

# Indice

## Introduzione

1. Un discorso che parte da lontano. Premesse (1947-1969)
  1. 1 Premesse
  1. 2 La soluzione
  1. 3 L'accidentato percorso della libertà religiosa (1948-1956)
  1. 4 Il mutar dei tempi
  1. 5 Il segno del Vaticano II
  1. 6 L'approdo della revisione in Parlamento
  1. 7 La Commissione ministeriale di studio per la revisione del Concordato
  
2. *Turning points*: divorzio, referendum, riforma del diritto di famiglia e Concordato
  2. 1 Le tappe storiche di una proposta di legge
  2. 2 1° ottobre 1965: Casi di scioglimento del matrimonio
  2. 3 Le note della S. Sede
  2. 4 La mediazione di Rumor
  2. 5 Il contributo di Antonio Baslini
  2. 6 I governi Rumor e la prova di forza vaticana
  2. 7 Un primo accenno di revisione
  2. 8 La fase conclusiva
  2. 9 La "pace religiosa": ottenerla e mantenerla
  2. 10 Evitare il pericolo
  2. 11 Il tentativo di mediazione Carettoni
  2. 12 Fuori dal coro. I «cattolici del no» al referendum
  2. 13 Due attori principali: Enrico Bartoletti e Gian Franco Pompei
  2. 14 La scelta definitiva

- 2. 15 L'ultimo tentativo
- 2. 16 «Come sta Fanfani?». «Non bene»

### 3. La revisione

- 3. 1 Amaro risveglio e nuovi propositi
- 3. 2 I primi passi in Parlamento
- 3. 3 Cosa ne pensa la Cei
- 3. 4 E se a cambiare non dovesse essere il Concordato? La proposta Basso (1972)
- 3. 5 Le tappe intermedie
- 3. 6 Perché una revisione. Quattro esperti si confrontano (maggio 1974 – febbraio 1975)
- 3. 7 Ricomporre il quadro: il versante partitico
- 3. 8 Ricomporre il quadro: la dialettica S. Sede – governo
- 3. 9 Il governo temporeggia, l'aborto entra nell'agenda politica
- 3. 10 L'aborto
- 3. 11 Dall'abrogazione del Concordato alla sua riforma: cosa cambia nel Psi
- 3. 12 1976-1978. La chiusura di un ciclo

### 4. L'ultimo passo (1976-1984)

- 4. 1 La 'bozza Andreotti' (1976) e la 'II bozza' (1977)
- 4. 2 Verso la conclusione: III e IV bozza (1978-1979)
- 4. 3 La stretta finale. V bozza, V bis e VI (1980-1982-1983)
- 4. 4 Villa Madama: 18 febbraio 1984
- 4. 5 Il nuovo Concordato. Analisi

### Appendice

### Bibliografia

### Abstract

## Introduzione

Parlare di Concordato tra Italia e Santa Sede significa aprire un mondo di relazioni tra i più complessi dove la firma dei Patti del Laterano, l'11 febbraio 1929, rappresenta una sola tappa di un rapporto continuativo ma poco lineare e non estraneo a fratture<sup>1</sup>.

La necessità di stabilire un «confine», territoriale ma anche giuridico, per dirla con le parole di Tullio Aebischer<sup>2</sup>, tra la sfera temporale e quella spirituale, iniziò prima che un progetto di Concordato fosse concepito e cercato attraverso i canali diplomatici. Secondo i più recenti studi di Francesco Margiotta Broglio, la prima proposta di formulazione di uno strumento giuridico atto a tutelare i diritti della Santa Sede di fronte all'Italia, venne da Francesco Orano, il quale grazie all'intercessione di Buonaiuti, tra 1922 e il 1923, propose al card. Basilio Pompilj un piano normativo di peculiarità simili a quello sottoscritto nel 1929 da Gasparri e Mussolini<sup>3</sup>.

La fine della II Guerra mondiale e l'assetto democratico conferito all'Italia, riportarono in auge la questione delle relazioni tra Stato e Chiesa soprattutto in merito alla questione del Concordato, sul quale incombevano l'ombra del duce e l'evidente distanza dallo spirito democratico sul quale si volle fondare la Repubblica e la sua Carta costituzionale. La necessità di una pacifica collaborazione tra i partiti e il mantenimento della "pace religiosa", indusse i costituenti ad accettare l'appello della S. Sede che domandò allo Stato la tutela giuridica offerta dal precedente regime proprio con la stipula dei Patti.

Giuseppe Dossetti in una riflessione del 1962 sul rapporto tra Chiesa e Stato dichiarò: «se ci dice che bisogna fare un concordato, faremo un concordato, se dice che abbiamo a fare l'art. 7, faremo l'art. 7»<sup>4</sup> e fu con questo spirito, a metà tra la rassegnazione e la fiducia nel domani, che lo stesso Dossetti e con lui gran parte dei costituenti, accettarono l'inserimento dei Patti Lateranensi nel testo della Carta<sup>5</sup>, nel comune conforto offerto dal pensiero di poter intervenire sul Concordato, previo comune accordo con la S. Sede, per le necessarie modifiche e un suo adeguamento allo spirito dei tempi.

---

<sup>1</sup> A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino 1948 (V ristampa 1990).

<sup>2</sup> T. AEBISCHER, *Un confine per il papa. Problematiche territoriali nella Questione Romana e confine dello Stato della Città del Vaticano*, Bardi, Roma 2009.

<sup>3</sup> Il riferimento è tratto dalla relazione tenuta da F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il rapporto tra Stato e Santa Sede durante il Pontificato di Pio X*, in occasione della Giornata di Studi organizzata in Onore di Maurilio Guasco e intitolata *Religione e Politica tra Ottocento e Novecento*, (Alessandria, 16 febbraio 2011). Gli atti della conferenza sono di prossima pubblicazione.

<sup>4</sup> *Riflessioni teologiche-religiose sul problema del rapporto tra Chiesa e Stato* di don G. Dossetti, (aprile 1925), conservate presso il fondo non inventariato di Giuseppe Alberigo alla Fondazione per le scienze religiose di Bologna.

<sup>5</sup> Il concetto secondo il quale la formulazione dell'art. 7 della Costituzione offre intangibilità ai Patti lateranensi, è stato recentemente messo in crisi da L. Elia nel suo saggio *Giuseppe Dossetti e l'art. 7 della Costituzione*, in *La storia, il dialogo, il rispetto della persona. Scritti in onore del Cardinale Achille Silvestrini*, a cura di L. Monteferrante, D. Nocilla, Studium, Roma 2009, pp. 433-451.

Nonostante l'argomento non fosse mai stato completamente messo a tacere, l'avvio di revisione dovette attendere tempi ben più lunghi di quelli sperati e prospettati dall'assemblea Costituente. Solo alla fine degli anni Sessanta, dopo numerosi appelli da parte di politici di diversi schieramenti e un'opinione pubblica sempre più sensibile al tema, il governo decise di incaricare una Commissione ministeriale di studio la formulazione di una "proposta" di revisione Concordataria la quale, formulata e consegnata entro pochi mesi, non fu mai resa pubblica fino al 1976, anno in cui Spadolini pubblicò il suo *La questione del Concordato*<sup>6</sup>, testo nel quale non solo si proponeva una ricostruzione del problema ma veniva editato, e al contempo reso noto per la prima volta, anche il verbale prodotto dalla Commissione sopracitata.

Un silenzio durato ben sette anni e giustificato ancora una volta dalla complessità che sempre ha caratterizzato le relazioni tra Stato e Chiesa, nel caso del rapporto tra l'Italia e la S. Sede, moltiplicate da una semplice considerazione di coesistenza geografica e politica<sup>7</sup>. Gli anni compresi tra 1968 e il 1976 rappresentarono un ventaglio di problemi nella gestione di questo difficile rapporto: si andò dalla proposta di legge sul divorzio (poi legge n. 898/70), al dichiarato *vulnus* sull'art. 34 del Concordato da parte della S. Sede, alle prime sentenze della Corte costituzionale, all'istituzione del referendum, al varo della riforma del diritto di famiglia nel 1975 e più avanti ancora alle prime discussioni in merito ad una legge atta a regolamentare l'aborto. Tappe che hanno traghettato l'Italia verso una democrazia più matura rispetto quella degli anni Cinquanta, proclamata sulla Carta e spesso elusa nella realtà, ma che allo stesso tempo hanno reso impossibile dirimere la questione di revisione concordataria, col suo intreccio di storia nazionale, politica interna ed estera e giurisprudenza.

Non si può affermare che la questione, seppure non abbia mai assunto centralità, non fosse sentita o discussa anche prima della svolta dei lavori dalla consegna della cosiddetta 'I bozza' di revisione del 1976 e successivamente dall'avvento dei governi a guida laica. Per verificare questo sono sufficienti i resoconti stesi nella prima metà degli anni Settanta dall'ambasciatore italiano accreditato presso la S. Sede Gian Franco Pompei, di cui Pietro Scoppola curò a metà degli anni Novanta l'edizione<sup>8</sup> o i convegni sul tema del Concordato nell'ipotesi di una sua revisione, denuncia o radicale stravolgimento tenutisi tra il 1970, 1972 e il 1977 solo per menzionare le date dei più noti<sup>9</sup>.

Più dei dubbi sul tema di revisione del Concordato resta una quantità di fonti da dirimere e una complessità su cui a vario titolo hanno tentato di fare ordine storici ed ecclesiasticisti, tra i quali, nel

---

<sup>6</sup> G. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, Le Monnier, Firenze 1976.

<sup>7</sup> Su ciò cfr. F. Margiotta Broglio, Ancora sulle origini dell'art. 7 della Costituzione: un progetto di Jaques Maritain per l'internazionalizzazione dei Patti Lateranensi e la proposta della Santa Sede per l'ampliamento della Città del Vaticano (1944-1948), in Studi in onore di Lorenzo Spinelli, III, Mucchi, Modena 1989, pp. 851-900, in particolare p. 855. L'ambasciatore francese presso la S. Sede mise in evidenza come in realtà i Patti lateranensi e una curia completamente italiana avessero esposto la S. Sede in molte occasioni a inconvenienti che una sua internazionalizzazione avrebbe certamente ridotto.

<sup>8</sup> G.F. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano. Diario (1969-1977)*, a cura di P. Scoppola, Il Mulino, Bologna, 1994

<sup>9</sup> Rispettivamente: *Studi per la revisione del Concordato*, a cura della cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma, Cedam, Padova 1970; *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno di Diritto ecclesiastico (Siena, 30 novembre – 2 dicembre 1972), Giuffrè, Milano 1973; *La revisione del Concordato alla prova. Convegno nazionale sulla revisione del Concordato* (Bologna 3-5 febbraio 1977), Il Mulino, Bologna 1977.

primo gruppo c'è Roberto Pertici col suo recente *Chiesa e Stato in Italia*<sup>10</sup>, la cui ricostruzione poggia principalmente sull'analisi degli Atti parlamentari. Un testo tutt'ora valido per la chiarezza con la quale affronta i termini della questione e l'appendice documentaria pubblicata resta lo *Stato e Chiesa in Italia (1948-1980)* di Sergio Lariccia<sup>11</sup>, nonostante ad oggi, conti ben trent'anni. Di natura diversa è la pubblicazione del 1986 *Un accordo di libertà*<sup>12</sup>, patrocinata dalla Presidenza del Consiglio e curato da Margiotta Broglio con l'intento di dare un quadro chiaro e completo di quale fosse stato il percorso che aveva portato Bettino Craxi e il card, Agostino Casaroli a siglare gli Accordi di Villa Madama il 18 febbraio 1984.

Col medesimo intento di porre chiarezza e arricchire la ricostruzione dei fatti citati con nuovi documenti d'archivio, è stato concepito e maturato anche questo studio, il quale, attraverso una ricostruzione storica suffragata da fonti edite e non edite, ha non solo ricostruito il percorso di revisione ma soprattutto spiegato quali sono stati i nodi che hanno ritardato questo processo.

Un sentito ringraziamento va ai professori Paolo Bettiolo e Alberto Melloni, Francesco Margiotta Broglio e Sergio Lariccia per la pazienza e i consigli impartitimi nelle varie fasi della ricerca. Il più caro ricordo resterà sempre per la Fondazione Giovanni XXIII di Bologna, luogo di studio, di impegno sofferto ma soprattutto di crescita umana e accoglienza.

---

<sup>10</sup> R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna 2009.

<sup>11</sup> S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia (1948-1980)*, Queriniana, Brescia 1981.

<sup>12</sup> *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede, la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1986



# 1. Un discorso che parte da lontano. Premesse (1947-1969)

## 1. 1 Premesse

Sebbene il problema della revisione del Concordato fra la Repubblica italiana e la Santa Sede sia stato affrontato solo verso la metà degli anni Sessanta, esso attraversò, come è noto, tutto il dibattito politico e culturale italiano anche nel ventennio precedente.

Nei contatti tra i partiti, fin dall'estate del 1943, riemersero infatti i temi della pace religiosa e del destino dei Patti lateranensi, verso i quali si consolidò un duplice atteggiamento: mentre il Trattato era considerato da tutte le forze del Cln un dato di fatto non in discussione, il Concordato era ritenuto bisognoso di profonde revisioni, tant'è che era divenuta opinione comune tra le forze politiche l'opportunità di denunciarlo unilateralmente. Appena due anni e mezzo più tardi la questione concordataria si pose tuttavia in modo diverso. Le voci che ne avevano chiesto la soppressione si attenuarono e quasi non ci furono eccezioni nel decidere il mantenimento – almeno momentaneo – del documento, temperandolo magari in alcuni articoli e seguendo nel farlo la procedura consensuale prevista dallo stesso<sup>13</sup>. Convinti che la scena politica fosse troppo sbilanciata a favore della componente cattolica, anche i laici abrogazionisti, ora non più convinti, cedettero alle logiche imposte dai nuovi equilibri, pur di non compromettere il consenso che la Chiesa concedeva alla nascente democrazia.

Alla Costituente<sup>14</sup> fu inevitabile riaffrontare il campo minato del rapporto tra Stato e Chiesa e i nodi arrivarono al pettine in seno alla commissione dei 75, in particolare durante i lavori per la stesura dell'art. 5 (successivamente 7), nella quale riemersero i contrasti e le posizioni ideologiche che, assieme alle appartenenze culturali, vennero a galla in tutta la loro distanza. Le formazioni politiche contrarie ai contenuti dell'art. 7 furono notoriamente la socialista, la repubblicana, la demolaburista, l'azionista e quella di alcuni sparuti membri del partito liberale (tra i quali Benedetto Croce). A sostegno di una menzione costituzionale del Concordato si schierarono invece i democristiani, i qualunquisti e il gruppo di liberali contrari la posizione del proprio leader. Il Pci seguì invece una linea del tutto indipendente e sui generis attraverso la quale, pur con alcuni malumori interni, finì per sostenere il richiamo dei Patti nel testo della Carta<sup>15</sup>. Palmiro Togliatti era perfettamente cosciente del ruolo ricoperto dalla Chiesa durante il periodo bellico e di come si fosse rivelato fondamentale alla tenuta del sistema paese, in virtù di ciò sapeva che i rapporti con il

---

<sup>13</sup> Per quanto concerne gli eventi legati al dopoguerra, alla Costituente e alla nascita dell'art. 7 il riferimento principale è R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 333 e ss.

<sup>14</sup> Sul clima culturale sviluppatosi attorno alla Costituente e gli intellettuali che contribuirono dall'esterno alla ricostruzione di un dialogo non solo sul fronte politico ma anche giuridico e umanistico cfr. *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. Buratti, M. Fioravanti, Carocci, Roma 2010.

<sup>15</sup> G. SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book, Milano 2008, pp. 59 e ss.

mondo cattolico, proprio per il peso determinante conferito dalle circostanze, non potevano essere affrontati attraverso lo scontro ideologico, nocivo in questa fase di concertazione<sup>16</sup>. Sul versante della S. Sede, tuttavia, non venne mai a cadere la rigidità dottrinale in materia ecclesiastica e gli ammiccamenti di Togliatti non riuscirono minimamente a scalfirla. La politica di conquista promossa da Stalin negli anni appena successivi la fine della Seconda guerra mondiale nell'Europa dell'Est e la conseguente limitazione o soppressione del diritto alla libertà religiosa, fecero il resto, divenendo sempre più la prova inconfutabile che trattare col comunismo non era possibile, né consigliabile. Pio XII e tutto il clero in generale non risparmiarono nulla nella battaglia contro il comunismo<sup>17</sup>, e tanta profusione di energie rischiò di rendere inutile la strategia di avvicinamento messa in opera dal Pci. Fu in questo contesto che Togliatti decise di ricorrere all'ultima arma di cui disponeva: il Concordato e la sua possibile denuncia.

Il segretario del Pci prese la parola su questo tema in occasione del II Consiglio nazionale del partito tenutosi a Roma tra il 7 e il 10 aprile 1945. Il discorso pronunciato in quell'occasione fu insolitamente severo: ricordò come il partito si fosse speso per il mantenimento della pace religiosa nella penisola, come partecipasse alla vita politica e associativa nella piena legalità e come, ciò nonostante, subisse un costante attacco dalle autorità ecclesiastiche. Gli parve inevitabile concludere affermando che, se a tutto ciò non fosse stato posto quanto prima un freno, la questione della revisione concordataria sarebbe presto ritornata all'ordine del giorno<sup>18</sup>.

A questo intervento seguì la risposta ancor più ferma di padre Lombardi il quale, con la copertura della Segreteria di Stato, nelle pagine de "La Civiltà cattolica" dichiarò apertamente come da parte vaticana non si concepisse nemmeno l'idea che il dopo Mussolini potesse mettere in dubbio i Patti del 1929 o anche il solo Concordato<sup>19</sup>. Le acque sembrarono chetarsi con il V Congresso comunista tenutosi a Roma tra gli ultimi giorni del 1945 e l'inizio del nuovo anno, quando Togliatti ritornò sull'argomento dei rapporti Stato e Chiesa sottolineando come, per il bene del paese, la Chiesa avrebbe continuato a godere di una propria centralità e indipendenza. A garanzia di ciò passava anche l'accettazione del Concordato, ulteriore tutela per l'affermazione della pace religiosa tra i cittadini. In questo senso Togliatti sottolineò che il Concordato «[...] è per noi uno strumento di carattere internazionale oltre che nazionale, e comprendiamo benissimo che non potrebbe essere riveduto se non per intesa bilaterale salvo violazioni che portino l'una parte o l'altra a denunciarlo»<sup>20</sup>.

Tra i sostenitori della menzione del Concordato nell'art. 7, si contarono, come accennato, la Democrazia cristiana ormai saldamente rappresentata da Alcide De Gasperi; i qualunquisti, che pur mantenendo un carattere profondamente laico non si opposero alle tutele richieste dalla Chiesa; una parte del Partito liberale, in particolare quella rappresentata dagli anziani notabili del periodo

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 79-80.

<sup>17</sup> G. PETRACCHI, *Russofilia e russofobia: mito e antimito dell'U.R.S.S in Italia (1943-1948)*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa*, a cura di E. di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi, II, Marzorati, Settimo Milanese 1990, pp. 655-676.

<sup>18</sup> Cfr. l'intervento in P. SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano*, V, Einaudi, Torino 1975, p. 506.

<sup>19</sup> Cfr. l'intervento di p. R. LOMBARDI, *Una «mano tesa» minacciosa*, "La Civiltà Cattolica", II/1954, pp. 147-159. Sulla questione e in particolare sull'intervento di p. Lombardi cfr. P. MELOGRANI, *Comunisti e cattolici (Note sulla politica del P.C.I. negli anni 1944-1947)*, "Passato e presente", I/1958, pp. 587-614.

<sup>20</sup> P. TOGLIATTI, *Opere, 1944-1955*, a cura di L. Gruppi, VII, Ed. Riuniti, Roma 1984, cfr. pp. 210-211. Il medesimo passaggio è ripetuto nell'intervento che Togliatti tenne il 25 marzo 1947 all'Assemblea costituente, poco prima delle votazioni sull'art. 7 (5 del progetto) della Costituzione. Cfr. *ibid.*, p. 267.



prefascista, i quali nella firma dei Patti Lateranensi vedevano un successo, in parte personale, troppo importante per essere completamente abbandonato. Su posizioni assai distanti si fermarono invece Croce e il gruppo della cosiddetta sinistra liberale, successivamente uscito dal partito per fondare il gruppo del «Mondo»<sup>21</sup>.

Alla vigilia del 2 giugno 1946 la maggioranza delle forze politiche giunse alla comune opinione che il Concordato dovesse essere accettato, ma riformulato in accordo con la S. Sede nei pochi articoli maggiormente stridenti con l'evoluzione degli assetti socio-politici in atto o in divenire nell'Italia di allora.

Secondo le direttive ecclesiastiche era «dovere di ogni buon cattolico» operare la propria scelta politica anche in base alla linea di condotta adottata dal partito verso la questione concordataria, e dunque indirettamente verso la Chiesa; in questo caso le maggiori garanzie su tale punto erano offerte dal gruppo democristiano. Forte di questa certezza il focus d'azione ecclesiastico ebbe modo di spostarsi sui lavori interni alla Costituente, ai quali fece pervenire a più riprese le proprie richieste. La prima associazione a farsi portavoce dei desiderata vaticani fu l'Azione cattolica, la quale, accanto ai tradizionali temi della famiglia, della dignità della persona, della formazione e della giustizia sociale, chiese l'inclusione nell'incipit della Carta dell'invocazione del nome di Dio e un riferimento al cattolicesimo come elementi fondanti del nuovo Stato. Inoltre, a definitivo suggello di questa espressione, sarebbe stato aggiunto che i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica erano definiti e regolamentati per mezzo dei Patti lateranensi. L'accoglimento di simili richieste avrebbe compromesso in via definitiva ogni aspirazione laica del nuovo Stato. Tale considerazione era evidente a tutti, e, anche all'interno del gruppo democristiano, non mancarono le discussioni e le messe in guardia da parte dello stesso De Gasperi. Per la S. Sede restava tuttavia fondamentale riuscire a raggiungere un accordo che ponesse al riparo gli spazi a sé riconosciuti con la stipula dei Patti del 1929, da considerare almeno per il momento, materia non negoziabile.

L'obiettivo primo da raggiungere, per il Vaticano e per le forze politiche che ne appoggiavano il progetto, rimaneva l'inserimento dei Patti nella Costituzione; molto meno chiari erano però i metodi da adottare per realizzarlo. All'inaugurazione dei lavori dell'Assemblea Costituente né la Segreteria di Stato, né i vari leader politici – De Gasperi primo fra tutti – avevano maturato un'idea di come affrontare il problema in seno alla Carta<sup>22</sup>. Da una parte era in questione la formula giuridica con la quale si sarebbero messi in relazione Costituzione e Patti, dall'altra ci si domandava come salvare la laicità del nuovo Stato pur senza trascurare le tutele richieste dalla Chiesa. In ultima istanza vi era il problema di inserire in un documento nato nel nuovo contesto democratico un atto diplomatico che per lo “spirito” e per il momento storico in cui venne stipulato era del tutto estraneo al nuovo assetto. L'elaborazione di una strategia consensuale che permettesse di raggiungere un adeguato compromesso fu oggetto di discussioni e trattative per interi mesi.

Il primo sostanziale segno di riconoscimento offerto dalla Repubblica alla S. Sede si compì il 31 luglio 1946, in occasione della prima visita ufficiale fatta dal capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, al pontefice. Fu un evento di altissimo valore simbolico e diplomatico e da non considerare come semplice atto di cortesia. Da parte vaticana nell'accogliere il primo

---

<sup>21</sup> Sulla figura di Croce in rapporto al Pli cfr. F. GRASSI ORSINI, *Croce e il Partito liberale*, in *I liberali italiani. Dall'antifascismo alla Repubblica*, a cura di G. Berti, E. Capozzi, P. Craveri, II, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.

<sup>22</sup> Sull'argomento cfr. G. SALE, *Il Vaticano*, cit.

rappresentante dell'Italia, si ebbe infatti il formale riconoscimento del nuovo assetto statale condizionato però dalla permanente vigenza dei Patti. Proprio in questo frangente Pio XII constatò come il modo migliore per blindare gli accordi fosse legarli alla Costituzione mediante un inserimento vero e proprio o con una loro menzione nei principi generali.

Il timore più grande consisteva infatti nel pericolo di veder approvare una Carta contenente norme contrarie ai trattati del 1929, che tacitamente avrebbe potuto introdurre delle modifiche unilaterali al documento. L'operazione pacelliana fu pensata invece in modo tale da non poter mai condurre all'immediata soppressione delle normative del 1929, qualsiasi contrasto fosse emerso tra i due documenti sarebbero eventualmente state aperte le trattative di revisione bilaterali previste dal medesimo Concordato<sup>23</sup>.

## 1. 2 La soluzione

L'*impasse* di cui l'intera Assemblea si sentiva prigioniera fu risolta da Giuseppe Dossetti. Di solida formazione giuridica, già allievo di Arturo Carlo Jemolo, accolto dopo la laurea conseguita presso l'Ateneo di Bologna, all'Università cattolica di padre Agostino Gemelli, Dossetti divenne libero docente di Diritto canonico nel 1942, cui seguì quattro anni dopo la cattedra di Diritto ecclesiastico presso l'Università di Modena. Negli anni della guerra allacciò rapporti con Lazzati, La Pira, Vanni Rovighi e Padovani, e alla fine del 1943 entrò a far parte del Cln provinciale di Reggio Emilia in rappresentanza della Dc, per divenirne successivamente presidente<sup>24</sup>. Riconfermato alla stessa carica nell'aprile del 1945, nell'agosto successivo fu inserito nel Consiglio Nazionale della Democrazia cristiana, all'interno del quale si ricavò un ruolo di primo piano tra i maggiori rappresentanti della sinistra del partito<sup>25</sup>. Eletto alla Costituente, dove partecipò ai lavori della commissione dei 75<sup>26</sup>, entrò a far parte della sottocommissione sui diritti e doveri dei cittadini, presieduta dall'ex popolare Umberto Tupini, diventando ben presto il principale interlocutore della Segreteria di Stato.

A decenni di distanza dagli eventi descritti, il sacerdote reggiano ricordava ancora come la redazione e l'interpretazione dell'art. 7, e l'art. successivo sulla libertà religiosa, fossero stati «assolutamente» suoi e come fosse stato decisivo il rapporto di fiducia stabilito con Togliatti<sup>27</sup>.

Le specificazioni di Dossetti nel noto discorso alla Costituente del 21 marzo del 1947 sulla natura strumentale dell'art. 7 – che comportava il vincolo dello Stato a non disciplinare unilateralmente le materie contenute nei Patti – aprì infatti la strada al voto della stessa maggioranza

---

<sup>23</sup> Una prima e breve revisione bilaterale dei testi pattizi venne operata subito dopo la visita di De Nicola in Vaticano, cancellando i residui più evidenti recentemente trascorsi del regime monarchico. La pretesa di mantenere questi caratteri passatisti avrebbe infatti potuto creare notevoli problemi in sede costituente; una tale decisione avrebbe posto in evidenza l'incancellabile legame tra il documento e il regime dal quale aveva avuto origine, offrendo il fianco proprio a chi su questo punto voleva fare leva. Cfr. *I documenti diplomatici italiani, s. X, 1943-1948*, IV, 13 luglio 1946 – 1° febbraio 1947, pp. 443, 642-643, 677-679, 717.

<sup>24</sup> E. GALAVOTTI, *Il giovane Dossetti (1913-1939)*, Il Mulino, Bologna 2006.

<sup>25</sup> P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della Democrazia cristiana (1938-1948)*, Il Mulino, Bologna 1979.

<sup>26</sup> A. MELLONI, *L'utopia come utopia*, in G. DOSSETTI, *La ricerca costituente (1945-1952)*, a cura di A. Melloni, Il Mulino, Bologna 1994, pp. 17-30.

<sup>27</sup> Cfr. *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola (19 novembre 1984)*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 66.

dei costituenti, compreso il Pci, che scelse la via del compromesso, con grande scorno dei socialisti che gridarono al tradimento tra delusione e rabbia<sup>28</sup>.

### 1. 3 *L'accidentato percorso della libertà religiosa (1948-1956)*

Ben presto si aprirono le contese sull'interpretazione dell'art. 7, tra chi vi leggeva la costituzionalizzazione del Concordato e chi vi vedeva invece la consacrazione di un principio di bilateralità.

Dal 1947 alla metà degli anni Sessanta l'inclinazione prevalente nella prassi fu quella di considerare i Patti lateranensi completamente recepiti dalla Carta «in tutto il loro contenuto».

La teoria della 'costituzionalizzazione dei Patti' cominciò a essere affrontata solo all'inizio degli anni Settanta per lasciare il posto a una posizione opposta. A conferma di questo cambiamento, su cui si erano già lungamente espressi i due maggiori costituzionalisti dell'epoca, Costantino Mortati e Carlo Esposito, giunsero nel febbraio del 1971 due sentenze della Corte costituzionale (nn. 30 e 32)<sup>29</sup> passate poi alla storia per il ribaltamento della prospettiva di cui si fecero portatrici. In esse venne infatti sottolineato come l'indipendenza dei Patti lateranensi dalla Costituzione fosse già chiaramente sancita nel primo comma dell'art. 7 (sent. n. 30/71)<sup>30</sup>.

Le motivazioni che spinsero la dottrina giuridica a dividersi sul tema dipesero largamente dalla stagione politica di allora, ancora troppo debole per affrontare con i giusti mezzi un tema spinoso come il Concordato, il suo mantenimento o la possibile revisione. Tuttavia, nonostante il cosiddetto "congelamento" della Costituzione avvenuto negli anni appena successivi alla sua promulgazione, il problema permase e periodicamente affiorava. Come è noto, nei primi anni Cinquanta, il governo di De Gasperi, in ottemperanza anche ai desideri delle gerarchie ecclesiastiche, permise non solo la cristallizzazione costituzionale ma addirittura lo sviluppo di un confessionismo di fatto, il quale, pur privo di una sponda legislativa che lo legalizzasse, permeava di fatto la società italiana<sup>31</sup>. Simile situazione portò a rilevanti limitazioni in merito alla libera esplicazione dei culti acattolici, in particolare dei protestanti, con un'applicazione della legislazione in materia sostanzialmente simile a quella del periodo fascista<sup>32</sup>. Nonostante la libertà di riunione sancita dall'art. 17 della

---

<sup>28</sup> Su questo passaggio della vicenda cfr. M. RODANO, *Del mutar dei tempi*, I, Memori, Roma 2008, pp. 358-359; G. ANDREOTTI, 1947. *L'anno delle grandi svolte nel diario di un protagonista*, Rizzoli, Milano 2005, p. 57.

<sup>29</sup> Cfr. rispettivamente <http://www.giurcost.org/decisioni/1971/0030s-71.html> e <http://www.giurcost.org/decisioni/1971/0032s-71.html> (entrambe consultate il 18/7/2011).

<sup>30</sup> Sull'argomento i riferimenti bibliografici sono molti, tra i più noti: L. ELIA, *Giuseppe Dossetti e l'art. 7 della Costituzione*, in *La storia, il dialogo, il rispetto della persona. Scritti in onore del Cardinale Achille Silvestrini*, a cura di L. Monteferrante, D. Nocilla, Studium, Roma 2009, pp. 433-451, in particolare p. 443 per il passaggio citato. Inoltre C. ESPOSITO, *Costituzione. Legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Giuffrè, Milano 1963, p. 217. Cfr. inoltre il commento di Elia, in *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, cit., pp. 75-76.

<sup>31</sup> Cfr. A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione agli anni settanta*, Einaudi, Torino 1977, p. 314.

<sup>32</sup> La bibliografia sul tema è molto estesa, i classici di questo tema sono: G. ROCHAT, *Regime fascista e Chiese evangeliche. Direttive e articolazioni del controllo e della repressione*, Claudiana, Torino 2000; F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Feltrinelli, Milano 1992; G. LONG, *Le confessioni "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna 1991; A.C. JEMOLO, *Per la pace religiosa d'Italia*, a cura di G. Spadolini, Le Monnier, Firenze 1985; G. PEYROT, *Gli evangelici nei loro rapporti con lo Stato dal fascismo ad oggi*, Società di studi valdesi, Torre Pellice 1977; *Teoria e prassi della libertà religiosa*, a cura di P. Bellini, Il Mulino, Bologna 1975; *La libertà religiosa in Italia*, a cura di A. Capitini, La Nuova Italia, Firenze 1956. Per un'ampia analisi

Costituzione, l'esecutivo esecutivo allora in vigore pose restrizioni alle riunioni religiose acattoliche in rispetto ai contenuti dell'art. 18 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del Regio decreto 773/31<sup>33</sup>. Qualche esemplificazione di cosa comportò l'applicazione legislativa in questa direzione è data dall'efficacia conferita ancora in questo periodo alla circolare Buffarini Guidi del 1934, già confermata nel luglio del 1944 e ribadita nel dicembre 1947, la quale vietava il culto pentecostale<sup>34</sup>; nel 1953 Mario Scelba, allora Ministro dell'interno, precisò l'inammissibilità del culto pentecostale dato il carattere nocivo per la salute fisica e psichica degli adepti proprio dovuto ai suoi riti. La revoca della circolare giunse solo nell'aprile del 1955<sup>35</sup>. Nel corso degli anni Cinquanta il Consiglio federale delle chiese evangeliche si rivolse in più occasioni al governo per giungere ad una legislazione su base di intesa, richieste mai accolte soprattutto a causa del blocco messo in atto dal Ministero dell'interno<sup>36</sup> il quale partecipò all'esclusione di un avvio di trattative bilaterali, difendendo la legge sui culti ammessi (n. 1159/29)<sup>37</sup> e una sua interpretazione restrittiva<sup>38</sup>. Al contempo si assistette a un consolidamento del Concordato attraverso una puntuale ed estensiva applicazione delle clausole dello stesso e a una controversa interpretazione dell'art. 7<sup>39</sup>.

---

della tendenza descritta cfr. S. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, in *Teoria e prassi*, cit., pp. 313-322; G. PEYROT, *Il problema delle minoranze religiose*, in *La libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 49-76; G. SPINI, *La persecuzione contro gli evangelici in Italia*, "Il Ponte", 1/1953, pp. 1-14; A. C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli art. 8, 19 e 21 della Costituzione*, "Il diritto ecclesiastico", 1/1952, pp. 393-426. Infine quali studi più recenti cfr. M. MADONNA, *Breve storia della libertà religiosa in Italia. Aspetti giuridici e problemi pratici*, in *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, diretta da A. Melloni, I, Treccani, Roma 2011, pp. 721-731; *Chiesa cattolica e minoranze in Italia nella prima metà del Novecento. Il caso veneto a confronto*, a cura di R. Perin, Viella, Roma 2011; *La Chiesa «degli italiani». All'origine dell'Evangelismo risvegliato in Italia*, a cura di A. Pecchioli, Ed. GBU, Chieti 2010; S. SCATENA, *Il mondo cattolico italiano e la questione della libertà religiosa nella prima metà degli anni '50: il problema costituzionale, dottrinale e diplomatico*, tesi di dottorato dell'Università degli studi di Roma tre, Dottorato di ricerca in Storia dell'Italia contemporanea – XI ciclo, relatori P. Scoppola, P. Stella, anno accademico 1998-1999.

<sup>33</sup> L'art. 18 del Testo unico delle Leggi di pubblica sicurezza (d'ora in poi T.U. delle leggi di p.s.) promulgato col Regio decreto (d'ora in poi R.d.) n. 773 del 18 giugno 1931 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale (d'ora in poi G.u.) n. 146 del 26 giugno 1931 disponeva: I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al questore. E' considerata pubblica anche una riunione, che, sarebbe indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata. I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire mille a quattromila. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola. Il questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione. I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da lire duemila a quattromila. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola. Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione. Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali. Cfr. <http://www.costituzionale.unige.it/lara.trucco/liberta/TULPS.pdf> (consultato il 19/7/2011).

<sup>34</sup> Per una ricostruzione delle vicende che interessarono la circolare dopo la caduta del fascismo, cfr. ROCHAT, *Regime fascista e Chiese evangeliche*, cit., pp. 272-273. Sull'argomento inoltre G. PEYROT, *La circolare Buffarini Guidi e i pentecostali*, Associazione italiana per la libertà della cultura, Roma 1955.

<sup>35</sup> Cfr. MADONNA, *Breve storia della libertà religiosa in Italia*, cit., p. 11.

<sup>36</sup> Cfr. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, cit., pp. 337-338.

<sup>37</sup> Cfr. [http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/It\\_1\\_24-6-29.pdf](http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/It_1_24-6-29.pdf) (consultato in data 19/7/2011)

<sup>38</sup> Su questo punto LONG, *Le confessioni «diverse dalla cattolica»*, cit., pp. 35-39.

<sup>39</sup> Sull'argomento cfr. SCATENA, *Il mondo cattolico italiano*, cit., in particolare il capitolo I (I Patti Lateranensi e la nuova Italia: "La Civiltà cattolica" e la tempestiva "rettificazione di certe storture", pp. 5-29). Un estratto rielaborato di questa tesi è stato pubblicato dall'autrice in *Cristiani d'Italia*, cit., con il titolo *La questione della libertà religiosa in Italia dalla reviviscenza concordataria del "decennio freddo" al dibattito conciliare*, pp. 291-301.

Di fronte a tanto immobilismo, soprattutto a partire dal 1953, inizio della II legislatura, i partiti laici e di opposizione, con ordini del giorno e interrogazioni, chiesero un maggior rispetto dell'art. 8 della Carta e del principio di libertà religiosa, secondo il dettato costituzionale<sup>40</sup>. In questo frangente da non dimenticare la proposta di legge del repubblicano Ugo La Malfa e di alcuni deputati socialisti, in collaborazione con il Consiglio federale delle chiese evangeliche, avanzata nel luglio 1956 e rimasta poi lettera morta, nella quale chiesero l'abrogazione della legge 1159/29 e la delineazione di procedure bilaterali per le intese<sup>41</sup>.

Il decreto di scomunica nei confronti dei comunisti del 1° luglio 1949, divenne il pretesto per l'organizzazione da parte del Partito socialista del convegno sul tema della laicità tenutosi a Roma il 26-27 novembre dello stesso anno. Nel suo discorso inaugurale Nenni dichiarò:

Laicismo significa per noi separazione dello Stato e della Chiesa [...] Posto il principio che ormai il mondo clericale italiano tende addirittura ad andare al di là dei limiti dei Patti Lateranensi, nella mira evidente di clericalizzare il paese, si pone al Partito Socialista il quesito se non sia venuto il momento, se non di promuovere la denuncia del Concordato, almeno di chiedere la revisione di quegli articoli che maggiormente risultano intollerabili (artt. 5, 34 e 36).<sup>42</sup>

La dichiarazione aveva il tono della provocazione e tale rimase, tanto che sul tema non venne avviato nemmeno un confronto. Passò appena un anno e nell'ottobre del 1950, intervenendo nel dibattito sulla fiducia al VI governo De Gasperi, il leader socialista ripropose la questione, chiedendo la revisione degli stessi articoli del Concordato sopra citati: 5, 34 e 36, i quali trattavano i temi della revoca del nulla osta sacerdotale, del matrimonio religioso e dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola<sup>43</sup>.

Fu una perorazione senza futuro, come dimostrò il disimpegno dei comunisti, i quali non solo espressero un giudizio negativo in merito alla proposta di Nenni, ma evitarono sistematicamente ogni presa di posizione polemica in merito al tema dei rapporti tra lo Stato, la Chiesa e le confessioni religiose più in generale<sup>44</sup>. Questo spiega perché dopo il 1948 ogni dibattito su questi temi scomparve sostanzialmente dalla politica nazionale per trovare, solo a sprazzi, un interlocutore

---

<sup>40</sup> Per una rassegna delle iniziative legislative qui solo citate cfr. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, cit., pp. 339-344.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 362-363.

<sup>42</sup> Il discorso pronunciato da Nenni in apertura al meeting di Roma fu pubblicato da "l'Avanti" del 27 novembre 1949. Il 29 novembre successivo il quotidiano pubblicava anche la mozione del Partito socialista approvata in seno all'incontro, in essa si legge: « [...] avvalendosi di una legislazione caotica, frutto di più stratificazioni storiche, la Chiesa oggi ha la possibilità di avvalersi di molteplici mezzi d'azione, i quali la pongono, insieme con i suoi apparati periferici, in una situazione di vero e proprio privilegio giuridico rispetto ad ogni altro ente o persona dello Stato. Denuncia la grave situazione culturale della scuola pubblica italiana, inadeguata nei programmi, nei libri di testo, nell'ordinamento amministrativo, alle esigenze della vita moderna. E denuncia la responsabilità degli organi periferici nel non opporsi all'ingerenza dell'Azione Cattolica e dei vescovi nella vita della scuola pubblica. Denuncia lo stato di abbandono delle scuole materne, elementari e popolari, specialmente nell'Italia meridionale [...] Pertanto l'impostazione della battaglia laica deve modificarsi nei suoi termini tradizionali, venendo così a coincidere con i termini della lotta di classe». La mozione qui riportata e parte dell'allocuzione di Nenni sono pubblicate in S. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia (1948-1980)*, Queriniana, Brescia 1981, pp.104-105.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>44</sup> E' lo stesso Togliatti a esprimere il proprio dissenso dalla provocatoria proposta di Nenni nel corso di un comitato centrale del Pci riportato nelle pagine de "l'Unità" il 15 dicembre 1949. Cfr. *ivi*.

nella ristretta cerchia di intellettuali che scrivevano su riviste come “Il Ponte”, “Belfagor” e “Il Mondo”<sup>45</sup>.

Per tutti gli anni Cinquanta e la prima parte del successivo decennio non ci furono perciò né dialogo né vero dibattito sull’argomento, ma solo un costante e mal celato disagio che emergeva di tanto in tanto di fronte al trattamento giuridico riservato alle minoranze, nel quale affiorava come in realtà il contenuto e lo spirito dell’art. 8 non fossero mai stati accettati e applicati<sup>46</sup>. La prima svolta favorevole al dialogo sulla libertà religiosa fu nell’aprile del 1956 con il decisivo avvio dell’attività della Corte costituzionale<sup>47</sup>, insediatasi il 15 dicembre dell’anno precedente. Con la sentenza n. 1 del 5 giugno 1956<sup>48</sup> la Consulta cancellò alcune prescrizioni del T.U. delle leggi di p.s. riguardanti indirettamente anche le confessioni di minoranza, con la n. 45 del 1957<sup>49</sup> si sancisce l’illegittimità dell’art. 25 del sopracitato T.U.<sup>50</sup> in merito all’obbligo di preavviso per funzioni, cerimonie e pratiche religiose in luoghi aperti al pubblico. La pronuncia n. 27 del 1958<sup>51</sup> dichiarò l’incostituzionalità dell’art. 18 del T.U. perché in contrasto con l’art. 17 della Carta repubblicana. La sentenza n. 59 del 1958<sup>52</sup> giudica illegittime le norme del R.d. n. 289 del 1930<sup>53</sup> secondo le quali erano previste da un lato l’autorizzazione del Ministero dell’interno per l’apertura di templi e oratori acattolici e, dall’altro, che lo svolgimento delle funzioni religiose nei templi avvenisse sempre alla presenza di un ministro del culto.

Con ciò vennero a decadere le disposizioni della legislazione fascista la cui applicazione anche in era repubblicana aveva arrecato le maggiori ferite alla libertà religiosa.

#### *1. 4 Il mutar dei tempi*

---

<sup>45</sup> Si tenga come riferimento ancora *Costituenti ombra*, cit. e per quanto riguarda la rivista settimanale “Il Mondo” di cui Mario Pannunzio fu fondatore e direttore dal 1949, anno in cui uscì il primo numero, al 1966, anno della chiusura cfr. L. NUOVO, *La pagina d’arte de “Il Mondo” di Mario Pannunzio (1949-1966)*, tesi di dottorato dell’Università degli studi di Trieste, Scuola dottorale in Scienze Umanistiche, indirizzo Storico e Storico-artistico, relatore M. De Grassi, anno accademico 2008-2009.

<sup>46</sup> Sull’argomento cfr. S. FERRARI, *Ripensare la laicità: la sfida del pluralismo religioso*, “Civitas”, 1/2006, pp. 145-158; G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell’era della Costituente*, Il Mulino, Bologna 1990;

<sup>47</sup> Per maggiori ragguagli sulla giurisprudenza costituzionale durante i primi anni di attività cfr. Long, *Le confessioni «diverse dalla cattolica»*, cit., pp. 39-40; più in generale sulla giurisprudenza costituzionale cfr. A.M. PUNZI NICOLÒ, *La libertà religiosa individuale e collettiva nelle sentenze della Corte Costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Ed. Scientifiche italiane, Napoli 2006, pp. 305-322; C. MIRABELLI, *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale*, in *La libertà religiosa*, a cura di M. Tedeschi, I. Rubbettino, Soveria Mannelli 2002, pp. 45-57; ID., *La giurisprudenza costituzionale in materia di libertà religiosa: sintesi per una lettura d’insieme*, in *Dall’Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A. Nardini, G. Di Nucci, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2001, pp. 51-55; S. LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 49-67.

<sup>48</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/1956/0001s-56.html> (consultato il 19/7/2011).

<sup>49</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/1957/0045s-57.html> (consultato il 19/7/2011).

<sup>50</sup> Detto articolo sanciva: Chi promuove o dirige funzioni, cerimonie o pratiche religiose fuori dei luoghi destinati al culto, ovvero processioni ecclesiastiche o civili nelle pubbliche vie, deve darne avviso, almeno tre giorni prima, al questore. Il contravventore è punito con l’arresto fino a tre mesi e con l’ammenda fino a lire cinquecento. Cfr. <http://www.costituzionale.unige.it/lara.trucco/liberta/TULPS.pdf> (consultato il 19/7/2011).

<sup>51</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/1958/0027s-58.html> (consultato il 19/7/2011).

<sup>52</sup> <http://www.giurcost.org/decisioni/1958/0059s-58.html> (consultato il 19/7/2011).

<sup>53</sup> [http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/It\\_rg\\_28-2-30.pdf](http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/It_rg_28-2-30.pdf) (consultato il 19/7/2011).

Sul piano culturale si ritornò a una certa vitalità di proposte: sono da ricordare in particolare il convegno tenutosi a Milano con titolo *Libertà religiosa e libertà costituzionali* nel luglio 1956 e la più importante iniziativa organizzata dagli Amici del «Mondo», svoltasi il 6-7 aprile dell'anno successivo a Roma, nella quale si ritornò a parlare più apertamente del rapporto tra lo Stato e la Chiesa. Si trattava del sesto convegno organizzato dal gruppo sul rapporto tra queste due istituzioni e tra tutti i precedenti fu quello con maggiore partecipazione di pubblico e rimasto più impresso nella storia del cammino di revisione concordataria anche per la mozione presentata al termine delle due giornate di lavoro, con la quale, per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione, venne chiesta l'abrogazione del Concordato auspicando la realizzazione di un regime laico, nel quale iniziasse a vigere la separazione tra la sfera ecclesiastica e quella statale.

Tra le voci più autorevoli intervenute in queste giornate vi fu Gaetano Salvemini, il quale dal letto di morte a Sorrento, mandò una lettera dove invitò il convegno a reclamare «senza tante storie» l'abolizione del Concordato fascista, evitando ulteriori compromessi<sup>54</sup>. Ne seguirono cinque relazioni dalle quali, pur prendendo in analisi aspetti diversi del medesimo problema, concordemente si ricavò che l'Italia era divenuta «né più né meno una desolata ed impotente provincia ecclesiastica, dove la clericalizzazione è tanto procacciante e prosperosa quanto sfacciata ed invadente»<sup>55</sup>. Alla conclusione dei lavori venne redatta una mozione nella quale si legge:

Riconoscendo che in Italia ogni sistema concordatario viene fatalmente in contrasto coi principi di uno Stato moderno;

ricordando che il vigente Concordato fu stipulato fra la Chiesa e il regime totalitario fascista senza alcuna libera discussione da parte dell'opinione pubblica e del Parlamento, e venne poi richiamato nella Costituzione repubblicana, senza alcun coordinamento nelle sue particolari norme con quelle della Costituzione;

e rilevato che la Chiesa ormai liberata [...] dagli stessi obblighi assunti con i Patti del Laterano, ogni giorno più accresce i propri privilegi ed estende il proprio dominio su tutti i settori della vita pubblica italiana: [...] creando una intollerabile forma di Stato confessionale.

Nella scarsa aspettazione di avere una difesa veramente efficace dei diritti dello Stato da un governo come l'attuale [...] gli Amici del «Mondo» [...] si impegnano a dare tutta l'opera per creare una nuova situazione nel Paese che consenta l'abrogazione del Concordato e la instaurazione di un ordinamento giuridico di netta separazione dello Stato dalla Chiesa.<sup>56</sup>

La proposta avanzata dagli Amici del «Mondo», pur non avendo la forza di smuovere le acque parlamentari, costituì ugualmente il pretesto per riportare la discussione sull'argomento. In breve si riaccese anche la polemica verso il Pci, 'accusato' di essere colpevole quanto i democristiani per le scelte compiute in ambito costituente e del deterioramento della laicità italiana. Le sinistre evitarono di prendere posizione fino a quando, sollecitati dall'esplosione delle polemiche cattoliche, Togliatti

---

<sup>54</sup> Sulla figura di Salvemini e in particolare su questo episodio cfr. S. LARICCIA, *Stato e chiese nel pensiero e nell'azione di Gaetano Salvemini*, in *Ragioni e passioni. Italiani che hanno fatto l'Italia dall'unificazione alla costituzione repubblicana* (Roma, 11-12 dicembre 2007), a cura di L. Di Ruscio, L. Francescangeli, R. Gravina, Publiprint, Roma 2009, pp. 107-137.

