proyectos de ley en distintas fases; intercambio de notas entre organismos estatales y de confesiones religiosas, etc. Los grupos de textos que forman los capítulos de cada parte van precedidos de una sucinta explicación del autor sobre las líneas generales de su contenido, circunstancias históricas y significación política.

No hay espacio para enumerar uno por uno los textos que componen el volumen. Sin embargo, sí creo pueda ser de utilidad, a fin de orientar al lector sobre el contenido de la colección preparada por DALLA TORRE, el señalar los conjuntos de temáticas tratadas en las diferentes partes y sobre los que versan los grupos de documentos.

La parte primera comprende, bajo el título anteriormente citado de «Premesse», las normas preconstitucionales más importantes (los Pactos de Letrán y la ley sobre cultos admitidos), así como el interesante debate político celebrado en la Asamblea Constituyente acerca de la inserción de los Pactos en el proyecto del Texto constitucional de la República italiana. El apartado se cierra con un extracto de la Constitución aprobada.

La parte segunda se configura como un «cajón de sastre» dentro de la estructura de la obra. El autor recoge en él actos legislativos, sentencias y otros documentos que considera significativos, producidos en el veintenio que va desde 1963 a 1984, y que tienen el común denominador de ser reflejo del proceso de desconfesionalización de un Estado que intenta conformar su ordenamiento jurídico en materia eclesiástica bajo los principios de igualdad y libertad religiosa. En concreto, se reproducen disposiciones del legislador regulando aspectos particulares del factor religioso, las cuales se presentan agrupadas por materias; las notas diplomáticas intercambiadas entre la Santa Sede y el Gobierno sobre la introducción del divorcio en el ordenamiento italiano, que son un excelente reflejo documental de la viva polémica desatada en todos los órdenes de la sociedad; las decisiones de la Corte constitucional en materia del Derecho eclesiástico y su contribución a configurar el ordenamiento como una verdadera *legislatio libertatis*, y, por último, las propuestas parlamentarias de revisión constitucional en el tratamiento de la cuestión religiosa y las defensas que de ellas hicieron sus autores.

Es, a mi juicio, el apartado tercero del volumen que se comenta el central de la obra. En éste se reúnen documentos tanto del largo «iter» hacia la aprobación del Concordato, como de los proyectos de Intesa con la Tavola Valdese y la comunidad israelita. La importancia de la documentación presentada por DALLA TORRE sobre el Concordato estriba no sólo en que, según mis noticias, es la primera publicación que recoge con afán exhaustivo los textos del Parlamento y del Gobierno en los casi veinte años de negociaciones, sino también por la minuciosidad en la reunión del material —ocupan 166 páginas— y en la clasificación. El hecho de que GIUSEPPE DALLA TORRE haya ocupado el puesto de secretario de la

Delegación italiana para la revisión del Concordato por bastantes años, le acreditan como una de las personas que mejor podía realizar tal labor. El «proceso de parlamentarización» de las negociaciones del Concordato por el cual se daba periódica información y discusión en el Parlamento sobre el estado de la cuestión, que el autor subraya como un hecho novedoso en la firma y estipulación de tratados internacional (vid. págs. 15 y 16), justifica la recepción en el libro de las numerosas mociones, interpelaciones, discusiones y demás actos sobre los textos de los proyectos, que se dieron lugar en sede del legislativo. A las actuaciones parlamentarias se acompañan, en redacciones paralelas, los proyectos elaborados sobre la revisión del Concordato. La parte II del volumen contiene asimismo, como ya dijimos, los textos de los proyectos de Intesa con la comunidad israelita y con la Tavola Valdese, si bien no se recogen los trámites y discusiones en la Cámara de Diputados y el Senado en la elaboración de la Ley *sulla base de intesa* que regula las relaciones entre el Estado y la Tavola Valdese.

El libro se cierra con un apartado en el que se reproducen el Acuerdo de modificación del Concordato de Letrán y su Protocolo adicional, las normas aprobadas por la Comisión paritaria sobre entes eclesiásticos en Italia y la Intesa entre el Estado y la Tavola Valdese, así como la Ley emanada sobre ésta.

La publicación del profesor DALLA TORRE destaca, en conclusión, por el esmero con el que reúne y ordena los textos recogidos en el volumen y las acertadas explicaciones con las que el autor guía al lector para facilitar un mejor entendimiento de su contenido. Representa, pues, una recopilación de documentos muy cuidada en su presentación y en algunas de sus secciones, como, por ejemplo, en la dedicada al proceso de reforma del Concordato, sumamente útil para conocer la larga génesis del Acuerdo vigente entre Iglesia y Estado, ya que recibe una serie de materiales documentales hasta ahora dispersos y de complicado acceso. La consulta de esta colección de textos sin duda ayuda a comprender la última razón de ser de las normas vigentes en el Derecho eclesiástico italiano, a través de su origen, fines y condiciones de la época en que nacieron.

B) COMENTARIOS DE LA DOCTRINA ITALIANA
SOBRE LOS TEXTOS PACTICIOS
RECIENTEMENTE PUBLICADOS

1. *Consideraciones generales acerca de los acuerdos con las confesiones, en relación con la calificación del sistema de Derecho eclesiástico*

Líneas atrás se indicaba cómo la primera consecuencia de la reforma legislativa es la de haber dado un decidido impulso a los estudios de Dere-

cho eclesiástico. Las numerosas publicaciones científicas sobre el tema y las reuniones de expertos en la materia que se celebran en Italia, son buena prueba de ello.

Si bien es verdad que las páginas escritas durante tantos años comentando los sucesivos y efímeros proyectos que suscitaba la reforma del Concordato de Letrán, o interpretando un sistema de normas concordatarias de difícil acomodo en los principios constitucionales, se han convertido hoy en un material de casi exclusivo interés historiográfico, no por ello han perdido vigencia las construcciones teóricas que dividen a los eclesiasticistas italianos sobre el modelo básico de la relación Estado-confesiones y el significado de la laicidad, igualdad y libertad en la regulación del factor religioso. De ahí que no coincida con CARLO CARDIA cuando hace suyas las palabras de KIRCHMANN, expresivas, pero exageradas por reflejar sólo parte de la verdad, al comentar que cualquier revolución legislativa manda a la basura enteras bibliotecas científicas y que, por tanto, la reforma legislativa en las fuentes bilaterales del Derecho eclesiástico ha convertido en objetos viejos todo aquello que estábamos acostumbrados a leer, estudiar o enseñar en los últimos años (C. CARDIA, «Progetto educativo e fattore religioso», en *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede. A cura di Silvio Ferrari*, Bologna 1984, pág. 162). En muchos de los escritos publicados a raíz de la promulgación de Concordato e Intesa, vemos cómo la actitud de los autores frente a estos textos parte de su posición teórica sobre el sistema de acuerdos. Así, pues, los nuevos Pactos han tenido como resultado avivar la polémica existente entre la doctrina italiana sobre las virtudes y defectos del sistema pacticio en el marco del Estado democrático actual, y que condiciona ideológicamente, su postura frente a los recientes Acuerdos.

La discusión gira principalmente en torno a la noción de «soberanía» del Estado que manejan los autores y su evolución en el régimen democrático garante de los derechos y libertades fundamentales.

CESARE MIRABELLI, en línea con su pensamiento ya expresado en numerosos escritos, pone en relación los Acuerdos pactados con la transformación del concepto de soberanía, que de entenderse bajo el principio de «exclusividad» del liberalismo, ha evolucionado, en virtud de la creciente importancia de los grupos sociales y su participación en las decisiones de los poderes públicos que les afectan, hacia la soberanía de las sociedades pluralistas que desenvuelven su actuación bajo el criterio de «competencia». Esta orientación garantiza, para el autor, además de la disminución de los métodos autoritarios y el aseguramiento de la paz social, un mayor respeto a la especificidad de los grupos y con ello la promoción de los derechos colectivos de libertad (C. MIRABELLI, «Alcune considerazioni preliminari sul principio pattizio», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), páginas 613 y sigs.).

Para GAETANO CATALANO, contrariamente, el Estado que nace de la Revolución Francesa y llega hasta nuestros días centra la noción de soberanía en su exclusividad en el proceso de producción de las normas jurídicas. La regulación bilateral en el fenómeno religioso, entendida como normas cuyo origen es la voluntad compartida del Estado y las confesiones y que, por ello, significan el reconocimiento estatal de la relevancia jurídica de normas provenientes de otros ordenamientos, refleja, para el autor, el hecho de una profunda transformación histórica que ha afectado al Estado moderno por la cual éste ha dejado de ser soberano (G. CATALANO, «I nuovi accordi con le confessioni religiose», en *I rapporti tra Stato e Chiesa in base all'accordo del 18 febbraio 1984, Unione giuristi cattolici italiani. Palermo 21-22 settembre 1985*, Palermo 1985, pág. 60).

Más generalizadas son las críticas de un sector de la doctrina que, pronunciándose a favor del sometimiento indiferenciado de las confesiones al Derecho común o general del Estado, ven en el sistema de acuerdos entre el Estado y las particulares confesiones religiosas una tendencia hacia la quiebra del principio de igualdad garantizado en la Constitución, ya que trato diferenciado generalmente es sinónimo de privilegio. SERGIO LARICCIA, por ejemplo, ha visto confirmado este peligro de discriminación tras la firma del Concordato y la Intesa: «I più recenti orientamenti della politica ecclesiastica in Italia confermano il timore che da una legislazione volta a riconoscere e tutelare alle confessioni religiose *esenzioni, privilegi, immunità, libertà speciali e trattamenti particolari, esigenze corporative e discipline derogatorie* possano derivare conseguenze incompatibili con i principi che costituiscono il fondamento dei sistemi europei contemporanei e tali da determinare seri pericoli per la protezione sostanziale dell'uguaglianza giuridica dei cittadini e dei gruppi sociali» (S. LARICCIA, «L'attuazione dell'art. 8, 3.º comma, delle Costituzioni: Le intese tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), pág. 494 (subrayado del autor)). En todo caso el autor, refiriéndose concretamente a la firma de intese, hace un llamamiento para no discriminar a determinadas confesiones cerrándoles la vía del acuerdo alegando razones como ausencia de organización interna o menos relevancia cuantitativa, ya que el único requisito que deben cumplir es que sean formaciones sociales al servicio de la satisfacción de intereses colectivos y medios para el desenvolvimiento de la personalidad humana (págs. 474 y sigs.).

En polémica con esta visión que califican de *uniformadora* en el tratamiento de la dimensión social del factor religioso, otros eclesiasticistas argumentan la virtualidad del sistema de pactos con las confesiones al realizar el pluralismo social y favorecer una verdadera igualdad sustancial mediante la regulación de las concretas necesidades de los grupos religiosos en las cuestiones de interés compartido con los poderes públicos. Para

GIUSEPPE CASUSCELLI, el peligro de la violación de la igualdad y la situación privilegiada para algunas confesiones tras la firma de acuerdos no condena irremediabilmente este sistema de relaciones —que ofrece ventajas muy superiores— ya que los peligros señalados pueden soslayarse a través de la estricta aplicación de los principios constitucionales, límites en la expansión y articulación de la normativa pacticia, por los que ha de velar el Parlamento en su función de control y dirección de la política del Gobierno (G. CASUSCELLI, «L'intesa con la Tavola Valdese», en *Concordato...*, cit., págs. 219 y sigs.).

La revisión de la bibliografía publicada sobre los nuevos Pactos con la Iglesia católica y la Tavola Valdese demuestra que uno de los puntos más discutidos entre la doctrina italiana, por evidentes razones históricas, sociales y políticas, como es el de la *compatibilidad entre Concordato y Estado* que inspira su ordenamiento en los principios de libertad religiosa, laicidad e igualdad, mantiene hoy su naturaleza de ser fuente de polémicas. Cosa lógica, si tenemos en cuenta que la polémica nace fomentada por todo el largo proceso de revisión del Concordato de Letrán y los sucesivos proyectos de lo que, con cierta ironía, llamaron «il nodo del Concordato».

