

VV. AA., *Interessi religiosi e legislazione regionale. Atti del Convegno di studio. Bologna 14-15 mayo 1993*, a cura di R. Botta, Ed. Giuffrè, Milano 1994, 559 pp.

Se recogen en este volumen las Actas del Congreso celebrado en Bolonia acerca de la tutela del interés religioso por las autonomías locales, en particular las Regiones.

Tras un prólogo, a cargo de R. Botta, el presente libro está dividido en tres grandes apartados: las ponencias, el debate junto con las intervenciones y las comunicaciones.

En primer lugar, se recogen las ponencias que, tras su lectura, ofrecen al lector una visión de conjunto, a la vez que detallada, de las principales materias de interés religioso que pueden ser o han sido objeto de legislación regional.

La primera ponencia titulada «Intereses religiosos y legislación regional» (pp. 3-20), a cargo de Giuseppe Casuscelli, a pesar de tratarse de una ponencia introductoria, su contenido es notablemente valioso, ya que nos va relatando a grandes pinceladas la experiencia científica italiana en la legislación regional y los intereses religiosos, ofreciendo al lector una visión general, concisa y a la vez detenida del estado de la cuestión.

Así dice que, en un principio, a excepción de Jemolo, hasta la mitad de los años 70, nadie advertía la existencia del problema. En un estudio aparecido en 1976 Ruggeri y el mismo Casuscelli esbozaban un análisis teórico del problema bajo una perspectiva de interdisciplinariedad, recurriendo conjuntamente a conceptos y métodos propios del derecho regional y del derecho eclesiástico.

En esa misma época el número monográfico de «Città e Regione» de 1976 se dedicaba al tema de Autonomías regionales y sociedad religiosa, en donde se intuía que la coexistencia de fuentes estatales y regionales debería imponer iniciativas valientes de política del derecho eclesiástico.

Años después, en 1981, del examen de los significativos estudios publicados, aunque no numerosos, se pronosticaba que la doctrina se encaminaba a la exigencia de coordinar la disciplina normativa del fenómeno religioso con la estructura regional del Estado.

En los primeros años de 1990 se denota una escasa sensibilidad hacia este tema. No obstante, la introducción del término «Derecho eclesiástico regional», la existencia de una significativa bibliografía, así como la publicación en los «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica» de un apartado denominado Observatorio regional, el mismo Congreso y la sentencia de la Corte Constitucional de 27 de abril de 1993, podrá representar al menos el presagio de nuevos tiempos.

De todas formas, en la actualidad considera Casuscelli que se ha perdido la ocasión de renovación de las fuentes pacticias ya que el nuevo Acuerdo con la Santa Sede y los *intese* más recientes han descuidado las expectativas de revalorización de las autonomías territoriales en el contexto las relaciones Estado - Confesiones.

Igualmente, en el inicio de este último decenio, las normas sobre libertad religiosa y la derogación de la legislación sobre los cultos permitidos, se encuentra el modelo del centralismo burocrático limitándose a recordar vía indirecta la implicación de las Regiones, consideradas únicamente como centros distribuidores de ayudas para la edificación del culto.

Además, dice que en estos últimos años han aparecido estudios más incluidos en la confrontación política y en las instancias de la sociedad civil que propiamente en el área de intereses tradicionalmente propios de la ciencia eclesiástica. Incluso, se ha recurrido a nuevos modelos normativos, como los *intese* de segundo grado, sin una adecuada verificación de límites sustanciales y de criterios ordenadores.

En este sentido, viene a manifestar que el pluralismo confesional ha sustituido al confesionismo del pasado reciente, convirtiéndose en el papel de valor supremo expresivo del sistema entero. Es más, el diseño pluralista conlleva una revalorización de las autonomías regionales y locales por estar los intereses religiosos radicados en las múltiples realidades territoriales. Así, el respeto y la promoción de la identidad cultural y religiosa de todos los ciudadanos que se encuentren en su territorio hace que las Regiones deban tener una disciplina, unilateral o pacticia, que no se limite a enunciar el principio de cooperación, sino que ofrezca espacios de libertad reales e iguales para todos, ofreciendo a las confesiones minoritarias acuerdos conformes a un modelo «polivalente».

