

A partir de aquí, y hasta el final del discurso, se destaca, de manera notable, el propósito pretendido de toda la intervención: la exposición del Magisterio de la Iglesia sobre esta materia, con abundantes citas que apoyan el texto: desde León XIII a Juan Pablo II; incluyendo naturalmente abundantes referencias al Concilio Vaticano II, especialmente de la Constitución Pastoral *Gaudium et spes* y de la Declaración *Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa. La reiteración de textos magisteriales, innecesaria en sí misma por su abundancia, tiene, sin embargo, interés como oportuna recopilación de un constante Magisterio sobre el tema. Al hilo

de estos textos, el A. expone, de modo sintético, su propia visión sobre las convenientes relaciones entre la Iglesia y el Estado: «distinción sin separación; colaboración sin confusión» (vid. pp. 117, 150, etc.).

En suma, el libro presenta con autoridad el extensísimo panorama del problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, exponiendo el A. fielmente la Doctrina del Magisterio eclesiástico en esta materia, y mostrando, como pone de manifiesto Vallet de Goytisolo, su «amplia cultura histórica, jurídica y política, civil y canónica» (p. 163).

JOAQUÍN CALVO-ÁLVAREZ

Tozzi, Valerio, *Riforma amministrativa ed interessi religiosi. Il riassetto dell'assistenza e della beneficenza*, Ed. Dott. E. JOVENE, Napoli 1983, XI+336 págs.

Plantea la monografía de Tozzi uno de los temas más difíciles en la interrelación de servicios asistenciales prestados por iniciativa privada —o mejor, no estatal— y por la creciente institucionalización de los mismos como servicios públicos del Estado moderno. De una parte, es manifiesta la tendencia del Estado moderno a ser —o a pretender ser— el intérprete exclusivo de las necesidades de la sociedad, para lo que se dota y organiza adecuadamente con los medios para cubrir tales necesidades. Pero, de otra parte, es inevitable tener en cuenta el peculiar tratamiento y desarrollo de las iniciativas de la propia sociedad y, en especial, de las derivadas del hecho religioso. En este punto, la autonomía de las Confesiones religiosas no

puede, en principio, actuar en contraposición o al margen de las disposiciones normativas del Ordenamiento civil; mas tampoco pueden estar a expensas del Estado para fundamentar u obtener la legitimación a fin de intervenir en las actividades asistenciales y benéficas. En el moderno proceso de transformación legislativa en los Estados de occidente, que efecta sobre todo a la Administración pública estatal, son insoslayables las relaciones con el factor socioreligioso; y especialmente con la Iglesia Católica, puesto que reivindica su propia autonomía en tales atenciones sociales, además de ofrecer una variada y eficiente historia de instituciones benéfico-asistenciales: tanto es así, que se puede afirmar, sin más, el origen eclesiástico del so-

corro social al indigente en sus diversas manifestaciones. Ciertamente, los fundamentos y fines confesionales no son asumidos por el Estado, al menos —y paulatinamente— desde el s. XIX, sino que se sustituye la acción de la *caridad* por la *política* y el *derecho*, mediante técnicas de organización exclusivamente estatales, llegándose —por vías y expresiones distintas— a una fijación absoluta, como en el modelo de la URSS (un Estado que pretende ser *padre*) o el de Suecia (un Estado que pretende ser *madre*).