<sup>55</sup> *Stato e Chiesa*, a cura di V. Gorresio, Laterza, Bari 1957, p. 9.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp. 265-266.

definì massimalista la proposta di abrogare il Concordato, impossibile da accogliere né tanto meno considerare<sup>57</sup>.

Nel 1958 un altro episodio diede misura di quanto i tempi e i costumi fossero cambiati: il vescovo di Prato, Pietro Fiordelli, definì dal pulpito i coniugi Bellandi pubblici concubini per aver scelto di contrarre matrimonio solo con rito civile. Il vescovo venne querelato, citato in tribunale e successivamente condannato in contumacia (nonostante una memoria difensiva proposta da Dossetti)<sup>58</sup>. La sentenza sconcertò tutte le gerarchie e 'l'Italia cattolica' e fin dal primo momento suscitò stupore e venne ritenuta profondamente iniqua, solo la scomunica *latae sententiae* calata sui giudici e la coppia di sposi raffreddò gli spiriti. Questo episodio divenne però la dimostrazione che l'art. 7 non forniva più alla Chiesa la tutela sperata.

Nella primavera dello stesso anno vennero sciolte le camere e indette nuove elezioni; la Cei, presieduta da Giuseppe Siri, fece sentire la sua voce rinnovando la fiducia incondizionata alla Dc. L'anno successivo la scena si ripeté in occasione delle elezioni regionali in Sicilia durante le quali il Sant'Uffizio si premurò di ricordare che il decreto di scomunica contro i comunisti non era mai venuto meno. Questa volta il Pci recepì il problema concordatario, auspicando quanto prima l'adeguamento di quest'ultimo al mutato spirito dei tempi. Non ci fu tuttavia alcuna ricezione governativa e i problemi legati alla revisione del Concordato continuarono a rimanere oggetto di discussione tra ecclesiastici e minoranze religiose, come noto, le più colpite nell'esercizio dei loro diritti, le più sensibili al problema della libertà di culto, le più tenaci nella lotta volta all'ottenimento dell'abrogazione della legislazione fascista sui «culti ammessi».

### 1. 5 Il segno del Vaticano II

L'annuncio e la celebrazione del Vaticano II segnarono una tappa fondamentale anche per il processo di revisione concordataria sul quale incisero il fermento e le aperture dischiuse dal processo conciliare<sup>59</sup>.

Nel descrivere lo spirito del Vaticano II Scoppola parlò di una spontanea convergenza fra le istituzioni, il carattere di Giovanni XXIII e l'ecclesiologia conciliare, protesa al recupero dei caratteri della Chiesa come popolo di Dio<sup>60</sup>. Il monolitismo cattolico che sembrava aver caratterizzato tutta la lunga stagione del pontificato pacelliano entrò in crisi in ogni sua forma, portando in superficie il desiderio di ritornare a una dimensione originaria della vita religiosa, aspirazione espressa sovente anche attraverso varie forme di dissenso estese non solo all'ambito strettamente ecclesiale ma anche a quello politico e familiare. La crisi colse di sorpresa chi non

---

<sup>57</sup> Per quanto concerne la polemica innescata con Togliatti cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa*, cit., pp. 22-23. Più generalmente cfr. D. SETTEMBRINI, *La Chiesa nella politica italiana (1944-1963)*, Rizzoli, Milano 1977, pp. 283-332 e la relazione di C. FALCONI, *L'azione della Chiesa nella vita pubblica italiana*, in *Stato e Chiesa*, cit., pp. 95-139.

<sup>58</sup> *Note e Commenti alla sentenza 1° marzo 1958 del Tribunale di Firenze nel processo riguardante il Vescovo di Prato*, Tip. Poliglotta vaticana, Città Del Vaticano 1958; inoltre *Processo al vescovo di Prato*, a cura di L. Piccardi, Parenti, Firenze 1958

<sup>59</sup> La bibliografia sul Concilio Vaticano II la bibliografia è molto ampia, qui saranno riportate solo le opere fondamentali e più recenti. J.W. O' MALLEY, *What happened at Vatican II*, Harvard University Press, 2009; G. ALBERIGO, *Transizione epocale. Studi sul Concilio Vaticano II*, Il Mulino, Bologna 2009; *Storia del Concilio Vaticano II*, diretta da G. Alberigo, 5 voll, uscita per i tipi de Il Mulino tra 1995 e il 2001.

<sup>60</sup> P. SCOPPOLA, *La «nuova cristianità» perduta*, Studium, Roma 1985.



aveva saputo dare il giusto peso ai segni di cambiamento già presenti nella società italiana: la diffusione di gruppi di rinnovamento religioso, le esperienze di ricerca e le forme di dissenso su cui i mass media posarono l'attenzione fecero emergere con stupore un popolo cattolico tutt'altro che conformista<sup>61</sup>.

A Concilio concluso, l'8 dicembre 1965, ci si accorse tuttavia di quanti problemi fossero rimasti insoluti, sia nelle discussioni sia negli stessi documenti da questo prodotti apparsi in più punti come un compromesso tra molte tendenze. Fra le tante domande ne emersero due sentite da tutti come particolarmente stringenti per il contesto italiano: la Chiesa intendeva davvero rinunciare a un regime di privilegio? Il regime concordatario si doveva riaffermare o no?<sup>62</sup>

L'interrogativo era sollecitato dallo stesso testo della costituzione pastorale *Gaudium et spes*<sup>63</sup>, nella quale al numero 76 si leggeva che il potere ecclesiastico e quello civile erano entrambi sovrani nella propria sfera e in essa liberi di agire in piena indipendenza e sulla base del proprio diritto:

La Chiesa, che, in ragione del suo ufficio e della sua competenza, in nessuna maniera si confonde con la comunità politica e non è legata ad alcun sistema politico [...]

La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo [...] Esse svolgeranno questo loro servizio [servizio della vocazione personale e sociale dell'umanità] a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo. [...]

Certo 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 lo richiede. Tuttavia essa non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni.<sup>64</sup>

Il passo citato affronta il tema dei rapporti tra la Chiesa come istituzione visibile e gerarchica e lo Stato moderno, organizzato su più organi di potere non più concentrati nelle mani di una sola persona. Per rendere più completa la comprensione del paragrafo di questo testo si devono tener presente anche alcuni altri documenti del Vaticano II, tra questi in particolare il capo IV della *Lumen gentium*, in particolare il numero 36 dedicato alla partecipazione del laicato alla vita Chiesa in relazione al mondo esterno e *Dignitatis humanae*, in particolare il capitolo I, dedicato agli *Aspetti generali della libertà religiosa*, punto sesto. Nel primo caso dall'esame del testo non emerge una

---

<sup>61</sup> Sulla situazione politica e religiosa dell'Italia postconciliare cfr. A. SANTAGATA, *Una rassegna storiografica sul dissenso cattolico in Italia*, "Cristianesimo nella storia", 1/2010, pp. 207-241; G. SCIRÈ, *La democrazia alla prova. Cattolici, laici nell'Italia repubblicana degli anni Cinquanta e Sessanta*, Carocci, Roma 2005; M. CUMINETTI, *Il dissenso cattolico in Italia (1965-1980)*, Rizzoli, Milano 1983; *L'altra chiesa in Italia*, a cura di A. Nesti, Mondadori, Milano 1970; SCOPPOLA, *La «nuova cristianità»*, cit., pp. 114-115.

<sup>62</sup> G. MARTINA, *La Chiesa in Italia negli ultimi trent'anni*, Studium, Roma 1977, pp. 91-194.

<sup>63</sup> Un ampio studio sulla redazione della Costituzione pastorale è stato condotto da G. TURBANTI, *Un Concilio per il mondo moderno. La redazione della costituzione pastorale «Gaudium et spes» del Vaticano II*, Il Mulino, Bologna 2000.

<sup>64</sup> Cfr. *La Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo*, Elledici, Torino-Leumann 1966, pp. 329; per la versione latina cfr. *Corpus Christianorum Conciliorum Oecumenicorum Generaliumque Decreta. Editio Critica, III, The Oecumenical Councils of the Roman Catholic Church from Trent to Vatican II (1545-1965)*, a cura di K. Ganzer, G. Alberigo, A. Melloni, Brepols, Turnhout 2010 [d'ora in poi COGD], p. 614.

Chiesa con atteggiamenti competitivi o fondata sull'antico principio della sovranità spirituale sulla sfera temporale, come era costume prima del Vaticano II<sup>65</sup>. La Chiesa si presenta al mondo non per dominarlo ma per prestare ad esso il suo servizio ed è su questo presupposto l'origine e il fondamento del punto 76 di *Gaudium et spes*. Partendo da ciò il Concilio può affermare l'autonomia e l'indipendenza del potere spirituale da quello temporale ponendo in evidenza come i due ambiti siano autosufficienti e come l'indipendenza escluda ogni pretesa giuridica di esercitare interferenze e subordinazioni. Alla separazione conseguirebbe l'impossibilità di legare la Chiesa a qualsiasi sistema politico cosicché qualsiasi contrapposizione tra le due comunità sarebbe elusa in favore di un regime di sana collaborazione nel quale la Chiesa si «serve delle cose temporali nella misura che la propria missione lo richiede». Si intuisce come le modalità di questo assetto non rispondano a una logica prestabilita ma varino a seconda delle circostanze di tempo e luogo. In questa considerazione si intravede un avvicinamento al tema dei concordati, della loro legittimità e del loro uso dopo il Concilio<sup>66</sup>.

Il passo successivo per il tema trattato in questa tesi è fondamentale. In esso si legge il favore con cui la Chiesa «rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni». Il pensiero ai concordati nell'espressione «diritti legittimamente acquisiti» è automatico e dai commentatori dei testi conciliari ha avuto differenti interpretazioni. La più progressista e frequente sostiene che il Vaticano II, e il passo sopracitato ne è prova, abbia definitivamente chiuso l'epoca concordataria, che suo modo è sempre stata latrice di commistioni tra la Chiesa e il potere statale, nonché di privilegi per la prima. La seconda, e più restrittiva, difende un'interpretazione più letterale del testo conciliare (che è bene ricordare fu frutto di lunghi e laboriosi compromessi). Giuseppe Mattai, ad esempio, nel commentare il periodo in oggetto parla di saggia posizione della Chiesa nella quale il regime concordatario non è canonizzato né vietato, né sono precluse forme di separazione giuridica sul tipo americano. Essa non può fare leva esclusivamente e prevalentemente su privilegi e diritti elargiti dall'autorità civile per conseguire i suoi fini, ma non può nemmeno privarsi completamente dei mezzi temporali, essendo società visibile, composta di uomini, economicamente e socialmente condizionati. Non è tuttavia su questi ultimi che la comunità ecclesiale fonda le sue speranze<sup>67</sup>.

Simile interpretazione venne sostenuta anche da alcuni noti ecclesiasticisti. Tra questi troviamo Mario Condorelli il quale in un articolo del 1976 spiegò come secondo il diritto canonico i concordati fossero eccezioni di carattere giuridico da applicare solo in taluni casi e periodi limitati. Pur tuttavia, secondo l'autore, la canonistica sottolineava come in realtà il Concilio non avesse mai formalmente condannato lo strumento concordatario ma ne avesse piuttosto promosso una nuova interpretazione nella quale la tutela al privilegio dovesse lasciare il posto alla promozione della libertà religiosa<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Cfr. G. MATAI, *La vita della comunità politica*, in *La Costituzione pastorale*, cit., p. 1038.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp. 1046-1047.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 1047; 1049.

<sup>68</sup> M. CONDORELLI, *Il diritto canonico postconciliare e il problema del Concordato italiano*, "Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale", parte prima, 1976, pp. 3-22. Per una panoramica sui Concordati, scambi note, *modus vivendi* o più generalmente atti bilaterali, stipulati dalla Chiesa postconciliare cfr. S. FERRARI, *Il modello concordatario*

Dello stesso avviso fu Pietro Gismondi il quale riconobbe nel passo 76 della *Gaudium et Spes* l'invito rivolto dalla Chiesa a se medesima di rinunciare ai privilegi offerti da alcuni Concordati, tra i quali quello italiano. Ciononostante, precisava, non conseguiva un'aperta condanna dei concordati come strumento giuridico, anzi indirettamente citato nella menzione ad una sana collaborazione tra l'ordine spirituale e temporale<sup>69</sup>. Su questa linea si attestò infine anche Pio Ciprotti il quale sottolineò come troppo spesso le critiche mosse al contenuto del Concordato fascista del '29 venissero indebitamente estese al concetto di Concordato quale strumento giuridico<sup>70</sup>.

Di avviso completamente opposto fu Raniero La Valle il quale, nei contenuti del paragrafo 76 della Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo, vide espresso un principio da interpretare e applicare nella forma più «rigorosa e penetrante»<sup>71</sup>. La Chiesa non deve più trovarsi in compromissione o compartecipazione col potere politico; collaborare con esso non è sinonimo di solidarietà, né di identificazione, specificava l'autore. Ciò non riguarda il solo rapporto tra la Chiesa e gli Stati ma anche il rapporto della Chiesa con il potere politico interno agli Stati stessi, un aspetto che toccava il problema dei partiti cattolici e il loro rapporto con l'istituzione ecclesiastica. Scriveva l'ex direttore de "L'Avvenire d'Italia":

Non c'è dubbio che il partito cattolico, nel quale si realizzi la rappresentanza unitaria ed esclusiva dei cattolici "militanti", per una raccomandazione o un implicito mandato della Chiesa, rappresenta, nonostante l'autonomia formale e spesso anche sostanziale delle sue scelte politiche, una forma più o meno indiretta di partecipazione della Chiesa gerarchica al potere politico statale, ed una ragione di separazione della Chiesa da una larga parte del popolo di Dio che in quello stesso Stato milita per altri ideali temporali e politici. Non c'è dubbio che il Concilio ha stabilito i principi per il superamento di tale situazione [...].<sup>72</sup>

Abbandonando il campo particolare della politica interna e riacquisendo quello di ambito internazionale, facendo indiretto riferimento all'uso dello strumento concordatario La Valle precisava:

Ora, se talvolta sembra che la voce profetica della Chiesa nel mondo sia troppo sommessa o sia spenta, che la sua proiezione messianica sia trattenuta, la sua azione pastorale condizionata, questo in gran parte accade perché la Chiesa si trova ancora in una condizione di solidarietà, in molte parti del mondo, con un ordine costituito, con un sistema di civiltà, con un potere politico; e in forza di questa solidarietà, essa si trova impacciata nel giudizio nei

---

*post-conciliare* in [http://www.olir.it/areetematiche/63/documents/Ferrari\\_Modelloconcordatario.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/63/documents/Ferrari_Modelloconcordatario.pdf) (consultato il 20/7/2011).

<sup>69</sup> L'intervento di Gismondi fu pronunciato durante il Convegno nazionale di studio dell'Unione dei giuristi cattolici italiani tenutosi a Roma il 6-8 dicembre 1975, i cui atti sono stati pubblicati da "Quaderni di iustitia" nel numero monografico intitolato *Rapporti attuali tra Stato e Chiesa in Italia*, 26/1976. Lo stesso intervento di Gismondi può essere letto anche in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, II, Giuffrè, Milano 1976, pp. 661-677.

<sup>70</sup> P. CIPROTTI, *Divagazioni sulla revisione del Concordato*, in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, I, Giuffrè, Milano 1976, pp. 723-777.

<sup>71</sup> R. LA VALLE, *La vita della comunità politica*, in *La Chiesa nel mondo di oggi. Studi e commenti intorno alla Costituzione pastorale «Gaudium et spes»*, diretta da G. Baraúna, Vallecchi, Firenze 1966, pp. 474- 502, in particolare pp. 499 e ss.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 500.

riguardi delle potenze del mondo, e non riesce a porre un freno al loro peccato; invoca da loro la pace, e ne ha in cambio la guerra o, nel caso migliore, la spiegazione del perché fanno la guerra.<sup>73</sup>

Nell'era postconciliare il cristiano sembra dunque avere il compito di "purificare" la Chiesa rispetto al potere con gli Stati e con i partiti cattolici, i quali appaiono sempre improvvidi nel momento in cui si arrogano e monopolizzano il nome di cristiani, pretendendo un'esclusiva rappresentanza dei valori di cui la Chiesa si fa portatrice, usando al contempo quest'ultima come copertura o avallo delle loro opinabili scelte. In conclusione secondo La Valle la Chiesa non può appartenere alla storia politica del mondo se non nella misura in cui essa contribuisce a costruire la storia della salvezza in quanto la sua funzione nel mondo contemporaneo è offrire quanto la politica e il mondo in genere non possono dare. Questa secondo lo studioso è la via espressa dal Vaticano II<sup>74</sup>.

Ai fini dell'analisi qui condotta il secondo riferimento, prima solo accennato, riguarda il sesto punto del capitolo I della Dichiarazione sulla libertà religiosa<sup>75</sup> nel quale si legge:

Tutelare e promuovere gli inviolabili diritti dell'uomo è dovere essenziale di ogni potestà civile. Deve quindi la potestà civile assicurare a tutti i cittadini, con leggi giuste e con altri mezzi idonei, l'efficace tutela della libertà religiosa, e creare condizioni propizie per favorire la vita religiosa, cosicché i cittadini siano realmente in grado di esercitare i loro diritti attinenti la religione e adempiere i rispettivi doveri, e la società goda dei beni di giustizia e di pace che provengono dalla fedeltà degli uomini verso Dio e verso la Sua volontà.

Se considerate le circostanze peculiari dei popoli, nell'ordinamento giuridico di una società viene attribuita ad una determinata comunità religiosa una speciale posizione civile, è necessario che nello stesso tempo a tutti i cittadini e a tutte le comunità religiose venga riconosciuto e sia rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa.<sup>76</sup>

Nel testo non vi è alcun accenno esplicito ai Concordati quale strumento di tutela per una particolare comunità religiosa, tuttavia il secondo capoverso citato fa intuire quale sia il pensiero del Vaticano II sul tema<sup>77</sup>. Partendo dalla premessa che durante le discussioni conciliari gli interventi in favore dei concordati quali ottime forme di regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa, soprattutto da parte dell'episcopato latino, non mancarono, il testo in esame tocca la questione con estrema delicatezza. Si constata la possibile esistenza di «circostanze peculiari» dei popoli in virtù delle quali possa essere necessaria una particolare posizione civile in un ordinamento giuridico a sua tutela. Il testo non entra però nel merito della questione, si limita a constatare un fatto senza esprimere su di esso un giudizio favorevole o meno e anzi compensa quanto attestato precisando come in simili situazioni sia necessario tutelare la libertà religiosa di ogni cittadino e comunità religiosa. E' infine da precisare che le peculiari circostanze storiche di un popolo, possono conferire

---

<sup>73</sup> *Ivi.*

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 501-502.

<sup>75</sup> Sulla genesi di *Dignitatis humanae* si veda l'ampio studio di S. SCATENA, *La fatica della libertà. L'elaborazione della Dichiarazione «Dignitatis humanae» sulla libertà religiosa del Vaticano II*, Il Mulino, Bologna 2003.

<sup>76</sup> Cfr. *La libertà religiosa nel Vaticano II. Genesi storico-dottrinale*, Elle di ci, Torino-Leumann 1966, p. 121, per la versione latina cfr. *COGD*, III, p. 479.

<sup>77</sup> Sul dibattito in merito all'inserimento di un accenno ai concordati nel testo conciliare si discusse soprattutto durante l'ultima sessione di lavoro alla preparazione di *Dignitatis humanae*. Per maggiori approfondimenti sul tema cfr. SCATENA, *La fatica della libertà*, cit., in particolare i capitoli IV e V.

una posizione civile speciale non alla Chiesa cattolica in particolare ma ad «una determinata comunità religiosa» di cui non si offrono ulteriori dettagli.

### 1. 6 *L'approdo della revisione in Parlamento*

La necessità di riconsiderare il testo concordatario ritornò all'ordine del giorno con una vastissima eco nell'opinione pubblica durante l'inverno del 1965. L'occasione venne data dalla compagnia di Gianmaria Volonté che ai primi di febbraio aveva programmato nella capitale una rappresentazione teatrale del dramma *Il Vicario* del tedesco Rolf Hochhuth, opera nella quale veniva affrontato lo spinoso problema dei presunti silenzi di Pio XII di fronte al dramma patito dagli ebrei nella Seconda guerra mondiale. L'11 febbraio la questura di Roma uscì con un'ordinanza nella quale si vietava la rappresentazione da parte della compagnia di Volonté, la quale tentò di rimediare mettendo in scena l'opera, in forma privata e per inviti, due giorni dopo presso la sede del circolo "Letture nuove" e anche in quel caso si verificarono disordini causati dall'intervento delle forze dell'ordine<sup>78</sup>. Il 15 febbraio successivo il prefetto della capitale giustificò la precedente ordinanza del questore appellandosi alla tutela dell'ordine pubblico, in relazione alla necessità di salvaguardare l'osservanza degli obblighi derivanti dal particolare carattere della città, come riportato dall'art. 1, comma secondo, del Concordato e dall'art. 7 della Costituzione<sup>79</sup>. La legge italiana si appellava dunque ai contenuti della normativa pattizia nella quale «In considerazione del carattere sacro della Città Eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e meta di pellegrinaggi» veniva chiesto al Governo italiano di avere cura di «impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col detto carattere».

Il fatto, recepito fin da subito dall'opinione pubblica, ebbe vasta eco sulla stampa nazionale fin dai giorni successivi agli accadimenti<sup>80</sup>, così come in Parlamento dove il Dc Paolo Emilio Taviani, allora Ministro dell'interno, il 17 febbraio fu chiamato a dare un chiarimento di quanto accaduto in Senato, sollecitato dalle interpellanze presentate dai vari gruppi parlamentari. Partendo dalle giustificazioni addotte da questore e prefetto di Roma a difesa dei provvedimenti adottati nel caso de *Il Vicario*, spiegazioni approvate e adottate dagli stessi Taviani e compagni di partito, fu il torinese Carlo Levi, indipendente eletto nel 1963 nelle liste del Pci, ad aprire ufficialmente il problema della necessità di avviare un processo di revisione concordataria<sup>81</sup>. A poco servì l'intervento successivo di un altro indipendente di sinistra, Ferruccio Parri, il quale cercando di smorzare i toni dichiarò poco opportuno sollevare un problema così complesso come la revisione del Concordato tra Stato e Chiesa.

---

<sup>78</sup> L'episodio è ricordato in tutti i contributi che hanno trattato la questione della revisione dei Patti. In questa sede sono segnalati i più recenti e rilevanti: PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 506-507; M. MADONNA, *Dal "carattere sacro" al "particolare significato". La città di Roma nel Concordato del 1929 e nell'Accordo del 1984. Aspetti giuridici e politici*, Libellula, Lecce 2009, pp. 126- 134; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Dalla Conciliazione al giubileo 2000*, in *Roma la città del papa. Vita civile e religiosa dal giubileo di Bonifacio VIII al giubileo di papa Wojtyła*, a cura di L. Fiorani, A. Prosperi, Einaudi, Torino 2000, pp. 1153-1209.

<sup>79</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 506-507.

<sup>80</sup> Per avere solo qualche esempio si vedano "Il Popolo" e "L'Osservatore romano" nelle date sopra citate.

<sup>81</sup> Cfr. C. LEVI, *Discorsi parlamentari*, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 105-111, ora pubblicato anche in PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 729-734.

Il tema ritornò successivamente all'ordine del giorno per un accenno al problema di revisione del Concordato avanzato dai socialisti Nenni<sup>82</sup> e Mauro Ferri a cui giunse risposta dall'editoriale, non firmato de "L'Osservatore romano", intitolato *Responsabilità e fedeltà ai primi di marzo*<sup>83</sup>, nel quale si ironizzava sulle presunte angosce di alcuni democristiani e dei loro alleati. Dal 10 al 12 marzo 1965 alla Camera si discusse una mozione di sfiducia presentata dal Pci al II governo Moro (il secondo nel quale era presente anche il Psi). Il tema concordatario ritornò in tutti gli interventi maggiori. Ferri, capogruppo per il suo partito, l'11 marzo, in occasione del dibattito sulla fiducia al II governo Moro, tornò sull'argomento, auspicando proprio da parte del Psi l'attuazione di un processo di revisione di alcune norme concordatarie, previo accordo tra Italia e S. Sede. Simile passo non era più impossibile da compiersi, secondo Ferri, tanto avevano contribuito nel mutare i tempi correnti eventi come il Vaticano II e la collaborazione governativa tra cattolici e socialisti<sup>84</sup>. La presa di posizione di Ferri fu in realtà il tentativo socialista di uscire dalla strettoia in cui il partito si sentiva bloccato: costretti alla solidarietà con le componenti di maggioranza, avvertivano la forza polemica e le provocazioni lanciate dal Pci su temi, quali il Concordato, in cui il Psi era da sempre stato più radicale del partito di Togliatti.

Preannunciata al dibattito tenutosi alla Camera tra il 10 e il 12 marzo 1965, il 17 successivo Lelio Basso, esponente del neonato Partito socialista di unità proletaria (Psiup)<sup>85</sup>, depositò alla Camera una mozione per la revisione del Concordato, poi discussa solo nell'autunno del 1967. In essa si legge:

La Camera, considerando che i Patti lateranensi sono stati stipulati l'11 febbraio 1929 in un clima politico profondamente diverso dall'attuale; che successivamente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ha reso caduchi gli articoli che sono con essa in contrasto, tanto che di taluni di essi anche la Chiesa ha modificato l'applicazione; che di recente il Concilio Vaticano II ha innovato lo spirito con cui la Chiesa affrontava in passato alcuni problemi presi in considerazione dei Patti lateranensi; che pertanto si ravvisa opportuna una revisione consensuale degli stessi nello spirito dei tempi attuali, che tenga conto sia del contenuto della Costituzione repubblicana che dello spirito e delle decisioni del Concilio Vaticano II; che tale revisione è stata espressamente prevista dall'art. 7 della Costituzione e suggerita nel 1947 dallo stesso Presidente del Consiglio De Gasperi; invita il

---

<sup>82</sup> Per quanto concerne le dichiarazioni di Nenni, cfr. P. NENNI, *Diari (1957-1966). Gli anni del centro-sinistra*, a cura di G. Nenni, D. Zucàro, Sugarco, II, Milano 1982, pp. 456-457 (1° marzo 1965).

<sup>83</sup> Cfr. "L'Osservatore romano", 3 marzo 1965.

<sup>84</sup> Cfr. A.P., Camera dei deputati, Legislatura IV, *Discussioni*, 11 marzo 1965, p. 13563.

<sup>85</sup> Il 30 ottobre del 1966 durante il XXXVII congresso del Psi e il XV congresso dello Psdi, i due partiti decisero di fondersi nel Partito socialista unificato (Psu). Un'operazione che ebbe una lunga gestazione (cominciarono a parlarne nel 1963 appena fu varato il primo governo di centro-sinistra) ma brevissima durata, tanto da sciogliere l'unione già il 28 ottobre 1968 a causa dei magri risultati elettorali ottenuti. Riemersero i due partiti autonomi da cui tutto era iniziato ma il Psdi decise di mantenere per un breve periodo di tempo il nome di Partito socialista unitario (Psu) poi nuovamente abbandonato per il vecchio. Il travaglio dei socialisti italiani si aggravò ulteriormente con la fuoriuscita dal Psi di un gruppo contrario alla manovra politica di avvicinamento alla Dc e successivamente al varo del primo governo di centro-sinistra. I dissidenti, tra i quali vi furono Tullio Vecchiotti, Lelio Basso, Dario Valori e Vittorio Foa, il 12 gennaio 1964 diedero vita al Partito socialista di unità proletaria (Psiup), successivamente scioltosi durante il IV congresso del partito, il 13 luglio 1972. Da qui una nuova diaspora vide tre quarti del gruppo entrare nel Pci e l'ultimo quarto mantenere la propria indipendenza fondando il Nuovo Psiup. Diversi accenni a questi fatti si trovano alle date corrispondenti agli eventi in NENNI, *Diari*, II, cit.; ID., *Diari (1967-1971). I conti con la storia*, a cura di G. Nenni, D. Zucàro, III, Sugarco, Milano 1983.

Governo a prendere l'iniziativa dei passi opportuni presso il Vaticano per addivenire ad una revisione dei Patti lateranensi nel senso sopra indicato.<sup>86</sup>

Il 2 aprile 1965 l'iniziativa fu ripresa dai comunisti sottoscrittori di una mozione discussa alla Camera e avente oggetto le vicende del dramma di Hochhuth. Mario Alicata, firmatario del pezzo, riconosceva nel secondo comma dell'art. 1 Concordato un «[...] netto contrasto con la libertà di espressione garantita dalla Costituzione italiana, considerato che questo arbitrario intervento minaccia di turbare la pace religiosa e ripropone perciò la questione della compatibilità del Concordato con norme essenziali della nostra Costituzione, impegna il Governo a disporre l'annullamento del decreto prefettizio che vieta la rappresentazione del "Vicario" nel territorio della città di Roma»<sup>87</sup>.

I segni che il panorama politico non si sentisse pronto ad affrontare il problema tanto gravoso giunsero nuovamente in occasione della tavola rotonda organizzata dal movimento Gaetano Salvemini sul tema *Revisione o abrogazione del Concordato?*, durante la quale sia il repubblicano Oddo Biasini che il socialista Ercole Bonacina, si erano dichiarati contrari alla mozione Basso, giudicata intempestiva e puramente dimostrativa<sup>88</sup>. Nel mese di maggio del 1965 fu la rivista di Wladimiro Dorigo, "Questitalia", ad affrontare il tema. Le modalità di indagine prevedero l'invio a 90 intellettuali italiani di fede cattolica e a 10 intellettuali stranieri di un questionario sul tema *Stato, Chiesa e Concordato*, dal quale si ricavarono 38 risposte da parte italiana e 7 da quella straniera, la cui analisi portò alla luce – soprattutto nel gruppo cattolico – un'opinione molto più critica verso il Concordato rispetto al recente passato<sup>89</sup>.

La prima vera svolta sul tema si ebbe però con un colloquio privato tra Nenni e Paolo VI, nel quale per la prima volta il pontefice fece intravedere la disponibilità da parte della S. Sede ad affrontare il tema di revisione con la controparte. I due si erano conosciuti vent'anni prima durante la guerra e negli anni di vice-presidenza del consiglio, durante il I e il II esecutivo Moro, il pontefice gli aveva sempre manifestato stima e cortesia, più volte augurandosi un colloquio più lungo dei brevi incontri ai quali il protocollo li aveva costretti fino ad allora. Il 12 aprile 1965 Nenni decise che accettare l'invito era il passo giusto da compiere.

Il tema delle polemiche nate attorno alla rappresentazione de *Il Vicario* trovarono immancabilmente spazio nella conversazione, anche se solo indirettamente, lasciando spazio all'ansia di Paolo VI per il mantenimento di una pace religiosa spesso messa a repentaglio da situazioni in cui qualsiasi decisione rischiava di provocare mali maggiori. Nenni non nascose la sua opinione in merito al desiderio di preparare la revisione del Concordato non in termini di scontro

---

<sup>86</sup> Per una lettura completa della mozione e del dibattito che si sviluppò attorno ad essa nell'ottobre del 1967 cfr. *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari*, I, a cura di P. Ciprotti, A. Talamanca, Giuffrè, Milano 1975, pp. 1-190; LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 140-144. Ora anche in PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 509.

<sup>87</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 134. La mozione fu pretesto per la pubblicazione da parte dello stesso Alicata su "Rinascita" di un'ulteriore analisi della questione concordataria italiana nella quale si andarono delineando meglio le posizioni e il punto di vista comunista. Cfr. M. ALICATA, *Attuare il Concordato* in *ibid.*, pp. 134-138.

<sup>88</sup> Cfr. *Il concordato oggi in Italia*, "Montecitorio. Rivista di studi parlamentari", 10-11/1965, pp. 27-96.

<sup>89</sup> Il questionario, composto da quattro quesiti, è stato pubblicato da LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 138-139 oltre che nel monografico di "Questitalia", 84-86/1965, pp. 145-161. Cfr. inoltre l'editoriale dello stesso numero intitolato *Nuovi rapporti a livello dell'uomo*, p. 125.

ma di adeguamento alla Costituzione repubblicana e ripudio dello spirito illiberale con cui questo atto fu promosso e siglato. Il pontefice fece sapere che la Chiesa non era «indifferente alle firme» poste in calce ai Patti e in una situazione di buoni rapporti reciproci con lo Stato italiano non aveva motivo per opporsi alla revisione del Concordato. «Possiamo regalarvi i preti spretati» concluse sorridendo il pontefice, con evidente allusione all'art. 5. Avvertendo l'importanza dell'apertura appena offerta dal Santo Padre, il leader socialista comprese la necessità di realizzare quanto prima il processo di revisione nell'interesse dello Stato e della stessa Chiesa. Il 13 aprile, al Quirinale, Nenni informò dell'evento Saragat, Moro e Fanfani<sup>90</sup>.

A questo punto è doveroso considerare la visita di Nenni al Santo Padre anche sotto un altro profilo: Paolo VI scelse di manifestare la disponibilità ad intavolare delle trattative non con il partito cristiano – secondo la definizione di Gianni Baget Bozzo – ma col massimo esponente laico allora al governo, consapevole che una troppo stretta interlocuzione con la Dc su un tema come la revisione del Concordato, avrebbe reso più difficile il conseguimento di un positivo esito della trattativa ma anche del consenso. Non è casuale che gli Accordi di Villa Madama, siglati due decenni dopo ebbero come protagonisti un papa polacco e un presidente del Consiglio laico.

Significativi inoltre, come rileva Pertici nella sua ricostruzione della vicenda, i primi passi di questo lungo cammino, mossi solo conseguentemente ad un chiaro consenso da parte della Chiesa, non prima. In merito alla procedura da adottare, nel periodo qui descritto il pontefice pensava con probabilità a una trattativa privata col governo italiano, in grado di modificare o eliminare gli articoli più controversi, da concretizzarsi in un testo svecchiato, da sottoporre solo allora all'approvazione parlamentare. Dello stesso parere dovette essere Moro, timoroso della possibilità di un dibattito preventivo in Aula su una materia così delicata. Ne conseguì uno sviluppo della vicenda molto dilatato nei tempi e facile alle proroghe, il primo esempio di ciò è dato dal fatto che Basso fu costretto a ripresentare la propria mozione il 22 gennaio 1967.<sup>91</sup>

Il 4-5 ottobre 1967 si svolse alla Camera il dibattito su quattro mozioni, tutte inerenti la revisione del Concordato. Fu un successo per i partners laici della Dc, scontenti per aver subito l'iniziativa di Basso senza poter rispondere fin dall'inizio autonomamente. Fu l'occasione attesa da molti schieramenti politici per prendere posizione ufficiale sul problema e infatti le mozioni in esame furono ben quattro: la prima, e già nominata, a firma di Basso, la seconda del liberale Giovanni Malagodi, la terza del missino Antonino Tripodi e la quarta – la più nota – a nome di Benigno Zaccagnini (Dc), Mauro Ferri, Ugo La Malfa (Pri)<sup>92</sup>. Quest'ultima riporta:

La Camera, considerando che i Patti lateranensi a norma della Costituzione repubblicana regolano le relazioni tra Stato e Chiesa, ciascuno nel proprio ordine indipendente e sovrano; rilevata, per quanto riguarda lo Stato,

---

<sup>90</sup> L'episodio narrato è riportato dallo stesso Nenni in *Diari*, II, cit., pp. 469-470 (12 aprile 1965). Negli stessi scritti alla data 13 aprile 1965, è ricordato il grande clamore della stampa intorno all'evento. In merito a ciò si tenga presente che dopo la visita ufficiale del Presidente della Repubblica Saragat, Nenni era il primo socialista a far visita al papa. Il 14 aprile il marchese Giulio Del Balzo di Presenzano, allora ambasciatore italiano presso la S. Sede, in visita presso il vicepresidente del Consiglio, confidava a Nenni la sorpresa suscitata dalla sua visita in Vaticano in parte della Curia. Qualcuno tra gli alti prelati l'aveva gradita poco ma in generale fu accolta con favore.

<sup>91</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 512 e in merito ai timori di Moro nel portare la discussione in Aula cfr. NENNI, *Diari*, III, cit., p. 112 (5 ottobre 1967).

<sup>92</sup> Tutte e quattro sono state riportate da LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 140-144. La discussione si trova integralmente in *La revisione del Concordato*, cit., pp. 1-190.



l'opportunità di riconsiderare talune clausole in rapporto all'evoluzione dei tempi ed allo sviluppo della vita democratica; avendo presente che a tal fine è consona alla natura dell'accordo la procedura dell'intesa bilaterale prevista anche nella Costituzione; invita il Governo a prospettare all'altra parte contraente tale opportunità in vista di raggiungere una valutazione comune in ordine alla revisione bilaterale di alcune norme concordatarie.<sup>93</sup>

Al momento della votazione per appello nominale l'Aula si espresse approvando gli intendimenti di quest'ultima con 304 sì e 204 no, mentre per le tre precedenti non fu ritenuto necessario procedere con le consultazioni. Fu questo l'*incipit* col quale il parlamento iniziò formalmente il cammino verso la revisione. Scrisse Giovanni Spadolini su "Il Resto del Carlino", di cui ancora per un anno sarebbe rimasto direttore:

Quello che ha fatto il presidente del Consiglio è già moltissimo, al di là dello stile cauto e quasi sfumato. E' la prima volta che la democrazia cristiana accetta di discutere il Concordato, «tabù» intoccabile per la generazione precedente, è la prima volta che ammette la necessità di adeguarlo allo spirito dei tempi, di rivederne talune clausole per conformarle all'evoluzione della società. De Gasperi non la pensava diversamente; ma non poté mai dirlo [...]

La pressione delle forze di democrazia laica ha esercitato il suo peso [...] ma è certo che anche l'atteggiamento della Chiesa ha avuto la sua parte nel consentire la linea possibilista e revisionista assunta da Moro nell'aula di Montecitorio.

[...] il Vaticano è stato preventivamente informato dell'orientamento del governo italiano. E che dall'altra parte del Tevere è giunto un sì, o almeno un sì di massima.<sup>94</sup>

Su quest'ultimo punto tornò anche Nenni nelle pagine dei propri *Diari*: «Naturalmente Moro ha avuto il consenso del papa»<sup>95</sup>.

Il 23 ottobre successivo l'on. Amintore Fanfani, allora agli Esteri, incaricò l'ambasciatore presso la S. Sede, Del Balzo, di recarsi presso il segretario di Stato Amleto G. Cicognani per consegnargli copia della mozione e anche del testo del discorso dell'on. Moro e per chiedergli «per espresso desiderio dell'on. Presidente del Consiglio [...] se quando e in quale forma la S. Sede ritenga di poter iniziare le conversazioni in proposito, cogliendo l'occasione per riaffermare nuovamente che il Governo italiano intende continuare a valersi del Concordato quale strumento essenziale per l'ordinato sviluppo dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, nel reciproco interesse»<sup>96</sup>. La risposta giunge il 3 novembre successivo. Cicognani ricevette del Balzo e, dopo le formalità dei ringraziamenti, sottolineò quanto segue: «a) che per la Santa Sede non si tratta di mettere in causa la parte sostanziale del Concordato, ma di "alcune" sue norme; b) che il "quando", cioè l'epoca più conveniente, dipendeva dal Papa e dalle sue condizioni di salute [...]; c) che la forma da dare alle conversazioni deve seguire, data la delicatezza della materia, i normali canali diplomatici, almeno in una prima fase»<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 143-144.

<sup>94</sup> L'articolo intitolato *Si decide la revisione delle norme concordatarie*, fu pubblicato il 7 novembre 1967. Ora anche in G. SPADOLINI, *La questione del Concordato. Con i documenti inediti della Commissione Gonella*, Le Monnier, Firenze 1976, pp. 6-7.

<sup>95</sup> Cfr. *Diari*, III, cit., p. 112 (5 ottobre 1967)

<sup>96</sup> P. SCOPPOLA, *Introduzione*, in G.F. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano. Diario (1969-1977)*, a cura di P. Scoppola, Il Mulino, Bologna 1994, p. 18.

<sup>97</sup> *Ivi*.

### 1. 7 La Commissione ministeriale di studio per la revisione del Concordato

Le elezioni politiche del 19 maggio 1968 segnarono una sconfitta dei partiti del centro-sinistra e in particolare dei socialisti i quali, nonostante l'unificazione operata nel 1966 tra Psi e Psdi, ottennero soltanto il 14,5%, logorati anche dall'esperienza governativa dell'ultima legislatura. Optarono così per un temporaneo disimpegno governativo che mise in crisi la coalizione del centro-sinistra e portò alla fine di giugno ad un monocolore democristiano basato sull'astensione degli ex alleati e presieduto da Giovanni Leone<sup>98</sup>. Nelle dichiarazioni programmatiche il neo presidente del Consiglio ribadì che in merito alla questione concordataria, il governo si sarebbe mosso, secondo le indicazioni avute dal Parlamento, con la mozione votata il precedente ottobre. A metà agosto dal settimanale "Gente" si apprese la notizia sul ministro di Grazia e Giustizia Guido Gonella il quale stava valutando l'opportunità di istituire una commissione di studio sulla questione. Stando alle dichiarazioni venne recepita la proposta nata dal dibattito autunnale in Parlamento, nel quale fu suggerita l'idea di una commissione preparatoria dove si impostassero i problemi da discutere con la controparte. Questa, secondo il progetto di Gonella, sarebbe stata depotenziata del suo significato politico scegliendo tra i suoi componenti non esponenti politici (dalla quale avrebbe avuto origine una commissione parlamentare) ma esperti della materia di alto profilo che in un tempo pari a sei mesi avrebbero messo a punto il materiale di studio da sottoporre al governo in vista della trattativa. Una direzione non apprezzata all'unanimità come testimoniano i documenti:

- La mozione dell'on. Malagodi (PLI) chiedeva una Commissione composta da deputati e senatori, appartenenti a tutti i partiti, con in compito di dare direttive al Governo e seguire le trattative. Inoltre si proponeva l'obbligo del Governo di consultare le Camere nel corso delle trattative.

- L'on. Natoli (PCI) ha pure chiesto, con mozione, una analoga Commissione parlamentare.

Né la mozione liberale, né la mozione comunista sono state approvate.<sup>99</sup>

Alla richiesta si opposero socialisti e repubblicani. In un appunto per il presidente del Consiglio datato 15 novembre 1968 si legge:

- L'On. Pajetta ha lamentato che nella Commissione di studio per la proposta di revisione del Concordato non sia stato incluso il sen. Terracini.

- Il sen. Terracini, in quanto parlamentare, non poteva far parte della Commissione i cui membri non sono non-parlamentari in quanto non furono accolte dalla Camera le proposte contenute nelle Mozioni Malagodi e Natoli di costruire una commissione parlamentare [...]<sup>100</sup>

Tra settembre e ottobre 1968 Gonella costruì il proprio gruppo, con qualche prestigioso rifiuto, come quello venuto dal neo-direttore del "Corriere della sera" Giovanni Spadolini<sup>101</sup>, cultore della

---

<sup>98</sup> Questi eventi verranno più dettagliatamente presi in esame nel capitolo successivo. Si faccia comunque riferimento a *Storia della Democrazia cristiana*, a cura di F. Malgeri, IV, Cinque lune, Roma 1989, pp. 44-47.

<sup>99</sup> *La richiesta di una Commissione parlamentare* [...], (s.l., s.d.), Archivio storico Istituto Luigi Sturzo (d'ora in poi ASILS), fondo Gonella (d'ora in poi f. Gonella), sez. Concordato, busta 65 (d'ora in poi b.), fasc. 10, serie 3.2.5.

<sup>100</sup> *Appunto* [...], (s.l., 15/11/1968), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 65, f. 10, serie 3.2.5.

<sup>101</sup> Appena nominato alla direzione della testata di via Solferino, Spadolini, ritenne inopportuno accettare l'incarico offertogli da Gonella proprio per la particolare posizione occupata nel giornalismo italiano. Nella *Prefazione* al suo *La*

storia dei rapporti tra Stato e Chiesa, nonché difensore del sistema separatista, al cui tema dedicò nel 1967 *Il Tevere più largo*<sup>102</sup>.

A far parte della Commissione ministeriale di studio – questo il nome col quale è ricordata –, istituita con decreto ministeriale del 4 novembre 1968, furono chiamati: Gonella nel ruolo di presidente della stessa, Gaspare Ambrosini, ex presidente della Corte costituzionale nonché allievo e genero di Francesco Scaduto; Arturo Carlo Jemolo<sup>103</sup>, professore emerito di diritto ecclesiastico; Franco Valsecchi, storico dell'età moderna, studioso del giurisdizionalismo austriaco e dell'Italia risorgimentale e successore di Mario Toscano a capo dell'ufficio studi del Ministero degli esteri; Roberto Ago, internazionalista tra i più celebri e attivo in varie organizzazioni internazionali; Pio Fedele, professore di diritto ecclesiastico; Paolo Rossi professore di diritto penale e dall'anno dopo membro della Corte costituzionale<sup>104</sup>. Il testo di nomina recitava:

IL GUARDASIGILLI MINISTRO SEGRETARIO DI STATO PER LA GRAZIA E GIUSTIZIA DI CONCERTO CON IL MINISTRO  
PER IL TESORO

ritenuta l'opportunità di istituire una Commissione Ministeriale di studio avente il compito di predisporre entro sei mesi e con indagini da compiersi con tutta l'ampiezza necessaria, il materiale di studio che possa essere utile al Governo per dare attuazione al voto della Camera del 5 ottobre 1967 che rilevava «l'opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto alla valutazione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica», in «ordine alla revisione bilaterale di alcune norme concordatarie».

DECRETA

Art. 1 E' istituita presso il Ministero di Grazia e di Giustizia una Commissione con lo scopo indicato nel preambolo. [...]<sup>105</sup>

Tornati ad un governo di centro-sinistra presieduto da Mariano Rumor, il 16 dicembre 1968, nel pronunciare in Parlamento il suo discorso programmatico, questi confermò la volontà del Governo

---

*questione del Concordato*, cit., ricordò l'episodio commentando: «come potrei giudicare sul Corriere quello cui io stesso avessi partecipato?», (p. VI).

<sup>102</sup> G. SPADOLINI, *Il Tevere più largo*, Morano, Napoli 1967 (I ed.), successivamente riedito Longanesi.

<sup>103</sup> La bibliografia di e dedicata a Jemolo è molto ricca, in questo caso saranno ricordate le opere di maggior peso nel primo caso e le più recenti nel secondo. Opere di Jemolo: *Questa repubblica. Dalla contestazione all'assassinio di Aldo Moro*, Le Monnier, Firenze 1978 (riedito 1981); *Gli occhiali del giurista*, Cedam, Padova 1970 (riedito nel 1985); *Anni di prova*, Neri pozza, Vicenza 1969 (riedito Passigli, Firenze 1991); *Costume e diritto*, Neri pozza, Vicenza 1968; *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino 1948 (5° ristampa 1990); *Il giansenismo in Italia prima della rivoluzione*, Laterza, Bari 1928; *Stato e Chiesa negli scrittori politici italiani del Seicento e del Settecento*, Bocca, Torino 1914 (riedito Morano, Napoli 1972). Opere dedicate a Jemolo: C. FANTAPPIÈ, *Arturo Carlo Jemolo. Riforma religiosa e laicità dello Stato*, Morcelliana, Brescia 2011; P. VALBUSA, *I pensieri di un malpensante. Arturo Carlo Jemolo e trentacinque anni di storia repubblicana*, Marsilio, Venezia 2008; *Arturo Carlo Jemolo: vita ed opere di un italiano illustre. Un professore dell'Università di Roma*, a cura di G. Cassandro, A. Leoni, F. Vecchi, Jovene, Napoli 2007; *Lezione di un maestro*, Atti del Convegno in memoria di Arturo Carlo Jemolo (Torino, 8 giugno 2001), a cura di R. Bertolino, I. Zuanazzi, Giappichelli, Torino 2005; *Jemolo testimone di un secolo*, a cura di G. Spadolini, Le Monnier, Firenze 1981.

<sup>104</sup> Dopo la nomina a membro della Corte costituzionale Rossi chiese di poter rassegnare le proprie dimissioni dalla Commissione di studio, ritenendo incompatibili le due cariche, decisione a cui fu dissuaso dai colleghi commissari e dal ministro Gava (cfr. *Caro Rossi, anche a nome dei colleghi* [...], (Roma, 23/5/1969); *Gonella dà notizia* [...], (Roma, 11/6/1969); *Caro Rossi, l'On. Gonella* [...], (Roma, 25/6/1969), tutti in ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 62, fasc. 2/5, serie 3.2.5.