La segunda ponencia, de Antonio Vitale, trata sobre la «Asistencia religiosa y derecho regional» (pp. 21-26). En ella se descubre que precisamente la prestación efectiva de dicha asistencia se concreta mejor a través de acuerdos con la autoridad religiosa regional, pero, curiosamente las Regiones, en vez de favorecer las iniciativas locales, insisten que los acuerdos locales deben ser producidos sobre la base de los esquemas tipo de acuerdos entre la Junta regional y respectivamente las autoridades religiosas a nivel regional.

Por su parte, Valerio Tozzi en su cuidada ponencia sobre «La disciplina regional de los edificios de culto» (pp. 27-52), considera que en la legislación regional sobre los edificios de culto se evidencia la preeminente tutela de las exigencias de la Iglesia Católica y más raramente de las otras Confesiones.

Es más, el derecho urbanístico italiano no ha adoptado una terminología unívoca, llegando incluso a la superación del específico religioso y a la incorporación de otras dotaciones (*attrezzature*) colectivas entre las religiosas, tales como deportivas o recreativas. Por otra parte, existe una dotación mínima obligada de áreas para reservar a dichos equipamientos religiosos en la redacción de los planes urbanísticos, así como atribuciones de las áreas o de las obras eventualmente realizadas a las autoridades confesionales como «entes institucionalmente competentes del servicio religioso», incluso la obligación de los Ayuntamientos de destinar una cuota de los tributos para la realización de construcciones religiosas, lo que viola la autonomía de los Ayuntamientos en la elección de las prioridades, llegando a veces a la intervención directa de las Regiones para los impuestos para financiar la realización de los edificios de culto.

Llega a sostener que en muchas de las leyes regionales se pueden observar aspectos de violación de la igualdad y de la libertad religiosa, generadas por la previsión de limitar el acceso a los beneficios exclusivamente a la Iglesia Católica y a las Confesiones firmantes de acuerdos con el Estado (*vid.* en este sentido la sentencia n.º 195 de 1993). E igualmente las autoridades eclesíásticas son calificadas como efectivos interlocutores de la autoridad civil.

Su ponencia finaliza con un completo análisis del esquema donde se contienen todas las leyes regionales divididas en los siguientes apartados: —aquéllas que consienten la realización de edificios de culto, o por previsión específica, o comprendiéndolos entre las obras públicas de interés general; —las de específica disciplina urbanística de los servicios religiosos; —con reserva destinativa de las cuotas de impuestos para obras de urbanización del art. 12 legge n. 10 de 1977 y con previsiones de ulteriores financiamientos regionales; —las que prevén dotaciones mínimas de áreas para equipamientos religiosos y superficies mínimas para instalación; —aquéllas que limitan el acceso a los beneficios a los cultos sin acuerdos; —las que amplían el concepto de dotación (*attrezzatura*) religiosa comprendiendo también categorías de obras de diverso carácter (ej.: recreativo, deportivo, asistencial, instrucción, restauración o sin ánimo de lucro) y —normativas que prefiguran la participación de las autoridades confesionales en los procedimientos de decisión político-administrativa.

En la cuarta ponencia, que lleva por título «Instrucción religiosa y derecho al estudio en la legislación regional» (pp. 53-76), Anna Talamanca explica la ambigüedad de formulación del n. 5 lett. c) del Protocolo Adicional del Concordato de Villa Madama en el sentido de la libertad de recibir o rechazar la enseñanza religiosa, lo que conlleva a que los Delegados provinciales de enseñanza de las Regiones fronterizas o limítrofes se comporten cada uno a su modo, en algunos casos uniformando el régimen general de la facultatividad y en otras manteniendo el régimen de la obligatoriedad.

De hecho, la normativa eclesíástica sobre la enseñanza religiosa se reconduce a las siguientes fuentes: la concordataria, que recoge los presupuestos del principio, sus reglas y perfiles generales; la que inmediatamente relacionada con ella disciplina los aspectos más específicos a través de acuerdos entre el Ministro de la P.I. y la C.E.I.: la de las leyes ordinarias estatales y, por último, la de la legislación particular vigente en algunas regiones *di confine*.

