

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Storia Contemporanea

**IL RAPPORTO STATO – CHIESA  
ALLA LUCE DEL CONCORDATO DEL 1984**

Relatore  
Prof. Francesco Perfetti

Candidato  
Jasmine Ceremigna  
Matr. 070442

Anno Accademico  
2014/2015



*«Un grande accordo di libertà, di reciproca stima e fiducia, di ampia collaborazione, chiude un'epoca di tensioni e conflitti che hanno segnato la storia dei secoli passati e anche quella dei decenni appena trascorsi».*

*B. Craxi*

---

<sup>1</sup> Cit. B. Craxi nel Discorso a conclusione del dibattito per la ratifica degli Accordi di Villa Madama Senato, 3 agosto 1984

Foto: in [www.corriere.it](http://www.corriere.it), Roma, 18 febbraio 1984, il Segretario di Stato della Santa Sede, cardinale Agostino Casaroli, e Bettino Craxi alla firma della revisione del Concordato tra Vaticano e Stato Italiano (foto Agenzia Fotogramma)

## INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>STORIA POLITICA D'ITALIA NEL DECENNIO LUNGO: GLI ANNI OTTANTA .....</b>	<b>7</b>
1.1. VERSO LA FINE DELLA I REPUBBLICA: GLI ANNI OTTANTA TRA DINAMISMO E STATICITÀ .....	7
1.2. LO SPARTIACQUE: IL GOVERNO DEL PSI.....	12
1.3. LO STATISTA, IL DECISIONISTA, IL FÜHRERPRINZIP: BETTINO CRAXI .....	17
<b>LA GRANDE RIFORMA: LA REVISIONE DEL CONCORDATO LATERANENSE.....</b>	<b>22</b>
2.1. PREMessa INTRODUTTIVA: I PATTI LATERANENSI DEL 1929 E L'ARRIVO IN COSTITUENTE.....	22
2.2. IL LUNGO DIBATTITO IN TEMA DI REVISIONE DEL CONCORDATO.....	27
2.3. LA GRANDE RIFORMA DEL CONCORDATO: CONTENUTI ED EFFETTI .....	32
<b>DAL 1984 AI GIORNI NOSTRI: I RAPPORTI STATO-CHIESA A TRENT'ANNI DAL CONCORDATO DEL 1984 .....</b>	<b>38</b>
3.1. L'ATTUALITÀ DELL'ACCORDO DI VILLA MADAMA A TRENT'ANNI DALLA SUA STESURA.....	39
3.2. ACCORDI DI LIBERTÀ: LA PERCEZIONE DEL CONCORDATO E L'ESIGENZA DEL SUO RICORDO.....	41
3.3. IL RUOLO DELLA CEI: UN FENOMENO CRESCENTE .....	44
3.4. IL PRINCIPIO DI "LAICITÀ POSITIVA": LA RECIPROCA COLLABORAZIONE TRA STATO E CHIESA.....	47
3.5. LAICITÀ E PLURALISMO RELIGIOSO .....	51
3.6. DAGLI ANNI NOVANTA AI GIORNI NOSTRI.....	53
<b>CONCLUSIONE .....</b>	<b>57</b>
<b>APPENDICE .....</b>	<b>59</b>
INTERVISTA ESCLUSIVA CON IL SEN. GENNARO ACQUAVIVA REALIZZATA IN DATA 18 GIUGNO 2015.....	59
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>66</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>69</b>

---

## INTRODUZIONE

Questo elaborato finale nasce da una recente ricorrenza: il trentennale dell'Accordo di revisione del Concordato Lateranense del 1984.

Analizzare gli Accordi di Villa Madama e ricostruire la storia ad essi legata significa ricostruire uno dei fondamenti della storia della nostra Nazione: il Rapporto tra Stato Italiano e Chiesa cattolica.

Gennaro Acquaviva, consigliere politico del Presidente del Consiglio Bettino Craxi tra il 1983 ed il 1987, ha recentemente riassunto in poche frasi l'importanza del rapporto Stato - Chiesa e quella dell'Accordo che si pose a regolamentarlo:

«Craxi aveva ben chiaro quel 18 febbraio del 1984 che il tessuto italiano – la rete complessa di relazioni e di persone, di passato e di presente, di storia e di vita che costituisce la forza positiva di questo Paese – non poteva reggere senza il Cristianesimo, i suoi preti, la sua fede, le sue opere, la sua carità, la sua Chiesa. Oggi penso che questa esigenza dobbiamo tornare a ricordarla, perché essa è ancora più vera di allora».

Nella ricostruzione del cammino che portò al raggiungimento del Nuovo Concordato, nel primo capitolo dell'elaborato si ripercorrerà la storia d'Italia negli anni ottanta, periodo che, a livello storiografico fu chiamato “decennio lungo” in virtù del suo precoce inizio (1979) e tardiva fine (1992).

Nel primo paragrafo si ricostruirà la storia di questi anni Ottanta, analizzandone le principali fasi, prima quella dinamica e poi quella statica, dalla fine dei governi di solidarietà nazionale a quello che è poi stato identificato come il crollo della Prima Repubblica.

L'analisi proseguirà con un focus su quello che fu lo spartiacque tra le due fasi degli anni ottanta: il governo del Partito Socialista Italiano, il primo governo socialista dopo anni di prevalenza della DC, ripercorrendone le principali azioni intraprese e le mutazioni subite nel tempo.

Il primo capitolo si chiuderà, quindi, con un'analisi di colui che negli anni ottanta fu uno degli uomini più influenti del periodo: Bettino Craxi. Della personalità di Craxi si cercherà di fare una ricostruzione che tenga conto dei principali tratti ed avvenimenti legati al segretario del PSI, analizzando il suo decisionismo, ma anche la sua maggiore attenzione a Palazzo Chigi che a Via del Corso (sede del PSI di cui ne era il segretario).

Un protagonista la cui vita politica seguì parallelamente quella degli anni ottanta in ogni sua fase: dall'apice al declino.

Di lui scrive Massimo Pini:

«Craxi è stato uno degli uomini più influenti nell'Italia degli anni Ottanta: gli anni del rilancio economico, dell'inflazione ai minimi storici e del nuovo protagonismo dell'Italia nel mondo, ma anche dell'agrovigliarsi delle contraddizioni che porteranno all'inizio degli anni Novanta e alla fine della Prima Repubblica».

Una volta tracciato il quadro degli anni ottanta, il racconto storico proseguirà addentrandosi nel vero oggetto dell'elaborato: il Nuovo Concordato del 1984.

Il secondo capitolo si focalizza quindi sulla regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa, con una dovuta premessa introduttiva che riepiloga cosa era accaduto prima di quel 18 febbraio 1984: un breve accenno sulla legge delle guarentigie e sui Patti Lateranensi del 1929.

Il capitolo proseguirà, poi, con l'analisi del dibattito, durato circa quarant'anni, in tema di revisione del Concordato Lateranense, ricostruendo le tre principali fasi: la fase del congelamento, la fase di un primo "risollevarmento" del tema e, infine, la fase riguardante la stesura delle 7 bozze che precedettero la firma degli Accordi di Villa Madama.

Il secondo capitolo, quindi, si conclude con un'analisi di quanto contenuto nel testo del 1984, analizzando i 14 articoli del «Concordato Quadro» e le principali leggi che ne sarebbero seguite, al fine di evidenziarne la vera portata ed il vero significato che, secondo il Prof. Francesco Margiotta Broglio,

«fu una sorta di pacificazione nazionale con la società religiosa: con il Concordato si chiudevano le ferite apertesi col divorzio e con l'aborto, confermati dai referendum, mentre il Vaticano di Giovanni Paolo II accettava di patteggiare con un'Italia ben diversa da quella del 1929 e del 1948, in nome di un'invocata collaborazione per il bene di un Paese profondamente secolarizzato».

Nel terzo ed ultimo capitolo dell'elaborato si ripercorrerà l'evoluzione del Concordato e delle leggi subconcordatarie dal 1984 ai giorni nostri, evidenziando l'attualità del tema con particolare attenzione alle principali innovazioni che apportò nel sistema sociale: l'8

per mille, il ruolo della Conferenza Episcopale Italiana ed il conferimento del carattere laico allo Stato Italiano.

Nel Discorso a conclusione del dibattito per la ratifica degli Accordi di Villa Madama presso il Senato, il 3 agosto 1984, Craxi tracciò un quadro chiaro e lungimirante di quello che fu, ed è, il Concordato del 1984:

«Signor presidente, onorevoli senatori, sta per concludersi, con la vostra approvazione e con quella che seguirà alla ripresa dei lavori parlamentari da parte della Camera dei Deputati, la quasi quarantennale vicenda della riforma dei Patti lateranensi. Come ha dimostrato questo così elevato dibattito, il tema è ancora di quelli che suscitano passioni, che provocano contrasti, che inducono a riflessioni non passeggero. Con gli Accordi del 18 febbraio del 1984, che sostituiscono il Concordato del 1929 e modificano, nel Trattato, il presupposto della religione di Stato, si chiudono, ci auguriamo definitivamente, le ferite ancora aperte in non poche coscienze, si garantisce la pluralità di idee e delle concezioni della vita, requisiti essenziali della vita democratica, e si consolida un moderno sistema che non ha bisogno di arcaiche barriere ma che trova la sua norma fondamentale nel diritto alla libertà. Una libertà che può consentire a una Chiesa che ha fatto della battaglia per i diritti umani il centro della sua azione, di svolgere in piena autonomia la sua alta missione nel mondo, una libertà che consentirà ai cittadini italiani di compiere, senza interferenze, scelte integralmente consapevoli in materia di religione».

## CAPITOLO 1

### STORIA POLITICA D'ITALIA NEL DECENNIO LUNGO: GLI ANNI OTTANTA

#### 1.1. Verso la fine della I Repubblica: gli anni Ottanta tra dinamismo e staticità

La storia d'Italia degli anni Ottanta è la storia di un'Italia del cambiamento (in bene e in male) colpita dal terrore, qualche volta dal malaffare, ma spinta da una profonda voglia di rinnovamento.

Contrariamente a quanto si possa immaginare, “I magnifici anni ottanta”, come sono stati definiti<sup>2</sup>, non vedono il loro punto di inizio nel primo anno del canonico decennio, ma poco prima, nel 1979, per chiudersi nel 1992. L'inizio degli anni 80 coincide anche con una nuova concezione del testo costituzionale che se prima era solo da attuare, diviene da riformare.

Importanti fattori interni, come l'assassinio di Aldo Moro<sup>3</sup> e la conseguente fine del compromesso storico, costituiscono le premesse del nuovo decennio e determinano l'esigenza di una riforma delle istituzioni che, immutate da più di trent'anni, non erano più adatte a rispondere alle esigenze di una società profondamente mutata rispetto agli albori della Prima Repubblica.

E' dunque con questo dinamismo che hanno inizio gli anni Ottanta, anni dominati da tre grandi partiti, la Democrazia Cristiana, il Partito Comunista Italiano ed il Partito Socialista Italiano, con tre visioni politiche completamente differenti, specie in tema di riformismo.

La “Grande Riforma” delle istituzioni era infatti il primo punto nell'agenda politica del Partito Socialista Italiano, che si doveva però scontrare con la ferma opposizione del Partito Comunista e con una posizione della Democrazia Cristiana che a tratti lasciava trasparire una certa ambiguità.

Ciononostante, in questa prima lunga fase degli anni Ottanta, che possiamo collocare storicamente dal 1979 al 1987, si effettuarono dei primi, seppur piccoli, significativi

---

<sup>2</sup> Come dall'omonimo libro di Cartabia Amos, 2011, A.CAR. Editore (collana Distanze)

<sup>3</sup> Sul delitto Moro Cfr. A. Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*. Il Mulino, Bologna, 2005

interventi che consentirono il rafforzamento dell'esecutivo nei confronti del Parlamento, superando la costante paura del Partito Comunista di echi autoritari.

Tuttavia, a determinare immobilismo non era solo la posizione del Partito Comunista, ma anche la struttura stessa dei partiti, forme di integrazione di massa non più rispondenti ad una società ormai atomizzata, che preferiva ora affidarsi ad un singolo leader piuttosto che ad una organizzazione, incapace di cogliere tutte le istanze sociali. Saranno i volti e la leadership dei politici, quindi, a rappresentare il nuovo rapporto politico-elettore, mediato non più dal partito, ma dall'immagine televisiva.

Non è un caso che negli anni ottanta irrompe e fa da protagonista sulla scena il termine "decisionismo", proprio di un leader che ai bizantinismi di cui si serve il linguaggio politico, usa parlare in modi magari meno forbiti ma più diretti per gli elettori, e soprattutto è in grado di assumere decisioni superando l'immobilismo con atti di volontà e con un più efficace utilizzo degli strumenti istituzionali a disposizione.

L'opinione pubblica è ora in progressivo e profondo cambiamento. La globalizzazione, la velocità dei media e del mercato contribuiscono a formare un elettore di opinione, ben lontano dall'elettorato di appartenenza, con esigenze specifiche e soprattutto difficili da soddisfare.

Non tutti i partiti, tuttavia, riescono a cogliere un tale avanzamento della modernità. Impassibile al cambiamento, il Partito Comunista persiste nella propria ideologia fondatrice, basata sulla demonizzazione del capitalismo, in linea con quanto sostenuto dalla sempre presente Unione Sovietica.

Ciò porta all'avvio di una polemica, destinata a perdurare per tutto il decennio, tra il leader del Partito Comunista Italiano, Enrico Berlinguer ed il segretario del Partito Socialista, Bettino Craxi, essendo quest'ultimo fortemente convinto di dover attuare una revisione dell'ideologia identitaria del Partito Socialista, alle origini del vincolo con il Partito Comunista, del quale il Partito Socialista subisce ancora profonde influenze agli inizi degli anni Ottanta.

Partendo dalla condanna del marxismo in chiave comunista, la formazione politica di Bettino Craxi attraversa una fase di modernizzazione, giungendo a divenire inoltre, tra i tre principali partiti, l'organizzazione maggiormente sensibile alle esigenze di rinnovamento sociale e culturale del Paese, con l'effetto di includere tra i propri

sostenitori nuove fasce di elettorato, precedentemente tralasciate dalle altre formazioni politiche.

Diametralmente opposta era infatti la posizione della Democrazia Cristiana, ancorata alla stessa percezione dell'Italia del suo ininterrotto trentennio di governo.

Condizionata ed ancorata alle vecchie dinamiche, infatti, la Democrazia Cristiana, un po' per tradizione, un po' per propria difesa, ma un po' per paura del nuovo, non riesce ad individuare la secolarizzazione in atto nella società italiana degli anni ottanta, chiaro esempio è il referendum abrogativo del 1981 della legge in materia di aborto del 1978, dove a vincere sono i contrari all'abrogazione<sup>4</sup>.

E' proprio il referendum ad essere esemplificativo della situazione in atto, dal momento che racchiude in sé un significato specifico, segnando la fine dell'era di una società ancorata ai valori veicolati dalla Democrazia Cristiana che, ferma sostenitrice dell'abrogazione della legge sull'interruzione volontaria di gravidanza, esce dalle urne con un risultato sorprendentemente esiguo.

La conseguente disaffezione popolare fu ulteriormente incrementata da una serie di scandali che colpirono il mondo politico degli anni Ottanta, provocando la spesso invocata "questione morale" (espressione usata per denunciare la connivenza della politica con il malaffare), nata già precedentemente con le prime accuse di tangenti per il dimissionario Presidente della Repubblica Giovanni Leone nel 1978<sup>5</sup>, e che proseguì per tutto il decennio, fino a culminare nello scandalo "Tangentopoli" del 1992. Ad ampliare ulteriormente la questione morale fu la celebre pubblicazione, da parte dell'ufficio stampa della Presidenza del Consiglio, dei nomi degli iscritti alla loggia massonica deviata denominata P2<sup>6</sup>, fortemente connessa con la politica e sospettata di portare avanti una strategia di controllo e ristrutturazione autoritaria dello Stato. La questione morale fu infatti fortemente utilizzata come arma politica sempre a disposizione del Partito Comunista per attaccare i partiti di maggioranza.

Una tale offensiva da parte del Partito Comunista non poteva essere concepibile negli anni immediatamente precedenti al decennio lungo, anni caratterizzati da quel

---

<sup>4</sup> Favorevoli all'abrogazione 10.153.414 italiani (corrispondenti al 32.1% dei votanti), contrari all'abrogazione 21.490.513 (67.9% dei votanti)

<sup>5</sup> Coinvolto nello scandalo di tangenti denominato "Lockheed". (Cfr. a tal proposito M. Caprara, *Il caso Lockheed in Parlamento*, 2001). Vent'anni dopo le accuse furono dichiarate inconsistenti.

<sup>6</sup> Tra i nomi della loggia massonica guidata da Licio Gelli, comparivano infatti numerosi esponenti democristiani e non solo.

Compromesso storico (progetto politico di intesa tra DC e PCI), con cui il PCI sperava di costituire un governo di solidarietà nazionale, ma che aveva iniziato a perdere vigore già all'indomani della morte di Aldo Moro. Già le successive elezioni del 1979 dimostrarono l'abbandono della solidarietà nazionale, con conseguente crisi del Partito Comunista che proprio sul compromesso storico aveva puntato molto<sup>7</sup>.

La crisi del governo di solidarietà nazionale, tuttavia, scaturì anche dalla votazione sull'installazione di missili americani in Italia (nota come crisi degli euromissili) all'interno della quale il Partito Comunista, in forte contrasto con la Democrazia Cristiana, votò a sfavore, riacutizzando il sentore della guerra fredda.

Eppure, la sfida degli euromissili non costituiva l'unico fattore di profondi contrasti tra la maggioranza al governo ed il Partito Comunista. Le influenze dell'arrivo al potere di Ronald Reagan negli USA e di Margaret Thatcher in Inghilterra, infatti, misero in discussione in Italia il ruolo prima incontrastato dei sindacati, opponendovi una tendenza politica verso il neo-liberalismo.

E' all'autunno del 1980 che va fatta risalire la prima sconfitta delle organizzazioni sindacali italiane, a seguito del contrasto con la Fiat che proponeva una riorganizzazione del lavoro con un piano per la riduzione della manodopera. Nonostante la grande mobilitazione dei sindacati a difesa degli operai, fu la celebre *marcia dei quarantamila* del 14 ottobre del 1980, quando per la prima volta migliaia di quadri intermedi della Fiat marciarono per chiedere la riapertura delle fabbriche e la ripresa del lavoro, ad indebolire di fatto i sindacati, consentendo alla Fiat di attuare le proprie condizioni. Da lì il ruolo del sindacato iniziò a diminuire progressivamente nelle fabbriche, così come diminuì il suo peso politico, dal momento in cui la marcia dei quarantamila dimostrò come il sindacato non fosse più in grado di rappresentare le istanze di tutti i lavoratori.

Ulteriore elemento di profonda divisione tra gli schieramenti politici fu l'adesione al Sistema Monetario Europeo, già annunciata il 12 dicembre 1978 «tra gli applausi dei deputati democristiani, repubblicani e socialdemocratici, mentre socialisti e comunisti restano in significativo silenzio»<sup>8</sup>. L'accordo di adesione prevedeva, tra l'altro, dei limiti alla politica economica italiana e controlli sulle politiche di bilancio. Tale rigore

---

<sup>7</sup> Il Partito Comunista perse nelle elezioni politiche del 1979 ben 4 punti percentuali, ottenendo un 30.4% rispetto al 34.4% delle precedenti elezioni del 1976

<sup>8</sup> Cit. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*. Laterza, Roma-Bari, 2005 p. 84

limitava, di conseguenza, il margine di manovra dei partiti, i quali non avrebbero più potuto accedere con la stessa facilità alle risorse, rendendone, quindi, difficile l'utilizzo a scopo clientelare.

In vista delle elezioni politiche e delle prime elezioni europee del 1979, dunque, dovevano essere utilizzati nuovi metodi per la conquista di voti. Fece clamore a riguardo l'accostamento del volto del segretario del Partito Socialista al simbolo del partito, primo segno della progressiva personalizzazione dello scontro politico. E sarà proprio il segretario del Partito Socialista a spingersi fino a proporre un contratto agli italiani, offrendo cinque anni di governabilità, elemento venuto sempre a mancare fino a quel momento, in cambio di voti.

Il cambiamento delle tecniche di comunicazione politica aveva reso inevitabile, infatti, anche il cambiamento del linguaggio, ora divenuto più diretto, di pari passo con il linguaggio introdotto dalla televisione.

