



Sergio Lariccia

(professore emerito di Diritto amministrativo
nell'Università degli Studi di Roma "la Sapienza")

**Il decennio 1958-1968: un decennio importante
per la storia dei rapporti tra Stato e chiese in Italia ***

SOMMARIO: 1. Premessa: fatti privati ed eventi storici di un decennio importante nella storia italiana - 2. Una tavola rotonda sul decennio 1958-1968 - 3. La disciplina costituzionale sui rapporti tra Stato e confessioni religiose. Un saggio recente sull'art. 7 della costituzione - 4. Nuova attenzione al tema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica alla fine degli anni Cinquanta - 5. Il processo al Vescovo di Prato - 6. Il concilio Vaticano II e le trasformazioni della società italiana negli anni sessanta - 7. La morte di Togliatti. Le tendenze della giurisprudenza - 8. Il dibattito culturale e politico sulla riforma della legislazione ecclesiastica.

1 - Premessa: fatti privati ed eventi storici di un decennio importante nella storia italiana

Quando si ha occasione di partecipare a incontri di studio e riflessione sugli anni del passato tornano alla mente tanti ricordi personali che aiutano a comprendere meglio fatti ed eventi che hanno assunto rilievo nella storia di un Paese ma anche nell'esperienza di vita personale di ognuno di noi. Il decennio 1958-1968 richiama alla mia mente un periodo felice, se così si può dire: per tacere di fatti privati, come il mio matrimonio e la nascita dei miei due figli, in quegli anni ho iniziato il mio insegnamento di diritto ed economia politica in scuole private e pubbliche, ho superato il concorso a referendario della corte dei conti, ho svolto con passione e soddisfazioni le attività di avvocato, di magistrato della Corte dei conti (dal 1965 al 1976) e di insegnamento, prima come assistente e poi come professore, nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Modena; nel 1959 ho cominciato a pubblicare i miei scritti¹, nel 1967 è stato stampato il mio primo libro²; in

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione sul primo fascicolo dell'anno 2019 della rivista *Il Ponte*, dedicato al 75° anniversario della fondazione della Rivista (1945).

¹ S. LARICCIA, *Tutti gli scritti. 1959-2015*, Pellegrini, Cosenza, 2015: per il periodo 1959-1978, cfr. il primo dei cinque volumi, inserito nel sito www.sergiolariccia.it.

² S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967.



quel periodo ho incontrato, conosciuto e frequentato persone che hanno avuto un ruolo importante nella mia formazione civile e politica³; ho partecipato alla vita culturale, assistendo a indimenticabili spettacoli cinematografici [*La Dolce vita* di Federico Fellini (1960), *L'avventura* (1960), *La notte* (1961) e *L'Eclisse* (1962) di Michelangelo Antonioni, *Il Sorpasso* di Dino Risi (1962), *Il Gattopardo* di Luchino Visconti (1963), *Signore e signori* di Pietro Germi (1966), *Uccellacci e uccellini* di Pier Paolo Pasolini (1966)] e a bellissime manifestazioni teatrali nei tanti, sempre affollati, teatri di Roma: Eliseo, Quirino, Valle, Sistina, Argentina, dei Satiri, della Cometa, inaugurato nel 1958 e definito un Gioiello d'arte alle pendici del Campidoglio; ho vissuto, con allegria e divertimento, in una Roma che era un paradiso, come ha scritto Stefano Malatesta, in un libro recente⁴.

2 - Una tavola rotonda sul decennio 1958-1968

Il 10 aprile 2018, a Roma, nella Sala degli Atti parlamentari della Biblioteca del Senato, ho partecipato a un convegno di grande interesse, che mi era stato segnalato dall'amico Prof. Andrea Becherucci. Il convegno, organizzato dalla "Fondazione Avvocato Faustino Dalmazzo", presieduta da Renato Paparo, costituiva la 14^a edizione delle iniziative di studio e ricerca *Giellismo e Azionismo. Cantieri aperti*, e riguardava il tema *Azionisti e storia dell'Italia repubblicana: cesure, presenze, ritorni*. Ha introdotto i lavori Paolo Soddu, dell'Università di Torino, e sono intervenuti, in una Tavola rotonda su *1958-1968: I dieci anni che cambiarono l'Italia*, Giovanni De Luna, che ha anche svolto i lavori di moderatore dei lavori congressuali, Alessandro Giaccone (Università Grenoble Alpes), Guido Crainz (Università degli studi di Teramo) e Giuseppe Parlato (Università degli studi internazionali di Roma).

La discussione dei partecipanti alla Tavola rotonda ha riguardato in particolare tre temi: le manifestazioni e gli scioperi di protesta del luglio 1960, il rapporto tra fascismo e antifascismo e l'avvio del centro-sinistra in Italia.

³ Ricordo tra i tanti, un po' alla rinfusa, Francesco Calasso, Michele Lacalamita, Costantino Mortati, Guido Calogero, Ernesto Rossi, Giuseppe Dossetti, Virgilio Andrioli, Tullio Ascarelli, Lelio Basso, Franco Scoca, Pasquale Colella, Francesco Zanchini, Antonio Amorth, Massimo Severo Giannini, Piero Bellini, Giorgio Berti, Roberto Gianolio, Luciano Guerzoni, Gladio Gemma, Checco Cavazzuti, Giovanni Conso, Giovanni Pugliese, Angelo Lener, Paolo Barile, Pietro Rescigno, Stefano Rodotà, Giuliano Amato.

⁴ S. MALATESTA, *Quando Roma era un paradiso*, Skira, Milano, 2015.



Dopo avere ascoltato le interessanti relazioni, ho ritenuto opportuno intervenire brevemente nel dibattito, esprimendo la mia meraviglia, e anche la mia delusione, per avere dovuto constatare che nella impostazione dei lavori e negli interventi dei relatori, con specifico riferimento a un periodo nel quale si erano verificati eventi di grande importanza a proposito delle questioni della laicità dello Stato e delle sue istituzioni, non era stato considerato anche il tema dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica.

La mia sorpresa, ascoltando gli interventi al convegno, nasceva da un ricordo e da una convinzione ben precisi: il mio ricordo dell'esperienza vissuta più di sessant'anni fa, il 4 e 5 aprile 1957, quando, partecipando ai lavori del convegno degli "Amici del Mondo" su *Stato e Chiesa in Italia*, mi ero convinto che il tema del rapporto fra Stato e Chiesa cattolica dovesse costituire, non potesse non costituire, un argomento centrale delle culture azioniste in Italia. Convinzione poi rafforzata leggendo le annate di varie riviste: per ricordare le più significative, *Il Mondo*, *Belfagor*, *Resistenza*, *Giustizia e libertà*, *Il tetto*, *Tempo presente* (capace di assumere posizioni alternative, difendendo nel 1959 Lorenzo Milani⁵ ed Ernesto Balducci sulla scelta dell'obiezione di coscienza), *Il Ponte*, *l'Astrolabio*, *Nuovi Argomenti*, *Riforma della scuola*, *Scuola e Città*⁶, pubblicate proprio nel decennio 1958-1968 che si intendeva esaminare, studiare e valutare con l'organizzazione del convegno sopra ricordato.

3 - Le disciplina costituzionale sui rapporti tra Stato e confessioni religiose. Un saggio recente sull'art. 7 della costituzione

Mentre la maggior parte delle norme costituzionali in materia religiosa rivela l'intento delle forze politiche che elaborarono la costituzione del 1948 di tenere conto della fallimentare esperienza storica del passato in materia di libertà religiosa - non era certo facile dimenticare le discriminazioni e le posizioni di privilegio che avevano caratterizzato il passato, un passato del quale era ancora vivo il ricordo nei primi anni del secondo dopoguerra - vi è una norma costituzionale, quella contenuta nell'art. 7, secondo comma ("I rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono regolati dai Patti lateranensi"), che, scegliendo la soluzione della *continuità*, si differenzia da tutte le altre per la sua caratteristica di guardare al passato anziché al presente e al futuro: e infatti, poiché tale disposizione si è limitata a

⁵ G. GHIROTTI, *La lezione di Don Milani*, in *Resistenza*, 21, 1967, n. 7, p. 3.

⁶ Sull'importanza e le linee direttrici di tali riviste alla fine degli anni Cinquanta cfr. N. BOBBIO, *Intelletuali e vita politica in Italia*, in *Nuovi argomenti*, 2, 1954, n. 7, pp. 103-19.



richiamare, per la disciplina delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica, i patti stipulati nel 1929 nel regime fascista, è chiara la volontà del costituente, rivelata anche dagli interventi di coloro che in assemblea accennarono alla esigenza di revisione di talune norme contemplate nei patti stessi, di non affrontare, nel 1947, il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica e di rinviare la soluzione di tale problema a un momento futuro. Il principio contenuto nell'art. 7, secondo comma, esprime in modo significativo la tendenza, riscontrabile negli anni in cui venne elaborato il testo della costituzione, a operare per una ricostruzione del paese che, anziché rinnegare i legami con il regime fascista, ricalcasse le strutture precedenti e confermasse molti degli istituti che di quel regime costituivano il fondamento.

