

## **LAS RELACIONES ENTRE ESTADO E IGLESIA A LOS VEINTE AÑOS DEL NUEVO CONCORDATO**

Francesco Margiotta Broglio  
*Università degli Studi di Firenze*

La Ley n. 121 de 25 de marzo de 1985 ratificó el pacto concordatario, firmado en Roma el 18 de febrero de 1984 por el Presidente del Consejo Craxi y el Secretario de Estado de la Santa Sede, el Cardenal Casaroli, por el que se modificaron los Acuerdos de 1929 entre Italia y la Santa Sede.

La posterior Ley n. 222 de 20 de mayo de 1985, preparada por la Comisión mixta Italia-Santa Sede, completaba la modificación del concordato de 1929 con un conjunto orgánico de disposiciones para los entes y bienes eclesiásticos y, a su vez, con la reforma del sistema de financiación de la Iglesia católica.

Se cerraba, así, un período de fuertes tensiones entre República e Iglesia que había comenzado cuarenta años antes, durante los trabajos de la Asamblea Constituyente que preparó la Constitución que entró en vigor el 1 de enero de 1948. Durante estos trabajos constitucionales, debido al escaso conocimiento de los problemas por parte de muchos constituyentes y por una serie de razones políticas nacionales e internacionales en las que no es posible entrar aquí en detalle, se había producido la paradoja de un Estado democrático que, al mismo tiempo que desmontaba las instituciones de un régimen totalitario, conservaba integralmente –es más, consolidaba también desde el punto de visto de la jerarquía de fuentes– uno de los pilares del ordenamiento jurídico fascista: los acuerdos de 1929. El ordenamiento fascista no sólo tenía una estrecha afinidad con la ideología clerical-nacionalista (que había tenido no pocas responsabilidades, tanto en el momento de la Guerra con España como cuando Italia entró en la Segunda Guerra Mundial junto con Alemania), sino que era incompatible con los principios de libertad y de igualdad que la Constitución de 1948 definió y consagró en términos inequívocos.

El compromiso constitucional de mantener la vigencia de los acuerdos de Letrán decepcionó las esperanzas de aquellos que hubieran querido regresar a un sistema de relaciones Estado-confesiones religiosas basado en la separación y en la igualdad de cultos. No obstante, conllevó la exclusión del principio de indisolubilidad del matrimonio (en 1970 se introdujo el divorcio) y de

la financiación de la escuela privada. Asimismo, dio lugar a la consagración de dos principios, que más tarde habrían hecho ver toda su carga innovadora.

Por un lado, el artículo 7 de la Constitución, al querer garantizar la soberanía e independencia de la Iglesia, tuvo que afirmar la separación entre su “orden” propio y el del Estado. Distinción de órdenes que, para la Iglesia, se tradujo en su sometimiento a las normas de Derecho privado y en la consiguiente pérdida de la posición jurídica de Derecho público.

Por otro lado, el artículo 8 del texto constitucional, al querer garantizar la igual libertad de todas las confesiones religiosas, tuvo que crear un sistema de relaciones convencionales (las llamadas “intese”) del Estado con todas las religiones, reconociéndoles el derecho de autodeterminarse con el límite, no del orden público, sino de la conformidad de sus estatutos al ordenamiento jurídico.

Hay que hacer notar que cuando fue definido este marco constitucional, la situación religiosa en Italia era muy simple: la confesión religiosa mayoritaria era la Iglesia católica, y las minorías eran las comunidades judías, las iglesias valdenses, algunas iglesias evangélicas y la iglesia greco-ortodoxa de Venecia. No obstante, la regulación constitucional, pensada para este panorama religioso, se ha mostrado capaz de dar respuesta y gestionar el creciente pluralismo religioso que ha caracterizado los últimos veinte años de la historia italiana, años en los cuales el islamismo ha llegado a ser la segunda religión en número de adeptos con alrededor de un millón de fieles y más de doscientos cincuenta edificios y lugares de culto.