Il più sollecito a questa voglia di dinamismo fu ancora una volta il segretario del PSI, che a seguito dell'esperienza elettorale del 1979<sup>9</sup>, che rese il Partito Socialista più consapevole delle nuove tecniche da utilizzare, ottenne un grande aumento del consenso nella successiva tornata elettorale del 1983, successo di ancora maggiore importanza, considerato l'arretramento della DC fino al di sotto del proprio minimo storico.<sup>10</sup> Le elezioni politiche del 1983, inoltre, diedero per la prima volta forza alle nuove formazioni, come i Verdi e le Leghe, destinate a crescere rapidamente di lì a poco.

Eppure, la vera svolta delle consultazioni del 1983 fu, per la prima volta dopo trent'anni, il passaggio della guida del governo da un democristiano ad un segretario socialista, Bettino Craxi.

Gli anni del governo di Craxi, primo governo non democristiano, rappresentano lo spartiacque tra il periodo dinamico e la fase statica, o stagnante, degli anni Ottanta.

Durante i suoi quasi quattro anni di governo, Craxi si battè fortemente sui temi del rafforzamento dell'esecutivo, sul raggiungimento di una posizione di prestigio dell'Italia all'interno della politica internazionale e sulla firma del nuovo concordato con la Santa Sede del 1984. Significativo, ma controverso, fu anche il varo di un decreto

---

<sup>9</sup> Nonostante i numerosi sforzi del segretario, il PSI ottenne solo uno 0.2% in più rispetto alla tornata precedente.

<sup>10</sup> La DC aveva basato la propria campagna elettorale sui temi del voto anticomunista e del ricordo di Aldo Moro, temi altamente insufficienti ed anacronistici.

legge (strumento fortemente utilizzato dal governo Craxi, in linea con l'obiettivo del rafforzamento dell'esecutivo) per i tagli di alcuni punti della scala mobile.

Proprio in tema di scala mobile si inasprì ulteriormente lo scontro con il Partito Comunista, che propose un referendum abrogativo, ma che ne subì la sconfitta.

Tuttavia, la metà degli anni 80 conobbe una ripresa economica, dovuta all'aumento delle esportazioni e alla spinta tecnologica, in linea con il nuovo programma di governo che prevedeva l'aumento della competitività economica dell'Italia.

La crescita economica conobbe elementi senza precedenti, basti pensare che per la prima volta gli occupati del settore dei servizi (settore terziario), superarono gli operai delle fabbriche (settore secondario), con conseguente radicale cambiamento del tessuto sociale della nuova Italia.

Nonostante, però, quattro anni di benessere, una profonda crisi interna, determinata principalmente dalle sempre presenti logiche di potere, causò la crisi del governo laico.

Fu infatti la Democrazia Cristiana a rivendicare la guida del governo a causa della propria maggioranza relativa, sciogliendo le Camere e giungendo ad elezioni anticipate.

Le consultazioni del 1987 (che premiarono il PSI e videro un nuovo arretramento del PCI, a scapito di un leggero aumento della DC, che prese nuovamente la guida del governo) diedero il via alla stagnazione degli anni Ottanta, destinata a perdurare fino all'inesorabile 1992, anno della fine ufficiale di questo decennio lungo.

Il 1992 fu altresì l'anno che, con gli scandali di "Tangentopoli", segnò la fine di quella I Repubblica, o Repubblica dei partiti, così come i padri fondatori l'avevano teorizzata nel lontano 1946<sup>11</sup>.

## 1.2. Lo spartiacque: Il governo del PSI

Gli anni compresi tra il 1983 ed il 1987 costituiscono il primo governo laico in trent'anni di prevalenza democristiana.

Tali anni, tuttavia, ai fini della periodizzazione, rappresentano lo spartiacque tra la fase dinamica della storia politica della Repubblica degli anni Ottanta e la successiva fase statica.

---

<sup>11</sup> Sulla fine della I Repubblica e gli scandali annessi Cfr. L. Carfagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia 1993. e P. Scoppola *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997

Il 43° governo della Repubblica, infatti, rappresenta il primo governo a presidenza socialista. Il governo socialista viene definito “governo forte”, in virtù della presenza, per la prima volta, di un Presidente del Consiglio “forte”, di esponenti di prestigio quali Longo e Spadolini, (segretari di differenti formazioni politiche) e di precedenti Presidenti del Consiglio, come Forlani e Andreotti .<sup>12</sup>

Il primo governo guidato da un socialista è in realtà stato definito “*pentapartito*”, in virtù di una coalizione di governo a cinque partiti, quali Democrazia Cristiana, Partito Socialista Italiano, Partito Socialista Democratico Italiano, Partito Repubblicano Italiano e, in ultimo, Partito Liberale Italiano.

La carica di Presidente del Consiglio spetterà a Bettino Craxi, segretario del PSI, che da allora abbandonerà l’attività nel proprio partito, pur mantenendone la segreteria, per dedicarsi esclusivamente agli impegni di governo, trasformando la propria formazione politica da partito del segretario a partito del Presidente.

Sarà, questo, uno dei principali fattori della crisi interna del PSI che si identificherà sempre meno con il proprio leader.

Il governo del *pentapartito* ha, sin dal principio del proprio mandato, espresso chiaramente la propria agenda politica, costituita, riprendendo le parole del Presidente del Consiglio, nonché leader del PSI, Bettino Craxi, da “lotta all’inflazione, al deficit pubblico, all’evasione fiscale; impegno a sconfiggere il cancro della droga; moralizzazione della vita pubblica”<sup>13</sup>.

Ed è proprio in linea con questa dichiarazione che tentò di agire il governo, tenendo come riferimento le tre grandi pietre angolari degli anni ottanta: quella istituzionale; quella morale e quella fiscale.

Craxi avvia rapidamente l’operato del suo esecutivo, iniziando proprio da quella “Grande Riforma” delle Istituzioni che costituisce il primo punto dell’agenda politica socialista. L’obiettivo primo era dotare il Paese di un esecutivo più forte, meno condizionato dai partiti, in grado di garantire quella governabilità che Craxi aveva promesso agli italiani già nel 1979.

---

<sup>12</sup> Longo, Segretario del PSDI, sarà Ministro dell Bilancio e della Programmazione economica; Spadolini, Segretario del Partito Repubblicano Italiano, sarà Ministro della Difesa; Forlani, Presidente del Consiglio nel 1980-1981, sarà Vicepresidente del Consiglio dei Ministri; Andreotti, Presidente del Consiglio nel 1972-1973 e poi 1976-1979, ottiene il Ministero degli Affari Esteri.

<sup>13</sup> ANSA 11 maggio 1984, 17.40

L'azione dell'esecutivo si indirizza, quindi, sin da subito verso la discussione sulla modifica del testo costituzionale, che perde definitivamente la concezione di testo solo da attuare.

Sebbene nei quattro anni di governo i risultati evidenti in materia istituzionale siano in realtà pochi, è comunque possibile affermare che il segretario del PSI si sia servito di numerosi mezzi per il rafforzamento dell'esecutivo. Il principale strumento di attività legislativa diviene infatti il decreto-legge, non più considerato decretazione d'urgenza.

Fu il governo del pentapartito, inoltre, ad introdurre una nuova regolamentazione del voto di fiducia, così come introdusse la regolamentazione di ambiti e ruoli ai vertici dei dicasteri, ma soprattutto la tanto agognata abolizione del voto segreto. Come ha scritto Giuliano Amato:

«E' questo il tema più importante per Craxi: il voto segreto deresponsabilizza i parlamentari rispetto agli elettori, impedisce agli elettori di sapere che cosa i loro parlamentari hanno fatto, porta in realtà la conseguenza che qualunque intrigo nascosto può prevalere in Parlamento sulla trasparenza delle scelte»<sup>14</sup>.

La volontà di Craxi era quella di effettuare riforme al sistema che passassero alla storia, come dimostra anche il nuovo Concordato con la Santa Sede che venne firmato nel 1984.

Un tale potere era una novità per il governo italiano, ora completamente dipendente dal Presidente del Consiglio, sul cui operato riuscirono a convogliare le varie correnti del Partito Socialista, che apparentemente scomparvero.

Il PSI rimase quindi una formazione politica completamente affidata al suo leader. Qualora il partito fosse crollato, egli l'avrebbe abbandonato ad una inesorabile fine, essendo divenuto ormai strumento di supporto dei propri candidati.

Essendo un partito del leader, il PSI subì un rimodellamento in tal senso, dotandosi di nuove strutture ed affidandosi completamente a professionisti della comunicazione: questi presero il posto degli intellettuali che, fino ad allora, avevano creato ciò che aveva garantito la ripresa del partito e la sua qualificazione di "alternativa".

---

<sup>14</sup> Cit. G. Amato, "Governo e Parlamento nell'epoca di Craxi". All'interno di: G. Acquaviva, L. Covatta *Decisione e processo politico. La lezione del governo Craxi (1983-1987)*. Marsilio. Venezia, 2014, p. 30

Ma il tema istituzionale non fu l'unico toccato dal governo socialista. A partire dall'estate del 1983, infatti, Craxi affronta il tema fiscale, riguardante l'emergenza dei conti pubblici e la lotta all'inflazione.

E' in questo quadro che Craxi si impegnò nel risanamento dei conti pubblici e nella lotta all'inflazione, intervenendo contemporaneamente sul fisco e sulla scala mobile.

La prima manovra finanziaria di Craxi costò agli italiani un imponente gettito fiscale di circa 47mila miliardi di lire, ma fu l'attacco alla scala mobile (causa del taglio di tre punti percentuali nella scala di adeguamento tra salari e livello dei prezzi) a far scaturire maggiormente le ire dell'opposizione e dei sindacati, nonostante il piano prevedesse anche alcune misure di tutela, come il blocco dell'equo canone<sup>15</sup>, e il limite del 10% per l'aumento dei prezzi amministrati e delle tariffe.

La manovra della scala mobile causò l'immediata e violenta reazione in primis del Partito Comunista, che lo lesse come un attacco al proprio partito e al proprio sindacato, vista soprattutto la natura stessa del provvedimento che, essendo un decreto-legge, sanciva l'autorità dell'esecutivo e scavalcava ogni forma di concertazione.

Fu il Partito Comunista, dunque, assieme ai sindacati, a mobilitare i lavoratori in protesta contro Craxi, identificato come il solo colpevole della situazione che si era venuta a creare a livello sociale ed economico. Eppure, la protesta non ebbe molta eco, anzi, provocò numerose critiche al Partito Comunista e la sua successiva sconfitta al referendum abrogativo del decreto di modifica della scala mobile, proposto proprio dal PCI nel 1985<sup>16</sup>.

Il PSI era dunque stato premiato dagli elettori, nonostante la notevole attenzione mediatica per il Partito Comunista e le sue posizioni. Sarà la disparità di attenzione e trattamento dei media a far scagliare il PSI contro l'ipotizzata congiura mediatica contro i socialisti, vittime di pubblicità negativa in particolare in merito a quella questione morale che veniva utilizzata come arma politica dal PCI contro il governo.

Il governo socialista era già stato colpito dai media solo poco prima, nel 1984, quando il nome del Ministro del Bilancio, Longo, era comparso nell'elenco della loggia massonica deviata, la P2.

---

<sup>15</sup> Approvato con legge il 26 luglio del 1978, a seguito del blocco dei fitti, al fine di disciplinare le locazioni urbane.

<sup>16</sup> Con 15.453.982 votanti favorevoli all'abrogazione (circa il 45,7%) e 19.398.111 contrari (54,3%).

La risonanza mediatica di tale fenomeno fu elevata, ma si ampliò maggiormente quando, dopo la presentazione delle dimissioni da parte del Ministro, il premier le rifiutò, continuando a far valere il principio di governabilità e prevalenza dell'esecutivo, identificando gli esponenti coinvolti come "prigionieri politici".

Il decisionismo di Craxi emerse tanto a livello interno, dove tentò di difendere Longo, anche se non ci riuscì, quanto a livello internazionale, dove non ebbe paura di modificare gli equilibri con gli alleati americani e di affermare l'interesse nazionale come principio della propria politica estera.

Ad esempio, nell'episodio di Sigonella del 1985 Craxi riuscì ad imporsi a seguito di una profonda crisi diplomatica, come mai prima di allora era stato fatto, garantendo all'Italia di porsi con dignità nazionale nel panorama internazionale.

La vicenda riguardava il sequestro della motonave "Achille Lauro", in crociera nel Mediterraneo, ad opera di un commando palestinese. La trattativa con i dirottatori vide la mediazione dell'OLP, con la quale il PSI aveva sempre intessuto buoni rapporti. Al momento però dell'abbandono della nave da parte dei dirottatori, e del loro imbarco su un aereo EgyptAir, quest'ultimo venne intercettato dall'aviazione americana, che lo costrinse, contrariamente agli accordi previsti con Craxi, ad atterrare a Sigonella, base NATO in Sicilia. L'aereo con i prigionieri però, prima circondato dai militari americani, fu preso in consegna dalle autorità italiane che, con un atto senza precedenti, si imposero sui militari americani rivendicando la sovranità nazionale italiana e, dopo una dura negoziazione tra Italia ed USA, fecero partire i prigionieri per Belgrado.

Si temeva che la vicenda potesse incrinare i rapporti con Reagan, ma di fatto l'irremovibilità di Craxi in un certo senso migliorò la sua considerazione a Washington.

Il governo iniziato nel 1983 era stato il più duraturo nella storia dell'Italia repubblicana, tale record, però, non durò molto.

La Democrazia Cristiana nel 1986, infatti, in occasione del voto parlamentare in merito al decreto di finanza locale sottoposto a fiducia, non perse l'occasione di non votare la fiducia, causando le dimissioni del governo. Ma già nel luglio dello stesso anno le forze di maggioranza trovarono un accordo e Craxi ottenne la riconferma del proprio mandato dal nuovo Presidente della Repubblica Cossiga, esponente della DC, che diede inizio al secondo governo Craxi, nato nell'agosto 1986.

La stagione di governo del PSI si chiuse poco dopo, il 3 marzo del 1987, nonostante l'impegno nel rinnovamento delle istituzioni, nella politica internazionale, nel risollevarlo economico di un Paese colpito dalla recessione, nella nuova regolamentazione delle telecomunicazioni e nelle misure contro la droga.

Si tornò quindi ad un governo monocolore presieduto da Amintore Fanfani, in carica solo per consentire le successive tornate elettorali.

### 1.3. Lo statista, il decisionista, il Führerprinzip: Bettino Craxi

«Craxi è stato uno degli uomini più influenti nell'Italia degli anni Ottanta: gli anni del rilancio economico, dell'inflazione ai minimi storici e del nuovo protagonismo dell'Italia nel mondo, ma anche dell'aggravarsi delle contraddizioni che porteranno all'inizio degli anni Novanta e alla fine della Prima repubblica. »<sup>17</sup>

Sin dal momento della sua elezione a Segretario del Partito Socialista nel 1976, a seguito della “rottamazione” dei vecchi componenti del partito, ad opera dei “quarantenni”, Craxi dimostrò in maniera precisa le sue idee di rinnovamento, preparando il terreno per la messa in atto di un radicale cambiamento.

Al fine di raggiungere il suo obiettivo, Craxi si affiderà inizialmente agli intellettuali del gruppo di “Mondoperaio”<sup>18</sup>, che prenderanno come primo bersaglio l'ideologia stessa del partito che, per volere di Craxi, si staccherà da quella comunista autoritaria del marxismo-leninismo per cedere spazio ai principi di liberalismo e pluralismo.

Gli intellettuali partirono infatti dalla costruzione di una ideologia pluralista ma questa, prima di essere attuata, doveva vedere già soddisfatte le decisioni di Craxi in termini di rinnovamento del partito, specie nel suo ruolo politico, avvicinandolo a fasce sociali distaccate, perché escluse, dalla partitocrazia.

La strategia di Craxi mirava, in realtà, ad estendere il proprio elettorato, attingendo ad elettori della DC stanchi dell'operato dei democristiani, ma anche al bacino di utenza dei democratici del PCI, attaccato da Craxi quando possibile, tramite le critiche di ambiguità e ritardi.

---

<sup>17</sup> Cit. M. Pini, *Craxi: una vita, un'era politica*, Mondadori, Milano, 2007. Descrizione del libro.

<sup>18</sup> Nota rivista intellettuale socialista

Craxi, infatti, «era un leader del socialismo riformista europeo, capace di guardare ai conflitti del mondo, poco sensibile all'etica, spregiudicato nell'uso degli strumenti politici. Berlinguer era un comunista con una forte tensione etica, un democratico convinto del pieno esercizio delle libertà, che intendeva restare un rivoluzionario come era possibile nel mutamento dei tempi e delle diverse realtà del mondo».<sup>19</sup>

E' all'interno del rinnovamento strutturale del partito che Craxi introdusse, in chiave totalmente diversa, l'elemento che costituirà il segno caratteristico per eccellenza del PSI: la leadership.

Craxi la innova prima di tutto nelle modalità di elezione del segretario: esso ora sarebbe stato eletto direttamente dal congresso, al fine di aumentare l'identificazione tra leader e base del partito ed eliminare ogni forma di intermediazione.

Questa pressione sulla leadership costerà a Craxi numerose critiche di autoritarismo (venne infatti soprannominato Führerprinzip, in linea con il complesso del tiranno che impediva il rafforzamento dell'esecutivo), quando invece il segretario del PSI forniva una semplice, seppur innovativa, risposta ad una delle principali esigenze democratiche, ovvero quella di una figura che fosse capace di rispondere alle sfide che il corso degli eventi proponeva.

Tale caratteristica consentì, e consente ancora oggi, di effettuare un legame immediato tra il termine "decisionismo" ed il nome di Bettino Craxi.

Era lo stesso segretario del PSI ad ammettere tale sua vocazione al decisionismo, affermando:

«Odio il vuoto politico, ne ho paura. Quando vedo il vuoto politico, anche all'ultimo momento, so che bisogna decidere. [...] In questo paese, per uscire fuori dalle sabbie mobili democristiane della mediazione cattolica e dell'insipienza democristiana, bisogna imparare a decidere. Per decidere bisogna concentrare il potere, bisogna verticalizzare il potere. Per farlo, bisogna personalizzarlo. Per personalizzarlo, bisogna mediatizzarlo, cioè renderlo pubblico [...]».<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> F. Barbagallo, Introduzione, in *Caro Berlinguer*. Cit. in S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la fine della Repubblica*. Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 80

<sup>20</sup> B. Craxi, Cit. in G. De Rita "Leadership e decisionismo nell'esperienza di Craxi." All'interno di G. Acquaviva, L. Covatta *Decisione e processo politico. La lezione del governo Craxi (1983-1987)*. Marsilio. Venezia, 2014 p. 36

E' dunque facilmente deducibile come, per Craxi, le decisioni avessero tutte carattere politico, al punto da fare del decisionismo una strategia del modo di governare.

Politica fu la scelta effettuata nell'esempio puro di decisionismo di Craxi in politica estera, quale fu la vicenda dell'Achille Lauro. Ma politica fu anche la decisione di siglare nel 1984 un nuovo Concordato con la Santa Sede, scaturito dalla volontà di chiudere una vicenda con la Chiesa, nonchè di migliorare alcuni aspetti del Concordato del '29, di cui si parlerà più avanti.

Oltre che dote personale, tuttavia, il decisionismo craxiano costituiva una esigenza democratica, nonchè lo strumento principale di Craxi per assicurare, nei suoi quattro anni di governo, la tanto promessa, e desiderata, governabilità.

Il governo Craxi fu un governo ampiamente riformista, qualità che fece del Presidente del Consiglio uno statista autorevole, specie in politica estera, particolarmente apprezzata dagli americani che, secondo i report della CIA dell'epoca, consideravano Craxi come uno dei più fermi uomini politici d'Europa occidentale:

«We have had our share of differences with Craxi in the past, particularly over Middle-East policy, and relations with Libia. But, overall, he has been one of the West's most steadfast supporters»<sup>21</sup>.

Tale percezione di Craxi trova riscontro anche in numerosi sondaggi sugli italiani. Secondo i dati di un sondaggio del 1985, infatti, « il 91,7% degli italiani considera Craxi l'uomo più forte della politica italiana; il 90% lo giudica il più attivo; l'89% il più abile; l'83% tra i più competenti».<sup>22</sup>

In caso di un ipotizzato referendum popolare sul presidente del Consiglio, tra l'altro, le stime dell'epoca affermavano che una percentuale di italiani, compresa tra il 50% ed il 60%, avrebbe votato a favore di Bettino Craxi.

