



Contro il “nuovo” concordato del 1984

Il 18 febbraio 1984 il presidente del consiglio italiano Bettino Craxi e il segretario di stato vaticano Agostino Casaroli sottoscrissero l'accordo di villa Madama che, testuale, apportò «modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929». Il “nuovo” concordato (in nessun punto dell'accordo è però definito così) divenne legge il 25 marzo 1985, con il numero 121. La camera lo aveva approvato il 20 marzo con 350 voti favorevoli, 75 contrari e 39 astenuti. Online è disponibile il resoconto stenografico di quella seduta¹, nonché di quella del 19² e del 18³.

Di seguito pubblichiamo gli estratti di due interventi, così lungimiranti da rendere pressoché inutile tracciare un bilancio a distanza di quarant'anni. Purtroppo è andata com'era già ampiamente previsto che andasse.

Intervento di Massimo Teodori

[...] In questi anni dialogo e trattativa non ci sono stati, perché da una parte c'erano Chiesa e Vaticano che sapevano quello che volevano, e dall'altra uno Stato che ha rinunciato progressivamente a far valere le sue ragioni. [...]

Se si voleva seguire la strada della armonizzazione con la Costituzione (un'espressione così ampiamente usata in tutto il dibattito sul Concordato), non si poteva far altro che andare alla abrogazione, perché qualsiasi revisione non avrebbe portato ad altro che a rafforzare o modernizzare o rendere più funzionale la vecchia impostazione concordataria. E i risultati di questo lungo travaglio durato 17 anni ci danno purtroppo ragione, colleghi deputati. Il nuovo Concordato ci viene oggi scodellato, tra l'altro, in una forma che ritengo improponibile

perché, pur non trattandosi di un trattato internazionale, si è deciso che questo testo debba godere della inemendabilità propria delle ratifiche di convenzioni internazionali (così si dice nella relazione). Questa revisione del Concordato è un fallimento; meglio, è un successo di coloro che credono nel Concordato come strumento di potere. [...]

Noi, colleghi deputati, rimaniamo sulla posizione a suo tempo espressa da Benedetto Croce nel suo intervento al senato, tra le grida di un senato ormai fascistizzato, del 24 maggio 1929. Per noi questo nuovo accordo non è frutto di altro che di una ragion politica, come una ragion politica era alla base dell'accordo del 1929, e siamo profondamente rattristati che questa operazione – che avrebbero potuto benissimo fare i governi Andreotti di unità nazionale, che vede d'accordo le correnti comuniste e democristiane temporaliste – sia stata realizzata (per ragion politica e soltanto per ragion politica) da un presidente del consiglio socialista.

Noi, lo ripeto, rimaniamo esattamente dell'opinione espressa nel 1929 da un Benedetto Croce isolato e affiancato in senato dai suoi pochi amici, Ruffini e Albertini. Cito: «che quel che si è eseguito mercè il Concordato sia un tratto di fine arte politica» (forse allora era «fine» arte politica, oggi è grossolana arte politica) «da giudicare non secondo ingenua idealità etiche ma come politica, giusta l'altro trito detto che Parigi val bene una messa. Né io nego la mia ammirazione all'arte politica né ignoro che quel trito detto si suole attribuire leggendariamente a un grand'uomo, a un eroe della storia della Francia del quale si credette così di interpretare il riposto pensiero, quantunque, forse, gli si fece torto, perché sta di fatto che egli non pronunciò mai quelle parole. Come che sia, accanto o di fronte agli uomini che stimano Parigi valer bene una messa, sono altri pei quali l'ascoltare o no una messa è cosa che vale infinitamente più di Parigi, perché affare di coscienza. Guai alla società, alla storia umana, se uomini che così diversamente sentono le fossero mancati o le mancassero». [...]

Almeno, il Concordato del 1929, quell'obbrobrioso patto del 1929, fatto per la ragion politica cui accennava Croce, era qualcosa di conchiuso, era qualcosa rispetto alla quale non si poteva prevaricare; forse era anche uno strumento di difesa dello Stato, il quale sapeva che cosa cedeva, che cosa dava in cambio della ragion politica, dell'appoggio al regime fascista da parte della Chiesa. [...]