Los términos en que se plantea la discusión sobre si la existencia de concordato en un país determina o no la confesionalidad católica de la nación, no han variado sensiblemente. Tras los argumentos empleados por uno y otro sector, muchas veces antitéticos e irreconciliables, se esconden concepciones contrapuestas sobre las relaciones Iglesia-Estado y los modos de realizar el principio de laicidad del Estado.

Exponente de la actualidad del debate, es el volumen publicado por Giuffrè bajo el título *Le due sponde. Morte e resurrezione dei concordati*. En él se recogen, además de algunos escritos sobre el factor religioso de personajes históricos en la tradición italiana, sendos artículos a cargo de PIERO BELLINI y ATTILIO NICORA, que reflejan posiciones muy distintas, si no contrapuestas.

BELLINI desarrolla, con su peculiar argumentación incisiva y fundamentada en sus amplios conocimientos históricos y canónicos, su ya conocido pensamiento sobre el concordato a lo largo del artículo «Il concordato ecclesiastico nella realtà politica». Origen y razón de ser de los pactos Iglesia-Estado como intentos de la curia romana de conservar los privilegios de la Iglesia católica a través de los diferentes sistemas políticos de la sociedad temporal; la falta de personalidad jurídica internacional de la Santa Sede por condicionamientos del propio derecho divino; la negación de juridicidad del concordato y su naturaleza de mero vínculo político, o, entre otras muchas ideas de su fecundo pensamiento, la identificación entre concordato y régimen privilegiario y confesional, como instrumento expansivo de la política de curia.

En este punto hay que señalar las coincidencias de GIUSEPPE LEZIROLI con las tesis de BELLINI, después de hacer un análisis de los concordatos en la historia de las relaciones Iglesia-Estado. El autor concluye afirmando la imposibilidad de hipotetizar la existencia de un concordato en Estados no cualificados como confesionales, por las recíprocas concesiones que éste supone (G. LEZIROLI, «Fine di un confessionismo (a proposito del punto n. I del protocollo addizionale alle modificazioni consensuali del Concordato Lateranense)», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), págs. 500 y sigs.). Los planteamientos mencionados recuerdan las palabras pronunciadas por el fallecido maestro PIETRO AGOSTINO D'AVACK en el Congreso Internacional de Derecho Canónico «La Chiesa dopo il Concilio», celebrado en Roma en 1970, que califican al concordato como instrumento típico de la «era constantiniana».

NICORA, abiertamente partidario del instituto concordatario y de su compatibilidad y utilidad en los regímenes democráticos occidentales, recibe en su artículo «Il concordato nella coscienza e nella prassi attuali della Chiesa» las principales objeciones de la doctrina contra el concordato e intenta demostrar la falsedad de tales críticas. Ya utilizando argumentos eclesiológicos, cuando se refiere a las críticas desde el punto de vista de la identidad de la Iglesia tras el Vaticano II. O ya jurídicos, cuando trata de la compatibilidad entre concordato y ordenamiento estatal garante de la libertad religiosa y la igualdad entre las confesiones. Para el autor, la renuncia a una situación privilegiada de la Iglesia católica declarada en el Vaticano II, permite que el instituto concordatario cumpla un papel importante en los sistemas democráticos como vía de solución de los conflictos Iglesia y Estado, papel que ha demostrado la praxis concordataria de los últimos años (págs. 152 y sigs.).

Sirvan estas citas para dar conocimiento sobre las diferentes posturas de la doctrina italiana acerca de la cuestión tras la firma de los Acuerdos. En todo caso, vemos que los términos en que se desarrolla la polémica, y que en poco han variado respecto a la época anterior, no atienden al articulado específico de los Pactos, a la regulación concreta de las instituciones, lo cual es para CATALANO el aspecto que ha de tenerse en cuenta para calificar o no al sistema de confesional. Sin embargo, el análisis del Concordato con la Iglesia católica y la Intesa con la Tavola Valdese no lleva a este autor a una calificación unívoca y determinada del ordenamiento: «E comunque da giurista devo notare che nessuna qualificazione é possibile; il nostro non é né un sistema interamente pattizio, né un sistema separatistico, né un sistema di neutralità dello Stato in materia religiosa, né un sistema confessionista; é tutte queste cose mescolate insieme; e il sapore si vedrà, direi, in base alla componente ultima che scaturirà solo dalla prassi» (G. CATALANO, «I nuovi...», cit., pág. 67). Veremos en las próximas líneas si tal afirmación, ciertamente escéptica, se corres-

ponde con los comentarios de la doctrina acerca de los aspectos específicos que ha suscitado el procedimiento de aprobación y el articulado de los Acuerdos, y que son susceptibles de un análisis más técnico de las cuestiones.

Los principios que informan el nuevo Concordato firmado con la Iglesia católica, así como su relación con las formulaciones del Vaticano II y el articulado de la Constitución republicana, están siendo principal objeto de atención y examen por la doctrina italiana. Por ello, y enlazando con la breve exposición que hemos realizado de los planteamientos teóricos sobre la confesionalidad del Concordato tal y como se plantea en la bibliografía reciente, comenzaré el análisis de los Acuerdos firmados con unas líneas dedicadas a los comentarios que han suscitado temas generales del Concordato: sus principios, procedimiento de elaboración y compatibilidad con los ordenamientos de Iglesia y Estado.

2. *Valoraciones generales sobre el Acuerdo de modificación del Concordato de Letrán y los principios que lo informan*

La firma del Concordato entre el Estado y la Iglesia católica en Italia ha sido acompañada de numerosas opiniones, a veces contrastantes, emitidas por prestigiosos eclesiasticistas, y que incluso han sido reproducidas en la prensa. SILVIO FERRARI nos da la noticia de frases laudatorias ante el texto aprobado aparecidas en periódicos o revistas, como las palabras de BAUSOLA que hablan de «un evento storico» o de MARGIOTTA BROGLIO que juzga el Acuerdo como «norme che disegnano (...) un nuovo sistema di rapporti tra Stato e Chiesa», y también críticas, como las de BELLINI, el cual declara que no ve en el nuevo Acuerdo más «che una riproposizione ammodernata —a tutto vantaggio dalla Chiesa— della stessa sostanza normativa del Concordato del 1929» (vid. las publicaciones que se citan en S. FERRARI, «Osservazioni conclusive», en *Concordato...*, cit., página 249).

En los artículos escritos por la doctrina especializada y publicados en revistas científicas subyace, asimismo, esta división en torno a las conclusiones que suscita el análisis de los llamados Acuerdos de Villa Madama. En un sector doctrinal se han emitido juicios tan duros como el de MARIO TEDESCHI, el cual, fundamentando sus palabras en un detenido examen de los aspectos formales y sustanciales del Concordato —cuyas principales ideas irán apareciendo a lo largo del presente boletín— llega a afirmar: «... l'accordo é espressio dell'incultura giuridica dei nostri tempi, il frutto di una serie di leggerezze che non avevano alcuna ragion d'essere dopo oltre quindici anni di trattative —cui hanno partecipato ecclesiasticisti come Jémolo e Gismondi— il peggiore concordato che sia stato

in quest'ultimo dopoguerra, che non rende giustizia a nessuna delle parti in causa ma soprattutto allo Stato repubblicano, laico e separatista, quale si dichiara tutt'oggi il nostro» (M. TEDESCHI, «Prime impressioni sul nuovo Accordo», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), pág. 685-686; en términos parecidos, IDEM, «L'Accordo di modificazioni del Concordato lateranense tra la Repubblica italiana e la S. Sede del 8 febbraio 1984», en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 41 (1985), págs. 62-63). TEDESCHI, que se declara partidario de la posibilidad de convivencia entre el sistema concordatario y el régimen de separación, coincide con la opinión citada líneas atrás de CATALANO que expresaba la dificultad, tras el 18 de febrero de 1984, de delinear con claridad cuál es el tipo de relaciones Iglesia-Estado que se han instaurado en Italia y cómo calificar el sistema en materia eclesiástica (IDEM, «L'Accordo...», cit., pág. 62). Aunque, para otros autores, no existe tal duda, pues el régimen del Concordato es nítidamente privilegiario del *status* jurídico de la Iglesia católica, e instaura una nueva confesionalidad; no ya la tradicional de los Pactos de Letrán —abolida en núm. 1 del Protocolo adicional—, sino una confesionalidad «democrática», fundada en una gran base popular y que condiciona las decisiones del Estado (vid., entre otros, G. LEZIROLI, «Fine...», cit., pág. 506).

Uno de los sectores de la doctrina que mejor ha recibido el nuevo Concordato con la Santa Sede ha sido el integrado por aquellos autores cercanos a los postulados del catolicismo oficial. Esto se puede apreciar a lo largo de las ponencias recogidas en el volumen ya antes citado *I rapporti tra Stato e Chiesa in base all'Accordo del 18 febbraio 1984*, que comprende las actas del Congreso organizado en Palermo por la Unión de juristas católicos italianos. Así, por ejemplo, GIANFRANCO MORRA realiza un estudio de las condiciones sociológicas que han hecho posible el nuevo Concordato, el cual abandona tanto las fórmulas de protección como de discriminación, y concluye afirmando que éste refleja el triunfo de la tradición liberal sobre la influencia jacobina de la democracia moderna, ofreciendo un servicio al catolicismo por privar a la Iglesia de todo privilegio y de toda dependencia del poder estatal (G. MORRA, «Mutamenti socio-culturali e revisione del Concordato», en *I rapporti...*, cit., págs. 37 y sigs.).

Las valoraciones sobre el Concordato pierden su carácter «apriorístico» o ideológico cuando se confronta el texto pacticio con los principios de los ordenamientos canónico y estatal. En concreto, los puntos de referencia deben ser los postulados del Concilio Vaticano II y la Constitución de la República italiana. Así lo declara el propio preámbulo del Acuerdo, el cual fundamenta la normativa pactada entre Iglesia y Estado en los principios constitucionales y las declaraciones del Concilio. También acerca de estas importantes cuestiones se ha pronunciado la doctrina italiana.

En lo que respecta a la relación del *Acuerdo con los directrices del*

Concilio Vaticano II, los autores consultados que tratan del tema ponen de relieve la evidente influencia de los principios conciliares sobre el texto del Concordato. LORENZO SPINELLI, uno de los especialistas que ha examinado la cuestión, subraya la adhesión del articulado recientemente aprobado a los principios que cualifican el *ius publicum externum* del Vaticano II, tras un análisis de las soluciones que ofrece el Concordato en la regulación que desarrolla confrontadas con las declaraciones del Concilio en las relaciones Iglesia-Estado. Así, los principios de la autonomía e independencia entre ambas instituciones, la recíproca colaboración, la *Liberitas Ecclesiae*, son recibidos expresamente en el enunciado de ciertas normas concordatarias —que analizaremos en posteriores líneas— e inspiran las restantes. Lo cual contrasta, por otro lado, con la escasa influencia del nuevo Código de Derecho Canónico en el Acuerdo de modificación del Concordato de Letrán (L. SPINELLI, «Il nuovo Codice di Diritto canonico e l'Accordo di modificazioni del Concordato Lateranense», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), págs. 667-683. Coincide con SPINELLI, S. FERRARI, «Osservazioni...», cit., págs. 251-252).

La genérica declaración que realiza el Concordato de haber sido elaborado bajo el punto de referencia de la *Constitución Republicana*, cuyos principios constituyen, según la voluntad de las partes, el «humus» ideológico que inspira el articulado, es contestada por ciertos autores, no ya rechazando de plano esta pretendida adecuación al Texto constitucional, sino indicando cómo del tratamiento de determinadas instituciones se deriva una posición privilegiada para la Iglesia católica o, en ocasiones, significan una sustracción a la competencia exclusiva del Estado por admitir la jurisdicción compartida con la Iglesia católica en tales materias. Remito al desarrollo que se realizará de los comentarios doctrinales sobre las instituciones concretas reguladas en el Concordato, la exposición de las críticas que tienen como elemento común el subrayar posibles violaciones de los principios constitucionales.