El mecanismo constitucional de las “intese” permaneció inactivo durante un largo período de tiempo después de la entrada en vigor de la Constitución republicana. En este período los diferentes Gobiernos continuaron aplicando la legislación eclesiástica preexistente, sin tener en cuenta los principios de libertad religiosa, de igualdad de los ciudadanos y de igual libertad de todas las religiones. La magistratura, convencida de que tenía que preservar a la religión católica de toda interpretación de la nueva legalidad que pudiera mermar las prerrogativas recogidas en los acuerdos de Letrán de 1929, apoyó con sus sentencias las políticas seguidas por los sucesivos Gobiernos del partido demo-cristiano. En definitiva, en la Italia democrática, en la España de Franco (que había firmado en 1953 un concordato que, en esencia, fotocopiaba los acuerdos de Mussolini y Hitler con la Santa Sede) y en el Portugal de Salazar, la postura del Estado en materia de relaciones Iglesia-Estado y las pautas seguidas por los operadores jurídicos no tuvieron, en los años 1948 a 1968, diferencias relevantes.

El debate sobre las cuestiones religiosas se volvió a abrir en el Parlamento durante la cuarta y quinta legislaturas, dentro de un proyecto general, promovido y apoyado por los partidos de izquierda, de recuperar el dise-

ño constitucional, cuando el problema de la condición jurídica de la Iglesia católica y de las demás confesiones religiosas se manifestó con toda su importancia y todas sus dificultades. No obstante, se tuvo que esperar hasta 1984, con el primer Presidente del Gobierno socialista, para llegar, previo acuerdo con la Santa Sede, a la revisión “directa” del concordato de 1929 y a la “indirecta” de algunas normas del tratado del mismo año.

Concluida con más de cuarenta años de retraso, la adaptación de los pactos de Letrán a la Constitución republicana no podía reflejar las diferentes corrientes de los muchos Gobiernos que se habían empeñado en ella, ni las contradicciones que habían marcado el proceso de reforma del Concordato (1965-1985). También los acuerdos (“intese”) con las confesiones religiosas distintas de la Iglesia católica (inaugurados en 1984 mediante el acuerdo con la Iglesia valdense) tuvieron un retraso idéntico y se vieron condicionados por el “vicio de origen” que hacía de ellos no un instrumento de pluralismo constitucional, sino más bien una especie de pequeños pactos reparadores de las discriminaciones fascistas y post-fascistas y de la misma diferencia constitucional entre la Iglesia católica y las demás confesiones.

En efecto, si se analizan los contenidos de los acuerdos y pactos de 1984 (y lo mismo cabe decir para los suscritos en los años posteriores), se puede fácilmente criticar la orientación de algunas cláusulas y la existencia de reminiscencias normativas de períodos precedentes. La principal excepción es el sistema de financiación, que representó la verdadera novedad del reconstituido régimen de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas y que hizo aparecer a los ojos de los contribuyentes la existencia de las demás confesiones religiosas, cristianas o no, citadas no en la “Enciclopedia”, sino en los módulos en los que se pagan los impuestos (“IRPEF”). En realidad, el verdadero significado de estos acuerdos fue una especie de pacificación nacional con la sociedad religiosa: el nuevo concordato cerraba las heridas abiertas en los años setenta con el divorcio y el aborto, apoyados por sendos referendos populares, mientras que el Vaticano de Juan Pablo II aceptaba pactar con una Italia muy diferente de aquella de 1929 y de 1948, en nombre de una unívoca colaboración para el bien de un país fuertemente secularizado.

Con el acuerdo con la Iglesia valdense (1984), el primer Gobierno encabezado por los socialistas inauguraba el período de acuerdos con las minorías religiosas, sanando el *vulnus* causado a la libertad de culto por la antigua legislación discriminatoria fascista y atribuyendo a estas minorías una importancia jurídica, social y cultural que nunca habían tenido desde la unificación del Estado. El vastísimo consentimiento del Parlamento sustentó la importancia de esas decisiones y abrió también el camino hacia una relación más libre entre el Partido Democrático-Cristiano y las otras fuerzas políticas.