Sono note le conseguenze che poi derivarono dalla decisione dell'assemblea costituente di confermare, nell'Italia repubblicana e democratica, la validità dei patti lateranensi, che costituivano un accordo di vertice capace di richiamare alla memoria, forse più di qualunque altro atto giuridico emanato nel ventennio fascista, i legami tra il regime e la politica di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica: la conseguenza più significativa consistette nell'instaurarsi in Italia di un regime concordatario confessionista, in contrasto con l'eguaglianza nel trattamento giuridico dei diversi culti esistenti nello Stato e con le libertà delle confessioni religiose; il risultato è stato che molti principi di libertà e diritti civili senza i quali una società non può qualificarsi né moderna né democratica né civile sono rimasti a lungo inattuati e negati, nonostante costituissero formalmente oggetto di espressa previsione in numerosi enunciati costituzionali.

Già negli anni cinquanta, del resto, i problemi riguardanti la legislazione ecclesiastica del nostro paese non suscitano più l'interesse delle forze politiche: anche i partiti di sinistra si limitano per lo più ad auspicare, con scarsa convinzione e determinazione, un governo che garantisca le libertà democratiche, la laicità dello Stato, la difesa della scuola dalle sopraffazioni di parte. Ma le proteste per la clericalizzazione della scuola e dell'amministrazione, per i finanziamenti concessi alle scuole private confessionali, per le violazioni della costituzione in tema di libertà religiosa sono prive di efficacia, giacché non accenna ad attenuarsi l'autentica persecuzione esercitata ai danni delle minoranze religiose italiane, la cui libertà è impedita mediante il sistematico ricorso alle più illiberali interpretazioni delle disposizioni emanate durante il ventennio fascista.

Viene rinviata nel tempo ogni prospettiva di revisione dei patti lateranensi, nonostante essa fosse stata ritenuta necessaria e urgente, in seno all'assemblea costituente, anche da esponenti del partito democristiano; si accentua sempre più il processo di clericalizzazione della vita pubblica



italiana; solo pochi e isolati intellettuali continuano a sostenere l'esigenza di garantire alla chiesa cattolica e alle altre chiese operanti nello Stato non tanto i privilegi quanto le libertà. Si accende la polemica per le responsabilità da ricollegare alla decisione di confermare lo strumento concordatario del 1929 come base per la disciplina giuridica dei rapporti tra Stato e chiesa cattolica: i comunisti, accusati di avere votato a favore del richiamo nella costituzione dei patti lateranensi, replicano rimproverando ai partiti laici (partito liberale italiano, partito socialdemocratico e partito repubblicano italiano) di non avere mai opposto alcuna resistenza all'azione esercitata dalla democrazia cristiana per ottenere che fosse impedito il processo di laicizzazione dello Stato.

Per un lungo periodo il problema dei rapporti tra Stato e confessioni religiose cessa di costituire un problema oggetto d'attenzione nelle prospettive dei partiti politici e rimane delusa l'aspettativa di quanti speravano che le libertà in materia religiosa riconosciute nella carta costituzionale potessero garantire alle minoranze religiose il libero svolgimento delle loro attività: certamente le puntuali e circostanziate denunce e proteste per le violazioni della costituzione non sarebbero state sufficienti per mutare la situazione se non fosse entrata in funzione la corte costituzionale, alle cui sentenze, emesse sulla base di numerose questioni di costituzionalità sollevate nel corso dei processi dei giudici comuni in materia penale e civile, deve attribuirsi il merito di avere esercitato una profonda influenza sulla realtà italiana, anche con riferimento al tema dei diritti di libertà in materia religiosa.

La corte costituzionale inizia la sua attività nell'aprile 1956 e due mesi dopo viene resa nota la sua prima sentenza, nella quale la corte esprime una tendenza di sostanziale *rottura* e afferma la propria competenza a dichiarare illegittime anche le leggi cronologicamente anteriori alla costituzione: l'importanza di tale principio è evidente, poiché con la sua affermazione viene respinta la tesi, sostenuta negli anni precedenti, dal governo e, in giudizio (nel giudizio costituzionale che ha preceduto l'emissione della sentenza n. 1 della corte), dall'avvocatura dello Stato, favorevole ad applicare l'istituto della illegittimità costituzionale alle sole leggi posteriori alla costituzione.

So bene come l'argomento delle relazioni fra Stato e chiese in Italia non venga oggi ritenuto un tema di grande interesse nelle ricerche storiche e giuridiche, e che capiti spesso di leggere contributi molto deludenti, per la superficialità e l'inadeguata valutazione di aspetti che meriterebbero un maggiore approfondimento. Non posso fare a meno di ricordare che pochi



mesi fa, nel novembre 2017, è stato pubblicato un saggio⁷, nel quale l'autore si è proposto di dimostrare che la citata disposizione costituzionale non ha "rappresentato una remora allo sviluppo della democrazia nel nostro paese", in quanto essa ha costituito al contrario

"una delle condizioni, e non certo tra le meno rilevanti, che hanno reso possibile, nel contesto in cui era nata la Repubblica, l'avvio della storia italiana verso l'edificazione di un ordinamento in cui i diritti di libertà e uguaglianza per tutti i cittadini potessero trovare un adeguato riconoscimento"⁸.

Non è questa la sede per esporre le ragioni che inducono a non condividere questa tesi⁹. A mio avviso è vero che, soprattutto nel periodo di svolgimento dei lavori del concilio Vaticano II, la cultura cattolica aveva acquisito consapevolezza dell'importanza che, in un ordinamento democratico, assumono i valori contenuti nella Carta costituzionale dell'Italia repubblicana con riferimento ai principi di uguaglianza e di libertà individuali e collettive, ma chi ha studiato il significato delle conseguenze giuridiche deducibili dall'approvazione dell'art. 7 cost. ha ben compreso gli aspetti salienti della negativa influenza che il richiamo dei Patti lateranensi nella costituzione ha esercitato sulle esigenze di armonizzazione costituzionale, con specifico riferimento a molte materie di grande importanza. Nella materia matrimoniale, la grave lesione alla sovranità statale determinata dalla sostituzione dei giudici ecclesiastici ai giudici dello stato per la dichiarazione di nullità dei matrimoni canonici (art. 34 conc. 1929); per la riforma del diritto di famiglia, il grave ritardo con il quale è stata approvata la proposta di riforma legislativa entrata in Parlamento nel 1966 e approvata soltanto nel settembre 1975; in tema di istruzione, la considerazione del c.d. "fondamento e coronamento" di tutta l'istruzione pubblica sulla base dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana (art. 36 conc. 1929) ha determinato l'effetto di un'autentica ipoteca del concordato sull'istruzione pubblica. Un aspetto fondamentale per valutare quel che è avvenuto negli anni sessanta è rappresentato dall'affermazione sul superamento dei concordati contenuta nel paragrafo 76 della costituzione conciliare *Gaudium et spes*: "La Chiesa rinuncerà all'esercizio di diritti legittimamente acquisiti ove constatasse che

⁷ D. MENOZZI, *Articolo 7 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017.

⁸ D. MENOZZI, *Articolo 7*, cit., p. 7.

⁹ Cfr. S. LARICCIA, *L'articolo 7, comma 2 della Costituzione: lunga vita di una disposizione normativa e ragioni che rendono necessaria e urgente la sua abrogazione*, in *ID.*, *Tutti gli scritti*, 1959-2015, vol. V, Cosenza, Pellegrini, 2015, pp. 4410-22.



il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza nel mondo”.

“Non era certo un congedo dalla prospettiva concordataria” afferma recisamente Menozzi¹⁰, dimenticando di citare, probabilmente di consultare, gli orientamenti e gli studi, anche giuridici, che contraddicono la sua affermazione (lo deduco dal riscontro degli autori citati, e soprattutto di quelli non citati, nella *Bibliografia* riportata alle pp. 119-36). Qualche volta può convenire contare sulla propria esperienza personale: ho tuttora un vivo ricordo delle tante occasioni culturali - convegni scientifici, incontri, dibattiti, tavole rotonde, numeri speciali di riviste, articoli di giornali (come dimenticare il contributo di Raniero La Valle, commentatore appassionato negli anni del concilio e autore di importanti scritti, sul quotidiano *L'Avvenire d'Italia?*¹¹) - nelle quali si era diffusa la convinzione di un imminente mutamento di orientamento nella politica della chiesa cattolica con riferimento allo strumento del concordato¹². Altro che rifiuto di “congedo dalla prospettiva concordataria”!