Il meccanismo che voi avete messo in moto, cioè, è perverso e sottrae in realtà alla

discussione del parlamento non solo tutta la materia dell'accordo del febbraio 1984, ma anche la materia che ne scaturirà successivamente. Voi avete affermato e sostenuto questo, ed è cosa molto grave. Rispetto a quella famosa centralità del parlamento proclamata a destra e a sinistra, qui non vi è neppure una centralità del governo, ma in realtà forse l'affermazione – non so come definirla in termini teorici – di un rapporto di carattere corporativo che va avanti, che si allarga secondo i poteri negoziali di una Chiesa il cui «bottino» è certamente molto pingue, di uno Stato che nessun vantaggio ha. Ma soprattutto sono i valori di libertà e di laicità che ne fanno le spese. [...]

**«Una Chiesa
il cui «bottino»
è certamente molto
pingue, uno Stato
che nessun
vantaggio ha»**

[Nell'articolo 1] si legge: «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani (non occorre un'affermazione costituzionale), impegnandosi nel pieno rispetto di tale principio e impegnandosi alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese». Nell'articolo avete introdotto una norma da Stato

etico, avete introdotto una norma contenuta nella *Gaudium et Spes*, collega Colombo. La norma contenuta nel paragrafo 76 della *Gaudium et Spes* parla di «sana collaborazione tra Stato e Chiesa» e voi, tra gli impegni sanciti in questo nuovo accordo, vi impegnate a stabilire una reciproca collaborazione tra lo Stato e la Chiesa «per la promozione dell'uomo e per il bene del Paese». Cosa significa questo? Che la promozione dell'uomo e il bene del Paese sono diventati valori dello Stato, e quindi si introduce un elemento da Stato etico-cattolico attraverso una legge dello Stato. [...]

L'altro aspetto di questo ingegnossissimo meccanismo che avete messo in moto è rappresentato dalla delegificazione. In altri termini, tutta la materia concordataria d'ora in poi non sarà affrontata attraverso leggi dello Stato, ma attraverso convenzioni di carattere più o meno amministrativo, attraverso una serie di strumenti di carattere particolare, che non potranno neppure essere sottoposti al giudizio e alla verifica della Corte costituzionale, di quella Corte costituzionale che in questi anni e decenni, pur muovendosi in maniera molto timida, in realtà aveva già ampiamente ripulito le foglie secche o i rami secchi del Concordato.

Domani, con questa strumentazione a stadi di missili innescati uno sull'altro, con questo meccanismo perverso degli accordi amministrativi, della Conferenza episcopale, degli accordi regionali (di cui conosciamo già il primo sui beni e gli enti ecclesiastici), si avranno interventi in tutti i settori, in tutte le



Massimo Teodori.

MASSIMO TEODORI.IT

materie; non solo sulle materie che il vecchio Concordato indicava analiticamente, ma su: «Ulteriori materie – come dice il punto 2 dell’articolo 13 – per le quali si manifesti l’esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato, che potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza episcopale italiana». È un meccanismo – se mi si permette una battuta anticlericale – veramente «da preti»; un meccanismo diabolico. [...]

Andiamo avanti e valutiamo l’articolo 9, che concerne la scuola. Non è un caso che, insieme all’accordo, che voi andate a votare, esista un protocollo addizionale, la cui parte più rilevante è proprio relativa all’articolo 9. Rispetto a questo articolo di quello che voi dite essere un Concordato-quadro (ma che in realtà è un «Concordato-bidone», un Concordato-cornice, la cui cornice è a tre dimensioni, perché da essa parte una serie di articolazioni che si sono già in parte realizzate con gli strumenti aggiuntivi che ho ricordato e che in parte continueranno a proliferare per arrivare chissà dove), il protocollo addizionale è molto esplicito: «L’insegnamento della religione cattolica nelle scuole indicate è impartito – in conformità alla dottrina della Chiesa...». Viene così riaffermato quanto era ampiamente superato anche nei testi di riforma della scuola secondaria elaborati dalle maggioranze catto-comuniste! Viene riaffermata, cioè, l’impostazione dottrinale dell’insegnamento della religione.

Ma il protocollo addizionale continua: «... da insegnanti che siano riconosciuti idonei dall’autorità ecclesiastica, nominati, d’intesa con essa, dall’autorità scolastica». Riemerge qui il vecchio problema della dipendenza gerarchica, della nomina del personale che insegna la religione; eppure in questi anni vi sono stati lunghi dibattiti e discussioni, specie nel mondo cattolico, sulla necessità di dare anche alla dimensione dell’insegnamento religioso, o delle materie religiose, un carattere storico e critico.