Uno de los puntos más delicados y a la vez importantes en las relaciones Concordato-Constitución italiana, es el de determinar si se extiende o no sobre el nuevo Acuerdo la «cobertura constitucional» que ofrece el artículo 7 de la Constitución a los Pactos de Letrán. Sería muy difícil resumir en pocas líneas toda la polémica que ha suscitado en la doctrina este artículo y cuyas argumentaciones reflejan el buen manejo de la técnica jurídica del que hacen gala los eclesiasticistas italianos a la hora de realizar comentarios doctrinales sensibles en sus planteamientos a los cambios sociales y culturales y a las decisiones de la Corte Constitucional. Sólo señalar que la mayoría de los autores actuales se inclinan por interpretar el párrafo 2.º del artículo 7 como una norma que constitucionaliza el principio concordatario en las relaciones Iglesia-Estado; esto es, una norma instrumental o de producción jurídica. Si bien ciertas decisiones de la Corte

Constitucional han declarado la vinculación del legislador ordinario a las normas de los Pactos de Letrán, incluso a aquellas contrarias a preceptos de la Norma Fundamental, a excepción de que éstos sean principios supremos del ordenamiento constitucional. El problema de la cobertura de los nuevos Acuerdos está en íntima conexión con dos interrogantes previos que se ha planteado la doctrina: ¿cuál es el límite objetivo de esta cobertura constitucional: los Pactos de Letrán y sus modificaciones parciales, como fenómeno histórico que garantizó en una época la paz religiosa y resolvió la «cuestión romana», o todo nuevo acuerdo con regulación y contenido distinto al de los Pactos? ¿Es el Concordato de 1984 una modificación consensual del Concordato lateranense, o un pacto que innova íntegramente las relaciones Iglesia-Estado? Para CIPROTTI, el título dado por las partes de «Acuerdo de modificación del Concordato Lateranense» y la reiteración con que repite el articulado y el Protocolo adicional que las normas *modifican* el Concordato de Letrán, son síntoma claro de las voluntades de las partes contratantes de preservar la cobertura constitucional a los Acuerdos de Villa Madama y, por tanto, de que cualquier modificación unilateral deberá seguir el procedimiento de revisión de la Constitución (P. CIPROTTI, «Note comparative per lo studio di qualche norma concordataria», en *Concordato...*, cit., págs. 35-36. En el mismo sentido, P. GISMONDI, «Le modificazioni del concordato lateranense», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), págs. 237 y sigs.). GÓMEZ DE AYALA piensa que la función del artículo 7 es garantizar una especial protección constitucional sólo a los Pactos de Letrán y posibles modificaciones de éstos que se mantengan dentro de su perímetro ideológico-conceptual. El contenido de los Acuerdos del 84, como factor hermenéutico objetivo, demuestra incontestablemente que éstos son en realidad un *nuevo Concordato* que fundamenta las relaciones Iglesia-Estado en un orden distinto del Concordato de Letrán y, por tanto, no están protegidas por la «cobertura constitucional». Defender que todo nuevo pacto puede convertirse en instrumento derogatorio de principios constitucionales y no controlable por la Corte Constitucional, es admitir un elemento de incertidumbre inadmisibles en un Estado de derecho (A. GÓMEZ DE AYALA, «Esenzioni e agevolazioni tributarie e principio costituzionale di uguale imposizione ad uguaglianza di capacità contributiva», en *Concordato...*, cit., págs. 134-158; en términos parecidos, L. M. DE BERNARDIS, «Copertura costituzionale all'Accordo di Villa Madama?», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), páginas 407-416).

Decíamos líneas atrás que el Concordato de 1984 contiene ciertas declaraciones que ponen de manifiesto la intención de las Partes de adecuar la regulación al Vaticano II y a la Constitución. Sin duda la más importante de ellas es la que se expresa en el *artículo 1*, por la cual se reafirma que la Iglesia y Estado son cada uno en su propio orden independientes y

soberanos, y colaboran para la promoción del hombre y el bien del país. (Una traducción del Concordato puede verse en el vol. I de este *Anuario*, páginas 567-573.) Existe coincidencia entre los eclesiasticistas en subrayar lo mucho que recuerdan tales palabras al enunciado del artículo 7 de la Constitución republicada y la sustancial correspondencia que guarda con el número 76 de la *Gaudium et spes*. Precisamente por evocar los dos textos que inspiran ideológicamente el Concordato, GAETANO LO CASTRO ve en este artículo el espíritu que conforma todo el Pacto y, por tanto, la clave de lectura de las sucesivas disposiciones normativas. LO CASTRO realiza, a lo largo de un extenso trabajo, una interpretación del artículo 1 del Acuerdo de Villa Madama, que es, para el autor, enunciado de un nuevo sistema en las relaciones Iglesia-Estado basado en tres postulados: el reconocimiento de la autonomía e independencia de ambas instituciones, que rechaza cualquier potestad directa e indirecta de una institución sobre otra; la voluntad de las partes de proceder coordinada y convencionalmente a la solución de los problemas; y la no exclusiva búsqueda de los fines propios, sino la contribución de Iglesia y Estado a la promoción del hombre y bien del país. En este último aspecto, el autor señala la sustancial coincidencia que se da entre los términos «promoción del hombre» y «bien de país», ya que la segunda expresión está incluida en la primera: el fin de la República italiana y de la Iglesia católica es la promoción del hombre, y su realización significa el bien del país. Toda la potencialidad innovadora de la fórmula empleada en el artículo 1, sus implicaciones ideológicas y teóricas, así como los peligros que puede engendrar, son analizados exhaustivamente por el autor acudiendo a la historia de las relaciones Iglesia-Estado en la Edad Moderna, las líneas filosóficas que impulsaron tales relaciones y, especialmente, las últimas tendencias del *ius publicum externum* (G. LO CASTRO, «Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell' art. 1 dell'Accordo di Villa Madama», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), págs. 507-567).

A juicio de MARIO TEDESCHI, esta declaración del artículo 1 y otras que se suceden con ocasión de la regulación concordataria en materias concretas, repiten de manera pleonástica e indebida los principios constitucionales, porque no son declaraciones que deban hacerse en un concordato. En concreto, el artículo 1, remedo poco afortunado del 7 constitucional, supone un olvido por parte del Estado de que ninguna otra entidad puede ser soberana dentro de su propio orden y que la soberanía deriva en un Estado democrático de la voluntad popular. Asimismo, las declaraciones doctrinales que realiza unilateralmente la Santa Sede, por las cuales intenta evitar que la aceptación de una cláusula signifique la adhesión a los principios doctrinales por los cuales se redacta tal cálculo, como por ejemplo la del artículo 8, 3, en la que se reafirma el valor del matrimonio y de la familia católica, están para TEDESCHI fuera de lugar. Es claro que

ninguna de las partes hacen dejación en el pacto de su propio patrimonio ideológico. El Concordato, destinado exclusivamente a regular bilateralmente las *res mixtae*, no es, por tanto, sede propicia para reafirmar principios doctrinales (M. TEDESCHI, *Prime...*, cit., págs. 687-690).

3. *La regulación jurídica contenida en el Concordato y la Intesa con la Tavola Valdese. Valoraciones críticas*

3.1. *Caracteres y estructura*

El Acuerdo para la modificación del Concordato de Letrán firmado por la Santa Sede y la República italiana el 18 de febrero de 1984, se compone de catorce artículos y un protocolo adicional. En dicho Pacto se regulan materias que tradicionalmente se incluyen entre las *res mixtae* de Iglesia y Estado. Son, entre otras, cuestiones referentes a prestación del servicio militar de clérigos católicos, entes eclesiásticos, matrimonio, enseñanza, asistencia religiosa a las fuerzas armadas, hospitales y centros penitenciarios, patrimonio artístico y régimen económico y fiscal de la Iglesia. Por su parte, la Intesa firmada con la Tavola Valdese el 21 de febrero de 1984 consta de 21 artículos, que tratan temas como tutela penal, asistencia religiosa, matrimonio, entes eclesiásticos, patrimonio cultural, etcétera (una traducción al castellano del articulado de la Intesa puede verse en el vol. I del presente *Anuario*, págs. 592-597).

No es mi intención realizar en las siguientes líneas una exégesis de los textos aprobados, sino, como expuse al principio del presente boletín, hacerme eco de las opiniones que los autores consultados han pronunciado acerca de aspectos generales y particulares de los Acuerdos y, de esta manera, detectar los puntos polémicos que suscita la regulación. Creo adecuado abordar la actual recepción, necesariamente sintética, de las reflexiones sobre cuestiones técnicas que ha inducida a la doctrina italiana la promulgación de Concordato e Intesa, comenzando por los comentarios realizados en torno a la estructura y caracteres formales de los instrumentos pacticios.

La propia composición del Concordato y, en concreto, la inserción de un *protocolo adicional* unido al texto específico del Acuerdo con el fin de asegurar, según declara el preámbulo del protocolo, «la mejor aplicación de los Pactos de Letrán y de las modificaciones convenidas, y de evitar toda dificultad de interpretación», ha sido criticada por MARIO TEDESCHI. Según el autor, ya que las normas del protocolo tienen verdadera naturaleza concordataria, hubiera sido preferible incluirlas en los artículos del Acuerdo, y con ello no se derivarían posibles modificaciones en las disposiciones de éste. Sin embargo, TEDESCHI confiesa tener la impresión de que a través del protocolo se ha querido introducir, en el último momen-

to y en modo subrepticio o al menos discutible, normas que no tenían fácil acoplamiento en el texto definitivo o, peor, que no poseían el mismo significado (M. TEDESCHI, «L'accordo...», cit., pág. 75). En todo caso, hay que subrayar la importante función integradora e interpretativa que cumplen las normas contenidas en el protocolo.

Uno de los caracteres más sobresalientes de las normas del nuevo Concordato, es el que frecuentemente expresan los principios directivos bajo los que se ha de regular las materias específicas, remitiendo a posteriores *acuerdos* el desarrollo de las líneas generales de regulación. En importantes cuestiones como enseñanza, asistencia a instituciones, patrimonio artístico o entes, se dan estas remisiones. Tal cualidad ha llevado a la doctrina italiana a calificar el nuevo Acuerdo de «pacto operativo», «concordato cuadro», etc., si bien algún autor, como GISMONDI, ha subrayado que estos calificativos hacen olvidar el hecho de que también en él existen normas de inmediata aplicación. Dejando a un lado las polémicas terminológicas, los comentarios se centran en el examen de las virtudes y defectos que tiene el sistema de acuerdos subordinados al texto del Pacto y que, a su vez, dan lugar a disposiciones unilaterales para la aplicación de las normas pacticias en los ordenamientos de las partes, formando lo que muy certeramente calificó el profesor MALDONADO de «complejo concordatario».

El sistema de acuerdos que aplican en puntos concretos un Concordato de principios directivos ha merecido una buena acogida entre un sector doctrinal. No sólo porque ven en él la posibilidad de una mayor flexibilidad y rapidez para adecuarse a las transformaciones sociales. También porque supone un paso en el proceso de descentralización de la Iglesia católica. Efectivamente. Siendo la Conferencia Episcopal italiana el interlocutor normal de las autoridades civiles en el pacto de estos acuerdos —como menciona el texto del Concordato, específicamente en materia de enseñanza (núm. 5, *b*), del protocolo) y genéricamente para nuevas cuestiones que surjan (art. 13, 2)— tal sistema representa, según han subrayado autores como FERRARI o SPINELLI, el reconocimiento de la Conferencia Episcopal y, con ello, de los obispos nacionales, como principales sujetos entre la Iglesia nacional y el Estado italiano (S. FERRARI, «Osservazioni...», cit., págs. 254-255; L. SPINELLI, «I nuovi...», cit., pág. 49). No obstante, otros autores ponen de relieve que el sistema de remisión a futuros acuerdos ha vaciado de contenido al Concordato. La grave indeterminación de la regulación concordataria crea, a juicio del recientemente fallecido MARIO CONDORELLI, una incertidumbre jurídica en las relaciones Iglesia-Estado. El Concordato no ha resuelto las cuestiones claves. Tan sólo ha aplazado su resolución a los resultados a los que lleguen las comisiones paritarias Iglesia-Estado. Mientras, se produce la situación paradójica de promulgar un nuevo Concordato, pero manteniendo la vigencia del antiguo por vía del Derecho transitorio. Todo lo cual lleva a CONDO-

RELLI a ironizar con la calificación del nuevo Acuerdo como «concordato marco»: «Potrà dirsi, forse, che si é voluto stipulare un concordato-cornice, como alcuni orientamenti dottrinali avevano da tempo suggerito; ma il risultato concreto sembra analogo a quello conseguito da chi compra un cornice senza sapere quale quadro dovrà mettervi dentro» (M. CONDORELLI, «*Scherz und ernst* sul nuovo Concordato», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), pág. 367).