---

<sup>21</sup> Cia, "Background paper and talink points in preparation for a meeting with Italian Socialist Party Leader and Former Minister Bettino Craxi", 20 ottobre 1988, documento n. CK3100493331. All'interno di S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*. Laterza, Roma-Bari, 2005 p. 176

<sup>22</sup> G. Tinacci Mannelli, E. Cheli, "L'immagine del potere. Comportamenti, atteggiamenti e strategie di immagine dei leader politici italiani". Franco Angeli, Milano, 1986 cit. in S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la fine della Repubblica*. Laterza, Roma-Bari, 2005 p. 190

Nonostante il grande apprezzamento, tuttavia, il leader del PSI non era immune dalle critiche, prime fra tutte quelle indirizzategli dallo stesso elettorato che al 90 % lo reputava presuntuoso mentre al 59% lo trovava 59,5% riferiva di trovarlo antipatico<sup>23</sup>.

Tra le principali critiche al segretario del Partito Socialista, spiccano quelle riguardo un certo cambiamento di attitudine di Craxi che, dalla salita al governo in poi, mantiene una certa altezzosità dedicandosi principalmente ai doveri dell'esecutivo, distaccandosi completamente dalla sua base sociale e dal suo stesso partito, che di lì a poco ne pagherà le conseguenze entrando in una profonda e mai più risolta crisi. A tal proposito scrive Luigi Scoppola Iacopini:

«A nostro parere, nel 1983 Craxi commette un errore nel voler mantenere ben salda nelle proprie mani la segreteria. È qui infatti che il partito finisce in modo quasi inevitabile per esser relegato ai suoi occhi in un angolino, al quale destinare sempre meno energie e attenzioni, pur mantenendo il profilo di un segretario accentratore che non si fida più di tanto neanche dei suoi collaboratori più stretti, che non delega praticamente nulla bloccando sul nascere qualsiasi pur timida iniziativa volta al cambiamento interno».<sup>24</sup>

E' definitivamente a governo finito che Craxi sembra aver perso la sua grinta ed il suo decisionismo, contribuendo alla configurazione di una staticità critica che chiuderà gli anni Ottanta.

Il PSI ed il suo più volte rieletto segretario vengono infatti colpiti da quella caratteristica tipica dell'invecchiato sistema partitocratico, contro cui proprio il PSI aveva mosso le sue prime azioni. Ci si riferisce alla tendenza a rinviare le decisioni, collocando il partito in un attendismo di ripresa da parte del leader che in realtà, prima di tutti, avvertiva il peso della quantità di potere che aveva conquistato, perdendo ogni sua forma di entusiasmo.

Sembrirebbe paradossale la parabola evolutiva (e poi involutiva) del Partito Socialista, ma prima ancora quella del suo leader, nel corso del decennio lungo.

La storia politica di Bettino Craxi, infatti, si chiuderà proprio nel 1992, di pari passo con la fine della I Repubblica. In quell'anno, Craxi pronunciò il celebre discorso alla

---

<sup>23</sup> G. Tinacci Mannelli, E. Cheli, *“L'immagine del potere. Comportamenti, atteggiamenti e strategie di immagine dei leader politici italiani”*. Franco Angeli, Milano, 1986 cit. in S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la fine della Repubblica*. Laterza, Roma-Bari, 2005, 190

<sup>24</sup> L. Scoppola Iacopini, *“Accentratore o decisionista? Craxi e la guida del PSI”*. All'interno di: G. Acquaviva, L. Covatta *“Decisione e processo politico. La lezione del governo Craxi (1983-1987)”*. Marsilio. Venezia, 2014, p. 107

Camera dei Deputati, con il quale invitò inutilmente tutta la classe politica ad assumersi le responsabilità dirette di quel sistema di autofinanziamento dei partiti, usuale quanto illecito, oggetto della storica inchiesta di “Mani Pulite”, a cui dovevano conseguire soluzioni condivise, rapide ed efficaci. Un appello nel vuoto.

“Tangentopoli”, dunque, segnò non solo la fine del principale protagonista della storia politica italiana degli anni Ottanta, ma anche la fine di un’intera epoca. Sostiene Gennaro Acquaviva:

« Il discorso che Craxi pronunciò di fronte alla Camera dei Deputati il 3 luglio 1992 sulla crisi di Tangentopoli dovrà essere ricordato nel futuro da una storiografia meno faziosa di quella che ci ha deliziato in questi vent’anni come il maggiore e forse unico atto di politica responsabile espresso da un esponente della classe politica allora ancora attiva.

Quell’intervento fu in grado di confermarlo, di fronte a tutti, come un grande leader, autorevole, veritiero e libero: pur se colpito mortalmente dalle vicende di una fase tra le più autolesioniste della nostra storia democratica.

Quell’atto non fu solo l’assunzione netta delle responsabilità che gli competevano, almeno pro-quota, in qualità di decisore e autorevole esponente di quella «Repubblica dei partiti» ormai prossima al disfacimento; esso fu soprattutto la proposizione di valutazioni e giudizi leali e costruttivi, oltre che lucidissimi, circa le conseguenze che da quella crisi ne sarebbero derivate alla democrazia e alla Repubblica, se non si correggevano prontamente i guasti che l’avevano causata e si provvedeva al necessario rinnovamento utilizzando gli strumenti della politica, quelli propri di una democrazia fondata sul consenso e la rappresentanza democratica.

Questo appello cadde allora nel vuoto, non fu raccolto da alcuno: e giunsero allora inevitabili i danni gravissimi e degenerativi, ben visibili ancora oggi: danni moltiplicati da quelle azioni che allora Craxi denunciò profeticamente come mosse dalla prevalente volontà di «disgregazione e di avventura».<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> G. Acquaviva *Il Concordato con la Chiesa: il Decisionismo di uno statista*. All’interno di G. Acquaviva, L. Covatta *Decisione e processo politico. La lezione del governo Craxi (1983-1987)*. Marsilio. Venezia, 2014 p. 59-60

## CAPITOLO 2

### LA GRANDE RIFORMA: LA REVISIONE DEL CONCORDATO LATERANENSE

Il forte clima di cambiamento degli anni Ottanta ed il graduale processo di secolarizzazione in atto fecero emergere la necessità di un intervento risolutivo delle questioni ancora aperte nel rapporto Stato - Chiesa.

Nella prima metà degli anni '80, infatti, tale rapporto era ancora regolato dai Patti Lateranensi del 1929, siglati tra l'Italia, nella quale vigeva dal 1922 il regime fascista, e la Santa Sede, che seppur risolutivi della questione romana, all'indomani della caduta del governo fascista furono fortemente messi in discussione dalle formazioni antifasciste che ne reclamarono l'illegittimità.

Il problema dell'illegittimità si risolse con l'avvento dell'Assemblea Costituente, dove però emerse la necessità di adeguamento dei Patti del 1929 alla nuova Carta Costituzionale ed al nuovo Stato Italiano, sollevando un dibattito con fasi di congelamento e fasi di risollevarimento della questione concordataria che durò circa quarant'anni.

Tale questione si concluse con la firma dell'accordo di revisione dei Patti Lateranensi da parte del Governo Craxi nel 1984.

#### 2.1. Premessa introduttiva: I Patti Lateranensi del 1929 e l'arrivo in Costituente

Il cammino che ebbe come epilogo la firma dei Patti Lateranensi del 1929 pose fine alla questione romana, nata nel 1870 con la Breccia di Porta Pia del 20 settembre.

Il 20 settembre 1870 segnò, infatti, l'annessione dello Stato della Chiesa nel Regno d'Italia, esautorando i Papi del loro potere temporale, acquisito nel periodo compreso tra il VI e l'VIII secolo d.C.

La questione romana, questione secolare della storia italiana, fu inizialmente regolata nel 1871, con la legge delle guarentigie, atto unilaterale del governo italiano che garantiva al Papa l'esercizio del suo potere spirituale, con il trionfo del principio

cavouriano “*libera Chiesa in libero Stato*”, principio base delle teorie separatiste della tradizione repubblicana<sup>26</sup>.

Ma già nel 1921 emerse per la prima volta la possibilità di stabilire nuove regole con la Santa Sede, che non potevano però più scaturire da un atto unilaterale.

Nell’ottobre del 1922, Benito Mussolini divenne il nuovo Presidente del Consiglio italiano e sin da subito palesò uno dei suoi principali obiettivi: stabilire un rapporto di dialogo diretto con Papa Pio XI che, dalla sua parte, desiderava un governo stabile<sup>27</sup> per attivare quel processo di revisione bilaterale della legge delle guarentigie.

Mussolini, a capo del governo, volle sin da subito indebolire il Partito Popolare di Sturzo, dal momento che lo percepì come unico ostacolo al monopolio di potere che intendeva ottenere. L’indebolimento del Partito Popolare, inoltre, era nello stesso tempo tra le intenzioni della Santa Sede, in quanto lo considerava un intermediario indesiderato nelle trattative con il governo fascista.

Per far sì che la Chiesa potesse, però, avviare questa trattativa diretta con il governo e la successiva firma di un accordo era necessario che venisse riconosciuta la sua personalità internazionale, ma ciò richiedeva anche il conferimento di una sovranità territoriale.

Scrivono Roberto Pertici:

«Il *porro unum necessarium* era dunque il riconoscimento della sovranità su un territorio da definirsi e quindi la capacità della Santa Sede come soggetto di diritto internazionale»<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. G. Sabbatucci, V. Vidotto in *Storia Contemporanea. L'Ottocento*: p. 318 «Con la legge delle guarentigie lo Stato Italiano si impegnava a garantire al Pontefice le condizioni per il libero svolgimento del suo ministero spirituale. L'intransigenza di Pio IX, tuttavia, si manifestò nel divieto per i cattolici italiani di partecipare alle elezioni». Si trattava del “non expedit” del 1874, a cui fu trovata una soluzione con il Patto Gentiloni del 1913. A tal proposito, Cfr. p. 395 G. Sabbatucci, V. Vidotto in *Storia Contemporanea. L'Ottocento*: «In età giolittiana si sviluppò, in campo cattolico, il movimento democratico-cristiano, condannato dal nuovo Papa Pio X [...] Sul piano politico le forze clerico-moderate stabilirono alleanze elettorali, in funzione conservatrice, con i liberali: questa linea politica avrebbe avuto piena consacrazione, nelle elezioni del 1913, col “Patto Gentiloni”». Il Patto Gentiloni, infatti, che prende il nome dal conte Ottorino Gentiloni, presidente dell’Unione elettorale cattolica, consisteva nell’appoggio dei cattolici ai liberali, a patto che quest’ultimi sviluppassero un programma cattolico. I Liberali accettarono per poter aumentare il consenso elettorale, ma ne conseguì una costante pressione cattolica sulla classe dirigente e l’abbandono della politica laica.

<sup>27</sup> La Chiesa fu sostenitrice dell’avvento del fascismo, in vista del crescente conservatorismo, ma anche perché il partito fascista aveva scongiurato la rivoluzione socialista in Italia.

<sup>28</sup> R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna, 2009 p. 123

Tale necessità fu quindi inserita nel primo progetto di trattato risalente al 1926, il quale riconosceva sovranità territoriale alla Santa Sede, in cambio però di una clausola che indicasse conclusa la questione romana:

«sorta nel 1870 colla proclamazione di Roma capitale del Regno d'Italia, [ora] definitivamente composta e quindi eliminata»<sup>29</sup>.

Nel periodo compreso tra il primo progetto e la firma degli Accordi del Laterano, le trattative per il Concordato attraversarono fasi di intensa negoziazione.

Il Pontefice, infatti, immaginando che Mussolini avrebbe ridimensionato le sue proposte (per ribadire la prevalenza del governo fascista sulla Santa Sede), avanzava richieste maggiori rispetto a quanto desiderasse realmente, in maniera tale da ricavarne comunque un vantaggio rispetto a quanto avrebbe ottenuto in caso di richieste che rispettassero le sue reali aspettative.

Il contesto fu quindi fortemente conflittuale - specie in materia politica, quella riguardante la sovranità territoriale e il riconoscimento della Santa Sede come soggetto di diritto internazionale - e da tale conflitto scaturirono anche lunghe pause e tensioni che fecero temere l'abbandono del progetto.

Il pontefice, quindi, decise di adottare una politica più accondiscendente pur di ottenere un esito, seppur limitato, dalla trattativa che, comunque, avrebbe potuto tutelare la Santa Sede dal nascente regime totalitario.

Le trattative aperte nel 1926 si conclusero l'11 febbraio del 1929 ai palazzi del Laterano, dove Benito Mussolini ed il cardinal Gasparri, Segretario di Stato Vaticano, firmarono quanto stipulato. I Patti Lateranensi, che trassero il nome dal luogo della firma, furono una conquista, sia per il neonato Stato della Città del Vaticano che per il regime fascista, e contribuirono ad ampliare il consenso elettorale di Mussolini<sup>30</sup>.

I Patti Lateranensi furono suddivisi in tre parti, ciascuna riguardante un ambito distinto. La prima componente era il Trattato internazionale: un testo di stretta natura politica, che pose definitivamente fine alla questione romana, riconoscendo Roma come capitale del Regno d'Italia, divenuto Stato Confessionale cattolico, e sancendo la sovranità territoriale della Santa Sede sul nuovo «Stato della Città del Vaticano».

---

<sup>29</sup> Art. 15 del primo progetto di trattato

<sup>30</sup> I Patti Lateranensi garantirono al fascismo un aumento di consensi nelle successive elezioni plebiscitarie, convocate nel marzo 1929 (poco dopo della firma dei patti), raggiungendo il 98% di voti favorevoli al regime. L'affluenza fu di circa il 90%.

La Seconda parte dei Patti Lateranensi era la convenzione finanziaria, con cui l'Italia garantì al pontefice una somma in denaro che fosse un indennizzo per la perdita dello Stato Pontificio, nello specifico:

«Lo Stato Italiano si impegnava a versare allo scambio delle ratifiche del Trattato, 750 milioni [di lire] in contanti e un miliardo in consolidato al 5%».<sup>31</sup>

Il Concordato era la terza ed ultima parte, in cui si toccava la materia dei rapporti tra Stato e Chiesa. Esso sancì, tra le altre clausole, l'esonero per i sacerdoti dal servizio militare, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole ed il conferimento di diritti civili al matrimonio religioso.

La Chiesa trasse dai Patti Lateranensi numerosi privilegi in materia di rapporti con lo Stato che furono oggetto principale, poi, di dibattiti e richieste di modifica. La Chiesa, infatti, ne uscì rafforzata nella società, ottenendo una, sebbene limitata, autonomia organizzativa specie nel campo della formazione giovanile (grazie alla sopravvivenza dell'Azione Cattolica non sottoposta al controllo di Mussolini), che gli garantì di formare la nuova classe dirigente che subentrò al termine del regime fascista.

Per tutta la durata del fascismo e fino all'inserimento in Costituzione dell'art. 7, di cui si parlerà più avanti, la Santa Sede ebbe però il timore di non disporre di strumenti per impedire una eventuale modifica unilaterale del Concordato da parte del governo fascista. A tal proposito, Papa Pio XI adottò una ferma politica che tendesse a ribadire come un'eventuale modifica del Concordato avrebbe rimesso in dubbio anche quanto affermato con il Trattato, giungendo alla riapertura della questione romana, cosa alquanto indesiderata da entrambe le parti che percepivano comunque i Patti come una grande conquista.

Al momento del crollo del regime, tuttavia, nacquero forti contestazioni in tema di Concordato in seno alle formazioni antifasciste che, partendo dal presupposto che il regime fosse illegittimo, consideravano illegittimo qualsiasi atto da esso emanato, compreso il Concordato, per cui proposero in opposizione una soluzione fortemente separatista, volendo abbandonare la concezione di Stato Confessionale e considerando laico lo Stato che allontanasse da sé le questioni religiose.

---

<sup>31</sup>Cit. come comparso già nella bozza del 19 gennaio, come riportato da R. Pertici in *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 133

La Conciliazione, però, non poteva essere dichiarata illegittima, essendo stata conclusa tra Santa Sede e governo Italiano, tra i quali rappresentanti figurava, sì, Mussolini, ma anche il Re d'Italia Vittorio Emanuele III, garante all'epoca della vigenza dell'atto.

Solo la fine della monarchia, decretata con i risultati alle urne del referendum del 2 giugno del 1946, rese di fatto scoperta ogni garanzia a tutela della validità dei Patti Lateranensi, ma la questione concordataria era momentaneamente stata allontanata, per cedere il posto all'implementazione della Carta Costituzionale e del nuovo regime democratico, che necessitava il supporto della Chiesa.

Mettere in discussione il Concordato avrebbe pertanto comportato il rischio dell'abbandono del supporto della Santa Sede al nuovo regime. Anche i partiti laici ed anticoncordatari, dunque, abbandonarono ogni tentativo di contrasto ai Patti Lateranensi, di cui prevedero un successivo riadattamento alla Carta Costituzionale.

La presenza della Democrazia Cristiana nell'Assemblea Costituente comportò una nuova strategia da parte della Santa Sede, che si vide costretta a recuperare i rapporti con un partito per poterlo considerare portavoce delle proprie istanze.

La Democrazia Cristiana riscosse quindi numerosi successi alle elezioni del 2 giugno, avendo inserito nel proprio programma un parametro chiave del voto cattolico: la riaffermazione dei Patti Lateranensi.

I Patti Lateranensi furono quindi considerati validi, ma doveva seguire un'eliminazione degli elementi «storicamente condizionati», elementi che non fossero in linea, cioè, con un regime democratico.

Ciò avvenne con una prima revisione bilaterale negli ultimi mesi del '46, che giunse alla modifica degli articoli strettamente monarchici. Il processo di revisione del Concordato ebbe quindi inizio, ma è necessario sin da ora evidenziare i tre temi che la Santa Sede desiderò tutelare maggiormente durante un processo lungo quasi quarant'anni: la tutela del Concordato, il tema del matrimonio e, per ultimo, il tema dell'istruzione.

Circa la tutela del Concordato, quello della costituzionalizzazione dei Patti Lateranensi fu un tema fortemente controverso in Costituente, ma si ritenne, in virtù della prevalenza della componente cattolica nella cittadinanza, «che i Patti intercedenti tra Stato e Chiesa debbano avere una speciale protezione costituzionale».<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Cit. L. Muscelli, *Chiesa e Stato dalla Resistenza alla Costituente*, p. 104-105 in R. Pertici *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, 2009 p. 424

Nacque un forte dibattito conflittuale. Relativamente all'inserimento dei Patti Lateranensi nella Costituzione (fortemente desiderata dalla Santa Sede), ma fu la scelta di Palmiro Togliatti, segretario del PCI (storico partito anticlericale) a porre fine alla controversa questione, approvando l'art. 7 contenente la menzione dei precedenti Patti. Il leader del PCI, d'altro canto, pretese un impegno alla revisione bilaterale del testo concordatario.<sup>33</sup>

Sebbene la menzione dei Patti Lateranensi fu un grande successo del partito democristiano, esso dovette registrare alcune sconfitte relativamente all'applicazione pratica di determinati principi che dai Patti sembravano discendere. Per esempio, in materia di matrimonio, fu eliminata la disposizione presente sul testo elaborato dall'Assemblea Costituente che garantiva l'indissolubilità del matrimonio.

In materia scolastica, invece, la DC raggiunse un compromesso tra la volontà della Santa Sede e le sinistre, ottenendo una sostanziale parità tra istituti statali ed istituti privati. Questi ultimi persero inoltre l'obbligatorietà del contributo economico statale, che divenne facoltativo.

La costituzionalizzazione dei Patti Lateranensi era quindi avvenuta, ma come è possibile notare dall'analisi effettuata, il processo di revisione del Concordato era stato appena iniziato, e non concluso come sembrò alla votazione dell'art. 7 Cost.: esso tutelava il Concordato ma solo momentaneamente, dando origine alla fase del suo "congelamento".<sup>34</sup>

## 2.2. Il lungo dibattito in tema di revisione del Concordato

La fase di congelamento del processo di revisione costituisce la prima di tre fasi del lungo dibattito che scaturì nel Nuovo Concordato del 1984.

In questa prima fase, che durò fino agli inizi degli anni '60, il Concordato non fu un tema sollevato dalla classe politica, ma perlopiù relegato ai dibattiti delle élites culturali, con generale disattenzione pubblica.

---

<sup>33</sup> La scelta di Togliatti nacque dall'esigenza di voler allontanare il contrasto con la Chiesa (nato per la vocazione anticlericale del partito) al fine di porre fine alla temuta resistenza cattolica all'ascesa socialista.

<sup>34</sup> Come evidenziato da R. Pertici in *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, 2009 p. 459

Alla fine degli anni '60, ha origine la seconda fase del processo di revisione, scaturita dalle profonde modificazioni sociali, che distaccavano sempre più sia la politica che la Chiesa dalla società, facendo emergere quindi anche l'esigenza di una revisione dei Patti Lateranensi che li adeguasse al nuovo contesto.