Por otra parte, dice que la enseñanza religiosa en las zonas limítrofes y el derecho al estudio son problemas que se ponen en relación de casi contraposición. Así, el derecho al estudio ha evolucionado, siendo el banco de prueba de la libertad de enseñanza y del derecho de instrucción, insertado en una temática en movimiento que, entre resistencias ideológicas, condicionamientos financieros y obstáculos constitucionales, tiende a situarse en los logros obtenidos por el derecho internacional.

En este sentido manifiesta que a las Regiones se les atribuye la competencia para legislar en materia de asistencia escolar. La normativa sobre el derecho al estudio ha sido problemáticamente desarrollada desde la primera ley de delegación emanada por

la región toscana y ahora es objeto de una amplia legislación regional que parece avanzar con dificultad hacia una real y general equivalencia de tratamiento entre los alumnos desvinculada de la naturaleza pública o privada de la escuela frecuentada.

Así, en la más reciente normativa regional se nota también la tendencia a contribuir a los gastos de gestión de las escuelas no estatales con sede en las Regiones, instituidas sin ánimo de lucro y autorizadas a impartir títulos de estudio con reconocimiento legal.

En este sentido, en la actualidad, el derecho al estudio se realiza a través de un sistema de coordinación y reparto de competencias entre el Estado, las Regiones y la Universidad. Así, el Estado es competente en la coordinación y en la programación de las intervenciones, las Regiones en aspectos económicos y en la concreta realización del derecho mismo y la Universidad, en la organización de los servicios.

Por su parte Salvatore Bordonali nos cuenta «La disciplina regional de los bienes culturales, bibliotecas y archivos de interés religioso» (pp. 77-106) afirmando que en los bienes culturales de interés religioso se debe distinguir el aspecto relativo a la «res» de lo que se refiere al valor cultural. En el primer caso se coloca un problema de uniformidad de tratamiento jurídico; en el segundo, de disfrute público. Precisamente, la reserva del art. 9 de la Constitución se coloca en esta perspectiva, en la tutela de la uniforme reglamentación de los derechos fundamentales. La exigencia del disfrute del bien se recoge, por un lado en la dislocación territorial y por otro en la articulación del ordenamiento republicano.

La sexta ponencia se dedica a «La disciplina regional del voluntariado» (pp. 107-126). En ella Luciano Guerzoni se plantea en primer lugar el nexo entre los intereses religiosos y la fenomenología del voluntariado, para afirmar la indudable implicación que el fenómeno tiene con la más amplia temática de los intereses religiosos. Seguidamente, analiza la legislación regional en materia de voluntariado antes de la ley marco de 1991, y la ley cuadro sobre el voluntariado donde se reconoce formalmente el mismo como valor y como subjetividad, es decir, el voluntariado en sí y por sí, se establecen principios y criterios vinculantes para la potestad legislativa regional y para los comportamientos de las administraciones públicas estatales y de los entes locales en cuanto a la disciplina y práctica de las relaciones entre las instituciones públicas y las organizaciones del voluntariado.

Su trabajo finaliza con la disciplina regional de actuación de dicha ley, diciendo que en muchos casos todavía no se han dado instrumentos legislativos de actuación. Da la impresión de que los organismos regionales quieren mantener la amplitud de la anterior discrecionalidad político administrativa. La poca disciplina de actuación que existe se presenta generalmente reductiva, incluso repetitiva o burocrática de los principios de la ley marco, dirigida más a reglamentar el voluntariado que las relaciones del mismo con las instituciones públicas.

La ponencia de la Profesora Laura Renzoni sobre «La relevancia del interés religioso en los estatutos regionales, provinciales y municipales» (pp. 127-152) nos ofrece un denso trabajo, completo y detallado basándose en el análisis y examen de todos

los estatutos. Así, dice que en los estatutos regionales no hay referencia explícita al fenómeno religioso, pero es difícil negar que los valores religiosos son componente fundamental del patrimonio de tradiciones, costumbres, cultura que las Regiones quieren valorizar y promocionar en cuanto contribuyen al desarrollo de la personalidad humana.