El único acuerdo aprobado hasta nuestros días es el Acuerdo sobre entes y bienes eclesiásticos firmado el 15 de noviembre de 1984. No parece que se halla cumplido la opinión de ZANOTTI al escribir que estos acuerdos no deben ser vinculantes ni normativos, sino sólo de naturaleza consultiva y pactados siguiendo los cauces de la actividad convencional de la administración del Estado (L. ZANOTTI, «Riforma della legislazione scolastica e nuovo Concordato», en *Concordato...*, cit., págs. 207-208). El Acuerdo sobre entes ha sido aprobado por la Cámara de Diputados y el Senado italiano, y promulgado con rango de Ley.

La Intesa firmada con la Tavola Valdese se abre con cuatro artículos de cuyo enunciado se deducen los principios directivos que informan el Acuerdo firmado y a su vez sirven, como ha señalado, entre otros, GIORGIO PEYROT, para determinar, desde el punto de vista jurídico y político, la naturaleza del interlocutor confesional del Estado. En ellos se afirma el rechazo de la confesión Valdese a toda condición de privilegio o al ejercicio del poder en el ámbito del ordenamiento estatal, y la reivindicación de la independencia contra cualquier ingerencia estatal en la estructura eclesiástica. Para LARICCIA, la crítica que se ha realizado de estos principios enunciados en la Intesa, argumentando que tales declaraciones no son propias de un acuerdo, sino materia que ha de examinarse con referencia a los principios constitucionales de igualdad y libertad, y regulada por el Estado para todas las confesiones sin que la normativa de una específica confesión pueda limitar tales garantías, es fruto de una lectura excesivamente restrictiva de los artículos 7 y 8 de la Constitución. Según tales normas, es admisible la declaración de principios que contribuyan a individualizar los caracteres distintivos propios de los interlocutores confesionales. Con más razón si, como ha hecho la Tavola Valdese a través de los cuatro primeros artículos de su Intesa, se pretende influir en la renovación de la legislación eclesiástica de la Italia democrática (S. LARICCIA, «L'attuazione...», cit., págs. 483-484).

3.2. *Naturaleza jurídica*

Ningún autor de los consultados cuestiona la naturaleza jurídica de *convención sometida al Derecho internacional* que tienen los Acuerdos de Villa Madama. El procedimiento de aprobación seguido, que coincide en

sus líneas generales con al propio para la aprobación de tratados internacionales, es un dato de la realidad jurídica que se impone frente a consideraciones teóricas contrarias. Si bien es verdad que el Acuerdo ha seguido unos trámites peculiares en su elaboración y negociación. En toda la fase de redacción del contenido del Acuerdo ha tenido un papel muy relevante la participación de las Cámaras legislativas, que, más allá de conceder únicamente la autorización a la ratificación, han contribuido a determinar el objeto de la estipulación. Esta «parlamentarización» en el procedimiento de aprobación del Acuerdo, aun siendo anómala respecto a la generalidad de los tratados internacionales, tiene precedentes en el Derecho italiano, por ejemplo, el Tratado de no proliferación nuclear, ratificado por Italia en 1975, o el Acuerdo Italo-Yugoslavo de 1975, como bien ha expuesto, explicando tales precedentes, el profesor MARGIOTTA BROGLIO (F. MARGIOTTA BROGLIO, «Il negoziato per la riforma del Concordato tra Governo e Parlamento», en *Concordato...*, cit., págs. 18 y sigs.).

La cuestión de la naturaleza jurídica de la intesa ha sido y es uno de los aspectos más debatidos entre la doctrina italiana. De las posiciones que se adopten al respecto depende la importante cuestión del ordenamiento jurídico que garantiza el *pacta sunt servanda* del acuerdo y bajo el cual desarrolla sus efectos la intesa en los Derechos internos de las partes. Todo el régimen jurídico y su potencialidad innovadora de los ordenamientos de los sujetos contratantes, están condicionados por la actitud ante su naturaleza jurídica. Tradicionalmente la discusión ha girado en torno a considerar la intesa como *convención de Derecho público interno* o como *acuerdo de Derecho externo*. Presupuesto de la primera tesis es la calificación de derivados y sometidos al imperio de la soberanía estatal, que se predica de los ordenamientos confesionales. Para la segunda tesis, por el contrario, las confesiones poseen ordenamientos autónomos e independientes respecto al Derecho del Estado, ya que pertenecen a esa clase de ordenamientos cuyo título de validez depende de sí mismos, y que ROMANO llamaba originarios o primarios.

Ciertamente, y como han subrayado algunos autores, la Intesa con la Tavola Valdese no ofrece elementos por los que de una manera inequívoca pueda rechazarse una de las concepciones sobre la naturaleza jurídica y aceptar sin reservas la otra. Ni el procedimiento de aprobación empleado, ni las técnicas con las que ha sido redactado el acuerdo, permiten salir de la ambigüedad creada por el 8, 3, constitucional.

No obstante, es significativo que dos de los trabajos que con más profundidad y extensión analizan la nueva Intesa, firmados por sendos prestigiosos eclesiasticistas como son los profesores CASUSCELLI y LARICCIA, discrepen abiertamente sobre la naturaleza de la intesa adhiriéndose respectivamente a las tesis de acuerdo de Derecho externo y convención de Derecho público interno estatal, después de argumentar su posición en

datos del procedimiento o contenido de una Intesa que ambos reconocen imprecisa. Aunque los autores confiesen, por ello, la relatividad de sus conclusiones, no deja de ser interesante la lectura de las páginas que dedican a desarrollar esta cuestión, ya que demuestran el rigor con el que los eclesiasticistas italianos polemizan en un tema que no ha perdido actualidad.

Para GIUSEPPE CASUSCELLI dos son los datos principales que favorecen las consideraciones de la Intesa con la Tavola Valdese como un *acuerdo de Derecho externo*. El primero se deduce del proceso de elaboración y el contenido del instrumento pacticio. Los trámites seguidos en la estipulación de la Intesa han revestido la solemnidad reservada a los tratados internacionales y al Acuerdo con la Santa Sede, interviniendo los más altos representantes del Estado. Esta similitud en las formalidades que, a excepción del intercambio de los instrumentos de ratificación, trámite no verificado en la Intesa, aproximan el proceso de aprobación de Concordato e Intesa, también se refleja en el contenido de la última, ya que los cuatro artículos que cierran el pacto expresan fórmulas de amistad, cláusulas de revisión y cláusulas finales propias de los acuerdos de Derecho externo. El segundo, que es para CASUSCELLI el de mayor peso en la tesis que defiende, proviene del artículo 2, párrafo primero, del texto del Acuerdo con los valdeses, por el cual la República italiana reconoce la independencia y autonomía del ordenamiento valdese. Lo que significa que éste no depende del ordenamiento del Estado; existe y puede organizarse internamente a través de normas jurídicas que él mismo se otorga. O, lo que es lo mismo, se reconoce que el ordenamiento valdese es *originario*. En buena dogmática, según recuerda el autor, no se entiende que el encuentro pacticio de dos entes con ordenamientos originarios e independientes pueda caer bajo el imperio de uno de los dos. El acuerdo no pertenecerá a la esfera interna de alguna de las partes, sino a *un ordenamiento externo* a ambas (G. CASUSCELLI, «L'Intesa...», cit., págs. 230-231).

La concepción de las confesiones religiosas como grupos sociales autónomos e independientes por ser formaciones separadas y distintas del Estado —de alguna manera «extraestatales»— es, a juicio de SERGIO LARICCIA, una ficción que ha utilizado tradicionalmente el eclesiasticista. La visión que distingue, analizando los vínculos existentes entre el Estado y los ciudadanos, entre un *Estado-persona* y un *Estado-comunidad*, supera el análisis de las relaciones Estado-confesiones desde el punto de vista de interconexión de ordenamientos, primarios o derivados. Según la distinción referida dentro del ente Estado, los grupos religiosos son formaciones del Estado-comunidad en los cuales desenvuelve el individuo sus inquietudes espirituales y, por ello, quedan protegidos por la Constitución. Al encuadrar a las confesiones dentro de los grupos sociales que conforman el Estado-comunidad, la intesa pactada con el Estado-persona tendrá la natura-

leza de acuerdo de *Derecho público interno* y será regulado por el ordenamiento general del Estado (S. LARICCIA, «L'attuazione...», cit., págs. 490-492).

Ambos planteamientos citados, que reflejan profundas diferencias en la concepción de las confesiones religiosas y sus relaciones con el Estado, son fruto de posturas excesivamente teóricas. Vinculado al tema de la naturaleza jurídica de la intesa se encuentra, a mi entender, el punto neurálgico sobre los convenios con grupos religiosos: su posición dentro del sistema de fuentes del ordenamiento nacional, el modo en que se incorporan al ámbito donde cobrarán su eficacia. O, en otras palabras, la unión que exista entre la intesa y el vehículo que la incorpora en el ordenamiento general, *la ley*, así como la naturaleza de la ley. Los problemas que se plantean no se pueden solucionar bajo la simple dialéctica Derecho interno-Derecho externo, si bien es verdad que la adscripción a una u otra óptica influye en las soluciones técnicas aportadas. Lo veremos en relación con la nueva Intesa con la Tavola Valdese.

El Proyecto de 1978 empleaba a lo largo de su texto la fórmula de «Legge di esecuzione della presente Intesa» para calificar la ley promulgada en función de la previa intesa. La categoría de «ley de ejecución» para referirse a la naturaleza de la ley del 8, 3, constitucional, era defendida por autores partidarios de la consideración del pacto como perteneciente a un genérico Derecho externo. La ley del Estado sólo puede ser la orden de ejecución de un acuerdo superior, de tal manera que la relación jurídica material es regulada por la intesa y la ley incorpora íntegramente ésta al ordenamiento del Estado. No obstante, el cambio producido en el *Texto promulgado*, por el cual se califica a la disposición legal como «ley de aprobación», representa un argumento a favor de tesis que otorgan una menor vinculación entre intesa y ley, y que, al considerar el acuerdo con la confesión perteneciente al Derecho interno estatal, tienden a trasladar el peso de la regulación a la norma emanada por el Estado. Así, LARICCIA, aunque reconoce la ambigüedad de la categoría «ley de aprobación» en el sistema de fuentes italiano, piensa que el cambio significa que se ha entendido política y constitucionalmente más correcto que las relaciones con una confesión religiosa singular sean reguladas por una ley del Estado, definida por los órganos del Estado, si bien se concede que el instrumento legislativo pueda basarse en un acuerdo previo con la confesión, pero no ejecutarlo sin más. El autor se muestra en la teoría partidario de considerar la intesa como *presupuesto necesario y vinculante* de la ley, por lo cual serían ilegítimas las leyes adoptadas sin acuerdo o apartándose sustancialmente de éste, pero sin que deban coincidir el contenido de uno y otro instrumento (S. LARICCIA, «L'attuazione...», cit., págs. 488-492). El cambio en la terminología no es, sin embargo, un argumento concluyente para el profesor CASUSCELLI. Según expone en su artículo, exis-

ten otros datos que están en correspondencia con la tesis de la «ley de ejecución». Por ejemplo, la expresión del artículo 1 declara a la Intesa «allegata» a la ley, fórmula que reproducen las leyes de ejecución de los acuerdos (G. CASUSCELLI, «L'Intesa...», cit., pág. 233). Todo lo cual demuestra que las contradicciones y ambigüedades del Acuerdo con los valdeses servirá para que de la polémica en la interpretación nazcan futuras construcciones sobre este importante tema de los convenios con confesiones.