In questa direzione, era già iniziata l'opera del nuovo Papa, Giovanni XXIII, che aveva dato il via l'11 ottobre del 1962 al Concilio Vaticano II, che avviava un'opera di aggiornamento pastorale e dottrinale all'interno della Chiesa cattolica. Ciò comportò anche una grande novità per il mondo cattolico: il crescente, necessario e progressivo riconoscimento della libertà di culto. Scrive Roberto Pertici:

«Inoltre, [il Concilio Vaticano II] auspicava che la Chiesa rinunziasse a ogni posizione di privilegio, per quanto legittima, qualora l'evoluzione dei tempi la rendesse non più accettabile»<sup>35</sup>.

In quegli anni, infatti, la società italiana era colpita da un profondo processo di secolarizzazione, che traeva origine dalla fine della società rurale e da un progressivo distacco dai valori tradizionali su cui fino ad allora si era basata la società.

Per comprendere meglio il fenomeno di secolarizzazione della società italiana, è possibile riportare qualche statistica:

«Se nel 1956 ancora il 69% degli italiani andava regolarmente a messa la domenica, già nel 1962 la percentuale era ridotta al 53%, per arrivare nel 1968 al 40%».<sup>36</sup>

Stesso calo investì l'associazionismo cattolico, così come comportò la diminuzione dei sacerdoti e dei partecipanti ai sacramenti.

Inoltre, la secolarizzazione e il progressivo distacco da determinati valori portarono all'avvio di un processo di riduzione della religione alla sfera privata.

Contestualmente alla perdita di consensi del mondo religioso, si verificò l'ascesa di nuovi movimenti politici, tra cui il Partito radicale, che fecero dell'opposizione al mondo cattolico uno dei loro principali punti di forza.

Il Partito radicale, in particolare, divenne promotore di grandi campagne e, con spirito antipartitocratico, si rivolse direttamente ai cittadini, tramite l'organizzazione di

---

<sup>35</sup> Cit. R. Pertici in *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, 2009 p. 501

<sup>36</sup> R. Pertici *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, 2009 p. 496

numerose proteste e referendum popolari<sup>37</sup>. Tali iniziative erano il segno del processo di destrutturazione della società in atto, che si vide contrapposta l'emersione delle nuove tematiche, come il divorzio, l'aborto, la questione femminista, che caratterizzarono la fine degli anni '60.

In questo clima, il tema della revisione del Concordato tornò ad investire l'interesse dell'opinione pubblica e della classe politica, mutata con l'avvento del centro-sinistra.

La Camera dei Deputati approvò il 5 ottobre 1967 una mozione che invitava all'istituzione di una Commissione, al fine di attuare l'allora necessario processo di revisione bilaterale, votata anche dalla DC.

Nacque così il 27 febbraio 1969 la prima Commissione Parlamentare per la revisione del Concordato, rinominata Commissione Gonella<sup>38</sup>. Il lavoro della prima commissione non si fece carico di grandi modifiche, se non fosse per l'articolo 34 del concordato lateranense in tema di matrimonio<sup>39</sup>, ma che si rivelò nel dicembre del 1970 pressochè inutile, essendo stata approvata la legge sul divorzio. Importante fu inoltre la nuova disciplina delle nomine dei vescovi, con l'abolizione dell'obbligo di approvazione statale.

Tale lavoro, però, rimase segreto fino al 1976, anno in cui fu pubblicato da Giovanni Spadolini ne *"La questione del Concordato"*.

Il 1976 segna inoltre l'inizio della terza fase del cammino della revisione, che si apre con il decreto del 10 ottobre del 1976 che segnava l'istituzione di un nuovo gruppo di lavoro, la meglio nota Commissione Gonella-Jemolo-Ago, da parte dell'allora Presidente del Consiglio Giulio Andreotti.

La commissione del 1976 diede il via ad una nuova procedura dell'esecuzione dei lavori: la parlamentarizzazione.

Parlamentarizzare la revisione del Concordato significò la discussione periodica in Parlamento dello stato delle trattative in corso tra la Commissione e la Santa Sede. Ciò comportò un prolungamento dei tempi di chiusura dell'accordo, ma rappresentò anche un modo certo per attrarre a sè maggiori consensi possibili, determinando anche la stabilità futura del Concordato.

---

<sup>37</sup> In tema di rapporti Stato - Chiesa, il partito radicale si fece anche promotore di un referendum popolare abrogativo dei Patti Lateranensi nel 1977, ma la Corte Costituzionale lo dichiarò inammissibile, per via della sua natura di trattato internazionale.

<sup>38</sup> Dal nome di Guido Gonella, Presidente del gruppo di lavoro

<sup>39</sup> Con l'inserimento di un richiamo alla disciplina costituzionale sulla famiglia.

I lavori fecero conseguire una prima bozza del nuovo concordato, la così detta “bozza Andreotti”, che snellì di molto il contenuto dei Patti, avvicinandosi alla tesi del prof. Francesco Margiotta Broglio<sup>40</sup> che aveva avanzato l’ipotesi di un concordato quadro a cui poi far seguire altre leggi per le questioni più specifiche.

La bozza Andreotti, infatti, ridusse gli articoli da 45 a 14, eliminando le disposizioni ormai estranee al contesto dell’epoca, ma conservando alcune disposizioni chiave, tra cui l’esonero dal servizio militare per i sacerdoti. Eliminò invece, tra le altre norme, il carattere confessionale dello Stato italiano.

Il ruolo chiave di questa prima bozza fu proprio quello di essere un vero primo progetto concreto, con un testo nuovo presentato al Parlamento, ma di cui si aveva già l’approvazione da parte della Santa Sede. Il Parlamento, in seduta di approvazione, si fece quindi promotore di alcune modifiche in tema matrimoniale (si chiedeva una più netta separazione), scolastico (l’insegnamento della religione cattolica doveva essere facoltativo per ogni grado di istruzione), così come si chiese un maggiore intervento sul riconoscimento particolare della città di Roma in virtù della presenza del Pontefice (disposizione di cui si chiese l’eliminazione) e sul patrimonio ecclesiastico.

Tali richieste furono accolte dalla commissione che nel 1977 presentò una seconda bozza, ma fu la terza bozza del 1978 ad introdurre novità rilevanti, tra cui il reciproco rispetto della sovranità e della reciproca indipendenza tra Stato e Chiesa cattolica, così come l’introduzione del principio di uguaglianza di culto, che allontanava ogni forma di discriminazione religiosa. Fu inoltre accolta definitivamente la proposta riguardante il carattere facoltativo dell’insegnamento della religione cattolica.

Il Parlamento chiese un ulteriore approfondimento del tema legato al matrimonio, agli enti ecclesiastici e all’istruzione religiosa, a cui si diede una risposta con la quarta bozza del progetto di revisione, risalente al 1979.

La situazione politica interna, tuttavia, conobbe in quell’anno numerosi squilibri, dovuti alla fine dei governi di “solidarietà nazionale” e alla crisi politica scaturita dalle elezioni del 3 giugno 1979, dove la DC fu «costretta ad accettare le condizioni ultimative del PSI»<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> All’epoca professore di “Storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa” dell’Università di Firenze, poi membro delle commissioni governative per la revisione del Concordato e per la stipula delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

<sup>41</sup> Cit. in S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943 - 2006*, Editori Laterza, 2007, p. 145

Per espressa richiesta della Santa Sede, nel marzo del 1980 si presentò una quinta bozza, diversa dalle altre proprio per la forte presenza del Vaticano che, insieme alla Commissione, considerava concluso il processo di intesa.

La quinta bozza eliminava ogni valenza del principio dello Stato confessionale sancito dai Patti Lateranensi e ciò in riferimento al matrimonio così come all'insegnamento della religione cattolica, rimandando poi le altre questioni a leggi specifiche.

La quinta bozza non fu però quella definitiva. La situazione interna rimandò nuovamente la questione della revisione del concordato, sospendendo i negoziati e lasciando spazio alla risoluzione dei danni causati dal terremoto in Irpinia del 1980, così come del danno politico della pubblicazione dei nomi della loggia massonica deviata P2.

Tali eventi lasciarono la guida del governo al laico Spadolini (del partito Repubblicano), che istituì una nuova Commissione (la vecchia commissione si era sciolta, in seguito alla scomparsa di Jemolo prima e di Gonella poi) guidata da Vincenzo Caianello, futuro presidente della consulta, che riprese la quinta bozza e formulò la rinominata quinta bozza-bis.

La quinta bozza-bis del 1982 andava ad approfondire le questioni lasciate in sospeso dalla quinta bozza, come gli enti ecclesiastici, i beni culturali di interesse religioso, l'ora di religione, ma rimandarono la risoluzione di tali questioni a leggi specifiche che il governo italiano avrebbe dovuto concludere con la CEI, per la prima volta concepita come interlocutore maggiormente adatto.

Gli eventi interni fermarono ancora una volta i negoziati, a seguito di spiacevoli avvenimenti come la denuncia da parte di Beniamino Andreatta<sup>42</sup> del coinvolgimento dello IOR vaticano nel crack del Banco Ambrosiano Veneto avvenuto nello stesso 1982. La guida del governo passò poi nelle mani di Amintore Fanfani, democristiano, che ricostituì nel 1983 la delegazione italiana per la revisione del concordato che presentò poco dopo una sesta bozza che, però, non fu esaminata dal Parlamento a causa delle dimissioni del Presidente del Consiglio.

Nel corso di quasi 15 anni, quindi, si assistette ad un dibattito sulla revisione del Concordato Lateranense che vide la stesura di sette bozze del progetto di revisione.

---

<sup>42</sup> Ministro del Tesoro dell'epoca, che affermò: «*Il Governo si attende che vi sia una chiara assunzione di responsabilità da parte dello IOR, che in alcune operazioni con il Banco Ambrosiano appare assumere la veste di socio di fatto*»

Occorse però la maturazione del contesto sociale e la ferma volontà del successivo governo Craxi per porre fine a tale dibattito, traendo spunto dall'ultima bozza, come accadde per tutte le precedenti.

Si giunse così alla redazione di un nuovo testo, questa volta decisivo: l'accordo di revisione del Concordato Lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana del 18 febbraio 1984.

### 2.3. La grande riforma del Concordato: Contenuti ed effetti

Non appena Bettino Craxi assunse la guida del governo, espresse la sua volontà di occuparsi personalmente della revisione del Concordato lateranense.

Esaminate le sette bozze precedenti, Craxi decise di non continuare sulla strada intrapresa fino a quel momento, segnando un decisivo punto di svolta.

Certamente, le bozze precedenti furono determinanti per quello che poi fu il testo del Nuovo Concordato, ma in un primo momento Craxi sembrò volersene distaccare.

La stessa procedura che aveva portato a stilare i testi delle bozze e, soprattutto, l'istituzione di una delegazione in materia, non erano coerenti con la linea "decisionista" di governo che Craxi stava seguendo.

Il leader del PSI, quindi, decise di affidare la trattativa con la Santa Sede a stretti collaboratori, nonché uomini di sua fiducia, in particolare a Gennaro Acquaviva<sup>43</sup> ed al già nominato Francesco Margiotta Broglio. Craxi, Acquaviva e Margiotta Broglio furono quindi i tre attori politici principali nelle trattative con la Santa Sede che, da parte sua, coinvolse la Conferenza Episcopale Italiana, il cardinale Achille Silvestrini e l'allora cardinale segretario di Stato, Agostino Casaroli.

La "parlamentarizzazione" era stata frenata: Craxi non trasmise alcuna bozza alle Camere, ma durante la fase dei negoziati si limitò ad informare il Parlamento dello stato delle trattative con la Santa Sede, fattore che suscitò numerose critiche e acuì l'interesse delle Camere per i negoziati che spinsero il Presidente del Consiglio ad intervenire in aula.

Era il 25 gennaio 1984, quando per la prima volta Craxi comunicò al Parlamento di voler arrivare non solo alla revisione del Concordato Lateranense, ma contemporaneamente anche alle intese con la Chiesa evangelica, metodista e valdese. Il

---

<sup>43</sup> Senatore e consigliere politico di Bettino Craxi dal 1983 al 1987, soprannominato il «cardinale rosa» in virtù dei suoi rapporti con il mondo ecclesiastico

discorso del gennaio 1984, circa la modalità di proseguimento delle trattative e l'intenzione di concludere le nuove intese, fu approvato dal Parlamento, con l'astensione del PLI e del MSI e con i voti contrari della Sinistra indipendente.

Per la prima volta in quarant'anni, si ottenne il frutto della parlamentarizzazione: il Parlamento aveva approvato la modalità dei negoziati e, di conseguenza, sarebbe stato finalmente possibile concluderli.

Le trattative con la Santa Sede ripresero, fino alla presentazione, il 17 febbraio 1984, di un progetto di trattato al Consiglio dei ministri, approvato con voti unanimi.

Il giorno seguente presso Villa Madama, Craxi ed il Cardinal Casaroli firmarono l'Accordo di modificazione del Concordato Lateranense, ponendo fine ad un dibattito e ad un processo durato circa quarant'anni.

Il testo conclusivo si rivelò in perfetta linea con quanto teorizzato anni prima dal prof. Margiotta Broglio: rappresentando un concordato quadro, di soli 14 articoli, a cui seguirono ulteriori leggi, più dettagliate, in materie più specifiche.

I 14 articoli dell'Accordo finale conservarono, di fatto, molti elementi delle precedenti sette bozze, in particolare della quinta-bis.

L'Accordo si apre con la definizione della reciproca collaborazione tra Repubblica Italiana e Santa Sede, «ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani»<sup>44</sup>, con un forte richiamo all'articolo 7 Cost. Il richiamo alla Costituzione era, infatti, il principio a cui il Presidente del Consiglio aveva orientato la sua azione in seno alle trattative.

I successivi 5 articoli si focalizzano sulla libertà religiosa e sull'autorità ecclesiastica (circoscrizioni e nomine), riconoscendo alla Chiesa cattolica le festività religiose, così come «la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica»<sup>45</sup>, ma anche libertà di corrispondenza e comunicazione, «libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»<sup>46</sup>.

Particolare significato assume il comma 4 dell'articolo 2 che, contrariamente a quanto richiesto dal Parlamento già dalla discussione in aula della prima bozza, riafferma il

---

<sup>44</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.1

<sup>45</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.2, c. 1

<sup>46</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.2, c. 3

principio secondo cui «La Repubblica italiana riconosce il particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità»<sup>47</sup>.

In linea con la prima bozza, e le seguenti, rimase anche l'esonero dal servizio militare per i sacerdoti, ma divenne facoltativo e su richiesta.

Il «Nuovo Concordato» prosegue quindi con disposizioni in materia penale, sancendo come, salvo casi di necessità ed urgenza, gli edifici aperti al culto siano inviolabili dalle autorità civili.

Anche l'art. 7 dell'Accordo effettua un esplicito richiamo al Testo costituzionale: esso «richiamandosi al principio enunciato dall'art. 20 della Costituzione, riafferma che il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività»<sup>48</sup>. In tale contesto fu inserito il tema degli enti ecclesiastici, che furono poi regolati in forma più specifica dalla nuova normativa del 15 novembre del 1984, di cui si parlerà più avanti.

L'articolo 8, invece, concerne uno dei temi più discussi di tutta la trattativa, nonché uno dei tre temi fondamentali per la Santa Sede: il matrimonio. Tuttavia, il referendum sul divorzio del 1974 aveva mutato la percezione del tema, rendendo più semplice giungere ad un accordo. Il testo sancì infatti il riconoscimento di «effetti civili ai matrimoni contratti secondo le norme del diritto canonico»<sup>49</sup>, ma con il prerequisite della trascrizione nei registri comunali. L'articolo prevede, inoltre, disposizioni sull'annullamento del matrimonio, ma sancisce anche che «la Santa Sede sente l'esigenza di riaffermare il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità ed i valori della famiglia, fondamento della società»<sup>50</sup>.

Anche l'articolo 9 disciplina un ambito tradizionalmente legato alla Chiesa cattolica, quello dell'insegnamento, garantendo, in linea con quanto affermato già in fase di riadattamento in Costituente, il diritto della Chiesa di fondare istituti di ogni grado, a parità di trattamento con la scuola pubblica. L'articolo 9 disciplina inoltre l'ora di religione: la Repubblica Italiana, infatti, «riconoscendo il valore della cultura religiosa e

---

<sup>47</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.2, c. 4

<sup>48</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.7, c. 1

<sup>49</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.8, c. 1

<sup>50</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.8, c. 3

tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado»<sup>51</sup>. Fu questa disposizione sulla materia di religione nelle scuole poi a suscitare un ampio conflitto tra le parti in Parlamento, al punto da far temere un abbandono dell'Accordo. Nell'ottobre 1987, tuttavia, si giunse al voto in materia: il Presidente del Consiglio dell'epoca, Giovanni Gorla, esponente della DC, ottenne la maggioranza alla Camera garantendo il carattere facoltativo dell'ora di religione e dell'ora dell'insegnamento alternativo.

Sempre in tema di istruzione, l'articolo 10 attribuisce competenza esclusiva alla Santa Sede per gli istituti di formazione ecclesiastica, riconoscendo esplicitamente nel contempo parità con i diplomi civili ai «titoli accademici in teologia e nelle altre discipline ecclesiastiche»<sup>52</sup>.

L'articolo 11 fa emergere, invece, un'altra intenzione del governo Craxi: il riconoscimento del rispetto della fede religiosa anche di infermi e detenuti, per i quali viene garantita assistenza spirituale; la disposizione sarà poi materia anche delle successive intese con le altre confessioni religiose.

I beni culturali sono oggetto del dodicesimo articolo dell'Accordo, che si apre sancendo che «La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico»<sup>53</sup>, ma che rimanda poi la definizione delle modalità a disposizioni più approfondite da concordare con leggi specifiche.

E' il penultimo articolo a sancire la modalità di raggiungimento di future intese che sarebbero state stipulate con la CEI, in linea con quanto teorizzato per la prima volta dalla quinta bozza-bis del 1982. L'articolo 13 inoltre abolisce il Concordato del 1929 («Salvo quanto previsto dall'art. 7, n. 6»<sup>54</sup>).

L'ultimo articolo, infine, affida ad una commissione paritetica l'eventuale risoluzione di problemi interpretativi.

---

<sup>51</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.9, c. 2

<sup>52</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.10, c. 2

<sup>53</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.12, c. 1

<sup>54</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.13, c. 1  
L'art 7, n.6 prevede la validità in via transitoria degli articoli 17.3, 18, 27 e 30 del precedente Concordato Lateranense.

Il negoziato finale, quindi, che concluse la terza fase del processo di revisione, si svolse in tempi piuttosto brevi, ponendo fine alle questioni irrisolte da più di quarant'anni ed introducendo importanti cambiamenti anche nell'ordinamento ecclesiastico, tra cui rientrano il riconoscimento di competenze esclusive dell'autorità religiosa e l'abbandono dell'assegno di congrua (una sorta di stipendio mensile per i parroci precedentemente versato dalla Repubblica Italiana).

In particolare, in alternativa al sistema della congrua, era necessario individuare un valido meccanismo di finanziamento alla Chiesa cattolica che quest'ultima avrebbe poi gestito in totale autonomia. La soluzione fu elaborata da un giovane Giulio Tremonti, autore dell'innovazione che probabilmente segnò più di altre l'intero Nuovo Concordato: l'8 per mille.<sup>55</sup>

L'8 per mille e le nuove disposizioni del Concordato avrebbero conferito un ruolo sempre crescente alla CEI e generato i profondi cambiamenti che regolano il rapporto tra Repubblica Italiana e Santa Sede ancora oggi, a più di trent'anni da quel 18 febbraio 1984.

Pochi giorni dopo la firma, il governo socialista avrebbe firmato anche le intese con le altre confessioni religiose, dando attuazione concreta al riconoscimento della libertà di culto, uno dei principi fondamentali di uno Stato laico.