<sup>105</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 151-152. Con piccole variazioni e data 28 dicembre 1968 presente anche presso ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 62, fasc. A 1/1, serie. 3.2.5.

di avviare con la S. Sede la riconsiderazione di alcune clausole del Concordato, in rapporto all'evoluzione dei tempi e secondo modalità da pattuire. Da allora tutto tacque per mesi tanto da suscitare tra l'opinione pubblica il dubbio di una rinuncia al progetto di revisione oramai ufficializzato dal Governo. L'agenzia di *informazioni italiane ital*, il 29 gennaio 1969, a questo proposito scrisse:

Le trattative per la revisione del Concordato tra l'Italia ed il Vaticano non sono ancora iniziate, ne, a quanto pare, lo saranno tanto presto. Dopo il solenne annuncio dato dal governo al parlamento ai primi del mese di ottobre del 1967, cioè quindici mesi orsono, non vi è stata più alcuna iniziativa per la revisione del Concordato, se si esclude la nomina di una commissione formata da sei studiosi di diritto [...] da parte dell'on. Gonella, ministro guardasigilli nel secondo ministero Leone. La commissione che dovrebbe formulare suggerimenti mirati ad abrogare o modificare talune norme concordatarie, secondo quanto informa l'agenzia *ital*, non si è ancora insediata.

Tutto procede, quindi, al rallentatore. In ambienti qualificati si è rilevato che in diplomazia i tempi lunghi contribuiscono a far "decantare" tutti i problemi.<sup>106</sup>

Il 27 febbraio 1969 la commissione fu insediata dal nuovo guardasigilli, il democristiano Silvio Gava, che con un discorso molto prudente tracciava le linee entro le quali la Commissione Gonella si sarebbe dovuta muovere. Più volte fu posto l'accento sul fatto che le proposte di revisione toccavano solo «alcune clausole», davano vita ad un lavoro «preparatorio» per un successivo progetto di revisione; che il Concordato quale strumento di regolazione dei rapporti tra Stato e Chiesa aveva ancora «piena vitalità». E ancora: il Trattato non era in discussione nonostante contenesse clausole di natura concordataria, «[...] le obiezioni si sono appuntate in modo speciale contro l'art. 1 che renderebbe confessionale il nostro Stato [...] Ma fu già risposto che il Trattato non rende confessionale lo Stato dal momento che non gli si oppone al dovere di considerare uguali diritti civili, politici, economici dei cittadini, a qualunque confessione appartengano, e non gli chiede di imporre o garantire con la legge la religione cattolica»<sup>107</sup>. Di non trascurabile importanza fu anche il punto nel quale Gava sottolineava assenza di limiti alle proposte, consigli, suggerimenti della Commissione intesi al miglioramento del Concordato, operando però poco sotto una restrizione nella quale si precisava la presenza in esso di: «un complesso di materie e di norme nelle quali sta gran parte della sua ragione di essere» e senza le quali la pace religiosa sarebbe senza alcun dubbio definitivamente compromessa<sup>108</sup>.

Le settimane precedenti all'insediamento del gruppo di lavoro si celebrò il quarantesimo anniversario dei Patti lateranensi con spirito dimesso e tra le critiche da parte di molti ambienti della contestazione cattolica, in quei giorni resi più audaci del consueto dal disegno di legge costituzionale presentato dall'indipendente di sinistra cattolico Gian Mario Albani il 7 febbraio

---

<sup>106</sup> *Tutto fermo per la revisione del Concordato* [...], (Roma, 29/1/1969), ASILS, sez. Concordato, f. Gonella, d. 70, fasc. 44, serie 3.2.5.

<sup>107</sup> LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 154.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 155. Su questo particolare punto si vedano le considerazioni di G. ALBERIGO in *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi e nello sviluppo della vita democratica della Repubblica italiana*, in *La revisione del Concordato alla prova. Convegno nazionale sulla revisione del Concordato* (Bologna 3-5 febbraio 1977), Il Mulino, Bologna 1977, pp. 34-35. L'impostazione data da Gava ai lavori fu confermata dal Dc Carlo Russo in risposta alle interrogazioni e interpellanze sui lavori della Commissione Gonella e le trattative con la S. Sede. Cfr. *La revisione del Concordato*, cit., pp. 191-242.

1969 nel quale si chiedeva la modifica dell'art. 7 e l'eliminazione dell'inciso dell'art. 8 riferito alle religioni «diverse dalla cattolica»<sup>109</sup>. La S. Sede, in risposta alla provocazione del senatore, attestò la propria disponibilità ad aggiornare alcune norme del Concordato senza mettere in discussione in alcun modo la garanzia costituzionale ai Patti lateranensi. Su questa linea furono tutte le dichiarazioni rilasciate dalla S. Sede sul tema nei mesi successivi, fino al discorso con cui il pontefice, il 5 luglio 1969 avrebbe accolto il nuovo ambasciatore presso la S. Sede Gianfranco Pompei<sup>110</sup>, come descritto successivamente, uno dei massimi protagonisti della vicenda di revisione concordataria.

Il 23 luglio 1969 la Commissione Gonella terminò il lavoro iniziato il 27 febbraio precedente e lo consegnò sotto forma di relazione al ministro Gava solo il 13 novembre successivo<sup>111</sup>, da quel momento, per tutti i sette anni a venire, i risultati del lavoro compiuto dal gruppo di studio rimasero sconosciuti, non solo all'opinione pubblica ma al Parlamento stesso che ebbe, dopo nove mozioni e tre interpellanze nelle quali chiese conto dei risultati del lavoro<sup>112</sup>, un sommario resoconto dei fatti solo il 7 aprile 1971 dall'allora Presidente del consiglio Colombo. Lo schema del discorso pronunciato a Montecitorio fu preparato da Pompei tra il 31 e il 1° aprile: «[...] è impostato piuttosto su basi avanzate, – annota sul suo diario l'ambasciatore – che attiri su ciò l'attenzione del Presidente, il quale avrà consensi dai laici, ma rischia di averne meno dai suoi. Aggiungo che ho insistito sul Trattato, non perché io stimi che bisogna parlarne, ma proprio per attirare l'attenzione, con esempi concreti, sui pericoli»<sup>113</sup>. Importanti furono le osservazioni giunte da Moro il quale: «Vuole inesorabilmente scorciare e quasi sopprimere ogni elogio alla Commissione, da una parte teme che elogiandola si spinga la Camera a confermarla nelle trattative, dall'altra non l'ama e considera ancora un errore la sua istituzione»<sup>114</sup>. Non mancarono gli intoppi come la mozione Dc a firma Gonella-Andreotti, successivamente ritirata, la quale chiese conferma della Commissione Gonella per trattare e, al contempo, la formazione di una Commissione parlamentare da informare durante le trattative e successivamente per la preparazione della ratifica. Riferendosi a Gonella Pompei commentò il fatto scrivendo: «Così, per ambizione, un uomo che si vuole d'ordine, favorisce il Governo assembleare»<sup>115</sup>. La discussione si concluse con l'ordine del giorno a firma di Andreotti, Bertoldi, Orlandi, La Malfa, Jotti, Taormina per la revisione del Concordato nel quale:

La Camera, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio; ritenuta l'opportunità di apportare al Concordato con la Santa Sede le modifiche dettate dalle esigenze di armonizzazione costituzionale, dalla evoluzione dei tempi e

---

<sup>109</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 166-169. La polemica raggiunse il "Corriere della sera" che l'11 febbraio 1969 dedicò tutta la sua prima pagina ai pareri sul tema di Basso, Gonella, Sergio Piperno-Beer, presidente dell'Unione delle comunità israelitiche italiane, Pietro Agostino D'Avack, ecclesiasticista cattolico di orientamento anticoncordatario e i due liberali Mario Missiroli e Salvatore Valiutti. Cfr. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 20-26. Il tema della proposta di revisione costituzionale sarà affrontato più approfonditamente in seguito.

<sup>110</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 47-49.

<sup>111</sup> Cfr. *L'anno 1969 il giorno 13 del mese di novembre* [...], (s.l., s.d.), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 62, fasc. A 1/1, serie 3.2.5.

<sup>112</sup> Si vedano a questo proposito le interpellanze e le mozioni presentate in Parlamento a cui conseguì l'intervento chiarificatore di Colombo in LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 188-197; le dichiarazioni di Colombo sui lavori della Commissioni seguono alle pp. 198-205.

<sup>113</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 155 (3-7 aprile 1971).

<sup>114</sup> *Ibid.*, pp. 155-156.

<sup>115</sup> *Ibid.*, pp. 156-157.

dallo sviluppo della vita democratica; accertata la disponibilità della Santa Sede alla trattativa; invita il Governo a promuovere il relativo negoziato, mantenendo i contatti con le forze parlamentari, come dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, e riferendo conclusivamente alle Camere prima della stipulazione dell'accordo di revisione.<sup>116</sup>

I risultati della Commissione Gonella, come già accennato, rimasero sconosciuti fino al 1976, anno in cui, «grazie alla cortesia e alla colleganza dello stesso presidente Gonella»<sup>117</sup>, Spadolini pubblicò *La questione del Concordato*, volume nel quale, assieme ad un inquadramento storico, venne pubblicata come fonte inedita anche la relazione dei commissari con le proposte redatte nel 1969<sup>118</sup>.

Apprendere i contenuti di quel lavoro fu per molti una delusione. I cambiamenti culturali e sociali avvicendatisi nel settennato appena trascorso, uniti alle “restrizioni” venute dalla mozione dell'ottobre 1967 e ribadite da Gava al momento dell'insediamento della Commissione, portarono gli studiosi ad un approccio molto riduttivo, tanto da indurre fin da subito i più critici a parlare di una proposta restauratrice<sup>119</sup>. A questo proposito, nella *Prefazione* alla propria opera, Spadolini scrisse:

I tempi hanno camminato, in questa materia, con molta maggiore rapidità della classe politica. La società civile ha percorso una strada infinitamente più ardua e coraggiosa di quella che parlamentari e governi abbiano saputo codificare in leggi ed ordinamenti operativi. Un'altra grande occasione è stata perduta: rivedere a fondo, e non solo nelle disposizioni laterali o superate dai fatti, il Concordato, avviarne il graduale superamento in un clima di collaborazione, e di comprensione, fra le due rive del Tevere.<sup>120</sup>

Nonostante ciò fu lo stesso studioso ad ammettere, poche pagine più avanti, l'importanza del passo compiuto, i cui risultati restano un documento di alto livello, «sintesi teorica e ideologica della politica ecclesiastica del centro-sinistra»<sup>121</sup>. Con ciò si devono spiegare i motivi del lungo silenzio. Su questo offre la propria interpretazione Scoppola che nel sopraggiungere della questione del divorzio, dei movimenti d'opinione sempre più agguerriti nel sostenere le tesi abrogazioniste e in un quadro politico ininterrottamente precario, lesse le cause della lunga pausa frappositasi tra il 1969 e il 1976, anno in cui si ripresero i fili della trattativa<sup>122</sup>. A ciò si devono aggiungere il referendum abrogativo del 1974 in cui i sì si arrestarono appena sotto la soglia del 41%, la riforma del diritto di famiglia portata a termine l'anno successivo e le divergenze di vedute emerse tra i commissari su alcune questioni di rilievo, evidenti non solo da una prima lettura dei verbali della

---

<sup>116</sup> LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 206.

<sup>117</sup> SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. VII.

<sup>118</sup> Cfr. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 233-394 e in ASILS, *Relazione della Commissione ministeriale di studio* [...], (s.l. s.d.), f. Gonella, sez. Concordato, b. 68, fasc. 34, serie 3.2.5.

<sup>119</sup> A questo proposito cfr. ALBERIGO, *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi*, in *La revisione del Concordato alla prova*, cit., p. 34.

<sup>120</sup> SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. XIII

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. XXIII.

<sup>122</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit. p. 21.

Commissione ma anche da testimonianze dirette quali la lettera qui sotto riportata indirizzata da Jemolo a Gonella il 4 luglio 1969:

Cara Eccellenza,

penso Ella stia preparando la relazione della nostra Commissione.

Come mi sembra di averLe detto, gradirei che ci fosse in essa una frase la quale indicasse che “hanno collaborato insieme persone con diversi orientamenti, talune favorevoli al sistema concordatario altre no, talune che ritengono che al Concordato debbano apportarsi modifiche notevoli – almeno nel punto cruciale, l’art. 34 –, altre che non sono della medesima opinione; ma che tutte hanno creduto di dover rispettare la consegna di dover rimanere aderenti al voto del Parlamento, e di offrirne quella che poteva essere la loro esperienza per la realizzazione di una modifica contenuta nei limiti di tale quadro”.

Gradirei pure fosse accennato che alcune soluzioni sono proposte di maggioranza, ed altresì che la relazione contenesse i voti – unanimi o di singoli – espressi durante la discussione, di punti da indicare in un protocollo, se pure non abbiano per la loro natura a sbocciare in una modifica di articolo.<sup>123</sup>

Dal testo presentato della Commissione Gonella del 1969 si evince un impianto del Concordato rimasto complessivamente invariato rispetto a quello del 1929, con ben dodici articoli su quarantacinque completamente uguali alla precedente versione<sup>124</sup> e ventisette modificati più o meno profondamente (spesso solo in qualche espressione linguistica)<sup>125</sup>. La proposta di soppressione toccò otto articoli tra i quali quattro sono maggiormente degni di nota, nel primo caso per palese contrasto con la Costituzione, nel secondo perché limitavano la libertà della Chiesa. Si trattava rispettivamente del noto art. 5 (meglio conosciuto anche come articolo Buonaiuti) sui sacerdoti apostati o irretiti da censure ecclesiastiche<sup>126</sup> e dell’art. 42 inerente i titoli nobiliari; nel secondo caso dell’art. 20 relativo alla formula de giuramento dei vescovi e il 43 sui limiti imposti all’Azione Cattolica<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> *Cara Eccellenza* [...], (Roma, 4/7/1969), ASILS, sez. Concordato, f. Gonella, b. 65, fasc. 23, serie 3.2.5.

<sup>124</sup> Si tratta degli artt. 2; 3; 6; 7; 10; 11; 22; 26; 31; 38; 40; 44.

<sup>125</sup> Sono gli artt. 1; 4; 8; 9; 12; 13; 14; 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 27; 29; 30; 30 bis; 32; 33; 34; 35; 36; 39; 41; 45; 45 bis.

<sup>126</sup> Su questo punto è interessante leggere una lettera inviata al ministro Gonella da un gruppo di ex sacerdoti che lamentavano proprio in alcune disposizioni concordatarie la causa delle difficoltà economiche e sociali a cui dovevano far fronte. Il testo riporta: *ILL/mo Signor Ministro/Ho letto sulla stampa che è in fase preparatoria un aggiornamento del Concordato fra la S. Sede Apostolica e lo Stato italiano. Senza volerne fare pubblicità alcuna – poiché la cosa è piuttosto delicata – sono a pregare l’Ecc.Vs. di voler nel migliore dei modi sistemare la posizione anche degli ex sacerdoti, perché molti navigano in una miseria nera ed occupano posti nella società peggiori di molti facchini!!! Difatti faccio appello alla Sua estrema sensibilità e soprattutto alla Sua vita di autentico cristiano, affinché quelle povere disgraziate creature abbiano anche dallo Stato italiano un riconoscimento dei loro studi, dato che anche la Chiesa verso molti si è dimostrata un’autentica madre comprensiva. Molti di quelli “poveretti” sono laureati, eppure il loro titolo accademico non è civilmente riconosciuto! – Infatti ne conosco parecchi – e a nome di loro scrivo all’Ecc.Vs. – che sono laureati: chi in teologia; chi in dogmatica, chi in filosofia; potrebbero essere valenti maestri, educatori, organizzatori, ecc., [...] A nome di questi poveri errabondi, in cerca di luce, si vuole sperare che l’Ecc/mo Presidente della Commissione testé insediata abbia a riconoscere legalmente gli studi Superiori, poiché – come Lei saprà – hanno frequentato il Ginnasio, il Liceo Classico, 4 anni di teologia, 4 anni di Teologia+pratica, cioè dopo essere sacerdoti ancora per 4 anni devono rifare gli esami teologici per aggiornamento; infine tutti i mesi nei diversi Vicariati devono prepararsi ad uno studio piuttosto approfondito [...] Gruppo di ex Sacerdoti. Cfr. *ILL/mo Signor Ministro*, (Milano, 5/11/1968), ASILS, sez. Concordato, f. Gonella, b. 65, fasc. 10, serie 3.2.5.*

<sup>127</sup> Gli altri quattro articoli soppressi furono: 15; 25; 28; 37.

Tra gli articoli maggiormente ritoccati vi fu il primo, col suo riferimento all'art. 1 del Trattato, che a sua volta si richiamava all'art. 1 dello Statuto albertino con la definizione della religione cattolica come «sola Religione dello Stato». Il testo stabilito dalla Commissione, al quale si oppose in entrambi i commi Fedele, si richiamava ai principi costituzionali di reciproca indipendenza di Stato e Chiesa e di eguale libertà per tutte le confessioni religiose. Venne inoltre ribadito, l'impegno dello Stato a garantire la libertà degli ecclesiastici i quali avessero subito l'impedimento nell'esercizio del ministero spirituale (il vecchio braccio secolare). Cambiò anche la formula che parlava del carattere «sacro» di Roma, ora mutata in un richiamo alla «particolarità» della città eterna, quale sede vescovile del vicario di Cristo, centro della cattolicità e residenza delle rappresentanze diplomatiche accreditate presso la S. Sede.

Molte attenzioni furono polarizzate dall'art. 34 relativo alla normativa matrimoniale e sul quale il prossimo capitolo tratterà più diffusamente. Fu uno tra i punti più discussi e a sua volta venne largamente riformato introducendo un esplicito riferimento alla normativa costituzionale sulla famiglia e ridando spazio in alcuni passaggi all'intervento della magistratura italiana. Meno incisive si dimostrarono le proposte di modifica dell'art. 36 inerente l'insegnamento religioso nella scuola primaria e secondaria nelle quali la religione cattolica non era più considerata «fondamento e coronamento di tutta l'istruzione pubblica», ma «parte del patrimonio spirituale e della tradizione storica italiana». Restava inoltre l'obbligatorietà dell'insegnamento religioso dalla scuola materna alla secondaria superiore e l'istituto della dispensa, da molti considerato una discriminazione. Importanti anche le modifiche apportate agli artt. 20 e 21 nei quali veniva eliminato ogni controllo statale nella nomina dei vescovi ed era previsto unicamente l'obbligo della S. Sede di informare preventivamente in via riservata il governo sul nome delle persone prescelte<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 520-521. Le proposte della Commissione Gonella sono in SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 357-394, precedute dalla relazione (pp. 233-356) e in ASILS, sez. Concordato, f. Gonella, b. 68, fasc. 34, serie 3.2.5. A questo proposito si veda anche il commento di Spadolini ai contenuti della proposta formulata dalla Commissione in SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. XXII-XXXIII.



## 2. *Turning points*: divorzio, referendum, riforma del diritto di famiglia e Concordato

### 2. 1 *Le tappe storiche di una proposta di legge*

Tra gli eventi che contribuirono al rallentamento del cammino di revisione concordataria è da inserire la legge n. 898, comunemente conosciuta come legge sul divorzio. L'embrione di questa norma ha radici lontane nel tempo sviluppatasi però solo nel periodo postconcordatario poi concretizzatesi il 1° dicembre 1970<sup>129</sup>, data in cui il disegno Fortuna-Baslini divenne legge dello Stato a tutti gli effetti. Data la complessità parlamentare e sociale di questa vicenda è bene creare un antefatto per non trascurare nemmeno le prime tappe storiche<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Gli studi inerenti alla legge 898/70 e al successivo referendum abrogativo del 1974, sono numerosissimi e di vario genere. Tra di essi contiamo saggi a carattere storico, saggi a carattere giuridico, testi divulgativi con diversi gradi di approfondimento, inchieste giornalistiche, atti di convegno etc. Non essendo questo il luogo per raccogliere una bibliografia completa sul tema, saranno elencati solo i lavori più recenti e più vicini al profilo storico-giuridico che appartiene a questa tesi. Per la pubblicistica storico-politica si segnalano: M. FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, in *Cristiani d'Italia*, cit., pp. 317-329; G. SCIRÈ, *Il divorzio in Italia. Partiti, Chiesa, società civile dalla legge al referendum (1965-1974)*, Mondadori, Milano 2007; FAGGIOLI, *Tra referendum sul divorzio e revisione del Concordato. Enrico Bartoletti segretario della CEI (1972-1976)*, in "Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900", 2/2001, pp. 255-291; D. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum*, Franco Angeli, Milano 2000; FAGGIOLI, *Il referendum sul divorzio del 1974. Fanfani e Bartoletti, gli artefici e le vittime*, in "Religioni e società", 38/2000, pp. 82-92. Nel campo del diritto ecclesiastico i contributi inerenti alla materia matrimoniale sono stati, e sono, altrettanto cospicui, soprattutto negli anni compresi tra il 1970 ed il 1975. Una tra le più importanti rassegne di saggi sul tema è contenuta in *Studi sul divorzio*, a cura della cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma, Cedam, Padova 1972. Si vedano inoltre A.C. JEMOLO, *Il matrimonio nel diritto canonico*, Vallardi, Milano 1941; l'intervento di M.G. BELGIORNO DE STEFANO, critico nei confronti della legge e delle tempistiche su separazione e divorzio, nonché sulla normativa degli Accordi di Villa Madama inerente la disciplina matrimoniale, *Divorzio, separazione e matrimonio concordato*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, I, Mucchi, Modena s.d., pp. 47-61 e il più recente intervento di O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa a vent'anni dal Concordato: il matrimonio*, relazione tenuta al Convegno di studi *Società civile e società religiosa a vent'anni dal Concordato* (10-12 marzo 2005), presso l'Università del S. Cuore di Milano e consultabile in [http://www.olir.it/areetematiche/224/documents/fumagalli\\_carulli\\_matrimonio.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/224/documents/fumagalli_carulli_matrimonio.pdf) (15 novembre 2010). Infine, una ricca bibliografia, ferma al 1974, data di pubblicazione, è stata curata da LARICCIA in *Legge 1° dicembre 1970, n. 898 e referendum per la sua abrogazione. Bibliografia (1970-1974)*, in "Diritto ecclesiastico", 1974 parte prima, pp. 218 e 282.

<sup>130</sup> Per un primo esame degli eventi di seguito affrontati cfr. F. NANNINI, *Divorzio, Concordato e "compromesso storico" attraverso i diari di mons. Enrico Bartoletti (1973-1976)*, tesi di laurea dell'Università degli Studi di Firenze. Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri", relatore F. Margiotta Broglio, anno accademico 1992-1993; M. FIORE, *La vicenda del divorzio in Italia nei progetti di legge*, in *Studi sul divorzio*, cit., pp. 13-49; A. FAPPANI, E. ONDEI, T. GOFFI, *La polemica divorzista in Italia*, Queriniana, Brescia 1970; *Indissolubilità del matrimonio e referendum popolare*, Atti completi del XX Convegno nazionale di studio, in "Quaderni di Iustitia", 21 bis/1970; M. CICALA, *La polemica laica sul divorzio dall'unificazione dell'Italia all'avvento del fascismo*, in E. DI ROVASENDA, M. CICALA, G. OLIVERO, B. MERLO, L. GUARNERO, M. LONGO, R. SACCO, *L'ora del divorzio?*, Vallecchi, Firenze 1969, pp. 65-84; P. FORTUNA, L. JORIO, A. PANDINI, *Rapporto sul divorzio in Italia*, Longanesi, Milano 1968; Atti parlamentari [d'ora in

Il primo progetto di legge per l'introduzione del rito civile nel matrimonio fu presentato nel 1852 al Parlamento Piemontese da uno tra più fidati collaboratori di Cavour, l'on. Carlo Bon Compagni di Mombello, il quale ottenuta l'approvazione della Camera vide venir meno quella del Senato per soli tre voti. Nonostante l'iter parlamentare non si fosse concluso positivamente, le reazioni del mondo cattolico furono ugualmente tempestive e vigorose, soprattutto tra l'episcopato, allarmato da una ripresa delle iniziative legislative sul tema matrimoniale. A conferma di ciò la questione tornò a riproporsi con il dibattito sull'approvazione del Codice civile nel 1865, occasione nella quale venne istituito il matrimonio civile e al contempo riaffermato il carattere indissolubile di questo legame. L'art. 149 recitava infatti: «il matrimonio non si scioglie che con la morte di uno dei due coniugi»<sup>131</sup>.

Seguirono tra il 1878 ed il 1880 le due proposte di legge dell'on. Salvatore Morelli nelle quali per la prima volta si ipotizzò l'introduzione del divorzio nello Stato italiano, entrambe fallirono a causa del mancato consenso parlamentare, mentre il 1° febbraio 1881 fu il turno del disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia Giovanni Villa, caduto anch'esso con la fine della XIV legislatura. Pur essendo evidente, proprio per la caducità di tali proposte, che la questione non era all'ordine del giorno nell'agenda parlamentare, il mondo cattolico, ed il clero in particolare, ingaggiarono una dura battaglia contro simili iniziative, preoccupati delle derive che potevano avere sull'opinione pubblica. Il 1° giugno 1879 papa Leone XIII indirizzò all'episcopato delle province ecclesiastiche di Torino, Vercelli e Genova una lettera di condanna verso l'introduzione della legge che nella celebrazione del matrimonio anteponeva il rito civile a quello religioso, ribadendo allo stesso tempo l'indissolubilità del vincolo coniugale<sup>132</sup>. Il 10 febbraio 1880, con l'enciclica *Arcanum Divinae*, il pontefice tornò nuovamente sul tema elencando tutti i mali che l'introduzione del divorzio avrebbe inoculato nella società<sup>133</sup>.

Il 30 aprile 1883 giunse in Parlamento la proposta di legge sul divorzio di Giuseppe Zanardelli ma non ne conseguì l'approvazione; seguì il 4 aprile 1892 la seconda proposta Villa nella quale la

---

poi A.p.], Camera dei deputati [d'ora in poi C.d.], IV legislatura, Documenti, disegni di legge e relazioni, nr. 2630, Proposta di legge d'iniziativa del deputato Fortuna, *Casi di scioglimento del matrimonio*, 1° ottobre 1965.

<sup>131</sup> Cfr. Codice civile [d'ora in poi c.c.], libro I, Delle persone e della famiglia, titolo VI, Del matrimonio, Capo V, Dello scioglimento del matrimonio e della separazione dei coniugi, art. 149, Scioglimento del matrimonio (art. successivamente modificato dall'art. 31 legge 19 maggio 1975, n. 151 *Riforma del diritto di famiglia*). Cfr. inoltre *Cronaca contemporanea*, in "La Civiltà cattolica", vol. XI, serie X/1879, pp. 98-99.

<sup>132</sup> *Ibid.*, pp. 100-104, sul passaggio inerente l'indissolubilità del matrimonio in particolare p. 101.

<sup>133</sup> Sull'introduzione del rito civile e le proposte di legge approdate al Parlamento del Regno d'Italia dalla metà del XIX secolo si espresse con numerosi articoli "La Civiltà cattolica". Con precisione dal 1852 al 1880 la rivista pubblicò quattordici articoli sull'argomento (oltre alle notizie riportate in *Cronaca contemporanea*): *Il matrimonio contratto civile*, anno III, vol. IX/1852, pp. 393-406; *Conseguenza del matrimonio civile in un governo non invasore*, anno III, vol. IX/1852, pp. 519-528; *Il matrimonio in balia degl'individui*, anno III, vol. X/1852, pp. 19-29; *Il matrimonio sacramento*, anno III, vol. X/1852, pp.153-166; *Il matrimonio in un governo cattolico. Articolo quinto ed ultimo*, anno III, vol. X/1852, pp. 237-252; *Teoria del matrimonio ed origini del matrimonio civile nel Piemonte. Continuazione e fine*, vol. III, serie II/1853, pp. 129-147; *Il matrimonio cristiano e l'Assemblea dei torinesi*, vol. II, serie VI/1865, pp. 257-270; *Il matrimonio cristiano e il matrimonio civile*, vol. VI, serie VII/1869, pp. 418-428; *Il matrimonio cristiano e il matrimonio civile*, vol. VII, serie VII/1869, pp. 143-155; *La nuova proposta di legge sul matrimonio civile giudicata da un liberale onesto*, vol. III, serie IX/1874, pp. 269-282; *La nuova proposta di legge sul matrimonio civile giudicata da un liberale puro sangue*, vol. III, serie IX/1874, pp. 400-413; *Del divorzio*, vol. X, serie IX/1876, pp. 668-689; *Del matrimonio civile obbligatorio prima del matrimonio religioso*, vol. X, serie X/1879, pp. 513-525; *Del matrimonio secondo l'idea liberalesca*, vol. I, serie XI/1880, pp. 641-652.

causa divorzista fu supportata dalla tesi secondo cui una volta introdotto il matrimonio civile, era logico riconoscere anche la possibilità di scioglierlo. Un'argomentazione che non fruttò buoni risultati e che ebbe replica nelle dichiarazioni contrarie di Ruggiero Bonghi e del Ministro di grazia e giustizia Bruno Chimirri. Anche la terza proposta Villa dell'anno successivo fu un fallimento che trovò dura opposizione nel discorso di Antonio Salandra, nel quale furono addotte una serie di motivazioni secondo le quali non era opportuno introdurre il divorzio in quello specifico momento politico. Un'affermazione approvata anche dal Guardasigilli Teodorico Bonacci, il quale si limitò a rilevare l'intempestività dell'iniziativa. L'indifferenza parlamentare e il vuoto che si creò attorno a Villa fecero sì che la proposta decadde. Non toccò sorte più generosa al progetto introdotto da Agostino Berenini e Alberto Borciani nel 1901, nonostante il quadro politico fosse particolarmente favorevole, tanto da vedere Zanardelli e Villa rispettivamente alle presidenze di Consiglio e Camera.

Un più serio tentativo di introdurre il divorzio nella legislazione italiana si ebbe col governo Zanardelli nel 1902, in quanto tale iniziativa fu inserita nell'impegno programmatico assunto con il discorso della Corona il 20 febbraio del medesimo anno<sup>134</sup>, poi tradottasi in disegno di legge presentato al Parlamento il successivo 26 maggio dal Ministro di grazia e giustizia Francesco Coccu Ortu e successivamente lasciato decadere a causa dell'elezione di una Commissione esaminatrice composta per la maggior parte da anti divorzisti<sup>135</sup>.

E' da rilevare che fino ai primi anni del '900 nessuno considerò nel concreto realizzabile la possibilità di introdurre il divorzio in Italia, di conseguenza il problema non fu mai seriamente preso in analisi. Con Zanardelli sembrò che la prospettiva si facesse più vicina e per questo il Parlamento reagì con molto più vigore, scoraggiando ogni futura iniziativa sul tema. Per diverso tempo infatti non vennero più presentati progetti di legge relativi al divorzio, fatta eccezione per altri tre casi che rimasero però sostanzialmente ignorati<sup>136</sup>.

## 2. 2 1° ottobre 1965: Casi di scioglimento del matrimonio

La questione venne ripresa solo nel 1954 grazie all'iniziativa del socialista Renato Sansone, che nell'ottobre di quello stesso anno presentò alla Camera un progetto di legge nel quale erano descritti i casi di fronte ai quali era conferita la possibilità di sciogliere il matrimonio. Si giunse alla legislatura successiva con un nulla di fatto e nel '58 fu ancora il deputato socialista a riproporre il tema con un progetto sostanzialmente uguale al primo, questa volta però presentato al Senato assieme a Giuliana Nenni. Si trattava di una proposta molto moderata nella quale lo scioglimento del vincolo coniugale poteva essere attuato solo in una serie assai limitata di casi. Per questo

---

<sup>134</sup> Per alcuni riferimenti al discorso della Corona nei quali è stato toccato il tema del divorzio cfr. *Discorsi parlamentari di Giuseppe Zanardelli*, I, Tipografia della C.d., Roma 1905, pp. 501-503, in questo caso con particolare riferimento a p. 503; *Cronaca contemporanea*, in "La Civiltà cattolica", vol. VI, serie XVIII/1902, p. 100-101.

<sup>135</sup> Tra i membri della Commissione per l'esame del disegno di legge Zanardelli vi fu anche Salandra. Si vedano *Discorsi parlamentari di Antonio Salandra*, I, Stabilimenti tipografici Carlo Colombo, Roma 1969; *Cronaca contemporanea*, in "La Civiltà cattolica", vol. IX, serie XVIII/1903, pp. 108-109.

<sup>136</sup> Cfr. NANNINI, *Divorzio, Concordato e "compromesso storico"*, cit., p. 55.

carattere così misurato dell'iniziativa la stampa dell'epoca definì la proposta Sansone "piccolo divorzio"<sup>137</sup>.

La proposta cadde senza esito ma servì a rispolverare tra l'opinione pubblica un tema fermo da più decenni. La mozione Sansone ebbe infatti una certa risonanza sulla stampa e fu oggetto di analisi (con un intervento dello stesso deputato) al convegno organizzato dagli "Amici del Mondo" presso il teatro Eliseo di Roma tra il 6-7 aprile del 1957<sup>138</sup>. Tra i risultati più importanti che derivarono da ciò si devono in primo luogo ricordare i dibattiti sul tema, notevolmente incrementati dall'interesse comune e finalmente scesvi del lessico giuridico, proprio degli specialisti che fino a quel momento avevano avuto l'esclusiva sulla materia.

Il 1° ottobre 1965 il socialista Loris Fortuna presentò alla Camera una proposta di legge atta a disciplinare i Casi di scioglimento del matrimonio, con la quale si ripropose l'introduzione del divorzio nelle ipotesi in cui fosse presente una legale separazione di durata almeno quinquennale. La separazione non imponeva una diretta connessione alla «colpa» di uno dei due coniugi e non imponeva il benessere di entrambi. Come riportò la stampa nei giorni appena successivi l'iniziativa Fortuna parve «sostanzialmente uguale» al progetto Sansone<sup>139</sup>, sia nella prudenza con la quale si scelse la ristretta rosa di casi in cui il tribunale poteva dichiarare sciolta l'unione<sup>140</sup>, sia nelle modalità con le quali si ripropose il tema: ancora una volta fu infatti preferito il disegno di legge di iniziativa parlamentare, presentato da un deputato socialista, ufficialmente a titolo personale ma nella realtà dei fatti con l'approvazione dei vertici del Psi<sup>141</sup>.

Nonostante i tempi fossero notevolmente mutati rispetto alla metà degli anni '50, l'opinione pubblica si sentisse più sensibile ai problemi sociali e pronta ad accettare una realtà più laica e adeguata al cambiamento in atto, la possibilità che una proposta di legge come quella avanzata da Fortuna potesse giungere a buon fine era solo formale. Nel '65, a differenza che nel '54 e nel '58, i socialisti potevano contare sulla propria appartenenza alla maggioranza governativa, in una coalizione che comprendeva, oltre alla Dc, anche socialdemocratici e repubblicani, entrambi per tradizione favorevoli all'introduzione del divorzio. Non è trascurabile il fatto che entrambi questi gruppi politici fondassero la propria alleanza coi democristiani che, pur con diverse divisioni interne, oltre a costituire il partito di maggioranza nella coalizione, assieme alle destre, realizzava un ampio fronte contro il divorzio. Si considerino inoltre le difficoltà interne ai due principali protagonisti politici della vicenda: da un lato vi era la Dc, sempre più frazionata in correnti e preoccupata di recuperare i consensi perduti nei due anni precedenti tra i conservatori<sup>142</sup>, dall'altro

---

<sup>137</sup> Cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., p. 35 e ss.. Per un preciso elenco dei casi in cui lo Stato poteva dichiarare sciolta l'unione cfr. ivi, nota n. 96; FIORE, *La vicenda del divorzio in Italia*, cit., n. 116.

<sup>138</sup> Cfr. *Stato e Chiesa*, a cura di V. Gorresio, Laterza, Bari, 1957, pp. 205-212.

<sup>139</sup> E. MELANI, *Nuova proposta di legge per il "piccolo divorzio"*, in "Corriere della sera", 3 ottobre 1965.

<sup>140</sup> Cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., n. 3, p. 39.

<sup>141</sup> FORTUNA, JORIO, PANDINI, *Rapporto sul divorzio*, cit., p. 29.

<sup>142</sup> Sulle correnti che divisero la Dc negli anni del centrismo cfr. V. CAPPERUCCI, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010. Per gli anni seguenti non vi sono studi simili a quello della Capperucci che trattino il tema nella sua peculiarità, se non accenni più o meno specifici in quasi tutte le opere che trattano la storia della Dc. Per quanto riguarda Centrismo popolare, uno dei gruppi più conservatori della Dc, nato in opposizione al progetto di apertura al centro-sinistra e sciolto nel 1966, si veda il capitolo dedicatogli da G.C. Marino in *La repubblica della forza. Mario Scelba e le passioni del suo tempo*, Franco Angeli, Milano 1995,

il Psi, anch'esso impegnato in un fronte interno che doveva impedire fuoriuscite dell'elettorato di sinistra. Alla fine del '65 entrambi i partiti vivevano dunque una situazione tale da non consentire né crisi interne né governative costituendo un fronte laico divorzista che mise a repentaglio tra le altre cose anche la coalizione dell'esecutivo, preferendo così che il tema rimanesse ancora una questione puramente accademica.

Il tessuto sociale italiano però stava rapidamente cambiando e le nuove formazioni politiche che si affacciavano sulla scena in questi anni ne erano la prima testimonianza. Il riferimento è volto in particolare al Partito radicale, erede della tradizione laica liberale, che nacque dalla scissione della sinistra interna al Pli, inizialmente rappresentata da Bruno Villabruna, Mario Pannuzio e Niccolò Carandini, ai quali si aggiunsero anche gli ultimi azionisti e l'Unione goliardica italiana<sup>143</sup>. Furono i radicali e lo stesso Fortuna a riconoscere per primi che in una parte del paese stava emergendo una cultura laica dai tratti vivaci, tale da poter essere difficilmente ignorata ancora a lungo, soprattutto nel centro-sinistra. Il piccolo gruppo fu il primo a scorgere nel divorzio l'occasione per muovere forme di pressione che spinsero i partiti laici a difendere in sede parlamentare le istanze di questa parte della società ed è da iscrivere in questo progetto la Lega per l'istituzione del divorzio (Lid), di cui Marco Pannella fu segretario e principale animatore, costituitasi nella primavera del '66<sup>144</sup> ma preannunciata già il 12 dicembre dell'anno precedente, giorno in cui l'Associazione radicale romana organizzò un incontro sul tema del divorzio presso il Teatro Eliseo della capitale, al quale presero parte come relatori Fortuna, il radicale Mauro Mellini, il democristiano Giovan Battista Migliori e Luciana Castellina, allora interna al Pci. Questa fu l'unica occasione in cui divorzisti e democristiani si trovarono attorno allo stesso tavolo per discutere sul tema.

Poco prima che Lid venisse fondata Fortuna colse l'occasione di un dibattito sulla giustizia alla Camera per stimolare la discussione in Aula sulla sua proposta di legge che pareva dovesse attendere tempi molto lunghi prima di essere messa all'o.d.g., col pericolo che il disegno presentato cadesse nello stesso dimenticatoio in cui erano finite le precedenti iniziative sul tema. A tale proposito il parlamentare socialista disse: «Questo significa restituire al Parlamento il prestigio dell'aula che dibatte, che discute, che si appassiona rifiutando la neghittosità del silenzio, l'ipocrisia dell'insabbiamento, l'onta dell'autocensura»<sup>145</sup>. Furono parole rivolte a tutti i deputati ma in particolare al compagno di partito Franco Zappa, allora presidente della Commissione giustizia alla Camera e dal quale dipendeva l'inserimento della proposta di legge nell'o.d.g.

Nei giorni appena successivi i quotidiani rilevarono sulle proprie pagine come gli ambienti vaticani fossero turbati per il valore attribuito al problema del divorzio nelle ultime settimane. L'opposizione della S. Sede e dell'episcopato verso qualsiasi legislazione con l'obiettivo di modificare la normativa che garantiva l'indissolubilità del matrimonio civile restava chiarissima<sup>146</sup>.

---

pp. 231-287 (*L'estrema battaglia del Centro popolare*). Sullo stesso argomento cfr. inoltre M. SCALBA, *Per l'Italia e per l'Europa*, Cinque Lune, Roma 1990, p. 136.

<sup>143</sup> Per una descrizione delle origini del Partito radicale cfr. L. PONZONE, *Il Partito radicale nella politica italiana 1962-1989*, Schena, Fasano, 1993.

<sup>144</sup> *Fondata la Lega per il Divorzio*, in "ABC", 10 aprile, p. 13.

<sup>145</sup> A.P., Camera dei Deputati, Legislatura IV, *Discussioni*, 1° aprile 1966, p. 22055.

<sup>146</sup> Cfr. *Opposizione dell'episcopato ai progetti sul divorzio*, in "Corriere della sera", 20 aprile 1966.

A tal proposito il cardinal Giovanni Urbani, successore di Roncalli presso il Patriarcato di Venezia, scrisse il 17 aprile 1966 ad Aldo Moro, allora Presidente del Consiglio:

Eccellenza, la proposta di legge dell'on. Fortuna sul cosiddetto "piccolo divorzio", proposta già messa all'ordine del giorno dalla competente Commissione con il proposito di portarla alla discussione delle Camere, nella prima metà di maggio, è per i cattolici italiani attentato gravissimo all'istituto matrimoniale, al retto ordine sociale, alle norme concordatarie, inserite nell'articolo 7 della Costituzione italiana. I cattolici italiani, profondamente preoccupati per le inevitabili dannose conseguenze anche della sola discussione di tale progetto, si sentono impegnati a fare in tutte le sedi e con tutte le forme legali, la più strenua difesa dell'indissolubilità del matrimonio. L'Episcopato italiano, anche a nome dei cattolici italiani, si rivolge pertanto con piena fiducia all'E.V. Capo del Governo a direzione e maggioranza democratico-cristiana, e la scongiura a prendere esplicita e decisa posizione contro il progetto, tanto più che esso non fu mai compreso negli accordi della DC con altri partiti.<sup>147</sup>

Conferma tali posizioni la lettera di mons. Franco Costa, Segretario della Commissione episcopale per l'Alta direzione dell'Azione cattolica italiana, nonché, come scrisse Benny Lai, il tramite più autorevole tra il pontefice e i politici italiani<sup>148</sup>, indirizzata ancora a Moro nella stessa data di Urbani:

Cara Eccellenza,

mi permetto di richiamare la sua attenzione sul progetto di divorzio dell'On. Fortuna. Apprendo che tale progetto sarà portato in commissione alla Camera nella prima metà di maggio e che mercoledì – se sono ben informato – ne parlerete al Consiglio dei Ministri. Come ben comprendi, questa proposta preoccupa molto i cattolici e l'episcopato italiano. Essi chiedono al Governo e al Partito l'azione più ferma per impedire che il divorzio sia introdotto nella legislazione italiana e per impedire, per quanto sia possibile, che abbia già in sede di commissione una prima affermazione [...] Pare nell'ambiente nostro necessario che il Governo si dichiari contrario al Progetto Fortuna, essendo il Governo nella maggioranza democristiana. Il Governo dovrebbe fare anche comprendere ai partiti che lo formano quanto il divorzio colpirebbe le convinzioni e la coscienza dei cattolici e per far comprendere le immancabili reazioni a cui esso darebbe luogo. Poiché qualcuno va dicendo che i cattolici, e forse la Chiesa stessa, dopo il Concilio guarderebbero al divorzio con animo più indulgente, ciò deve essere smentito nel modo più categorico. Del resto, è noto che il Concilio ancora una volta ha preso posizione chiara e ferma contro il divorzio. So che tu riceverai una lettera anche dalla Presidenza della Cei di informazione sull'atteggiamento dell'Episcopato italiano circa il progetto in questione, ma mi è parso necessario unire anche la mia segnalazione e la mia preghiera per una vostra ferma azione. La Cei tratterà ancora questa questione nella riunione che terrà martedì 19 e mercoledì 20 prossimo. Qualora ti fosse possibile ricevermi brevemente, te ne sarei molto grato. La questione riveste una particolare gravità.<sup>149</sup>

Il consiglio di presidenza della Cei, su menzionato da Costa, tra il 19 e il 20 aprile del '66 emanò una nota nella quale si legge come i vescovi ribadissero:

---

<sup>147</sup> *Eccellenza, la proposta di legge* [...], (s.l., 17/4/1966), Archivio Centrale dello Stato [d'ora in poi ACS], fondo Aldo Moro [d'ora in poi f. Moro], b. 199.

<sup>148</sup> B. LAI, *I segreti del Vaticano da Pio XII a papa Wojtyla*, Laterza, Roma-Bari 1984, p. 91.

<sup>149</sup> *Cara Eccellenza* [...], (s.l., 17/4/1966), ACS, f. Moro, b. 180.

«[...] anzitutto quanto ha solennemente dichiarato il concilio Vaticano II: Non dappertutto la dignità di questa istituzione (la famiglia) brilla con identica chiarezza, poiché è oscurata dalla poligamia, dalla piaga del divorzio, dal cosiddetto libero amore e da altre deformazioni...

L'amore, ratificato da un impegno e più di tutto sancito da un sacramento del Cristo, è indissolubilmente fedele [...] e di conseguenza è alieno da ogni adulterio e divorzio».<sup>150</sup>

In realtà anche all'interno della Cei le posizioni erano piuttosto diversificate, nonostante la maggioranza fosse concorde con le indicazioni dei cardinali Ernesto Ruffini e Giuseppe Siri, entrambi contrari per principio a qualsiasi spazio concesso al divorzio<sup>151</sup>.

Il 26 aprile successivo Moro assicurò nel contempo Urbani e Costa:

Eccellenza Reverendissima,

rispondo alla sua gradita lettera del 17 corrente. Partecipo io stesso delle preoccupazioni dei cattolici italiani, delle quali Vostra [Eminenza] Eccellenza Reverendissima si è fatto così autorevole interprete, mi sono premurato di chiarire la situazione determinatasi a seguito della presentazione del disegno di legge dell'On. Fortuna in merito al "piccolo divorzio". Da parte socialista, mi è stato assicurato che esso ha un carattere individuale e non ha l'appoggio del Partito socialista italiano. Tanto meno può chiedersi l'appoggio del Governo. Naturalmente sarà mia cura di studiare il modo migliore di rendere chiara questa posizione. Con riserva di ulteriori notizie.

Voglia gradire i miei devoti saluti<sup>152</sup>.

Particolarmente interessante fu la posizione assunta da mons. Giovan Battista Guzzetti, il quale pochi giorni prima della nota Cei accennò per la prima volta alla possibilità di interpellare direttamente la popolazione, considerata l'unica a poter prendere una netta decisione su una materia così delicata. Il sacerdote espose la sua tesi in "L'Italia"<sup>153</sup>, quotidiano cattolico milanese che proprio in quei giorni annunciò una serie di articoli sul divorzio atti a mettere in luce gli aspetti negativi della proposta Fortuna e allo stesso tempo capaci di tracciare una strategia di difesa adeguata a sconfiggerla. «A prescindere dalla possibilità offerta dal diritto esistente e di un'eventuale sua riforma» si legge nel pezzo di Guzzetti, problemi così gravi come l'entrata in vigore di un'eventuale legislazione divorzista sarebbero dovuti «essere demandati al popolo stesso perché direttamente, ad esempio mediante un referendum esprima il proprio pensiero»<sup>154</sup>. Il seguito rivelava un tono di sottesa polemica nei confronti della Dc, rea, secondo lo scrivente, di non difendere con sufficiente forza i principi cattolici sui quali la sua azione politica si sarebbe dovuta basare.

---

<sup>150</sup> *Il matrimonio cristiano. Nota del Consiglio di presidenza, in Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana (1954-1972)*, I, Ed. Dehoniane, Bologna 1985, p. 217.

<sup>151</sup> Sulle diverse posizioni dell'episcopato cfr. G. SPADACCIA, *Divorzio: i vescovi all'attacco*, in "L'Astrolabio", 17 aprile 1966, p. 10.

<sup>152</sup> *Eccellenza Reverendissima* [...], (s.l., 26/4/1966), ACS, f. Moro, b. 180. La stessa missiva è conservata nello stesso fondo anche nella b. 199.

<sup>153</sup> G.B. GUZZETTI, *Imperversa la nuova ondata divorzista*, in "L'Italia", 17 aprile 1966, p. 1. Ne dà notizia anche SCIRÈ, *Il divorzio in Italia*, cit., p. 28.

<sup>154</sup> GUZZETTI, *Imperversa la nuova ondata divorzista*, cit.

Negli stessi giorni in cui la Cei ribadiva le proprie posizioni in materia, la Lid organizzò un dibattito al Teatro Lirico di Milano<sup>155</sup> a cui furono invitati in qualità di oratori Fortuna, il democristiano Luigi Meda (successivamente ritiratosi a causa di alcuni contrasti con gli organizzatori), Nilde Iotti e Pannella<sup>156</sup>. La deputata in forza al Pci fu chiara nell'esporre la posizione del proprio partito in materia matrimoniale e più in generale in tema di diritto di famiglia: annunciò il sostegno comunista al divorzio, sottolineando (pur senza lasciare spazio all'anticlericalismo<sup>157</sup>) la presenza sempre più numerosa di segnali di cambiamento provenienti dal mondo cattolico, ai quali era necessario dare una risposta con un cambiamento radicale della legislazione matrimoniale che includesse anche il divorzio. Si espresse inoltre a favore del progetto di riforma del diritto di famiglia, argomento già dibattuto e la cui attuazione era stata auspicata alla conferenza delle donne comuniste nel giugno '65 e successivamente annunciato al congresso del Pci del gennaio successivo. La Iotti precisò che se il progetto Fortuna fosse arrivato alla discussione parlamentare, il partito avrebbe votato a favore senza creare alcun ostacolo<sup>158</sup>.