En cambio, es frecuente la referencia al factor religioso en los estatutos de aquellas Provincias y Ayuntamientos dictados en actuación de la L. 142 de 1990, en la determinación y enunciación de los principios fundamentales. Así, en los Estatutos provinciales se da un reconocimiento de las tradiciones religiosas como parte integrante de la vida social y de las instituciones democráticas, se proclama la tolerancia y el respeto de todas las creencias, la garantía de los derechos inviolables del hombre, sin distinción de religión, etc.

Por su parte, las fórmulas con que los Estatutos de los Ayuntamientos hacen referencia al fenómeno religioso son variadas y de indudable interés. Así, afirman el poder de concurrir concretamente a la tutela de la libertad religiosa, su capacidad de tomar acciones positivas para garantizar la igualdad sustancial de los ciudadanos, independientemente de su pertenencia religiosa; reconocen la relevancia que las tradiciones religiosas tienen para la conservación de una fuerte identidad, el patrimonio eclesiástico de interés histórico o artístico como patrimonio para conservar, restaurar, etc. Incluso prevén artículos formulados para definir las relaciones del Ayuntamiento con parroquias o instituciones eclesiásticas.

Su ponencia concluye afirmando que del complejo de los estatutos examinados el principio de laicidad del Estado ha quedado enriquecido. Así, la actitud laica del Estado - Comunidad se pone al servicio de las concretas instancias de la conciencia civil y religiosa de los ciudadanos. Se da, por tanto, una laicidad positiva, un reconocimiento positivo del pluralismo religioso y una consecuente actitud de servicio respecto a las opciones religiosas e ideológicas presentes en la Comunidad.

Además, dice que, con la exigencia de garantizar la igualdad sustancial y la efectiva igual dignidad de los ciudadanos sin distinción de religión, a menudo se acompaña el intento de valorización de las diferencias religiosas, como reconocimiento del valor social de las mismas en la Comunidad. Desde una visión de la diversidad como riqueza se ofrecen iniciativas para dar a conocer las varias religiones presentes en la Comunidad y favorecer su serena coexistencia, valorizando, en definitiva las diferencias religiosas, presentando la laicidad como laicidad «abierta» (expresión utilizada por René Rémond).

La última corre a cargo de Enrico Vitali. Se trata de una «Ponencia de síntesis» (pp. 153-164) pero no por ello menos interesante dada el acertado resumen que realiza de todas las ponencias del Congreso. En ella se afirma que la introducción de las Regiones se relaciona con la afirmación de las teorías de la sociedad intermedia, de matriz católica y con el principio de subsidiariedad. Hoy día el regionalismo debe ser repensado. Además, considera que en Congresos como éste puede afirmarse la validez y existencia del Derecho Eclesiástico, y la tendencia del mismo a ser una «legislato libertatis», sin olvidar que la libertad no sólo es de los individuos, sino también de los grupos y que debe coordinarse con la igualdad.

Tras el debate se recogen destacadas intervenciones de ilustres eclesiasticistas, tales como De Luca, Lariccia, Vitale, Casuscelli, Talamanca, Tozzi, Finocchiaro, Mauro, Musselli, Venneri, Caron, Barbieri, Berlingò, Bordonali y Botta.

En las mismas se observan los distintos puntos de vista de cada uno de los intervinientes, aunque se pueden formular varios sentimientos comunes: por una parte, el posible riesgo de pérdida de identidad eclesiástica (*deecclesiasticizzazione*) en el panorama general del derecho eclesiástico y todavía más en el campo regional, unas veces por la dificultad de determinar la materia eclesiástica con un criterio objetivo y otras por la reducción de los problemas al derecho común, fragmentizando nuestra disciplina en las otras disciplinas. En definitiva, se discuten las cuestiones básicas de nuestra disciplina: su fundamentación, su autonomía y su objeto, llegándose a la afirmación por parte de algunos Profesores de una autonomía al menos desde el punto de vista de la doctrina, de la disciplina y de la investigación. Y, por otra parte que la legislación regional en materia eclesiástica constituye un problema de fuentes; además, de su examen se descubre que, en la mayor parte de los casos, se trata de normas que sólo indirectamente inciden en materia religiosa, salvo claro está en temas de asistencia religiosa, edificios de culto o bienes culturales eclesiásticos.