Scrive Francesco Margiotta Broglio:

«Il vero significato di quelle convenzioni fu una sorta di pacificazione nazionale con la società religiosa: con il Concordato si chiudevano le ferite apertesi col divorzio e con l'aborto, confermati dai referendum, mentre il Vaticano di Giovanni Paolo II accettava di patteggiare con un'Italia ben diversa da quella del 1929 e del 1948, in nome di un'invocata collaborazione per il bene di un Paese profondamente secolarizzato. Con l'Intesa valdese il primo governo a guida socialista inaugurava la stagione degli accordi con le religioni di minoranza, sanando il *vulnus* inferto alla libertà religiosa dal permanere della legislazione discriminatoria fascista e conferendo loro una rilevanza giuridica, sociale e culturale quale mai avevano ottenuto dopo l'unificazione sabauda dello Stato. Un vastissimo consenso parlamentare confortò l'importanza di quelle scelte e aprì la strada a un rapporto più libero fra la DC e le altre forze politiche. [...] Ne sono usciti rafforzati il disegno costituzionale delle libertà e il pluralismo

---

<sup>55</sup> «Quota pari all'otto per mille dell'Irpef che, in sede di dichiarazione dei redditi, può essere destinata, per scelta del contribuente, allo Stato o a istituzioni religiose, per scopi sociali e umanitari.» Cit. Vocabolario Treccani Online

religioso che, grazie alle nuove presenze confessionali, soprattutto islamiche e ortodosse, garantite anche da regole internazionali e comunitarie, si è rilevato la vera posta in gioco di un'Italia sempre meno monoculturale.»<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> F. Margiotta Broglio, “Il negoziato per la revisione del Concordato” in G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Marsilio Editore, 2006

## CAPITOLO 3

### DAL 1984 AI GIORNI NOSTRI: I RAPPORTI STATO-CHIESA A TRENT'ANNI DAL CONCORDATO DEL 1984

Il percorso che ha portato alla firma del Nuovo Concordato del 1984 rese sempre più palese come la disciplina che regolava i rapporti Stato - Chiesa dovesse cambiare per esigenza, volontà e vantaggio di entrambe le parti.

L'Accordo di revisione, di fatto, ha raggiunto l'obiettivo per cui doveva essere siglato: delineare in modo chiaro, e corrispondente alle esigenze della nuova società, i rapporti tra lo Stato e la Chiesa, segnando un punto di svolta che fosse stabile e definitivo, nonchè conclusivo di quel lungo dibattito che si protraeva da quarant'anni.

A trent'anni dal Nuovo Concordato, inoltre, quest'ultimo sembra probabilmente aver superato gli obiettivi prefissati. Quanto stipulato, infatti, da una parte ha permesso alla S. Sede di ottenere vantaggi forse maggiori rispetto a quanto previsto al momento della sua stesura, basti pensare all'importanza crescente conferita al ruolo della CEI. Dall'altra, la forza intrinseca del Nuovo Concordato, rappresentata in particolare dal principio di autonomia sancito nel primo articolo, gli ha permesso di resistere agli sconvolgimenti che il corso dei tempi avrebbe portato nella società e nella politica, in primis il crollo della DC e dei partiti che avevano collaborato al raggiungimento della "pace religiosa".

La tenuta del Concordato del 1984, a più di trent'anni dalla sua stesura, potrebbe rappresentare la dimostrazione della sua costante attualità e della sua adeguatezza nel rispondere alle sempre crescenti sfide poste da elementi, come il multiculturalismo e il pluralismo religioso, divenuti gradualmente parte integrante della nostra società.

Il Nuovo Concordato, dunque, continua ancora oggi a dare i suoi frutti, riaffermando e rafforzando quel principio di "laicità positiva"<sup>57</sup> che lo ha da sempre caratterizzato come "Accordo di libertà" e che ha ispirato, più di trent'anni fa, l'azione dei suoi firmatari.

---

<sup>57</sup> Espressione utilizzata per la prima volta il 12 settembre 2008 da Nicolas Sarkozy in occasione del suo incontro con l'allora Pontefice Benedetto XVI

### 3.1. L'attualità dell'Accordo di Villa Madama a trent'anni dalla sua stesura

Nei trent'anni che seguirono il Concordato del 1984, numerosi furono gli interventi interpretativi e legislativi di contesto, come d'altronde lo stesso Accordo di revisione aveva previsto, trattandosi di una base, o meglio, di un «Concordato quadro» come teorizzò il prof. Francesco Margiotta Broglio.

L'accordo di revisione dei Patti Lateranensi, tuttavia, non fu soltanto la base per i successivi accordi interni tra Santa Sede e Repubblica Italiana, giacchè, come affermato dal Card. Pietro Parolin, Segretario di Stato Vaticano, «[c]on gli occhi della storia, si può certamente dire che l'Accordo di Villa Madama costituì il prototipo delle convenzioni concordatarie postconciliari. Ed è interessante notare che esso divenne paradigma di riferimento delle convenzioni successivamente stipulate dalla Santa Sede, così come era accaduto nella prima metà del Novecento, allorchè il Concordato italiano del 1929 fu assunto a modello per i successivi Accordi con gli Stati totalitari del tempo.»<sup>58</sup>

Dalla testimonianza del Card. Parolin, dunque, emerge la portata innovativa dell'accordo in sè, specie in virtù delle leggi, attuative ed interpretative, che ne scaturirono e che ancora oggi lo rendono attuale, essendo disposizioni ancora vigenti.

Esemplare fu la già citata Legge 222/1985 *“Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”* che introdusse il sistema di finanziamento delle Chiese che andava ad abolire la “congrua”: l'8 per mille<sup>59</sup>.

L'8 per mille rappresentò un'innovazione storica: fu sancita la volontarietà della donazione, sollevando lo Stato dall'obbligatorietà di versare denaro pubblico, dal momento che affidò direttamente ai cittadini la scelta di indirizzare quel contributo alla

---

<sup>58</sup> Cit. Card. Pietro Parolin Segretario di Stato di Sua Santità, pubblicato in: *Incontri in Senato, “A trent'anni dall'Accordo di Villa Madama 1984-2014”*, Senato della Repubblica, 12 febbraio 2014 p. 31-32

<sup>59</sup> «In questo orizzonte lo Stato italiano ha voluto prevedere due flussi finanziari, uno derivato dalle offerte volontarie deducibili annualmente (entro il tetto di 2 milioni di vecchie lire) dall'IRPEF, l'altro collegato all'8 per mille della massa finanziaria del gettito annuale complessivo IRPEF sul quale si esercita l'opzione dei cittadini-contribuenti.» Cit. C. Cardia ne *Il finanziamento delle Chiese in Italia*, in “Civitas”, Rubbettino Editore, Anno III, Numero 1, Gennaio - Aprile 2006 p. 107

Chiesa, ad altre confessioni religiose (che avessero scelto di aderire al nuovo sistema di finanziamento), oppure allo Stato.

Scrive Carlo Cardia<sup>60</sup>:

«Il nuovo sistema innova drasticamente i meccanismi del finanziamento, ma non si allontana dalla tradizione italiana, costantemente favorevole a sovvenire alle esigenze del culto, se non sul punto essenziale di estendere tale favore anche alle confessioni diverse dalla cattolica.»<sup>61</sup>

Va rilevato, tuttavia, che il sistema dell'8 per mille fu motivo di discussione per le altre confessioni che in un primo momento non scelsero di aderire al sistema di finanziamento (si pensi alla comunità ebraica<sup>62</sup>). Eppure molte di queste, come la Chiesa, ad oggi lo utilizzano e forniscono puntualmente ogni anno al Ministero dell'Interno i relativi rendiconti economici indicativi.

Il sistema di finanziamento è oggi inoltre monitorato da Commissioni paritetiche triennali istituite dal Governo che, in realtà, hanno recentemente evidenziato come il meccanismo dell'8 per mille stia progressivamente ampliando la ragione per cui nacque, ovvero il finanziamento del clero.<sup>63</sup>

L'8 per mille infatti, rappresentando una risorsa globale da gestire in autonomia da parte della Chiesa cattolica, viene utilizzato per diverse finalità. Secondo la ripartizione del 2015, circa il 33% è destinato al sostentamento del clero, mentre il restante 27% circa è destinato ad interventi caritativi ed il 40% ad esigenze di culto e pastorali.<sup>64</sup>

L'attuale sistema di finanziamento della Chiesa italiana, tuttavia, benchè continui a far discutere, probabilmente rappresenta la principale innovazione introdotta dal Concordato del 1984, al punto tale da essere considerato, a volte, come suo sinonimo.

---

<sup>60</sup> Professore di Diritto ecclesiastico presso l'Università di Roma 3

<sup>61</sup> Cit. C. Cardia ne *Il finanziamento delle Chiese in Italia*, in "Civitas", Rubbettino Editore, Anno III, Numero 1, Gennaio - Aprile 2006, p. 107

<sup>62</sup> Scrive C. Cardia: «Le quali hanno in un primo tempo rifiutato l'8 per mille, chiedendo invece di elevare il tetto delle oblazioni volontarie deducibili a 7.500.000. Ritenevano che la tradizione ebraica di contributo obbligatorio alla comunità di appartenenza avrebbe garantito un livello alto di contributo volontario. Ciò non è avvenuto, e dopo pochi anni, l'Unione ha chiesto, e ottenuto, di partecipare a pieno titolo al sistema binario di finanziamento insieme alle altre confessioni» in C. Cardia *Il finanziamento delle Chiese in Italia*, in "Civitas", Rubbettino Editore, Anno III, Numero 1, Gennaio - Aprile 2006, p. 108

<sup>63</sup> Cfr. C. Cardia ne *Il finanziamento delle Chiese in Italia*, in "Civitas", Rubbettino Editore, Anno III, Numero 1, Gennaio - Aprile 2006, pp. 101-113

<sup>64</sup> Fonte: Conferenza Episcopale Italiana, "La ripartizione e assegnazione delle somme derivanti dall'otto per mille dell'IRE (ex Irpef) per l'anno 2015"

Come sostenuto da Gennaro Acquaviva, però, il Nuovo Concordato «fu [...] veramente una grande riforma [per la Chiesa], che toccò molti aspetti importanti del suo ordinamento e che è assai riduttivo (oltre che banale) limitare, come avviene quasi sempre, al tema della sostituzione della forma del finanziamento: dalla congrua al meccanismo dell'8 per mille.»<sup>65</sup>

### 3.2. Accordi di libertà: la percezione del Concordato e l'esigenza del suo ricordo

La percezione ed il ricordo del Nuovo Concordato, quindi, oggi come allora, non deve limitarsi esclusivamente all'introduzione del nuovo meccanismo di finanziamento.

Sostiene Gennaro Acquaviva:

«La vera innovazione nel rapporto tra Chiesa Italiana, soprattutto cattolica, e Stato è quello che avviene dopo l'84, cioè la Commissione, la legge 222 e le occasioni che ne conseguirono che vennero utilizzate per la riforma interna. La Chiesa italiana, in particolare, vide l'emergere forte, organizzato e finanziariamente autonomo, della CEI con un Presidente autorevole come Ruini, con un Papa che non si occupa dei dettagli in maniera approfondita e delega a lui molto. Questo sistema produce le cose che sono poi avvenute negli anni 90 e 2000, l'emergere di questa forza para-politica (la CEI) ben sostenuta, ben finanziata anche dai contribuenti italiani e la possibilità per la Chiesa italiana di uscire abbastanza indenne dal trauma della rottura del sistema partitico nel 92-94».<sup>66</sup>

Fu il Concordato del 1984, di fatto, ad evolvere il concetto di laicità dello Stato Italiano, sancendo quell'indipendenza e sovranità distinte da quelle della Chiesa cattolica, con cui si avviò ad intraprendere un nuovo percorso di collaborazione.

L'Accordo di revisione gettò dunque le fondamenta di un nuovo rapporto tra Stato e Chiesa, come lo stesso Papa Giovanni Paolo II, Pontefice dell'epoca, affermò in modo esemplare al momento dello scambio delle ratifiche:

«Si apre oggi un nuovo periodo nei rapporti istituzionali tra Chiesa e Stato in Italia. Sorge spontaneo l'augurio che esso sia fecondo di frutti per il progresso civile e religioso di questa cara Nazione, la cui storia e la cui

---

<sup>65</sup> «*Oltre il Concordato: stabilizzazione e crescita del ruolo della CEI*». Relazione di G. Acquaviva, Fondazione Socialismo, «A trent'anni dal nuovo Concordato (1984 - 2014)». Roma, 12 febbraio 2014, p.2

<sup>66</sup> Intervista esclusiva al Sen. Acquaviva realizzata in data 18 giugno 2015. Vd. Appendice

cultura [...] sono intimamente intrecciate col cammino della Chiesa a partire dai tempi apostolici.»<sup>67</sup>

La collaborazione tra Stato e Chiesa, in particolare, avvenne sulla base degli stessi obiettivi che furono prefissati: l'attuazione dei riconosciuti diritti di libertà.

La libertà religiosa, infatti, rappresentava tanto per lo Stato quanto per la Chiesa un diritto già riconosciuto e sancito, ma ancora da attuare.

Lo Stato aveva previsto la libertà religiosa all'interno del testo Costituzionale, nell'articolo 19<sup>68</sup>, ma la vera parità tra le confessioni religiose era rimasta una questione aperta, fino alle intese con le altre confessioni che il Governo Craxi stipulò poco dopo, di cui si tratterà più avanti.

La Santa Sede, dal canto suo, aveva anch'essa riconosciuto il principio di libertà religiosa all'interno del Concilio Vaticano II e l'aveva poi proclamato nella dichiarazione "*Dignitatis Humanae*".<sup>69</sup>

A tal proposito scrive Card. Pietro Parolin:

«Una libertà religiosa intesa come diritto non solo negativo ma anche positivo, come diritto non solo individuale e collettivo ma anche istituzionale. Perché nel diritto di libertà religiosa, che storicamente e logicamente è la matrice di tutti gli altri diritti di libertà, appare con evidenza la ragione profonda della collaborazione fra Chiesa e Stato».<sup>70</sup>

La collaborazione tra Chiesa e Stato, inoltre, è da sempre stata vista come un elemento fondamentale per mantenere unita la cittadinanza di un Paese. Specie in Italia, dove «la Chiesa ha sempre rappresentato, e ancora oggi viene riconosciuta, come un fattore di umanizzazione senza del quale il panorama sociale e culturale, oltre che spirituale, sarebbe ben diverso».<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> AAS 77 (1985), p. 1055-1059.

<sup>68</sup> «Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purchè non si tratti di riti contrari al buon costume.»

<sup>69</sup> «Questo Concilio Vaticano dichiara che la persona umana ha il diritto alla libertà religiosa. Il contenuto di una tale libertà è che gli esseri umani devono essere immuni dalla coercizione da parte dei singoli individui, di gruppi sociali e di qualsivoglia potere umano, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza nè sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità ad essa: privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata. Inoltre dichiara che il diritto alla libertà religiosa si fonda realmente sulla stessa dignità della persona umana quale l'hanno fatta conoscere la parola di Dio rivelata e la stessa ragione.» Cit. *Dignitatis Humanae*, Cap. 1, Par. 2, Roma, presso San Pietro, 7 dicembre 1965.

<sup>70</sup> Cit. "*L'Osservatore Romano*", 13 febbraio 2014

<sup>71</sup> Cit. Angelo Bagnasco, Presidente CEI, "*L'Osservatore Romano*", 29 settembre 2011

Ed è qui che risiede l'importanza del ricordo del Concordato del 1984. Scrive Acquaviva:

«Craxi aveva ben chiaro quel 18 febbraio del 1984 che il tessuto italiano – la rete complessa di relazioni e di persone, di passato e di presente, di storia e di vita che costituisce la forza positiva di questo Paese – non poteva reggere senza il Cristianesimo, i suoi preti, la sua fede, le sue opere, la sua carità, la sua Chiesa. Oggi penso che questa esigenza dobbiamo tornare a ricordarla, perché essa è ancora più vera di allora»<sup>72</sup>.

Emerge, quindi, come lo Stato abbia bisogno di valori che possano legare la società a cui si riferisce, valori che la Chiesa cattolica, come le altre confessioni, da sempre comunicano e predicano, come pronunciato anche da Papa Giovanni Paolo II in occasione dello scambio delle ratifiche:

«Strumento di concordia e di collaborazione, il Concordato si situa ora in una società caratterizzata dalla libera competizione delle idee e dalla pluralistica articolazione delle diverse componenti sociali: esso può e deve costituire un fattore di promozione e di crescita, favorendo la profonda unità di ideali e di sentimenti, per la quale tutti gli italiani si sentono fratelli in una stessa Patria.»<sup>73</sup>

Tale collaborazione tra Stato e Chiesa nei rapporti con la società, rafforzati anche dal Nuovo Concordato, fece sì che si creasse un legame stabile e che stabile fosse anche la natura intrinseca dell'Accordo che, nonostante i numerosi squilibri che sarebbero sopraggiunti di lì a poco nel mondo sociale e politico, è riuscito a perdurare e a ribadire costantemente la sua portata, risultando attuale ancora oggi.

Con il crollo della Prima Repubblica e del sistema partitocratico, infatti, la dissoluzione dei partiti che parteciparono al raggiungimento del nuovo Accordo (DC, PCI e PSI non sarebbero più esistiti, o per lo meno non nella stessa misura) fece emergere una certa incertezza sul mantenimento del Concordato del 1984.

Il Concordato, tuttavia, fu frutto di una certa "lungimiranza", contenendo strumenti che gli garantirono di sopravvivere in un sistema che si stava dissolvendo nella sua totalità.

Scriva Pietro Grasso, l'attuale Presidente del Senato della Repubblica:

---

<sup>72</sup> "Oltre il Concordato: stabilizzazione e crescita del ruolo della CEI" - Relazione di Gennaro Acquaviva, p. 6

<sup>73</sup> AAS 77 (1985), p. 1055-1059.

«A trent'anni di distanza, il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa cui ha dato inizio l'accordo di Villa Madama ha dimostrato una notevole capacità di adattarsi alle sollecitazioni della modernità.»<sup>74</sup>

Dopo il 1994, infatti, con la scomparsa della Democrazia Cristiana, si temeva che si potesse tornare ad una certa indifferenza da parte del mondo ecclesiastico nei confronti del mondo politico, ma così non fu. La Chiesa, infatti, disponeva già di mezzi che gli avrebbero permesso di abbandonare le logiche partitocratiche da almeno un decennio, avendo ottenuto dal Concordato il riconoscimento legittimo di un interlocutore privilegiato, e non partitico, con cui poter collaborare al fine di vedere attuate le proprie decisioni: la Conferenza Episcopale Italiana.

### 3.3 Il ruolo della CEI: un fenomeno crescente

Tra le innovazioni apportate dal Concordato del 1984, degna di analisi più approfondita è quella riguardante la Conferenza Episcopale Italiana<sup>75</sup>.

Scrive Giorgio Feliciani<sup>76</sup>:

«[...] Appare incontestabile che la più imponente innovazione determinata dagli accordi di [trent'anni] fa nell'ambito dell'istituzione ecclesiastica sia da riconoscere in una valorizzazione del ruolo della Conferenza episcopale e in un conseguente ampliamento delle sue competenze che va ben al di là non solo di quanto previsto dal Codice di Diritto Canonico e dalle altre leggi universali della Chiesa, ma degli stessi postulati conciliari.»<sup>77</sup>

Per la prima volta, infatti, con il Concordato del 1984 la CEI venne riconosciuta come soggetto con cui poter concludere future intese, in linea tuttavia con quanto teorizzato precedentemente all'interno della quinta bozza-bis del 1982.

Tale disposizione fu tuttavia ampliata dalla successiva legge 222/1985 che all'articolo 13 sanciva il riconoscimento della sua personalità giuridica *ex lege*, affermando:

---

<sup>74</sup> Cit. P. Grasso, Presidente del Senato della Repubblica, pubblicato in: *Incontri in Senato, "A trent'anni dall'Accordo di Villa Madama 1984-2014"*, Senato della Repubblica, 12 febbraio 2014, p. 16

<sup>75</sup> Assemblea permanente dei vescovi italiani

<sup>76</sup> Professore di Diritto canonico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

<sup>77</sup> G. Feliciani, "Effetti nell'ordinamento canonico del nuovo concordato e della legge 222" all'interno di: G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Venezia, Marsilio Editore, 2006, p. 83

«La Conferenza episcopale italiana acquista la personalità giuridica civile, quale ente ecclesiastico, con l'entrata in vigore delle presenti norme.»<sup>78</sup>

Sono due, quindi, i fattori giuridici concorrenti alla costante crescita del ruolo della CEI: il riconoscimento della sua personalità giuridica e, contemporaneamente, la previsione, contenuta nel testo dell'Accordo di Villa Madama, che future intese, dette "subconcordatarie", sarebbero state siglate tra Repubblica Italiana e Conferenza Episcopale Italiana.

Un tale riconoscimento del ruolo della CEI comportò all'interno dell'ordinamento ecclesiastico la necessità di una riforma, al fine di garantire efficienza e continuità con il nuovo ruolo della stessa.