En el desarrollo social de Italia estos temas tienen, como es lógico suponer, una específica importancia, dada la histórica fijación y amplitud de las instituciones eclesiásticas, así como los diversos avatares políticos y legislativos del propio Estado. Por ello, las I.P.A.B. (Instituciones Públicas de Asistencia y Beneficencia) constituyen uno de los núcleos más críticos en cada reorganización administrativa, que suscitan debates científicos y políticos de gran interés. El libro de Tozzi expone, con amplitud de datos y de juicio, los problemas que determina la implantación en Italia de una reforma institucional de las I.P.A.B. vinculadas a la actividad administrativa de las Regiones y otros entes territoriales, dejando la competencia estatal en una *ley-cuadro*. Los problemas de orden interno —es decir, de la propia Administración del Estado, en su doble vertiente de Gobierno y Regiones— no han tardado en plantearse ante la Corte constitucional y los Tribunales. Las transferencias legislativas e institucionales a las Regiones, con la consiguiente diversidad regional provocadora de ciertas y acaso inevitables tensiones, propiciaron una «incertezza política», que no dejaron sin resaltar las Sentencias de la Corte constitucional de 17 y

31.7.1981 (n. 173 y 174), aunque, a su vez, éstas son objeto de crítica al estimarse que más que interpretar la ley o la *voluntas legislatoris* tienden a sobreponerse a ellas. Tal fragmentación de funciones entre Estado-Región-Provincia-Municipio es, en sí misma, una fuente de conflictos, que se ve agravada por el diseño constitucional de una sociedad pluralista, en la que se integran las formaciones sociales —es decir, las autonomías privadas con contenido y expresión social— y muy destacadamente las instituciones eclesiásticas.

No es ajeno tampoco a este conflicto el preciso significado de lo que deba considerarse como asistencia y beneficencia pública, tanto por razón de los destinatarios, como de las actividades o modalidades que presenta esa *materia* transferible constitucionalmente a las Regiones (art. 117) y que, por otra parte, se ha de armonizar con el art. 38 en cuanto afirma la legitimidad y libertad de la asistencia privada (norma que impide la pretensión de monopolio estatal).

El autor divide su obra en cuatro capítulos. El primero es una síntesis histórica de la beneficencia desde el s. XIX italiano hasta el fascismo, que no sólo sirve de introducción, sino de base clarificadora de las cuestiones que suscitará luego la Constitución republicana y el consiguiente desarrollo administrativo. A través de la exposición de Tozzi se puede apreciar la serie de dificultades que se opusieron a los intentos legislativos —sobre todo los promovidos por Crispi y por Giolitti— para centralizar y estatalizar la beneficencia. El carácter liberal del Estado decimonónico dejó siempre impreso su espíritu anticlerical, aun cuando distinguía las instituciones propiamente laicas y las depen-

dientes de la autoridad eclesiástica, que tenían un evidente asiento, por su interés y finalidad, como servicios públicos. Los organismos de control y de gestión creados de modo paulatino por el Estado convierten la asistencia y beneficencia en una atención administrativa, con particular asignación presupuestaria (la «caridad legal», como se le llamó), sin violentar por ello el origen paraestatal —ya fuesen eclesiásticas o privadas— de las instituciones sometidas a tal control y ayuda financiera. La tendencia y acaso la necesidad de coordinar administrativamente estas instituciones —las estatales y las paraestatales— se planteó con mayor rigor bajo el gobierno de Mussolini, sirviendo el Concordato para introducir espacios de libertad para la Iglesia y, de modo reflejo, para el conjunto del cuerpo social.

En el segundo capítulo se analiza cuidadosamente la situación del cambio político después de la guerra, con el diseño de una sociedad pluralista reconocida y tutelada por la Constitución republicana. Es interesante la reflexión que el autor hace en torno a la autonomía privada (en sentido social) y a la autonomía pública (en sentido institucional), como una buena base interpretativa para la comprensión de las relaciones entre los poderes públicos y la participación de los particulares y de las formaciones sociales en la actividad pública, sin fijar apriorísticamente modelos determinados. Las sucesivas reformas administrativas están tratadas con un sucinto y claro aporte de datos y de valoración crítica. Acaso es insuficiente la consideración —simplemente indicada— de las dificultades presentadas por las instituciones eclesiásticas, sobre todo en la crisis suscitada a raíz

de estar exentas en las transferencias a las Regiones en la nueva ley de la descentralización administrativa: su peculiaridad exigía un tratamiento más razonado y técnico (el autor ciertamente advierte que esa tensión fue de carácter político).