Sulla prima pagina de «l'Unità» la parlamentare ripropose la stessa posizione di Milano, dichiarando apertamente che se fosse giunto alla fase in discussione «E' chiaro [...] che noi voteremo il progetto Fortuna»<sup>159</sup>. Le conseguenze di questa dichiarazione non si fecero attendere e furono la vera causa della mobilitazione della Cei, della stampa cattolica e della stessa Lid. Ai primi di maggio il parlamentare della Dc Stefano Riccio affermò che in Commissione giustizia avrebbe chiesto di poter sottoporre la proposta di legge Fortuna alla Commissione affari costituzionali, giustificando la decisione con la sua presunta incostituzionalità. Secondo la sua tesi infatti la proposta dell'onorevole socialista era in evidente contrasto con l'art. 7 della Carta, punto attraverso il quale la Costituzione aveva inoculato i Patti Lateranensi e con essi l'art. 34 del Concordato, attraverso il quale veniva disciplinata la materia matrimoniale.

Le posizioni politiche di fronte a questa proposta di legge rimasero ambigue, sia da parte democristiana, sia da parte socialista, nonostante l'azione avesse avuto origine proprio dal Psi; la situazione politica era infatti di tale precarietà che si ritenne molto più importante perdurare nella coalizione. Una prova che la tenuta della coalizione governativa fosse una priorità comune per chi stava governando fu fornita dal socialdemocratico Alessandro Reggiani che, il 5 maggio, durante il suo intervento dinanzi alla Commissione giustizia in qualità di relatore del progetto sul divorzio, preferì sostenere le posizioni di Riccio, pur convinto che il disegno di legge non contrastasse con la normativa sul matrimonio concordatario. Nel frattempo, a seguito della mediazione di Moro e Mariano Rumor tra le componenti laiche del governo, Zappa suggerì il rinvio *sine die* della

---

<sup>155</sup> Diede ampio spazio all'evento P. CAMPISI, *Milano: tremila al 'Lirico' al dibattito sul divorzio*, in «l'Unità», 18 aprile 1966.

<sup>156</sup> Per i testi degli interventi cfr. «ABC», 1° maggio 1966.

<sup>157</sup> Toni diversi usò invece Pannella che nella stessa occasione definì il Concordato una palla di piombo al piede dell'Italia. Cfr. *ivi*.

<sup>158</sup> Ripropose le sue tesi pochi giorni dopo sulle pagine del giornale di partito: N. JOTTI, *Il divorzio e la Dc*, in «l'Unità», 6 maggio 1966.

<sup>159</sup> *Ivi*.



discussione che fu votata all'unanimità<sup>160</sup>. Si era fatta avanti infatti l'ipotesi, concordata da Moro con Nenni, di lasciar cadere la proposta di legge sul divorzio e portare a compimento quella sul diritto di famiglia elaborata dal repubblicano Oronzo Reale, allora Ministro di grazia e giustizia, e fino a quel momento scarsamente sostenuta dalla Dc. Il 24 giugno 1966 Nenni scrive al presidente del Consiglio: «[sono] d'accordo con Zappa se viene presentata la legge Reale sul diritto di famiglia, il dibattito ci porterà molto ma molto lontano. Saremo allora alla stretta degli ultimi mesi di legislatura con altre gatte da pelare e intanto la legge sul referendum sarà votata, se lo vogliamo e noi lo vogliamo»<sup>161</sup>.

L'accordo fu realizzato il 22 settembre, quando il Governo si impegnò ad approvare entro il termine della legislatura, il progetto di riforma del diritto di famiglia a patto che il progetto Fortuna venisse momentaneamente accantonato. Reale propose un progetto di legge che tentava di ammodernare una legislazione matrimoniale ferma da decenni, tuttavia senza radicali cambiamenti che se inseriti avrebbero aperto una crisi con la forza di governo maggioritaria. Presentato al Consiglio dei Ministri il 5 maggio 1965 – prima del progetto Fortuna – il disegno di legge fu parzialmente modificato dallo stesso Reale ai primi di gennaio dell'anno successivo, per essere successivamente portato in Parlamento il 9 gennaio 1967 col titolo Modificazioni delle norme del Codice Civile concernenti il diritto di famiglia e le successioni<sup>162</sup>.

Verso la conclusione del '66 Fortuna dovette uscire dalla Commissione giustizia della Camera, fatto che molti lessero come il “dazio” che i socialisti dovettero pagare alla Dc per il compimento della riforma del diritto di famiglia<sup>163</sup>. Tuttavia l'accordo Moro-Nenni fallì perché il progetto di legge sul divorzio non subì l'insabbiamento temuto e giunse alla discussione nella Commissione su nominata. Il 19 gennaio 1967, infine la Commissione affari costituzionali della Camera dichiarò costituzionale la proposta di legge, stabilendo che il divorzio poteva essere introdotto nella legislazione italiana con una legge ordinaria dello Stato. La coalizione di governo, nonostante gli accordi presi, votò divisa.

In una lettera indirizzata a Nenni il 21 gennaio 1967 Moro scrisse: «No alla proposta di Zappa [...] di portare avanti pari passo la Reale e la Fortuna. Come da precedenti accordi con te e Ferri bisogna rimandare la seconda alla prossima legislatura e dare la precedenza alla prima per non compromettere la tenuta del centro-sinistra<sup>164</sup>».

---

<sup>160</sup> Cfr. *Attacco della Dc al «piccolo divorzio»*, in “l'Unità”, 4 maggio 1966; *Piccolo divorzio sì o no? Lo scontro è agli inizi*, “L'Unità”, 6 maggio 1966; *Oggi sarà discusso il progetto per il divorzio*, in “Corriere della sera”, 4 maggio 1966; *Sul piccolo divorzio neppure aperta la discussione*, “Corriere della sera”, 6 maggio 1966.

<sup>161</sup> *Nenni afferma che [...]*, (s.l., 24/6/1966), ACS, f. Moro, b. 40.

<sup>162</sup> A.P., Camera dei deputati, Legislatura IV, *Proposta* n. 3705. Il progetto prevedeva una differente regolamentazione del delitto d'onore, l'abolizione dei reati di adulterio e concubinato, la ridefinizione del concetto di potestà maritale (più favorevole alla donna rispetto a prima), l'istituzione della separazione per fatti incolpevoli e una forma attenuata di riconoscimento dei figli adulterini (basata su una formula piuttosto incerta che prevedeva la possibilità di riconoscimento ma non la certezza). Cfr. DE VIGILI, cit. pp. 54-55.

<sup>163</sup> *Il Coraggio e i ricatti*, “ABC”, 5 febbraio 1967, p. 2.

<sup>164</sup> *No alla proposta di Zappa [...]*, (s.l., 21/1/1967), ACS, f. Moro, b. 40.

Lo stesso giorno “L’Osservatore Romano” parlò di ictus al Concordato<sup>165</sup> e due giorni dopo si espresse il pontefice in persona.

### 2. 3 *Le note della S. Sede*

Mentre l’iniziativa isolata di Fortuna non incoraggiò i partiti laici ad un’azione comune sul tema e la Dc scelse appositamente di aggirare l’ostacolo sperando che il tempo avrebbe obliato la proposta di legge del deputato socialista, il 22 agosto ’66 la Segreteria di Stato, escludendo ogni informale contatto col principale partito di governo e scegliendo invece il canale diplomatico, indirizzò all’ambasciatore italiano presso la S. Sede, ruolo allora ricoperto da Giulio del Balzo di Presenzano, una nota nella quale denunciava la violazione dell’art. 34 del Concordato se la legge sullo scioglimento del matrimonio canonico fosse stata approvata. Il testo, pur tralasciando il carattere giuridico della vicenda per dilungarsi generalmente sugli aspetti negativi che l’introduzione del divorzio avrebbe portato nel tessuto sociale del paese, non omise che:

[...] una legge, la quale consentisse lo scioglimento del matrimonio celebrato davanti a un ministro del culto cattolico, secondo le norme del diritto canonico, comporterebbe una violazione del Concordato.

Né potrebbe ragionevolmente sostenersi la tesi che, nel caso, sarebbero sciolti solamente gli effetti civili, senza pregiudicare la validità del vincolo religioso. E’ ovvio, infatti, che, a norma del Concordato, gli effetti civili devono perdurare finché perdura il matrimonio da cui derivano.

La Segreteria di Stato di Sua Santità prega l’Ambasciatore d’Italia di voler far conoscere le gravi apprensioni della Santa Sede al Governo Italiano.

Inoltre proseguiva la nota:

La circostanza che il divorzio sarebbe permesso soltanto in casi determinati non attenuerebbe la novità dell’innovazione, poiché, oltre la considerazione che si tratterebbe di un male morale in ogni caso inaccettabile perché sovverte le stesse esigenze di ordine sociale e naturale, i fatti stanno a dimostrare che il principio, una volta ammesso, ha poi molteplici e sempre più numerose applicazioni con immensi danni per la vita religiosa e civile di una Nazione. Il divorzio infatti non è rimedio, ma incentivo ai disordini, che affliggono l’istituto familiare.<sup>166</sup>

La nota vaticana fu trasmessa a Moro, deciso a farne lettera morta per il Parlamento ed i successivi capi di governo. Come ricordò Rumor anni più tardi nelle proprie memorie: «Era davvero incredibile che nonostante il lungo itinerario della legge sul divorzio [...] nessuno – dico nessuno – mi avesse avvertito della nota verbale della Santa Sede»<sup>167</sup>. In compenso nel consiglio dei

---

<sup>165</sup> “L’Osservatore Romano”, 21 gennaio 1967.

<sup>166</sup> G. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. 403. Il testo riporta integralmente la nota e le successive, cfr. pp. 402 e ss.

<sup>167</sup> La prova che le proteste vaticane fossero state nascoste al governo e agli stessi parlamentari della Dc è rilevabile in più punti nelle memorie di Rumor (*Memorie 1943-1970*, a cura di E. Reato e F. Malgeri, Neri Pozza, Vicenza 1991), il quale tornò due volte sull’argomento, nel primo caso a p. 463 ricordando che: «Quando presi le consegne da Leone nessuno mi aveva detto che, durante la sua presidenza, la Santa Sede aveva inviato al Governo italiano una nota verbale

ministri del 30 settembre successivo, Moro introdusse il problema del divorzio, fatto che nei diari di Nenni viene ricordato con queste parole:

In fine seduta Moro ha sollevato la questione del divorzio lasciando chiaramente intendere che su questa questione si gioca la sorte non solo del governo ma del centrosinistra. Si è rimesso alla mia saggezza. Ho ripetuto che il divorzio non è problema del governo ma ho aggiunto che non vedo come si possa bloccare l'iniziativa parlamentare. E' ovvio che non c'è una maggioranza per votare il divorzio, anche se l'interesse per questo problema è aumentato, ma le cose non sarebbero al punto tale se il ministro Reale fosse stato autorizzato a presentare la legge sulla riforma dell'ordinamento familiare. [...]

Fanfani ha accennato con discrezione alle preoccupazioni internazionali (cioè Vaticano) che solleva la questione del divorzio. Forse la si potrà accantonare per questa legislatura, ma non per la prossima.<sup>168</sup>

Le difficoltà per gli oppositori del disegno di legge Fortuna si acuirono quando il 19 gennaio 1967 la Commissione affari costituzionali della Camera dichiarò non incostituzionale la proposta avanzata dal deputato, coi voti contrari dei democristiani e dei missini, rendendo così inevitabilmente più difficile ogni accantonamento del problema<sup>169</sup>. Paolo VI decise di dissentire pubblicamente da questa posizione in occasione dell'inaugurazione del nuovo anno giudiziario, il 23 gennaio, al momento del discorso d'apertura di fronte ai componenti della Sacra romana rota. In esso si legge:

[...]

Il discorso Ci porta per obbligante associazione di idee al recente episodio parlamentare italiano, di questi giorni, circa la dichiarazione che vuol sostenere non essere contraria alla costituzione una proposta di legge per l'introduzione del divorzio nella legge italiana. Non vogliamo ora entrare nella discussione circa tale pronunciamento, anche se esso Ci ha recato sorpresa e dispiacere, ed esige da Noi le dovute riserve. Non vogliamo invece tacere la triste impressione che sempre Ci ha fatto la bramosia di coloro che aspirano a introdurre il divorzio nella legislazione e nel costume di Nazioni, che hanno la fortuna d'esserne immuni, quasi fosse disdoro non avere oggi tale istituzione, indice di pernicioso decadenza morale, e quasi che il divorzio sia rimedio a quei malanni, che invece esso più largamente estende ed aggrava, favorendo l'egoismo, l'infedeltà, la discordia, dove dovrebbe

---

in cui si metteva in guardia dall'approvazione d'una legge a favore del divorzio, considerata da essa un manifesto *vulnus* all'art. 34 del Concordato [...]. Il secondo appunto è a p. 465 e riprende la citazione riportata nel testo. E' da rilevare il permanere in Rumor di una certa confusione in merito alle note e alla cronologia con cui queste giunsero al governo. Secondo quanto egli ricordava, assunta la carica di capo del governo, nessuno tra i suoi predecessori lo avvisarono dell'invio da parte della S. Sede delle formali note di protesta contro il varo di una eventuale legge sul divorzio, quando invece il III governo Moro ne ricevette ben due (il 22 agosto '66 e il 16 febbraio 1967. In quest'ultimo caso vi fu da parte del governo risposta verbale il 15 aprile successivo. Come si leggerà successivamente anche in questo caso il Parlamento non fu messo al corrente).

<sup>168</sup> P. NENNI, *Gli anni del centro sinistra. Diari 1957-1966*, a cura di G. Nenni e D. Zucàro, II, Sugarco, Milano 1983, p. 677 (30 settembre). Nenni tornò sull'argomento pochi giorni dopo durante una cena col presidente della Repubblica Saragat a Castel Porziano il quale avrebbe voluto un «[...] un fronte alla insolenza clericale e vaticana anche se i tempi non sono maturi per il divorzio. Dice che se fosse stato agli Esteri avrebbe respinto la nota vaticana che tende a limitare il diritto dello Stato e del parlamento di legiferare in piena libertà e autonomia». Allo stesso tempo però è lo stesso Saragat ad essere consapevole che non si doveva spingere fino alla rottura, «[...] perché, tra l'altro, romperemmo su un terreno in cui saremmo battuti». *Ibid.*, p. 679 (3 ottobre).

<sup>169</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, p. 257.

regnare l'amore, la pazienza, la concordia, e sacrificando con spietata freddezza gli interessi e i diritti dei figli, deboli vittime di domestici disordini legalizzati.

Noi pensiamo che sia un vantaggio morale e sociale e sia un segno di civiltà superiore per un Popolo l'avere saldo, intatto e sacro l'istituto familiare; e vogliamo credere che il Popolo Italiano, a cui non un giogo è stato imposto dalle norme del Concordato relative al matrimonio, ma un presidio e un onore sono stati conferiti, comprenderà quale sia in questo campo fondamentale per le sue fortune morali e civili la scelta buona da fare e da difendere. Con questi voti ed altri ancora che Noi formuliamo davanti al Signore per il felice decorso dell'anno giudiziario, voi tutti qui presenti, e quanti portate nel cuore e assistete con l'opera vostra, di cuore salutiamo e benediciamo.<sup>170</sup>

L'allocuzione ebbe vasta risonanza negli ambienti politici della capitale, se ne trova traccia nei diari di Nenni alla medesima data dell'intervento del pontefice, dalle cui pagine emergono gli stati d'animo e gli sviluppi seguiti al messaggio:

[...] un nuovo motivo di preoccupazione: il divorzio. Stamattina ho ricevuto una lettera di Moro assai allarmato sul seguito che può avere alla commissione della Giustizia la discussione della legge Fortuna sul cosiddetto «piccolo divorzio», dopo il voto della commissione degli Affari costituzionali che ribadisce il carattere costituzionale del progetto di legge. Da notare che è stata la Dc a provocare il voto. Per la risposta a Moro vedrò domani Ferri e Zappa.

Stasera intanto è scoppiata una bomba con la presa di posizione assai dura del papa sulla decisione della commissione parlamentare. Si tratta di un'intrusione nelle prerogative sovrane del Parlamento e dello Stato.

Prima di leggere l'allocuzione papale su «L'Osservatore Romano» ne ho avuto la primizia da una concitata telefonata di Saragat. Ho detto all'«Avanti!» di opporre alle «dovute riserve» del sommo pontefice la nostra più modesta ma non meno ferma riserva sui diritti sovrani dello Stato e del Parlamento. Libera la Chiesa di ravvisare nel matrimonio pronunciato davanti all'altare un sacramento religioso, come tale indissolubile per i cattolici, libero lo Stato di decidere sul carattere civile del matrimonio, se cioè indissolubile o no. E' una situazione di principio sulla quale non si può transigere.

Temo che sia una questione tale da avvelenare i nostri rapporti con la DC. Curioso è che Annibale non batte alle porte e che com'è, almeno per questa legislatura, il divorzio piccolo o grande non ha una maggioranza in Parlamento. Si vuol dunque umiliare lo Stato? Non vedo chi sia interessato a un tale proposito

In serata Saragat mi informa di aver formulato una protesta per l'intervento del papa in una lettera a Moro che pensa di far conoscere ai presidenti del Senato e della Camera. E' un passo necessario se pur di imprevedibili conseguenze.

Ho scritto anch'io a Moro. Espongo come assai grave la situazione che si è creata. Nelle ultime righe della lettera c'è il mio pensiero: «Va da sé che come ministro sono per lo Stato».<sup>171</sup>

In uno stralcio di tale lettera si legge: «Niente da dire sul diritto della Santa Sede di condannare il divorzio e chi se ne faccia propagandista e promotore. Molto da dire invece sul diritto della Santa

---

<sup>170</sup> Il discorso è pubblicato in versione integrale in «Il diritto ecclesiastico», I/1967, pp. 91-93. Per il passaggio qui riportato cfr. p. 93.

<sup>171</sup> P. NENNI, *I conti con la storia. Diari 1967-1971*, a cura di G. Nenni e D. Zucàro, III, Sugarco, Milano 1983, pp. 17-18 (23 gennaio).

Sede di interferire su un atto del nostro Parlamento circa il carattere e il valore costituzionale di un progetto di legge»<sup>172</sup>.

Sulla stessa linea di Nenni si pone lo scambio di Saragat per Moro:

Caro Moro, leggo sull'«Osservatore romano» della Sacra Rota. Con viva sorpresa devo rilevare che nell'allocuzione sono contenuti apprezzamenti e giudizi i quali, riferendosi ad atti del Parlamento nazionale, rappresentano una non consentita ingerenza nella vita dello Stato, in contrasto con l'articolo 7 della Costituzione della Repubblica. Come tutore della Costituzione ritengo mio dovere richiamare la tua attenzione sull'episodio, reso ancora più grave dalla solennità della circostanza in cui esso ha avuto luogo.<sup>173</sup>

Le annotazioni proseguirono il 24 gennaio dando notizia della risposta al messaggio del Santo Padre pubblicata dall'«Avanti!» quel giorno stesso, alla quale seguì la replica del «L'Osservatore romano» con un articolo a firma di Vittorio Bachélet<sup>174</sup> e una lettera intitolata Appello di un gruppo di intellettuali cattolici scritta da Vittore Branca, Sergio Cotta, Gabriele De Rosa, Cornelio Fabro e Vittorino Veronese<sup>175</sup> nella quale emerse un chiaro invito alla Democrazia cristiana ad interagire con la realtà nazionale come un vero partito ad ispirazione cattolica che avrebbe dovuto offrire alla politica l'occasione di vedersi restituire quell'ispirazione cristiana e quella larghezza d'orizzonti che fu propria dei più grandi rappresentanti di questa tradizione, quali Romolo Murri, Luigi Sturzo, Francesco Luigi Ferrari, Alcide De Gasperi e molti altri.

Dagli appunti di Nenni risulta che la stampa non seppe mai della lettera che il capo dello Stato spedì a Moro, il cui testo apparve sobrio ma fermo. Saragat sottolineò come vi fosse stata un'evidente ingerenza della Chiesa che aveva comportato la violazione dell'art. 7 della Costituzione<sup>176</sup>. Ricomparve nuovamente l'originario problema nel quale ci si chiedeva cosa significasse – e cosa comportasse – costituzionalizzare i Patti del laterano. Continuava Nenni nelle sue memorie: «Per parte sua Moro [...] arzigogola tra Costituzione e Concordato. Né il suo arzigogolare è del tutto arbitrario, questo fu in fondo il regalo di Togliatti alla Repubblica quando votò l'articolo 7»<sup>177</sup>.

Le critiche mosse dal papa al parere espresso dalla Commissione giustizia della Camera sul divorzio e le parole de «L'Osservatore Romano» aprirono un momento di crisi tra i laici e i cattolici. Gli organi di stampa di entrambe le parti difesero le proprie posizioni con fermezza, nel caso dell'«Avanti!» i toni furono a tratti così accesi da far pensare ai socialisti non come forza di governo

---

<sup>172</sup> *Niente da dire* [...], (s.l., 23/1/1967), ACS, f. Moro, b. 40.

<sup>173</sup> *Caro Moro* [...], (s.l., 23/1/1967), ACS, f. Moro, b. 40.

<sup>174</sup> V. BACHÉLET, *Rispetto al diritto*, «L'Osservatore romano», 23-24 gennaio 1967.

<sup>175</sup> *Appello di un gruppo di intellettuali cattolici*, ivi.

<sup>176</sup> Scrisse Saragat a Moro: «Come tutore della Costituzione ritengo mio dovere richiamare la tua attenzione sull'episodio reso ancor più grave dalle espressioni usate [...] – si tratta secondo il presidente della Repubblica, di una – non consentita ingerenza nella vita dello Stato, in contrasto con l'articolo 7 della Costituzione della Repubblica, secondo il quale lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani», cfr., NENNI, *Diari*, III, cit., p. 18 (24 gennaio).

<sup>177</sup> Ivi.

ma di opposizione<sup>178</sup>. Successivamente si riacquisì la pacatezza ma le posizioni del quotidiano rimasero costanti: «[...] nessuno intende sollevare il problema del regime concordatario, quale esso è riconosciuto dalla nostra Costituzione, ma tale regime impone obblighi, così come sancisce diritti, che gli uni e gli altri sono tenuti a garantire e rispettare»<sup>179</sup>.

Tra queste schermaglie scontate si mescolarono due importanti notizie pubblicate sul “Corriere della sera” senza grande rilievo. La prima parlava del ritorno all’attività dei Comitati civici dopo anni di silenzio, i quali avevano riunito a Roma i propri rappresentanti per preparare un programma d’azione e l’opinione pubblica a fronteggiare la minaccia<sup>180</sup>. La seconda informava che l’agenzia ARI aveva raccolto in ambienti Dc l’opinione che si ritenesse opportuno indire un referendum nazionale sul divorzio<sup>181</sup>. La prova che qualcosa si stava muovendo venne dalla visita fatta il 27 gennaio dall’Ambasciatore italiano presso la S. Sede alla Segreteria di Stato, il giorno seguente “L’Osservatore” pubblicò un articolo di Federico Alessandrini<sup>182</sup>, allora vicedirettore del giornale, sui rapporti tra Stato, Chiesa e concordati<sup>183</sup>.

Il 16 febbraio ’67 Paolo VI decise di pronunciarsi contro le decisioni della Commissione affari costituzionali della Camera con una seconda nota inviata anche questa volta all’Ambasciata d’Italia, nella quale si sottolineava come lo Stato con l’art. 34 del Concordato si fosse impegnato a ridonare all’istituto matrimoniale dignità conforme alle tradizioni cattoliche del popolo italiano e nel medesimo tempo a riconoscere gli effetti civili al matrimonio celebrato secondo le norme del diritto canonico.

Mediante questo articolo – continuava la nota – il matrimonio canonico, già in sé perfetto nei suoi elementi costitutivi, vale a tutti gli effetti civili.

Tali effetti civili sono inseparabili dal matrimonio stesso. E’ di tutta evidenza, quindi, che lo Stato Italiano come non può non attribuire effetti civili al matrimonio religioso regolarmente trascritto, così non può togliere detti effetti a tale matrimonio finché esso è riconosciuto sussistente dalla Chiesa secondo le norme del diritto canonico.

E’ superfluo pertanto, rilevare che eventuali provvedimenti legislativi, i quali pretendessero, in determinati casi, di dichiarare «sciolto» un matrimonio canonico, al quale lo Stato Italiano si è impegnato, con atto bilaterale, a riconoscere gli effetti civili, costituirebbe una violazione degli obblighi che il medesimo Stato ha assunto verso la Santa Sede, non più riconoscendo, anzi praticamente distruggendo un vincolo, che invece deve continuare ad operare e produrre effetti civili finché è operante e valido nell’ordinamento in cui è nato. Dichiarare «sciolto» un tale matrimonio sarebbe non un regolare gli effetti civili – poiché l’indissolubilità non è un «effetto», ma una proprietà del matrimonio, sibbene non più riconoscere l’atto che di tali effetti è la causa.<sup>184</sup>

---

<sup>178</sup> Cfr. *Ancora sul Concordato*, “Avanti!”, 22 gennaio 1967.

<sup>179</sup> *Stato e Chiesa: rispettare la reciproca autonomia*, “Avanti!”, 24 gennaio 1967.

<sup>180</sup> F. DE SANTIS, *Più risoluta la polemica tra i cattolici e i laici*, “Corriere della sera”, 26 gennaio 1967.

<sup>181</sup> *Ivi*.

<sup>182</sup> Cfr. V. DE CESARIS, *Stampa vaticana e antitotalitarismo. L’attività di Federico Alessandrini dal fascismo al dopoguerra*, in “Italia contemporanea”, 236/2004, pp. 437-443; *La figura e l’opera di Federico Alessandrini*, Atti del convegno (Recanati, 29-30 ottobre 1989), Istituto Luigi Sturzo, Consiglio regionale delle Marche, s.l., s.d.; Alcune note autobiografiche di Alessandrini sono state pubblicate postume dal figlio Giorgio in *Memoriale*, “Studium”, 1985/6, pp. 727-756; *Memoriale II*, “Studium”, 1983/3, pp. 409-433.

<sup>183</sup> F. ALESSANDRINI, *Stato e Chiesa*, “L’Osservatore Romano”, 28 gennaio 1967.

<sup>184</sup> SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 404-406, 405.

Il testo emanato ribadì chiaramente che l'unica libertà normativa che lo stato italiano poteva esercitare in autonomia era ristretta ai soli matrimoni civili.

Il governo attese due mesi prima di rispondere ufficialmente alla S. Sede, lo fece il 15 aprile attraverso una nota del ministero degli Esteri (allora in carico a Fanfani) nella quale cercò di mantenere un tono interlocutorio, o come lo definì Nenni «dilatatorio»<sup>185</sup>. Venne precisato che: «[...] il Governo in carica non ha nel suo programma l'introduzione del divorzio nell'ordinamento giuridico italiano e che in materia non è intervenuta alcuna decisione che possa essere ricondotta alla responsabilità del Governo»<sup>186</sup>. Era fondamentale prendere tempo e la formale sincerità della risposta ben si adeguava a questa necessità. La legislatura doveva arrivare fino al termine e perché ciò si realizzasse era fondamentale congelare momentaneamente il problema del divorzio e prepararsi all'appuntamento elettorale del '68 con un bilancio positivo da proporre agli elettori. A questo proposito nel mese di marzo del '67 la coalizione governativa (composta da Dc, Pri e Psu) aveva raggiunto un accordo nel quale si decise che le forze del gruppo si sarebbero concentrate sulle riforme ospedaliera, tributaria e universitaria, sulla nuova normativa urbanistica, sulla legislazione per le elezioni regionali ed infine, sulla riforma del diritto di famiglia<sup>187</sup>.

#### 2. 4 La mediazione di Rumor

Alla vigilia delle elezioni del 19 maggio 1968, che avrebbero dato inizio alla V legislatura col II governo Leone, un monocolore Dc, Rumor, quale segretario politico del partito ebbe un colloquio con una delegazione della Cei, della quale facevano parte Costa, mons. Pietro Fiordelli e mons. Andrea Pangrazio. Nell'occasione il politico vicentino ritornò sul tema del divorzio e non poté negare che nella legislatura che sarebbe seguita, quella proposta di legge avrebbe certamente avuto realizzazione, anche con la ferrea opposizione di Dc e Msi. «Non c'era alcuna illusione da farsi o speranza da nutrire»<sup>188</sup> precisò Rumor, era diventato impossibile non affrontare il divorzio come problema di governo, continuare ad eluderlo rifiutandone l'importanza avrebbe significato non poter costruire una maggioranza. Costa e il resto del gruppo risposero che il Vaticano avrebbe denunciato la violazione dell'art. 34 del Concordato mentre Rumor ventilò la speranza che di fronte ad una proposta di legge di iniziativa parlamentare il governo dichiarasse la propria neutralità. Dal 4 al 7 aprile 1967 si svolse l'Assemblea generale della Cei<sup>189</sup>, Costa, nel suo intervento, sostenne l'unità dei cattolici, ora inficiata dal progetto di legge Fortuna, ma in grado di ritrovare nuova stabilità mediante l'applicazione delle norme costituzionali che prevedevano l'istituzione del

---

<sup>185</sup> NENNI, *Diari*, III, cit., p. 31 (3 marzo).

<sup>186</sup> SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 406-407.

<sup>187</sup> Su quest'ultimo aspetto si vedano alcuni interventi nati nel 1967 in seno alle discussioni sul divorzio: L. ROSA, *La riforma del diritto di famiglia*, "Aggiornamenti sociali", maggio 1970, p. 389 e E. CASADEI, *Famiglia una cosa che comincia per D*, "Astrolabio", 9 aprile 1967, pp. 30-32, articolo tratto dall'intervento dell'autore al convegno su *La riforma del diritto di famiglia* organizzato dal Movimento Gaetano Salvemini nello stesso periodo.

<sup>188</sup> Cfr. RUMOR, *Memorie*, cit., pp. 376-377; 462-463.

<sup>189</sup> Il 15 aprile successivo la Cei precisò le proprie posizioni con una nota. Cfr. *Il divorzio in Italia. Nota dell'Episcopato italiano*, in *Enchiridion Cei*, I, cit., p. 312-314.

referendum popolare<sup>190</sup>. Venne ripresa in questo frangente l'ipotesi che la Dc ponesse tra i punti programmatici del proprio governo l'istituto referendario – idea peraltro già accennata nel '66 da mons. Guzzetti – che sarebbe sorto con la finalità di ricorrervi contro la legge Fortuna. Naturalmente la disposizione legislativa che lo avrebbe attuato sarebbe dovuta giungere prima dell'ipotetica approvazione della norma divorzista. Rumor assunse l'impegno, aggiungendo che il referendum sarebbe stato nel programma governativo Dc e aggiunse che tale punto sarebbe divenuto inoltre una condizione basilare per ogni accordo di Governo. Una promessa non difficile da mantenere in quanto si trattava di un punto condiviso dagli altri partiti di maggioranza, e di un istituto previsto dalla Costituzione<sup>191</sup>.

Il disegno di legge che prevedeva l'attuazione degli artt. 71, 75, 132 e 138 della Costituzione<sup>192</sup> era stato varato dal Governo nel settembre del 1966 e, proprio le pressioni ecclesiastiche, gli impressero una rapidità insolita. Il 23 giugno 1967 il progetto di legge che avrebbe attuato il referendum abrogativo ad iniziativa popolare aveva già superato l'esame delle commissioni parlamentari e fu approvato ai primi di luglio, gli unici che opposero resistenza furono i liberali di Malagodi<sup>193</sup>. Il percorso terminò positivamente nella legislatura successiva, durante la quale, il 25 maggio del 1970, il disegno divenne legge a tutti gli effetti (n. 352)<sup>194</sup>.

Il 28 giugno '67 Fortuna parlando a nome della presidenza della Lid, annunciò il proposito di raccogliere centomila firme per chiedere al presidente della Camera di accelerare l'iter del suo progetto di legge. Nell'occasione espresse anche la propria contrarietà alla proposta di legge intitolata Norme sullo scioglimento del matrimonio, presentata dal Pci il 9 marzo precedente<sup>195</sup>, per le gravi ed ampie concessioni che, secondo il deputato socialista, erano state autorizzate agli antidivorzisti, prevedendo la possibilità di divorziare solo per i cittadini che avessero ottenuto da almeno cinque anni la separazione con un atto del tribunale, ed ignorando automaticamente il vasto fenomeno delle separazioni di fatto.

Il 2 luglio Fortuna ed altri ventidue deputati socialisti, attraverso una sottoscrizione comune, invitarono Zappa a chiedere un pronunciamento da parte della Commissione Giustizia sul suo progetto di legge. Il presidente della Camera messo sempre più alle strette da compagni di partito e di corrente<sup>196</sup>, si vide costretto ad una decisione e annunciò che il dibattito sul progetto sarebbe

---

<sup>190</sup> Cfr. S. MAGISTER, *La politica vaticana e l'Italia (1943-1978)*, Ed. Riuniti, Roma, 1978, p. 345. L'Autore prosegue descrivendo un'ipotesi avanzata da una parte dell'episcopato e della diplomazia vaticana promotrici di un'alternativa al referendum considerando come base risolutiva la via del doppio regime matrimoniale. Un progetto di vita breve e fugace. Cfr. *Ibid.*, p. 345 e la nota n. 66, p. 378.

<sup>191</sup> *Ivi.*

<sup>192</sup> Che istituiscono rispettivamente: 1) le leggi di iniziativa popolare, 2) il referendum abrogativo ad iniziativa popolare di leggi ed atti aventi forza di legge, 3) il referendum per la creazione di nuove regioni o la fusione di regioni già esistenti, e al cpv. 1 quello riguardante il passaggio di Province o comuni da una regione ad un'altra 4) il referendum per la revisione della Costituzione e sulle leggi costituzionali. Inoltre art. 123 viene previsto che gli statuti regionali regolino l'esercizio del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione.

<sup>193</sup> Cfr. *Malagodi vede rosso*, in "ABC", 23 luglio 1967, p. 7; E. MELANI, *Polemica liberale contro il referendum*, in "Corriere della sera", 7 luglio 1967.

<sup>194</sup> Cfr. A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale (1974-1999)*, Laterza, Roma-Bari 1999.

<sup>195</sup> A.P., Camera dei deputati, Legislatura IV, *Proposta* n. 3877.

<sup>196</sup> Cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, p. 65.



giunto alla fine. I comunisti, memori della promessa fatta dalla Jotti nell'aprile del '66 al convegno Lid, annunciarono il ritiro del loro progetto di legge così da evitare altri ritardi nel percorso della proposta Fortuna.

Con ciò veniva risolta solo la prima parte del problema, poiché non serviva solo l'impegno della Commissione giustizia ad esprimere un voto su quella proposta di legge ma anche il voto favorevole di tutti i partiti laici in sede parlamentare, esigenza niente affatto certa. Non era scontata la volontà del gruppo di costruire un fronte comune, in particolare per il Pli, all'interno del quale Giovanni Malagodi si oppose all'ingresso nella presidenza nazionale della Lid di Antonio Baslini, uno degli antidivorzisti più attivi tra le file del partito. Le incertezze vennero dipanate e si optò per il sostegno alla proposta Fortuna in seguito al Consiglio nazionale che si svolse tra il 30 giugno ed il 2 luglio<sup>197</sup>. A ciò si aggiunse anche l'appoggio repubblicano.

Fu chiaro a tutte le parti in causa che la proposta di legge non sarebbe stata discussa in Parlamento durante la legislatura corrente, tuttavia si accettò di concentrare le forze sull'approvazione del disegno presso la Commissione giustizia, passo breve ma non insignificante.

## 2. 5 Il contributo di Antonio Baslini

Le elezioni politiche svoltesi tra il 19-20 maggio 1968 misero in evidenza in primo luogo il fallimento dell'unificazione socialista che alla Camera si fermò al 14,5%, perdendo ben il 5,4% dei voti rispetto all'appuntamento del '63<sup>198</sup>. L'ex Psi e l'ex Psdi pagarono lo scotto di una fusione mal digerita dagli elettori e di alcune scelte compiute durante il quinquennio di governo. Fu lo stesso Nenni a proporre un'analisi dei fatti, constatando che: «Gli sconfitti siamo noi, anzi, sono io. [...] Non c'è dubbio, la sconfitta è la nostra, è la mia. Come fronteggiarla politicamente è da vedere»<sup>199</sup>. Cosciente che l'impegno per l'unificazione delle parti era stata un'iniziativa soprattutto personale, sulla quale si erano giocate energie e prestigio individuali, al leader non rimase che prendere atto del cattivo risultato ed iniziare una riflessione comune a tutto Psu sul suo futuro. Appena pochi giorni dopo la direzione del partito votò l'o.d.g. dei segretari Francesco De Martino e Mario Tanassi che, data la crisi, chiesero un provvisorio disimpegno socialista dall'esecutivo.

La Dc conseguì un risultato abbastanza favorevole che la vide salire dal 38,3% al 39,1%<sup>200</sup>. Questo successo fu interpretato da molti come l'accettazione dell'esperienza di centro-sinistra aperta da Moro cinque anni prima e della corrente dorotea come guida del partito. Complici i fermenti del mondo cattolico, la contestazione studentesca, l'«autunno caldo» e la crisi economica che si stava avvicinando, iniziò a farsi largo nel gruppo dirigente democristiano una certa instabilità, intricata oltretutto dal moltiplicarsi delle correnti interne al partito e da un Moro isolato e sempre

---

<sup>197</sup> Tra i liberali maggiormente contrari alla legislazione sul divorzio è da ricordare Giovanni Palazzolo, membro della Commissione giustizia che, dopo le decisioni prese al consiglio nazionale, si decise di sostituire al momento del voto. Cfr. *ibid.*, p. 66

<sup>198</sup> Alle politiche del 1963 il Psi entrò alla Camera dei deputati con il 13,8% delle preferenze, mentre lo Psdi con il 6,1%. Cfr. l'analisi elettorale ed i risultati delle votazioni in G. GALLI, *Storia della Democrazia cristiana*, Laterza, Roma-Bari 1978, pp., 282-284.

<sup>199</sup> NENNI, *Diari*, III, p. 183 (21 maggio 1968).

<sup>200</sup> Per una puntuale descrizione delle dinamiche interne ed esterne che interessarono la Dc dal 1968 al 1974 si veda *Storia della Democrazia cristiana*, a cura di F. Malgeri, IV, Cinque lune, Roma 1989, pp. 44-81.

più distante dal gruppo doroteo. Fu una parentesi complessa, durante la quale il partito operò un'autoanalisi, alla quale fu obbligato dagli eventi sociali e politici che imposero strategie di governo mutevoli ed un approccio nuovo per un elettorato in cambiamento. Inoltre, durante il convegno Dc tenutosi a San Ginesio il 29 settembre 1969 si manifestò una generazione di quarantenni, rappresentati in particolare da Arnaldo Forlani, Ciriaco De Mita e Bartolo Ciccardini che, insofferente verso gli schematismi imposti dal sistema correntizio e dai capi storici del partito, reclamò maggiore spazio. Una richiesta concretizzatasi con la liquidazione della segreteria di Flaminio Piccoli, sostituito da Forlani (9 novembre 1969)<sup>201</sup>. Fu un periodo nel quale la crisi governativa e socialista, cadute nel medesimo tempo, impose ad ambo le parti una riflessione sui risultati conseguiti dal centro-sinistra e sul futuro del modello governativo da esso rappresentato. Il varo del monocoloro di Giovanni Leone<sup>202</sup> a cui seguirono i tre governi Rumor<sup>203</sup>, rappresentarono una fase di crisi per Moro, sempre più lontano dalla corrente dorotea e nel medesimo tempo accusato dalle componenti conservatrici del partito di aver creato il successo del centro-sinistra a loro spese. Dissesti nei quali riemerse la leadership di Fanfani, in corsa per il Quirinale due volte, nel 1964 e nel 1971; presidente del Senato dal 1968 al 1973; segretario della Dc dal 1973 al 1974; infine protagonista assoluto della battaglia referendaria per il divorzio nel 1974, appuntamento che segnò l'inizio del suo declino politico.

Il 5 giugno 1968 Fortuna ripresentò alla Camera la sua proposta di legge, sottoscritta da altri colleghi il 12 giugno, e a cui si aggiunse la richiesta di discussione parlamentare immediata da parte di settanta deputati. Il 7 ottobre successivo, il liberale Antonio Baslini, uno tra i più attivi ed autorevoli esponenti della Lid, presentò alla Camera la proposta di legge Disciplina dei casi di divorzio<sup>204</sup>, nella quale non era riconosciuta la separazione di fatto come titolo che abilitasse la richiesta di divorzio, istanza che poteva avanzare il solo coniuge giudicato incolpevole dalla sentenza di separazione. Si trattava di un passaggio che allungava moltissimo i tempi per ottenere la sentenza, in quanto il giudice aveva facoltà di rinviare di due anni la sua decisione di fronte a circostanze particolari<sup>205</sup>.

La proposta di Baslini non fu priva di conseguenze, sia per la sua ferma appartenenza al fronte laico che per il ruolo di primo piano ricoperto nella Lid. In particolare ne nacque una polemica con Pannella<sup>206</sup>, il quale si dimise dalla carica di segretario nazionale della Lega, protraendosi poi attraverso un serrato confronto sulle pagine di "ABC"<sup>207</sup>, al quale oltre a Baslini e Pannella si aggiunse Fortuna. Sulle colonne della rivista Baslini chiarì le proprie posizioni e quelle del partito: sostenne di non aver firmato la petizione dei settanta per obbedienza al Pli che aveva imposto

---

<sup>201</sup> Nel particolare dell'appuntamento di San Ginesio, nella storia del partito ricordato anche come il convegno dei "quarantenni" cfr. *Storia della Democrazia cristiana*, IV, cit., pp. 55-59.

<sup>202</sup> Il secondo governo Leone inaugurò la V legislatura e comprese la parentesi tra il 24 giugno 1968 ed il 12 dicembre 1968.

<sup>203</sup> I tre governi Rumor si succedettero su tre fasi temporali: 12 dicembre 1968 – 5 agosto 1969; 6 agosto 1969 – 27 marzo 1970; 28 marzo 1970 – 6 agosto 1970.

<sup>204</sup> A.P., Camera dei deputati, Legislatura V, *Proposta* n. 467.

<sup>205</sup> DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., pp. 81-82.

<sup>206</sup> Cfr. *Il divorzio alla memoria dei liberali*, "Notizie Radicali", 12 ottobre 1968; *Il fronte laico non si spezza*, "ABC", 1 novembre 1968, p. 15.

<sup>207</sup> Cfr. Ivi.

distanza da qualsiasi azione a cui prendevano parte anche i comunisti, ricordò inoltre come all'ultimo Consiglio nazionale avesse invitato i gruppi liberali a considerare una fusione tra la proposta di legge sul divorzio avanzata da Baslini e quella di Fortuna, così da non rallentare ulteriormente l'iter di approvazione del disegno proposto dal deputato socialista. Aggiunse inoltre che l'alleanza con i liberali avrebbe conferito all'area laica del Parlamento la solidità necessaria per legiferare su settori come il diritto di famiglia, prima precluso, e con una certa autonomia rispetto all'esecutivo. Questi scambi diedero modo ai partecipanti di appurare la volontà reciproca di collaborazione, pur nella rispettiva fermezza di posizioni, inoltre, grazie alle modifiche che entrambi i proponenti accettarono di introdurre nei propri disegni di legge, i due progetti divennero presto tanto simili che, dopo essere stati discussi separatamente nella Commissione affari costituzionali, il 17 aprile del 1969 furono unificati per la discussione alle Camere. Del progetto Baslini rimase poco, dato che l'unione si basò sulla proposta Fortuna, tuttavia da quel momento l'opinione pubblica iniziò a riferirsi al disegno di legge sul divorzio come alla legge Fortuna-Baslini<sup>208</sup>.

## 2. 6 I governi Rumor e la prova di forza vaticana

Il 13 dicembre '68 Rumor diede vita al suo primo governo<sup>209</sup> che tornò ad essere un centro-sinistra organico<sup>210</sup>. Tre giorni dopo, annunciando il proprio programma, affermò che in tema di divorzio l'esecutivo si sarebbe rimesso alle decisioni del Parlamento, così che l'approvazione del tanto discusso progetto Fortuna fu finalmente una volontà chiara e corale. Comprendendo che lo scioglimento di questo nodo sarebbe diventato condizione sine qua non non solo per conferire stabilità alla coalizione ma per la formazione un governo stesso, la Dc preferì trasformare la propria opposizione in neutralità<sup>211</sup>. Il 5 febbraio successivo la Commissione affari costituzionali giudicò le proposte Fortuna e Baslini pienamente compatibili con gli artt. 7, 29, 30, 31 della Carta, respingendo la relazione del democristiano Vittorio Cervone nella quale era stato sostenuto il contrario<sup>212</sup>. Come già detto, fu in queste circostanze – con precisione durante i contatti pre-elettorali che Rumor, in qualità di segretario del partito, teneva con alcuni rappresentanti della S. Sede e della Cei – che nella Dc si fece concreta la proposta di inserire nel programma governativo l'istituto del referendum, con la precisa finalità di ricorrervi contro la legge divorzista. Ricorda Rumor nelle sue *Memorie*:

Nacque così la proposta che la DC si impegnasse a mettere nel programma di Governo l'istituto del referendum che in quel momento nasceva con la finalità di ricorrervi contro la legge divorzista.

---

<sup>208</sup> DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., pp. 83-84.

<sup>209</sup> RUMOR, *Memorie*, cit., pp. 373 ss.

<sup>210</sup> Il Psu nel suo primo congresso, tenutosi tra il 23 ed il 28 novembre, stabilì che il partito avrebbe ripreso il vecchio nome di Psi, con Nenni presidente e Ferri segretario, mentre la componente socialdemocratica acquisì il nome di Partito Socialista Unitario (4 luglio 1964), salvo tornare al vecchio nome di Psdi il 10 febbraio 1971.

<sup>211</sup> RUMOR, *Memorie*, cit., pp. 462-463.

<sup>212</sup> DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., p. 85.

La legge istitutiva del referendum doveva essere approvata rapidamente, comunque prima di una ipotizzabile legge divorzista. Ne assunsi l'impegno e assicurai che, non solo il referendum sarebbe stato uno dei temi programmatici della DC, ma che lo avremmo posto come una delle condizioni per ogni accordo di Governo.<sup>213</sup>

Iniziò immediatamente la mobilitazione del mondo cattolico attorno alla bandiera antidivorzista e con essa la protesta di Fortuna che provocatoriamente minacciò di aprire la raccolta di 500 mila firme affinché si potesse indire anche un referendum abrogativo verso la norma di esecuzione dei Patti lateranensi che «l'intolleranza clericale» – così si esprime il parlamentare – giudica violati nell'art. 34 del Concordato<sup>214</sup>. Tuttavia la vera preoccupazione di Fortuna e della Lid in generale non stava nel referendum, che nell'ipotesi sarebbe stata un'eventualità lontana, ma nei tempi necessari a far discutere regolarmente la proposta di legge in Parlamento, evitando le manovre democristiane per il rallentamento dell'iter. Fu dunque un successo quando il socialdemocratico Flavio Orlandi fece sì che la proposta di legge sul divorzio venisse iscritta all'o.d.g. della Camera prima del referendum, consentendo l'inizio della discussione sul progetto il 29 maggio 1969, che – come ricorda Rumor – «[...] seppure lentamente, anche per l'ostruzionismo che i democratici cristiani avevano messo in atto sia pure con discrezione»<sup>215</sup> procedeva con regolarità.

Il dibattito sulla Fortuna-Baslini che aveva appena avuto inizio alla Camera si arrestò già ai primi di luglio a causa dei rivolgimenti interni al Psu che proprio in quei giorni tornò a dividersi nelle due vecchie componenti: il Psi guidato da Nenni e i socialdemocratici che assunsero il nome di Partito socialista unitario. Tali variazioni si ripercossero sull'esecutivo dal quale i socialisti si dimisero, costringendo alla stessa scelta anche Rumor. Il 6 agosto il deputato vicentino, ricevuto l'incarico di riformare il Governo, dette il via alla sua seconda esperienza da presidente del Consiglio, questa volta alla guida di un monocolore democristiano<sup>216</sup>.

Alla fine dell'estate l'episcopato di Lombardia, Triveneto e Piemonte, ancora speranzoso nel poter bloccare il cammino parlamentare della Fortuna-Baslini, si riunì a Verona, il 19-20 agosto '69, dando vita al documento pastorale Matrimonio e famiglia in Italia oggi. Uno scritto assai articolato nel quale si prese in esame l'istituto familiare nei suoi vari aspetti, calato sia nell'ambito ecclesiale che in quello della società contemporanea e successivamente completato dalla dichiarazione Il divorzio in Italia, testo nato nel contesto dell'incontro episcopale tenutosi tra il 2-3 settembre successivi<sup>217</sup>. Pur coerente con la propria contrarietà all'introduzione della Fortuna-Baslini, l'episcopato adottò nell'occasione un tono più conciliante, evitando le espressioni di rottura ed intolleranza a cui spesso era ricorso in passato.