3.3. «Status» jurídico de clérigos y religiosos en el ordenamiento civil

Entrando en la regulación de las materias específicas de los Acuerdos y siguiendo en la exposición el orden de instituciones contempladas en el articulado del Concordato de 1984, nos encontramos, en primer lugar, la cuestión que da título al epígrafe regulada en el artículo 4 de los Acuerdos de Villa Madama y sin que tenga tratamiento paralelo en la Intesa.

Es significativo que de todas las prerrogativas de que disfrutaban clérigos y religiosos en el ordenamiento civil, reguladas extensamente en el Concordato de Letrán como privilegios que derivan de su condición sagrada, el artículo 4 del nuevo Concordato, complementado por el número 2 del protocolo adicional, se refiera únicamente a la prestación del servicio militar y al derecho de guardar secreto ante las autoridades públicas sobre informaciones conocidas en su ministerio.

Los dos primeros párrafos del artículo han sido los que han producido más comentarios entre la doctrina. En ellos se declara la facultad de los clérigos de pedir la exoneración del servicio militar o bien el prestar servicio civil sustitutorio; y la obligación de los eclesiásticos sin cura de almas de ejercer su ministerio religioso entre las tropas o ser asignados a servicios sanitarios cuando el país se encuentre ante una situación de movilización general. La crítica más generalizada que ha suscitado este régimen especial en el servicio militar de clérigos y religiosos es el *carácter privilegiario* que supone tales disposiciones y, especialmente, la quiebra del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley que se produce con la posibilidad de exoneración de la que gozan los eclesiásticos. (Así, M. TEDESCHI, «L'Accordo...», cit., pág. 65.) Pero no faltan autores que, teniendo presente el modelo del Concordato lateranense, acusan a la nueva redacción de omisiones e incongruencias, motivadas por el deseo de reducir al máximo las cláusulas que otorgan privilegios a los eclesiásticos. Omisiones tan notorias como la del párrafo 2.º del artículo 4, que no especifica cuál serán las funciones de los eclesiásticos con cura de almas en el supuesto de movilización general. Y, siguiendo las argumentaciones de RENATO BACCARI, incongruencias, como la existente entre la finalidad de la exoneración y la regulación concreta del Acuerdo. La función que justifica la

posibilidad de que clérigos y religiosos no presten servicio de armas es la mejor atención espiritual de la comunidad de fieles. El Concordato de Letrán eximía *ex lege* de tales obligaciones. El Acuerdo que modifica éste deja a la libre disposición del eclesiástico el optar entre pedir la exoneración o el servicio civil alternativo. Con ello, del régimen anterior que reconocía una prerrogativa vinculada a la función espiritual que cumplen clérigos y religiosos en bien de la comunidad, se ha pasado a convertir la prerrogativa en privilegio personal. Se deja en manos de las personas con *status* eclesiástico la libre opción de cumplir o no el deber eclesial que se pretende tutelar, ya que el servicio civil sustrae al clérigo de su función en favor de la comunidad. (R. BACCARI, «Omissioni internazionali o sviste nel nuovo Accordo sui c.d. “privilegi” degli “ecclesiastici”», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), págs. 255-256.) Aunque las palabras vertidas en el artículo de BACCARI resulten añorantes del régimen de privilegios del Concordato de Letrán, algo distante de las modernas tendencias eclesiales y políticas, no dejan de tener lógica y coherencia las objeciones que expone el autor a la regulación de los Acuerdos del 84 sobre este tema.

3.4. *Entes, bienes y sostenimiento del clero*

El régimen de entes y bienes eclesiásticos es regulado por el artículo 7 del Concordato de 18 de febrero y el artículo 12 de la Intesa con la Tavola Valdese. Comenzaré exponiendo las observaciones realizadas por la doctrina sobre el contenido del Acuerdo con la Iglesia católica en esta cuestión.

Los autores consultados coinciden en subrayar el carácter extremadamente genérico y poco innovador de las disposiciones del Concordato. Las normas del artículo 7 se mueven a nivel de principios generales, en muchos casos coincidentes con la regulación del Concordato de Letrán. Todo hace pensar que el Acuerdo se redacta a la espera de la determinación del régimen concreto y definitivo en materia de entes y bienes al que llegue la Comisión paritaria que el propio Acuerdo, en el párrafo 6.º, se encarga de crear. Atendiendo a la íntegra remisión que hace el Concordato al futuro acuerdo, algún eclesiasticista ha puesto de relieve la naturaleza de *Derecho transitorio* del texto concordatario y juzga hubiera sido más conveniente ubicar tales normas en el protocolo adicional. A pesar de esta generalidad y provisionalidad del Acuerdo, creo necesario detenerme unos instantes en su contenido normativo.

Se ha criticado la llamada que hace el párrafo 3.º del artículo 7 a la aplicación del artículo 20 constitucional para los entes católicos, por el cual el carácter eclesiástico y el fin religioso de una institución no puede ser causa de especiales gravámenes fiscales en su constitución, capacidad jurídica o actividad. Para TEDESCHI, una norma de la constitución no tiene necesidad de ser reafirmada en un instrumento pacticio, más cuando se

refiere a todos los entes con fin de religión o culto, no sólo a los entes eclesiásticos católicos. Es lógico que la disposición constitucional se haya tenido en cuenta en la redacción del Acuerdo, por lo cual su repetición es inútil (M. TEDESCHI, «L'Accordo...», cit., pág. 66). Los párrfos 2.º —sobre adquisición de personalidad jurídica civil—, 3.º —efectos tributarios de los entes eclesiásticos—, 4.º —sobre publicación de actos y colectas en edificios de culto—, 5.º —adquisición y administración de bienes por entes eclesiásticos—, no varían el régimen contenido en el Concordato de 1929 y en la Ley núm. 848 del mismo año. Sin embargo, estimo conveniente hacerme eco en el presente boletín de algunas reflexiones de interés que ha realizado la doctrina italiana sobre dichas disposiciones.

Respecto a los requisitos para la adquisición de personalidad jurídica civil —finalidad de religión o culto y ser erigidos o aprobados según normas del Derecho Canónico— puede ser traída a colación una inteligente observación del profesor CASUSCELLI a propósito del régimen en esta misma cuestión de la Intesa Valdese, pero que tiene aplicación para el Concordato, como así lo han señalado otros autores. Citando sus palabras, «... Il nostro Diritto positivo, come conferma anche questa Intesa, avverte in maniera sempre più ampia e precisa l'influsso di un indirizzo di politica legislativa che propugna una nozione di ente ecclesiastico collegata più al "carattere" che ai "fini" perseguiti; indirizzo che mira a restringere la categoria ai soli enti incardinati in un'organizzazione confesionale, formandone in senso lato la struttura costituzionale, o almeno legati alla chiesa-instituzione da un rapporto di subordinazione distampo pubblicistico» (G. CASUSCELLI, «L'Intesa...», cit., pág. 245). Esto, que significa la primacía del *requisito subjetivo* de ser erigido o aprobado por las normas confesionales, plantea el problema del posible tratamiento discriminatorio hacia asociaciones privadas con fin religioso o de culto, más si son «heterodoxas» dentro de la confesión a la que pertenecen.

Una de las diferencias que median entre la Intesa y el Concordato en materia de entes, es la identificación a efectos tributarios entre actividades con fin religioso o de culto y aquellas cuyo fin sea beneficencia o instrucción, que se recibe en el párrafo 3.º del artículo 7 del Concordato. En la Intesa, a tenor del último párrafo del artículo 12 se prevé el régimen tributario normal para las actividades religiosas de los entes de la confesión valdese, salvo las ayudas que correspondan a empresas de instrucción o beneficencia (art. 12, 3). A juicio de FRANCESCO FINOCCHIARO, la ventaja fiscal del artículo 7, 3, del Concordato está plenamente justificada por las normas de la Constitución, y el hecho de que una confesión como la valdese haya renunciado a ella no impide que el Estado pueda reconocer tal equiparación a otros grupos religiosos (F. FINOCCHIARO, «Gli enti ecclesiastici e l'Accordo del 18 febbraio 1984 fra Stato e Chiesa», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), pág. 445).

La regulación de la *Intesa* respecto a la gestión de bienes de los entes valdeses ha motivado que CASUSCELLI expresara un cierto temor. Según el artículo 12, 5, la gestión ordinaria y los actos de administración extraordinarios se desarrollan bajo el control y la aprobación de la Mesa Valdese sin ingerencia por parte del Estado. Aunque el principio le parece aceptable, no duda en subrayar los peligros de la norma para la seguridad de las relaciones jurídicas y la protección de los terceros que realicen negocios jurídicos con tales entes. El párrafo 5.º no especifica las modalidades de control ni de aprobación, lo cual puede llevar a una situación de precariedad de la parte contratante en el conocimiento de la validez del acto jurídico llevado a cabo por el representante del ente. Precariedad agudizada si tenemos en cuenta la dificultad para conocer las normas del ordenamiento valdese y las del estatuto del ente (G. CASUSCELLI, «L'Intesa...», cit., págs. 246-247).

El 15 de noviembre de 1984 fue oficialmente firmado el *Acuerdo sobre entes, bienes eclesiásticos y sostenimiento del clero* (una traducción al castellano puede consultarse en el vol. I del *Anuario*, págs. 574-591). Consta de 65 artículos divididos en cuatro títulos. La complejidad de la regulación contenida, de la cual es un indicio el número de artículos, y la proximidad de la fecha de vigencia, contribuyen sin duda a que, hasta los momentos presentes, no se tengan noticias de trabajos críticos que analicen el Acuerdo. De ahí que sólo me refiera en estas líneas a ciertas valoraciones generales de «urgencia», por calificarlas de alguna manera, que ha suscitado en la doctrina la publicación del Acuerdo.

Los comentarios que se han podido consultar sobre el Acuerdo de entes eclesiásticos expresan, en su mayoría, opiniones favorables. Así, para SPINELLI el régimen establecido constituye un progreso frente a la disciplina precedente y consigue adecuar esta materia a los postulados del Vaticano II y la Constitución republicana (L. SPINELLI, «I nuovi...», cit., página 56) y TEDESCHI elogia las líneas generales de regulación y la técnica jurídica empleada, muy superiores a las del Concordato, en esta materia extremadamente delicada, banco de prueba de todo Concordato (M. TEDESCHI, «L'Accordo...», cit., pág. 69).

En el tema de los *entes eclesiásticos*, el Acuerdo explicita los principios de los párrafos 2.º y 3.º del artículo 7 del Concordato con referencia a los varios tipos de entes. Los dos autores citados, SPINELLI y TEDESCHI, coinciden en sus trabajos en indicar la preocupación de la Comisión paritaria por uniformar el régimen de los entes eclesiásticos con aquellos del Derecho común, aunque salvaguardando sus características originarias. Este era uno de los postulados que defendía antes de la promulgación del Acuerdo FRANCESCO FINOCCHIARO, comentando las disposiciones concordatarias en materia de entes (F. FINOCCHIARO, «Gli enti...», cit., págs. 434 y sigs.).