Sucesivamente, factores como la “desconcordatización” de muchas materias; la siempre más utilizada “subsidiariedad horizontal” en las relaciones con las entidades religiosas que desarrollan toda una serie de actividades de relevancia pública que el Estado quiere dejar en manos de formaciones sociales privadas dentro del marco del Derecho común; la expansión de los acuerdos entre las entidades administrativas regionales y los entes religiosos, incluso en materias no eclesiásticas, hicieron que durante la veintena 1985-2005 fuera menos central y menos criticado todo el sistema especial de “concordato/acuerdos”. En este proceso, el diseño constitucional de las libertades y del pluralismo religioso ha salido reforzado y, además de verse reafirmado por normas internacionales y comunitarias, ha dado lugar, sobre todo por la presencia de nuevas religiones, en especial la islámica y la ortodoxa, a una Italia menos monocultural.

El sistema de financiación diseñado en 1984 (llamado “otto per mille”) ha terminado por ser la válvula de seguridad para muchas confesiones religiosas, al mismo tiempo que ha contribuido, sin duda, a un proceso de consolidación de la economía de la Iglesia católica italiana sin precedentes: los ingresos de la cuota de la Conferencia Episcopal italiana pasaron (también gracias al reparto procedente de las decisiones de los contribuyentes no manifestadas expresamente y a los pagos retroactivos) de 210 millones de euros en 1990 a 908 millones en 2002. Si los contribuyentes que optan por financiar la Iglesia católica son alrededor del 33 por 100 (poco más de los practicantes), es más que frustrante el número de las donaciones o liberalidades deducibles.

Por otra parte, el cambio social ha acentuado la puesta en entredicho de uno de los aspectos más cuestionados del sistema concordatario, el reconocimiento de la nulidad matrimonial decretada por los tribunales eclesiásticos. El fuerte aumento de separaciones y divorcios, el alto número de convivencias de hecho (alrededor de 600.000), que en algunas grandes ciudades ha superado al número de matrimonios eclesiásticos, hacen que la polémica afecte a los últimos mohicanos que se “separan” en la Rota Romana.

No faltan problemas por resolver (asistencia espiritual, títulos eclesiásticos de estudio, secreto profesional de los ministros de culto, etc.), y los elementos de interferencia (escuelas confesionales en el sistema de educación nacional, función de los docentes de la hora “facultativa” de religión, ilícita reducción del impuesto municipal sobre los bienes inmuebles para las diferentes actividades religiosas o de culto, etc.) hacen que el camino por recorrer no sea tan fácil. Pero la atmósfera constructiva de estos veinte años (piénsese tan sólo en el sector de los bienes culturales) nos permite no ser pesimistas, sobre todo cuando se constata que el propio periódico del episcopado italiano, “L’Avvenire”, ha descubierto que, después de 1984, Italia ha llegado a ser “un

ejemplo de laicidad para Europa”.

Pero no puede ser olvidado lo que fue el defecto de fondo de los acuerdos de 1984 con la Iglesia católica, hijos de demasiados padres y de muchos líderes que habían patrocinado los sucesivos proyectos de revisión desde 1967 hasta 1983. El texto final no pudo ser tan novedoso como habría tenido que ser y tuvo que recoger las convicciones que cada parte tenía. Convicciones que se habían configurado a partir de visiones diferentes y en situaciones superadas.

La única parte novedosa es, en efecto, la Ley n. 222 de 1985 relativa a las entidades y bienes eclesiásticos, cuya preparación se desarrolló en un terreno fundamentalmente virgen. Inútil, en cambio, fue el intento de elaborar una ley sobre el matrimonio que desarrollara las nuevas normas concordatarias, y que con el paso del tiempo no se ha considerado necesaria.