La discussione sulla legge alla Camera riprese il 10 ottobre 1969, i deputati democristiani dettero vita ad un vero e proprio ostruzionismo, con il pericolo che il governo crollasse ogni momento portando con sé lo spettro di un voto che in quelle condizioni spaventava tutti. Gianfranco Pompei,

---

<sup>213</sup> RUMOR, *Memorie*, cit., pp. 377.

<sup>214</sup> L. FORTUNA, *La Dc ha tradito gli impegni di Governo*, "ABC", 11 aprile 1969, p. 7.

<sup>215</sup> RUMOR, *Memorie*, cit., p. 464.

<sup>216</sup> *Ibid.*, pp. 415-419.

<sup>217</sup> La pubblicazione del documento non fu immediata proprio perché redatto in più fasi. La data ufficiale che in esso è riportata è 15 novembre 1969. Cfr. *Enchiridion Cei*, I, pp. 683-710.

nominato Ambasciatore presso la S. Sede il luglio di quello stesso anno, in un dispaccio riservato indirizzato al Ministro degli esteri Moro, a seguito di un colloquio con Benelli, riportava: «Ha ancora detto che in caso di elezioni legislative anticipate, non converrebbe porre nel programma l'accento sulla questione del divorzio ad evitare di politicizzarla ancor di più e di far constatare una profonda divisione del paese tra laici e clericali»<sup>218</sup>. L'appuntamento con le urne in concomitanza alla questione del divorzio aperta sarebbe stata fonte di imbarazzo per più parti: i socialisti, fermi nella propria campagna a sostegno della Fortuna-Baslini necessariamente sarebbero arrivati allo scontro con i propri alleati di governo Dc, mentre questi ultimi sapevano che persa l'alleanza col centro-sinistra si sarebbe andati verso l'ingovernabilità. Esisteva inoltre per tutte le parti in causa, Vaticano compreso, il timore che la questione del divorzio ponesse i cattolici di fronte ad una scelta di campo che in ogni caso sarebbe stata fonte di fratture, nonché rivelatrice del reale divario tra la componente che aderiva al cattolicesimo solo nella forma e quella che lo accettava in tutta la sua complessità.

Tra i documenti che rivelano le difficoltà descritte esiste una relazione non datata e nata da un incontro non specificato tra «Vaticano e Governo» nella quale si legge:

Ma ora – sulla traccia soprattutto di approfondimenti personali, effettuati in seno ad ambienti ecclesiastici autorevoli – ci porremo in particolare, il quesito di sapere se i recenti incontri e colloqui diplomatici [...] debbano giudicarsi alla stregua di un “vero tentativo” d'indurre il nostro Governo a influire sulla discussione in Senato (mentre scrivo questa è in corso) in modo da “farla naufragare” (per esempio, basterebbe qualche “emendamento” per rispedirla alla Camera, e trasferire poi il dibattito all'autunno o addirittura all'inverno), o invece possiamo piuttosto considerarsi come una “serie di atti dignitosi” di uomini battuti, che, pur accettando l'inevitabile sconfitta, desiderino di “cadere in piedi”.

Diremo subito che la questione è controversa. Proprio in questi giorni s'è scoperto che al Senato la cosiddetta “maggioranza divorzista” (già scarsa) andrebbe assottigliandosi ad opera di alcuni “franchi tiratori”, capaci, oltre che a sollevare cavilli, ad assentarsi (per esempio) nel momento cruciale delle votazioni. Questi fatti, che sembrano discutibili, denuncierebbero l'esistenza di “manovre segrete” e “personali”, indirizzate (utilizzando vari mezzi) allo scopo di “persuadere” o di “intimidire” (o anche di “ricattare”) quegli uomini che più si prestano a porgere ascolto o a retrocedere quando vengano sottoposti a un certo tipo di pressioni (ad esempio: argomenti e promesse “regionalistiche”, o addirittura minacce di eventuali “crisi di governo”).<sup>219</sup>

Il rinvio al dibattito chiesto dai deputati democristiani concesse una momentanea tregua che favorì Fanfani nel tentativo di ottenere un accordo tra i capigruppo di Montecitorio i quali, in cambio della prosecuzione dei dibattiti parlamentari sulla proposta Fortuna-Baslini, avrebbero fatto sì che i partiti laici si impegnassero a varare quanto prima la legge di attuazione del referendum abrogativo. Il 14 novembre '69 il direttivo del gruppo Dc alla Camera iscrisse all'o.d.g. il disegno di legge referendario come primo argomento di discussione post natalizio, così da assicurarsi l'operatività del referendum prima dell'eventuale passaggio al Senato della proposta Fortuna-Baslini<sup>220</sup>. Infine, dopo numerosi tentativi da parte democristiana di porre alcuni emendamenti<sup>221</sup>, il

---

<sup>218</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 51

<sup>219</sup> *Incontro tra Vaticano e Governo*, (Roma, s.d.), Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo [d'ora in poi ASILS], fondo Giulio Andreotti [d'ora in poi Andreotti], sez. Vaticano, sottosez. Divorzio, busta 495, fasc. 1/G.

<sup>220</sup> Cfr. *La Dc sollecita l'esame del referendum abrogativo*, “Il Popolo”, 14 novembre 1969.

28 novembre 1969 vi fu l'approvazione da parte della Camera dei Deputati del progetto di legge sul divorzio, con 325 voti a favore e 283 contrari<sup>222</sup>. Dalle Memorie di Rumor emerge a pieno l'ambiguità a cui la Dc fu costretta in questo ambito. Stretta tra la necessità di dichiarare la neutralità dell'esecutivo sul tema in questione (lo precisa più volte lo stesso Rumor)<sup>223</sup>, pena l'ingovernabilità e l'esigenza di non abbandonare la "causa clericale", il partito dei cattolici giunse all'appuntamento in Aula facendo emergere un netto contrasto tra la "ragion di Stato" e le necessità reali. Lo stesso Presidente del consiglio in sede di votazione ricordò:

Il gruppo democratico cristiano chiese a tutti i suoi membri di pronunciarsi, con una dichiarazione di voto. Fu espressamente chiesto che anch'io, come parlamentare DC, pronunciassi la mia dichiarazione di voto. Era ovvio che, essendo il Governo estraneo e neutrale all'iniziativa, io avrei dovuto fare la mia dichiarazione dal banco dei deputati.

Avvertii, per doverosa correttezza, Il Presidente della Camera, Pertini. Ma egli non volle che io abdicassi alle mie funzioni di Presidente del Consiglio neanche in quella singolare circostanza.

«Tu devi parlare dal banco del Governo!», mi disse.

«Ma, bada – gli risposi – che io farò una dichiarazione di parte, contro la legge».

«In una materia in cui il Governo è neutrale, il Presidente del Consiglio può benissimo esprimere il suo parere dal suo posto!».

[...] Ed io pronunciai la mia dichiarazione di voto, non solo esprimendo la mia contrarietà personale al disegno di legge, ma ricordando – da quel banco e quindi con l'autorità del Presidente del Consiglio – la grave violazione di diritto internazionale e di dettato costituzionale che veniva compiuto. Argomento che del resto Gava, Ministro della Giustizia, aveva egregiamente illustrato<sup>224</sup>.

Rumor toccò uno dei punti più gravi che il disegno di legge in discussione metteva in campo, qualificato nella violazione da parte dello Stato di un trattato internazionale quali erano riconosciuti a tutti gli effetti i Patti Lateranensi e nel loro specifico l'art. 44, che prevedeva il procedere in comune accordo tra lo Stato e la S. Sede, qualora si fosse resa necessaria una reinterpretazione di alcuni aspetti dei documenti. Contrariamente, secondo le tesi vaticane, si stava procedendo con una violazione unilaterale dell'art. 34 del Concordato.

Quando il progetto giunse alla discussione al Senato la situazione sociale e politica italiana stavano precipitando: le contestazioni sindacali dell'«autunno caldo» e la strage di Piazza Fontana, avvenuta a Milano il 12 dicembre 1969, dettero il via ad un clima di tensione, e ad una conseguente instabilità governativa, che ebbe il suo apice col rapimento e l'uccisione di Moro nove anni dopo<sup>225</sup>.

---

<sup>221</sup> "L'Osservatore Romano" del 29 novembre 1969 riportò nella sezione *Notizie italiane* la cronistoria dei numerosi tentativi operati dai vari Dc con lo scopo di emendare in vari punti il disegno di legge Fortuna-Baslini. In ogni caso si trattò di un insuccesso a causa della «netta chiusura ad ogni confronto» – così fu definita – operata dai gruppi laici. Comparve inoltre il pezzo di S. Lucarini (*Il mito del divorzio*) anch'esso molto critico verso questa proposta parlamentare.

<sup>222</sup> DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., pp. 92-93.

<sup>223</sup> RUMOR, *Memorie*, cit., pp. 377; 464.

<sup>224</sup> *Ibid.*, pp. 464-465.

<sup>225</sup> Su questi fatti Cfr. P. GINSBORG, *L'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino 2006; N. BALESTRINI, P. MORONI, *L'orda d'oro 1968-1977. La grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, Feltrinelli, Milano 2003;

In questo contesto il divorzio non si poteva considerare il problema più grave nell'agenda parlamentare, né una semplice questione di principio, ma un ingranaggio di una partita politica molto più complessa ed ambiziosa alla quale la Chiesa non poteva dirsi estranea<sup>226</sup>.

A ciò si aggiunse la reazione vaticana attraverso una nuova Nota di protesta indirizzata con tutte le formalità dal Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa all'Ambasciata d'Italia presso la S. Sede il 30 gennaio 1970<sup>227</sup> e resa nota alla classe politica nei giorni successivi<sup>228</sup>. In essa compaiono contenuti simili alle note precedenti, articolati in sette punti nei quali erano ribaditi i principi giuridici che stavano alla base del dissenso vaticano: in primo luogo l'interpretazione unilaterale che lo Stato italiano forniva all'art. 34 del Concordato (punto 4); la violazione, ed il conseguente vulnus, di una convenzione internazionale a cui tale fatto conduceva (punto 5), infine il richiamo delle Autorità italiane sul contenuto dell'art. 44 del medesimo documento e le sue implicazioni (punto 6)<sup>229</sup>. Probabilmente la decisione vaticana verso questo nuovo passo fu meditata dopo l'inizio della discussione della legge in Senato. La conferma dell'ipotesi viene da Rumor il quale ricorda di aver appreso delle precedenti Note della S. Sede solo durante un colloquio con Raimondo Manzini (allora direttore de "L'Osservatore romano") a metà gennaio '70, un dialogo anticipatore del messaggio diplomatico che sarebbe giunto di lì a pochi giorni. Nelle precedenti Note Rumor notò come oltre Tevere emergesse la palese preoccupazione per il disegno di legge Fortuna, che ora si faceva più concreto con l'approvazione ricevuta alla Camera dei Deputati e l'imminente inizio del medesimo iter presso il Senato<sup>230</sup>.

La notifica giunse in un periodo delicatissimo<sup>231</sup>. Rumor stava tentando di ricostruire un governo più solido allargando al centro-sinistra l'alleanza; per giungere a questo il 7 febbraio 1970 si dimise da Presidente del Consiglio, dando inizio ad una "crisi pilotata" che sarebbe dovuta sfociare in un nuovo esecutivo arricchito delle varie componenti socialiste. Le trattative si dimostrarono più complicate del previsto a causa del cosiddetto «preambolo Forlani» attraverso il quale la Dc tentò di

---

G. CRAINZ, *Il paese mancato*, Donzelli, Roma 2003 (in particolare pp. 321-410); S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana. L'economia, la politica, la cultura, la società dal dopoguerra*, Marsilio, Venezia 1996.

<sup>226</sup> MAGISTER, *La politica vaticana*, cit., p. 396.

<sup>227</sup> Cfr. il riferimento in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 52-53 (25 febbraio 1970).

<sup>228</sup> Le rimostranze papali non giunsero inaspettate e la prova è in un'altra testimonianza dell'insofferenza vaticana verso il progetto di legge sul divorzio manifestata in una lettera manoscritta indirizzata da Paolo VI ad Andreotti il 22 dicembre 1969. In essa si legge: «Non posso trovare conforto nell'amarezza che mi affligge profondamente per la grande ferita inflitta alla inviolabile norma umana e cristiana circa la stabilità e la santità della famiglia, dalla ormai incombenza legislazione d'un Paese, come l'Italia, così segnato dalla vocazione di fedeltà alla "lex naturae" e alla "lex gratiae", per il bene e per l'onore del suo popolo e per l'esempio classico e moderno agli altri popoli della terra. Cresce il dolore al vedere che tocca proprio a testimoni insigni della sociologia cristiana, ora al vertice della responsabilità politica, avallare l'offesa». Cfr. A. RICCARDI, *Il "cardinale esterno": Giulio Andreotti e la Roma dei papi* in *Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, a cura di M. Barone, E. Di Nolfo, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 331-332.

<sup>229</sup> SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 407-408.

<sup>230</sup> RUMOR, *Memorie*, cit., pp. 463, 464.

<sup>231</sup> Spadolini, con un editoriale sul "Corriere della sera" del 22 febbraio 1970 (*Crisi e divorzio*), assunse una posizione molto critica verso la "tempistica" scelta dalla S. Sede per l'invio della Nota, giudicando imprudente una scelta così incisiva considerando il momento di incertezza che l'esecutivo viveva. Il testo è ora presente in SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 27-32.

estendere anche a livello locale la formula del centro-sinistra<sup>232</sup>. Rumor prodigatosi in vari tentativi finì per rinunciare.

Durante l'udienza generale dell'11 febbraio, in occasione del quarantunesimo anniversario dalla Conciliazione, il pontefice tornò nuovamente a parlare della "concordia" ristabilita proprio dai Patti, augurandosi che quell'equilibrio non fosse scosso o incrinato da decisioni unilaterali:

Noi non possiamo se non augurare vivamente, alla Santa Sede e all'Italia, che simile equilibrio non conosca scosse, ancor meno ferite o rotture.

Senza difficoltà – aggiungeva ancora il pontefice – noi abbiamo acceduto alla proposta di una revisione bilaterale, compiuta cioè con comune lavoro e di comune accordo, di quelle norme del Concordato che apparissero non più in armonia con la nuova situazione. Vogliamo sinceramente sperare [...] che sia evitato qualsiasi passo, che con decisione unilaterale venisse a vulnerare ciò che fu di comune intesa solennemente stabilito.

Pensiamo in particolare [...] al punto tanto sostanziale del matrimonio cristiano, che il Concordato ha voluto circondare di stabili garanzie, e che il nostro grande predecessore [...] Pio XI considerava fra i risultati più preziosi della raggiunta Conciliazione.<sup>233</sup>

La S. Sede dimostrava negli espliciti riferimenti alla legge sul divorzio, di disapprovare la neutralità che la Dc aveva scelto di mantenere sul tema, una posizione a cui sarebbe conseguito il via libera alla discussione del disegno di legge in questione, senza resistenza da parte del partito "cristiano". Dal momento che la notizia della Nota era stata diffusa da Rumor in ambito parlamentare prima dello scatenarsi della crisi e da Paolo VI durante l'udienza generale, da parte del governo si rendeva ora necessaria (ed urgente) una risposta. Se l'Italia avesse accettato le conversazioni ex art. 44 del Concordato avrebbe significato attribuire alla questione in gioco un carattere concordatario, tema sul quale socialdemocratici e socialisti erano divisi. Questa era solo la prima parte del problema dato che se S. Sede e Stato italiano si fossero trovati al tavolo delle trattative, il secondo non avrebbero saputo se tutelare la causa ecclesiastica o quella socialista che gli garantiva la governabilità. Per quanto si evince dalle fonti pare che, almeno all'interno della Dc, ci fosse chi riconosceva un certo fondamento nelle rimostranze vaticane e proponesse o un radicale "dietrofront" o una scelta di mediazione tra le parti. A sostegno di ciò Gonella scrisse un appunto datato 11 febbraio 1970, ed una lettera, quest'ultima inviata ad Andreotti il 21 febbraio successivo. Il primo riporta una lunga disquisizione sulla scelta del Senato di conferire al disegno di legge sul divorzio carattere ordinario e non costituzionale, contravvenendo, secondo l'interpretazione dell'autore all'art. 34 del Concordato. L'11 febbraio il deputato appunta:

[...]

Se tale legge fosse promulgata, essa:

a) contraddirebbe flagrantemente alle "tradizioni cattoliche" del popolo italiano;

---

<sup>232</sup> *Storia della Democrazia cristiana*, a cura di Malgeri, IV, cit., pp. 58-59.

<sup>233</sup> *Penitenza: risveglio della coscienza che ci guida alla gioia della Pasqua*, "L'Osservatore romano", 12 febbraio 1970.



b) priverebbe il “sacramento del matrimonio”, indissolubile secondo il “diritto canonico”, di quegli “effetti civili” che l’art. 34 del Concordato riconobbe a tale “sacramento”, finchè in sede ecclesiastica non fosse dichiarato nullo;

c) si fonderebbe su un’interpretazione assurda dell’art. 34 del Concordato, intesa evidentemente ad eludere l’art. 7 della Costituzione italiana, secondo cui solo con procedimento di revisione costituzionale – lungo e complesso – si possono apportare ai “Patti Lateranensi” modificazioni che non siano state “accettate dalle due parti”.

Il punto di partenza della temuta legge – ordinaria, non costituzionale – è un’interpretazione fallace dell’art. 34 del Concordato.<sup>234</sup>

Il 21 prosegue nel medesimo intento dimostrando in 11 punti tutte le valide ragioni del Vaticano per protestare di fronte a ciò che riteneva una violazione delle norme concordatarie:

1) Si afferma: bisogna che lo Stato si opponga alla indebita ingerenza della Chiesa in materia di matrimonio.

Ma se lo Stato italiano ha sancito nella sua Costituzione che i rapporti con la Chiesa sono regolati dai Patti, come si può definire “indebita ingerenza” il fatto che una delle parti domandi il rispetto dell’art. 44 del Concordato sottoscrivendo il quale lo Stato italiano si è impegnato [...] a procedere di comune intelligenza ad una amichevole soluzione di ogni difficoltà che dovesse sorgere circa l’interpretazione del Concordato. La Chiesa non vuole imporre la sua tesi; chiede che le due tesi siano discusse rispettando la procedura concordataria.

2) Si afferma: la Chiesa esercita una indebita ingerenza nel corso di una crisi ministeriale per influire sulla sua soluzione.

Perché il Governo non ha avuto la lealtà di dire che l’intervento della S. Sede è anteriore all’apertura della crisi? [...]

3) Si afferma: la S. Sede è intervenuta troppo tardi, dopo che la legge sul divorzio è già stata approvata da un ramo del Parlamento; ora non c’è più niente da fare.

[...] Perché non si ricordano tutti i precedenti interventi della S. Sede [...] in occasione delle decisioni delle Commissioni parlamentari i cui lavori hanno preceduto la discussione in Aula [...]?

4) Si afferma: il Governo, ritornando alla tesi della neutralità di fronte al divorzio, non fa che ribadire un impegno già assunto dai quattro partiti nel programma del primo Governo Rumor del 1968.

Se si trattasse semplicemente di ribadire il programma di quel precedente Governo, perché si discute ormai da due mesi per l’elaborazione de programma del futuro Governo? [...]

6) Si afferma: si chiede al Governo la neutralità sulla legge del divorzio per l’esigenza di rispettare la coerenza, dato che la neutralità del Governo è stata affermata nel 1968.

A proposito di coerenza, si dimentica che il Governo monocolore [...] ha abbandonata la tesi della neutralità. Infatti quando alla Camera si discusse il passaggio agli articoli della legge sul divorzio, il Presidente del Consiglio ed il Ministro della Giustizia parlarono proprio della violazione del Concordato e della Costituzione. Quale coerenza sarebbe mai quella di un Presidente del Consiglio che dovrebbe rimangiarsi la tesi da lui stesso sostenuta in Parlamento per dichiararsi neutrale dopo essere già uscito dalla precedente neutralità con le sue precise dichiarazioni parlamentari sulla violazione del Concordato e della Costituzione? [...]

10) Si afferma: se la DC insiste nella sua politica non sarà possibile costruire il Governo.

Intanto, è ovvio che la Dc deve insistere nell’opposizione al divorzio essendo questo un punto programmatico indeclinabile. Per ciò che riguarda la costituzione del Governo, se il tentativo in corso non dovesse riuscire, si potranno fare ulteriori tentativi, pure con la stessa formula, come è avvenuto più volte in passato. Se poi i successivi

<sup>234</sup> *Appunto*, (s.l., 11/2/1970), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 72, fasc. 52, serie 3.2.5.

tentativi non avessero fortuna, resta sempre la possibilità di respingere le dimissioni, e in tal modo – se il Parlamento conviene – conservare il monocolore attuale il quale al Senato non potrebbe che ribadire le dichiarazioni fatte alla Camera circa la violazione del Concordato e della Costituzione. Si può obiettare: ma la legge sarebbe approvata. Sì, però senza l'inconcepibile neutralità dei ministri democristiani. [...] qualunque altra soluzione [...] sarebbe preferibile purché gli uomini di Governo della DC non debbano agire contro coscienza dichiarandosi neutrali su un problema che per i cattolici non ammette neutralità.

Di notevole importanza è la conclusione della lettera, nella quale è toccata esplicitamente la questione di revisione concordataria:

11) Si afferma: se la Dc insiste, non solo non si formerà il Governo ma si dovrà andare alle elezioni.

[...] Che cosa vi è di più democratico dell'appellarsi al popolo quando la sua rappresentanza non trova modo di dar vita ad un Governo? [...] Inoltre, non si dimentichi che l'eventuale approvazione della legge sul divorzio sarà seguita, con molta probabilità, da richiesta di referendum, ed il referendum determinerà una situazione non meno tesa nell'opinione pubblica.

Devo infine dirti, caro Andreotti, che alcune delle attuali difficoltà potevano essere superate se il Governo monocolore fosse stato più sollecito a dare esecuzione alla Mozione del Parlamento che proponeva la revisione del Concordato.

[...] Più volte dissi al Presidente, e con molta insistenza, che era urgente iniziare il negoziato con la S. Sede, nelle maniere che si credevano più idonee, tanto più che la S. Sede, con i documenti trasmessi al Governo e con le parole del S. Padre ripetute in vari discorsi, ribadiva che era pronta a negoziare la revisione del Concordato, e che quindi nessuna responsabilità si poteva addebitare alla S. Sede circa i ritardi del negoziato. Malgrado le mie insistenze, tutto rimase a dormire, mentre in sede di revisione del Concordato si potevano affrontare anche i problemi interpretativi, e si aveva già l'organo idoneo a trattare secondo le procedure previste dall'art. 44 del Concordato. Non fui ascoltato, ed oggi si vanno aggravando le difficoltà di sostanza e di procedura e permane una situazione, che (per dir poco) è assurda, di una politica la quale, dopo aver chiesto con solenne voto del Parlamento la revisione bilaterale del Concordato secondo la procedura prevista dalla Costituzione, insiste in una violazione del Concordato stesso rifiutando persino i chiarimenti interpretativi [...] <sup>235</sup>.

Le Memorie di Rumor diventano nuovamente importanti per la ricostruzione di un altro episodio svoltosi esattamente lo stesso giorno della lettera riportata sopra <sup>236</sup>. Dai ricordi dell'onorevole Dc si evince che sabato 21 febbraio, durante un'informale riunione tra Franco Piga, Forlani e lo stesso Rumor, nel corso della quale si sarebbero dovuti delineare i tratti della politica economica da seguire nei mesi successivi, giunse, per mano di monsignor Costa, un foglio dattiloscritto e privo di intestazione, nel quale erano ribadite in modo informale ma molto fermo, le gravissime riserve che in ambito ecclesiastico permanevano sul tema del divorzio e sulle sue implicazioni etico giuridiche. Pur non avendo i connotati della nota diplomatica ufficiale, lo scritto non era da prendere alla leggera provenendo, come sottolineò Piga, da una «Persona ben più alta» di lui.

Scosso dall'evento Rumor tentò di guadagnare tempo prendendo un appuntamento serale con Costa, amico di lunga data, dal quale sperava di riuscire ad ottenere maggiori chiarimenti;

---

<sup>235</sup> *Caro Andreotti, scusa se insisto* [...] (Roma, 21/2/1970), ASILS, f. Andreotti, sez. Vaticano, sottosez. Divorzio, busta 495, 1/G.

<sup>236</sup> Tutta la vicenda riportata in seguito si può leggere in RUMOR, *Memorie*, cit., pp. 468-471.

l'incontro, a cui prese parte anche Casaroli, allora sostituto della Segreteria di Stato, confermò ogni dettaglio della missiva. Le molte giustificazioni che Rumor fece seguire (impossibilità di bloccare un'iniziativa parlamentare, inattuabilità di qualsiasi governo senza una soluzione definitiva della questione) valsero da parte ecclesiastica solo una generica richiesta di trovare «qualche soluzione». Da ciò si desume facilmente – come peraltro conferma Rumor stesso – che le parti in causa interpretavano questa ricerca in modi nettamente separati: per i due prelati l'unica possibile soluzione emergeva dal testo del messaggio, per Rumor la ricerca di una soluzione significava abile mediazione tra le pretese dei primi e la necessità di non rompere irreparabilmente coi partners di governo. Il giorno successivo ripresero le consultazioni informali ed interne tra i vertici del partito. Forlani e Andreotti confermarono l'esigenza di una formula di mediazione che trovò applicazione in ciò che Andreotti definiva il “doppio trattamento”, ossia l'ammissione del divorzio per i soli matrimoni civili. Obbligato dall'assenza di alternative, il gruppo provò a percorrere la proposta, per certo che avrebbe incontrato il rifiuto dei partiti laici che si sarebbero appellati al terzo art. della Costituzione, ancora allo scuro di quanto era accaduto.

Ciò che accade successivamente diventa più confuso nei ricordi riportati da Rumor che tuttavia se incrociati con quelli trasmessi da Nenni nei suoi Diari permettono ugualmente una ricostruzione. I leaders Dc sapevano che uscire dall'empasse in cui il divorzio e gli ultimi risvolti ad esso collegati, li avevano infilati, avrebbe significato incrinare irreversibilmente il rapporto con la Chiesa o la componente laica del governo, era dunque necessario porre l'interlocutore nella necessità di rompere gli accordi. L'occasione venne con la ripresa delle trattative che avrebbero dovuto dare avvio al nuovo esecutivo ed una relazione sul tema economico-finanziario pronunciata da De Martino che Forlani criticò assai duramente provocandone la reazione. Fu il pretesto atteso per far naufragare l'accordo con i socialisti senza che l'iniziativa partisse dalla Dc e la colpa di ciò fosse principalmente riconducibile alle trattative in merito al divorzio<sup>237</sup>.

Esaurita la chances di Rumor Saragat scelse Moro per il conferimento di un “reincarico”<sup>238</sup>, il quale, nonostante l'ostilità socialdemocratica e lo scoglio del divorzio, non rinunciò a proporre una sua strategia nella quale progettava di considerare le questioni del Concordato e del divorzio separatamente. Il primo infatti entrando nella sfera della politica interna avrebbe di conseguenza potuto proseguire il suo iter parlamentare, mentre per il secondo, che riguardava la politica estera, sarebbe stato aperto un negoziato per rivederlo. Con ciò Moro decideva ad un tempo di portare alla sua conclusione l'iter della Fortuna-Baslini offrendo alla controparte la possibilità di lasciare il tavolo delle trattative con onore. Nei primi giorni di marzo Moro chiese un'udienza a Paolo VI che fu negata<sup>239</sup> adducendo a sostegno di tale scelta «l'attribuzione alla coscienza dei politici la responsabilità delle decisioni d'ordine temporale»<sup>240</sup> e mantenendo comunque ferma la propria contrarietà al divorzio. In realtà, sostiene Sandro Magister, tale rifiuto è collegato all'errata

---

<sup>237</sup> Cfr. Ivi e NENNI, *Diari*, III, cit., pp. 439-441 (25, 26, 27, 28 febbraio 1970).

<sup>238</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 53-55 (5 marzo 1970).

<sup>239</sup> Dal diario di Pompei: «[...] – momenti drammatici – apprendo che il Papa ha rifiutato di ricevere Rumor. [...] La risposta viene dal Papa: è uguale per tutti [riferito alla negazione dell'udienza] (Moro, Rumor, Colombo, Andreotti ecc.)». *Ibid.* p. 57 (7 marzo 1970). Da non trascurare è la personale riflessione sul mutato rapporto tra Moro e Paolo VI che l'ambasciatore appunta sulle pagine del proprio diario il 20 aprile 1970 (*ibid.*, pp. 72-73).

<sup>240</sup> MAGISTER, *La politica vaticana*, cit., p. 394. Su questo punto si veda anche *Lumen gentium*, in particolare il punto 36 a cui si è già accennato nel primo capitolo, quinto paragrafo.

previsione, che mons. Costa aveva raccolto tra i suoi contatti privati di area non democristiana e successivamente trasmessi al papa, di un fronte laico esiguo (sei voti appena in più) e diviso al Senato che al momento del voto alla Fortuna-Baslini si sarebbe sciolto privando la proposta di legge del sostegno fondamentale<sup>241</sup>. A ciò – anzi, quasi in risposta a ciò – si aggiunse un articolo di p. Bartolomeo Sorge, pubblicato da “La Civiltà Cattolica” il 7 marzo i cui contenuti affievolirono ulteriormente la credibilità delle trattative di Moro. Il gesuita abbozzò due ipotesi, entrambe gradite alla S. Sede, che il governo avrebbe potuto percorrere nella questione del divorzio: 1) inserire il divorzio nella più ampia trattativa della revisione concordataria, occasione nella quale anche l’art. 34 sarebbe rientrato in esame, fornendo così l’opportunità di risolvere la questione all’origine, in caso contrario il dibattito sarebbe potuto proseguire privando però il testo di legge dell’art. 2 che estende la possibilità di sciogliere ogni tipo di unione coniugale, la concordataria compresa. 2) Portare il dibattito sulla Fortuna-Baslini al Senato non prima però di aver introdotto un emendamento all’art. 2 della suddetta nel quale si dichiara l’indissolubilità del matrimonio concordatario e ammetta il divorzio per i soli matrimoni civili o con rito religioso non cattolico. Questa seconda via, continuava Sorge, avrebbe preservato il Parlamento dalla dichiarazione di illegittimità che la Corte costituzionale sarebbe stata obbligata ad emettere di fronte al disegno di legge così come approvato alla Camera, dato che per invalidarlo era sufficiente l’art. 82 del codice civile nel quale si legge: «Il matrimonio celebrato davanti a un ministro del culto cattolico è regolato in conformità del Concordato con la Santa Sede e delle leggi speciali sulla materia»<sup>242</sup>.

La proposta di Moro e la controproposta di Sorge non sono da considerare mozioni dell’ultima ora ma oggetto di lungo confronto nell’intero arco parlamentare. La necessità imponeva infatti la concisione dei numerosi aspetti che stavano attorno al divorzio che non erano riassumibili con la sola approvazione del progetto di legge ma anche col passaggio di quest’ultima attraverso la Corte costituzionale ed il Concordato. Gli appunti riportati qui di seguito, privi di mittente e destinatario ma riconducibili per le argomentazioni addotte sui temi toccati, all’ambiente interno alla Democrazia cristiana, sono una valida testimonianza dello *status quaestionis* al 2 febbraio 1970, data riportata in calce al documento.

Nella sua opposizione al progetto Fortuna-Baslini la D.C. si è mossa da un punto di vista sociale unitario, non distinguendo – nella battaglia frontale – il matrimonio civile da quello concordatario. Ma, battuta alla Camera nel non passaggio agli articoli, la D.C. ripropose la soppressione dell’art. 2, sostenendo che lo scioglimento dei matrimoni concordatari rappresenti una palese violazione dell’art. 34 del Concordato e quindi dell’art. 7 della Costituzione. La maggioranza divorzista non ne volle sapere.

Al punto in cui siamo è inutile – salvo provvide posizioni individuali – illudersi che i partiti “alleati” tornino indietro sulla questione di fondo del divorzio.

Ma può chiedersi e pretendersi l’adesione ad una delle due tesi subordinate:

#### I – PROCEDURA DI REVISIONE DEL CONCORDATO

---

<sup>241</sup> Ivi.

<sup>242</sup> B. SORGE, *La discussione sul divorzio in Italia dopo il recente intervento della Santa Sede*, “La Civiltà Cattolica”, 7 marzo 1970, p. 490. Più precisamente, per le parti a cui si fa riferimento diretto cfr. 489-490. E’ bene ricordare che la rivista dei gesuiti prima di andare in stampa passava al vaglio del papa, del segretario di Stato, dal quale proveniva la *nulla osta* per la stampa finale, dal Sostituto e dal segretario del Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa, perciò quanto scrive Sorge nel proprio articolo è da considerare la linea ufficiale della S. Sede.

La Commissione governativa per le modifiche al Concordato (Gonella, Jemolo etc.) ha terminato i suoi lavori.

Può quindi darsi luogo ai colloqui con la S. Sede, inserendovi l'argomento matrimoniale. Lo Stato italiano, cioè, dovrebbe dire: "La maggioranza della Camera si è espressa a favore della annullabilità di ogni tipo di matrimonio in alcuni casi. Può la Santa Sede consentire ciò, come ha fatto nell'art. 34 del Concordato per la separazione legale? Se la S. Sede non intende consentire, può almeno aderire alla tesi subordinata di una legislazione concorrente sulle nullità?"

Ove la S. Sede non aderisse ad alcuna modifica dell'art. 34 e il Parlamento volesse ad ogni costo approvare la legge Fortuna com'è, dovrebbe seguirsi la procedura delle leggi costituzionali. Ma per il momento il Senato dovrebbe votare una sospensiva sulla Legge Fortuna-Baslini, così formulata:

"Il Senato, preso atto della avvenuta messa in moto della procedura di contatti bilaterali con la S. Sede per le modifiche al Concordato del 1929, (e nell'auspicio che si trovino soddisfacenti formulazioni che tengano conto del voto intervenuto alla camera dei Deputati sul progetto di legge Fortuna-Baslini ed altri) decide di sospendere, in tale quadro, la discussione del progetto stesso".

I quattro partiti si impegnano a votare la sospensiva.

## II – PROCEDURA DI REVISIONE COSTITUZIONALE.

Anche Coloro che hanno liquidato con disinvoltura politica la questione di incostituzionalità dell'art 2 non possono contestare che vi sono fondatissimi dubbi per l'annullabilità dell'articolo ad opera della Corte Costituzionale. E se ciò avvenisse, quale sarebbe la delusione del 99% degli interessati attuali al divorzio, che sono sposi concordatari?

Andrebbe pertanto tramutata l'attuale procedura di legge ordinaria in quella di legge costituzionale. Vi sono precedenti in proposito e sarebbe valido il primo voto già espresso dalla Camera.

L'accordo politico dovrebbe essere così formulato in sede di patti di governo:

"Circa la incostituzionalità dell'applicazione della Legge Fortuna-Baslini ai matrimoni concordatari, i quattro partiti, pur con motivazioni diverse (la D.C. per convinzione nel merito, gli altri partiti soltanto per una cautela circa il rischio di successivo annullamento ad opera della Corte Costituzionale) concordano nella necessità di seguire la procedura di revisione costituzionale. Nel contempo, ribadendo l'impegno alla approvazione della legge esecutiva sul referendum già approvata dal Senato e pendente in aula alla Camera dei deputati, i quattro partiti rimuovono l'ostacolo della maggioranza qualificata dei 2/3 per la pratica operativa della legge in questione".

ooo

E' fondata l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 2 (applicazione ai matrimoni concordatari)?

La dottrina è quasi interamente concorde [...]

ooo

Non è certo disonorevole per alcun partito, sia che voglia evitare il conflitto con la S. Sede per arbitraria modifica unilaterale del Concordato, sia che tenda solo ad allontanare la Legge Fortuna-Baslini il pericolo di annullamento in una parte quantitativamente dominante, accedere ad una delle due soluzioni proposte dalla D.C. Senza dire che avrebbe anche un oggettivo fondamento il rispetto di una posizione nostra su un tema che tocca in radice le più profonde convinzioni della D.C. e turba notevolmente i suoi iscritti e i suoi elettori.

ooo

Resta da vedere se, facendosi la questione di costituzionalità solo per l'articolo 2 (rinunciando a porla per il resto, in quanto più onorabile), la legge – nell'ipotesi seconda, possa andare avanti in via ordinaria con lo STRALCIO dell'art. 2 trasferito nell'iter costituzionale.

In teoria si può ma sembra che non vi sia convenienza, assorbendo l'ipotesi stralciata il 99 per cento dei casi. Né è vietato che una legge di revisione costituzionale, chiarendolo bene, possano coesistere anche norme di caratteristica ordinaria. Vi sono precedenti.<sup>243</sup>

L'11 marzo Moro chiese a Saragat una proroga del mandato esplorativo, nonostante tutto convinto di poter indurre la S. Sede ad accettare la validità della sua proposta, e chiedendo al partito di sostenere la propria richiesta presso il Quirinale. Le fonti dimostrano però che nella Dc di quei giorni Moro non aveva nessuno dei validi sostegni a cui si appellava. «Mi dicono però che ci sia un fronte unico dal papa a Fanfani, Taviani per silurare Moro e andare alle elezioni»<sup>244</sup> scrive Nenni il 10 marzo nel suo diario, prevedendo perfettamente il risultato del giorno successivo. L'11 sera infatti il leader Dc abbandonò l'incarico dopo aver ricevuto da Saragat dodici ore simboliche oltre lo scadere dei tempi fissati e mentre la mano passava a Fanfani già si cominciava a parlare di elezioni anticipate.

Dagli appunti di Pompei emerge chiaramente come la crisi fosse in buona parte interna alla Dc e dall'interno di questa pilotata a seconda delle logiche di potere da rispettare. Si legge:

La formula immaginata da Moro che, almeno teoricamente, lasciava qualche incertezza sull'esito, poteva riuscire: sono i compagni di partito che lo hanno fermato. Ciò è confermato da Mons. Costa il quale dice che innumeri politici Dc hanno attraversato il Tevere per raccomandare di aiutare, in ogni modo e misura, il tentativo di Rumor: gli stessi, con disinvoltura che ha stomacato Mons. Costa, si sono recati ad incitare alla resistenza per sabotare il tentativo di Moro.<sup>245</sup>

Il deputato aretino escludendo la possibilità del voto anticipato da giocare sul tema del divorzio, mirava alla stabilità politica e ad un Governo quadripartito nel quale far entrare i segretari delle quattro formazioni. Inoltre sperava nella rapida approvazione della legge sul referendum che avrebbe permesso ai cittadini di farvi ricorso una volta varata la Fortuna-Baslini. Accettava inoltre la richiesta vaticana di aprire le "conversazioni", dimostrando implicitamente ossequio per il Concordato, volontà di rispettarlo e difenderlo. Sostenne in tale sede che il governo avrebbe dovuto abbandonare la propria neutralità sul tema in discussione, in difesa dell'interpretazione che il Parlamento dava all'art. 34. La mattina del 18 marzo giunse dalle direzioni di Dc, Psi, Psu e Pri la volontà di collaborare tranne nel punto riguardante l'entrata nel nuovo ministero dei segretari dei quattro partiti di coalizione, considerato da Fanfani condizione *sine qua non* per il suo impegno. L'idea del quadrumvirato non piacque a nessuno, specie ad Andreotti da cui provennero i commenti

---

<sup>243</sup> *Richieste sulla FORTUNA-BASLINI* (Roma, 2/2/1970), ASILS, f. Andreotti, sez. Vaticano, sottosez. Divorzio, busta 495, 1/G.

<sup>244</sup> NENNI, *Diari*, III, cit., p. 448 (10 marzo 1970).

<sup>245</sup> Pompei prosegue nella descrizione di questi momenti facendo trasparire l'amarezza ed il disgusto che queste trame suscitavano non solo in lui ma negli stessi prelati che si trovavano ad essere tramiti o complici di tutto ciò: «Oggi stesso Taviani, che spera di essere investito (per un monocolore?) come esito dei sondaggi di Fanfani (da Pal. Chigi mi viene segnalato che tale sarebbe l'intento), ha detto a Costa, ligure a ligure: per me farai tutto il possibile. E' corsa voce che Moro dopo la «rinuncia» volesse dimettersi, ma ha giustamente riflettuto. Non è il momento (avrebbe un aspetto troppo personale dopo l'incarico a Fanfani), semmai dopo una discussione aperta dopo le rispettive responsabilità in Direzione o vertice ristretto Dc». Cfr., POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 61 (12 marzo 1970).

più severi. Saragat esasperato e furioso definì la Dc un *panier de crâbes* nel quale «Forlani ha silurato Moro e Andreotti ha silurato Fanfani»<sup>246</sup> costringendo quest'ultimo a rinunciare a sua volta, ora in favore di Rumor (23 marzo), che sfruttando la mediazione messa in atto dai suoi predecessori, colti i provvidenziali segni distensivi giunti da De Martino, venne alla conclusione delle trattative, con un esecutivo quadripartito che ebbe inizio il 27 marzo e terminò pochi mesi più tardi dopo l'avvio dell'esperienza regionale e l'approvazione della legge n. 352 del 25 marzo 1970 col titolo Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa del popolo<sup>247</sup>.

## 2. 7 Un primo accenno di revisione

L'accordo programmatico del III governo Rumor prevede l'apertura di una serie di "conversazioni" con la S. Sede alle quali avrebbero preso parte una delegazione italiana ed una vaticana. Si trattava né più né meno della proposta avanzata da Moro nelle settimane precedenti nella quale si progettava, attraverso l'adempimento dell'art. 44 del Concordato, un dialogo con la controparte sul divorzio, il Concordato e la sua eventuale modifica. Nonostante le pressanti richieste dei socialisti, gli Esteri furono mantenuti da Moro – in ottimi rapporti con l'ambasciatore Pompei –, mentre la Giustizia venne affidata a Reale, il quale, coadiuvato da una serie di esperti ed interni ai due ministeri<sup>248</sup>, si occupò personalmente della preparazione dei colloqui previsti<sup>249</sup>. Era fondamentale concludere i dialoghi con la controparte senza una secca constatazione di distacco reciproco, tanto più che dal Vaticano provenivano segni di disponibilità<sup>250</sup>, o rimandare ogni conversazione al periodo successivo il referendum. Secondo Pompei (e Moro non gli dava torto) l'occasione era favorevole per avviare un accordo di revisione per l'art. 34 nel quale intervenisse la divisione tra il matrimonio-sacramento e la trascrizione civile o addirittura all'introduzione del "doppio regime". In entrambi i casi il problema del divorzio avrebbe comunque avuto una soluzione radicale<sup>251</sup>. Diffusasi la notizia, i partiti laici sottolinearono che questo dialogo non sarebbe stato accettato se si fosse trasformato nel mezzo per procrastinare all'infinito la discussione della Fortuna-Baslini o per dare vita ad una vera e propria trattativa<sup>252</sup>.

---

<sup>246</sup> NENNI, *Diari*, III, cit., p. 451 (18 marzo 1970).

<sup>247</sup> *Storia della Democrazia cristiana*, a cura di Malgeri, IV, cit., pp. 58-59 e PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 532-534.

<sup>248</sup> Tra essi ritroviamo il nome di Ago, suggerito da Pompei a Moro, quale esperto della materia noto e stimato al pontefice, quanto ai laici particolarmente favorevoli alla sua convinzione che l'introduzione del divorzio nella legislazione nazionale non riconosceva contrasto con l'art. 34. Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 69 (8 aprile 1970) e ss.

<sup>249</sup> Pompei nei suoi appunti parla spesso della preparazione di una serie di "memorie" sul tema che sarebbero state la base di discussione tra le delegazioni. Cfr. Ivi e *ibid.* p. 78 (28 aprile 1970).

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 67 (6 aprile 1970).

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 66 (3 aprile 1970).

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 71 (16 aprile 1970). Fortuna si dilungò poi in lunghe polemiche contro la Dc che preferiva sposare le ragioni di uno stato straniero piuttosto di quelle italiane e contro le ingerenze vaticane di cui in verità non conosceva la reale portata (cfr. L. FORTUNA, *Una soluzione ambigua*, "ABC", 27 marzo 1970, p. 26; ID, *La trappola clericale*, "ABC", 3 aprile 1970, p. 29; il testo della lettera in "ABC", 17 aprile 1970).

Il 14 maggio 1970 Pompei presentò in Vaticano una Nota verbale<sup>253</sup> nella quale si rese noto alla S. Sede che le conversazioni ex art. 44 sulla proposta di legge divorzista in merito al Concordato, da parte italiana, potevano essere avviate su delega ai Ministri degli esteri, grazia e giustizia e all'ambasciatore Pompei.

S.E. Monsignor Casaroli ha molto gradito la comunicazione – scrive Pompei a Moro – che fa seguito ai numerosi contatti verbali, confermandone il senso, e, da parte sua, ha ribadito la piena disponibilità alle conversazioni che potrebbero cominciare in qualunque momento con un primo incontro in Vaticano dal Cardinale Segretario di Stato e uno conclusivo, tra le stesse persone, alla Farnesina.<sup>254</sup>

A ciò seguì la risposta della S. Sede la quale si metteva a disposizione «nella data più confacente alla delegazione italiana» con una propria rappresentanza composta dal segretario di Stato Jean Villot, il segretario del Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa Casaroli ed il Nunzio apostolico in Italia Romolo Carboni<sup>255</sup>.

Il 1° giugno in Vaticano e il 15 alla Farnesina, ebbero luogo gli incontri organizzati dal governo e la S. Sede nei quali si stabilì quale punto di partenza la formale accettazione dell'art. 44 del Concordato, a cui già stava accordando una ratifica implicita prendendo parte alle presenti riunioni. Il ministro Reale portò poi la discussione attorno all'interpretazione attribuita dalle parti in causa all'art. 34, per passare successivamente all'esposizione del contenuto della lunga nota governativa inviata il 30 maggio precedente alla controparte<sup>256</sup>. In essa venne in più punti ribadito che la Repubblica non rinunciava a disciplinare con le proprie leggi il diritto matrimoniale poiché, essendo questo composto da una parte canonica ed una civile, rientrava per il secondo aspetto nella potestà legislativa dello Stato italiano<sup>257</sup>. A ciò seguì il 15 giugno successivo una Nota vaticana, redatta due giorni prima, nella quale venne ribadita con fermezza l'intera linea sostenuta fino a quel momento<sup>258</sup>. Di fronte all'opinione pubblica Reale tenne un profilo esiguo, ribadendo che tali non erano trattative ma rispettivi chiarimenti che se trasformati in proposte sarebbero giunti in Parlamento. Il giorno successivo il Ministero degli esteri rese pubblico un dossier, da esso stesso raccolto e curato, nel quale erano stati raggruppati tutti gli scambi diplomatici in merito a concordato e divorzio, intercorsi tra la S. Sede e lo Stato italiano dall'agosto 1966 al 13 giugno 1970, con il titolo *Documenti diplomatici sulla interpretazione dell'art. 34 del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede*<sup>259</sup>.

Il clima di divisione politica sorto internamente alla stessa Dc e le strategie di opposizione alla realizzazione del progetto divorzista emergono con vigore ancora da un appunto dell'on. Gonella. In data 17 giugno 1970 in merito all'interpretazione dei trattati precisava:

---

<sup>253</sup> Riportata integralmente in SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. 410.

<sup>254</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 82 (14 maggio 1970).

<sup>255</sup> Cfr. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. 411.

<sup>256</sup> Cfr. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 411-423.

<sup>257</sup> *Ibid.*, pp. 417 e ss.

<sup>258</sup> *Ibid.*, pp. 423-448.

<sup>259</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 535 e POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., nota n. 18, p. 132.



Tutte le trattazioni di Diritto Internazionale affermano che gli organi legittimati ad interpretare i trattati sono gli organi che li hanno stipulati, cioè i governi, e non i Parlamenti che sono legittimati solo alle ratifiche.

#### ART. 44 DEL CONCORDATO

Uno scambio di note non può esaurire la procedura dell'art. 44 la quale prevede non una semplice esposizione di distinti punti di vista, ma una "comune intelligenza" ed una "amichevole soluzione". Di ciò non si può parlare, se non vi sono trattative.

E' capzioso l'atteggiamento del Governo che si limita ad esporre la volontà non del Parlamento, ma di un ramo del Parlamento.

[...]

#### NEUTRALITA' DEL GOVERNO

E' inconcepibile la neutralità di un governo composto in maggioranza di ministri democristiani sul tema del divorzio.

Nella formazione degli ultimi governi non è stata mai posta la questione nei seguenti termini rigorosi: o i partiti alleati accettano il rinvio della legge sul divorzio oppure la DC si rifiuta di costituire il Governo. Nessuno avrebbe potuto costituire un governo senza la DC, appoggiandosi sui comunisti. Ciò avrebbe potuto condurre ad elezioni; ma, di fronte all'alternativa di elezioni non desiderate, i partiti divorzisti avrebbero molto probabilmente riveduto il loro atteggiamento o accettato qualche emendamento della legge. Comunque, sarebbe sempre da preferire l'esperimento elettorale alla certezza della sconfitta alla quale conduce l'attuale procedura.

#### GOVERNO E PARLAMENTO

E' insostenibile la tesi secondo la quale il Governo è neutrale, in omaggio alla volontà della maggioranza parlamentare. Normalmente il Governo esprime la sua tesi prima che la maggioranza si formi, su una determinata legge, e nei dibattiti parlamentari è il Governo che guida la formazione della maggioranza. Non solo guida, ma pure forza a formazione della maggioranza parlamentare ponendo la questione di fiducia. Si dice che la neutralità è stata resa necessaria perché si tiene la divisione in seno al governo.