Poi si dice anche – sempre nel protocollo addizionale – che i programmi e le modalità dell’insegnamento della religione cattolica, per i diversi ordini e gradi, verranno determinati d’accordo con la Conferenza episcopale italiana. Siamo davvero in una sorta di «scatole cinesi» corporative, in cui vi è chi ha capacità o potere di trattativa rispetto a una controparte che non ha né volontà di trattativa, né alternative da proporre.

L’articolo 12 riguarda i beni culturali. Questa è, colleghi, una delle materie nuove del Concordato, essendo stata introdotta ex novo nel nuovo accordo che si dilata sempre di più. Qui non ci si limita a riconoscere alla Santa Sede e alle sue istituzioni dipendenti il potere di provvedere come meglio credono alla fruizione del valore religioso dei beni culturali propri della Chiesa, ma si sancisce una formale ingerenza della Santa

«Siamo di fronte a un Concordato che è una capitolazione dello Stato»

Stefano Rodotà al Festival dell’Economia 2013.



Sede nella gestione di questi beni culturali, determinando così un potere di condizionamento in un’area che, secondo la Costituzione, dovrebbe essere riservata allo Stato. [...]

Quindi, siamo di fronte non a un Concordato-cornice, non a un Concordato-quadro, ma a un «Concordato dinamico», come eufemisticamente è stato definito, a un Concordato omnibus al quale si possono agganciare tanti vagoni nuovi oltre ai vagoni vecchi, cioè a un Concordato che è una capitolazione dello Stato, a un Concordato che non è il più breve né il più chiaro nella storia pur obbrobriosa dei Concordati. I Concordati sono sempre stati fatti tra la Chiesa e gli Stati autoritari. [...]

Credo quindi che questa presidenza del Consiglio, che porta a termine un’operazione così bassa, configuri un’ironia della storia e della sorte, alla quale noi dobbiamo vigorosamente, ancora una volta, ribadendo la nostra storia e la nostra ragion d’essere, dire un «no» deciso e fermo.

Massimo Teodori

Nato nel 1938, ha insegnato storia contemporanea e degli Stati Uniti in diverse università. Editorialista su molti quotidiani, è stato deputato dal 1979 al 1990 e senatore dal 1990 al 1992 per il partito radicale. Ha scritto numerosi libri, tra i quali segnaliamo *Laici. L’imbroglio italiano* (2006), *Risorgimento laico* (2011) e *Contro i clericali* (2009).

Intervento di Stefano Rodotà

Mi pare assai significativo che il dibattito si sia aperto con la dichiarazione, da parte della presidenza della camera, di un imbarazzo procedurale, tale da indurre a scorporare la discussione generale sul disegno di legge di ratifica del nuovo accordo da quella degli altri due disegni di legge, pure presentati contestualmente dal governo. Tale imbarazzo prova, di per sé, se non altro la singolarità o l’anomalia della procedura seguita dal governo e dimostra che le domande da noi poste durante il dibattito tenutosi nel gennaio 1984, e deluse nella sua replica



dal presidente del consiglio, erano tutt'altro che pretestuose.

Tuttavia, tale imbarazzo non si riferisce soltanto alla procedura da seguire, ma rappresenta il risultato di una deliberata scelta politica operata dal governo in ordine alle modalità scelte per concludere la trattativa. La decisione di demandare a una commissione paritetica la disciplina relativa agli enti e ai beni ecclesiastici non appariva infatti, come dicemmo con chiarezza nella precedente occasione, una scelta resa necessaria dal bisogno di disporre di più tempo. [...]

In altri termini, si voleva non che il nuovo Concordato indicasse taluni principi, in materia di enti e beni ecclesiastici, restando libero poi il parlamento, nella sua sovranità, di disciplinare la materia, e il governo di emanare regolamenti, laddove fosse stato necessario; si voleva viceversa attrarre nell'area del Concordato anche questa materia, con le difficoltà che oggi stiamo incontrando. [...]