Pero el aspecto más destacado por los eclesiasticistas italianos del Acuer-

do de la Comisión paritaria es el régimen de *sostenimiento del clero*. Las novedades más sobresalientes del sistema creado son las siguientes. En primer lugar, la supresión, tanto civil como canónica, de los beneficios eclesiásticos, en consonancia con las disposiciones del nuevo Código de Derecho Canónico. Los bienes beneficiales son administrados por institutos erigidos en el ámbito diocesano o interdiocesano. En segundo lugar, el sostenimiento financiero de la Iglesia correrá a cargo de los fieles, a través de una cuota del Impuesto sobre la renta de las personas físicas con tal indicación, que será entregado por el Estado a un Instituto Central erigido por la Conferencia Episcopal, y de donaciones que contarán con especiales desgravaciones. La ventaja evidente de este sistema, que comenzará en 1990, es desenganchar a la Iglesia de la dependencia económica del Estado. Sin embargo, ya ha motivado alguna objeción en la doctrina. A juicio de MARIO TEDESCHI, es demasiado aleatorio hacer depender a la Iglesia de las contribuciones de los fieles sin saber a qué cantidad ascenderán, con más razón cuanto que el sistema del I.R.P.F. se basa en cuotas variables. ¿Estamos seguros que todo esto hará que le cueste menos al Estado?, se pregunta el autor. Sólo del análisis de su funcionamiento en la práctica se podrá obtener una respuesta (M. TEDESCHI, «L'Accordo...», cit., pág. 68).

3.5. *Matrimonio*

La gran trascendencia que tiene el matrimonio religioso en la sociedad italiana, muy especialmente el matrimonio canónico, convierte a esta institución tradicional en las *res mixtae* Estado-confesiones, en una de las que desde siempre más interés y dedicación ha despertado entre la doctrina. La preocupación de los eclesiasticistas por las cuestiones matrimoniales se refleja en multitud de trabajos, cuyas últimas tendencias se centran prioritariamente en analizar los *efectos que produce en el orden civil* las normas sobre el matrimonio de los ordenamientos confesionales.

Es lógico, pues, que sea el *matrimonio canónico* y su relevancia en el Derecho italiano el principal objeto de los esfuerzos doctrinales. Lógico no sólo considerando la especial posición de la Iglesia católica como confesión mayoritaria que impregna con su dogmática, moral y cultura extensas zonas del tejido social. También la complejidad del ordenamiento matrimonial canónico, verdadero precedente histórico de los conceptos y categorías del Derecho matrimonial del mundo occidental, plantea problemas de ajuste en su relación con el Derecho estatal cuyas soluciones necesitan una sensibilidad en el manejo de la técnica jurídica muy superior a los planteados por otras confesiones. Por ello, los eclesiasticistas italianos se ven inclinados a comentar profusamente los artículos que se refieren al matrimonio concordatario, mientras que sólo se han podido fichar al-

gunas breves observaciones sobre la regulación matrimonial en la Intesa con la Tavola Valdese. Comenzaré refiriéndome a éstas.

El artículo 11 de la Intesa reconoce los efectos civiles a los matrimonios celebrados según las normas del ordenamiento valdese, a condición de que sean inscritos en el Registro civil. Los valdeses, según da a conocer CASUSCELLI, no poseen una forma de celebración obligatoria con sanción de nulidad en caso de incumplimiento, ni una disciplina jurídica que establezca normas sobre la validez de la constitución del matrimonio. De ahí que el artículo 11 otorgue efectos civiles limitados a las disposiciones litúrgicas de la confesión. Toda la normativa aplicable en el período en que se forma el matrimonio —impedimentos, requisitos de capacidad, consentimiento, etc.— viene determinada por el Derecho civil. Es el momento de la inscripción, algunas de cuyas actuaciones procedimentales son criticadas por CASUSCELLI, el instante en que el encargado del Registro comprueba el cumplimiento de la normativa civil (G. CASUSCELLI, «L'Intesa...», cit., págs. 242-244).

Los comentarios de la doctrina italiana acerca de la posición jurídica del *matrimonio canónico* según el artículo 8 del Acuerdo de modificación del Concordato de Letrán, completado por el número 4 del protocolo adicional, han sido, por las razones antes apuntadas, los que más páginas han ocupado de los estudios consultados. El creciente interés con el que en los últimos años los eclesiasticistas han seguido los procesos paralelos de adaptación a la Constitución republicana del sistema matrimonial de los Pactos de Letrán —realizado en gran medida a través de las sentencias de la Corte Constitucional— y formación de las sucesivas «bozze» concordatarias, explica los numerosos trabajos dedicados al matrimonio del nuevo Concordato. Desde la perspectiva del sistema matrimonial español, en el que la posición del matrimonio canónico y sus efectos en el ordenamiento son cuestiones reguladas con suma ambigüedad, el Acuerdo de Villa Madama se caracteriza por ser un texto redactado con una *voluntad clarificadora* de la que se carece en el ordenamiento español. No obstante, los puntos oscuros y equívocos siguen existiendo, como lo demuestran las conclusiones contrarias en calificaciones sustanciales del sistema. Expondremos los comentarios de la doctrina italiana siguiendo el criterio de estructuración utilizado, entre otros, por el profesor NAVARRO VALLS, que distingue tres momentos en el matrimonio: el momento constitutivo, el registral y el extintivo. Cerraremos este sintético repaso por las observaciones realizadas en los estudios sobre el matrimonio en el Concordato, refiriéndonos al aspecto más intensamente debatido: los efectos civiles de las sentencias eclesiásticas de nulidad.

Una novedad del Acuerdo firmado con la Santa Sede es que no habla de «sacramento del matrimonio» tal y como lo hacía el Concordato de Letrán. Pero esto, en opinión del profesor LUIGI DE LUCA, no significa

que la Iglesia renuncie a la regulación canónica del matrimonio y reconozca la ley civil que contempla un matrimonio con divorcio. La desaparición de «sacramento» del texto quiere decir que cada Parte da al instituto matrimonial la cualificación que le compete en el ámbito de su ordenamiento, lo cual confirma la tendencia a separar el Derecho de la Iglesia y el Estado. Ahora bien, cada uno reconoce al otro como ordenamiento *completo*. Cuando el artículo 8, 1, del Concordato declara que «se reconocen efectos civiles a los matrimonios contraídos según las normas del Derecho Canónico», el Derecho civil otorga efectos al instituto matrimonial según éste está configurado en el ordenamiento de la Iglesia, Por tanto, concluye DE LUCA, en el *momento constitutivo* tienen relevancia para el Derecho del Estado no sólo las normas canónicas de celebración, sino también las normas sustanciales, esto es, las que determinan la formación válida del vínculo matrimonial. O, en otras palabras, «... implica che i singoli matrimoni sono considerati come un fatto, che si assume con la fisionomia che esso ha nell'ordinamento canonico, cui l'ordinamento dello stato attribuisce effetti giuridici e precisamente gli stessi effetti che esso detta per il matrimonio civile» (L. DE LUCA, «Il riconoscimento del matrimonio canonico», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), pág. 418). Lo cual se confirma, según han señalado asimismo otros autores que comparten las tesis de DE LUCA, al leer el número 4, *d*), del protocolo adicional que completa la regulación sobre eficacia civil de sentencias canónicas de nulidad: «... se deberá tener en cuenta la *especificidad del ordenamiento canónico* por el cual está regulado el *vínculo matrimonial* que en él ha tenido su origen». No es, sin embargo, unánimemente compartida esta operatividad amplia del ordenamiento canónico en sede civil. Autores como ENRICO VITALI interpretan la norma del 8, 3, de una manera restrictiva para el Derecho de la Iglesia. Tal artículo reconoce efectos civiles a la *forma de celebración*, a las modalidades litúrgicas canónicas, pero el régimen sustancial es el civil. Sólo así se entronca con la moderna tendencia a unificar las situaciones y *status* conyugales creados en sede canónica y en sede civil a través de una misma disciplina civil, no obstante la pluralidad de formas de celebración matrimonial (E. VITALI, «La nuova disciplina del matrimonio», en *Concordato...*, cit., págs. 62-63).

Las diversas concepciones sobre la eficacia del momento constitutivo del matrimonio canónico determinan, a su vez, las posiciones frente al tema de la naturaleza del *acto de inscripción* en el Registro civil. Una línea de interpretación «privatística» que ensalza la libertad de las partes para optar por un matrimonio religioso como el canónico en su integridad normativa y decidir posteriormente su eficacia civil a través de la institución voluntaria de la inscripción, se contrapone en los comentarios al Concordato a otra «publicística» que sustenta sus argumentaciones en la función social del matrimonio, tutelada y regulada *ius cogens* por el De-

recho del Estado. Continúa, por tanto, la polémica en torno a los aspectos sustanciales del acto de inscripción del matrimonio canónico. El Acuerdo, aunque ha clarificado algún punto, sigue sin definir explícitamente el sistema matrimonial, de ahí que los autores coincidan en la provisionalidad de sus conclusiones a la espera de que una futura ley de aplicación del Concordato resuelva las dudas que éste suscita. Me referiré seguidamente a las distintas tesis sobre el alcance y naturaleza de la inscripción, dejando a un lado las múltiples cuestiones, ya de Derecho material o procedimental, que se ha planteado la doctrina y que, aun siendo de sumo interés, complicarían demasiado el hilo de la exposición.

Para DE LUCA, los principios de libertad religiosa y distinción entre ordenamientos de Estado e Iglesia que inspiran la regulación concordataria, han llevado a una menor presencia del Estado en el procedimiento de formación del vínculo matrimonial. Ello permite una más crítica separación entre el acto de formación y el de inscripción o transcripción (utilizaré este último término por ser el que se emplea en el Derecho italiano). Ambos actos son autónomos e independientes, porque se transcribe un matrimonio canónico ya constituido desde la celebración. Es más. De los trámites fijados en el Acuerdo para la transcripción y, en especial, de la regulación de la transcripción tardía, se deduce la *libre voluntad de las partes* que han contraído un matrimonio canónico para obtener o no los efectos civiles de ese matrimonio y conseguir así el *status* de cónyuge civil. El principio de libertad matrimonial permite optar no ya sólo entre matrimonio civil y matrimonio religioso con efectos civiles, también se abre la opción del matrimonio religioso sin efectos en el ordenamiento estatal. Ahora bien, si las partes eligen un matrimonio canónico con efectos civiles, el principio de libertad matrimonial incide asimismo en la atribución de efectos. La relevancia del matrimonio canónico en el ordenamiento civil significa, para DE LUCA, el «... riconoscimento del valore religioso che il matrimonio canonico (che lo stato accetta quale *esso è per la chiesa*) ha per i cittadini fedeli, tenendo cioè lo sguardo rivolto agli interessi dei cittadini», por lo cual se reconoce toda la normativa canónica en la constitución y régimen matrimonial (L. DE LUCA, «Il riconoscimento...», cit., página 341, subrayado propio). El Concordato italiano especifica los supuestos en que no será posible la transcripción por causas de impedimentos que la ley civil considera inderogables (art. 8, 3, párrafos 2.º y 3.º, y número 4, *a*), del protocolo adicional), a diferencia de la genérica remisión que hace el Código civil español a los requisitos de validez de su Título IV y que tantas interpretaciones y problemas ha creado en la práctica. Esta voluntad clarificadora no quiere decir, a juicio del profesor DE LUCA, que se imponga el cumplimiento de las normas de constitución civiles al matrimonio canónico. Tan sólo se salvaguardan unos principios de orden

público del Derecho italiano que se concretan en impedimentos civiles inderogables (*Ibid.*, págs. 419-431).