El capítulo tercero adquiere un matiz más doctrinal —y polémico— al plantear el tema de la libertad de la asistencia privada y de la asistencia confesional. Invoca Tozzi la necesidad de superar las concepciones del Estado liberal, dado que los Estados democráticos modernos tienden a estructurarse con medios jurídicos favorecedores de la inserción del cuerpo social en la misma estructura institucional pública. Por eso, el «pluralismo de las instituciones» —garantizado por la Constitución— y los «intereses originarios» tutelables incluso frente al Estado o a la pública administración, presentan insoslayables discrepancias interpretativas, particularmente los entes de inspiración religiosa. Resuelve el autor este tema en las expresiones —bilaterales o unilaterales— de la legislación positiva. No deja de señalar, sin embargo, la dificultad de adecuar las garantías constitucionales acerca de las «instituciones de carácter eclesiástico o con fines de culto o de religión» con los criterios técnico-jurídicos del Ordenamiento canónico a fin de hacer asequible su aplicabilidad en sede civil. De una parte, no puede el Estado emprender una actividad —normativa o ejecutiva— que resulte lesiva para la autonomía confesional constitucionalmente garantizada (y, además, con una expresión bilateral concordataria); pero tampoco le puede resultar indiferente una más o menos amplia calificación de la eclesiasticidad de los entes a re-

conocer. Tales problemas están tratados con claridad por el autor.

Finalmente, el capítulo cuarto versa acerca de los instrumentos institucionales para la realización de la reforma administrativa en esta particular referencia a los entes de carácter religioso en su conexión con el sistema —considerado irreversible— de las autonomías regionales. En primer lugar, señala Tozzi las anomalías producidas por la «predisposición» del legislador nacional a invadir el campo de la autonomía regional, lo mismo que de algún sector de la política gubernativa. Por ello, las imprecisiones y desgaste en recursos contenciosos devienen inevitables. Asimismo, considera preciso delimitar los contenidos de la asistencia, sanidad e instrucción, teniendo en cuenta las relaciones que existen entre ellas en una concepción moderna. Se observa, evidentemente, una paulatina diferenciación legislativa de las materias objeto de la asistencia y beneficencia y de las de educación e instrucción, dado que éstas tie-

nen una creciente especificación, así como las de carácter sanitario. En estos puntos, los problemas jurídicos y sociales de la disolución, transformación o transferencias de las I.P.A.B. entendiendo el autor que sólo pueden ser resueltas justamente por una precisa y adecuada *Ley-cuadro*. Presupone también la necesidad del régimen bilateral del Estado y las Regiones con las Confesiones religiosas, dado que resultaría insuficiente e ineficaz la simple referencia a la Constitución. Termina, efectivamente, el autor presentando estos temas en las fases negociadoras de revisión del Concordato lateranense, así como el avanzado proyecto de *Intesa* con la Iglesia valdense y la propuesta de *Intesa* con la Confesión israelita.

Al final del libro se presenta un selecto índice bibliográfico.

La obra de Tozzi, en mi parecer, está bien planteada y destaca su ponderación crítica.

JUAN CALVO

## CONCORDATO ITALIANO

AA. VV., *Concordato e Società Italiana*, bajo la dirección de R. COPPOLA, en *Riforme e Attuazione Costituzionale*, v. 1, bajo el cuidado de P. GIOCOLI y A. LOTODICE, Edizioni Cedam, Padova 1984, 106 págs.

La presente publicación contiene las actas del encuentro promovido por el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Bari, el 6 de mayo de 1981, que constituyó el homenaje de dicha Facultad al Prof. Renato Baccari, con

ocasión de su próxima jubilación y de sus treinta años de docente en aquella Universidad.

Este volumen ve la luz en el momento en que se acaba de firmar el Acuerdo de modificación del Concordato italiano, el 18 de febrero de