La Conferenza Episcopale Italiana si dotò quindi di un complesso sistema organizzativo verticistico e di un nuovo Statuto, al fine di adeguarsi all'ampio insieme di competenze generali che le si vide affidare, con l'obiettivo di perseguire il bene dell'uomo e del Paese. A ciò è necessario aggiungere anche gli obblighi in materia di intese subconcordatarie, per le quali la CEI dovette interloquire con la Santa Sede per giungere in spirito di profonda collaborazione ad accordi comuni.

La CEI, inoltre, risulta essere l'unico interlocutore di autorità ecclesiastica dei pubblici poteri a livello regionale, nello specifico tramite le Conferenze Episcopali Regionali.<sup>79</sup>

Analogo è il discorso in tema di amministrazione del sistema di finanziamento della Chiesa Cattolica, in merito al quale la legge 222/1985 attribuisce competenza alla CEI.

Scrivono ancora Feliciani:

«[S]petta alla C.E.I. erigere l'Istituto Centrale (art. 21, terzo comma), determinare lo statuto tipo degli Istituti diocesani (art. 23, primo comma), definire la misura della remunerazione spettante ai singoli sacerdoti (art. 24, primo comma), stabilire procedure accelerate di composizione o di ricorso contro i provvedimenti dell'Istituto Diocesano (art. 34, secondo

---

<sup>78</sup> Legge 20 maggio 1985, n. 222 "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi." TITOLO I, Art. 13

<sup>79</sup> Scrivono G. Feliciani «Si veda, ad esempio, la menzione delle Conferenze regionali tra i soggetti ecclesiali cui è assicurata «la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza» (art. 2, n. 2 dell'Accordo). O la previsione di una loro collaborazione con le rispettive Regioni civili per l'aggiornamento professionale degli insegnanti di religione dipendenti da queste ultime (dpr 16 dicembre 1985, n. 751, punto 4.7). O, ancora, la competenza loro riconosciuta circa i cappellani territoriali della polizia di Stato (dpr 27 ottobre 1999, n. 421, art. 3, lett. a; art. 10, lett. a).» in G. Feliciani, "Effetti nell'ordinamento canonico del nuovo concordato e della legge 222" all'interno di: G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Venezia, Marsilio Editore, 2006, p. 88

comma), determinare annualmente le destinazioni della parte dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche assegnata alla Chiesa Cattolica dalle scelte dei contribuenti (art. 41), trasmettere annualmente all'autorità statale un rendiconto sulla utilizzazione delle somme ricevute a tale titolo nonché delle offerte in favore dell'Istituto Centrale deducibili dal reddito imponibile (art. 44), nominare la componente ecclesiastica della commissione paritetica che ogni triennio è chiamata a valutare il funzionamento del nuovo sistema di finanziamento della Chiesa (art. 49).»<sup>80</sup>

Un tale aumento delle competenze attribuite, dunque, comportò inevitabilmente, come già anticipato, una grande azione riformista anche nell'ordinamento ecclesiastico, che occupò quasi interamente la CEI durante gli ultimi anni '80, quelli immediatamente successivi al Nuovo Concordato, anni in cui concluse contemporaneamente sei intese con la Repubblica Italiana<sup>81</sup>.

Tale processo, paradossalmente, sembrò probabilmente compiuto nel momento politico di maggiore difficoltà: i primi anni '90.

Sono tre, infatti, le principali condizioni<sup>82</sup> che hanno influito sull'azione e sull'organizzazione dei vescovi nella fase post-concordato: il nuovo assetto della CEI, la dissoluzione della DC ed un Pontefice che per la prima volta in 500 anni non fosse italiano.

Come già anticipato, le vicende del 1992 misero a dura prova il Concordato del 1984 e la "nuova" CEI che si stava delineando, ma il processo di adeguamento vinse la sfida che la dissoluzione del sistema politico dell'epoca le presentò.

A partire dal 1992, infatti, la CEI fu l'unica a mantenere un ruolo fermo e stabile all'interno della società. La stabilità, inoltre, era una caratteristica da sempre apprezzata dalla S. Sede per i soggetti con cui si rapportasse, già dai tempi del fascismo, come espresso precedentemente in questa analisi. Tale tratto fu quindi garante del sempre maggiore apprezzamento della CEI da parte della S. Sede e, conseguentemente, della crescita del suo ruolo, nello Stato e nelle Regioni, oltre ogni aspettativa.

---

<sup>80</sup> G. Feliciani, "Effetti nell'ordinamento canonico del nuovo concordato e della legge 222" in: G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Venezia, Marsilio Editore, 2006, p. 86

<sup>81</sup> Due in materia generale, le altre in materia dell'insegnamento della religione cattolica.

<sup>82</sup> G. Acquaviva, 2014 in "*Oltre il Concordato: stabilizzazione e crescita del ruolo della CEI*" p. 3

Una tale stabilità e la sua permanenza, o meglio, crescita nel corso degli anni fanno della Conferenza Episcopale Italiana l'elemento che, ancora oggi, garantisce la continua analisi ed il ricordo dell'importanza del Nuovo Concordato del Governo Craxi.

Scrive, a tal proposito, Gennaro Acquaviva:

«L'importanza del Concordato del 1984, anche se la volessimo sminuire o peggio dimenticare, ce la ricorda infatti ogni giorno il ruolo e l'importanza della Conferenza Episcopale Italiana: una realtà "politica" attualissima che possiamo dire fu quasi ricreata allora per l'azione di Craxi, destinata a permanere e ad incidere fortemente sul cammino dell'Italia politica e civile ieri come oggi, svolgendo una funzione importante, pur se indirettamente, addirittura nella vita della stessa Chiesa universale.»<sup>83</sup>

#### 3.4. Il principio di "laicità positiva": la reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa

Il nuovo ruolo della CEI, quindi, integrò quella che doveva essere l'azione della Chiesa in base anche a quanto contenuto nel già citato articolo 1 dell'Accordo, il quale, dopo aver affermato il principio di indipendenza e sovranità, sancisce che la Repubblica Italiana e la Santa Sede, si impegnano «al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese»<sup>84</sup>.

L'articolo 1, dunque, apre il Nuovo Concordato con l'affermazione di uno spirito collaborativo che, è il caso di ribadire, segnò un punto di svolta nel rapporto Stato - Chiesa.

Tale spirito collaborativo, inoltre, si basa sul riconoscimento della libertà individuale, specie in tema di libertà religiosa, conferendo allo Stato Italiano l'elemento, fino ad allora mancante, della laicità.

Una laicità che, però, non deve essere avvertita come negativa, quindi limitativa delle proprie scelte per un bilanciato vivere comune. Il Nuovo Concordato, infatti, ha introdotto un nuovo concetto di laicità, vista ora come "positiva", con cui bisogna intendere proprio quella demarcazione degli ambiti tra Chiesa e Stato che consente ai

---

<sup>83</sup> G. Acquaviva "Il Concordato con la Chiesa: il decisionismo di uno statista" all'interno di G. Acquaviva e L. Covatta, *Decisione e Processo Politico, La lezione del governo Craxi (1983 - 1987)*, Marsilio Editore, Venezia, 2014, p. 66

<sup>84</sup> Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art. 1

due attori principali di collaborare, con apporti differenti, per il bene della persona e per il bene comune.

Un'azione condivisa, quindi, tra lo Stato e la Chiesa, dove ognuno agisce con i mezzi a sè più consoni, l'uno con le leggi, garantendo la rimozione di ostacoli all'affermazione delle libertà, l'altro diffondendo valori e creando cultura condivisa, per l'accettazione dell'altro.

Il nuovo concetto di "laicità positiva", anche se non in questa definizione, fu in realtà già espresso, insieme all'esplicazione del suo significato, dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 203 del 1989 nella quale si afferma:

«Il principio di laicità, [...] implica non indifferenza dello Stato di fronte alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo culturale e religioso».

La laicità positiva italiana, dunque, sancendo la reciproca collaborazione ed il reciproco rispetto, sancisce l'uguaglianza delle fedi religiose, ma accettandone e valorizzandone la diversità. Laico, infatti, in senso positivo, è lo Stato che garantisce il diritto all'uguaglianza tra le fedi religiose e lo integra assicurando il rispetto di singoli diritti specifici, spesso differenti tra i culti.

In tal senso, il modello italiano, con le sue leggi ufficiali in termini di riconoscimento di diritti specifici per le varie confessioni, rappresenta a detta di molti un modello, specie se paragonato ad altri modelli europei.

Il modello laico francese, ad esempio, non può non essere considerato un modello separatista da manuale, applicando pedissequamente la tradizione ottocentesca che rimandava la questione religiosa alla sola sfera privata, eliminandone, dunque, qualsiasi riconoscimento e regolamentazione civile.

Lo Stato laico "negativo" si separa, quindi, da ogni collegamento con la religione che, anzi, cerca di allontanare quanto più possibile.

Il modello italiano, invece, parte da premesse diverse, trovando nel Concordato il principio fondante di un modello laico che, però, esprime la propria laicità nel rispetto delle scelte altrui, includendo, e convivendo con le istanze religiose.

Lo Stato italiano, quindi, è proprio di «[u]na laicità flessibile e positiva - scrive il prof. Francesco Margiotta Broglio - che, a differenza di quella francese oggi spiazzata dal pluralismo religioso e culturale, è riuscita, fino a ora, e anche in assenza di una sempre

più necessaria legge sulla libertà religiosa, a sostenere l'impatto del multiculturalismo e della presenza di religioni «nuove» per il contesto italiano»<sup>85</sup>.

In tema di definizione del concetto di laicità dello Stato Italiano, tuttavia, occorre richiamare il tema dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole.

La Chiesa tenne sempre particolarmente al mantenimento dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole e lo Stato, da parte sua, si impegnò a garantirlo nell'articolo 9<sup>86</sup> dell'Accordo di Villa Madama<sup>87</sup>.

L'insegnamento della religione cattolica fu poi oggetto anche di più intese tra la CEI e la Repubblica Italiana, come d'altronde previsto dal punto 5 del Protocollo addizionale dello stesso Accordo, secondo cui la CEI avrebbe dovuto occuparsi, essendo questa una sua competenza specifica, tramite intese, dei profili dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche.

La prima Intesa fu stipulata il 14 dicembre 1985, con le firme del card. Poletti, all'epoca Presidente della CEI e del Ministro della Pubblica Istruzione dell'epoca, Franca Falcucci. L'Intesa, al secondo paragrafo, prevedeva che «il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica assicurato dallo Stato non deve determinare alcuna forma di discriminazione, neppure in relazione ai criteri per la formazione delle classi, alla durata dell'orario scolastico giornaliero e alla collocazione di detto insegnamento nel quadro orario delle lezioni»<sup>88</sup>.

Nel 1987, tuttavia, scoppiò una vivace discussione in tema di insegnamento della religione cattolica, creando non poche difficoltà all'allora Presidente del Consiglio Giovanni Goria.

---

<sup>85</sup> F. Margiotta Broglio "Il negoziato per la revisione del Concordato" all'interno di G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Venezia, Marsilio Editore, 2006, p. 62

<sup>86</sup> Scrive Valerio Zanone: «In forza di esso e del Protocollo addizionale il Parlamento nel 2003 ha immesso nei ruoli a tempo indeterminato gli insegnanti di religione cattolica designati dai vescovi e ne ha previsto la mobilità professionale nel comparto scolastico ancorchè i loro profili di qualificazione professionale siano specificatamente determinati dalla idoneità a svolgere programmi che risultano conformi alla dottrina della Chiesa, in base alla competenza esclusiva della Conferenza episcopale.» all'interno di: V. Zanone "Le ragioni dell'astensione dei liberali" in G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Venezia, Marsilio Editore, 2006, p. 110

<sup>87</sup> Lo Stato Italiano «riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado» Cit. Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.9

<sup>88</sup> D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751 "Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche .

L'allora Ministro della Pubblica Istruzione, l'on. Giovanni Galloni, espresse la necessità di modificare l'Intesa, a causa di interpretazioni discordanti sulla collocazione nel quadro orario e in merito all'eventuale ora di insegnamento alternativa.

Il premier ribadì il carattere facoltativo dell'insegnamento della religione, che una volta scelto, però, faceva parte degli obblighi e delle finalità dello studente. Contrariamente, chi avesse scelto di non avvalersene non avrebbe potuto essere oggetto di discriminazioni di ogni genere. L'insegnamento, inoltre, doveva essere inserito nel quadro orario.

Il dibattito fu talmente acceso da arrivare al voto di una mozione di maggioranza, proposta da DC, PSI, PSDI e PRI, ma che vide il voto contrario del PCI che, per la prima volta dopo più di quarant'anni, non collaborò più al mantenimento della "pace religiosa"<sup>89</sup>.

Il tema dell'insegnamento della religione cattolica è strettamente collegato al tema della laicità. Come infatti afferma Cesare Mirabelli:

«La sentenza n. 203 del 1989, nell'escludere che derivi da tale Accordo l'obbligatorietà dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, come pure l'obbligo di seguire un insegnamento alternativo per chi non si avvale del primo, enuncia per la prima volta il «principio supremo della laicità dello Stato». La laicità, che la Corte considera «uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale», giustifica l'offerta di tale insegnamento e si combina con la libertà di avvalersene o meno. Lo Stato, secondo l'impostazione della Corte, facendo impartire l'insegnamento della religione cattolica con modalità compatibili con le altre discipline scolastiche, si pone al servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini. Il medesimo principio implica che gli interessati compiano un atto di libera scelta nell'avvalersi o meno di tale insegnamento, garantendo che la scelta non dia luogo ad alcuna forma di discriminazione e non obblighi a insegnamenti alternativi»<sup>90</sup>

Tuttavia, è nel principio di laicità positiva che sembra trovare fondamento quanto chiesto a gran voce dalle altre comunità religiose: l'ampliamento di tale facoltà di insegnamento anche agli altri culti.

---

<sup>89</sup> Espressione con cui P. Togliatti nel 1947 invitò il PCI a votare per l'approvazione dell'art. 7 Cost. contenente la mezione dei Patti Lateranensi

<sup>90</sup> Cit. C. Mirabelli "Giurisprudenza costituzionale e riforma dei Patti lateranensi" in G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Venezia, Marsilio Editore, 2006, p. 76-77

Scrive Silvio Ferrari<sup>91</sup>:

[La laicità, così concepita,] «individua la strada e lo strumento che permette ai valori particolari di ciascuna comunità di fede e di convinzione di contribuire a comporre il quadro dei principi comuni a tutta la comunità statale. Si tratta dell'idea di laicità che anima i sostenitori dell'insegnamento di più religioni nella scuola (in luogo di nessuna religione o di una sola religione), della possibilità di regimi di alimentazione differenziata nelle mense delle istituzioni pubbliche, di reparti distinti per religione nei cimiteri; che, di fronte all'alternativa secca tra esposizione del crocefisso nell'aula scolastica o assenza di qualsiasi simbolo religioso, è incline ad esplorare la possibilità di esporre simboli di religioni e concezioni della vita diverse.»<sup>92</sup>

### 3.5. Laicità e pluralismo religioso

La complicata relazione tra Stato e pluralismo religioso fu oggetto di attenzione già nel 1929, quando l'allora Ministro della giustizia e degli affari di culto del governo Mussolini, Alfredo Rocco, presentò alla Camera dei Deputati un disegno di legge (n.137) sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato.

Il Ministro Alfredo Rocco dichiarò alla Camera:

«[R]iservata [...], com'è giusto, una particolare situazione giuridica alla Religione cattolica, che è la Religione dello Stato, devesi consentire, in omaggio al principio della libertà di coscienza, che nessuno Stato moderno potrebbe ripudiare, il libero esercizio di tutti i culti, le cui dottrine o i cui riti non siano contrari all'ordine pubblico o al buon costume. [...] Lo Stato, cioè, [...] consente, permette, ammette, e quindi tutela anche l'esercizio degli altri culti, quando non ne derivi danno ai principi essenziali, che reggono la vita dello Stato. Una volta ammesso nello Stato, il culto deve poter essere esercitato, sia privatamente sia pubblicamente, in piena libertà, la quale non esclude l'applicazione delle generali norme di polizia, che disciplinano tutte le private e pubbliche attività».<sup>93</sup>

All'indomani della caduta del regime fascista, l'Assemblea Costituente si occupò sin dall'inizio dell'adeguamento al nuovo regime democratico della legislazione dei «culti

---

<sup>91</sup> Docente presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Milano

<sup>92</sup> S. Ferrari: "Ripensare la laicità: la sfida del pluralismo religioso" in "Civitas", Rubbettino Editore, Anno III, Numero 1, Gennaio - Aprile 2006, p. 155-156

<sup>93</sup> In R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, 2009, p. 179

ammessi», con l'intento di porre le diverse fedi ad un livello di parità davanti alla legge. Il riconoscimento del pluralismo religioso suscitò un forte dibattito in seno all'Assemblea, in cui gli esponenti della DC espressero spesso le proprie preoccupazioni in merito al rischio di «proselitismo religioso delle sette»<sup>94</sup>.

L'Assemblea Costituente confluì poi sul testo dell'articolo 8 Cost.<sup>95</sup>, successivo all'articolo 7<sup>96</sup> in materia di rapporto Stato - Chiesa (quasi a rimarcare il cammino parallelo dei due temi), che insieme agli articoli 19<sup>97</sup> e 20<sup>98</sup> espandeva il sistema di libertà religiosa previsto dal Concordato del 1929.

Quanto sancito dalla Costituzione Italiana, tuttavia, dopo vent'anni dal testo Costituzionale doveva ancora trovare attuazione. La stessa Chiesa in quegli anni giunse con il Concilio Vaticano II ad ammettere a se stessa la presenza e la portata dei diversi culti, adottando una nuova strategia. La Chiesa, infatti, iniziò a non rivendicare più soltanto «la propria libertà, ma quella di ogni essere umano a seguire la propria religione»<sup>99</sup>.

Il Concilio Vaticano II inseriva tra i propri obiettivi, quindi, la libertà religiosa, parallelamente a quanto aveva fatto la Repubblica Italiana.

In tale clima, ben si comprende la spinta ad inserire il tema del pluralismo religioso all'interno del lungo dibattito che ha preceduto la revisione del Concordato del 1984.

Come precedentemente anticipato, il principio che guidò l'azione dei firmatari politici dell'Accordo di Villa Madama fu l'attuazione della Costituzione. E fu in linea con tale

---

<sup>94</sup> Cfr. R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, 2009, p. 454

<sup>95</sup> Art. 8, Costituzione Italiana: «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze».

<sup>96</sup> Art. 7, Costituzione Italiana: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi.

Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

<sup>97</sup> Art. 19, Costituzione Italiana: «Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purchè non si tratti di riti contrari al buon costume».

<sup>98</sup> Art. 20, Costituzione Italiana: «Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, nè di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività».

<sup>99</sup> R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, 2009, p. 500

principio che il governo Craxi raggiunse, poco dopo la firma del Nuovo Concordato, altre intese con differenti confessioni religiose.

La spinta all'attuazione dell'articolo 8 iniziò, per il governo Craxi, a tre giorni dall'Accordo di Villa Madama, con la stipulazione dell'Intesa tra Repubblica Italiana e le Confessioni valdese e metodista<sup>100</sup>, per giungere successivamente ad altre Intese con le Assemblee di Dio in Italia (ADI)<sup>101</sup>, l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno<sup>102</sup> e l'Unione delle Comunità Ebraiche in Italia (UCEI)<sup>103</sup>.

Si può notare, quindi, che il Concordato del 1984 fece da paradigma, ed ebbe soprattutto un riverbero positivo, per quelli che furono gli accordi successivi con le altre confessioni religiose.

### 3.6. Dagli anni Novanta ai giorni nostri

Dal momento della sua firma ad oggi, infatti, la storia del Concordato del 1984 può essere distinta in tre fasi<sup>104</sup>. La prima fase va dal 1984 al 2001, periodo in cui ci si concentra all'attuazione del Concordato e alla stipulazione delle Intese con le confessioni minoritarie (prima i Valdesi, poi la comunità ebraica, gli avventisti, la comunità pentecostale ed i battisti) fino alla presentazione alle Camere di un d.d.l. sulla libertà religiosa. In tale fase, in rispetto del principio di attuazione, si collocano anche le intese sull'insegnamento della religione e sui titoli accademici pontifici (1994),

---

<sup>100</sup> Il 21 febbraio 1984

<sup>101</sup> Il 29 dicembre 1986

<sup>102</sup> Il 29 dicembre 1986

<sup>103</sup> Il 27 febbraio 1987

<sup>104</sup> Secondo quanto evidenziato dal prof. Carlo Cardia il 12 febbraio 2014, nella sede del Senato - Palazzo Giustiniani, in: "L'esperienza dei Governi italiani" relazione in concessione alla redazione "Gli Scritti", disponibile online al link: <http://www.glisritti.it/blog/entry/2398>

sull'assistenza religiosa alla Polizia di Stato (1999), sul Regolamento per la legge 222/1985 e sui beni culturali (1996)<sup>105</sup>.