[...]

#### TATTICA DEL GRUPPO DC DEL SENATO

- 1) Chiedere immediatamente la sospensiva per esaminare il problema sulla base dei nuovi documenti.
- 2) Chiedere la sospensiva per permettere al Governo di esprimere il suo parere sulla controversia.
- 3) Se non è accordata la sospensiva per le predette ragioni iscrivere tutti i senatori nella discussione generale (varie settimane di dibattito).
- 4) Chiedere successivamente il voto contro il passaggio degli articoli.
- 5) Chiedere ulteriormente un voto sulla incostituzionalità dell'art. 2 che viola la Costituzione e il Concordato.
- 6) Nel caso che tutte le predette votazioni siano negative, iniziare l'ostruzionismo sui singoli articoli presentando centinaia di emendamenti (i Trattati di diritto parlamentare riconoscono la legittimità dell'ostruzionismo).
- 7) Nel caso in cui un qualche emendamento sia accettato, si impone la restituzione del provvedimento alla Camera nella quale può essere organizzata una ulteriore tattica parlamentare ritardatrice.

[...]

#### ART. 34

Nel progetto di revisione del Concordato è stato conservato il riferimento specifico al Sacramento che produce gli effetti civili. Finché non viene pronunciato un annullamento dai competenti Tribunali ecclesiastici, perdurano gli effetti civili.

Invece, la legge Fortuna fa cessare gli effetti civili pur conservandosi valido il vincolo sacramentale. In ciò vi è la violazione del Concordato.

[...]

#### L'IMPEGNO DELLA DEMOCRAZIA CRISTIANA

E' assolutamente inconcepibile che la legge sul divorzio sia approvata quando i cattolici sono maggioranza relativa nel Parlamento e maggioranza assoluta nel Governo. Questo è non solo un fallimento dell'impegno ideologico dei cattolici, ma anche un fallimento della capacità di agire nella sfera parlamentare e governativa.

[...] <sup>260</sup>

Il 18 giugno, superato lo scoglio della Commissione giustizia, dentro la quale i democristiani tentarono di rallentare l'iter a suon di emendamenti, riprese la discussione del progetto di legge Fortuna-Baslini al Senato. Che l'azione messa in atto dalla Dc tendesse all'ostruzionismo fine a se stesso è accertato ancora una volta dagli scritti di Pompei, che in una comunicazione ufficiale a Moro afferma: «Non si poteva prevedere che il Governo fosse in grado di arrestare l'attuale discussione in Senato del disegno di legge Fortuna-Baslini, neppure annunciando trattative in corso. Si poteva solo prevedere di riuscire a protrarre la discussione per circa tre settimane»<sup>261</sup>. Nell'occasione nessuno tra gli oratori – tranne i democristiani – prese in considerazione le argomentazioni vaticane, mancanza che Moro trovò sconveniente:

[...] dopo il rifiuto di un brevissimo rinvio per leggere attentamente i documenti contenuti nel libro verde – scrive Pompei riportando il pensiero di Moro –, salvo i democristiani, che sono praticamente i soli a parlare, nessuno vi si riferisce. Ciò è indecoroso ed è prova di debolezza e di immaturità democratica. In simili condizioni Moro pensa che converrebbe alla Dc soccombente farsi promotrice del referendum abrogativo ed impadronirsene come partito politico prima dei cattolici<sup>262</sup>.

Nonostante la volontà reciproca di dialogo – quantomeno formalmente dichiarata – le posizioni tra le parti si stavano cristallizzando su una poco produttiva conclusione unilaterale e divergente, alla quale Moro non voleva arrendersi, sorretto nella speranza dal passaggio conclusivo della Nota vaticana del 13 precedente, la quale chiudeva alludendo allo sforzo di proseguire con volontà nella ricerca delle vie percorribili in comune intelligenza per un'amichevole soluzione<sup>263</sup>. Era necessario, come suggeriva Pompei, intraprendere delle trattative «rapide, segrete e parallele» a quanto pare gradite anche al pontefice, che per bocca del Sostituto Benelli, in previsione dell'approvazione della legge sul divorzio il mese successivo, fece tuttavia pervenire un messaggio verbale nel quale ribadì

---

<sup>260</sup> *Interpretazione dei trattati* [...] (s.l., 17/6/1970), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 72, fasc. 56, serie 3.2.5. Diverso nei contenuti ma sostanzialmente uguale nel senso al documento del 17 giugno è l'appunto redatto da Gonella il 13 marzo precedente, nel quale sono riassunte alcune proposte risolutive del caso in corso tra le quali figura una proposta di formale negoziato tra Italia e S. Sede nel quale venga preso in causa primo fra tutti il nodo posto dall'art. 34. Come nel caso precedente il testo termina considerando la *debacle* morale e politica della Dc (cfr. *Manoscritto Gonella*, (s.l., 13/3/1970), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 64, fasc. 8, serie 3.2.5).

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 86 (25 giugno 1970).

<sup>262</sup> *Ibid.*, p. 89 (26 giugno 1970).

<sup>263</sup> Cfr. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. 445.

che la legge in questione sarebbe stata interpretata dalla S. Sede quale profonda offesa, sovvertitrice dello stesso matrimonio civile e causa di *vulnus* al Concordato. Con inconsueta severità il Santo Padre sottolineò che perseverare in tale posizione da parte dello Stato italiano avrebbe comportato una grave compromissione dei rapporti di quest'ultimo con la controparte, oltre alla: «[...] netta posizione di contrasto che i cattolici, clero e fedeli, saranno ormai obbligati a prendere ed in maniera permanente. [...] Divenuta ormai palese la reale incapacità a far prevalere la propria tesi, la S. Sede non potrà che lasciare i cattolici italiani liberi di agire sul piano interno secondo la loro coscienza religiosa e con i mezzi dei quali dispongono»<sup>264</sup>. Nonostante la gravità delle dichiarazioni Moro diede a Pompei il consenso di accettare la disponibilità, sperando di scongiurare ogni pericolo e ottenendo, prima del voto in Senato, pronosticato entro le tre settimane successive, alcuni emendamenti alla legge che non solo avrebbero comportato il decesso di ogni protesta ma addirittura la rinuncia al referendum<sup>265</sup>. A questo proposito Pompei aveva avuto due colloqui formali: il 25 giugno con Benelli, durante il quale apprese la comunicazione verbale di Paolo VI, ed il secondo con Casaroli, due giorni dopo.

Rumor, che di tutto ciò seppe solo a cose fatte, visse l'evento come uno choc. Fu lo stesso Moro a far leggere la lettera ricevuta dall'ambasciatore presso la S. Sede nella quale Benelli aveva riassunto le posizioni vaticane e portato alla luce l'inaspettato ultimatum papale che il Presidente del consiglio interpretò come «una dichiarazione di guerra», un aventino dei cattolici dal quale non seppe salvarsi<sup>266</sup>. Ipotizzò in un primo momento di ricorrere all'aiuto di Fanfani: quale presidente del Senato e uomo di spicco del panorama politico, avrebbe potuto farsi promotore di un'intesa o rallentare la discussione del disegno di legge<sup>267</sup>. Un'ipotesi che scemò in poche ore assieme alla lucidità di Rumor il quale, spaventato dall'apertura fatta da Moro verso la S. Sede «a nome del Governo», obiettò la propria estraneità ai fatti, a sua volta giustificata da Moro come un travisamento degli ordini, dai quali – come aveva suggerito Mons. Costa – sarebbe invece emersa la volontà da parte del Presidente del Consiglio di incidere non sul singolo art. 34 del Concordato ma sull'intero Concordato attraverso l'apertura delle trattative di revisione<sup>268</sup>. Un'ipotesi che nelle condizioni di allora secondo il Ministro degli esteri era impraticabile. Il 6 luglio Rumor annunciò formalmente al Consiglio dei Ministri le proprie dimissioni. Il timore confidato da Pompei appena pochi giorni prima alle pagine del proprio diario, nelle quali intravedeva nelle pressioni vaticane la possibile causa (pur non voluta) di un nuovo crollo del governo, si realizzò<sup>269</sup>. Rumor nel giustificare pubblicamente la sua scelta fu molto vago e generale, parlò di una «attenta e approfondita riflessione sulla situazione politica [di] [...] numerosi e difficili problemi che il Paese

<sup>264</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 87 (25 giugno 1970).

<sup>265</sup> A dimostrazione che le pressioni della S. Sede ci furono e furono esercitate senza parsimonia, si veda sul tema degli emendamenti in particolare p. 96 delle memorie di Pompei (27 luglio 1970) nella quale l'ambasciatore menziona una telefonata di papa Montini a Gonella al quale avrebbe detto: «possibile che non troviate il modo di far passare al Senato alcuni buoni emendamenti?». Forse in un'altra occasione ma sempre in merito al progetto di legge in analisi, il pontefice si sarebbe inoltre rammaricato con il deputato scaligero per le posizioni di Malagodi, «al quale la S. Sede ha reso un grande servizio, salvando dei beni molto importanti in Brasile», *ivi*. Cfr. inoltre *ibid.*, cit., p. 97 (27 luglio 1970).

<sup>266</sup> La vicenda è ricordata da Rumor stesso in *Memorie*, cit., pp. 472-475.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 474.

<sup>268</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 88 (26 giugno 1970).

<sup>269</sup> *Ibid.*, p. 90 (26 giugno 1970).

deve affrontare» ma la motivazione sottesa alle formalità stava tutta dentro il divorzio. La decisione compiuta incuneata nell'onda degli scioperi e dei disordini economici e sociali che l'Italia stava attraversando causò una crisi politica tra le più gravi e prolungate. La S. Sede, pienamente cosciente delle conseguenze che stavano per profilarsi dietro a questi eventi, e memore delle accuse di ingerenza subite nella crisi di pochi mesi prima, temette di essere nuovamente travolta dal biasimo dell'opinione pubblica. Il 10 luglio Pompei fu convocato da Benelli che senza mezzi termini gli espose il problema<sup>270</sup>, il 14 lo stesso venne ricevuto da Casaroli che ugualmente invitò a non far comparire la Chiesa quale artefice o concausa del dissesto in corso<sup>271</sup>.

Tra il capolinea del III ministero Rumor e l'inizio del I Colombo (il 12 agosto), ricorsero insistenti voci di un appello al voto anticipato, caldeggiate dal Quirinale e da una parte dei vertici vaticani che in realtà si sarebbero accontentati di alcuni emendamenti al disegno di legge Fortuna-Baslini per attenuare il contrasto che era andato creandosi e abbandonare anche l'ipotesi del referendum<sup>272</sup>. Il *trait d'union* tra le due sponde del Tevere fu ancora Pompei al quale Casaroli confidò che i maggiori problemi risiedevano nel comma b dell'art. 3<sup>273</sup>, informazioni a cui la stessa Dc venne messa al corrente attraverso un colloquio dell'alto prelado con Forlani il 10 luglio. Due giorni dopo Casaroli e Costa incontrarono anche il Dc Giovanni Galloni, il quale diede successivamente notizia dell'incontro a Paolo Bufalini, senatore comunista delegato dal partito ai rapporti con la S. Sede, che a sua volta stese un rapporto per il proprio gruppo politico in merito alle posizioni vaticane e della stessa Dc nei loro confronti. Questo resoconto, datato 13 luglio 1970, ai fini della ricostruzione storico-politica della vicenda, risulta piuttosto importante poiché delinea ad un tempo sia lo stato d'animo del pontefice, diviso tra l'ansia di rinnovare lo spirito della Chiesa e il problema morale e giuridico del divorzio, sia le strategie interne ai vertici vaticani, atte ad

---

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 91 (10 luglio 1970).

<sup>271</sup> «Sua Santità non intendeva che esso [la Nota verbale] avesse un carattere minaccioso [...] e voleva che restasse sul piano verbale. Sua Santità teme assai che qualcosa di scritto rimanga. Gli è stato spiegato dai responsabili della Dc che sia il passo di Benelli sia l'apertura per i negoziati [...] qualora fossero state fatte conoscere agli alleati di Governo avrebbero determinato una crisi. Si ha il terrore che delle mie comunicazioni resti qualcosa (si teme anche il numero di protocollo), non solo nelle mani dell'on. Moro [...] ma di un suo successore non democristiano». Cfr. *ibid.*, p. 92 (14 luglio 1970). Dal resoconto del colloquio che Moro ha «in grande segreto» con l'ambasciatore Pompei il 29 luglio 1970 si scopre però che non solo i vertici Vaticani erano parte in causa nella crisi governativa, ne erano addirittura gli artefici. Scrive Pompei: «Moro mi dice [...] che la crisi è stata direttamente determinata dal Vaticano. Casaroli ha convocato Rumor e Forlani e chiesto le dimissioni del Governo come unico modo di impedire o allontanare il divorzio. Rumor, incapace e già depresso ha accettato e, ciò che è molto più grave, Forlani ha accettato di non lasciar formare nessun Governo che non ottenga qualche emendamento alla legge. La crisi, oltre che materialmente sospendere l'attività legislativa delle camere avrebbe dato alla Dc maggior forza contrattuale» in *ibid.*, p. 100 (29 luglio 1970). «Dunque» continua Pompei «quando il 10 luglio, innocente e spaurito, Benelli si raccomandava, perché la S. Sede non voleva apparire neppure indirettamente responsabile, *concausa*, della crisi, essa S. Sede, ufficialmente agendo, aveva deliberatamente scelto di essere *causa diretta* della crisi, richiesta allo stesso Presidente Rumor giorni prima!». Cfr. *ibid.*, p. 103 (29 luglio 1970).

<sup>272</sup> In realtà anche su questo punto le posizioni assunte dai vertici ecclesiastici furono molto ambigue atte a tenere attivi due piani di gioco: da una parte Benelli in più di un'occasione ufficiosa fa sapere che la S. Sede non si sarebbe affatto accontentata di qualche emendamento [*ibid.*, p. 97 (27 luglio 1970), p. 100 (29 luglio 1970)], – salvo smentire senza alcuna credibilità di fronte a Bruno Bottai, *ibid.*, p. 106 (22 agosto 1970) –, dall'altra vi è la linea più moderata di Casaroli nella quale si afferma che alcuni adeguati emendamenti porterebbero la Chiesa ad assumere in merito alla vicenda una linea molto più morbida e addirittura a rinunciare anche al referendum. E' da ricordare però che è sempre lo stesso Casaroli a chiedere le dimissioni a Rumor per bloccare l'iter parlamentare della Fortuna-Baslini).

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 93 (14 luglio 1970).

allontanare Paolo VI dall'orbita di Benelli, troppo legato alla figura di Fanfani ed eccessivamente esposto nella battaglia contro il divorzio.

Scrive Bufalini:

All'on. Galloni sia Mgr. Costa che Mgr. Casaroli hanno detto che è molto importante tener conto dell'attuale stato d'animo del Papa. Questi si va sempre più convincendo che è cessata l'epoca in cui la Chiesa richiedeva per sé privilegi agli Stati e che è cominciata l'epoca in cui la Chiesa deve chiedere agli Stati soltanto garanzie per la propria libertà, nel quadro dell'ordinamento giuridico statale che ciascuno Stato autonomamente definisce. In altri termini, oggi Paolo VI va persuadendosi che per la Chiesa è tramontata l'ora nella quale essa tendeva a rompere a proprio vantaggio gli ordinamenti statuali o, addirittura, a premere per dar luogo a un determinato ordinamento giuridico omogeneo alla dottrina e agli interessi della Chiesa stessa.

Mgr. Costa e Mgr. Casaroli hanno detto all'on. Galloni che il Papa è anche convinto di rendere pubblica questa nuova impostazione dei rapporti fra Stato e Chiesa, che realizzerebbe indubbiamente una svolta di grande portata: Paolo VI pensa al prossimo 20 settembre 1970 come alla data opportuna in cui annunciare in forma solenne questa nuova posizione di principio della Chiesa cattolica.

Nell'ambito di una simile impostazione, evidentemente, lo strumento concordatario verrebbe a costituire la convalida a livello del diritto internazionale di una sorta di "legge-quadro" che lo Stato italiano, all'interno del proprio ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione, formulerebbe per (e non stipulerebbe con) la Chiesa, sul piano delle garanzie delle libertà della Chiesa cattolica stessa (e delle altre Chiese).

Ma sia Mgr. Costa sia Mgr. Casaroli hanno anche detto all'on. Galloni che l'animo di Paolo VI è profondamente turbato e incerto nel dare il via a una simile linea in forma pubblica e solenne il 20 settembre, giacché in questo periodo è e rimane aperta in Italia la questione del divorzio collegata a quella del referendum. Un simile stato d'animo, a giudizio dei due prelati, si potrebbe superare, e si potrebbe indurre il Papa a sciogliere le sue attuali riserve e incertezze, ove, all'interno dello schieramento divorzista, si addivenisse a una decisione di emendare la legge Fortuna-Baslini (la quale d'altro canto, si fa notare, è malfatta o inadeguata). Se si addivenisse a una decisione del genere, la Santa Sede non procederebbe alla richiesta del referendum.

In particolare, l'emendamento che la Santa Sede vorrebbe venisse appoggiato riguarda solamente l'art. 3 della legge (ed essenzialmente il suo comma B), nel quale sono stabilite le cause per cui il giudice dichiara lo scioglimento del matrimonio<sup>274</sup>.

L'importanza di tale articolo, nel suo comma b), sta certo nel consentire un massimo allargamento delle possibilità di divorzio (ed è ciò che desta la massima preoccupazione della Santa Sede). Ma va anche sottolineato che esso costituisce – data la legislazione attuale sulla separazione tra i coniugi – l'aspetto più pulito e liberale della legge sul divorzio. Bisogna tuttavia notare che i due monsignori hanno osservato all'on. Galloni che qui si apre anche una questione di principio, giacché il comma b) dell'articolo in questione verrebbe a codificare una natura contrattualistica del matrimonio, principio contrario alla dottrina cattolica sulla materia.

Da quanto riferisce l'on. Galloni non emerge che la Santa Sede abbia precisato i termini nei quali far consistere un eventuale emendamento al comma b) dell'art. 3; tuttavia è chiaro che essa si disinteressa di ogni emendamento alla prima parte dell'articolo (il ricorso alla casistica) che costituisce la parte peggiore della legge.

Quale sia stata la risposta di Forlani a questo discorso, l'on. Galloni non è in grado di dire; dal canto suo, egli ha comunicato ai due prelati che avrebbe dovuto meditare sulle loro richieste e proposte, e che avrebbe dato una risposta ai primi della settimana cominciata oggi.

L'on. Galloni sottolinea a noi che una simile mossa di Mgr. Casaroli e di Mgr. Costa parte dalla volontà di sottrarre Paolo VI alla influenza di Mgr. Benelli, il quale negli ultimi due anni si è molto legato a Fanfani, ed è stato

---

<sup>274</sup> L'art. 3 consiste in due parti: la prima, prevede una casistica circostanziata relativa a casi di condanna di uno dei coniugi; la seconda, si riferisce al sussistere, per almeno 5 anni, di una situazione di separazione tra i coniugi (legale o di fatto).

il prelado che ha condotto pesantemente l'offensiva antidivorzista nel corso della precedente crisi che portò al terzo Ministero Rumor. Nell'intento di sottrarre Paolo VI all'influenza di Mgr. Benelli, tanto Casaroli quanto Costa tendono a prendere in mano essi la questione del divorzio, ma cercando di inquadrarla dentro la generale revisione del rapporto tra Stato e Chiesa in Italia, e non solo in Italia.

A giudizio dell'on. Galloni, un simile passaggio di influenza – anche attraverso la gestione e la impostazione del delicato e oggi decisivo problema del divorzio – avrebbe un'importante influenza positiva sulla DC, nel senso che determinerebbe conseguenze a vantaggio e a sostegno della linea seguita dalle forze antiintegraliste di questo partito.

L'on. Galloni, tuttavia, fa presente a noi di essere convinto dei seguenti punti:

a) non si può escludere che l'iniziativa di aprire in questo punto il discorso sul rapporto tra modificazione generale dei rapporti Stato-Chiesa e modificazione della legge sul divorzio, sia stata presa da Forlani stesso, e dunque da Fanfani. Costui, cioè, resosi conto dell'impossibilità di difendere ogni vecchia linea benelliana, per introdurre nella crisi governativa la carica dirompente del divorzio, cerca di arrivare a questo medesimo obiettivo in modo più souple, cioè in una forma che si collega alla prospettiva generale, certamente seria e a grande portata storica, di nuovi rapporti tra Stato e Chiesa;

b) l'invito che lui, Galloni, ha ricevuto da Mgr. Casaroli e Mgr. Costa può essere stato suggerito da Forlani stesso (e dunque, ancora, da Fanfani) in quanto l'uno e l'altro sanno bene come implicando la Base sia possibile mandare avanti la questione del divorzio durante la crisi, soprattutto per imbrogliare l'esperimento Andreotti;

c) sollevare durante la crisi odierna la questione del divorzio giocherebbe, a differenza che nel corso della crisi precedente, esclusivamente a vantaggio dei fanfaniani e del partito dell'avventura e della crisi;

d) proprio per queste ragioni è indispensabile da un lato, neutralizzare gli aspetti pericolosi della proposta formulata da Costa e Casaroli, ma è altrettanto necessario, dall'altro, dare a essi della carte tali da impedire a Benelli e a Fanfani di rientrare nella vecchia strada e di ricondurre il gioco del divorzio imprimendogli un andamento provocatorio: bisognerebbe, insomma, poter rispondere a Casaroli e a Costa in modo tale da impedire assolutamente che pressioni vaticane di qualsivoglia tipo possano esercitarsi su Andreotti, sicché questi possa venire indotto a far entrare nella trattativa per la formazione del governo la richiesta ai socialisti (o anche a noi comunisti) del licet a emendare la legge in discussione al Senato.

Secondo Galloni per l'ottenimento di tali risultati era necessario seguire una linea di moderazione e compromesso con la controparte, che si sarebbe dovuta basare sul:

1) riconoscere la grande importanza dell'impostazione generale di fondo prospettata come intenzione del Papa (il passaggio da un'epoca all'altra nei rapporti tra Stato e Chiesa);

2) mettere in evidenza come la legge sul divorzio non possa comunque, oggettivamente, tecnicamente, essere votata prima dell'ottobre: il che vuol dire dopo la data del 20 settembre, prospettata dal Papa per fare l'annuncio solenne;

3) sottolineare l'assoluta negatività di sollevare pubblicamente la questione del divorzio – sia direttamente dalla Santa Sede sia con l'avallo di questa – nel periodo della crisi governativa, perché una simile mossa comprometterebbe, forse in modo definitivo, ogni rapporto in merito a tale questione tra la Santa Sede e i partiti laici (quanto meno quelli della sinistra);

4) affermare che

- nell'ambito di esplicite e pubbliche prese di posizione della Santa Sede e del Papa in merito alla nuova impostazione di fondo dei rapporti Stato e Chiesa,

- tenendo conto dello sviluppo ulteriore delle trattative per la revisione del Concordato (il cui prosieguo è possibile giacché il voto del Senato sul divorzio non è, allo stato degli atti, imminente),

- nel quadro di un generale miglioramento e sviluppo positivo del rapporto Stato-Chiesa,

- soprattutto in una situazione di tranquillità politica e governativa, e cioè fuori dal ricatto del periodo di crisi, non è certo da escludere l'eventualità che il Parlamento studi degli emendamenti, che rendono la legge Fortuna-Baslini migliore, per lo Stato e per la Chiesa;

5) rifiutare come inaccettabile l'aspetto ricattatorio del referendum, ossia come strumento che la Chiesa intende ritirare o adoperare a seconda che si accetti o no di emendare la legge sul divorzio; e far notare che un simile ricatto è già di per sé "una pistola scarica". In ogni caso, se la Chiesa vuol fare la sciocchezza di pretendere il referendum, è libera di farla, a suo rischio e pericolo.

Riepilogando, la risposta che l'on. Galloni ha intenzione di dare a Mgr. Casaroli e a Mgr. Costa si articolerebbe in questi tre punti: interesse per la questione di fondo; disponibilità, ma per il futuro e non per oggi, sulla questione degli emendamenti alla legge sul divorzio; ferma messa in guardia dal sollevare tale questione durante l'attuale periodo di crisi governativa<sup>275</sup>.

Secondo Galloni se anche il Pci avesse sostenuto ufficialmente queste posizioni certamente avrebbero avuto maggior peso in Vaticano.

## 2. 8 La fase conclusiva

Il centro-sinistra di Colombo, costituitosi i primi giorni di agosto, ripropose quasi tutti i ministri dell'ultimo governo Rumor ed un programma non molto diverso rispetto a quello indicato da Andreotti, che prima di lui aveva tentato la formazione di un proprio esecutivo<sup>276</sup>. Tra una crisi di governo è l'altra la Lid ritornò sulla scena politica esercitando pressioni sui rappresentanti dei partiti laici al Senato, ai quali chiedeva di far approvare la Fortuna-Baslini prima della chiusura estiva del Parlamento, richiesta non accolta ma sostituita con la promessa che il voto conclusivo sarebbe giunto non oltre i primi di ottobre. Il 1° ottobre il disegno di legge in discussione rischiò il collasso dopo la votazione per il «non passaggio» all'esame di alcuni articoli proposta dal Dc Spagnolli che fu approvata con 155 sì contro 153 no<sup>277</sup>. Un risultato che contribuì ad avvelenare un clima già molto compromesso, nel quale si scatenò la caccia ai laici che unendosi alle file democristiane avevano permesso tale risultato, ma aprì allo stesso tempo la strada alla proposta degli emendamenti che a più voci erano stati reclamati; solo la mediazione messa in atto da Leone (che in realtà aveva dietro di sé l'impegno di Moro, Andreotti, Forlani e Colombo stesso)<sup>278</sup> tramite gli incontri con i presidenti dei gruppi parlamentari, salvò il governo da una nuova crisi<sup>279</sup> riuscendo a far approvare i

---

<sup>275</sup> *La questione del divorzio in relazione alla crisi*, (Roma, 13/7/1970), Fondazione Istituto Gramsci [d'ora in poi FIG], fondo Paolo Bufalini [d'ora in poi f. Bufalini], sez. 7.2.

<sup>276</sup> Andreotti tentò la formazione di un proprio esecutivo ma le richieste avanzate dai socialdemocratici resero impossibile percorrere la strada iniziata. Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 94-99 (27 luglio 1970).

<sup>277</sup> R. MANFELLOTTO, *Un colpo di scena*, "Corriere della sera", 2 ottobre 1970.

<sup>278</sup> L. FORTUNA, *Perché sono andato a trattare*, "L'Espresso", 18 ottobre 1970, p. 5.

<sup>279</sup> La rincorsa agli emendamenti era caldeggiata non solo da Vaticano e Dc ma anche dai comunisti che col mondo cattolico desideravano un dialogo non la rottura, lo testimonia Pompei che li descrive: «[...] possibilisti e disposti a ripetere per il divorzio (emendamenti, ritardi con astensioni manovrate di alcuni deputati in servizio comandato) la manovra che fece approvare l'art. 7 della Costituzione [...]» [POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 107 (22 agosto 1970)]. La conferma a questa linea d'azione si ritrova anche tra i documenti di Bufalini nei quali si legge: «4. - I comunisti sono d'accordo che, per evitare il referendum, si debbano portare alla legge modifiche che non consistano in un espediente o trucco ma siano sostanziali, in modo da sostituire un nuovo testo di legge a quella attuale che verrebbe

primi articoli già rettificati<sup>280</sup> della proposta di legge, ora nuovamente in cammino verso la Camera dove la loro discussione sarà abbinata a quella della legge finanziaria, meglio nota come “decretone”<sup>281</sup>.

L’opposizione democristiana all’approvazione della legge rimase tuttavia chiara, manifestandosi apertamente attraverso l’azione della frangia più conservatrice rappresentata da Gonella e Oscar Luigi Scalfaro i quali minacciarono l’ostruzionismo se il progetto di legge prima dell’approvazione non fosse stato riesaminato in rapporto alla Costituzione, al codice civile e al Concordato. Una posizione che venne presto circoscritta ed isolata all’interno del partito stesso consentendo di giungere ad una conclusione<sup>282</sup>. Il 1° dicembre 1970, intorno alle 6 del mattino, il presidente della Camera Pertini annunciò che nella notte, dopo la seduta più lunga dell’intera storia parlamentare del paese, la proposta Fortuna-Baslini venne approvata con 319 voti a favore e 286 contrari, diventando a tutti gli effetti la legge n. 898 con competenza sui Casi di scioglimento del matrimonio<sup>283</sup>.

## 2. 9 La “pace religiosa”: ottenerla e mantenerla

L’approvazione della legge non aveva cancellato le divergenze interpretative sull’art. 34 del Concordato sorte fra le due sponde del Tevere che anzi contribuì ad approfondire le incomprensioni tra la Dc e la S. Sede. I dirigenti del partito cristiano in più occasioni avevano assicurato che la legge sarebbe stata approvata solo in caso di accoglimento dei decisivi emendamenti concordati con i partners di governo e con l’opposizione, garanzia che aveva indotto i vertici vaticani a riporre fiducia nella mediazione compiuta da Leone. La notizia del voto, che lo Stato italiano si affrettò a notificare alla S. Sede lo stesso 1° dicembre mediante una nota informativa<sup>284</sup>, approvava in via definitiva un testo di legge pressoché immutato. Paolo VI fu raggiunto dalla notizia a Manila, dove era in visita apostolica, ma per le prime dichiarazioni attese l’allocuzione domenicale del 6 dicembre nella quale il divorzio fu solo un accenno<sup>285</sup> paragonato «all’amore (deluso) del Pastore per il suo gregge», una posizione prudente e contenuta, come ebbe a dire lo stesso Pompei nelle pagine del suo diario<sup>286</sup>, successivamente ribadita con la Nota ufficiale, ed attesa, che Casaroli consegnò il 21 dicembre successivo all’ambasciatore. «Teniamo tanto [...] alle buone relazioni con

---

abrogata. Essi pensano si debba ricercare attentamente una linea equilibrata, una sintesi (e non un pasticcio, in cui siano lesi principi costituzionali e sia calpestata la logica giuridica). Una linea che fosse squilibrata in un senso o in un altro non consentirebbe di risolvere il problema. Si rendono conto delle difficoltà; pensano tuttavia che sia possibile trovare una soluzione». I. – *Ringraziano il Pr. C., (s.l., s.d.)*, FIG, f. Bufalini, sez. 7.2.

<sup>280</sup> Con la promessa avuta da Forlani che la discussione alla Camera sarebbe stata breve, Leone convinse i laici ad accettare il tentativo obbligatorio di conciliazione e tempi più lunghi di separazione nel caso una delle due parti si opponesse al divorzio (sette anni). Cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., p. 112.

<sup>281</sup> D.L. 26 ottobre 1970, n. 745 convertito con successive modificazioni nella L. 18 dicembre 1970, n. 1034.

<sup>282</sup> G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro. Il politico nella crisi (1962/1973)*, Sansoni, Firenze 1983, p. 440.

<sup>283</sup> SCIRÈ, *Il divorzio in Italia*, cit., pp. 78-79 e BARCA, *Cronache dall’interno*, II, cit., p. 497.

<sup>284</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 122 (21 dicembre 1970).

<sup>285</sup> Per un quadro riassuntivo degli interventi della Chiesa, nelle sue molteplici rappresentanze, all’indomani dell’approvazione della 898 cfr. A. D’AVACK, *La Chiesa e l’attuazione del divorzio in Studi sul divorzio*, cit., pp. 467-489, in particolare pp. 480-484.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 119 (7 dicembre 1970).



l'Italia, malgrado questa Nota che debbo consegnarle. [...] – commentò il cardinale recapitando il testo a Pompei – Il Papa è proprio un uomo straordinario, poveretto! Quando sente parlare di questa istituzione del divorzio, soffre tanto, freme. Gli dispiace dover protestare.»<sup>287</sup> La Nota vaticana pur nel suo inflessibile disappunto in merito al vulnus inflitto al Concordato non fu portatrice di ulteriori fratture che si tentò invece di ricomporre riconfermando i Patti Lateranensi come base dei rapporti tra l'Italia e la Chiesa cattolica, nonché la piena disponibilità a «[...] riconsiderare di comune accordo talune clausole del Concordato, in ordine ad una loro eventuale revisione bilaterale, per adeguarle a nuove riconosciute esigenze, da parte dello Stato o della Chiesa Cattolica». In merito alle divergenze interpretative sull'art. 34 la S. Sede non poté esimersi dal considerare come non ci fossero state risposte positive tali da consentire un confronto tra le parti in causa ed una procedura operativa rispettosa dei contenuti dell'art. 44. Tale percorso, precisa il testo della Nota:

[...] era stata soltanto iniziata, con lo scambio delle più volte citate Note del 30 maggio e del 13 giugno 1970 e con i correlativi incontri dei rappresentanti della Santa Sede e del Governo italiano: incontri che [...] si sono esauriti nella esposizione dei punti di vista dell'una e dell'altra Parte, senza che abbia avuto luogo un reale sforzo inteso a procedere “di comune intelligenza ad una amichevole soluzione”.

La Santa Sede non può non deplorare vivamente la sostanziale inadempienza di una norma che entrambe le Parti avevano accettato, e la cui osservanza non potrebbe, di conseguenza, reputarsi in opposizione con la sovranità e con l'indipendenza di nessuna di esse.

[...] Esse portano alla conclusione, inoppugnabile a giudizio della Santa Sede, che la disposizione di legge che attribuisce al giudice italiano facoltà di pronunciare “la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio”, “celebrato con rito religioso e regolarmente trascritto”, è in chiaro ed aperto contrasto con il comma 1 dell'art. 34 del Concordato.

La Santa Sede si trova pertanto nel penoso dovere di elevare formale protesta per il gravissimo vulnus che non la nuova legge italiana è stato arrecato al Concordato in una delle sue disposizioni fondamentali<sup>288</sup>.

La comunicazione, considerata normale amministrazione nel rapporto tra due Stati, non destò inquietudine nemmeno al Capo dello stato che si sentì particolarmente colpito da simili dichiarazioni in privato commentate affermando: «C'era da attenderselo, tanto più che giuridicamente hanno ragione. Moralmente no, perché si basano su un concordato fatto con un dittatore e rimesso in vigore con un accordo con i comunisti. Politicamente hanno pure torto, poiché tutte le nazioni civili hanno il divorzio»<sup>289</sup>.

Il giorno successivo all'approvazione della Fortuna-Baslini, mentre la stampa nazionale dava con enfasi notizia dell'avvenimento, “25 esponenti della cultura e della scienza”, appartenenti al mondo cattolico ed in parte laico, stesero il Messaggio per il referendum abrogativo sul divorzio<sup>290</sup> nel quale dichiararono l'intento di raccogliere 500 mila firme necessarie a dare impulso ad un

---

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 122 (21 dicembre 1970).

<sup>288</sup> *Consilium pro Publicis Ecclesiae Negotiis*. N° 8300, (Roma, 21/12/1970), ASILS, f. Andreotti, sez. Vaticano, sottosez. Divorzio, busta 495, 1/G.

<sup>289</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 124 (22 dicembre 1970).

<sup>290</sup> Cfr. il testo in “Avvenire”, 2 dicembre 1970.

referendum abrogativo sulla legge 898<sup>291</sup>. Poco più tardi lo stesso gruppo fondò il Comitato nazionale per il referendum sul divorzio (Cnrd), il cui presidente e leader Gabrio Lombardi, appena qualche giorno più tardi, strinse alleanza con l'integralista cattolico Agostino Sanfratello, a sua volta fondatore del Movimento di Alleanza Cattolica, gruppo composto perlopiù da professionisti e studenti dell'Università Cattolica di Milano contrari alla legge sul divorzio, contro la quale il 10 gennaio 1970, presentarono un'istanza per il referendum abrogativo presso la Corte di cassazione<sup>292</sup>. Il gruppo di Sanfratello ebbe in realtà pochissima risonanza, come tutti gli altri movimenti affini, finendo per trovare una comune rappresentanza nel Cnrd di Lombardi<sup>293</sup> che, pur vantando l'appoggio di numerose adesioni laiche alla sua causa, riuscì in realtà a far convergere quasi esclusivamente forze cattoliche, le cui adesioni indussero per altro a dolorose divisioni all'interno di quello stesso mondo.

L'8 febbraio successivo giunse da parte della presidenza Cei la legittimazione ad appellarsi a «tutti i mezzi democratici che offre la Costituzione italiana» da parte dei cittadini per combattere la «piaga» sociale del divorzio<sup>294</sup>. Un appunto datato 6 febbraio di Pompei nel proprio diario conferma la presa di posizione episcopale: «Apprendo da don Riva che ha parlato con S.E. Mons. Costa che, dopo la riunione della Cei, la decisione di sostenere il referendum, sia pure con molta prudenza esteriore è stata presa»<sup>295</sup> le cui motivazioni sono legate ai mancati emendamenti alla Fortuna-Baslini. Opinione a quanto pare condivisa anche da Paolo VI, il quale «[...] fino a poco tempo fa era incerto: oggi è convinto dell'opportunità del referendum»<sup>296</sup>. Pur nell'incertezza delle parti che consente ancora dei margini di manovra, seppure incerti e non ampi<sup>297</sup>, la questione referendaria finì per catalizzare immediatamente energie ed attenzioni sottratte in primo luogo alla riforma del diritto di famiglia, che fino a poco tempo prima era sembrato essere oggetto di precise esigenze<sup>298</sup>.

## 2. 10 Evitare il pericolo

La prospettiva del referendum non fu accolta con entusiasmo da nessuno. La Dc tentò di disinnescare il nuovo ordigno dando meno visibilità possibile alla richiesta avanzata dal Cnrd, ne è prova la sobrietà con cui “Il Popolo” raccontò le notizie legate all'appello dei 25 e alle loro richieste. I partiti del fronte laico appresero l'idea di rivolgersi alla consultazione popolare come

---

<sup>291</sup> Cfr. O.M. PETRACCA, *Il referendum sul divorzio in Il Parlamento italiano*, vol. XXI, Milano 1992, p. 192. Il gruppo raccoglieva: Gianguialberto Archi, Giuseppe Auletta, Felice Battaglia, Carlo Bozzi, Antonio Ciampi, Lia Codacci Pisanelli, Sergio Cotta, Augusto Del Noce, Sergio Galeotti, Filippo Gallo, Giorgio La Pira, Franco Ligi, Gabrio Lombardi, Carlo Felice Manara, Enrico Medi, Lina Merlin, Bernardo Merlo, Giambattista Migliori, Giuseppe Olivero, Marcello Rodinò, Francesco Santoro Passarelli, Libera Santucci, Ignazio Scotto, Egidio Tosato, Alberto Trabucchi.

<sup>292</sup> Cfr. *Divorzio: presentata la richiesta di referendum*, “Corriere della sera”, 10 gennaio 1971.

<sup>293</sup> Cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., nota n. 15, p. 117.

<sup>294</sup> Cfr. *Comunicato del Consiglio di presidenza*, in *Enchiridion Cei*, I, cit. pp. 1011-1014, nel particolare citato p. 1013 il quale riprende le dichiarazioni del 14 novembre 1970 in *L'unità della famiglia. Dichiarazione della VII assemblea generale*, in *ibid.*, pp. 996-997.

<sup>295</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 143 (6 febbraio 1971).

<sup>296</sup> *Ivi.*

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 146 (23 febbraio 1971).

<sup>298</sup> *Ibid.*, p. 143 (6 febbraio 1971).

una grave violazione del sistema giuridico, una proposta eversiva nei confronti della Costituzione, deprecabile dal punto di vista etico, attraverso la quale venivano messi in discussione non solo la legge approvata appena pochi giorni prima, ma il ruolo del Parlamento stesso<sup>299</sup>. Tutti si resero però conto che la partita sul divorzio stava vivendo il suo secondo tempo e il referendum era probabilmente solo una questione di tempo. Sostanzialmente chi aveva votato a favore del divorzio ora si dichiarava contrario al referendum, salvo ripensare alle proprie posizioni una volta riconosciuto che l'unico modo per eludere l'appuntamento con le urne era apportare pesanti modifiche alla 898, col pericolo però che questa venisse privata del carattere che le era stato conferito. La Lid fu la prima a defilarsi, ritenendo più opportuna la battaglia delle urne che il rischio di uno snaturamento della legge in questione. L'unico partito che continuava a dibattersi nell'imbarazzo di non saper scegliere era la Dc, cosciente di dover temere più degli altri, sia perché «lanciare il Paese in una guerra di religione» era una follia, sia per gli esiti disastrosi per se stessa: «se non riesce la Dc è squalificata e sarà accusata di insufficiente impegno – confidava Andreotti a Pompei –; se riesce ne avranno il merito i cattolici (la Dc inutile strumento!) e si avranno ripercussioni negative sul parlamento e nella spaccatura del paese»<sup>300</sup>.

Grazie ai radicali di Pannella nel medesimo periodo ritornarono in auge anche le richieste per abrogare il Concordato, che in tutto ciò rimaneva pur sempre l'origine prima della questione<sup>301</sup>. Dopo il sì al divorzio è l'ora del no al Concordato si leggeva nel primo numero di "La prova radicale"<sup>302</sup>, offrendo al partito la base di partenza per organizzare l'Assemblea nazionale anticoncordataria, alla quale, dopo un esteso invito a tutte le forze politiche laiche, presero parte, oltre alla Lid, le correnti a sinistra del Pli, la Federazione giovanile repubblicana, un gruppo di parlamentari socialisti, l'Associazione per la libertà religiosa, un gruppo di fedeli cattolici e protestanti facenti capo al senatore Gian Mario Albani (sinistra indipendente) e la Lega per i diritti dell'uomo. Da quell'incontro il 14 febbraio 1971 nacque la Lega italiana per l'abrogazione del Concordato (Liac) a cui seguì all'inizio dell'estate la campagna di raccolta firme per chiedere un referendum che portasse all'abrogazione della norma di esecuzione del Concordato<sup>303</sup>.

Le divisioni sorte all'interno del gruppo laicista, unite alla complessità della materia in questione che rischiava un radicale mutamento dei rapporti tra due Stati, gli scarsi spazi che la stampa offrì alla Liac ma soprattutto l'estraneità dell'argomento alla maggior parte dell'opinione pubblica, misero in luce la debolezza politica dei laicisti che non riuscirono a raggiungere la quota 500 mila firme, necessarie per la richiesta di un referendum abrogativo.

Si può affermare che fino alla fine del 1973 i partiti laici di tutto l'arco parlamentare si dimostrarono ben disposti verso le possibilità di emendare la legge ed evitare il referendum,

---

<sup>299</sup> Sul caso cfr. A. MALAGUGINI, *Una proposta inadeguata*, "l'Unità", 13 luglio 1971; M. DE CESCO, *Come va il divorzio*, "Panorama", 17 giugno 1971, p. 56. A ciò si aggiunga il timore del fronte laico per la rottura della *quies fidelium* che invece i cattolici affermavano non essere minacciata da una verifica operata pacificamente. Cfr. A. TALAMANCA, *Divorzio e matrimoni concordatari: problemi di costituzionalità* in *Studi sul divorzio*, cit., pp. 129-190, in particolare p. 138.

<sup>300</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 136-137 (8 gennaio 1971).

<sup>301</sup> Per un quadro sulle posizioni anticoncordatarie di allora cfr. *Cattolici e laici contro il Concordato*, a cura di L. Rodelli, Dall'Oglio, Cremona 1970.

<sup>302</sup> Cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., nota n. 46, p. 126.

<sup>303</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 126-127 e nota n. 47.

eludendo così il pericolo di intaccare i fragili equilibri del centrosinistra ricostruiti durante il II governo Andreotti, sia perché non pochi temevano una vittoria antidivorzista sommata ai progressi del Msi avrebbero costituito una “tenaglia” clericico-fascista sull’opinione pubblica e forse una spinta antiparlamentare. Il profilo basso che la S. Sede decise di tenere di fronte alla notizia che la Fortuna-Baslini era passata fu un gesto di incoraggiamento all’avvio delle necessarie aperture per il superamento delle difficoltà sorte. Tra i più favorevoli a questa strategia vi fu Pompei che, consultatosi con Colombo e Moro, ebbe conferma sul poter operare una trattativa rapida e segreta nella quale la S. Sede offrì quanto poteva sul piano della revisione all’art. 34 del Concordato, mentre il governo avrebbe fatto altrettanto in materia di diritto di famiglia<sup>304</sup>. Le ipotesi su cui intervenire erano tre: a) contemporaneamente riformare bilateralmente il Concordato e il diritto di famiglia; b) modificare la Fortuna-Baslini offrendo, secondo i desideri papali, maggiore tutela al coniuge incolpevole e ai figli minori ed inoltre creare due regimi matrimoniali separati (uno puramente civile e un altro puramente concordatario) che in tal modo non avrebbero contrastato con l’art. 3 della Costituzione; c) infine, nel caso in cui il tempo per realizzare le due proposte ai precedenti punti non fosse risultato sufficiente, si sarebbe potuto ricorrere allo scioglimento anticipato delle Camere, che secondo l’art. 31 della legge 352/70, avrebbe fatto slittare la data del referendum di un anno<sup>305</sup>.

La questione ritornò dunque a concentrarsi sul trinomio «divorzio, referendum, Concordato», esteso alla questione aperta del diritto di famiglia, con un certo favore rispetto alla revisione di quest’ultimo anche da parte di liberali, comunisti e socialisti. Questi ultimi in particolare, traendo forza dalla posizione del Pci, decisero di rifiutare il fronte dell’abrogazione preferendo anch’essi mettersi a disposizione per un’eventuale riforma bilaterale. Una disponibilità che però non poteva essere considerata illimitata nel tempo, nota giustamente Pompei, ma direttamente dipendente dall’inizio della campagna referendaria (se questa avesse avuto inizio) che inevitabilmente avrebbe diviso il panorama politico secondo i cliché delle appartenenze. L’imperativo era dunque trattare il prima possibile, anche se le idee sull’ampiezza e la modalità di revisione non erano chiare a nessuno<sup>306</sup>. Anche su quale debba essere il punto di partenza nacquero diverse perplessità: Moro e Pompei non avevano dubbi nel considerare una «base superata» la relazione Gonella, che nell’essere resa pubblica all’intero Parlamento avrebbe conosciuto il secondo svantaggio, sia per le poche norme concordatarie che aveva sottoposto a riesame, sia per il carattere molto superficiale di tale operazione, tale che forniva un risultato che in una pubblica discussione rischiavano di essere travolto. La S. Sede in questa “base di partenza” trovava invece l’ideale appoggio per dare inizio alle consultazioni<sup>307</sup> a cui venne dato seguito con una autorizzazione della Camera il 7 aprile 1971<sup>308</sup>, grazie alla quale la negoziazione tra il Governo e la S. Sede poteva avere inizio secondo le

---

<sup>304</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 137 (8 gennaio 1971).

<sup>305</sup> L’art. 31 della L. n. 352 del 25 maggio 1970 dispone che: «Non può essere depositata richiesta di referendum nell’anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l’elezione di una delle Camere medesime».

<sup>306</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 145 (20 febbraio 1971).

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 148 e nota n. 5, pp. 219-220 (23 marzo 1971).

<sup>308</sup> In tal data si svolse il dibattito parlamentare sulle mozioni ed interpellanze relative alla revisione del Concordato. In seguito venne approvato un o.d.g. (firmato da: Andreotti, Luigi Bertoldi, Flavio Orlandi, La Malfa, Jotti, Francesco Taormina) col quale si delegò il governo a promuovere un negoziato mantenendo i contatti con le forze parlamentari e

linee della Commissione Gonella, linee dalle quali non emergeva la questione del divorzio, forzatamente elusa per non complicare ulteriormente la faccenda<sup>309</sup>. Il gruppo parlamentare Dc per i problemi del Concordato (così venne definito), alla scelta di appoggiare lo schema redatto dalla Commissione di Gonella nel 1969 dette queste motivazioni:

1 – Tener ferma la mozione del 1967 perché:

- esclude l'abrogazione dei Patti del Laterano
- esclude la revisione del Trattato
- ammette solo la revisione del Concordato

2 – Tener ferma la Commissione-Gonella perché:

a) è commissione ministeriale (organo governativo)

b) è commissione prevalentemente laica: cinque membri sono laici (Jemolo, Fedele, Rossi, Ago, Valsecchi) e due democristiani (Gonella e Ambrosini). I laici sono giuristi universitari; i democristiani sono stati scelti in quanto uno ex ministro della Giustizia e l'altro ex Presidente della Corte Costituzionale

c) è Commissione nominata con decreto del Ministro della Giustizia Gava, quindi con l'assenso del Governo quadripartito: nessuno ha mosso obiezioni, neppure in sede parlamentare, sulla scelta dei membri della Commissione

d) è Commissione che ha, da quasi due anni, concluso uno studio analitico prospettando proposte concrete

[...]

b) Il negoziato può essere condotto dalla Commissione Gonella con una parallela commissione della S. Sede. Il Concordato stesso prevede specificamente "Commissioni miste" per vari motivi (art. 16, 21, 29, 45). Negoziare non è concludere. Significa solo preparare i preliminari di un accordo che deve poi essere concluso dai plenipotenziari. Si ritiene opportuno non costituire altra Commissione, ma utilizzare la Commissione Gonella che è Commissione governativa.