Asimismo el volumen recoge en tercer lugar las siguientes comunicaciones: «Nuevo ordenamiento de las autonomías locales y los intereses religiosos (la disgregación del Leviatano)» (pp. 215-244), de Luigi Barbieri; «Edificios de culto e anagrafe religioso. Notas críticas a la L.R. 12/92 de la Región Marche: Disciplina del Fondo para las obras de urbanización» (pp. 245-256), por Francesco Boschi; «La disciplina de los bienes culturales de interés religioso en las provincias autónomas de Trento y Bolzano» (pp. 257-264), de Erminia Camassa Aurea; «Relaciones jurídicas entre las Regiones y las autoridades eclesiásticas locales en nuestro ordenamiento: observaciones y apuntes reconstructivos» (pp. 265-326), a cargo de Paolo Cavana; «La L.R. Emilia - Romagna n. 27 del 14 de agosto de 1989: una nueva respuesta normativa al aborto» (pp. 327-344), de Giovanna Giovetti; «El voluntariado laico y confesionalmente caracterizado en los estatutos municipales de la Región Emilia - Romagna» (pp. 345-374), por Gaia Marani; «La privatización del Ipab entre la jurisprudencia constitucional, directivas gubernativas y legislación regional» (pp. 375-398), de Lucia Scalera; «Evolución de los intereses privados y públicos sobre el voluntariado» (pp. 399-409), de Luigi Vannicelli; y «Legislación regional e intereses religiosos. Análisis comparado de los gastos de las Regiones Lombardia, Emilia - Romagna y Veneto de 1980 a 1992» (pp. 409-555) presentada por Massimo Venneri - Stefania Silvestrini.

Las comunicaciones presentadas tienen desigual valor en cuanto a su riqueza científica pero en su conjunto están bien fundamentadas y resultan útiles, ya que se trata de estudios sobre cuestiones determinadas y que en algunos casos al analizar Regiones o provincias concretas constituyen ejemplos claros y específicos de la regulación sobre una materia.

De todas ellas destacaría por las cuestiones tratadas la primera de Barbieri donde desarrolla las características y funciones de los Estatutos, en cuanto máximo instrumento

normativo para los Ayuntamientos, incluso la califica de fuente atípica, las formulaciones de las disposiciones estatutarias, donde algunos contienen pocos principios generales y otros formulan largos preámbulos conteniendo derechos - intereses - objetivos - valores.

En este sentido, piensa que se podría cuestionar si de los entes locales pueden emanar fuentes unilaterales de normación estatutaria también de derecho eclesiástico, o bien oportunas disposiciones previo acuerdo con la autoridad eclesiástica local. En este último caso él los calificaría como «intese» secundarios. Este fenómeno vendría a ser una extensión del fenómeno de bilateralidad que desemboca en los contratos de derecho público, o bien en simples contratos de derecho privado.

Su fundamento radica en el procedimiento de «delegificazione». Así se produce una bilateralidad difusa, una ampliación cualitativa del sistema de fuentes. Además la ley reconoce la participación en el procedimiento administrativo de sujetos portadores de intereses para disciplinar el proceso formativo de las decisiones en sus fases, lo que puede aplicarse a las iglesias locales no tanto como formaciones sociales, sino como grupos de presión circunscritos a un territorio, máxime en un sistema avanzado de democracia participada. Precisamente dice que en este ámbito es donde se descubre un nuevo terreno de la cultura, de las «res mixtae», tales como voluntariado, asistencia religiosa, beneficencia, edificios de culto, servicios religiosos, consultorios familiares, etc.

Quizás, considera, que sea éste el camino adecuado para sustraer del derecho eclesiástico una concepción vertical y estatalista, siendo objetivo de la doctrina saber comprender para catalogar las innovaciones de los fenómenos que se manifestarán como consecuencia de los movimientos sociales que, a su vez, imponen una profunda reflexión sobre su funcionamiento y las dinámicas institucionales.