ENRICO VITALI cree que el tema de la transcripción del matrimonio no debe ser regulado en un concordato. Tal actividad es competencia exclusiva del Estado y tiene un carácter puramente administrativo. El que sea objeto de pacto viola la esfera de autonomía que el artículo 7 de la Constitución reserva al Estado. No considera, pues, que la inscripción es uno de los puntos de encuentro entre los ordenamientos matrimoniales y que las soluciones en el ajuste de ambos serán más perfectas cuanto más sean sensibles a la voluntad común que se afirma en el pacto. En todo caso, VITALI interpreta el sistema matrimonial del Concordato a partir de la transcripción como pieza central que garantiza los intereses públicos de la institución matrimonial. Mediante la anotación en el Registro, el matrimonio canónico, que desde su celebración es un acto público en sentido amplio, pasa a ser un acto público en sentido estricto. La transcripción es el momento en que se *perfecciona* el negocio jurídico. La naturaleza pública del negocio matrimonial exige que el Estado controle el cumplimiento de las normas civiles que se exigen para su constitución a través de la acción del funcionario. De tal manera que, según el autor interpreta el Acuerdo, no se prevé una subordinación de la transcripción a la voluntad de las partes, ya que se elimina la participación de éstas en el procedimiento de atribución de efectos civiles al matrimonio canónico. Conclusión que, hay que subrayar, contrasta netamente con las palabras citadas de DE LUCA (E. VITALI, «La nuova...», cit., págs. 70 y sigs., en especial, 73, 75, 76; en términos parecidos, IDEM, «Prime considerazioni sull'articolo 8 del nuovo concordato: la trascrizione del matrimonio», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), págs. 695-704).

Pasemos a analizar los comentarios de la doctrina italiana sobre el momento extintivo del matrimonio canónico y su trascendencia en el ordenamiento estatal. Lo primero a resaltar es la no eficacia civil de los *procedimientos pontificios de matrimonio rato y no consumado*. En esta cuestión el Acuerdo sigue el criterio de la sentencia de la Corte Constitucional núm. 18, de 1982. Las razones para tal determinación parecen claras en las escasas referencias al respecto que hacen los autores que estudian el tema matrimonial en el Concordato. El rescripto pontificio no es un derecho de la parte, sino un procedimiento gracioso que priva a las partes de garantías procesales y del derecho de todo contradictorio; la dificultad para conocer el cumplimiento de las garantías procesales, impide el reconocimiento civil (así, G. MANTUANO. «“Ordine proprio” della Chiesa e deliberazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), pág. 586).

Pero es el tema de la eficacia civil de las *sentencias eclesiásticas sobre nulidad del matrimonio canónico* el ojo del huracán de las discusiones en-

tre los eclesiasticistas italianos. Cuestión que ha sido en numerosas ocasiones objeto de decisiones de la Corte Constitucional, órgano judicial que ha marcado la doctrina legal de la cual es deudora la regulación del Acuerdo del 18 de febrero. Hay que señalar la reciente publicación del libro *Effetti civili delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale*, que recoge las ponencias de prestigiosos profesores y magistrados en los encuentros de los estudios organizados por S. BERLINGÓ y V. SCALISI, que tuvieron lugar en 1983 en la Universidad de Messina, así como una completa reproducción en apéndice de las sentencias de la Corte Constitucional que inciden en la materia.

El artículo 8, 2, dispone que las sentencias de nulidad de matrimonio dictadas por los tribunales eclesiásticos pueden ser declaradas eficaces en Italia mediante sentencia del Tribunal de Apelación competente, cuando éste compruebe la competencia del juez eclesiástico, el cumplimiento de los derechos de actuación y oposición en juicio y otras condiciones requeridas para la eficacia de sentencias extranjeras. Algún autor, como TEDESCHI, ha considerado acertada esta regulación que otorga a la Corte de Apelación poderes más amplios y asegura suficientemente la defensa de la propia jurisdicción del Estado (M. TEDESCHI, «Prime...», cit., págs. 689-690). Si bien es verdad que otros especialistas critican el hecho de que a las decisiones de los tribunales eclesiásticos se les exijan más requisitos que a las sentencias extranjeras, lo cual constituye un privilegio odioso y una notoria discriminación (así, G. MANTUANO, «Ordine...», cit., páginas 605 y sigs.; S. GHERRO, «“Accordo di modificazioni del Concordato Lateranense” e giurisdizione del tribunali ecclesiastici (Considerazioni a prima lettura)», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), pág. 459; F. SANTOSUOSSO, «Aspetti giurisprudenziali degli Accordi in materia matrimoniale», en *I rapporti...*, cit., págs. 93-94).

Sin duda es la cuestión de si el sistema instaurado por el Concordato del 84 sobre eficacia de sentencias canónicas de nulidad continúa con la *reserva de jurisdicción* en tal materia para los tribunales eclesiásticos del Concordato de Letrán, o si se admite la *conurrencia de jurisdicciones*, eclesiástica y estatal, sobre el mismo matrimonio canónico, el caballo de batalla entre los eclesiasticistas italianos. En el primer caso el juez civil sólo podrá ejercer un control formal de la sentencia canónica. En el segundo, tendría atribuciones para analizar la causa de nulidad y rechazar la atribución de efectos civiles por motivos sustanciales.

Es de resaltar que la interpretación de los Acuerdos de Villa Madama a la luz de las precedentes «bozze», las cuales se acogen alternativamente al modelo de la jurisdicción exclusiva eclesiástica o concurrente, no se decanta de manera definitiva por una u otra opción, sino que, utilizando una expresión de CONDORELLI, se lava pilatescamente las manos y deja el problema en la incertidumbre (M. CONDORELLI, «Scherz...», cit., pági-

na 376). No obstante, la mayoría de los autores consultados se inclinan a favor de la tesis de continuidad de la *reserva eclesiástica* en la jurisdicción sobre causas de nulidad matrimonial. Además de argumentos de naturaleza política o ideológica, como el considerar que el sistema de jurisdicción exclusiva realiza mejor el derecho de libertad religiosa y la *libertas Ecclesiae* del artículo 7 de la Constitución, y de fundamentar tal tesis en la doctrina legal de la Corte Constitucional, los eclesiasticistas partidarios de la reserva de jurisdicción eclesiástica apoyan sus conclusiones en dos principales datos que ofrece el propio texto del Acuerdo. En concreto, el número 4, *b*), del protocolo adicional afirma, por un lado, que «... se deberán tener en cuenta la especificidad del ordenamiento canónico por el cual está regulado el vínculo matrimonial...» y, por otro, «se entiende que en todo caso no se procederá a la revisión del asunto». Lo cual se interpreta como una manera tácita de reconocer la jurisdicción eclesiástica exclusiva. El Estado debe estar dispuesto a «registrar» la realidad de la causa canónica a la cual se reconducen los efectos civiles, sin que el juez civil pueda entrar en el fondo del asunto que sólo es competencia de la jurisdicción canónica. Tanto las normas canónicas sobre el matrimonio *in fieri* como las reglas con las que se instruyen las causas de nulidad, quedan vedadas al control, puramente formal, del juez civil. Participan de esta opinión, entre otros, GHERRO, SANTUOSSO, GISMONDI y MANTUANO. TEDESCHI reconoce la continuidad de la reserva de jurisdicción canónica tras la promulgación del Concordato, aunque la critica por constituir una vulneración del artículo 102 de la Constitución republicana que proclama la unidad de la jurisdicción estatal (M. TEDESCHI, «Prime...», cit., página 690).

Una de las pruebas que demuestran la conflictividad del tema de la eficacia de sentencias canónicas de nulidad es la distinta interpretación de los Acuerdos que mantienen tesis proclives a la *jurisdicción concurrente* eclesiástica-civil en esta cuestión. Argumento principal en defensa de su postura lo encuentran en las palabras del Presidente del Consejo, Craxi, ante la Cámara de Diputados de 26 de enero de 1984, en defensa del Proyecto definitivo: «Crediamo si debba andare ad un regime di radicale superamento della riserva di esclusiva giurisdizione ecclesiastica quale è prevista dalla legislazione del 1929.» Y a continuación explica un sistema cercano a los criterios de la jurisdicción concurrente. Vamos a seguir, una vez más, la exposición de ENRICO VITALI sobre este asunto, que interpreta el Concordato a partir de la postura del Presidente del Gobierno. Para el autor, el centro del problema está en el significado que se le dé a la prohibición de revisión del asunto. Objeto de revisión no es la sentencia entendida como procedimiento, del cual sólo se controla su contraste con el orden público italiano, sino el hecho deducido, la *cuestión* litigiosa decidida por el juez canónico. ¿Y cuál es el Derecho aplicable en la revisión?

¿El Derecho Canónico, por el imperativo del núm. 4, *b*), del protocolo de «Tener en cuenta la especificidad del ordenamiento canónico»? En este punto VITALI da un alcance muy limitado a la declaración del Acuerdo, de tal manera que dicho precepto sólo justifica las normas sobre el procedimiento de ejecución del Derecho extranjero, en este caso canónico. Puesto en conexión con la prohibición del reexamen de la causa, se comprende el significado del núm. 4, *b*), del protocolo. El precepto da lugar a una «mini-reserva» de jurisdicción limitadísima, en el sentido de que el *Derecho Canónico no puede ser aplicado por el juez italiano*. Pero nunca puede interpretarse como persistencia de jurisdicción exclusiva, ya que la jurisdicción eclesiástica y estatal se presentan como concurrentes. Uno de los resultados de la «minireserva» mencionada es, para el autor, el siguiente: las partes que han contraído un matrimonio canónico pueden optar por pedir la nulidad ante la jurisdicción eclesiástica o civil; en este último caso, el matrimonio canónico transcrito viene a convertirse en una *forma peculiar de celebración del matrimonio civil*, ya que el juez civil aplica a la nulidad las causas que se especifican en el Código civil italiano (E. VITALI, «La nuova...», cit., págs. 83-87).

3.6. Enseñanza

El tema de la educación es otra de las cuestiones en las que de una manera más definida convergen intereses religiosos y sociales. La libertad de las escuelas confesionales, la enseñanza de la religión en las escuelas públicas, el régimen de universidades y seminarios, ha sido y es campo de batalla de ideologías políticas y de experimentos culturales. Por eso es una de las materias en que las confesiones demuestran mayor sensibilidad, quizás porque ven en ella la propia continuidad histórica de su fe. Basta recordar las críticas y condenas de la Santa Sede por las continuas reformas, a veces turbulentas, de la política de la Italia liberal, para que nos demos cuenta de ello.

La superación del clima de hostilidad, especialmente con la Iglesia católica, en materia de enseñanza se intenta en Italia a partir de unos principios que, teniendo su última raíz en la Constitución, informan la política legislativa general del Estado y, también, los nuevos Acuerdos firmados. Estos son, a juicio de CARLO CARDÍ, el principio de *voluntariedad*, por el que se respeta la determinación libre y autónoma del individuo en la opción religiosa que realiza en la escuela pública; el principio de la *conexión entre escuela y problemática social*, que cualifica al Estado como Estado social que no considera la enseñanza un asunto privado ni se declara extraño a la satisfacción de las necesidades religiosas, sino que reconoce y fomenta los valores culturales de lo religioso; y el principio *pluralístico*, por el cual el Estado se compromete a no dar preferencia a cualquier res-

puesta sobre origen y destino del hombre, la sociedad o la vida humana. Sin embargo, CARDÍA ve en la reforma de la legislación italiana en materia de enseñanza religiosa llevada a cabo por el Concordato y la Intesa, dos peligros importantes: perder la orientación de esos principios fundamentales por disgregarse, si continúa el sistema de acuerdos parciales, en una multiplicidad de fuentes con disciplinas propias y orientaciones a veces divergentes; y discriminar a las creencias agnósticas y ateas, como resultado de la opción decidida del legislador a favor de la circulación de ideas y enseñanzas religiosas, que suponen, según su criterio, un aspecto positivo en la formación (C. CARDÍA, «Progetto educativo e fattore religioso», en *Concordato...*, cit., págs. 161-177).

Pero confrontemos estas sugerentes opiniones con la regulación específica de Intesa y Concordato.