Tale dinamismo però subì un freno nella seconda fase, che va dal 2001 al 2008, dove si assiste ad un distacco dal tema dei rapporti Stato e Chiesa, benchè prosegua la discussione sul d.d.l. sulla libertà religiosa (ma con minore dedizione), per lasciare spazio alle prime discussioni sul tema dei flussi migratori. In questa seconda fase, tuttavia, non mancarono critiche al Concordato del 1984 provenienti soprattutto dall'area socialista e radicale, ma non coinvolsero l'opinione pubblica.

Nel 2005, ad esempio, il Segretario del Partito Socialista dell'epoca (denominato SDI), Enrico Boselli, in occasione della creazione del nuovo polo laico con il partito radicale, dichiarò:

«Nel programma dell'Unione metteremo la rigorosa laicità della nostra Repubblica [...] Sono convinto che il Concordato tra Chiesa cattolica e Stato italiano vada superato. Nel programma della forza politica che stiamo facendo nascere ci sarà questo punto chiaro e limpido»<sup>106</sup>

La terza fase, inoltre, che va dal 2008 ai giorni nostri, registra l'abbandono del Disegno di legge sulla libertà religiosa, ma nota una nuova spinta alla stipulazione delle intese, di cui se ne firmano altre cinque.<sup>107</sup> In questa fase vi sono state richieste di revisione, provenienti soprattutto da alcuni organi di stampa, che hanno visto nell'elezione di Papa Francesco del Marzo 2013, e nel suo approccio di governo, una occasione per avanzare tale proposta, al momento rimasta tuttavia senza seguito.

Infatti, il Sen. Acquaviva si è espresso in merito, affermando:

«Questo è l'ultimo Concordato possibile. Dopo c'è la libertà o ci sono leggi specifiche. Non c'è più questa copertura costituzionale. Noi veniamo da una tradizione di rottura tra Stato e Chiesa, lo Stato si costruisce in Italia contro la Chiesa di Roma e questo ha portato anche al Trattato del 1929 che è un fatto positivo, ma il Trattato definisce lo Stato di Città del Vaticano e dà

---

<sup>105</sup> Fonte: C. Cardia "L'esperienza dei Governi italiani" relazione in concessione alla redazione "Gli Scritti" disponibile online al link: <http://www.glisritti.it/blog/entry/2398>

<sup>106</sup> Corriere della Sera, Sdi e radicali: rivedere il Concordato, 28 ottobre 2005

<sup>107</sup> Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (4 aprile 2007, Legge n. 126/12)

Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (4 aprile 2007, Legge n. 127/12)

Chiesa Apostolica in Italia (4 aprile 2007, Legge n. 128/12)

Unione Buddhista italiana (UBI) (4 aprile 2007, Legge n. 245/12)

Unione Induista Italiana (4 aprile 2007, Legge n. 246/12)

serenità e ruolo alla funzione papale nel mondo e questo rimane, rimane come elemento positivo, il resto viene da sè». <sup>108</sup>

In tutte e tre le fasi dal 1984 ad oggi, tuttavia, non si registrano momenti di profonda crisi, eccezion fatta per la già accennata crisi del 1987 durante il governo Gorla per l'insegnamento della religione nelle scuole.

Altro tema che ha attirato a volte delle critiche fu il sistema dell'8 per mille, ma, sostiene Cardia, «non soltanto tutte le confessioni hanno accettato e aderito al sistema dei due flussi finanziari, ma il meccanismo stesso è stato poi preso a modello per il 5 per mille per le Onlus, annunciato con il 2 per mille per il finanziamento della politica, e ripreso da alcuni Paesi europei nella propria legislazione ecclesiastica» <sup>109</sup>.

L'Accordo di Villa Madama, inoltre, lascia, ad oggi, delle questioni aperte.

I cambiamenti sociali dovuti ai crescenti flussi migratori che interessano il nostro Paese, ad esempio, renderanno presumibilmente necessaria un'ulteriore revisione delle Intese, per far sì che includano anche altri culti sempre più presenti nella nostra Nazione, così come potrebbero necessitare altre modifiche le disposizioni delle Intese già stipulate, al fine di meglio equiparare i diritti specifici tra i singoli culti. <sup>110</sup>

In tale clima, considerate le probabili modifiche per i motivi già anticipati e le critiche attratte in questi trent'anni, una revisione del Concordato del 1984 non sembra possa escludersi in modo del tutto certo.

Tuttavia, ancora il prof. Cardia sostiene:

«Vorrei dire però che, certamente, si possono rivedere e migliorare anche scelte che riguardano i rapporti con le Chiese, e anche l'8 per mille può essere perfezionato (per esempio, rapportando il livello della spartizione alla linea di evoluzione del gettito IRPEF), ma senza ricorrere a visioni apocalittiche che non hanno più alcuna ragion d'essere. A volte nei momenti di polemica sembra che stia per crollare tutto, si invocano i grandi principi anche per questioni del tutto minori. E' un po' nel DNA del nostro Paese, ma occorre un po' di saggezza e tener presente la base forte di collaborazione che esiste tra Stato e Chiesa, che garantisce da stravolgimenti laicisti o confessionali, e non è più tempo per

---

<sup>108</sup> Intervista esclusiva al Sen. Gennaro Acquaviva realizzata in data 18 giugno 2015. Vd. Appendice

<sup>109</sup> Fonte: C. Cardia "L'esperienza dei Governi italiani" relazione in concessione alla redazione "Gli Scritti" disponibile online al link: <http://www.glisritti.it/blog/entry/2398>

<sup>110</sup> In tema di riconoscimento di effetti civili al matrimonio religioso, ad esempio, è possibile riscontrare una disparità di trattamento tra Chiesa cattolica e Comunità ebraica. Ai sensi della legge italiana, lo scioglimento del matrimonio religioso da parte del Tribunale Ecclesiastico della Sacra Rota, infatti, ha effetti civili, mentre lo scioglimento da parte del Tribunale Ebraico non è dotato di effetti civili.

contrapposizioni».

111

In conclusione, nonostante le questioni ancora aperte e le differenti percezioni, il Concordato del 1984, con il processo che ha portato alla sua stipulazione, può essere considerato una delle pietre miliari della storia d'Italia.

Come infatti scrive Roberto Pertici:

«Per la durata del processo e per i contributi molteplici di cui ebbe bisogno, si può dire che la revisione del Concordato (e il pluralismo religioso che ne è conseguito) sia stata forse l'ultima importante realizzazione della classe politica della Prima Repubblica».<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> C. Cardia "L'esperienza dei Governi italiani" relazione in concessione alla redazione "Gli Scritti" disponibile online al link: <http://www.glisritti.it/blog/entry/2398>

<sup>112</sup> Cit. R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, 2009, p. 595

## CONCLUSIONE

Nel corso di quest'analisi del rapporto tra Stato e Chiesa alla luce del concordato del 1984, è emerso come alcuni principi del «concordato quadro» siano stati fondamentali nell'innovazione di un rapporto, quello tra lo Stato e la Chiesa, al punto tale da essere attuali ancora oggi.

L'esigenza del cambiamento del rapporto tra Stato e Chiesa si era resa palese già dal forte fermento sociale che caratterizzò gli ultimi vent'anni della Prima Repubblica.

La Chiesa, da parte sua, registrava una progressiva secolarizzazione della società ed una tendenza alla diminuzione del numero dei fedeli, dal momento che parte di essi iniziò a considerare la religione come una questione privata. Lo Stato, d'altra parte, era oggetto di una progressiva disaffezione al sistema dei partiti e doveva far fronte anche ad un insieme di movimenti di protesta fortemente attivi nel condizionare lo Stato, la politica e la società nell'affrontare nuove tematiche.

In questo quadro, il Concordato del 1984, sancendo il principio di autonomia tra Stato e Chiesa, che da quel momento avviarono una forte collaborazione per il miglioramento del tessuto sociale, fu una profonda risposta alle istanze di una società diversa da quella del periodo nel quale furono firmati i Patti Lateranensi del 1929, così come da quella del 1946 ai tempi dell'Assemblea Costituente.

Esso, in conclusione, si può dire che placò le tensioni nate con le misure in tema di aborto e divorzio. Le legislazioni sull'aborto del 1978 e sul divorzio del 1970 furono sottoposte a referendum abrogativo, ma vennero confermate dall'elettorato, rispettivamente nel 1981 e nel 1978.

Gli Accordi del 1984, infatti, ebbero l'appellativo di "Accordi di libertà", in virtù del principio base che guidò le trattative dei firmatari: la libertà, vista come attuazione della libertà religiosa, ma anche come autonomia della Chiesa (in termini di Intese stipulate dalla CEI ed in termini di gestione delle risorse finanziarie, per di più su contributo volontario dei cittadini in base al sistema dell'8 per mille) e come libertà di scegliere o meno l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole.

A più di trent'anni dalla firma del Nuovo Concordato, con l'avanzare della globalizzazione ed i crescenti flussi migratori, il contesto sociale sembra nuovamente

profondamente mutato e probabilmente non può escludersi una qualche modifica del testo vigente, ma la lungimiranza con cui fu stilato e la carica innovativa dei suoi contenuti lasciano presupporre che eventuali cambiamenti non ne determinerebbero degli sconvolgimenti.

## APPENDICE

### Intervista esclusiva con il Sen. Gennaro Acquaviva realizzata in data 18 giugno 2015

*Sen. Acquaviva, Lei è tra gli attori principali del Concordato del 1984. Potrebbe fornire un quadro della situazione? Come ha vissuto la revisione Lei, in prima persona?*

Beh vuole gli umori o i fatti? La questione era tutta politica, io ero l'unico cattolico di spicco, cattolico di esperienza oltre che di fede, nel senso che avevo fatto già più di dieci anni nelle organizzazioni sociali dei cattolici prima di entrare nel PSI, quindi ero considerato l'inevitabile interlocutore, sia da parte dei preti, da parte della Santa Sede, sia da parte del Partito Socialista e di Craxi in specie.

I socialisti ancora adesso, ed allora in maniera particolare, erano il partito dell'anticlericalismo in Italia. Insomma, erano gli eredi della tradizione laico-massonica del Risorgimento, quelli che avevano fatto le leggi "anti-libertà" dello Stato Sabauda e poi erano stati in qualche maniera anche dietro, anzi in prima fila, di tutte le vicende ottocentesche, si può dire di persecuzione del cristianesimo in Italia.

Questa realtà non era più presente in Italia negli anni Ottanta, non era così vivace e vera come era stata nel secolo passato, però c'era nell'animo del partito, che era un partito laico, il partito che aveva comunque fatto le leggi sull'aborto e sul divorzio (aborto pochi anni prima e divorzio negli anni 70). Era stato anche molto presente nella polemica politica, contro le "interferenze clericali" nei primi 35 anni della Repubblica. Era inevitabilmente un partito "criminalizzabile" dal punto di vista degli interessi e dell'azione sia del cattolicesimo italiano in generale, sia degli interessi specifici della Santa Sede ai fini concordatari. E Craxi non era distante o diverso, era sicuramente più colloquiale, più intelligente, più preparato dei suoi predecessori capi del PSI, però era sempre il capo di un partito anticlericale per antonomasia, o comunque l'unico partito di peso che aveva votato contro nel 1947 sull'art.7.

Questo però non significò un grande ostacolo quando poi si aprì la porta del rapporto tra il Governo italiano, presieduto appunto da un socialista di questa taglia, e gli interessi specifici della Santa Sede.

La Santa Sede, e la Chiesa Italiana, aveva un grande interesse a modificare il Concordato del 1929 e quindi l'immissione automatica del 1947 nell'art.7 Cost., nel senso che aveva delle cose in sospeso, rimaneva questa ferita aperta, soprattutto sul fatto se poi alla fin fine questo Concordato era ancora valido ed interessante per la Chiesa in Italia. La vicenda Conciliare e post-Conciliare porta il Cattolicesimo italiano "di punta", quello di sinistra, quello appunto filo-conciliare, verso una messa in discussione della ragione stessa del Concordato. Il Concordato, poi in particolare quello italiano, è un concordato fondato sul privilegio, su una concessione di favore. [Il Cattolicesimo italiano "di punta"] non lo voleva più, lo voleva metter via, voleva l'indipendenza e l'autonomia delle parti, considerando che la Chiesa fosse in un Paese libero voleva rimanere libero anch'esso. Questa era una posizione che contrastava, oggettivamente, con gli interessi "materiali", ma anche poi "spirituali" dei vescovi italiani e poi in particolare della Santa Sede che rimaneva comunque la titolare del Concordato, avendo firmato il Concordato del 1929, e a cui era inevitabilmente assegnata la palla nel gioco della revisione o non revisione. Aveva, insomma, l'ultima voce in capitolo. Questo era il quadro.

*E a livello di trattative, sappiamo che prima del Governo Craxi erano state ormai realizzate 7 bozze ed il processo di revisione andava ormai avanti da circa quarant'anni. Cosa cambiò con il governo del 1983?*

[La Santa Sede] si trovò davanti appunto, con questa logica, un socialista, un governo a guida socialista, ma con larga presenza democristiana. Il loro [della Chiesa cattolica] massimo alleato nella politica italiana, Andreotti, era Ministro degli Esteri in quel governo, quindi non era un governo socialista, ma democristiano-socialista-repubblicano-liberale-socialdemocratico. Certo, il capo, il rappresentante, quello che aveva fatto vedere che era in grado di esprimere valori da statista, era pur sempre un socialista, ma poi il resto veniva da un'alleanza, veniva dalla solidarietà politica che

c'era dietro. Quindi fu facile, in qualche maniera, arrivati al governo, nell'agosto del 1983, aprire la porta.

Ho ricordato più volte la vicenda della consegna. Allora si usava che il Presidente del Consiglio che usciva dava al Presidente del Consiglio che entrava delle "consegne", cioè il materiale, i riferimenti cartacei di quelle che erano le questioni più urgenti che stavano sull'ordine del giorno del Governo. E quando Fanfani andò via, perché fu sostituito appunto da Craxi nell'agosto del 1983, nel dare le consegne al nuovo Presidente del Consiglio, gli consegnò una dozzina di cartelline. Una di queste cartelline era intitolata "Stato nella trattativa per il nuovo Concordato con la Santa Sede". E Craxi (io ero accanto a lui nel momento in cui usciva dalla porta del Presidente uscente) mi consegnò il malloppo delle cartelline e mi disse: «Guarda che ce n'è una anche per te», come a prendermi quasi in giro sulla base della mia storia personale e tradizione, non solo di fede, ma anche politica.

Quindi iniziammo a lavorare. Era abbastanza facile per me e anche per chi lavorava su questo tema, tipo Margiotta Broglio, che era stato il consulente sia dei socialisti che, in qualche maniera, del Governo per la parte non cattolica delle trattative degli anni precedenti. Fu facile per il ruolo della Santa Sede, in particolare del prelado che svolgeva il ruolo di cardine, di perno, già in quella fase, cioè Silvestrini che era il Vice di Casaroli [*il Segretario di Stato Vaticano*] per la parte appunto concordataria. Silvestrini aveva in quegli anni, in quei decenni in particolare, un ruolo importante nei confronti della società politica e della società italiana in genere, da Alto Rappresentante, insomma, da persona che si occupava anche delle vicende politiche in generale, ma aveva questa specifica responsabilità della trattativa. Ci eravamo già conosciuti precedentemente [*era il parroco della sua parrocchia, come dichiarato in altre occasioni*] ed avevamo parlato a lungo, quindi fu facile avviare immediatamente la trattativa e chiuderla nel giro di poche settimane.

*C'è un episodio legato alla negoziazione che ricorda particolarmente?*

Ci fu l'incontro a fine anno, nel mese di dicembre, tra Craxi ed il Papa, il Papa polacco [*Giovanni Paolo II*], che voleva fare il Concordato perché era quello che volevano i vescovi italiani e la Chiesa italiana, però ne era distaccato. In qualche maniera aveva

detto a Casaroli e Silvestrini «Fate voi», anche se nel corso di quelle settimane di trattativa ebbe sicuramente coscienza, perché lo informarono degli sviluppi della revisione e dette l'ok.

In una conferenza successiva, Nicora, che era il capo negoziatore, racconta di un episodio significativo della vicenda, quando ci fu, nell'ufficio del Papa, un incontro tra lui, Silvestrini, Casaroli, il Papa e Balestrero (che era il Presidente della CEI). Era già stata fatta la firma, si discuteva della legge dei beni (la legge 222/1985, quella dell'8 per mille) e Balestrero in quella circostanza insistette molto, come aveva chiarito anche a noi, sulla Chiesa missionaria, sul fatto cioè che la Chiesa dovesse essere povera e non dovesse chiedere molti soldi allo Stato e soprattutto doveva, con la modifica che già c'era stata del codice di diritto canonico, levare di torno la "congrua", o comunque togliere il rapporto diretto tra Stato e "prete", come era nella tradizione di cui la "congrua" era l'esempio più eclatante, perché di tradizione napoleonica, derivante appunto dal Concordato tra la Chiesa di Roma ed il primo Napoleone, per tenere su la Chiesa di Francia, di cui aveva timore. Aveva l'interesse di tenere su l'insieme dei parroci, cosa che fece, poi.

Tornando alla "congrua", questa era stata abolita nel codice di diritto canonico e Balestrero insistette in quella fase, e anche in quell'incontro, per chiudere la partita e la chiusero. La chiusero positivamente per lo Stato e soprattutto per la Chiesa perché l'abolizione della "congrua" portava la necessità di stabilire un contributo di finanziamento dello Stato Italiano alla Chiesa cattolica in Italia (e poi dopo anche alle altre Chiese, nella formula dell'art. 8 Cost.). Questo si realizzò non nello schema Balestrero della Chiesa povera che aveva desiderio solo di essere sostenuta dallo Stato nella defiscalizzazione delle offerte dei fedeli, ma si costruì e chiesero a noi (materialmente fu Tremonti a scrivere il testo) una specie di paracadute. «Noi vogliamo essere Chiesa povera, vogliamo un rapporto diretto con il finanziamento dello Stato, quindi chiediamo e accettiamo la defiscalizzazione delle nostre offerte, perché vogliamo tenere in piedi la nostra Chiesa attraverso le offerte dei fedeli, vogliamo solo che lo Stato ci faciliti la corresponsione delle offerte attraverso appunto una relativa defiscalizzazione». E lì Bisentini, che era Ministro delle Finanze, credo che gli accordò un 5 milioni a contribuente per anno.

Però poi nel loro ragionamento, i vescovi della CEI, con Balestrero, fecero il ragionamento della copertura dei loro bisogni. Loro passavano da un sistema finanziario coperto dalla “congrua” ad un sistema libero in cui non avevano denari, ma poi dovevano tenere in piedi questo baraccone della Chiesa cattolica in Italia, ancora più diffuso, largo, e quindi necessario di entrate della società di oggi. Tuttavia non erano preparati perché organizzativamente questa CEI era ancora inesistente, finanziariamente non faceva nulla, quindi c’era una situazione di grande incertezza. In particolare, questa incertezza nasceva dalla necessità di dover retribuire della gente, come i parroci, o coloro che lavoravano nelle diocesi, di cui non ne conoscevano neanche il numero, quindi non sapevano quanti stipendi, a questo punto pagati dalla CEI e non più dallo Stato, ci volessero. Quindi chiesero appassionatamente, un po’ anche umilmente, una copertura, una specie di ombrello, di fronte al rischio di avere un diluvio di richieste ed una mancanza di denaro e di un sostegno stabile per sostenerle. E si inventò questo 8 per mille, cioè questa garanzia, che era la seconda scelta (prima venivano le offerte, in parte defiscalizzate fino ad un certo limite).

L’8 per mille sull’IRPEF è sempre più o meno rimasto stabile intorno alla cifra di circa un miliardo per la confessione cattolica, poi ci sono state negli anni le Intese successive con le altre confessioni religiose che hanno acceduto all’Intesa non solo per essere garantite ed equiparate, ma anche perché gli rientrava l’8 per mille come garanzia di finanziamento. Questo ha ulteriormente rafforzato la copertura dell’8 per mille, in termini di copertura politica e di solidarietà popolare e collettiva della nazione italiana verso il finanziamento alle loro Chiese e istituzioni religiose.