Igualmente otra comunicación que reviste un interés general es la de Cavana. En ella, tras una introducción sobre las relaciones jurídicas entre las Regiones y las autoridades eclesiásticas, antes y después del Acuerdo de 1984, relata diversas cuestiones que se pueden suscitar con la legislación regional eclesiástica, tales como la concreta autonomía de las Regiones, y sus límites en base al diseño constitucional, sus condicionantes en el sistema concordatario donde sólo el Estado configuraba una relación exclusiva con la Santa Sede. En cambio, con el nuevo Acuerdo de 1984 y su ley de ejecución n.º 121/85 parecen abrirse nuevas perspectivas. Así, en su comunicación estudia con minucioso detalle toda la problemática resultante: la potestad legislativa de las Regiones propia y delegada, la relevancia de la Iglesia local como formación social y ente exponencial de intereses religiosos de la población; los intereses de la Iglesia institución y los intereses de la Iglesia comunidad en vista de los acuerdos con las autoridades regionales; el sistema de fuentes del derecho eclesiástico y el principio de bilateralidad en la perspectiva de los acuerdos regionales, así como las posibles hipótesis de acuerdos regionales que prevé el Acuerdo de 1984.

Incluso, podría sostenerse que la ley de ejecución del Acuerdo sea de por sí suficiente como ley cuadro y como norma de delegación del art. 117 de la Constitución para que se de una legislación regional pacticia, que satisfaga las necesidades religiosas de la comunidad, a la luz del principio de laicidad del Estado, de la recíproca colaboración entre el Estado y la Iglesia y del principio de bilateralidad; siempre claro está dentro de la tutela y

promoción de los intereses y la satisfacción de necesidades de naturaleza local, mejor individualizadas por los órganos de autogobierno territorial. De todas formas el Estado se reserva para sí las funciones y las cuestiones de mayor importancia en las relaciones con la Iglesia Católica, sea a través de los límites del art. 117 de la Constitución, sea a través de la misma disciplina resultante del Acuerdo.

Por otra parte, la última comunicación resulta especialmente innovadora por la metodología utilizada en su realización: indagar los recursos que las Regiones han utilizado para la tutela concreta de los intereses religiosos, tomando como base las siguientes materias: bienes culturales, promoción cultural y actividad del espectáculo, derecho al estudio, construcciones escolares, formación profesional, deporte y tiempo libre, turismo social y religioso, asistencia social y, por último, asistencia sanitaria y hospitalaria. Todo ello se acompaña con las tablas y cuadros correspondientes, finalizando con unas observaciones conclusivas.

En definitiva, aunque resulte difícil emitir un juicio valorativo por los numerosos autores de ponencias y comunicaciones, me adhiero a la iniciativa de los organizadores del Congreso, cuyo éxito se refleja en la publicación de sus Actas. Creo que representa una buena ayuda para comprender la problemática del derecho eclesiástico regional en Italia, evaluando las experiencias sobre esta cuestión.

Esta obra prestará un buen servicio al desarrollo de este campo e incluso plantea inquietudes de fondo sobre la autonomía y objeto del Derecho eclesiástico, cuestionándonos qué materias tienen cabida dentro de la materia eclesiástica y por tanto, invitándonos a reflexionar una vez más sobre el tema.

En suma, una obra de relevantes méritos que nos proporciona una visión completa de la legislación regional italiana relativa a materia religiosa, con toda la problemática que subyace, y que evitando un paralelismo total puede resultarnos muy interesante no sólo para la comprensión de nuestra legislación autonómica referente al factor religioso, sino también para ir descubriendo todas las perspectivas de presente y futuro que puede albergar el Derecho Eclesiástico.

MARÍA ELENA OLMOS ORTEGA

VV.AA., *The legal Status of religious Minorities in the Countries of the European Union. Le Statut legal des minorités religieuses dans les pays de l'Union Européenne*, Proceedings of the meeting, Thessaloniki, November 19-20 1993, Ed. Sakkoulas Publications-Giuffrè, Salónica-Milán, 1994, 380 págs.

Se trata, como del título cabe deducir, de las actas del quinto encuentro ordinario del *European Consortium for Church and State Research*, celebrado esta vez en Salónica, en 1993, y dedicado a las minorías religiosas dentro de la Unión Europea.