Dunque, le peggiori previsioni che facemmo in occasione della discussione svoltasi nel gennaio dell'anno scorso e per le quali fummo tacciati di un certo eccesso di pessimismo, si sono tutte puntualmente verificate. Per quanto ci riguarda, il fatto che queste previsioni siano risultate confermate ci spinge a ribadire le nostre critiche. [...]

Andiamo allora a quello che a me pare il punto chiave della questione. Noi siamo in presenza di una modifica profonda e significativa del sistema delle fonti normative nell'ordinamento giuridico italiano. Si introduce, vedremo poi con quali caratteristiche e con quali conseguenze, il principio del governo misto di talune materie. Preferisco questa espressione a quella di «materie miste», che non dice tutto ciò che effettivamente viene determinato dal testo in discussione: si tratta del governo misto di una serie aperta di materie. [...]

Da parte del parlamento della Repubblica, che ratifica quest'accordo, si accetta un'interpretazione dell'articolo 7 della Costituzione che riduce gravemente, già con una tale formulazione, l'impostazione voluta dai costituenti. Questa è

la conclusione cui voglio arrivare: per un verso si tratta di una formulazione che potrebbe apparire pleonastica, ma in realtà c'è un intento politico. E l'intento politico, badate, non lo sto scoprendo io: appare nella relazione che accompagna il disegno di legge di ratifica del protocollo per la disciplina in materia di enti e beni ecclesiastici là dove si dice che questo protocollo è appunto la prima forma di collaborazione tra le parti sancita dall'articolo 1 dell'accordo di febbraio. Allora è in radice una modifica del rapporto tra Stato e Chiesa, così come voleva essere individuato dalla stessa Costituzione. Alla separazione si sostituisce il principio della collaborazione. Questo mi sembra un mutamento radicale, sul quale, francamente, non so se si sia riflettuto da parte di tutti con la dovuta attenzione. [...]

Ancora una volta il sistema costituzionale è depotenziato, perché al principio dell'accordo tra le parti, le parti contraenti, costituzionalmente rilevante si sostituisce quello dell'intesa tra autorità amministrative. E bisogna dire che già la parte vaticana si è fatta sentire. L'ha ricordato ieri sera la collega Codrignani, e io voglio ribadire questo punto di vista, se non altro perché noi abbiamo scelto il metodo della accumulazione in questo dibattito, e ripeteremo testardamente una serie di argomentazioni.

Nella dichiarazione con cui la Conferenza episcopale ha recepito il nuovo Concordato sono menzionate una serie di materie rimaste fuori dall'accordo di febbraio, materie evidentemente ritenute dalla Conferenza stessa come ulteriori, quelle sulle quali si potrà esercitare l'intesa tra la Cei medesima e l'autorità dello Stato. Quali sono queste materie? Cito testualmente: «la promozione della vita e della famiglia, l'educazione sanitaria e i servizi socio-sanitari e assistenziali, la lotta contro le nuove forme di emarginazione, le iniziative per la gioventù, la qualificazione dei mezzi della comunicazione sociale, la promozione del volontariato interno e internazionale, l'impegno per il terzo mondo e per la pace, la valorizzazione del territorio e della sua cultura»; cioè, l'intera area di ciò che oggi viene, con espressione che piaccia o non piaccia, definita «il sociale» è indicata dalla Conferenza episcopale come un terreno che ormai deve essere governato insieme da autorità amministrative italiane e dalla Conferenza episcopale.

So bene che questa è oggi una manifestazione di intenzione, che non può diventare fatto concreto se da parte italiana non ci sarà acquiescenza. Ma proprio questo mi preoccupa. Se l'acquiescenza è stata così grande nel momento in cui si trattava di negoziare patti, rispetto ai quali la possibilità di resistenza per il rango, l'importanza di principio, da parte dello Stato italiano poteva essere ben maggiore, che cosa accadrà quando si andrà a intese per le quali nessuna procedura di controllo e di garanzia, nessuna trasparenza, nessuna preventiva informazione di organi costituzionali è prevista? [...]

Siamo in una situazione enormemente peggiorativa di

«Si introduce il principio del governo misto di talune materie»

APPROFONDIMENTI

- ➔ [1go.uaar.it/qbxmjhd](http://go.uaar.it/qbxmjhd)
- ➔ [2go.uaar.it/zue5s4w](http://go.uaar.it/zue5s4w)
- ➔ [3go.uaar.it/g7brazq](http://go.uaar.it/g7brazq)