Come già precisato, dovendo imporre all'operazione velocità e segretezza fu un'esigenza evitare la parlamentarizzazione attribuendo al governo le competenze per concludere l'accordo e al Parlamento il solo compito di ratificarlo, a norma dell'art. 80 della Costituzione<sup>310</sup>. Continua così il documento:

4 – Il Parlamento non può entrare nei particolari del negoziato per queste ragioni:

---

la S. Sede per «apportare al Concordato le modifiche dettate dalle esigenze di armonizzazione costituzionale, dalla evoluzione dei tempi e dallo sviluppo della vita democratica». Nel suo intervento il Presidente del Consiglio Colombo illustrò i risultati della commissione ministeriale. Cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica, "Quaderni di documentazione", 13/1984 (n. mon. *Il dibattito sulla revisione del Concordato 1965-1984*), pp. 44-45.

<sup>309</sup> Pompei discorde con la decisione presa dal Governo commenta: «[...] ora ci troviamo davanti alla mozione Dc (che finora mancava) a firma Gonella-Andreotti che chiede di confermare la Commissione Gonella per trattare e di formare una Commissione parlamentare da informare durante le trattative e poi per preparare la ratifica. Così, per ambizione, un uomo che si vuol d'ordine, favorisce il Governo assembleare», in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 156 (dal 3 al 7 aprile 1971).

<sup>310</sup> Art. 80 Costituzione: «Le Camere autorizzano con legge di ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

[...]

b) la conclusione di accordi internazionali è sempre competenza dei Governi. La Commissione Gonella e una Commissione Governativa; i Plenipotenziari sono membri del Governo;

[...]

5 – Il Presidente del Consiglio, dovendo fare dichiarazioni alla Camera in risposta a interpellanze o mozioni, potrebbe dire che [...] il Governo ha costituito la Commissione Gonella, la quale ha compiuto il lavoro preparatorio, ed ora si accinge a negoziare l'accordo con una Commissione parallela nominata dalla S. Sede. Seguirà la stipulazione e la firma da parte dei Plenipotenziari; poi l'accordo sarà sottoposto al Parlamento che avrà piena facoltà di accoglierlo o respingerlo in sede di ratifica.

[...]

A chi chiedesse il testo delle conclusioni della Commissione Gonella, oppure volesse sapere a quali principi si è ispirato il Governo nel dare istruzioni ai negoziatori, il Governo potrebbe leggere le prime venti pagine della relazione della Commissione Gonella nelle quali sono esposti i principi generali della negoziazione. [...] Il Governo non potrebbe entrare nei dettagli delle proposte formulate dalla Commissione proprio per riguardo verso il negoziato; non può mettere l'altra parte di fronte a posizioni rigide. Prima di trattare non si rendono pubblici i temi della trattativa. [...]

A chi chiedesse che il Parlamento sia in qualche maniera presente, si potrebbe rispondere proponendo la costituzione di una Commissione parlamentare con rappresentanza di tutti i partiti la quale potrebbe essere periodicamente informata dello sviluppo dei negoziati, senza però inserirsi in essi [...] <sup>311</sup>.

L'attività di mediazione svolta dal Pci in questo frangente arrivava dalla lucida consapevolezza che revisione del Concordato e introduzione del divorzio in Italia erano l'uno dipendente dall'altro ed entrambi insidiavano il progetto per la riformare del diritto di famiglia che prima del varo della legge Fortuna-Baslini sembrava aver trovato l'adeguato equilibrio tra laici e cattolici (equilibrio non approvato però dalla parte più conservatrice della Dc) per venire alla luce <sup>312</sup>. Nei suoi appunti di fine aprile Pompei racconta di due tentativi di incontro, pare andati a vuoto, tra l'on. Giorgio Amendola e il Vaticano, in queste due occasioni rappresentato da mons. Franco Costa, allora Assistente centrale di Azione cattolica, che dopo aver consultato la Segreteria di Stato declinò l'invito. «Amendola voleva proporre un compromesso – scrive l'ambasciatore –: voi state buoni con il referendum e noi saremo molto, ma molto gentili con voi per la revisione del Concordato» <sup>313</sup>. Dunque anche a sinistra era maturata la consapevolezza che il referendum una volta raccolte le firme sarebbe stato una macchina inarrestabile, il cui abbandono da parte della S. Sede sarebbe arrivato nel solo caso in cui la legge 898 fosse stata adeguatamente emendata. Inoltre essendo stato fissato per la primavera del '72 l'appuntamento con le urne e avendo la Corte costituzionale stabilito alla fine di giugno che la legge sul divorzio non violava l'art. 34 del Concordato <sup>314</sup>, fu chiaro che la ricerca di una soluzione si era fatta ulteriormente urgente <sup>315</sup>.

---

<sup>311</sup> *Conclusioni del comitato del gruppo parlamentare D. C. per i problemi del Concordato*, (Roma, 19/3/1971), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, busta 62.

<sup>312</sup> Per una descrizione esauriente delle vicissitudini che interessarono il progetto di legge in questione tra la IV e la V legislatura cfr. L. ROSA, *Il progetto di riforma del diritto di famiglia*, "Aggiornamenti sociali", gennaio 1973, pp. 5-22.

<sup>313</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 161-162 (28 aprile 1971).

<sup>314</sup> La sentenza in questione è la n. 169 pubblicata l'8 luglio 1971. Fornisce un primo resoconto del fatto l'ambasciatore Pompei il quale sottolinea come il risultato non nasca dal largo consenso ma da un solo voto di maggioranza (quello di Michele Fragali a quanto pare) che così stando imponeva di fatto il referendum, cfr. *ibid.*, p. 167 (28 giugno 1971) e p.

Alla fine di luglio in concomitanza con la notizia che la S. Sede non era disponibile a negoziare il referendum per una revisione – seppur sobria – dell’art. 34<sup>316</sup>, si svolse un’importante riunione tra i vertici democristiani alla presenza dell’ambasciatore Pompei, durante la quale quest’ultimo venne investito di un mandato esplorativo, che sarebbe scaduto il 20 settembre ’71, al fine di appurare presso la controparte quali modifiche alla legge Fortuna sarebbe state accettate per evitare l’appuntamento con le urne<sup>317</sup> e a questo proposito, come già detto, anche il Pci dimostrò disponibilità a trattare<sup>318</sup>. Nello stesso periodo, con le uniche eccezioni di missini e monarchici, iniziarono anche le consultazioni tra i partiti. I negoziatori nominati dalle formazioni furono: Francesco Cossiga (Dc), Bufalini (Pci), Enrico Manca (Psi), Flavio Orlandi (Psdi), Reale (Pri) e Aldo Bozzi (Pli). Tra il 9 e l’11 settembre Casaroli comunicò quali fossero le minime richieste della S. Sede per il ritiro del referendum: maggiori tutele per il coniuge incolpevole ed i figli minorenni in primo luogo<sup>319</sup>. L’accoglimento di tali petizioni avrebbe avuto luogo a patto che S. Sede e Cei una volta emendata legge in questione non avessero avanzato ulteriori richieste di abrogazione<sup>320</sup>. A metà del mese giunse anche da parte Vaticana una risposta positiva e il governo la giudicò sufficiente per avanzare nella trattativa<sup>321</sup>.

L’11 ottobre Colombo inviò un appunto a Mario Spallone da recapitare urgentemente a Bufalini. In esso si legge:

Noi siamo per evitare assolutamente il referendum; anche F. è d’accordo con me. Si deve però tener conto che vi sono molte spinte perché il referendum si faccia. Persino N. [enni] non è contrario al referendum essendo condizionato dalla vicenda presidenziale. Il cardinale P. è favorevole al referendum, ed essendo un cardinale progressista ha influenzato e influenza molti altri cardinali e vescovi. Attorno al referendum si conduce una grande

---

181 (9 settembre 1971). La scelta operata dalla Corte viene motivata poco dopo quando l’avv. Nicola Picella, Segretario generale della Presidenza della Repubblica, racconta a Pompei che anche i giudici avrebbero voluto rendere buon servizio abrogando con argomenti giuridici parte del testo legislativo (art. 2 in particolare) ed evitare così il referendum, per poi abbandonare la causa ritenendo che anche operando una tale modifica non basterebbe per autorizzare la Corte a respingere la richiesta di referendum perché illegittima, cfr. *ibid.*, p. 168 (30 giugno 1971). E’ inoltre da precisare che le sentenze nn. 30, 31, 32 del 1° marzo 1971, con le quali la Corte Costituzionale fornì la propria interpretazione dell’art. 7 Cost. in relazione con l’art. 34 Conc., costituirono la logica premessa al giudizio di legittimità del divorzio giunto con la 169/71. Si veda a questo proposito R. BOTTA, *Matrimonio concordatario e divorzio di fronte alla Corte Costituzionale* in *Studi sul divorzio*, cit., pp. 81-128. Per la lettura della sentenza 169/71 della Corte costituzionale cfr. [http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Giur\\_doc/Corte\\_Cost\\_ita/ItSent169-71.pdf](http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Giur_doc/Corte_Cost_ita/ItSent169-71.pdf) (consultato il 25/7/2011).

<sup>315</sup> Non di rado i giornali di questo periodo riportarono apprensive dichiarazioni dei politici nelle quali esplicitamente si parlava di trovare soluzioni veloci ad un problema che rischiava di diventare doloroso, causando nell’ipotesi peggiore la spaccatura del paese. In ciò la revisione del Concordato diventava il tema centrale. Cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., note n. 74-78, pp. 133-134.

<sup>316</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 173-174 (28 luglio 1971).

<sup>317</sup> *Ibid.*, p. 175 (7 agosto 1971).

<sup>318</sup> Cfr. F. BARBAGALLO, *Enrico Berlinguer*, Carocci, Roma 2006, pp. 157-158 e BARCA, *Cronache dall’interno del vertice del PCI*, II, pp. 510-513 (16 agosto 1971).

<sup>319</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 180-187 (9, 11 settembre 1971)

<sup>320</sup> *Ibid.*, p. 187 (16 settembre 1971).

<sup>321</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 550.

battaglia politica dal cui esito può dipendere l'avvenire e la natura stessa della DC; se la DC compie errori su questo punto può favorire un forte riflusso di voti a destra.<sup>322</sup>

Il 7 ottobre «i giornali sono tutti pieni della nostra questione»<sup>323</sup> scrive Pompei sul proprio diario, lo stesso giorno escono infatti due articoli molto importanti: uno su “L’Unità”<sup>324</sup> dove Bufalini difende l’opportunità di apportare alcune opportune modifiche alla legge Fortuna-Baslini difendendo però il principio dell’uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ed implicitamente rifiutando la via del doppio regime; l’altro su “La Stampa”, sottoforma d’intervista ad Andreotti nella quale il deputato descrivendo le vie secondo cui si sarebbe dovuto procedere nella scelta degli emendamenti affermava esattamente il contrario del collega comunista, delineando la via del doppio regime che nasceva dalla necessità di distinguere nelle conseguenze giuridiche il matrimonio civile da quello religioso che avrebbe mantenuto carattere perpetuo<sup>325</sup>. Fu un pezzo che indispettì molti, tra cui il Presidente del consiglio, dato che tra molte ambiguità Andreotti fece passare l’iniziativa, tutta personale, come decisione corale del partito, cercando di alzare la posta in gioco nella contropartita coi laici così da non scontentare eccessivamente la parte più conservatrice della Dc e allo stesso tempo rendere chiaro che l’iniziativa di concrete proposte di modifica della legge sarebbero dovute arrivare dai divorzisti<sup>326</sup>. Il quadro così composto assunse per intero il carattere paradossale di cui fin già dal principio si accompagnava: la Dc che scongiurava l’appuntamento col referendum di fronte all’opinione pubblica dovette dimostrare che in realtà lo sosteneva in qualità di fronte cattolico contrario al divorzio ma che era pronta a rinunciarvi nel caso in cui il fronte laico avesse proposto significativi emendamenti alla 898/70, legge che proprio loro avevano caldeggiato, difeso e votato nella piena convinzione della sua positività nemmeno un anno prima. Non fu difficile per il Cnr e Lombardi in particolare, portare alla luce questa paradossale situazione, sottolineando che non esistono divorzio buono e cattivo ma il divorzio<sup>327</sup>, una legge a cui la maggioranza degli italiani era contraria<sup>328</sup>.

Emerge in tutto ciò una ben orchestrata disorganizzazione nella quale faticosamente seppero raccapezzarsi gli stessi protagonisti<sup>329</sup>. Da una parte vennero vanificati i tentativi di mediazione

---

<sup>322</sup> *Una cosa gravissima è il tentativo [...]*, (s.l., 11/10/1971), FIG, f. Bufalini, sez.7. 2.

<sup>323</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 197 (7 ottobre 1971).

<sup>324</sup> P. BUFALINI, *Contro il referendum per la laicità dello Stato*, “L’Unità”, 7 ottobre 1971.

<sup>325</sup> G. FATTORI, *Condizioni della Dc per evitare il referendum*, “La Stampa”, 7 ottobre 1971, p. 1.

<sup>326</sup> «Siamo disposti a discutere, ma l’iniziativa deve partire da qualcuno del fronte divorzista», in ivi e DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., nota n. 86.

<sup>327</sup> Cfr. D. BASILI, *Divorzio ping pong*, “Panorama”, 21 ottobre 1971, p. 20.

<sup>328</sup> Cfr. G. ANDREOTTI, *A ogni morte di Papa. I Papi che ho conosciuto*, Rizzoli, Milano 1980, pp. 121-122.

<sup>329</sup> Ne sono testimonianza accurata il diario di Pompei ed un appunto datato 11 ottobre 1971 che Colombo invia a Mario Spallone, da questi poi girato a Bufalini, nel quale a trattative già da molto avviate si chiede: «[...] La questione del referendum è in questo momento la più grave questione politica italiana. Circa le posizioni comuniste sul referendum, vorrei sapere con esattezza chi esprime con esattezza le posizioni del Partito [...] Il PCI condiziona sulla questione del referendum il PSI o è il PSI che condiziona il PCI? [...] Per evitare il referendum bisogna modificare la legge su alcune sue parti. Le modifiche devono essere tali da rendere impossibile il referendum [...]». Considerando che la questione referendaria è descritta come la più grave sulla quale il paese si stava dibattendo, non si può non notare che le domande poste dal presidente del Consiglio al proprio interlocutore dimostrano che a mesi dall’inizio delle trattative quasi nulla a chiaro agli interlocutori, nemmeno gli interlocutori stessi. Da notare inoltre che nel porre la questione delle modifiche



attuati da Pompei avvalendosi dei canali ufficiali, dall'altra le maglie larghe permesse dallo scompiglio lasciarono ampio spazio a trattative ufficiose<sup>330</sup> delle quali si fecero protagonisti soprattutto Andreotti, ansioso di trovare un punto di accordo tra l'annullamento del referendum e la destra democristiana, Gonella, che da cattolico conservatore il referendum lo voleva e allo stesso tempo ambiva ad incidere perpetuamente il suo nome nella storia nazionale portando a termine la revisione del Concordato<sup>331</sup>, e più ancora Giovanni Spagnoli e Fanfani. A sua volta il partito cristiano godeva in questo frangente di un'autonomia assai limitata rispetto al Vaticano e per procedere in qualsiasi direzione non poteva che sollecitare i vertici ecclesiastici a marcare una linea alla quale attenersi<sup>332</sup>, non arrivando mai una risposta visse la pessima condizione di dover temporeggiare senza un approdo. Il pontefice stesso non facilitò le trattative, ed fu sempre Pompei a fornire le conferme maggiori, dato che oscillò tra la scelta del referendum (caldeggiata anche dalla maggior parte della Cei) senza però impedire che le trattative per emendare la Fortuna-Baslini avessero luogo; mentre sul lato opposto a conferma della reale volontà di collaborare:

I comunisti sono d'accordo che, per evitare il referendum, si debbano apportare alla legge modifiche che non consistano in un espediente o trucco ma siano sostanziali, in modo da sostituire un nuovo testo di legge a quello attuale che verrebbe abrogato.

Essi pensano si debba ricercare attentamente una linea equilibrata, una sintesi (e non un pasticcio, in cui siano lesi principi costituzionali e sia calpestata la logica giuridica). Una linea che fosse squilibrata in un senso o nell'altro non consentirebbe di risolvere il problema.<sup>333</sup>

A destabilizzare ulteriormente la situazione si aggiunse a metà novembre la lettera scritta da Gonella per protestare contro le manovre messe in atto per bloccare il referendum che in breve raccolse il sostegno di 80 firme, a ciò l'onorevole aggiunse il proprio sostegno alle tesi del Cnr che riconoscevano come unica soluzione l'abrogazione della legge, non la sua modifica<sup>334</sup>.

La catena che era andata creandosi tra gli eventi descritti, l'inattività a cui i partiti si sentivano costretti, l'imminente rinnovo della presidenza della Repubblica, che portò Leone al nuovo settennato<sup>335</sup>, e infine la fuga di notizie sul progetto a cui il liberale Aldo Bozzi stava segretamente

---

alla 898/70 Colombo rimane molto generico chiedendo alla controparte delle proposte in merito. Cfr. *Una cosa grave è il tentativo [...]*, (s.l., 11 ottobre 1971), FIG, f. Bufalini, sez. 7. 2.

<sup>330</sup> L'ambasciatore lamenta in più occasioni questo problema senza però riuscire ad arginarlo. Gli accenni che ne fa nelle sue memorie sono molti e alcuni sono già stati citati, perciò cfr solo POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 210 (20 novembre 1971).

<sup>331</sup> Per fare un solo esempio cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 177 (24 agosto 1971) e 190-191 (23 settembre 1971)

<sup>332</sup> Il 24 luglio e il successivo 29, descrivendo la sua azione presso Benelli, Pompei affermò di averlo implorato e scongiurato di far pervenire quanto prima al governo italiano delle linee guida sulle quali lavorare. Cfr. *Ibid.*, pp. 173, 175.

<sup>333</sup> *I.- Ringraziano il Pr.C.*, (s.l., s.d.), FIG, f. Bufalini, sez. 7. 2.

<sup>334</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 210 (21 novembre 1971).

<sup>335</sup> Il 9 dicembre '71 il Parlamento si riunì in seduta congiunta per l'elezione del presidente della Repubblica. I tre candidati iniziali erano Saragat per il Psdi, De Martino per il Psi e Fanfani per la Dc. Escluso Saragat fin dalle prime votazioni rimasero gli ultimi due a fronteggiarsi più o meno sullo stesso livello ma dopo alcuni colloqui divenne chiaro che anche la candidatura di Fanfani era sfumata. Le cause del mancato appoggio erano da ricercare a sinistra e presso i

lavorando per emendare la Fortuna-Baslini, non solo mise in luce l'incapacità politica di alcuni esponenti della classe dirigente ma convinse anche chi lo temeva di più, che il referendum era l'unica via d'uscita<sup>336</sup>. Un appunto di Spallone per Bufalini, che con molta probabilità riportava l'opinione di Saragat, a questo proposito scrive: «Il Presidente è contrario a tutti gli irrigidimenti o rinvii pretestuosi e, nella misura delle sue forze, è già intervenuto ed interverrà per eliminarli, anche perché, pur temendo il referendum, respinge ogni tentativo di eluderlo con mezzi non costituzionali, qualora un accordo si rivelasse impossibile.»<sup>337</sup>

## 2. 11 Il tentativo di mediazione Caretoni

A questi eventi si legò la vicenda della senatrice Tullia Romagnoli Caretoni, appartenente al gruppo Sinistra indipendente, che il 2 dicembre '71, dopo un lucido intervento in difesa della legge sul divorzio depositò al Senato una proposta che avrebbe dovuto modificare parte della normativa, nella quale erano peraltro presenti parecchi punti di contatto col progetto a cui si era dedicato Bozzi<sup>338</sup>. In esso erano state accolte molte delle critiche che gli anti-divorzisti avevano mosso alla Fortuna-Baslini, infatti il progetto prevedeva la possibilità di rinviare di due anni la sentenza di divorzio in alcuni casi determinati dalla legge, tra i quali oltre ai figli minori e alla situazione precaria del coniuge più debole figuravano anche le ragioni di carattere morale<sup>339</sup>. La senatrice dichiarò che la sua iniziativa era stata presa in accordo coi partiti laici ed effettivamente dai documenti d'archivio emerge sulla proposta un fervore dialettico e propositivo prima assente. Il 20 gennaio 1972, in un appunto poi recapitato a Berlinguer, Giovanni Galloni riportò:

[...] anche a nome dei morotei e dei forzanovisti, a proposito della questione del referendum e di come evitarlo fa sapere:

1) le sinistre dc ritengono che, ove il nuovo governo sorgesse in coincidenza con la liquidazione del referendum, ciò costituirebbe un primo grosso fatto positivo [...]

2) In particolare, ove non si riuscisse a evitare il referendum, sarebbe gravissimamente compromessa tutta l'azione delle sinistre democristiane all'interno del partito, in quanto il referendum svuoterebbe quei tempi adeguati che sono considerati necessari per svolgere con successo tale azione interna alla DC, giacché scatenerebbe un'ondata di integralismo e di destrismo dentro il partito e nel mondo cattolico.

---

franchi tiratori del suo stesso partito. I grandi elettori, in un primo momento favorevoli a Moro, il 24 dicembre al ventitreesimo scrutinio, elessero Leone con uno schieramento composto di Dc, Pri, Psdi, Pli e i monarchici-missini. Cfr. SCIRÈ, *Il divorzio in Italia*, cit., pp. 197-113; *Storia della Democrazia cristiana*, cit., a cura di Malgeri, IV, pp. 63-64.

<sup>336</sup> Nenni nel suo diario scrisse: «C'è l'iniziativa prevalentemente comunista di un accordo per presentare una nuova legge sul divorzio che si spera faccia cadere il referendum. Credo poco alla decadenza automatica o volontaria del referendum solo perché la legge Fortuna-Baslini verrebbe modificata ma non ritirata. Temo che i laici ne escano umiliati e fors'anche becchi e bastonati» in NENNI, *Diari*, III, cit., p. 659 (17 novembre 1971). Inoltre Cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., pp. 139-141.

<sup>337</sup> *Il Presidente è favorevole al divorzio*, (s.l., 27/11/1971), FIG, f. Bufalini, sez. 7. 2.

<sup>338</sup> A.P., Senato, Legislatura V, *Proposta n. 2014, Nuova disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio*, 2 dicembre 1971.

<sup>339</sup> Cfr. T. CARETONI, *Ragioni della nuova legge sul divorzio*, "L'Astrolabio", 1, 1972, pp. 11-18; ID., L. FORTUNA, *Divorzio. Incontro o scontro*, Napoleone, Roma 1971; M. MOSTARDINI, *Per la riforma del diritto di famiglia, continua il sabotaggio democristiano*, "Il Ponte", 7-8, 1974, pp. 753-756.

3) Da tutto ciò scaturisce la priorità per le sinistre dc di condurre subito un'azione per evitare il referendum.

[...]

Concludendo, Galloni ritiene pregiudiziale e decisivo sapere quale valutazione dà il PCI di una simile iniziativa, e se sarebbe intenzione del PCI appoggiarla o no, nei modi e nelle forme che esso crederà opportune.<sup>340</sup>

Purtroppo le avventate dichiarazioni della Carrettoni, furono prontamente smentite dai diretti interessati avendo considerato l'accordo competente esclusivamente sui contenuti della proposta ma non sull'opportunità di presentarla in Parlamento. In molti credettero che dietro la mossa della senatrice ci fosse il Pci sospettato di avere stretto un patto con la Dc, nel quale in cambio di un pacchetto di voti in appoggio a Fanfani in corsa per il Quirinale ci sarebbe stata l'approvazione in della modifica alla Fortuna Baslini. Il 2 dicembre Nenni annotava nel suo diario:

Un gesto che potrebbe essere di rottura a sinistra è stato compiuto questa sera dai comunisti. Per loro conto, Tullia Carrettoni, eletta nelle loro liste al Senato, ha presentato la nuova legge sul divorzio, la cosiddetta legge Bozzi. Subito i comunisti si sono associati esprimendo il voto che la legge venga presentata anche alla Camera dai partiti laici. L'accordo era di attendere la decisione delle direzioni del PSI, del PSDI, del PLI, i repubblicani avevano dato un giudizio negativo. Si tratta di una provocazione ma è dubbio che venga raccolta. Alimenterà in ogni modo una polemica che serve soltanto alla DC, anzi alla destra della Democrazia cristiana e che in ogni caso è obiettivamente collegata alla elezione presidenziale.<sup>341</sup>

L'avvicendamento di questi ultimi eventi rese chiaro che le trattative erano fallite e la principale causa era da inscrivere nell'appuntamento con l'elezione presidenziale che, creando una serie di interferenze nate da rivalità, errori di calcolo ed equivoci, mise da parte la trattativa sul disegno di legge Carrettoni, la quale poteva dal canto suo contare sulla condivisione di diversi emendamenti tra le parti parlamentari e la controparte vaticana<sup>342</sup>. In una lettera alla moglie Ilde, scritta il 26 agosto del 1976, Pompei ripercorse a mente più lucida gli eventi:

Quei tentativi giunsero tecnicamente a buon porto con il disegno di legge Carrettoni e gli emendamenti migliorativi, non pubblicati, ma già concordati.

Dal punto di vista politico l'operazione non si poté attuare perché [...] oltre una certa data vi era l'interferenza con le elezioni alla Presidenza della Repubblica. [...] interferenze molto forti, anche basate su equivoci e personalismi [...].

In sintesi Fanfani temeva che l'operazione (che comportava l'accordo dei comunisti) favorisse l'elezione di Moro e Andreotti (che si distinse lanciando una irrealistica ma disturbante proposta di doppio binario) che favorisse l'elezione di Fanfani. Con questa analoga, ma contraria motivazione i due fecero fallire l'operazione, agendo tanto dall'interno quanto sugli amici vaticani.<sup>343</sup>

---

<sup>340</sup> Galloni, *anche a nome dei morotei* [...], (s.l., 20/1/1972), FIG, f. Bufalini, sez. 7.2.

<sup>341</sup> NENNI, *Diari*, III, cit., p. 668 (2 dicembre 1971).

<sup>342</sup> MAGISTER, *La politica vaticana e l'Italia*, cit., pp. 407-409.

<sup>343</sup> P. SCOPPOLA, *Introduzione* in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 24-25.

All'elezione di Leone conseguirono lo scioglimento delle Camere e le politiche del 1972 seguite dalla VI legislatura col I governo Andreotti, seguito a sua volta da un II (26 giugno 1972). L'avvicinarsi degli esecutivi comportarono lo slittamento del referendum non di uno ma di due anni, una parentesi giudicata dai più sufficientemente lunga per poter accantonare il tema per un po' di tempo. Tra le carte d'archivio di Gonella spunta un appunto datato 20 settembre 1972 che già dal titolo (Situazione attuale del problema della revisione del Concordato e del divorzio) dimostra come la vicenda del divorzio può essere considerata un tutt'uno col problema della revisione concordataria. In esso si propongono alcune ipotesi di possibili soluzioni:

1) Accoglimento da parte della Corte Costituzionale della decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione la quale non ha ritenuto manifestamente infondata la questione di incostituzionalità della legge Fortuna. La Corte, nel precedente giudizio ha ritenuto costituzionale la legge Fortuna, ma il nuovo problema riguarda l'incostituzionalità del riferimento ai giudici italiani delle cause di scioglimento di matrimonio riservate dal Concordato all'Autorità Ecclesiastica. Se la decisione della Cassazione fosse accolta dalla Corte Costituzionale, la legge Fortuna verrebbe in gran parte demolita.

2) Approvazione di una delle proposte di legge abrogative della legge Fortuna presentate da un deputato democristiano e da deputati missini – Per tale approvazione esiste una maggioranza parlamentare – Però, un voto democristiano-missino abrogativo provocherebbe la crisi dell'attuale maggioranza governativa, la fine della coalizione, e probabilmente le elezioni;

3) Approvazione di nuove norme che mutino la legge Fortuna sul tipo di quelle proposte della Sen. Carrettoni nella passata legislatura e non rappresentate nella presente Legislatura. Tale approvazione potrebbe eliminare alcuni effetti negativi del divorzio [...]; però resterebbe sempre l'istituto del divorzio anche per i matrimoni concordatari e quindi la violazione del concordato;

4) Approvazione di una possibile proposta di legge che conservi il divorzio nel Codice civile, ma, nel contempo, conservi gli effetti civili del matrimonio religioso, eliminando la possibilità del divorzio per coloro che hanno celebrato il matrimonio religioso.

Tale tesi è già stata prospettata, ma ha dato luogo a varie critiche [...]

5) Il Referendum può avere risultato positivo o negativo. Se con il Referendum viene abrogata la legge Fortuna, si elimina anche la violazione del Concordato, ma si inaspriscono i rapporti fra cattolici e laici e si renderebbe ben più difficile una revisione pacifica del Concordato sulle altre materie – Se con il Referendum la legge Fortuna non venisse abrogata, si creerebbe una situazione difficile per la Santa Sede; la norma concordataria non potrebbe più essere considerata vigente [...]

6) Vi è chi prospetta, in luogo della revisione del Concordato, la sua sostituzione con un altro Concordato sfrondata da molte materie superflue e rigorosamente ispirato ai principi dello Stato democratico e delle Costituzioni ecumeniche. Ciò è tecnicamente possibile, e forse auspicabile [...]

7) Ambienti laici, e pure alcuni ambienti cattolici, sostengono tesi nettamente anticoncordatarie prospettando una diversa soluzione dei rapporti fra Stato e Chiesa – Si propone una riforma costituzionale che elimini dalla Costituzione l'art. 7 del Concordato relativo ai Patti Lateranensi – Si propone, inoltre, che anche i rapporti fra Stato e Chiesa cattolica siano disciplinati alla stregua delle altre confessioni, secondo quanto dispone l'art. 8 del Concordato [...]<sup>344</sup>

---

<sup>344</sup> *Situazione attuale*, (Roma, 20/9/1972), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 74, fasc. 64, serie 3.2.5. La stessa copia è presente anche presso il f. Andreotti, sez. Vaticano 10, 4 a.,

Qualche anno più tardi, in un riesame di tutti questi avvicendamenti Pompei scrisse: «[...] pochi hanno pensato ai reali interessi del paese e della religione o quanto meno della morale pubblica»<sup>345</sup> mentre Scoppola affermava: «Pensare di “evitare” il referendum con un accordo dell’ultima ora su qualche marginale ritocco alla legge Fortuna è ormai anacronistico [...] evitare il referendum non potrebbe non essere recepito come una frode»<sup>346</sup>.

## 2. 12 Fuori dal coro. I «cattolici del no» al referendum

La lacerazione che si creò attorno alla decisione referendaria interessò oltre le dinamiche esterne ai partiti anche le interne, soprattutto se ci si sofferma sulla Democrazia cristiana, mondo cattolico ed intellettuali affini a quest’area. Accanto al Cnrd guidato da Lombardi sorse infatti nello stesso periodo un gruppo analogo ma con finalità totalmente opposte, nel quale fin dall’inizio il primo rappresentante fu Pietro Scoppola. Il denominatore che legava questi due mondi stava nella comune appartenenza al cattolicesimo come realtà quotidiana e culturale, spezzata però da una decisa diversità interpretativa dei valori e delle regole che questa compartecipazione offriva: i primi, legati ad una Chiesa “rigida” e fortemente regolamentata, faticavano l’accettazione del rinnovamento introdotto a più livelli dal Concilio Vaticano II, i secondi, più propensi alle aperture, proponevano un’interpretazione del vivere cristiano più aderente alla trasformazione dei tempi e del magistero ecclesiale a cui facevano seguire una coerente azione sul piano politico.

Vivere l’ecclesiologia secondo lo spirito innovatore concepito dal Vaticano II, fu per Giuseppe Lazzati, esponente di spicco del cattolicesimo postconciliare nonché rettore dell’Università del Sacro cuore dal ’68 all’83, una missione da diffondere, convinto che il cammino verso la maturità del cattolicesimo adulto imponesse il coraggio di allontanarsi dalle resistenze clericali al fine di conquistare, nel tracciato della propria fede, la necessaria indipendenza. A questo scopo stimolò in più occasioni l’opinione pubblica ad esercitare in autonomia e responsabilità la propria coscienza, nella consapevolezza che tale indirizzo non avrebbe risparmiato angosce. In questo quadro si iscrive anche l’opposizione che Lazzati esternò nei confronti del referendum per abrogare la legge sul divorzio, iniziativa giudicata inadeguata quanto la legge. Fermamente contrario alla Fortuna-Baslini, che fin da subito criticò per le gravi mancanze, si oppose tenacemente all’ipotesi referendaria che giudicava inadeguata per la forma che la caratterizzava ad affrontare un tema tanto delicato e complesso, nonché assai pericolosa per le conseguenze che ne sarebbero generate. Il pericolo insito nella scelta referendaria fu segnalato con schiettezza in una lettera inviata al Santo Padre il giorno di Natale del 1970 nella quale si legge:

Non posso infatti non nascondere, la mia viva preoccupazione che per la difesa di un principio e un valore di tanta elevatezza e di tanta delicatezza ad un tempo quale è quello della indissolubilità del matrimonio, si scelgano modi che potrebbero, a mio modesto avviso e al di là delle intenzioni di chi sembra volerli, aggravare un male che solo modi suggeriti da superiore sapienza potranno contenere. Alludo al referendum la cui formale democraticità è fuori dubbio ma che per la materia cui si applicherebbe mi sembra gravido di conseguenze negative. Esso finirebbe

---

<sup>345</sup> SCOPPOLA, *Introduzione in POMPEI, Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 24-25.

<sup>346</sup> ID., *I partiti e le nuove prospettive della politica ecclesiastica in Italia*, “Humanitas”, 1-2/1974 (n. mon. *Concordato: revisione o superamento?*), p. 71 Le tesi esposte negli articoli e i nomi degli autori stessi sono una premessa all’imminente scelta di fondare il gruppo dei cattolici del “no” a cui sarà dedicato spazio più avanti.

per portare sulle piazze un argomento che rifiuta, per la sua natura essenzialmente religiosa, la tecnica del comizio; esso allargherebbe un fossato che, purtroppo, la violazione del Concordato ha riaperto ma che sarebbe augurabile restringere e se possibile chiudere<sup>347</sup>.

Questo documento (reso pubblico solo nel 1988) è una buona sintesi del pensiero lazzatiano, nel quale non è messa in dubbio “l’onestà” del referendum quale strumento in grado di rendere reale e partecipata la democrazia espressa sulla Carta repubblicana, ma è giudicato inadatto al tema su cui gli italiani sarebbero stati chiamati a conferire. Da sottolineare inoltre che la sua contrarietà al referendum non è legata alla sola “forma” di consultazione ma agli esiti che ne deriveranno, di qualunque carattere fossero stati. Convinto da buon cattolico che il matrimonio canonico fosse e dovesse rimanere indivisibile, ebbe l’onestà di affermare che il tema dell’indissolubilità sacramentale costituiva una certezza solo per il credente. Chi non crede non può essere indotto a sostenere questo principio per mezzo della costrizione, fatto che in primis avrebbe violato la libertà individuale senza portare i frutti sperati, perché chi non ha fede è posto nell’impossibilità di vedere e desiderare ciò che costituisce un valore fondamentale per la famiglia e la società del credente<sup>348</sup>.

Da ciò la convinzione che l’appuntamento, poi tenutosi nel maggio del ’74, avrebbe causato da una parte divisione all’interno della Chiesa stessa, dall’altro rinfocolamento della vecchia violenza anticlericale. Anche un referendum chiuso con un responso positivo per la causa antidivorzista sarebbe stato accompagnato da grosse incognite. Lazzati era infatti convinto che l’Italia vivesse ormai da tempo un processo di secolarizzazione spiccato e diffuso, in uno stato che per ossequio alla tradizione «ama chiamar[si] cattolico» ma che, a livelli diversi e in modo non omogeneo, si spinge in casi estremi fino alla professione di ateismo, mentre più diffusamente vive varie forme di laicismo anche tra i cattolici, i quali attraversano spesso la quotidianità seguendo profili assai diversi rispetto a quelli indicati dal Magistero ecclesiastico<sup>349</sup>.

Tutte queste tesi vennero riprese quando Lazzati preparò per “Avvenire” un’auto-intervista, letta ed approvata da mons. Bartoletti prima di arrivare alla stampa, in occasione della calendarizzazione del referendum da parte del consiglio dei ministri<sup>350</sup>. Furono ribadite le motivazioni secondo le quali i cattolici non potevano accettare la 898 ma allo stesso tempo ricordò che chi non crede non può subire imposizioni che limiterebbero la persona sul piano della libertà; infine nel sostenere la necessità di una riforma veloce ed incisiva del testo di legge vigente Lazzati, seppur non sempre direttamente, non risparmia critiche alla gerarchia ecclesiastica per le pesanti ingerenze esercitate e

---

<sup>347</sup> Il testo della lettera è pubblicato integralmente in LOMBARDI, *Perché il referendum sul divorzio?*, cit., pp. 57-60. Come specifica l’Autore manca la provenienza del documento che mai è stata specificata, nemmeno nelle precedenti occasioni di pubblicazione, cfr. nota n. 1, p. 56.

<sup>348</sup> Questo concetto è ripreso, con parole diverse, nella lettera al pontefice del Natale 1970, attraverso l’uso dell’espressione *duritia cordis* (Mt 19,8) usata priva di accezione negativa e con l’intenzione di spiegare l’impossibilità di accettare i principi di vita di chi ha fede per chi non ne ha. Dal testo: «La parola del vangelo (Mt 19,8) ha, anche nella espressione usata a proposito del libello di ripudio, una sua perenne attualità: la *duritia cordis* di chi non ha fede è fatto permanente che rende inaccettabile ciò che fu da principio e che Cristo restituì alla sua iniziale dignità e grandezza, ma che senza il di lui soccorso, comunque ottenuto, resta inattuabile». Cfr. *ivi*, p. 58.

<sup>349</sup> Simili riflessioni emersero con lucidità in un’analisi degli eventi inerenti al divorzio e ai fatti che condussero al referendum in uno scritto dell’1988 dello stesso Lazzati, contenuto in *Pensare politicamente. Da cristiani nella società e nello Stato*, II, Ave, Roma, pp. 290-293.

<sup>350</sup> *Clamore senza giustificazione*, “Avvenire”.

a quella democristiana, pavida e incapace di scegliere una strategia a cui dare seguito. La chiarezza della tesi argomentata dal rettore non evitò strumentalizzazioni pre-elettorali, tra le quali troviamo quelle operate dal “Corriere della sera” che, contestualizzando in modo diverso alcuni stralci delle dichiarazioni, classificò il rettore come divorzista<sup>351</sup>.

E’ tuttavia importante ricordare che, nonostante la complessità della posizione sostenuta, Lazzati era e rimaneva un cristiano profondamente legato al Magistero ecclesiale e, come ricordò anche Franco Monaco, egli non smise mai di giudicare con severità la Fortuna-Baslini, contro la quale, in ottemperanza alle indicazioni della S. Sede, votò per la sua abrogazione<sup>352</sup>.

Con gli stessi dubbi di coscienza affrontò la questione del referendum anche Pietro Scoppola che dalla nascita del divorzio al ‘74 ebbe modo di avviare una riflessione profonda sul tema e di maturare una posizione che – come affermò undici anni più tardi – pur non avendo condizionato il risultato delle consultazioni sul piano numerico, ebbe il merito di non legare completamente il fronte cattolico e la Chiesa allo schieramento sconfitto degli abrogazionisti. Questo fatto pose le premesse per Evangelizzazione e promozione umana, convegno tenutosi nel 1976 con l’intento di avviare una riflessione sullo stato della Chiesa degli anni in questione ma soprattutto di riuscire a ricomporre gli strappi conseguiti al divorzio e al referendum<sup>353</sup>.

Secondo il professore romano il più grave errore compiuto dalla Dc fu non mettere a frutto la parentesi di tempo compresa tra il ‘63 e il ‘68, che avrebbe concesso alla società di metabolizzare con minori traumi i cambiamenti scaturiti dal Concilio evitando la contestazione giunta solo successivamente. Il partito preferì invece ancorarsi alla gestione dorotea che, desiderosa di carpire il favore moderato, scelse un’interpretazione riduttiva del centro-sinistra e finì perdendo di vista il rapporto con l’area cattolica, già profondamente segnata dal cambio dei tempi e ora sottoposta per giunta alle tensioni postconciliari<sup>354</sup>. In questo fermo immagine di come si presentavano politica e società degli anni ‘70 emerse il convegno di Lucca tenutosi nel 1967<sup>355</sup> che, come ricorda Scoppola, fu come «un’oasi e al tempo stesso un miraggio». L’oasi raccolse ad un tempo i dirigenti del partito

---

<sup>351</sup> MALPENSA, PAROLA, *Lazzati*, cit., p. 763.

<sup>352</sup> *Ibid.*, pp. 763-764. La questione referendaria in merito a Lazzati è stata trattata da molti sotto diversi punti di vista. E’ giusto ricordare il contributo di D. MENOZZI, *La continuità di un modello nella chiesa postconciliare: il «caso Lazzati»*, in ID., *La chiesa cattolica e la secolarizzazione*, Einaudi, Torino 1993, pp. 232-263 e i più recenti dibattiti sul tema ospitati dai quotidiani, in particolare lo scambio tra Lombardi e Armando Oberti su “Avvenire” (G. LOMBARDI, *Lazzati e il referendum*, 6 novembre 1988; A. OBERTI, *Portai io a Bartoletti l’intervista di Lazzati*, 13 novembre 1988; G. LAZZATI, *L’iniziativa di Oberti non cambia il giudizio*, 13 novembre 1988) e tra Marco Garzonio, Cesare Cavalleri e Franco Monaco sul “Corriere della sera” (M. GARZONIO, *Famiglia e divorzio, le vie laiche di Lazzati*, 11 giugno 2009; C. CAVALLERI, *Lazzati e il referendum sul divorzio* con replica di Garzonio a seguito, 29 giugno 2009; F. MONACO, 1° luglio 2009).

<sup>353</sup> P. SCOPPOLA, *La «nuova cristianità» perduta*, Studium, Roma 1985, pp. 133-134.

<sup>354</sup> Per un riassunto della riflessione nata all’interno della Dc su questi temi tra la seconda metà degli anni Settanta e la fine del decennio ed i progetti di rinnovamento che ne conseguirono cfr. F. DE GIORGI, *La «Repubblica delle coscienze». L’esperienza della Lega democratica di Scoppola, Gorrieri e Ardigò*, in *Quando i cattolici non erano moderati. Figure del cattolicesimo democratico in Italia*, a cura di L. Guerzoni, il Mulino, Bologna 2009, pp. 139- 190, in particolare da p. 162.

<sup>355</sup> Il convegno fu sollecitato da una lettera firmata da cinque intellettuali cattolici (Sergio Cotta, Vittore Branca, Gabriele De Rosa, Cornelio Fabbro, Vittorino Veronese) a cui non furono risparmiate critiche tese a denunciare la strumentalizzazione operata dalla Dc della cultura del Concilio stesso a fini politici. Gli atti del convegno, che si tenne tra il 28 e il 30 aprile 1967 a Lucca, sono stati curati da Giuseppe Rossini e pubblicati da Cinque Lune lo stesso anno con titolo *I cattolici italiani nei tempi nuovi della cristianità*.

e la parte più insigne della cultura cattolica, uniti da una comunione di idee ed una partecipazione al dibattito di altissimo livello, svanita purtroppo come un miraggio quando venne il momento di costruire su di essa un progetto da far aderire alla realtà. Con rammarico lo storico ricorda come la politica democristiana negli anni successivi a Lucca non abbia in alcun modo tenuto conto di quanto fosse emerso in quell'occasione, sia per le formule politiche perseguite dal partito, spesso innegabilmente superate, sia per la gestione interna che la Dc volle adottare, favorendo processi di clientelario e correntizzazione, ai quali si accompagnarono una gestione del potere rivolta all'acquisizione dei consensi corporativi, perse di vista il focus d'azione.

E' da notare che i nomi presenti a Lucca riemersero nella vicenda referendaria in ambo gli schieramenti, un fatto che al di là della scelta sostenuta dimostra come il gruppo potesse considerarsi, pur nelle legittime diversità interpretative, figlio della stessa tradizione culturale. La riflessione di Scoppola sul tema del divorzio e le sue conseguenze nascono poco più tardi della sua approvazione da questa "comune pavimentazione" e dell'ipotesi che questa potesse essere abrogata mediante un referendum. Tra le valutazioni dello storico vi è un saggio del '71 pubblicato da "Il Mulino" nel quale fu riproposto il concetto di «pace religiosa», conquista di ieri e incognita per il domani, e allo stesso tempo venne preconizzata quella che nel '74 venne ufficializzata come la posizione dei cattolici del no<sup>356</sup>. Scoppola precisò fin dal principio che tra gli schieramenti del sì e del no esisteva un «terzo polo» che non condividendo le posizioni antidivorziste ma nemmeno la difesa della legge Fortuna, sceglieva l'astensione, in questo caso opzione a tutti gli effetti che, se scelta dalla maggioranza, avrebbe potuto democraticamente condurre al fallimento del referendum ponendo di fronte al Parlamento la necessità di modificare la norma. Queste valutazioni, sostenute da Scoppola, si sarebbero dovute estendere alla Chiesa che, prima di abbracciare la causa del sì, opportunamente avrebbe potuto valutare gli effetti sulla pace religiosa di ambo i risultati. Tuttavia, conclude, è palese l'impossibilità di caldeggiare una simile opzione per clero ed episcopato.

Al problema del divorzio e della sua soluzione si lega inoltre la più ampia questione concordataria sulla quale si dibattevano due tesi fondamentali: abrogazione o revisione? Partendo dal presupposto che lo strumento concordatario era anacronistico, soprattutto dopo l'avvento del Vaticano II, l'autore si interroga sugli esiti (nel più ampio spettro delle possibilità che ognuna di esse presentava) che sarebbero conseguiti alle due opzioni. Accettate nelle motivazioni che le concepiscono e nelle argomentazioni che le accompagnano, l'abrogazione unilaterale o consensuale sono considerate da Scoppola inconcepibili, nonché ipotesi assai lontane dalla realtà. Più praticabile è invece la via della revisione consensuale, considerata tuttavia insufficiente dal punto di vista ecclesiologico nonché tardiva se protratta nelle forme riduttive proposte fino a quel momento dalla Dc. Due caratteri che, se fossero permasi, avrebbero compromesso l'operazione anche nel suo carattere politico. Sarebbe piuttosto servito il coraggio di ripartire da zero. Con un atto di coraggio e coerenza ai dettami del Concilio la Chiesa avrebbe potuto ripercorrere a ritroso la via dei privilegi, spogliandosi spontaneamente di questi anacronistici "fardelli". Con ciò l'intesa bilaterale o la convenzione su pochi punti primari che sarebbe stata raggiunta, avrebbe davvero assunto il carattere adeguato.

---

<sup>356</sup> P. SCOPPOLA, *Interrogativi sulla «pace religiosa»*, "il Mulino", 6/1971, pp. 1015-1030.



All'articolo del '71 sopra citato seguirono sui medesimi problemi Divorzio e Referendum edito nel '72<sup>357</sup> e Concordato: revisione o superamento? del '74<sup>358</sup>. In entrambi i casi si tratta di raccolte di interventi nelle quali traspaiono i punti d'arrivo della riflessione scoppoliana e governativa. Nel primo caso si tratta degli atti del convegno organizzato dall'Associazione «il Mulino» tenutosi a Bologna il 26-27 febbraio 1972, nei quali, come annunciato dalla premessa stessa, gli intellettuali appartenenti al gruppo di cui sopra ebbero modo di esaminare i problemi del divorzio, del referendum e del Concordato, ovvero i tre lati dello stesso prisma. L'occasione fu il momento non solo per vedere riconfermata la varietà degli orientamenti politici e culturali che popolava l'Associazione ma anche per dare equo spazio all'intera gamma di posizioni sui temi in discussione<sup>359</sup>. Nel caso di Scoppola permane la circospezione sul referendum come elemento risolutivo della questione divorzio, contro il quale propose un'astensione motivata, che però non aveva ancora assunto le ufficiali caratteristiche di una linea d'appartenenza per un intero gruppo.

E' diverso invece il caso del numero monografico di "Humanitas" del 1974 nel quale pur essendo preso in esame il tema concordatario, non viene trascurata la complessità dei rapporti Stato e Chiesa nella quale questo è iscritto, compresa la questione divorzio. Il numero, la cui preparazione è ricordata anche nelle memorie di Pompei come motivo di disagio per il card. Benelli<sup>360</sup>, raccoglie già alcuni dei nomi più importanti che il 17 febbraio successivo, al fianco di Scoppola e Pedrazzi, avrebbero fondato il gruppo dei «cattolici del no». Tra le firme del monografico della rivista vi furono Nicolò Lipari, Tommaso Mauro, Ruggero Orfei, Pio Pampaloni, Elia, Luciano Pazzaglia, Umberto Pototschnig, Luigi Sartori, Francesco Traniello, Roberto Varisio e Scoppola stesso.