Osservare che con gli articoli 7 e 8 della costituzione sia stata “seppellita la nostalgia confessionalista” (come talora si legge in alcuni scritti o si ascolta in alcuni dibattiti¹³) significa ignorare la storia italiana degli ultimi settant'anni, cancellare il contributo di giuristi e storici che hanno creduto nell'idea di laicità e nella necessità di reagire alla diffusa tendenza di accentuata confessionalità dominante in quegli anni, seppellire una seconda volta Gaetano Salvemini¹⁴, Piero Calamandrei¹⁵, Ernesto

¹⁰ D. MENOZZI, *Articolo 7*, cit., p. 114.

¹¹ R. LA VALLE, *I Patti e la Costituzione*, in *L'Avvenire d'Italia*, 10 febbraio 1960; ID., *La vita della comunità politica*, in AA. VV., *La Chiesa nel mondo di oggi. Studi e commenti intorno alla Costituzione pastorale "Gaudium et Spes"*, Vallecchi, Firenze, 1966, p. 474 ss.; ID., *Papa Francesco non è Celestino V*, in *Micro Mega*, 3, 2018.

¹² Può consultarsi in proposito S. LARICCIA, *Considerazioni sull'elemento personale dell'ordinamento giuridico canonico*, Giuffrè, Milano, 1971, e la bibliografia ivi citata.

¹³ Ricordo, in particolare, la lezione di storia di Alberto Melloni, sul concordato in Italia, all'Auditorium di Roma, in data 13 febbraio 2011.

¹⁴ G. SALVEMINI, *Stato e Chiesa in Italia*, a cura di E. Conti, Feltrinelli, Milano, 1969; S. LARICCIA, *Stato e chiese nel pensiero e nell'azione di Gaetano Salvemini*, Relazione al convegno su *Gaetano Salvemini: ancora un riferimento* (Roma, 11 e 12 dicembre 2007), a cura dell'ANIMI (Associazione italiana per gli interessi del mezzogiorno in Italia), in *Gaetano Salvemini (1873-1957), Ancora un riferimento*, a cura di G. Pescosolido, ed. Piero Lacaita, Manduria-Roma, 2010, pp. 93-153.

¹⁵ P. CALAMANDREI, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, 3, 1947, n. 5, pp. 409-21; S. LARICCIA, *L'impegno di Piero Calamandrei per la laicità dell'Italia democratica*, in *Il Ponte*, 62, 2006, n. 12, pp. 78-94.



Rossi¹⁶, Aldo Capitini¹⁷, Carlo Casalegno¹⁸, una parte importante del contributo di Arturo Carlo Jemolo¹⁹, Lelio Basso²⁰, Guido Calogero²¹, Pino Alberigo²², Norberto Bobbio²³, Costantino Mortati²⁴, Paolo Barile²⁵, Stefano Rodotà²⁶.

¹⁶ **E. ROSSI**, *Pagine anticlericali*, Samonà e Savelli, Roma, 1966. Cfr., pochi giorni dopo la sua morte (9 febbraio 1967), **R. BAUER**, *Il senso del dovere*, **S. GALANTE GARRONE**, *L'anticlericale*, in *Resistenza*, 21, 1967, n. 4, pp. 1-2 e 3; **A.C. JEMOLO**, *L'anticlericale*, in *L'Astrolabio*, 8, 1970, n. 38, 27 settembre, pp. 12-13. Un volume di grande interesse è quello di **S. MICHELOTTI**, *"Stato e Chiesa": Ernesto Rossi contro il clericalismo. Una battaglia per la democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

¹⁷ A. Capitini, P. Lacaita (a cura di), *Stato sovrano e ipoteca clericale. Atti della Costituente sull'art. 7*, Lacaita, Perugia, 1959.

¹⁸ **C. CASALEGNO**, *Stato laico, cattolici e "anno anticlericale"*, in *Resistenza*, 21, 1967, n. 2, pp. 1 e 7; **ID.**, *Per la Cassazione ogni italiano deve credere ai dogmi cattolici*, *ivi*, n. 8, p. 1.

¹⁹ **A.C. JEMOLO**, *Coscienza laica*, in *Il Mondo*, 8, 1956, n. 4, 24 gennaio, p. 9; **S. LARICCIA**, *Laicità di Arturo Carlo Jemolo*, in *Laicità*, 23, 2011, n. 4, pp. 4-5; **ID.**, *Arturo Carlo Jemolo. Un giurista nell'Italia del Novecento*, Carocci, Roma, 2015.

²⁰ **L. BASSO**, *Il dialogo con i cattolici*, in *Il Ponte*, 12, 1956, pp. 1141-53; **ID.**, *I Patti lateranensi non sono tabù*, *ivi*, 23, 1967, pp. 1271-79; **ID.**, *Perché chiedo l'abolizione del Concordato*, in *L'Astrolabio*, 8, 1970, n. 38, 27 settembre, pp. 12-3; **ID.**, *Muore la Chiesa dei potenti, nasce la Chiesa dei poveri*, testo dell'ultimo discorso pronunciato in parlamento, nel corso del dibattito sulla revisione del concordato, pubblicato in *Atti parlamentari del Senato della Repubblica*, relativi alla seduta del 7 dicembre 1978, e anche in **ID.**, *Scritti sul Cristianesimo*, a cura di G. Alberigo, Marietti, Casale Monferrato, 1983, pp. 269-77.

²¹ **G. CALOGERO**, *Laicismo e confessionalismo nel problema dell'educazione*, in *I problemi di Ulisse*, 11, 1958, fasc. 31, *Stato e Chiesa*, pp. 81-87; **ID.**, *Quaderno laico*, Laterza, Bari, 1967.

²² Utile la rilettura delle pagine VII-XV della sua prefazione al volume di **L. BASSO**, *Scritti sul Cristianesimo*, cit.

²³ **N. BOBBIO**, *Solo una società più libera e avanzata potrà rispettare i diritti dell'uomo*, in *Resistenza*, 21, 1967, n. 12, p. 7; **ID.**, *Libertà nella scuola e libertà della scuola*, in *Stato e scuola oggi. L'opinione laica*, Atti del convegno, a cura della FNISM, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1986; **ID.**, *Etica e politica. Scritti di impegno civile*, Progetto editoriale e saggio introduttivo di M. Revelli, Mondadori, Milano, 2009.

²⁴ **S. LARICCIA**, *Il contributo di Costantino Mortati per l'attuazione delle libertà di religione in Italia*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, P. Grossi, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 491-510.

²⁵ **P. BARILE**, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1953; **ID.**, *Concordato e Costituzione*, in **AA. VV.**, *Stato e Chiesa in Italia*, Laterza, Bari, 1957, p. 50 ss.; **S. LARICCIA**, *Le garanzie delle libertà di religione: il contributo di Paolo Barile*, in **AA. VV.**, *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990, pp. 371-83.

²⁶ **C. e S. RODOTÀ**, *L'articolo 7 e il dibattito sul Concordato*, Savelli, Roma, 1997; **S. RODOTÀ**, *Laicità e democrazia*, in *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni*, a cura di R. Acciai, F. Gigliani, Aracne, Roma, 2007, pp. 17-29.



4 - Nuova attenzione al tema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica alla fine degli anni Cinquanta

Dopo il dibattito che, dieci anni prima, in assemblea costituente, aveva riguardato il tema della disciplina pattizia entrata in vigore nel 1929 con l'approvazione dei Patti lateranensi, nel 1957, negli ambienti politici, ci si occupa nuovamente del tema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica: l'occasione perché tale argomento divenga di attualità è rappresentata dall'iniziativa, già ricordata, assunta dal gruppo degli "Amici del Mondo" che il 6 e il 7 aprile organizzano in Roma un convegno sul problema. A conclusione del convegno viene approvata una mozione che chiede l'abrogazione del concordato e auspica un regime di separazione fra Stato e Chiesa cattolica. La stampa cattolica, commentando lo svolgimento e i risultati del convegno, esprime una critica assai pesante, rilevando che la riunione "si è risolta in una palestra di anticlericalismo arcaico e volgare"²⁷. L'iniziativa degli "Amici del Mondo" provoca anche la critica di Togliatti il quale, commentandola su *Rinascita* del maggio 1957, definisce "massimalista" la proposta di abrogazione del Concordato, osservando che

"la richiesta di abolizione del Concordato fatta dai partecipanti al convegno del *Mondo* non può essere considerata una cosa seria. Né i comunisti, né i socialisti, le cui masse vivono a stretto contatto e collaborano, anche, con le masse cattoliche, possono prenderla in considerazione"²⁸.

Anche i socialisti, dai quali probabilmente gli "Amici del Mondo" si attendevano un atteggiamento di solidarietà e una concreta azione politica a sostegno della loro tesi, preferiscono tacere, giustificando così l'opinione che essi condividano l'orientamento critico espresso da Togliatti.