Después de veinte años se tiene que reconocer que el cuadro religioso global, en el cual tiene que operar la normativa en la materia, ha cambiado totalmente: aumenta la presencia de movimientos religiosos de diferentes orígenes culturales y geográficos; es creciente la presencia islámica entre los inmigrantes no cristianos y ortodoxa entre los inmigrantes cristianos; hay nuevos problemas religiosos derivados de la libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea (piénsese en las normas que piden la ciudadanía nacional para los ministros de culto que ocupan puestos relevantes para la Administración del Estado); la crisis del sistema de acuerdos (“intese”), interrumpido por los Gobiernos y el Parlamento en espera de una ley general sobre la libertad religiosa, que no logra concluirse; la desaparición del partido “Democrazia Cristiana”, aunque existe una presencia católica transversal en muchos movimientos políticos de derecha e izquierda; la progresiva importancia en el plano de la reglamentación comunitaria europea de los intereses religiosos; la fuerte presencia de sectores “separatistas” dentro del Parlamento Europeo y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; la nueva dimensión de los problemas de libertad religiosa dentro del marco de la normativa internacional y europea contra la discriminación religiosa; las nuevas garantías para el respeto de las identidades religiosas (y culturales) en el Derecho de la Unión Europea.

En esta compleja situación, el Parlamento ha dejado pasar la ocasión (durante las tres legislaturas transcurridas) para aprobar una ley general sobre la libertad religiosa. Por una parte, esta ley habría constituido una “base” común sobre la posición jurídica de todas las confesiones religiosas, evitando los acuerdos-fotocopia que toman como paradigma el régimen propio de la confesión mayoritaria; por otra parte, habría llamado la atención de los jueces y de la Administración pública sobre una serie de normas (en materia de los derechos individuales y colectivos de la libertad de conciencia y de religión)

de origen internacional, que desde hace tiempo están vigentes, pero que permanecen olvidadas, ignoradas y no aplicadas con todo su potencial y significado.

Lo que más preocupa, en todo caso, es el aumento de una cierta “agresividad” por parte de los representantes católicos, activos en muchas heterogéneas formaciones políticas presentes en el Parlamento. Gracias a una serie de alianzas transversales se ha asistido a la aprobación anómala de leyes como la de la introducción en la función pública de docentes de la materia escolar de religión, que tiene carácter facultativo; tales docentes son titulares de un puesto en la Administración, pero sin tener un voto determinante en las asambleas escolares a los efectos de la evaluación anual; asimismo, están sometidos a una autoridad privada (la jerarquía eclesiástica) que puede pedir en cualquier momento su sustitución. Además, se les permite llegar a ser titulares de una materia obligatoria, siempre que tengan la titulación académica precisa, sin tener que hacer ninguna oposición. Este régimen jurídico se inserta en el marco de la intención de querer hacer obligatoria la hora facultativa de religión; intención que se hace patente en más de una intervención de eclesiásticos y de políticos que se declaran católicos.

La petición de quitar los crucifijos de las aulas docentes (todavía presentes en algunos institutos de acuerdo con normas educativas de origen fascista y totalmente cuestionadas por una concreta decisión del Tribunal Supremo) se ha tenido que enfrentar a la propuesta de una nueva ley que pretende que sean siempre obligatorios en todos los lugares públicos; propuesta, esta última, que viola completamente los principios de igualdad de los ciudadanos y de igual libertad de culto sancionados por la Constitución.

En esta polémica ha participado también el Tribunal Constitucional con una decisión (en el año 2004), que, por una parte, deja los crucifijos en las aulas donde están ya exhibidos y, por otra, afirma que no se puede deducir, de los reglamentos de los años veinte que los regulan, la obligación de colgarlos. En la mitad del mes de febrero de 2006, el Consejo de Estado, confirmando una decisión del Tribunal Administrativo del Véneto, consideró, sorprendentemente, que el crucifijo ha de quedarse en las aulas escolares por ser un símbolo que expresa “valores civiles” que “delinean la laicidad en el ordenamiento actual del Estado” y que tiene, por tanto, una función educativa para los estudiantes.