La Intesa con la Tavola Valdese regula la enseñanza en los artículos 9 y 10. Su tenor ha sido juzgado por algún autor como disposiciones *in re aliena*, una excursión poco afortunada fuera de los límites de competencia marcados en las relaciones Estado-Iglesia valdese. En los párrafos 2.º y 3.º las partes proclaman el derecho a asegurarse la libertad de conciencia y el derecho a no valerse de la enseñanza religiosa en las clases de religión católica que se impartan en las escuelas públicas, y se dan normas para el ejercicio práctico de este derecho. Llama la atención que tales declaraciones las firme la Tavola Valdese no sólo en su legítima función de representante institucional de la confesión valdese, sino actuando, más allá de los límites de sus propios poderes, como portavoz de los derechos de los no creyentes y de los fieles de otras confesiones acatólicas. Y resulta chocante, como ha puesto de relieve el profesor CASUSCELLI, que la norma de aplicación de una disposición concordataria se incluya en el texto de una intesa con otra confesión (G. CASUSCELLI, «L'Intesa...», cit., páginas 240-241). Quizás late detrás de esta regulación una cierta animadversión contra los católicos. A juicio del profesor CATALANO, el párrafo primero del artículo 9, por el cual los valdeses renuncian a desarrollar en escuelas públicas la enseñanza de la religión por considerarlo atribución de la familia y la iglesia, tiene como único fin dar un puyazo a la disposición del Concordato que mantiene la enseñanza católica en la escuela pública a expensas del Estado. Todo lo cual lleva a que CATALANO se pregunte cómo la República italiana se ha atrevido a aceptar estas declaraciones, que el autor no duda en calificar de estupideces, en detrimento de su dignidad; y en afirmar lo inútil de la polémica desatada a base de clavar alfileres contra la enseñanza de la religión católica, en un acuerdo que sólo interesa a valdeses y al Estado (G. CATALANO, «I nuovi...», cit. páginas 63-64).

Los Acuerdos de Villa Madama contemplan el tema de la enseñanza regulando separadamente la educación primaria o básica (art. 9), y la su-

perior o universitaria (art. 10). Comenzaré por el artículo 9, objeto central de las discusiones doctrinales y punto neurálgico de la enseñanza católica.

Es de destacar el *proceso de concordatarización* en materia de enseñanza que se ha verificado con la promulgación del Pacto Iglesia-Estado. El Concordato tiene como principal efecto hacer objeto de disciplina bilateral una cuestión que antes era regulada de una manera autónoma por normas unilaterales del Estado. Las valoraciones de la doctrina italiana al respecto son bien diversas. Para MARIO TEDESCHI, la regulación a través de un acuerdo de la educación religiosa y, en concreto, las bases enunciadas en el núm. 5, *b*), del protocolo adicional sobre un futuro convenio entre la autoridad escolar y la Conferencia Episcopal —determinación de programas y horarios, criterios para elección de textos y cualificación de los profesores—, significan una renuncia del Estado a funciones que sólo a él corresponden (M. TEDESCHI, «L'Accordo...», cit., pág. 71). GIUSEPPE DALLA TORRE, contrariamente inscribe el proceso en una tendencia hacia formas políticas de más avanzado sistema de representación, que permiten la participación de los grupos sociales en la elaboración de las normas, y la consecución de una verdadera democracia pluralista (G. DALLA TORRE, «L'insegnamento della religione nel Concordato», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), págs. 385-389). La discusión, como vemos, vuelve a girar en torno al concepto de soberanía.

El artículo 9, párrafo 1.º, reconoce a la Iglesia católica el derecho de establecer libremente escuelas, derecho que debe ser indiscutido en un régimen de libertades. Es en el párrafo 2.º donde se centra la polémica. La República italiana se compromete a mantener la enseñanza de la religión católica en las *escuelas públicas* de todo orden, reconociendo el valor de la cultura religiosa y de los principios católicos como parte del patrimonio histórico italiano. Las razones que se aducen para justificar la educación católica en las escuelas públicas se fundamentan, siguiendo a DALLA TORRE, en motivos antropológicos —por ser la dimensión religiosa un elemento constitutivo de la estructura ontológica del hombre— e histórico-culturales-sociológicos —por la importancia del catolicismo en la vida italiana— (*Ibid.*, pág. 381). Tanto este autor como GISMONDI salen al paso de una línea de interpretación de los Acuerdos por la cual sería objeto de enseñanza el estudio de los hechos y fenómenos religiosos o de la historia de la religión. El texto del Concordato no deja lugar a duda, ya que, según el número 5 del protocolo, es la enseñanza de la *religión católica* la que se imparte, ateniéndose a las directrices de las autoridades eclesiásticas. Objeto de la educación religiosa es, así, el conocimiento del dogma y la moral católica, no con pretensiones apologéticas, pero sí con carácter confesional (*Ibid.*, págs. 383-384; P. GISMONDI, «Le modificazioni...», cit., página 250). Cuestión distinta es la *valoración* que se pueda hacer sobre las disposiciones del Concordato en materia educativa. Un sector doctrinal

ha criticado lo que califica de tentativa de reconfesionalización de la escuela pública. No sólo por aspectos concretos de la regulación concordataria, como el cargar las costas de la enseñanza católica en el erario público. También por el carácter general del régimen que se instaura, el cual refuerza la presencia institucional de la religión, con el peligro de convertir la escuela en campo de luchas del proselitismo ideológico o religioso (G. CIMBALO, «Garanzie della libertà religiosa e insegnamento della religione nella scuola pubblica tra Concordato e Intesa con la Tavola Valdese», en *Concordato...*, cit., págs. 88-193).

Las experiencias que derivan de la libertad religiosa y de conciencia reconocidas en la Constitución, hacen que el texto del Acuerdo regule el derecho a decidir servirse o no servirse de dicha enseñanza, que se ejercita, a instancia de la autoridad escolar, en el acto de inscripción. Se supera, así, el régimen de cuasi-obligatoriedad de la enseñanza católica del Concordato de Letrán. Ahora bien, a juicio de DALLA TORRE, el sistema instaurado no es el de elección facultativa. La educación católica, a tenor de la dicción del artículo 9, es, en palabras del autor, objetivamente obligatoria y sólo subjetivamente no obligatoria. Tal enseñanza se considera instrumento necesario para la consecución de las finalidades que persigue la escuela y, por tanto, es ofrecida a todos, católicos y no católicos, sin discriminación. El derecho individual a excluirse de esta enseñanza, fundamentado en la libertad de conciencia, se ejercita a instancias de la autoridad escolar porque a ésta compete la protección de las materias que contribuyen a la formación personal. De ahí que DALLA TORRE concluya calificando el sistema como *facultativo tutelado o guiado* (G. DALLA TORRE, «L'insegnamento...», cit., págs. 399-405). Esta interpretación restringe el alcance de la cláusula de conciencia del artículo 9 que, por lo demás, ha sido criticada desde distintas perspectivas. PIETRO VIRGA la considera contradictoria con la declaración del Concordato por la cual el Estado reconoce que la enseñanza religiosa es componente esencial de la acción educativa. El derecho a eximirse de la educación católica es, según la opinión del autor que refleja planteamientos de tendencia ultramontana, fruto de un liberalismo laico que facilita la división de la población por motivos ideológicos y favorece la propagación del ateísmo (P. VIRGA, «L'insegnamento religioso dopo il nuovo Concordato», en *I rapporti...*, cit., páginas 100-101). CONDORELLI, por su parte, cree que el ejercicio de la exención obliga a efectuar declaraciones sobre las convicciones religiosas que van contra el derecho de libertad religiosa reconocido en la Constitución (M. CONDORELLI, «Scherz.»..., cit., págs. 371-372).

Respecto al régimen de la *enseñanza superior*, algunos eclesiasticistas han censurado la regulación del Concordato en el tema de la posición de los profesores de la Universidad Católica del Sacro Cuore (art. 10, 3). El Acuerdo exige la autorización de la jerarquía en el nombramiento de

los profesores y el protocolo especifica que será de aplicación la sentencia 195/1972, de la Corte Constitucional, por la cual el máximo tribunal declaró que también se requería autorización para la permanencia en el oficio, resolviendo así el famoso caso Cordero que tantos comentarios suscitó. Autores como CONDORELLI y TEDESCHI critican esta cristalización normativa de la disciplina precedente, la falta de innovación que instaura un régimen lesivo de la libertad religiosa y la libertad de cátedra, protegidas ambas por la Constitución republicana. Y manifiestan su perplejidad por el hecho de que una sentencia pase a ser fuente de Derecho en un pacto y vincule las decisiones de la jurisprudencia de tal manera que no sea posible que existan cambios de criterios en futuras sentencias (*Ibid.*, páginas 373-374; M. TEDESCHI, «Prime...», cit., pág. 691).

3.7. *Otras materias*

Dos últimas objeciones que ha formulado la doctrina contra la regulación de instituciones concordatarias. Ambas coinciden en subrayar el tratamiento privilegiario del que goza la Iglesia católica.

En el tema del *patrimonio artístico*, de nuevo se reproduce la crítica que considera el régimen previsto en el Acuerdo una dejación en la soberanía del Estado. La solución de otorgar competencia institucional paritaria a la Iglesia católica en el patrimonio artístico de la nación que tenga carácter sacro es, para PIERO BELLINI, un atentado a la soberanía de la República, ya que corresponde a ésta tutelar todos los bienes nacionales independientemente de su procedencia y tipo de utilización (P. BELLINI, «I beni culturali di proprietà ecclesiastica del nuovo Concordato», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 (1984), págs. 266-275).

Y en materia de *asistencia espiritual a instituciones públicas*, TEDESCHI juzga un error y un privilegio inaceptable cargar a los presupuestos del Estado las costas de la asistencia católica, cuando en la Intesa con la Tavola Valdese son los presupuestos de la confesión los que corren con tales gastos. La Iglesia católica no interviene a fin de organizar un servicio público que competa al Estado, sino en la tutela de los intereses católicos. Pero las actividades en beneficio exclusivo de los católicos acaban gravando a toda la comunidad (M. TEDESCHI, «Prime...», cit., págs. 691-692).

4. *Consideraciones finales*

Sirvan estas breves citas sobre las reflexiones que ha realizado la doctrina italiana para indicar los puntos más conflictivos en una polémica que, sin duda, irá creciendo en matices bajo la agudeza y el ingenio de la buena dogmática elaborada en este país. Hemos visto que las opiniones en la mayoría de los casos son contrastantes. La variedad de concepciones

ideológicas y de perspectivas en el análisis de los elementos técnicos de los textos promulgados hacen lógicas y naturales las discrepancias. Incluso hemos citado frases que se aproximan a descalificaciones globales parecidas a aquella que escribiera JÉMOLO tras la promulgación del Concordato de Letrán sobre la regulación matrimonial, cuando reinaba una atmósfera triunfalista en el Parlamento que aprobó los Pactos: «Il più colossale pasticcio di legge matrimoniale che sia dato pensare.» En la introducción del trabajo recordábamos la actitud de los eclesiasticistas italianos ante los acuerdos con las confesiones religiosas, que FINOCCHIARO comparó con aquella de Don Quijote frente a Dulcinea, y nos preguntábamos por los sentimientos de la doctrina una vez que su Dulcinea ha tomado cuerpo. A tenor de la multitud de ensayos y artículos publicados, y la vehemencia de defensas y detracciones, no parece que éstos hayan sido los de la indiferencia. Quizá en parte se ha cumplido el famoso verso de OSCAR WILDE escrito en la *Balada de la cárcel de Reading*: «Pero todos los hombres matan lo que aman, oíd, oídlo todos: / algunos, lo hacen con una mirada amarga, otros, con una palabra lisonjera. / ¡El cobarde lo hace con un beso, el valiente con una espada!»

Nuevos y profundos estudios sobre Concordato e Intesa se sucederán, escritos con el ingenio y rigor intelectual que caracteriza a la fecunda doctrina italiana. La indeterminación de los textos se suplirá parcialmente con futuras leyes que desarrollarán las normas de los Acuerdos, decisiones jurisprudenciales, y por la influencia decisiva de los comentarios científicos. Ojalá en próximos números del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* pueda completar con más contribuciones doctrinales el presente boletín, que nació voluntariamente marcado por una naturaleza efímera y «aperta» como la Roma que dibujó magistralmente el film de Rossellini.