L'iniziativa assunta dagli "Amici del Mondo", anche se non provoca alcuna conseguenza concreta sul piano politico, rappresenta però l'occasione perché del problema si cominci nuovamente a parlare. Dopo il dibattito promosso dagli "Amici del Mondo" si assiste infatti a una vivace polemica tra i comunisti e i collaboratori del *Mondo* sulle origini e le cause del processo di clericalizzazione nel paese. Molti osservano che la tendenza alla confessionalizzazione delle istituzioni statali si appoggia giuridicamente all'art. 7, secondo comma, della costituzione, che, tra le altre norme dei Patti Lateranensi, richiama anche l'art. 1 del trattato del 1929 nel quale, ribadendo un principio già contenuto nell'art. 1 del vecchio statuto

²⁷ Cfr. *L'Osservatore romano*, 9 aprile 1957.

²⁸ P. TOGLIATTI, *Si deve abolire il Concordato?*, in *Rinascita*, maggio 1957, p. 209.



del 1848, si proclama “Religione dello Stato” la Religione Cattolica Apostolica Romana. I collaboratori del settimanale *Il Mondo* attribuiscono polemicamente alle forze politiche che avevano votato a favore dell’art. 7 la responsabilità del processo di clericalizzazione e sottolineano la gravità delle conseguenze derivanti dalla conferma del concordato del 1929. I comunisti, invece, negando la correlazione tra il richiamo nella Costituzione dei Patti del 1929 e il processo di confessionalizzazione dello Stato, accusano apertamente i rappresentanti dei cosiddetti partiti laici (Partito liberale italiano, Partito socialdemocratico e Partito repubblicano italiano) di non avere mai opposto resistenza, pur facendo parte, insieme alla Democrazia cristiana, dei vari governi succedutisi nel paese dopo la rottura della coalizione tripartita, all’azione esercitata dai cattolici per impedire il processo di laicizzazione dello Stato.

5 - Il processo al Vescovo di Prato

Un’occasione nella quale il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa interessa e appassiona l’opinione pubblica, attirando l’attenzione di tutta la stampa italiana dell’epoca, si presenta nel 1958, quando mons. Pietro Fiordelli, vescovo di Prato, in una predica dal pulpito definisce “concupini” i coniugi Bellandi, che avevano contratto il solo matrimonio civile. I due coniugi presentano una querela richiamando l’esigenza del rispetto delle norme del diritto penale e della carta costituzionale; il vescovo rifiuta di presentarsi in tribunale, sottolineando come la definizione di “concupini” sia esatta dal punto di vista del diritto canonico e dichiarando di avere agito nella sua qualità di pastore dei fedeli cattolici. Il tribunale di Firenze il 1° marzo condanna il vescovo in contumacia ritenendolo responsabile del reato di diffamazione. La costituzione dichiara, all’art. 7, primo comma, che lo Stato e la Chiesa sono indipendenti e sovrani nel loro ordine, nelle loro competenze, nelle loro prerogative, ma si tratta di precisare i limiti delle loro attribuzioni e della loro sovranità: su tale problema si accende una vivace polemica.

La sentenza dei giudici fiorentini, che più tardi verrà riformata dalla corte di appello di Firenze, suscita proteste vivissime negli ambienti cattolici: i vescovi della Lombardia scrivono una lettera di solidarietà al vescovo Fiordelli; l’arcivescovo di Genova Siri diffonde una pastorale pubblicata su *L’Osservatore romano* nei giorni 6-7-8 marzo; il cardinale Dalla Costa emette una “notificazione” in merito all’episodio; *L’Osservatore romano*, ricordando il telegramma di auguri al pontefice inviato, per la ricorrenza della festa dell’Incoronazione, dal segretario della Dc Fanfani,



esprime la propria preoccupazione per la campagna anticlericale, auspicando che essa quanto meno possa favorire una maggiore unità della Democrazia cristiana e una più intensa solidarietà e disciplina interna idonea a costituire una solida barriera al “fronte unico anticlericale”.

Il Vaticano considera la decisione del giudice italiano di tale gravità da giustificare due iniziative che provocano a quell'epoca grande scalpore: la scomunica dei giudici e dei querelanti e il “lutto” del papa, a causa del quale viene sospesa la festa dell'Incoronazione indetta per il 12 marzo. La scomunica nei confronti dei giudici e dei querelanti viene emessa applicando i canoni 2334 (“sono colpiti da scomunica *latae sententiae* coloro che impediscono direttamente o indirettamente l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica”) e 2341 del codice di diritto canonico (incorrono nella scomunica coloro che traggono “davanti a un giudice laico un cardinale di Santa Romana Chiesa o un legato della Sede apostolica per negozi spettanti al loro ufficio oppure l'ordinario diocesano”).

Il 18 marzo 1958 vengono sciolte le camere e le elezioni vengono indette per il 25 maggio: Fanfani lancia lo slogan “progresso senza avventure”; la DC espone il programma del partito il 13 aprile e dopo cinque giorni *L'Osservatore Romano* afferma che la DC “rappresenta e difende il pensiero e la causa cattolici” e che “non è consentita nessuna dispersione di attività e di voto”, giacché oltre al pericolo comunista vi è quello laicista, che “pospone la causa della libertà a quella dell'anticlericalismo”.

Il 2 maggio la conferenza episcopale italiana, presieduta dal cardinale Giuseppe Siri, rivolge un appello nel quale esorta tutti i cattolici a “votare uniti” per la DC alle imminenti elezioni politiche, ricordando le responsabilità e i limiti della loro azione e sostanzialmente escludendo la possibilità per essi di sostenere un dialogo con i marxisti. L'intervento provoca vivaci reazioni e l'8 maggio il segretario del PRI, Oronzo Reale, e il direttore del *Mondo*, Mario Pannunzio, inviano un *memorandum* al presidente del consiglio, Adone Zoli, per ottenere spiegazioni: il presidente del consiglio il 14 maggio risponde che se l'intervento della CEI va configurato come un reato, occorre rivolgersi alla magistratura e non al governo, che non ha alcuna competenza in proposito; Zoli aggiunge tuttavia che

“di fronte a interventi ben più precisi di autorità ecclesiastiche avvenuti in occasione di precedenti elezioni politiche, l'autorità giudiziaria, sollecitata da parlamentari comunisti e socialisti, procedette immediatamente all'archiviazione”, e che “nessun motivo è stato indicato per cui oggi il giudizio debba essere diverso”.



Il 25 e il 26 maggio 1958 si svolgono le elezioni politiche e la DC ottiene il 42,3% dei voti, il PCI il 22,7%, il PSI il 14,3%.

Prima delle elezioni regionali siciliane del 7 giugno 1959, il sant'ufficio, con un decreto del 4 aprile, ammonisce a distanza di dieci anni dalla promulgazione della scomunica contro i comunisti, che questa è sempre valida e va applicata anche nei confronti dei loro alleati, e il cardinale Ernesto Ruffini, arcivescovo di Palermo, in un'intervista pubblicata su *La Stampa* del 22 maggio, afferma: "Bisognerà accettare la collaborazione diretta, esplicita di quelle forze sinceramente anticomuniste che possono portare il loro contributo alla risoluzione dei problemi siciliani senza provocare sovvertimenti".

Nel 1959 i comunisti affrontano nuovamente il tema del concordato e auspicano una politica di "revisione democratica" dei Patti lateranensi: Aldo Natoli pubblica, su *Rinascita* di giugno, un articolo - *Si deve rivedere e in che modo il Concordato?* - nel quale si pongono in rilievo talune incertezze ed esitazioni dei partiti della sinistra di fronte "ad alcuni aspetti dell'invadenza clericale", si riconosce il contributo positivo della stampa radicale nello stimolare l'opinione pubblica e si propone che le forze "laiche" trovino un comune accordo

"per impostare la propria elaborazione e azione politica verso taluni obiettivi di revisione dell'attuale Concordato [...] allo scopo di ristabilire l'equilibrio [...] nei rapporti tra Stato e Chiesa e di fermare il grave processo di clericalizzazione dello Stato".

La proposta di Natoli, che provoca la reazione polemica di Leopoldo Piccardi, uno tra i collaboratori del *Mondo* che più spesso intervengono nel dibattito riguardante il tema dei rapporti tra Stato e Chiesa, sul piano politico non porta ad alcuna iniziativa concreta: per un lungo periodo dei problemi del concordato e degli altri temi di politica ecclesiastica si occupano soltanto gli studiosi di diritto ecclesiastico, le assemblee delle minoranze religiose, che tentano inutilmente di ottenere l'abrogazione della legislazione fascista sui "culti ammessi", e i parlamentari più attenti e sensibili al problema della libertà religiosa in Italia.

6 - Il concilio Vaticano II e le trasformazioni della società italiana negli anni sessanta

Gli anni sessanta sono caratterizzati da una serie di eventi che contribuiscono a determinare un profondo mutamento della società italiana; l'evoluzione complessiva della Chiesa cattolica in questo periodo



assume notevole importanza anche per la cultura laica e la società civile. Gli orientamenti che emergono all'interno della loro Chiesa sollecitano i cattolici a valutare sotto nuove prospettive il problema della libertà di religione e consentono di comprendere l'importanza del principio di autodeterminazione in materia religiosa, che nella società civile garantisce la tutela sostanziale delle esigenze religiose dei cittadini e dei gruppi sociali.