En el debate sobre la laicidad, hay que señalar otra reciente intervención del Tribunal Constitucional (en el año 2005) que concluye una larga serie de pronunciamientos acerca de los “delitos contra de la religión del Estado” que empezó en 1997, y completa sus anteriores decisiones sobre la cuestión declarando inconstitucionales los artículos 403, apartados 1 y 2, y 406 del Código

Penal, que establecen una pena superior para aquellos que ofenden a la religión católica que para los que ofenden a las otras confesiones religiosas. El tratamiento favorable a la religión católica (que esencialmente desde 1948 y formalmente desde 1985 no es ya “la religión del Estado”) representa para el tribunal una evidente disparidad de tratamiento entre las religiones y viola el principio de imparcialidad y de equidistancia del Estado hacia todas las confesiones religiosas. Éste es un efecto directo de la abrogación del principio de la “religión del Estado” realizada por el acuerdo concordatario de 1984 con la Santa Sede.

Ese acuerdo presupone, entonces, el respeto al principio de laicidad del Estado, afirmado por el Tribunal Constitucional en más de una sentencia, pero también la distinción entre orden religioso y orden político, consagrada por el Concilio Vaticano II. Una distinción que, en los últimos años, parece desaparecer en los discursos públicos de la jerarquía eclesiástica italiana y pone en crisis el mismo principio de laicidad. A este respecto, conviene recordar que no es por casualidad que en el preámbulo del acuerdo de 1984 las partes –Estado e Iglesia– se refieran, respectivamente, a la Constitución y a las declaraciones del Concilio ecuménico sobre la libertad religiosa y las relaciones entre la Iglesia y la comunidad política.

Las dificultades para la aprobación de una ley general sobre la libertad religiosa, el sustancial estancamiento de casi diez años de la firma de nuevos acuerdos con confesiones religiosas minoritarias, las escasas probabilidades de una adecuada solución del problema del Islam, los intentos de sortear la prohibición constitucional de financiación pública de las escuelas privadas católicas, el “non expedit” eclesiástico contrario al voto popular del referendo sobre la reproducción asistida, harían pensar, otra vez, que la laicidad en Italia no logra consolidarse.

La cuestión religiosa, que se abrió al día siguiente de la unidad nacional a finales del siglo XIX con un enfrentamiento bastante áspero entre “laicos” y “católicos”, podría volver a aflorar aunque en términos y modos diferentes que en el pasado, como parece demostrarlo el debate político entre los partidos con ocasión de las recientes elecciones parlamentarias. No faltaron, en efecto, voces que han pedido la revisión y hasta la abrogación del concordato, así como la modificación del sistema de financiación de las confesiones religiosas; petición, esta última, que recientemente se ha visto apoyada también por el nuevo sistema de financiación de las entidades sin ánimo de lucro cuyos fines son de interés general, a las cuales los contribuyentes pueden destinar parte de sus deudas tributarias (el llamado, “cinque per mille”) derivadas de sus rentas personales (Decretos del Ministerio de Economía, de 7 de marzo de 2006).

Para terminar, hay que recordar que el concordato lateranense de 1929 no duró en sustancia ni siquiera veinte años. En 1948, no obstante el ya mencionado bloqueo constitucional, el concordato fue afectado (bastante antes de la Ley del divorcio de 1970) por los principios “supremos” constitucionales de igualdad y libertad religiosa, de libertad de todas las confesiones religiosas, de separación del orden de la Iglesia y del orden del Estado, de extensión a todas las confesiones del sistema de relaciones mediante acuerdos (“intese”), y de plena libertad para manifestar el pensamiento. Principios que el Tribunal Constitucional, cuarenta años después de la Constitución y analizando, precisamente, una disposición del acuerdo de 1984 con la Santa Sede, resumirá en el principio “supremo” del Estado laico. Un principio positivo y flexible que, a diferencia de aquella rígida separación francesa (hoy superada por el pluralismo religioso y cultural), ha logrado hasta ahora, aún a pesar de la grave inexistencia de una ley general de libertad religiosa que necesita ser aprobada con urgencia, contener y gestionar el impacto del multiculturalismo y de la presencia de “nuevas” religiones en el contexto social de la República italiana.