Per chiudere, il Concordato nei venti anni precedenti a Craxi è stato profondamente studiato e con lo schema «non aboliamo il concordato ma lo modifichiamo» si era entrati nel merito. Lo schema del «concordato quadro» era una verità che era passata e si era costruita poi nella normativa, non era così difficile e complicato chiuderla per Craxi e per il Governo che lui presiedeva.

*Recentemente, però, ha evidenziato che sarebbe limitativo ridurre il Concordato del 1984 solo al ricordo dell’8 per mille. Quale fu, quindi, a Suo avviso, la vera innovazione introdotta dal Concordato?*

La vera innovazione nel rapporto tra Chiesa Italiana, soprattutto cattolica, e Stato è quello che avviene dopo l'84, cioè la Commissione, la legge 222 e le occasioni che ne conseguirono che vennero utilizzate per la riforma interna. La Chiesa italiana, in particolare, vide l'emergere forte, organizzato e finanziariamente autonomo, della CEI con un Presidente autorevole come Ruini, con un Papa che non si occupa dei dettagli in maniera approfondita e delega a lui molto. Questo sistema produce le cose che sono poi avvenute negli anni 90 e 2000, l'emergere di questa forza para-politica (la CEI) ben sostenuta, ben finanziata anche dai contribuenti italiani e la possibilità per la Chiesa italiana di uscire abbastanza indenne dal trauma della rottura del sistema partitico nel 92-94.

La Chiesa italiana, direttamente e indirettamente, era compromessa con il sistema politico tramite il suo partito, il partito unico dei cattolici, la Democrazia Cristiana. Quest'ultimo, quando compromesso nella vicenda Tangentopoli, infierisce nel sistema, ma la Chiesa si tira indietro. Si può tirare indietro liberamente e serenamente perché sostenuta fortemente attraverso i meccanismi legislativi e anche con l'8 per mille.

*Ad oggi, sono passati poco più di trent'anni dalla firma del Concordato, secondo Lei a cosa dobbiamo l'attualità del testo del concordato e cosa consente la sua tenuta?*

Beh la ragione importante della società moderna o post-moderna: il fatto religioso continua ad essere rilevante, basti pensare all'azione di Papa Francesco, unico leader mondiale sopra le parti, l'unico a far apparire sulle televisioni mondiali l'Italia e Roma. E' che la religione, l'etica religiosa, ha ancora un ruolo importante nelle società moderne, specie in un'Italia malmessa, senza più istituzioni solide, senza più la rete dello Stato funzionante come dovrebbe, con la confusione e la mancanza di speranza dei cittadini. In tale clima, il ruolo della Chiesa è un ruolo importante. Questo è in qualche modo sostenuto, coperto, definito e finalizzato attraverso il Concordato del 1984 e le sue conseguenze, soprattutto la legge del 1985.

*Con l'avvento di Papa Francesco, a Suo avviso, è possibile ipotizzare una modifica o una revisione del Concordato?*

No, io sono convintissimo e l'ho scritto tante volte: questo è l'ultimo Concordato possibile. Dopo c'è la libertà o ci sono leggi specifiche. Non c'è più questa copertura costituzionale. Noi veniamo da una tradizione di rottura tra Stato e Chiesa, lo Stato si costruisce in Italia contro la Chiesa di Roma e questo ha portato anche al Trattato del 1929 che è un fatto positivo, ma il Trattato definisce lo Stato di Città del Vaticano e dà serenità e ruolo alla funzione papale nel mondo e questo rimane, rimane come elemento positivo, il resto viene da sé.

*In termini favorevoli alla revisione si espresse però Boselli, socialista...*

Beh Boselli era in una fase in cui i socialisti non esistevano più e si legarono ad una tradizione radicale, fecero un piccolo partito chiamato "Rosa nel pugno", con il partito radicale e tutti gli anticlericali possibili e per un anno dissero che il Concordato fosse da abolire.

Ma non sta nella storia né del socialismo né dell'Italia, è un elemento secondario. Infatti, dopo poco, la posizione è scomparsa.

*A proposito invece di altre confessioni religiose, al momento manca una Intesa con l'Islam...*

E' complicato per via dell'Islam, in quanto disarticolato. Non sono un esperto, ma mi pare che la maggiore difficoltà nel raggiungere un'Intesa è la mancanza di un punto di riferimento centrale della religione Islam con un Paese. Non c'è qualcuno, un comitato, un gruppo, una direzione, con cui poter siglare un Concordato. Non c'è per lo Stato Italiano una controparte unica e riconosciuta.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **MONOGRAFIE**

- G. Acquaviva e L. Covatta, *Decisione e Processo Politico, La lezione del governo Craxi (1983 - 1987)*, Marsilio Editore, Venezia, 2014
- G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Marsilio Editore, Venezia, 2006
- C. Amos, *I magnifici anni ottanta*, A.CAR. Editore (collana Distanze), Lainate (MI), 2006
- L. Carfagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia 1993
- S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*. Editori Laterza, Roma-Bari, 2005
- S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943 - 2006*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2007
- A. Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*. Il Mulino, Bologna, 2005
- M. Pini, *Craxi: una vita, un'era politica*. Mondadori, Milano, 2007
- R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato. (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna, 2009
- G. Sabbatucci e V. Vidotto, *Storia Contemporanea - Il Novecento*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002
- G. Sabbatucci e V. Vidotto, *Storia Contemporanea – L'Ottocento*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002
- P. Scoppola *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997

### **CAPITOLI DI MONOGRAFIE**

- A. Ferrari, S. Ferrari “*Religion and the Secular State: The Italian Case*”, all'interno di: J.M. Torrón, W. Cole Durham, “*Religion and the Secular State:*

*National Reports*”, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2015

- M. Caprara, *Il caso Lockheed in Parlamento*, 2001, All'interno di: L. Violante, F. Piazza, *Il Parlamento*, Einaudi, 2001

### **ARTICOLI DI PERIODICI E RIVISTE**

- “ANSA” 11 maggio 1984, 17.40
- “Avvenire”, 11 febbraio 2014, 12 febbraio 2014, 13 febbraio 2014
- “Civitas”, Rubbettino Editore, Anno III, Numero 1, Gennaio - Aprile 2006.
- “Corriere della Sera”, 28 ottobre 2005
- “L’Ordine”, 9 febbraio 2014
- “L’Osservatore Romano”, 11 febbraio 2014, 13 febbraio 2014, 29 settembre 2011
- “La Stampa”, 13 febbraio 2014

### **LETTERATURA GRIGIA**

- *AAS 77 (1985), p. 1055-1059.*
- *Accordo di revisione del Concordato Lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana*
- *Costituzione Italiana*
- *Dignitatis Humanae, Cap. 1, Par. 2*, Roma, presso San Pietro, 7 dicembre 1965
- D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751 “*Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche* .
- *Discorso a conclusione del dibattito per la ratifica degli Accordi di Villa Madama*. Senato della Repubblica, Roma, 3 agosto 1984
- *Incontri in Senato, “A trent’anni dall’Accordo di Villa Madama 1984-2014”*, Senato della Repubblica, Roma, 12 febbraio 2014
- “*La Laicità in Italia*”, C. Cardia, Convegno Giuristi cattolici, 9 dicembre 2006

- Legge 20 maggio 1985, n. 222 *“Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi.”*  
TITOLO I, Art. 13
- *“Mondoperaio - Saggi e Dibattiti”* Numero 1, 2014
- *“Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana”* Numero 3, 29 febbraio 1984.
- *“OLIR (Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose),* novembre 2005
- *“Oltre il Concordato: stabilizzazione e crescita del ruolo della CEP”.* Relazione di G. Acquaviva, Fondazione Socialismo, *“A trent’anni dal nuovo Concordato (1984 - 2014).”* Roma, 12 febbraio 2014.

### **DOCUMENTI IN RETE**

- C. Cardia *“L’esperienza dei Governi italiani”* relazione in concessione alla redazione *“Gli Scritti”* disponibile online al link: <http://www.gliscritti.it/blog/entry/2398>
- Foto pag. 2: <http://www.corriere.it>, Roma, 18 febbraio 1984, il Segretario di Stato della Santa Sede, cardinale Agostino Casaroli, e Bettino Craxi alla firma della revisione del Concordato tra Vaticano e Stato Italiano (foto Agenzia Fotogramma)
- *“Stato, Chiese e pluralismo confessionale”* Rivista telematica (<http://www.statochiese.it>), dicembre 2009, marzo 2010, 27 gennaio 2014
- Vocabolario Treccani Online

# **The Relationship between the Republic of Italy and the Vatican State after the 1984 Covenant**

## **ABSTRACT**

This study comes from a recent celebration: the thirty-year from the 1984 Covenant between the Italian Republic and the Vatican State.

The Concordat's analysis summons the study of one of the fundamentals of Italy: the relationship between the Italian and the Vatican State through their common history.

The work is divided in three main parts. The first part is focused on the historical analysis of the 1980s in Italy, referring to the historical background, the government of the Italian Socialist Party and its leader, Bettino Craxi.

The second part concerns the analysis of the main object of this work: the 1984 Agreement, starting from the previous situation and ending with the content of the Frame Agreement.

The third and last part aims to demonstrate the main effects of the Agreement and its modernness relating to the actual society.

### 1. Political History of Italy in the 1980s

Previous to analyze the entire process that brought to the 1984 Agreement, it is necessary to analyze the historical context.

The Italian history of that decade included aspects of terrorism and rackets, but everything had a strong basis of renewal.

The 1980s started in Italy the year before the common starting point of that decade and they ended later than usual, in 1992. These 13 years saw three main political parties: the Christian Democracy (DC, who had governmental hegemony since 1944), the Italian Communist Party (PCI), and the Italian Socialist Party (PSI).

The 80s are commonly split in in two phases: the dynamic and the static one. The dynamic part of this Italian decade goes from 1979 to 1987. During these years the Italian executive power has progressively been enhanced. Furthermore, this first phase met a new concept of the public opinion who, thanks to the globalization and to the new

medias, became more conscious and informed about his society. This change of the society brought the political parties to their renewal, even if some parties, as the Communist one, were still anchored to its tradition and origin.

However, other parties were committed to the exigence of a structural renewal. The Socialist party probably was the main fully convinced party. It was headed by Bettino Craxi who, thanks to his comprehension of the new social beliefs and thoughts, gained new voters, precedently ignored by the other parties.

This situation progressively made the other parties lose part of their voters, generating popular alienation from the political system.

This disaffection increased with the scandals of the late 1980s, when the static phase takes its start, until the end of the First Republic with Tangentopoli in 1992.

The years from 1983 to 1987 are the groove between the two phases. During these years the DC's governmental hegemony had a stop. The Socialist Party (PSI) took the premiership for the first time. The first government headed by a socialist has been called "*pentapartito*" (5-parties system) thanks to the coalition of 5 parties: the Italian Socialist Party, the Christian Democracy, the Italian Republican Party, The Italian Democratic Socialist Party and the Italian Liberal Party.

The Prime Minister was Bettino Craxi who said he wanted to fight against inflation, public debt, tax evasion, drug's diffusion in Italy and the Italian immorality.

In order to achieve its goals, the PSI government made policies on three main themes: the institutional, the moral and the financial one.

Referring to the institutions, Craxi tried to enhance the executive's power, but he only used the Legislative Decree more than usual and he also introduced new rules for the vote of confidence. He also abolished the secret vote in the Chambers.

Referring to finance, Craxi fought against public debt emergency and inflation with policies who made Italians pay 47 billions of lire, but he boosted the GNP and stopped inflation.

Craxi was famous for his decisionism, especially referred to the foreign policy, as happened within the Sigonella case in 1985 when Craxi demonstrated his strength and determination in a diplomatic controversy between Italy and the United States.

Craxi was also famous for his leadership. He was a strong leader, but this made him obtain a lot of critics about his authoritarianism (he has been called *Führerprinzip*).

Craxi's political history ends with the First Republic's collapse, in 1992. During his speech to the Chamber of the Deputies, that year, he invited the entire political class to admit its responsibility about the self-financing system of the parties, subject of the Tangentopoli matter. But his appeal had no echo.

In conclusion, the Tangentopoli scandal was the end of the probable main actor of the Italian 1980s, but it also was the end of an era and of a decade.

## 2. 1984: the Agreement between the Italian Republic and the Vatican State.

The changing atmosphere of the Italian 1980s and the progressive secularization pointed out that a decisive intervention on the relationship between Church and State was necessary.

Before 1984, in fact, this relationship was under the Lateran Treaty of 1929. The Lateran Treaty settled the Roman question (born in 1870 with the annexation of Rome and Latium that marked the end of the temporal power of the Popes). The negotiations between the Holy See and the Fascist government started in 1926 and ended in 1929. During those years the Pope adopted a compliant strategy, because he knew Mussolini, the dictator, could never accept all of his requests but he also knew he needed the Treaty to save him, and his spiritual authority, from the coming up totalitarianism.

The negotiations ended with three treaties: the Conciliation, the financial convention and the Concordat.

The Conciliation gave the Holy See sovereignty in the State of Vatican City and decreed that Rome was the Capital of the Kingdom of Italy.

The Financial Convention decreed that Italy had to give to the Vatican State an economic compensation for the loss of the Papal State.

The Concordat was a guideline for the relationship between Church and State. For example, it contained rules about the religion education for the scholar system.

After the end of the fascist government, the antifascist wanted to abolish the Lateran Treaty, since it was signed by Mussolini, but it was impossible, since it was also signed by the King, warrantor of effectiveness of the Treaty.

After the referendum of June 2<sup>nd</sup>, 1946, the Kingdom was definitely abolished, so the King wasn't the warrantor anymore, but everyone was focused on the Constitution, so the Lateran Treaty question was temporarily abandoned.

The article 7 of the Italian Constitution, in fact, in 1947 stated that the relations between the Italian State and the Catholic Church are regulated by the Lateran Treaty, but the approval of this statement was only possible thanks to the positive vote of the Italian Communist Party, historically anticlerical, who decided to approve that formulation in order to achieve the "religious peace". But the PCI also inserted a clause: the revision of the Lateran Treaty. The revision process officially started, even if it temporarily was just inside of the Chambers.

Later, during the 60s, the social change, the progressive secularization and the Second Vatican Council made the need of a revision come to light also for the public opinion.

So, in 1969, the revision process started out. The revision process ended in 1984, after 7 drafts of a new Concordat. The end of this process was possible thanks to the decisionism of the Craxi's government, who abandoned the previous method (in Italian: "*parlamentarizzazione*", the in-Chambers discussion of any article) and prepared a total new text, a frame agreement, only made of 14 articles, signed on February, 18<sup>th</sup>, 1984.

The premier committed his trusted partners, particularly Gennaro Acquaviva<sup>113</sup> and Francesco Margiotta Broglio<sup>114</sup> and the Holy See entrusted the Italian Episcopal Conference (CEI), the Cardinal Achille Silvestrini and the Secretary of Vatican State, Agostino Casaroli.

On January 25<sup>th</sup>, 1984, Craxi took a speech to the Chambers about the modality of the negotiations and the Chambers approved his strategy. The negotiations carried on until February 17<sup>th</sup>, 1984, when the text of the Frame Agreement was voted, and approved, by the Chambers.

On February 18<sup>th</sup>, 1984, the new Concordat was signed in Villa Madama, in Rome, by the Premier, Craxi, and the Secretary of the Vatican State, Casaroli.

The Agreement declared the mutual independency and sovereignty, but also the mutual assistance for the human and social benefits. The Agreement also decreed that the

---

<sup>113</sup> Senator and political counselor of Bettino Craxi from 1983 to 1987

<sup>114</sup> Professor of clerical law at the University of Florence

Catholic one wasn't anymore the sole religion of Italy and that other treaties would have been signed with other religions.

The Agreement also decreed that the financial convention was over. In fact, The Italian State would have adopted a personal income tax, the "*otto per mille*", to finance the Catholic Church and other religious groups.

The Concordat of 1984 also affirmed the religious freedom, inserting a new concept of secularity: the "positive secularism"<sup>115</sup>.

### 3. From 1984 to 2015: the new relationship between Church and State in Italy

The 1984 Concordat achieved his main goal: clearly shape the relationship between Church and State in Italy, making it responsive to the society's requests and closing of that long 40-year revision process debate.

After thirty years from the New Agreement, it seems that it also went beyond any expectation, since it created a total new political subject, the Italian Episcopal Conference, who obtained its legal identity. The 1984 Agreement's strength, especially thanks to the mutual autonomy principle decreed by the 1<sup>st</sup> article, allowed it to hold up until today, continuing to reaffirm those values of positive secularism and freedom who oriented the action of its signers thirty years ago and who are still orienting it today.

Those values also permitted the signers to activate an interpretative and legislative referred process, as the Frame Agreement provided for. The laws originated by this process, as the already mentioned "*otto per mille*", give the 1984 Concordat an actual nature and meaning, since they are still valid.

Even if the "*otto per mille*" is often the main link to the 1984 Agreement, its value can't be limited only to that.

In fact, with the already mentioned principles of mutual independence and sovereignty, the Agreement developed the importance of secularity in Italy. The new meaning of secularity becomes the mutual collaboration for the fulfillment of religious freedom, creating a total new relation between the Catholic Church and the Italian State.

The religious freedom, in fact, represented for both, till that time, a decreed value, but it wasn't realized yet. The Italian Republic had, in fact, this principle inside of its

---

<sup>115</sup> Expression used by Nicolas Sarkozy when he met Pope Benedict XVI on September 12<sup>th</sup>, 2008

Constitution and on the other hand the Vatican State had already affirmed the importance of religious freedom during the Second Vatican Council.

Furthermore, the spirit of collaboration stabilized the relations between Catholic Church and Italian State, but it also enhanced the Agreement's importance and grip to the Italian situation, who will later be affected by social and political lack of balance.

During the First Republic's collapse, in fact, the failure of the parties who achieved the Agreement (mainly DC, PCI and PSI) ensured that someone might have been afraid of its effects on the Agreement.

However, the Agreement's stability wasn't in crisis. The Catholic Church already obtained the instruments to separate itself from the political parties system, since the CEI built up its organization, creating a stronger and independent system, not affected by the First Republic's collapse. The new CEI asset, the collapse of the DC party and the fact that there was a Pope who, after 500 year, wasn't Italian (Pope John Paul II), had their influence on the new structure of the Holy See and on CEI's increasing role. This new CEI's position made it become one of the main aspects related to the 1984 Agreement.

Furthermore, the spirit of cooperation between Catholic Church and the Italian State, as already mentioned, also gave Italy a new concept of secularity. Within this new concept, the Italian Republic and the Vatican State started to use their more suitable instruments, on the one hand laws and, on the other hand, the promotion of common values, to achieve the acceptance of diversity.

The Italian model of secularity, in fact, is different from some other European models. For example, the French concept of secularity is based on the strict separation between Religion and Secular State, but the French Republic is now faced by the multiculturalism and the religious pluralism.

Otherwise, the Italian model seems to be more prepared to deal with the new challenges of multiculturalism and religious pluralism.

In fact, the Italian State from 1984 has signed 11 Agreements with just as many other religious groups.

The 1984 Agreement, however, still leaves outstanding issues. The social changes brought by the increasing migrations will probably make some modification necessary, but the Frame Agreement wouldn't maybe be affected at its basics.

In conclusion, despite the outstanding issues, the different perceptions and the probable modifications, the 1984 Agreement can surely be considered as one of the Italian history's milestones for the process behind it and its contribution.

#### 4. Conclusion

This study of the relations between the Italian State and the Catholic Church after the 1984 Agreement analyzed how some principles of this Agreement have been fundamental for the renewal of that relationship, at the point that the Concordat is still actual.

The need of the changement of the relations between the Italian and the Vatican State has already been evident from the social agitation that affected the last twenty years of the First Italian Republic.

The Catholic Church was noting a progressive secularization and the progressive decrease of the numbers of observants, since believers started to perceive their faith as a private matter.

The Italian State, on the other hand, saw a progressive disaffection to the political party system and also had to face to all of the social agitations that forced the State to deal with new themes.

In this frame, the 1984 Agreement decreed the autonomy and mutual independence between the Holy See and the Italian Republic, who since that moment started to cooperate. The agreement also was a real answer to the issues of the new Italian society and it calmed the tensions between Religion and Secular State brought by the laws on divorce and abortion.

The Frame Agreement has also been called "Agreements of freedom", because of the base value that guided the actions of its signers: freedom, seen as freedom of religion, autonomy of the Catholic Church (for example for the new voluntary financing system, the "*otto per mille*") but also the optional nature of the religious education at school.

After more than thirty years from the 1984 Agreement, the globalization and the increasing migrations transformed the social context and, probably, this will entail some modifications to the actual text. However, the foresight and the innovative contribution of its contents make it seem that possible changes wouldn't comport any radical change.