Il 15 maggio 1961 Giovanni XXIII, succeduto nell'ottobre 1958 a Pio XII, nell'enciclica *Mater et Magistra* condanna il neo-colonialismo e, aggiornando la dottrina sociale della Chiesa, si propone di favorire il riavvicinamento della Chiesa cattolica al mondo del lavoro: i cattolici sono invitati a operare per la giustizia sociale, scegliendo autonomamente le alleanze politiche utili a tale scopo. Il documento pontificio determina una svolta politica nella Chiesa cattolica. Nei primi quindici anni del secondo dopoguerra la Chiesa cattolica e le organizzazioni da essa dipendenti avevano compiuto un notevole sforzo per rafforzare le proprie strutture, per rinnovare e aggiornare i metodi di azione, per ampliare la propria sfera di influenza in tutti i paesi e tutti i campi della vita civile, da quello politico e sindacale a quello scolastico e culturale. Erano riuscite così a conseguire una ripresa di autorità, di prestigio e di influenza: tale risultato era stato raggiunto anche grazie all'affermazione, in Italia come in altri paesi dell'Europa occidentale, di forti partiti di governo di ispirazione "cattolica" o "cristiana".

D'altra parte, la trasformazione economico-sociale che caratterizza, negli anni cinquanta e sessanta, lo sviluppo dei paesi civilmente più progrediti e che porta alla modifica delle vecchie strutture familiari e ambientali pone alla Chiesa cattolica nuovi problemi, diversi e, probabilmente, più gravi di quelli che, alla fine dell'ottocento, le avevano posto il separatismo liberale e l'anticlericalismo di tipo massonico: la Chiesa riesce indubbiamente a conseguire anche nel nostro paese successi di ordine temporale nella vita civile ma incontra maggiori difficoltà nel suscitare un autentico risveglio della vita religiosa. In questi anni si delinea anche in Italia quel processo di secolarizzazione che caratterizza la transizione a una società laica e declericalizzata.

Un evento che all'inizio degli anni sessanta favorisce l'affermarsi di un nuovo spirito di libertà nella valutazione dei problemi che riguardano i rapporti tra società civile e società religiosa è rappresentato dal concilio Vaticano II e dal rinnovamento che esso sollecita nella vita sociale: è con il concilio che i cattolici dimostrano di essere capaci di *ragionare* e di agire in base ai concetti di rispetto per la coscienza individuale, della libertà di pensiero, della tolleranza che può consentire la pacifica convivenza di



gruppi diversi in un sistema di libertà, dell'uguaglianza che permette di evitare la discriminazione fra chi tollera e chi è tollerato.

Il concilio Vaticano II si apre il 12 ottobre 1962; pochi mesi dopo, il 10 aprile 1963, Giovanni XXIII divulga l'enciclica *Pacem in terris*, che invita al dialogo tutti gli uomini di buona volontà e prospetta le nuove aperture sociali della Chiesa cattolica. Il giorno prima della conclusione dei lavori conciliari, il 7 dicembre 1965, viene promulgata la dichiarazione *Dignitatis humanae*, che riconosce a tutti gli uomini la libertà di credere secondo coscienza e ripone tale diritto nella stessa *dignità della persona umana*.

Per quanto in particolare riguarda il tema dei concordati e delle relazioni tra la Chiesa e gli Stati, assume rilievo la dichiarazione, già ricordata, contenuta nel paragrafo 76 della costituzione conciliare *Gaudium et spes* nella quale - dopo la precisazione che le cose terrene e quelle che, nella condizione umana, superano questo mondo sono strettamente unite e la Chiesa stessa si serve delle cose temporali nella misura che la propria missione richiede - si legge:

“Tuttavia essa non pone la sua speranza nei privilegi offerti dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constataste che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni”.

Dopo il concilio le nuove concezioni emerse all'interno della Chiesa cattolica suscitano l'interesse dell'opinione pubblica, e non soltanto di quella cattolica, e determinano un complesso di trasformazioni nei rapporti sociali: è possibile attribuire proprio alla novità di taluni principi conciliari l'origine di molti mutamenti del costume sociale nell'Italia degli anni sessanta. Il concilio rappresenta un'autentica provocazione alla libertà, e con le proprie indicazioni favorisce il riconoscimento e l'attuazione di fondamentali libertà che troppo spesso erano state violate negli anni precedenti. È sufficiente qui ricordare il nuovo atteggiamento delle autorità statali nei confronti delle minoranze religiose italiane: cessano la persecuzione e l'emarginazione dei gruppi religiosi di minoranza che avevano caratterizzato i primi quindici anni del secondo dopoguerra e la posizione giuridica e sociale dei culti diversi dal cattolico viene valutata con un rispetto che rappresenta una significativa novità nei confronti del passato.

All'inizio degli anni sessanta cominciano anche a delinearsi nuovi orientamenti nella direzione politica della comunità civile. Il 23 febbraio 1960, dopo il ritiro dalla maggioranza dei liberali, contrari alle prospettive di “apertura a sinistra”, si hanno le dimissioni del governo presieduto da Segni. Un tentativo da parte dello stesso Segni di formare il governo non ha



successo per l'orientamento negativo emerso in Vaticano: le pressioni che inducono Segni a non dare il via ad alcuna "apertura" verso i socialisti vengono esercitate quando già Roncalli è papa, ma non ha ancora assunto una direzione precisa sulla curia romana. Alla direzione democristiana Segni dichiara: "Dei punti del programma alcuni sono discutibili, in altri vi sono grosse questioni che nella mia coscienza non posso rimuovere" (nell'accento alla coscienza vi è un chiaro riferimento alla questione del rapporto con le autorità ecclesiastiche). Segni afferma di non potere accettare le modifiche proposte dal senato, che escludevano il contributo statale alla scuola privata ("ci deve essere anche la libertà dell'alunno di scegliere la scuola"); è anche contrario alla scuola materna di stato:

"se gli eventuali e possibili insegnamenti anticlericali penetrano tra i bambini di tre anni, ci avviamo verso la scristianizzazione dei bambini piccolissimi. Se non difendiamo la scuola privata, questa scompare e noi non possiamo rimanere passivi. Io non posso dare l'assenso. Sulle questioni ecclesiastiche le antitesi rimangono ferme".

Per valutare la diversa e maggiore influenza che, rispetto ad altri stati, la questione religiosa esercita sulle vicende politiche italiane, è opportuno ricordare la dichiarazione del cattolico Kennedy, candidato alla presidenza degli Stati Uniti d'America, rilasciata il 12 settembre 1960, nello stesso periodo nel quale Segni esprime le sue perplessità:

"Qualsiasi problema mi si presenti come Presidente, se sarò eletto, il controllo delle nascite, il divorzio, la censura, i giochi d'azzardo, o qualsiasi altro, io deciderò secondo queste mie opinioni, secondo quanto la mia coscienza mi dirà essere nell'interesse nazionale, senza tener conto di pressioni o imposizioni religiose esterne. E nessun potere o minaccia di punizione potrà indurmi a decidere altrimenti".

L'8 aprile 1960 Fernando Tambroni, che ha formato un governo monocolore democristiano, tenta di spostare a destra l'asse governativo e ottiene la maggioranza con il voto determinante di monarchici e missini, ma tre giorni dopo la direzione della Dc decide la riapertura della crisi.

In seguito le tendenze verso un mutamento della politica nazionale si affermano nel paese e determinano un orientamento favorevole ai primi tentativi di "centro-sinistra".

Il 21 gennaio 1961 si forma a Milano la prima giunta di "centrosinistra": nei giorni 13-16 settembre si svolge a San Pellegrino il convegno della Dc e vengono discussi gli elementi di una nuova linea politica. In una conferenza stampa televisiva svoltasi nel novembre 1961 Aldo Moro afferma che la gerarchia ecclesiastica non avrebbe posto veti a un'operazione di centro-sinistra comportante dialogo e collaborazione fra



cattolici e socialisti: infatti, rispondendo a una precisa domanda del direttore dell'*Espresso* Eugenio Scalfari

("Qualora si dia il caso che il suo partito stabilisca certe direttive, e si dia il caso nello stesso tempo che le gerarchie ecclesiastiche le contrastino attraverso i loro organi episcopali, Lei ritiene che gli organi del suo partito sarebbero in grado di far rispettare quelle direttive?"),

Moro risponde serenamente: "Noi crediamo che la nostra posizione, per la sua chiarezza, la prudenza e la fermezza sarà tale da non far verificare l'ipotesi a cui Scalfari accenna". "Era troppo serena quella sicurezza di Moro" - osserverà un giornalista acuto e attento come Vittorio Gorresio su *La Stampa* del 3 giugno 1973 - "per non dover avere un fondamento su già ottenute garanzie". E infatti l'8 novembre 1961 la conferenza episcopale italiana, riunita a Roma, emette un comunicato, il cui tono moderato dimostra come si ritenga ormai ineluttabile l'operazione di "apertura a sinistra": la CEI si occupa soprattutto del "Concilio Ecumenico che, celebrandosi in Roma, sarà per i cattolici italiani motivo di grande onore, ma soprattutto di grande responsabilità", e riafferma solennemente

"la perenne vitalità della dottrina sociale della Chiesa, la piena efficienza di essa a risolvere tutti i problemi che interessano l'ordinata convivenza umana, la sua inconciliabilità con ogni altra ideologia o atteggiamento contrastanti alla sua cristallina purezza".

Nell'VIII congresso della DC, tenuto a Napoli dal 27 al 31 gennaio 1962, la risoluzione finale di Aldo Moro, approvata al congresso, autorizza gli organi esecutivi del partito a formare un governo di "centrosinistra" con l'appoggio anche se non con la partecipazione diretta del PSI.

Il 12 marzo 1963, poco più di un mese prima delle elezioni politiche del 28 e 29 aprile, la CEI emette un comunicato chiedendo ai cattolici che siano

"francamente difesi e affermati i valori morali, senza dei quali ogni progresso è incompiuto e instabile e la libertà e la vera democrazia non possono essere né garantite né promosse; che si tengano presenti i diritti inalienabili della persona umana con particolare riguardo a quanti aspirano a giusta e doverosa elevazione: i diritti della famiglia, i diritti della scuola e dell'educazione cristiana e quelli che discendono dal rapporto dell'uomo con Dio, e quindi la fraternità di tutti gli uomini che compongono una sola famiglia e l'esigenza fondamentale della pace e della collaborazione fra i popoli";

con tono moderato, i vescovi

"fanno appello a tutti i cattolici, che operano in posizioni di particolare responsabilità, perché agiscano sempre in coerenza con un programma



cristianamente ispirato e si sforzino di attuarlo in funzione del bene della nostra patria”.

La dichiarazione dei vescovi, pur espressa con toni lievissimi in coerenza con il nuovo spirito emerso all'interno della chiesa dopo l'ascesa al pontificato di Giovanni XXIII, non manca di suscitare polemiche. Panfilo Gentile, sul *Corriere della sera* del 22 marzo, critica l'intervento dei vescovi in una questione interna dello Stato italiano e osserva che, in ogni caso, si tratta di “un consiglio e non di un ordine”; *L'Osservatore romano* del giorno successivo replica ricordando che anche l'enciclica *Mater et Magistra* ribadisce il diritto della gerarchia a impartire disposizioni ai fedeli in materia politica; Domenico Bartoli, su *Epoca*, e Aldo Airoldi, sul *Corriere della sera* del 24 marzo, insistono sulla necessità di distinguere il piano politico da quello religioso; su *L'Osservatore romano* del 7 aprile si rileva nuovamente che “i voti dei cattolici debbono convergere per evitare dispersioni”; Wladimiro Dorigo, sulla rivista cattolica *Questitalia* di marzo, osserva che la nota della CEI non costituisce “né un precetto né una direttiva moralmente obbligatoria in coscienza”; padre Angelo Macchi, su *Aggiornamenti sociali* di aprile, insiste invece sull'obbligo dei fedeli cattolici “di mantenersi uniti”; unità che nelle concrete circostanze si attua intorno alla Dc.

La tendenza dell'episcopato italiano a distinguere l'ambito politico da quello religioso è confermata nel “messaggio al popolo italiano” del 31 ottobre 1963, che assume grande importanza perché, proprio nel periodo in cui nella politica italiana si determinano importanti novità, la gerarchia ecclesiastica esprime l'intenzione di valutare la problematica religiosa con riferimento alle condizioni pastorali, più che politiche, in cui la Chiesa deve operare: nel loro messaggio, i vescovi, richiamandosi a preoccupazioni collegate “alla fede, alle civili libertà, al benessere sociale”, insistono sulla necessità di

“fare meglio conoscere secondo quali dottrine e per quali vie - indicate dal cristianesimo - debbano essere perseguiti il miglioramento delle condizioni di vita, la giustizia sociale, la pace e il progresso, e come debbano essere promossi i diritti della persona, della famiglia e l'autentica democrazia”,

e chiedono di potere svolgere “una profonda e perseverante opera pastorale religiosa per ricondurre con grande carità le anime a Dio dal quale molti, pur errando, mai hanno inteso nel loro animo di distaccarsi”.

Il 5 dicembre 1963, dopo che nelle elezioni dell'aprile precedente la DC aveva ottenuto il 38,6% dei voti, il PCI il 25,3% e il PSI il 13,9%, Moro presenta il primo governo di “centrosinistra”, con Pietro Nenni alla vice-



presidenza e un programma concordato con il PSI: successivamente, nel giugno 1964, il governo presieduto da Moro cade per un dissenso sul finanziamento delle scuole secondarie confessionali.

Nel mese di dicembre 1963 si svolge a Roma un convegno dell'Unione giuristi cattolici italiani sul tema *Libertà religiosa e trasformazioni sociali*: nelle relazioni e negli interventi si dedica particolare rilievo alle trasformazioni della società italiana e alle nuove esigenze della libertà religiosa e della libertà di coscienza e si sottolinea come sia anacronistico e superato il riconoscimento di un regime privilegiato nei confronti della Chiesa cattolica. Chi assiste al convegno ha l'impressione che anche negli ambienti cattolici il clima di pesante conformismo che aveva caratterizzato il decennio precedente stia mutando e che le nuove prospettive aperte dalle novità emerse al concilio siano destinate a esercitare un'influenza assai profonda sull'evoluzione della società civile e della società religiosa: nuove soluzioni vengono proposte in ordine a problemi quali il trattamento riservato alle confessioni diverse dalla cattolica, la libertà di coscienza per tutti, la neutralità dello Stato in materia religiosa.

7 - La morte di Togliatti. Le tendenze della giurisprudenza

Il 21 agosto 1964 muore Palmiro Togliatti: nel suo "promemoria" di Yalta sulla "questione del movimento operaio internazionale e della sua unità" Togliatti scrive:

«Nel mondo cattolico organizzato e nelle masse cattoliche vi è stato uno spostamento evidente a sinistra al tempo di papa Giovanni. Ora vi è, al centro, un riflusso a destra. Permangono però, alla base, le condizioni e la spinta per uno spostamento a sinistra, che noi dobbiamo comprendere e aiutare. A questo scopo non ci serve a niente la vecchia propaganda ateistica. Lo stesso problema della coscienza religiosa, del suo contenuto, delle sue radici tra le masse e del modo di superarla, deve essere posto in modo diverso che nel passato, se vogliamo avere accesso alle masse cattoliche ed essere compresi da loro. Se no avviene che la nostra "mano tesa ai cattolici" viene intesa come un puro espediente e quasi come una ipocrisia».

In questi anni merita di essere ricordato l'orientamento non sempre convincente assunto, nella materia che riguarda il fenomeno religioso, dalla giurisprudenza, che con alcune sue decisioni rende più difficile una incisiva riforma della legislazione ordinaria coerente con i principi espressi dall'ordinamento della costituzione repubblicana: e infatti, la magistratura ordinaria, soprattutto la corte di cassazione, troppo spesso rivela la



tendenza a non sottoporre alla corte costituzionale, cioè al giudice *naturale* sulla costituzionalità delle leggi, alcune *questioni* la cui manifesta infondatezza è chiaramente smentita dai sottili e approfonditi argomenti utilizzati per evitare che sulle questioni medesime si pronunci la corte costituzionale; e la stessa corte costituzionale, se indubbiamente ha il merito di favorire l'attuazione della costituzione in molti settori dell'ordinamento collegati con i diritti di libertà, nella specifica materia ecclesiastica e religiosa accoglie talora conclusioni sconcertanti. È sufficiente qui ricordare le due decisioni con le quali, nel 1960 e nel 1961, la corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale della norma che prevede la formula del giuramento dei testimoni, limitatamente all'espressione che riguarda il riferimento alla responsabilità che si assume col giuramento davanti a Dio, nei confronti del testimone che si rifiuti di giurare dichiarandosi ateo²⁹: soltanto nel 1979 la corte, modificando il proprio orientamento, riterrà fondata la questione di legittimità costituzionale proposta con riferimento alla formula del giuramento dei testimoni. Nel 1965, per fare ancora un altro esempio, in contrasto con la tesi sostenuta da una parte degli studiosi di diritto ecclesiastico, che ritengono incompatibile con la costituzione e con i principi di un ordinamento democratico l'art. 1 del trattato lateranense ("La Religione Cattolica, Apostolica, Romana è la sola Religione dello Stato"), la corte costituzionale afferma che il principio contenuto in tale norma, cui si richiama l'art. 402 cod. pen., può ritenersi tuttora in vigore: e infatti, osserva la corte nella sentenza n. 39 del 31 maggio 1965, la maggiore ampiezza e intensità della tutela penale, che l'ordinamento italiano assicura alla religione cattolica, corrisponde alla maggiore ampiezza e intensità delle reazioni sociali che suscitano le offese a essa, in quanto religione della maggior parte degli italiani.

Dopo la fine del 1965 si susseguono le iniziative destinate ad approfondire il tema delle nuove prospettive deducibili dal concilio, da poco conclusosi, anche sul piano dei rapporti tra cattolici e non cattolici, delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica, della libertà di coscienza per tutti. La nuova posizione che assumono, rispetto al passato, i cattolici nella società italiana degli anni sessanta deve considerarsi tenendo presente la teologia del concilio che, a proposito delle strutture fondamentali della chiesa e della posizione riconosciuta alle persone che agiscono al suo interno, presenta nuove prospettive per l'interpretazione del diritto canonico vigente e pone le premesse per la sua riforma. È da ricordare soprattutto l'importanza che assume il principio del comune radicamento dei fedeli, di tutti i fedeli,

²⁹ Corte cost., sentenze 13 luglio 1960, n. 58, e 29 marzo 1961, n. 15.



nell'unico popolo di Dio. Superata la nozione del corpo pastorale come classe dirigente, che era una delle implicazioni della ecclesiologia del concilio di Trento che maggiormente frenavano la maturazione del laicato, si afferma la concezione del laico appartenente alla chiesa come suo membro attivo, con il compito di cooperare con gli altri fedeli per l'attuazione della missione della Chiesa; si riduce la "distanza" tra clero e fedeli e si assiste alla crisi dell'appartenenza sociologico-anagrafica alla Chiesa cattolica.

8 - Il dibattito culturale e politico sulla riforma della legislazione ecclesiastica

Nel febbraio del 1965 si verifica un episodio che ha notevole importanza nel determinare l'orientamento delle forze politiche a favore della revisione del concordato, soprattutto di quelle norme concordatarie che, essendo più chiaramente contrastanti con talune disposizioni costituzionali, si teme che più frequentemente possano provocare contrasti anche sul piano politico. Il ministero degli interni e la prefettura di Roma impediscono alla compagnia teatrale di Gian Maria Volontè di rappresentare *Il Vicario*, un dramma con il quale lo scrittore tedesco Rolf Hochhuth intende dimostrare l'indifferenza di Pio XII per le persecuzioni naziste nei confronti degli ebrei. Il provvedimento delle autorità governative italiane viene emesso in applicazione dell'art. 1, secondo comma, del concordato che, in considerazione del "carattere sacro" di Roma, consente di impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto con tale carattere: l'ampia formula della norma, attribuendo al potere esecutivo un'amplessissima discrezionalità, consente una inammissibile violazione di diritti costituzionalmente garantiti, come le libertà di riunione, di religione, di manifestazione del pensiero.

L'episodio provoca varie iniziative negli ambienti politici e culturali. Nel marzo dello stesso anno i deputati del PSIUP presentano alla Camera una mozione nella quale chiedono la revisione del Concordato lateranense. Il 2 aprile anche il comunista Alicata presenta una mozione per la revisione dei patti del '29.

È in questi anni che comincia a porsi il problema dell'estensione e dei limiti della revisione: revisione dei patti lateranensi o revisione del solo concordato? Il dibattito politico si riferirà quasi esclusivamente al problema delle modifiche del concordato, mentre la revisione avrebbe dovuto riguardare sin dall'inizio anche le norme del trattato lateranense che, disciplinando le condizioni giuridiche della Chiesa in Italia, hanno



anch'esse quella natura concordataria che ne giustifica una modifica al pari delle norme contenute nel concordato.

Sul piano culturale due iniziative assumono importanza nel favorire la presa di coscienza dell'opinione pubblica sul tema del concordato e delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica: la tavola rotonda organizzata su *Il Concordato oggi in Italia* dal "Movimento Gaetano Salvemini", un gruppo di intellettuali di vari orientamenti politici, e l'inchiesta sul concordato pubblicata nel numero di maggio 1965 della rivista cattolica *Questitalia*.

Nel 1966 viene presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge sul divorzio: tale iniziativa induce il consiglio di presidenza della conferenza episcopale italiana a emettere un comunicato nel quale

"Fa presente, a nome di tutto l'episcopato, a tutto il popolo italiano la gravità della minaccia alla dignità della persona - con particolare riguardo alla donna e ai figli - alla unità e tranquillità della famiglia, al bene della comunità italiana; Rivolge un pressante appello a tutti i rappresentanti responsabili della vita italiana e a tutti i cittadini perché in conformità alle indicazioni costituzionali, alla tradizione italiana e alla coscienza cattolica sia difesa la famiglia fondata sul matrimonio indissolubile e siano evitate una grave offesa e una grave lesione all'istituto familiare; Impegna tutti i cattolici all'azione più consapevole e ferma in difesa della famiglia per la pace e la affermazione dei valori morali del nostro Paese".

Il problema del divorzio provocherà negli anni seguenti forti tensioni nella società civile e nella società religiosa. Il codice civile del 1942 prevedeva che il matrimonio si sciogliesse soltanto con la morte di uno dei coniugi; all'assemblea costituente non era stata accolta la proposta di inserire nella stessa costituzione il principio dell'indissolubilità del matrimonio. Quando l'on. Fortuna presenta la proposta di legge sull'introduzione nel nostro ordinamento giuridico di alcuni casi di scioglimento del matrimonio, si obietta che una norma che preveda la possibilità di divorzio anche per i matrimoni contratti secondo il rito canonico sarebbe in contrasto con la costituzione, giacché quest'ultima, all'art. 7, secondo comma, stabilisce che i rapporti tra stato e chiesa sono regolati dai patti lateranensi, i quali a loro volta riconoscono gli effetti civili al sacramento del matrimonio disciplinato dal diritto canonico e attribuiscono alla magistratura ecclesiastica (tribunali ecclesiastici regionali e sacra romana rota) la giurisdizione nella materia matrimoniale (art. 34 del concordato).

Nell'aprile 1966 ha luogo un processo penale nei confronti di tre studenti del liceo milanese Parini, ritenuti colpevoli di reati a seguito di un articolo pubblicato sul giornalino studentesco edito nella scuola, dal titolo *La Zanzara*. Il giornale, fondato nel 1945, che nella sua storia ha avuto



giovani redattori, divenuti poi firme importanti nel giornalismo italiano come Walter Tobagi, è noto per uno scandalo scoppiato nel 1966, quando la pubblicazione di un articolo sulla sessualità degli studenti porta alla denuncia e al processo di tre suoi redattori. Il 14 febbraio 1966 *La Zanzara*, organo ufficiale dell'associazione studentesca pariniana, pubblica un'inchiesta dal titolo *Un dibattito sulla posizione della donna nella nostra società*, cercando di esaminare i problemi del matrimonio, del lavoro femminile e del sesso, a firma di Marco De Poli, Claudia Beltramo Ceppi e Marco Sassano. Nell'inchiesta emergono le opinioni "moderne" di alcune studentesse del liceo sulla loro educazione sessuale e sul proprio ruolo nella società. L'associazione cattolica Gioventù Studentesca protesta immediatamente per "l'offesa recata alla sensibilità e al costume morale comune" in quanto non solo uno degli argomenti trattati (l'educazione sessuale) veniva considerato osceno, ma anche perché le intervistate erano tutte minorenni. Il 16 marzo 1966 i tre redattori vengono accompagnati in Questura e denunciati. Il giudice Pasquale Carcasio invita i tre studenti, seguendo una legge del 1934, a spogliarsi "per verificare la presenza di tare fisiche e psicologiche". I due ragazzi acconsentono, invece Claudia Beltramo fa resistenza e in seguito rende noto quanto accaduto. Il caso de *La zanzara* viene ricordato sulle cronache nazionali di molti quotidiani, dividendo il paese. I partiti della democrazia cristiana e del movimento sociale italiano costituirono il "partito della colpevolezza", come venne allora definito, mentre la sinistra e i cattolici progressisti intervennero in difesa degli studenti. Al processo parteciparono oltre 400 giornalisti, molti dei quali provenienti dall'estero. Il 2 aprile 1966 la sentenza, sottoscritta dal presidente Luigi Bianchi d'Espinosa, assolse i tre studenti dall'accusa di stampa oscena e corruzione di minorenni.

La vicenda è stata considerata uno "spartiacque" in materia di diritti sociali e civili dell'intera società italiana, prodromo di quel cambiamento di costumi che avrebbe coinvolto da lì a poco tutta la società civile, e come un sintomo indicatore del malessere giovanile, che sarebbe sfociato nella contestazione del sessantotto.

Nel gennaio 1967, quattro giorni dopo che la commissione affari costituzionali della camera dei deputati esprime l'avviso che l'istituto del divorzio può essere introdotto in Italia con una legge ordinaria e non può essere considerato in contrasto con la costituzione, limitandosi a introdurre una nuova disciplina sulla durata degli effetti civili del matrimonio, che rientrano nella "piena ed esclusiva legislazione e giurisdizione della Repubblica", lo stesso pontefice Paolo VI interviene a contestare l'esattezza della dichiarazione emessa dal parlamento italiano e afferma tra l'altro che le norme del concordato relative al matrimonio costituiscono per il popolo



italiano non un giogo bensì un presidio e un onore. Esattamente un anno dopo, il 10 gennaio 1968, la commissione giustizia della Camera dei deputati, con una decisione che viene aspramente criticata da *L'Osservatore romano*, afferma la possibilità di estendere il divorzio anche ai matrimoni "concordatari", dei quali verrebbero a cessare gli effetti civili pur rimanendo inalterati quelli religiosi.

Sempre nel 1967 inizia la lunga serie dei dibattiti parlamentari dedicati al problema della revisione del Concordato: il 4 e il 5 ottobre di quest'anno, dopo vent'anni da quando il problema del concordato aveva impegnato e diviso i membri dell'assemblea costituente, esso viene affrontato dalla Camera dei deputati che, dopo avere esaminato in un dibattito protrattosi per due giorni le mozioni presentate due anni prima, approva, con 304 voti favorevoli e 204 contrari, la mozione di maggioranza DC-PSU-PRI su "l'opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto alla evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica"; la Camera invita il governo a prospettare alla Santa Sede tale opportunità "in vista di raggiungere una valutazione comune in ordine alla revisione bilaterale di alcune norme concordatarie".

Per il 19 e il 20 maggio 1968 sono fissate le elezioni politiche, nelle quali la DC otterrà il 39,1% dei voti, il PCI il 26,9% e il Partito socialista unificato il 14,5%: il 23 gennaio precedente un documento della conferenza episcopale, a firma del presidente card. Urbani, intitolato *I cristiani e la vita politica*, suscita vivaci polemiche, sollevando proteste anche nel campo cattolico. Intellettuali e docenti universitari, tra i quali Leonardo Benevolo, Gerardo Bruni, Costantino Mortati, Adriano Ossicini, Antonio Pigliaru, Gino Montesanto, respingendo l'esortazione della CEI ai cattolici perché concentrino i voti su una sola lista, sottoscrivono un contro-documento di condanna per l'intervento dei vescovi nella vita politica italiana, considerandolo un

«nuovo tentativo di far passare sotto il dovere "religioso e civile" di promozione dei "valori cristiani", gli antichi miti integristi della politica cristiana, delle leggi cristiane, dello Stato cristiano, e, al loro servizio, l'unità politica dei credenti».

Al termine della terza assemblea generale dei vescovi italiani, svoltasi in Roma dal 19 al 24 febbraio 1968, che esamina tra gli altri i temi del dialogo con i laici (tema specifico dell'assemblea) e del divorzio, viene emesso un comunicato nel quale si osserva che è

"sempre più urgente e indispensabile la crescita del laicato cattolico, sia nei settori delle scienze sacre, che sino a ieri si ritenevano di competenza e interesse esclusivi del clero, sia sulla più maturata



visione e consapevolezza delle sue responsabilità nei vari settori della vita civico-sociale”;

il documento si conclude con l’affermazione che il

“possesso più pieno e integrale della verità cristiana da parte dei laici sarà elemento determinante delle libere scelte anche nell’ordine temporale con la salvaguardia dell’unica coscienza morale che guida il cristiano in tutto il suo agire”.

Quest’ultima frase pare ridimensionare l’interpretazione “elettoralistica” della notificazione su “I cristiani e la vita politica”, giacché l’accento alle “libere scelte” e alla “salvaguardia dell’unica coscienza morale” sembra riportare l’accento sull’altra parte del documento, che sottolinea l’importanza e la delicatezza della partecipazione del cattolico alla vita civica.

Soltanto nel novembre 1968, dopo un anno dallo svolgimento del dibattito parlamentare sulla revisione del concordato, viene istituita una commissione avente il compito di dare attuazione al voto della camera del 5 ottobre 1967. La commissione svolge un lavoro assai intenso e, nel termine previsto del giugno 1969, approva una relazione nella quale tuttavia, anziché esprimere con chiarezza il punto di vista dello stato democratico sui più importanti nodi del concordato, essa propone alcune soluzioni che appaiono inadeguate a soddisfare l’imprescindibile esigenza della società civile di vedere rispettati, nei rapporti con la Chiesa cattolica, i principi costituzionali della sovranità statale nell’ordine civile e della libertà ed eguaglianza in materia religiosa.

La parte più importante della mozione approvata dalla Camera dei deputati il 5 ottobre 1967 era senz’altro quella che poneva, quali criteri dell’auspicata revisione, *l’evoluzione dei tempi e lo sviluppo della vita democratica*. Alla commissione nominata per lo studio della questione concordataria spettava innanzi tutto il compito di valutare quali principi dei Patti lateranensi non fossero più coerenti e compatibili con la Costituzione del 1948 e con i nuovi valori che si erano affermati nella società nei decenni intercorsi tra la stipulazione dei Patti e il periodo nel quale si svolgeva il lavoro della commissione. Nel discorso del ministro Gava appare invece evidente la preoccupazione, sentita anche da alcuni membri della commissione, di affermare aprioristicamente la “validità intrinseca e vitale di talune norme”, ritenute “espressione di valori morali e spirituali che non mutano col mutare dei tempi”.

Le proposte della commissione rimangono per un lungo periodo segrete e vengono conosciute solo nel 1976, non perché il governo avverta l’esigenza di fare conoscere al parlamento e all’opinione pubblica le



conclusioni alle quali la commissione era pervenuta, ma per l'iniziativa di Giovanni Spadolini, che pubblica nel volume *La questione del Concordato* la relazione e le proposte della commissione presieduta da Gonella. Questo ritardo denota la consueta lentezza con la quale in Italia vengono affrontati e portati a soluzione i problemi che si teme possano pregiudicare l'armonia degli equilibri politici o anche solo creare qualche fastidiosa difficoltà.

Nel periodo compreso tra la conclusione dei lavori della commissione (1969) e l'anno in cui viene pubblicato il volume a cura di Spadolini (1976) si determina però un mutamento della società civile e religiosa probabilmente imprevisto e forse imprevedibile per intensità di sviluppo e novità di prospettive.

Dopo il 1968, in Italia come in altri paesi, si accentua il fenomeno di estraneità tra paese legale e paese reale. Il 1° marzo 1968 gli studenti romani si scontrano con la polizia a Valle Giulia; a Parigi c'è il "maggio francese"; a New York, alla Columbia University, e a Tokyo i poliziotti reprimono le manifestazioni degli studenti; a Città del Messico centinaia di studenti sono trucidati. Negli USA vengono assassinati Martin Luther King e Robert Kennedy. Il movimento del 1968 è la spia di una crisi che investe tutta la società e che non viene valutata nella sua reale importanza dalla classe dirigente; la situazione di oggi deriva anche dalla mancata risposta alle istanze di quegli anni: una mancata risposta alla domanda, proveniente soprattutto dalle generazioni più giovani, di partecipazione, di democrazia diretta, di un modo diverso di produrre, di consumare, di vivere.

Era pensabile che al profondo mutamento che caratterizzava la realtà italiana degli ultimi anni del sessanta, alle trasformazioni dei costumi degli individui protagonisti della vita sociale, civile ed ecclesiale non corrispondesse, non dovesse corrispondere, anche un nuovo modo di concepire le relazioni tra Stato e Chiesa cattolica, tra società civile e società religiosa? Le espressioni e le formule usate nelle ricorrenze ufficiali e nelle prassi formali rimangono le stesse di quelle adottate nei decenni precedenti, ma un osservatore attento a cogliere gli elementi di novità emergenti nella società può notare come anche sul problema dei rapporti tra società civile e società religiosa molti orientamenti siano inevitabilmente destinati a mutare rispetto al passato.

1958-1968: an important decade in the history of the relationship between "Stato e chiese" in Italy

ABSTRACT: Individuals and experiences that, in the years between 1958 and 1968, had an important influence on the civic and political growth of the author. The experience of the participation in a conference on the



historical period of the decade from 1958 to 1968. The constitutional provision on relations between the State and the Catholic Church in second post-war Italy, seen in the evaluation of a book published in 2017: critical considerations. New focus was given to the issue of relations between the State and the Catholic Church in the late fifties. The trial of the Bishop of Prato in 1958. The Second Vatican Council from 1962 to 1965 and the transformation of Italian society in the 1960s. The death of Togliatti on 21st August 1964 and the political consequences for Italy. Tendencies in the jurisprudence on the theme of relations between the state and religious confessions. The cultural and political debate on the reform of ecclesiastical legislation. After 1968, in Italy as in other countries, the phenomenon of extraneousness between the legal state and the real state is highlighted.