Convinto che le ragioni storiche della contrapposizione nel rapporto tra Stato e Chiesa fossero parte di un'era ormai conclusasi, l'impegno di Scoppola nella battaglia sul tema referendario era coerentemente legata alla tesi sostenuta. Negli anni Settanta il ritorno alla conflittualità tra le due sfere era infatti da considerarsi un anacronismo, soprattutto grazie alla diffusione della laicità che aveva aiutato a superare positivamente questo scoglio, permettendo la comparsa di un gruppi che, senza ispirarsi a modelli teologici affini al dissenso cattolico, senza finalità politiche, lontano dal cadere nel massimalismo di sinistra, proponevano modalità d'azione di chiara ispirazione conciliare nelle quali potessero essere coniugate con coerenza religiosa coscienza e laicità ad un tempo<sup>361</sup>. Con

---

<sup>357</sup> *Divorzio e referendum*, Il Mulino, Bologna 1972.

<sup>358</sup> Cfr., "Humanitas", 1-2/1974, cit..

<sup>359</sup> Il convegno fu infatti l'occasione per riunire cattolici e laici, divorzisti, antidivorzisti e antireferendari. Vi presero parte: Beniamino Andreatta, Vittorio Capecchi, Sergio Cotta, Augusto Del Noce, Carlo Doglio, Leopoldo Elia, Giorgio Galli, Gabrio Lombardi, Giuseppe Federico Mancini, Umberto Panizza, Luigi Pedrazzi, Giuseppe Pera, Giuseppe Rossini, Antonio Santucci, Pietro Scoppola, Boris Ulianich e Paolo Ungari.

<sup>360</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 340 (21 gennaio 1974).

<sup>361</sup> Il periodo in questione, con particolare preponderanza per gli anni imminente successivi al referendum furono un fiorire di progetti inerenti la progettazione del rinnovamento politico ed ecclesiologico con l'obiettivo di realizzare ad un tempo la svolta democristiana e conciliare. Tra i protagonisti di queste dinamiche i volti più noti furono Scoppola, Piero Bassetti, Ermanno Gorrieri e Achille Ardigò. Pur nella diversità delle strategie d'azione, tutte le proposte condividevano la certezza che il primo partito di governo dovesse abbandonare definitivamente l'inefficacia del centrismo per una scelta decisa del centro-sinistra, magari inaugurando un dialogo col Pci, in più occasioni già disposto alla collaborazione. A questo proposito è importante ricordare tre gruppi nati uno di seguito all'altro nell'intenzione di dare concretezza a questi obiettivi: Cristiani per il socialismo, (anche ricordati con l'acronimo Cps, 1973), Cattolici democratici milanesi (1975), Lega democratica (1976). Sull'argomento cfr. A. GIOVAGNOLI, *Coscienza religiosa*,

questo intento Pedrazzi e Scoppola, seguiti da molti altri intellettuali, tra cui Ettore Passerin d'Entrèves, Francesco Traniello, Paolo Brezzi, Giuseppe Alberigo<sup>362</sup>, sindacalisti come Pierre Carniti e Sandro Antoniazzi, acilisti come Emilio Gabaglio, giornalisti come Sandro Magister, Ruggero Orfei, Guglielmo Zucconi e Giancarlo Zizola, il 17 febbraio 1974 lanciarono l'Appello dei cattolici democratici per il no nel referendum<sup>363</sup>. Di tutto ciò che può essere aggiunto su questo gruppo, sulla loro azione e sull'influenza che dettò nell'occasione, le parole che meglio riassumono i concetti sono state espresse da Pompei nella già citata lettera alla moglie datata 26 agosto 1976, nella quale scrisse: «Chi ha – salvato l'anima – non dei governanti, ma dei cattolici è stato, con pene grandi e malgrado le avversioni, il gruppo esiguo, ma ispirato dei – cattolici per il no –. Visto il risultato non sono certo loro che hanno fatto – perdere – il referendum, ma la loro esistenza permette di asserire che non è il cattolicesimo che ha perso il referendum, impresa politica e non spirituale»<sup>364</sup>.

Nonostante l'ultima parte del periodo possa essere posta in discussione dato l'alto coinvolgimento di episcopato e clero nella vicenda referendaria, rimane il fatto che la voce fuori dal coro espressa dal gruppo risultò essere un "salvagente" per i cattolici che avevano combattuto per il sì e allo stesso tempo furono stimolo per una forte maturazione ecclesiale che troverà la sua prima e più alta espressione nella collaborazione al convegno Evangelizzazione e promozione umana del '76, iniziativa nata grazie all'impegno di Bartoletti e sviluppata e realizzata poco dopo la sua morte<sup>365</sup>. Il referendum – ricordò Scoppola –, che era stato concepito come strumento di appello ad una società cristiana, fu in realtà un fallimento per tutti coloro che lo avevano affrontato secondo questa concezione priva del proprio corrispettivo nel paese reale. Ciò emerse dai risultati della consultazione, portando a galla una società molto più laicizzata di quanto fosse mai stato percepito fino a quel momento. Secondo questa prospettiva anche i «cattolici del no», pur muovendosi su

---

*ricerca storiografica e impegno civile in Pietro Scoppola e DE GIORGI, La «Repubblica delle coscienze», cit., in Quando i cattolici non erano moderati, cit., pp. 121-126 e 161 ma anche SCIRÈ, Il divorzio in Italia, cit., p. 119; D. SARESELLA, Dal Concilio alla contestazione. Riviste cattoliche negli anni del cambiamento (1958-1968), Morcelliana, Brescia 2005 e 1968: fra utopia e Vangelo. Contestazione e mondo cattolico, a cura di A. Giovagnoli, Ave, Roma 2000.*

<sup>362</sup> In linea con la firma dell'appello il 17 febbraio è anche l'intervento tenuto da Alberigo a Bologna in occasione del congresso organizzato dai Cristiani per il socialismo nel 1973. Fedele alla sua opinione nella quale fede e politica viaggiano su strade distinte e separate, polemizzò duramente con la scelta socialista operata dal gruppo, fatto costato allo storico non solo un coro di fischi dalla platea e molti articoli sulla stampa dell'epoca ma anche un incidente con la Congregazione per la dottrina della fede all'inizio degli anni '90 la quale, male ricordando come si svolsero gli eventi di vent'anni prima, negò al professore la laurea h.c. nella Facoltà di teologia di Barcellona. L'episodio è descritto da A. MELLONI in *Appunti per un percorso biografico*, "Cristianesimo nella storia", 3/2008, p. 684 (nr. monogr. *Giuseppe Alberigo 1926-2007. La figura e l'opera storiografica*). Per uno studio delle origini e della diffusione internazionale del movimento dei Cristiani per il socialismo cfr. *Cristiani per il socialismo. Storia problematica e prospettive*, a cura di J.R. Regidor, A. Gecchelin, Mondadori 1977, in particolare pp. 11-77. Sono inoltre da considerare come voce critica verso i Cristiani per il socialismo italiani alcuni articoli di Sorge comparsi su "Civiltà cattolica". In particolare: *Il movimento dei "Cristiani per il socialismo"*, nr. 2972, 20 aprile 1974, pp. 111-130; *Ragioni e ambiguità dei "cristiani per il socialismo"*, nr. 2982, 21 settembre 1974, pp. 456-474 ora in *Le scelte e le tesi dei «cristiani per il socialismo» alla luce dell'insegnamento della Chiesa*, a cura di Bartolomeo Sorge, Elle di Ci, Torino – Leumann 1975.

<sup>363</sup> In *Per una scelta di libertà*, Coines, Roma 1974, pp. 5-10.

<sup>364</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 26-27 (Introduzione).

<sup>365</sup> Gli atti del convegno ecclesiale in *Evangelizzazione e promozione umana* (Roma, 30 ottobre – 4 novembre 1976), Ave, Roma 1977.

binari opposti rispetto ai sostenitori della proposta referendaria, fallirono, avendo a loro volta costruito le motivazioni del loro agire sul medesimo preconcetto<sup>366</sup>.

## 2. 13 Due attori principali: Enrico Bartoletti e Gian Franco Pompei

Ad oggi non è del tutto chiaro quanto abbiano pesato le posizioni del pontefice e dell'episcopato nel concepimento dell'idea referendaria durante la primavera del '67<sup>367</sup> o se piuttosto l'iniziativa fosse un tentativo atto ad ottenere significative modifiche alla proposta Fortuna o addirittura a bloccarne l'iter<sup>368</sup>. La spinta ecclesiastica mise in difficoltà la Dc, obbligata a dividere la propria fedeltà tra programmi di partito, necessità di governo e le richieste della S. Sede. Questi tipi di conflitto non erano nuovi, solo durante il pontificato di papa Giovanni, che coprì gli anni immediatamente precedenti il varo del primo governo di centro-sinistra, le tensioni tra Fanfani, allora tra i più attivi in questo progetto, e l'episcopato furono moltissime<sup>369</sup>.

Un dato appare evidente però: Paolo VI non riuscì ad affrontare il problema facendo propria una posizione e mantenendola. L'indecisione con cui si pose dinanzi alla questione lo divise fino alla fine precludendogli una scelta univoca e del tutto personale, non di rado fu causa di difficoltà per i suoi stessi collaboratori, come emerge nella memorialistica<sup>370</sup> e nelle carte d'archivio ad oggi disponibili<sup>371</sup>.

---

<sup>366</sup> SCOPPOLA, *La «nuova cristianità» perduta*, cit., pp. 133-135. Sulle modalità d'azione e l'utilità del gruppo fu molto più scettico Dossetti, il quale in un dialogo con Pedrazzi, non nascose come fossero state sbagliate prospettive, tempi e modi. In primo luogo fu un errore pensare che i sì avrebbero vinto quando il paese, da destra a sinistra, centro compreso, era culturalmente spostato verso il no (nella pienezza del significato di questa scelta); in secondo luogo vi fu l'errore di temere una virata verso destra dell'Italia. Infine i tempi di intervento troppo corti per sperare di poter contare negli esiti delle urne e le modalità d'azione. Secondo il monaco l'aver operato quasi in clandestinità equivalse ad aver perso del tempo, se l'azione fosse stata messa in atto diversamente, pur di fronte ad un'inevitabile sconfitta dei sì, il gruppo avrebbe comunque potuto pretendere maggiore considerazione presso le autorità ecclesiastiche. Cfr. L. PEDRAZZI, *Sette giorni a Sovere*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 108-111.

<sup>367</sup> De Vigili sottolinea come la Chiesa di Montini tra la seconda metà del '66 e l'aprile dell'anno successivo avesse già previsto il rischio che la proposta Fortuna diventasse legge a tutti gli effetti, e conseguentemente ed indipendentemente dalla Dc, avesse elaborato una propria strategia per affrontare il problema, riconosciuta nell'arma del referendum (cfr. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., p. 60). In realtà le memorie di Rumor (cfr. RUMOR, *Memorie*, cit., pp. 376-377 in particolare), e per alcuni versi anche i diari di Nenni, dimostrano come anche la politica italiana considerasse questa probabilità seppure a tratti non sapesse come venirse a capo. Sulle dinamiche interne all'episcopato e alla S. Sede in merito alla via referendaria cfr. M. FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, cit., p. 4 e nota n. 35, p. 11. L'Autore, basandosi sulla ricostruzione della vicenda proposta da Pompei, fa risalire la decisione ufficiale alla via del referendum al 1973. Considerando l'indecisione con cui il pontefice affrontò la questione non si può negare la tardività con cui il Vaticano decise di appoggiare ufficialmente il referendum, ma rimane evidente dalle molte testimonianze riportate e ricordate come l'ipotesi sia nata molto prima e sia stata, soprattutto da parte della Cei, suggerita e discussa in diverse occasioni fin dalla seconda metà degli anni Sessanta.

<sup>368</sup> DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio*, cit., p. 60-61.

<sup>369</sup> Una battuta di Fanfani è emblematica delle difficoltà a cui fu sottoposto il rapporto tra il mondo ecclesiale e la Dc: «Voi avete sullo stomaco i monopoli capitalistici, noi il monopolio dell'acqua santa». Cfr. NENNI, *Diari*, II, cit., p. 209 (13 febbraio 1962). Sull'argomento cfr. anche la singolare interpretazione fornita da L. Nuti in *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1999, pp. 633-634 largamente sconfermata da molta bibliografia e documentazione tra cui BUONASORTE, *Siri*, cit., pp. 188 e ss e l'analisi che la presidenza e l'ambasciata americana fecero del problema in A.M. SCHLESINGER JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, Rizzoli, Milano 1966, pp. 869-875.

<sup>370</sup> G. ZIZOLA, *Santità e potere. Dal Concilio a Benedetto XVI: il Vaticano visto dall'interno*, Sperling e Kupfer, Milano 2009, pp. 212-242; E. BERNABEI, G. DELL'ARTI, *L'uomo di fiducia. I retroscena del potere raccontati da un testimone*

Come già accennato in precedenza da altre fonti, Benelli, nelle pagine di Zizola, nella fase iniziale ricorda il pontefice poco convinto del referendum quale mezzo adeguato per dirimere la situazione. Convinto da tale opinione lanciò segnali di disponibilità verso una riforma pronta ad incidere profondamente anche sul Concordato, sul quale si diceva disposto a rinunciare alle norme di privilegio, o addirittura ad esso stesso, giudicato paradigma giuridico obsoleto dopo il Concilio e lo sviluppo della società pluralista. Molto più semplice sarebbe stato riformulare le proprie tutele attraverso dei *modus vivendi* o specifici atti d'intesa sulle singole materie, previa tutela costituzionale riconosciuta dall'art. 7 della Carta al nuovo strumento. Una mano tesa che i politici non videro o non vollero vedere, secondo i ricordi del sostituto<sup>372</sup>, e che indussero il pontefice un progressivo irrigidimento.

Nel settembre del 1972 Enrico Bartoletti venne nominato, per diretta volontà del papa, segretario generale della Cei, ruolo mantenuto fino alla morte sopraggiunta il 5 marzo 1976. Nominato da Pio XII vescovo ausiliare di Lucca nel '58, Bartoletti fu una tra le figure più importanti di questi anni e di questi eventi, un tramite fondamentale tra Paolo VI, la Conferenza episcopale, i politici, l'ambasciatore Pompei e la curia stessa. Per gli storici l'alacre lavoro di tessitura composto dal sacerdote è una fondamentale testimonianza che emerge non solo dalle missive ma anche dagli scarni appunti raccolti nelle agende, quali promemoria da sviluppare durante le udienze papali. Da essi emergono date, nomi, collegamenti, le "pressioni" esercitate dallo stesso Bartoletti sul pontefice, desideroso d'avere una linea sicura su cui costruire la propria mediazione in merito ai temi allora fondamentali (primi tra tutti revisione del Concordato, divorzio, referendum e riforma del diritto di famiglia). Su tutto emerge l'indecisione di Paolo VI, i repentini cambiamenti d'opinione, quei tentennamenti vissuti da Bartoletti come un tormento che vanifica ogni strategia d'azione<sup>373</sup>.

Un passaggio che rende tutto ciò particolarmente chiaro si legge negli appunti del segretario successivi all'udienza del 18 agosto 1973. Il segretario della Cei riassume così le indicazioni attribuitegli da Paolo VI in quell'occasione:

Referendum. Il Santo Padre mi mostra il documento riservato – e da me fatto pervenire in Segreteria – del Pci. Ne riconosce l'abilità giuridica e politica. Avverte le 'chances' che vi sarebbero nell'ipotesi di una revisione seria

---

*rimasto dietro le quinte per cinquant'anni*, Mondadori, Milano 1999, pp. 228 e ss; POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit.

<sup>371</sup> Cfr. L'archivio Bartoletti depositato presso mons. Pietro Gianneschi a Viareggio, presente parzialmente in copia presso la Fondazione per le scienze religiose Giovanni XXIII di Bologna e inventariato da Massimo Faggioli tra il 1997-1998. Il travaglio di Paolo VI è descritto con completezza di particolari e riferimenti in FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, cit., (pp. 3-4).

<sup>372</sup> In *Santità e potere*, cit. (per questo caso specifico cfr. in particolare pp. 218-219), Zizola ricostruisce le dinamiche precedenti il referendum sul divorzio incrociando i propri ricordi con quelli del mons. Benelli, fornendo così non solo un punto di vista particolare ma anche alcuni fatti legati al mondo del giornalismo ed alcune date, che possono assumere nuova rilevanza nella ricostruzione della complessa vicenda.

<sup>373</sup> Per informazioni più complete sulla vita e le attività svolte da Bartoletti oltre ai già citati articoli di Faggioli cfr. V. LESSI, *Enrico Bartoletti. Vescovo del Concilio – Testimone di speranza*, Paoline, Cinisello Balsamo 2009; A. RICCARDI, *Vescovi d'Italia. Storie e profili del Novecento*, Paoline, Cinisello Balsamo 2000, pp. 175-206; *Un Vescovo italiano del Concilio, Enrico Bartoletti (1916-1976)*, Marietti, Genova 1988.

della legge Fortuna-Baslini. Teme che spingere al referendum sia invitare ad ‘un eroismo dei cattolici italiani pastoralmente inutile’. Desidera conoscere il pensiero della presidenza [Ce].

Concordato: già ferito mortalmente. Superato dalle nuove condizioni di vita sociale, di pensiero ecclesiologico. Bisognerebbe anche perdere il nome, ma come sostituirlo? Chiedere ai politici che cosa propongono. Il loro progetto può essere per la chiesa un buon punto di partenza. Che cosa salvare? Certo l’insegnamento di religione e un trattamento equo per il clero... Forse però convenzioni particolari potrebbero essere più deboli ma più facilmente riformabili e meno odiose all’opinione pubblica laicistica<sup>374</sup>.

In questa fase della concertazione Bartoletti ebbe a più riprese contatti con Fanfani – direttamente e tramite il suo emissario Ettore Bernabei<sup>375</sup> – dopo le consultazioni con Casaroli e Benelli, i quali, confermando la posizione attendista della S. Sede, indicarono nella Ce, ed in particolare nella figura del suo presidente, il card. Antonio Poma, i destinatari della questione.

Papa Montini apparve in questo frangente quanto mai in “balia” dei propri consiglieri, tirato a forza nella scelta referendaria – di fatto condivisa anche dell’episcopato<sup>376</sup> – dalla componente curiale più conservatrice<sup>377</sup>, ed indirettamente indotto ad un’altalena di opinioni, come testimonia Pompei nelle pagine del suo Diario. I cali di tensioni e le indecisioni che tormentavano quotidianamente il pontefice erano sotto gli occhi di tutti; lo comprovano due appunti del consigliere ecclesiastico dell’Ambasciata d’Italia presso la S. Sede, don Clemente Riva, datati 4 e 13 ottobre 1973, soffermatosi proprio su questo: «Nelle prime udienze – scrive Riva nel suo primo

---

<sup>374</sup> Cfr. FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell’Italia mancata*, cit., p. 4.

<sup>375</sup> Bernabei fu a lungo tra i più vicini collaboratori di Fanfani. Fu direttore della Rai dal 1961 al 1974, successivamente al vertice dell’Italstat (cfr. F. RUOZZI, *Voci e immagini della fede: radio e tv*, in *Cristiani d’Italia*, cit., pp. 480-481). In più occasioni propose la tesi di un isolamento di Fanfani nella vicenda del referendum sul divorzio (cfr. BERNABEL, DELL’ARTI, *L’uomo di fiducia*, cit., pp. 230-231) successivamente ribattuta secondo una diversa, e più veritiera, interpretazione da FAGGIOLI in *Il referendum sul divorzio del 1974*, cit. e Cossiga in un articolo di G. GENNARI, intitolato *Fanfani e il divorzio. Gli strani equivoci*, pubblicato in terza pagina dal “Corriere della sera” il 3 dicembre 1999.

<sup>376</sup> Nella minuta manoscritta di una lettera inviata da Pompei a Moro il 29 settembre 1973 si legge: «In conclusione sul referendum potevano esprimersi i vescovi italiani e come Segretario della Ce [Bartoletti] non aveva che da sentirli. [...] E’ certo che il Card. Poma è persona molto aperta alle nuove idee, ma non lo credo, in questo momento, tanto disposto a cedere sul referendum. Non sarà confortato in questo senso se si rivolge alla base composta in maggioranza di Vescovi conservatori, abituati a vivere sotto l’ombrello del Concordato. Non mi sembra neppure che il Papa, se non ha mutato gli ultimi orientamenti manifestatimi, sia disposto a fare uno sforzo per consentire di evitare il referendum», in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 291.

<sup>377</sup> Di questa parte della curia romana, che alcuni storici definirono “pentagono vaticano”, parla C. Falconi in uno studio datato del 1958: *Il pentagono vaticano*, Laterza; molto più recentemente ne hanno trattato R. DE MATTEI, *Il card. Siri e la rivoluzione culturale del ventennio 1958-1978*, in *Siri, la Chiesa, l’Italia*, a cura di P. Gheda, Marietti, Genova-Milano 2009, pp. 216 e ss.; ZIZOLA, *Santità e potere*, cit.; A. MELLONI, *Introduzione*, in *Cristiani d’Italia*, cit., pp. 38-39; ID., *Gli anni Settanta della Chiesa cattolica. La complessità nella ricezione del Concilio*, in *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, a cura di F. Lussana, G. Marramao, (Atti del ciclo di convegni, Roma, novembre e dicembre 2001), II, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 217-218. Tra i conservatori più noti, e in questa fase più attivi, si ricordi Giuseppe Siri, arcivescovo della Diocesi di Genova dal 1946 al 1987. A questo proposito cfr. P. GHEDA, *Siri e Montini*, in *Siri cit.*, pp. 3-95; N. BUONASORTE, *Siri. Tradizione e Novecento*, Il Mulino, Bologna 2006; B. LAI, *Il Papa non eletto. Giuseppe Siri, cardinale di Santa Romana Chiesa*, Laterza, Roma-Bari 1993. Di prossima uscita nell’opera *Cristiani d’Italia*, cit., sarà anche il saggio di A. Riccardi, *Il «partito romano»*, pp. 927-937, nel quale l’Autore, pur concentrandosi molto sulla figura di Roberto Ronca, riprende un suo precedente studio sulla destra vaticana (*Il «partito romano» nel secondo dopoguerra (1945-1954)*, Morcelliana, Brescia 1983, riedito con l’aggiunta di un capitolo integrativo dalla stessa casa nel 2007).

appunto – a Mons. Bartoletti il Papa era abbastanza disponibile per una certa apertura; mentre nell'ultima udienza si è irrigidito, chiedendo di porre a Fanfani alcune domande su garanzie da dare in materia e sulle possibilità da realizzare [...]», prosegue ancora il consigliere in una lettera successiva: «[...] l'appunto manoscritto era un passo indietro rispetto ai colloqui avuti [da Bartoletti] col Papa e poi coi diretti collaboratori di Questi. [...] Mons. Bartoletti era angosciato per questa altalena di posizioni nei suoi incontri con la S. Sede, e non se lo aspettava<sup>378</sup>. Un atteggiamento che da un lato causò al segretario della Conferenza episcopale angoscia e problemi operativi di vario genere, dall'altro rinforzò i fronti curiali di appoggio al referendum che nell'indecisione papale meglio riuscirono a concretizzare le proprie influenze<sup>379</sup>.

La precarietà in cui si trovava ad operare Bartoletti era in gran parte motivata dall'atteggiamento attendista, e a tratti ambiguo, assunto dal Vaticano verso la Dc. Assai importante si dimostrò a questo proposito la seconda lettera indirizzata da don Riva all'ambasciatore Pompei il 13 ottobre del '73: «[...] le cose si sono un poco irrigidite – scrive il rosmignano – [...] alla Dc non solo non veniva garantito disco verde per le trattative sulle modifiche alla legge sul divorzio onde evitare il referendum», ma non si disse nemmeno che la Chiesa non riteneva intangibile il referendum, retrocedendo dunque bruscamente dalla prova di disponibilità offerta in precedenza. Più semplicemente la Dc veniva messa nelle condizioni di doversi assumere autonomamente e completamente le iniziative per la modifica della legge sul divorzio, entrando in una situazione non priva di pericoli, considerato che – sempre dalle riflessioni di Riva – S. Sede ed episcopato in un secondo tempo avrebbero potuto parimenti sia lasciare massima libertà al partito, accettandone le decisioni, sia lasciare massima libertà al partito (evitando di prendere parte ad una battaglia molto pericolosa e dagli esiti incerti) ma diffidarlo successivamente per aver evitato il referendum e preferito l'introduzione di una legislazione sul divorzio<sup>380</sup>.

A metà ottobre del '73 il Consiglio permanente della Cei confermò il proprio appoggio al referendum, a Bartoletti per scongiurarlo rimaneva la sola possibilità di affidarsi alla segreteria di Stato, la quale però, proprio in questo frangente, decise di appoggiare definitivamente questa scelta. Circa un mese dopo la consultazione popolare, nelle pagine del suo diario Pompei tentò di definire con maggiore chiarezza come si erano svolti gli eventi. A mente fredda e a risultati ottenuti, abbozzò una personale riflessione resa più chiara dalla possibilità di sbrogliare il dedalo di contatti, proposte, retrocessioni e cambi intercorsi nei mesi precedenti.

Ho acquisito la convinzione che fino all'ottobre '73 il Papa e Benelli erano contro al referendum. Poi il Card. Poma e il V. Pres. Arcivescovo Castellano (Luciani V. Pres. Patriarca di Venezia era ammalato) sono andati a nome dei vescovi italiani a forzare la sua [di Paolo VI] volontà. Fino a tutto dicembre la Curia è stata ostile. In dicembre fu dato a Fanfani [...] un documento in 4 punti (riaffermazione dell'insegnamento dottrinale e conclusione lasciata alla

---

<sup>378</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., nota n. 24, p. 297 e pp. 291-292 (4 ottobre 1973); nota n. 1, p. 381 e pp. 301-303 (13 ottobre 1973. Il documento nel testo riporta la data posticipata al 15 ottobre da un appunto di Pompei perché gli fu recapitata due giorni dopo).

<sup>379</sup> Dalle pagine di Pompei emerge come il pontefice si trovi conteso tra Bartoletti, tenacemente convinto del pensiero di una chiesa esterna al problema referendario, e Benelli e Casaroli, due tra i suoi più vicini consiglieri, i quali – non senza rivalità personali – influenzarono ripetutamente e su diversi ambiti (tra i quali la revisione del concordato) le decisioni del pontefice. Cfr. FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, cit., p. 4 e ss. e ivi.

<sup>380</sup> Ivi.

responsabilità dei politici) che mi è poi stato confermato (11 gennaio '74) da Benelli [...]. Una volta decisa la battaglia Paolo VI e Benelli sono stati coerenti con la decisione.

In una riunione a sei (Villot-Benelli-Casaroli-Poma-Castellano-Bartoletti) anche se un po' in extremis i primi hanno tentato di dissuadere i secondi. Bartoletti, come al solito, si è accartocciato, ma Poma e Castellano hanno tenuto duro.

Tutto ciò spiega l'atteggiamento di Benelli, che in fondo generosamente, ha difeso la posizione per il referendum dopo averlo perso.

Oggi però, con Veronese ha molto insistito nel dirgli che né lui né il Papa hanno voluto il referendum<sup>381</sup>.

Dunque, durante l'autunno del '73 mentre Bartoletti faceva l'estremo tentativo con la Segreteria di stato, il pontefice – sul quale erano peraltro sempre più evidenti le indecisioni – subiva le pressioni di Poma, Castellano e Luciani, favorevoli al referendum; il segretario della Cei fino alla fine rimase l'unico a non escludere una soluzione negoziata, tesa ad evitare il confronto alle urne. Una situazione favorevole a Fanfani, già impadronitosi della battaglia sul referendum, il quale, tacendo al partito l'intero contesto di non completa chiusura, approfittò dell'indecisione papale per chiudere la partita, ad un tempo cancellando le indecisioni interne alla Dc e imboccando in via definitiva la strada della consultazione popolare. L'ultima possibilità di un esito diverso venne nel dicembre del 1973, quando ad una serie di riunioni del Pci sul tema, succedettero alcuni incontri tra Bartoletti e Fanfani (il 20 dicembre)<sup>382</sup>. Da un resoconto redatto da Bufalini sulle ultime trattative divorzio-referendum, datato 1° dicembre 1973, si legge:

Si ritiene tuttora valida la proposta, ripetutamente e pubblicamente fatta, della ricerca di un accordo tra tutti i partiti dell'arco costituzionale per una novazione legislativa della disciplina del divorzio. Tale proposta non è stata mai dettata dal proposito di ricorrere a un espediente politico che [...] potesse impedire lo svolgimento del referendum abrogativo richiesto; ma, al contrario, è stata sempre ispirata [...] a un'esigenza politica democratica e unitaria, e ciò all'esigenza di superare contrapposizioni e sanare lacerazioni, in seno alle masse popolari e tra forze democratiche, non necessarie e dannose.

[...]

Il giudizio positivo che è sempre da noi dato e si ribadisce alla legge del divorzio in vigore non impedisce, tuttavia, che si possano apportare alla disciplina stessa miglioramenti e mutamenti, anche sostanziali, che in ogni caso non intacchino l'istituto e i suoi scopi essenziali [...]

Una siffatta novazione legislativa, oltre a corrispondere a detta esigenza democratica e unitaria nazionale, consentirebbe di evitare lo scontro lacerante del referendum antidivorzio. [...]

Si ribadisce la convinzione che lo svolgimento della campagna del divorzio, [...] rappresenterebbe un danno per il paese, recherebbe pregiudizio alla pace religiosa [...] favorirebbe l'azione di forze antidemocratiche. [...] Si fa presente, infine, che sono ormai molto stretti i margini di tempo disponibili per addivenire ad una tale soluzione, la quale tuttavia se vi sarà buona volontà da parte delle forze politiche interessate è ancora possibile.

[...] A base della nuova legge dovrebbero essere posti due principi:

a) il mantenimento di un regime unitario; b) una più adeguata definizione del fondamento del divorzio [...]

---

<sup>381</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit. p. 406. Sullo stesso passaggio cfr. anche PERTICI, *Chiesa e Stato*, cit., p. 553.

<sup>382</sup> FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, cit. p. 4.

Le innovazioni principali sarebbero pertanto le seguenti:

I – Nuova definizione dei casi in cui può richiedersi lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili [...]

II – Una più efficace e sicura protezione economica e morale della moglie e dei figli [...]

III – Attribuzione al giudizio dei poteri effettivi di valutazione e parallela innovazione dell'istituto del tentativo di conciliazione e di quello dell'opposizione del coniuge dissenziente.

[...].<sup>383</sup>

L'apertura fu succeduta dall'udienza pontificia del segretario della Cei con il papa (il 22 dicembre) durante la quale, dagli appunti presi da Bartoletti, emerse il naufragio di quest'ultima chance a causa del rifiuto di Fanfani di accogliere la proposta del Pci per coerenza e calcolo politico, ma anche per un problema di fondo tra Cei-S. Sede-Stato italiano<sup>384</sup>.

## 2. 14 La scelta definitiva

Il quadro andò cristallizzandosi verso la metà del mese di gennaio dell'anno nuovo quando il ricorso al referendum passò da ipotesi a fatto confermato. Il 17 gennaio 1974 Cossiga informa Pompei che ogni suo tentativo di porre un'alternativa al referendum è terminato. La notizia venne diffusa dallo stesso a coloro i quali avevano cercato una collaborazione per una valida soluzione al problema<sup>385</sup>. Tra questi vi fu Berlinguer rappresentato da Bufalini nell'incontro presso lo studio dell'on. Cossiga in via San Claudio a Roma, durante il quale il primo constatò:

[...] che un esame, proseguito fino a queste ultime ore, delle diverse opinioni manifestatesi dai vari gruppi politici favorevoli al divorzio risulta l'impossibilità di identificare modifiche e aggiunte alle proposte contenute nel disegno di legge presentato nel 1971 [...]

[...] che di fronte alle suesposte obiettive costatazioni non resta, anche alla DC, che adoperarsi con serio impegno, affinché la celebrazione del referendum, per vicinanza di data, e serenità di svolgimento, non aggiunga difficoltà a quelle dinanzi alle quali il Paese si trova [...].<sup>386</sup>

In questo frangente la mediazione sempre operata da Pompei e Bartoletti ebbe nuova e fondamentale importanza. Da una parte Pompei attutiva «i colpi», come lui stesso scrisse in più punti del suo diario, alleggerendo le dichiarazioni di entrambe le parti e lasciando sempre uno spiraglio aperto al dialogo, dall'altra Bartoletti tentava la conciliazione su due fronti: nelle stanze vaticane in primo luogo e all'interno della Cei poi, dove assieme alla componente più conservatrice dell'episcopato cominciava a riemergere anche lo spirito degli scontri elettorali in stile anni

---

<sup>383</sup> *Appunti su divorzio e referendum*, (s.l., 1°/12/1973), FIG, f. Bufalini, sez. 7. 10.

<sup>384</sup> (s.l., 22/12/1973), FSCIRE, f. Bartoletti, IV.14.

<sup>385</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 336 (17 gennaio 1974).

<sup>386</sup> *NOTA VERBALE*, (Studio dell'On. Cossiga, via S. Claudio, 17/1/1974), Fondazione Istituto Gramsci, Fondo Paolo Bufalini, sez. 7. 10.



Cinquanta. A ciò si accompagnò la richiesta da parte di Poma e Fiordelli di riattivare i comitati civici del '48<sup>387</sup>.

In un primo tempo un ristretto settore della Cei si illuse di poter controllare le forze più conservatrici della Conferenza gestendo al vertice della stessa la causa referendaria; in questa manovra va iscritto il tentativo operato da Bartoletti e i gesuiti di “Civiltà cattolica” per la preparazione di una bozza di documento articolata in una premessa e quattro punti successivi nei quali si legge:

Il referendum è sostanzialmente un fatto sociale, non religioso. I punti: 1) va rispettata la libertà di coscienza, secondo il Concilio Vaticano II; 2) va preso atto del pluralismo politico, culturale e religioso della società moderna; 3) va tenuto conto della società attuale, date le strutture economiche e sociali esistenti, molti matrimoni sono destinati al fallimento; 4) la chiesa, se da una parte non può rinunciare a richiamare i credenti ai principi del matrimonio cristiano, non vuole entrare direttamente nella controversia, affidando a ciascun fedele un giudizio di coscienza circa il divorzio.<sup>388</sup>

Il testo della bozza è un esplicito ultimo tentativo di evitare l'inevitabile: la battaglia per schivare l'appuntamento con le urne era stata persa, e molti in vaticano cominciavano a prevedere un risultato squalificante. Nelle intenzioni di Bartoletti era divenuto fondamentale tentare di coinvolgere la Chiesa quanto meno possibile nella battaglia, evitando la costruzione di barriere insormontabili tra cattolici e laici. Il testo fu oggetto di discussione il 22 gennaio, durante la riunione della presidenza Cei, a cui si aggiunse anche la commissione episcopale per la famiglia. Dalle dichiarazioni rilasciate alla stampa il 25 gennaio dal segretario aggiunto della Cei, mons. Gaetano Bonicelli, l'orientamento della riunione, o meglio della presidenza, voleva mettere in evidenza l'intenzione dell'episcopato di riaffermare i principi inderogabili della Chiesa cattolica ma precisando anche che il referendum nasceva quale iniziativa di carattere civile e tale continuava a rimanere. Bonicelli concluse affermando inoltre che, ancora all'inizio del 1974, il favore al referendum non era condiviso all'unanimità tra i vescovi, pur rimanendo per la maggioranza la scelta migliore da compiere. La volontà di evitare qualsiasi frattura all'interno del mondo cattolico salta agli occhi nel documento steso da Bartoletti e i gesuiti di “Civiltà cattolica” ma diventa ancor più evidente nelle dichiarazioni di Bonicelli il quale conclude sottolineando come il referendum non mettesse in gioco i principi, già saldi e riaffermati, «ma libere scelte di opportunità»<sup>389</sup>.

Chiaramente una simile posizione non poteva passare, né per le pressioni del gruppo episcopale conservatore, tendenza condivisa dalla maggioranza della Cei, né perché il riconoscimento della libera scelta politica agli elettori avrebbe reso improponibile la richiesta di supporto avanzata dalla Dc alla Chiesa. Le complesse vicende seguite nel mese di febbraio all'interno del consiglio permanente della Conferenza episcopale si conclusero nel confronto tra le posizioni dei cardinali Siri, Poma e Michele Pellegrino terminate col superamento del progetto presentato dalla segreteria,

---

<sup>387</sup> Cfr. FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, cit. p. 4; G. ZIZOLA, *I vescovi e il referendum*, “Testimonianze”, 164-165 (1974), pp. 295.

<sup>388</sup> Cfr. FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, cit. p. 4.

<sup>389</sup> Ivi.

e, dopo la nomina di un'apposita commissione<sup>390</sup>, con la redazione di un nuovo documento. La «notificazione», come venne definito, fu presentata il 21 febbraio 1974 e anch'esso si dimostrò frutto di un compromesso, privo però delle aperture che Bartoletti era riuscito a mantenere nella propria bozza. Ribaditi l'indissolubilità del matrimonio, l'unità del nucleo familiare, il dovere del cittadino cristiano di difendere il proprio modello di famiglia, chiudeva sottolineando come fosse naturale il ricorso al referendum in difesa di tali alti principi, pur con la coscienza di non poter risolvere i problemi del diritto di famiglia con una consultazione popolare, tema per il quale continuava ad urgere invece una profonda riforma<sup>391</sup>.

La notificazione episcopale poté definirsi la risolutiva conclusione del percorso dialettico costruito da Bartoletti, che ebbe come ultime espressioni il discorso tenuto dal Santo padre sul Concordato il 10 febbraio ed il convegno indetto, tra forti opposizioni, dal card. Ugo Poletti tra il 12 ed il 15 febbraio, quattro giorni di lavoro durante i quali la Chiesa si aprì al pluralismo politico dei cristiani e alla loro identità religiosa<sup>392</sup>. Ne emerse un quadro in costante tensione, spinto da un lato verso l'abbandono dei vecchi schemi conservatori e dall'altro verso l'opposizione ad un'articolazione politica e sociale la cui accettazione da parte del mondo ecclesiastico non era ancora pronta. Nella mente del segretario della Cei tutto ciò assunse le definite linee della lacerazione, sia nell'episcopato<sup>393</sup>, sia nella comunità dei fedeli, comunicati anche al pontefice durante l'udienza del 22 aprile. Al punto primo si legge:

lacerazione interna, che il Referendum ha manifestato con evidenza, senza essere la causa prima.

difficoltà di una previsione sui risultati del Referendum e di una loro possibile interpretazione.

necessità di non chiudere le strade al dialogo, dove ciò sia ancora possibile<sup>394</sup>.

Rimaneva però il fatto che il referendum fosse nato e restasse un fatto politico. Lo aveva precisato più volte Benelli ai politici a turno invocanti appoggi e dichiarazioni esplicite sulla faccenda che un coinvolgimento primario della Chiesa non era possibile, per il carattere prettamente politico del conflitto e la necessità di mantenere una posizione defilata e il più neutrale possibile. A sostegno del sostituto il 10 gennaio 1974 il direttore della Sala Stampa Vaticana, Federico Alessandrini, dichiarò alla stampa: «Il referendum è un fatto politico dell'Italia» e successivamente specificò:

---

<sup>390</sup> In tale commissione entrarono Aldo Del Monte (vescovo di Novara e amico di Bartoletti), Pellegrino (arcivescovo di Torino), Mario Ismaele Castellano (arcivescovo di Siena) e Pietro Fiordelli (vescovo di Prato), cfr. FAGGIOLI, *Il modello Bartoletti nell'Italia mancata*, cit., nota n. 43, p. 11.

<sup>391</sup> Cfr. il testo completo della notificazione *Di fronte al referendum, Notificazione del Consiglio permanente in Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana. Decreti, dichiarazioni, documenti pastorali per la Chiesa italiana*, II, cit., pp. 341-342.

<sup>392</sup> Cfr. ZIZOLA, *I vescovi e il referendum*, cfr., p. 296.

<sup>393</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, (13 marzo 1974), p. 356.

<sup>394</sup> FSCIRE f. Bartoletti, IV.73.

Al Vaticano ripugna l'alleanza che si ristabilirebbe fra cattolici e fascisti, non vuole correre il rischio della «conta» dei cattolici in Italia. Fanfani pretendeva dalla Santa Sede una pubblica benedizione. Gli è stato fatto sapere che l'avventura referendaria suscitava perplessità. Lo si invitava ad assumersi autonomamente le decisioni che toccano a un laico cattolico in materia politica. Accettare che gli si coprisse le spalle avrebbe significato per la Santa Sede un'ingerenza<sup>395</sup>.

In altre parole la S. Sede lasciava all'episcopato la decisione ultima sull'argomento, e la Cei in maggioranza era favorevole all'iniziativa di Lombardi. Furono parole liberatorie anche per Fanfani da quel momento molto più esplicito.

Era fondamentale non spaccare il popolo cattolico attraverso pubbliche sconfessioni, creare un clima da crociata attraverso pressioni ed ingerenze sui fedeli e sui partiti, così da non offrire a nessuno il pretesto per affermare la distorsione del risultato per l'una o l'altra parte. Inizialmente fu questa la linea del pontefice e quella della S. Sede. Benelli sottolineò inoltre in più occasioni, come fosse dovere dei vescovi, veri rappresentanti della Chiesa italiana, esprimersi in merito al referendum e la maggioranza tra questi era convinta che il referendum fosse un'ottima prova per la Chiesa, alla quale sarebbe stata offerta l'occasione di riaffermare pubblicamente la "buona salute" di cui godeva la morale cattolica in un'Italia aggredita dalla secolarizzazione. Una tesi lentamente interiorizzata anche da Paolo VI ma che allo stesso tempo fece intravedere al sostituto le ingenti probabilità di danno alla Chiesa che probabilmente sarebbero conseguite. «Si perderebbe anche vincendo – sintetizzava il sostituto –. Perché possa chiamarsi vittoria, il Sì dovrebbe guadagnare almeno il 70 per cento, una previsione inverosimile, che nessuno, neanche Fanfani, è in grado di fare senza rischiare il ridicolo»<sup>396</sup>.

Fanfani dunque, secondo le testimonianze più dirette, nonché per molta storiografia, fu il grande artefice della battaglia per il referendum sul divorzio e conseguentemente il responsabile della paralisi politica impadronitasi del Parlamento nei mesi compresi tra il 1973 e gli esiti del '74. Di fronte a lui vi erano il dissenso del Ministro degli esteri Moro, dell'ambasciatore Pompei e di Cossiga, che con la parte vaticana, rappresentata da don Riva, Casaroli e Villot, avevano da sempre costituito un gruppo favorevole alla mediazione e fermamente contrario all'ipotesi delle urne. La fermezza di Fanfani era tenacemente radicata nell'ambizioso progetto di scalare il Quirinale, impresa già fallita in due precedenti occasioni, ora speranzoso di realizzare sfruttando gli esiti positivi del referendum. Secondo le prospettive del dc la battaglia per l'abrogazione della 898 avrebbe in primo luogo riqualificato le destre conservatrici, alle quali successivamente avrebbe chiesto sostegno nella corsa per la presidenza della Repubblica. Queste avrebbero inoltre potuto apportare il proprio contributo impedendo la realizzazione del progetto di "compromesso storico" lanciato da Berlinguer alla fine del 1973<sup>397</sup>.

---

<sup>395</sup> Cfr. ZIZOLA, *Santità e potere*, cit., p. 220, nota n. 12, p. 610.

<sup>396</sup> *Ibid.*, p. 219. Nella medesima pagina l'Autore riporta un altro frammento delle dichiarazioni di Benelli che nuovamente dà prova della caoticità in cui le relazioni su questa vicenda si svolsero: «E dire che noi gli avevamo fatto sapere [a Fanfani] che non eravamo a favore del referendum. Volevano forse degli ordini espliciti, per lavarsi le mani delle responsabilità che toccano a loro, ai politici».

<sup>397</sup> Prendendo spunto dal golpe cileno avvenuto l'11 settembre precedente, il leader Pci iniziò sulle pagine di "Rinascita" un'analisi del quadro politico nazionale dal quale emerse un'impietosa precarietà dovuta ad alleanze politiche sempre più improbabili e inadeguate. Fu la giusta occasione per proporre l'uscita dalla *conventio ad*

Negativi sull'ipotesi di referendum furono anche i gesuiti di "Civiltà Cattolica" che considerando realistico il pericolo di una grave sconfitta, elaborarono in extremis un documento consegnato dal neodirettore del quindicinale, padre Bartolomeo Sorge, e padre Giuseppe De Rosa, a Bartoletti affinché la Cei ne potesse discutere. Si trattava di un appello che in caso di referendum la Conferenza episcopale avrebbe dovuto far pervenire ai cattolici, una presa di posizione atta a ribadire la scelta di non entrare nel merito della controversia, nella quale si prendeva coscienza del pluralismo ormai affermato della società moderna, della necessità di poter scegliere in piena libertà di coscienza, della constatazione che «molti matrimoni sono destinati al fallimento, date le condizioni della società attuale», ed infine la certezza di una Chiesa tenuta a ricordare quali fossero i principi della dottrina conciliare sul matrimonio, invitando però ciascuno a seguire il proprio giudizio in coscienza<sup>398</sup>. Il segretario della Cei Bartoletti, conscio della linea di appoggio diretto al referendum scelto dalla Conferenza, espresse la propria diffidenza di fronte ai contenuti del documento, secondo lui senza possibilità d'essere accettato<sup>399</sup>.

Nonostante la notizia fosse stata divulgata dalla stampa, Vaticano e Cei non rilasciarono alcuna dichiarazione in merito. Negli stessi giorni i sostenitori dell'appuntamento referendario ruppero gli indugi e decisero di iniziare la propria campagna da Firenze, in particolare nella sezione democristiana dell'Isolotto, la parrocchia anticoncordataria sotto processo<sup>400</sup>. La provocazione ed i toni accesi dei primi comizi non passarono inosservati e a fine gennaio '74 il gruppo dei cattolici moderati di cui Scoppola, come descritto, era capofila, ritennero di non poter più tardare nel fornire un'adeguata risposta e posizione. Nei due anni precedenti il gruppo aveva ipotizzato l'astensione quale soluzione all'iniziativa ma ora le circostanze imponevano una strategia diversa. Complice la decisione di schierarsi per il "no" a cui aderì il Pci<sup>401</sup>, anche i cattolici "scoppoliani" appoggiarono questa scelta decisi a dimostrare come la difesa del cattolicesimo potesse avere un volto e delle argomentazioni diverse rispetto a quelle portate da Gabrio Lombardi<sup>402</sup>, Luigi Gedda e Fanfani.

## 2. 15 L'ultimo tentativo

---

*excludendum* mediante la quale il Pci era sempre stato escluso dal governo attivo del paese per dare inizio ad un compromesso storico, o terza fase come venne definita dalla storiografia, tra le forze politiche in grado di rappresentare la maggioranza degli italiani. Da sempre le due principali erano la Democrazia cristiana e il Partito comunista. La possibilità di aprire uno spiraglio di collaborazione tra Dc e Pci, con quest'ultimo soggetto attivo nell'esecutivo, destò la preoccupazione di molti, sia in ambito nazionale (con la riluttanza di buona parte della Dc, soprattutto l'anima più conservatrice, l'opposizione del Psi e di parte del Pci stesso che visse un dissidio tra i progressisti e massimalisti), sia internazionale, con particolare riferimento alla segreteria di Stato statunitense. In ordine: dei fatti cileni si può leggere una ricostruzione (anche se molto viziata dal punto di vista dell'autore) in H. KISSINGER, *Gli anni della Casa Bianca*, Sugarco, Milano 1980, pp. 529-550. I tre articoli a firma di Berlinguer pubblicati da "Rinascita" portano le date del 28 settembre, 5 ottobre e 12 ottobre 1973 e sono pubblicati oltre che sulla rivista anche in E. BERLINGUER, *La "questione comunista" (1969-1975)*, a cura di A. Tatò, II, Ed. riuniti, Roma 1975, pp. 609-639. Infine, per avere un quadro della politica italiana vista dagli Stati Uniti cfr. U. GENTILONI SILVERI, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni Settanta vista da Washington*, Einaudi, Torino 2009; L. BARCA, *Cronache dall'interno del vertice del PCI*, II, cit., pp. 601-645.

<sup>398</sup> Cfr. ZIZOLA, *Santità e potere*, cit., p. 221.

<sup>399</sup> Ivi.

<sup>400</sup> Cfr. *Isolotto senza processo*, a cura della Comunità dell'Isolotto, Laterza, Bari 1971.

<sup>401</sup> Cfr. BERLINGUER, *La "questione comunista"*, cit., II, pp. 709-712; 723-725; 748-756.

<sup>402</sup> Sulle posizioni del professor Lombardi, ed in genere del fronte referendario, fu editato un breve saggio scritto da lui medesimo: *Perché il referendum sul divorzio?*, cit.

Dopo il Convegno economico di Perugia, organizzato dalla Dc tra il 9 e il 12 dicembre 1972, emerse la necessità urgente di una politica di programmazione pronta a rivoluzionare i provvedimenti di carattere esclusivamente monetario adottati dai governi Andreotti I e II per dare spazio ad azioni di più ampio respiro riformatore<sup>403</sup>. L'obiettivo su cui Moro iniziò a lavorare alacramente era liquidare l'esecutivo centrista di Andreotti e tornare quanto prima al centro-sinistra. L'occasione per mettere in atto il progetto venne col congresso apertosi il 6 giugno '73 a Roma, passato alla cronaca contemporanea più per l'accordo di Palazzo Giustiniani che per gli eventi avuti luogo in quell'occasione. Sottoscritto il 5 giugno presso l'ufficio di Fanfani Presidente del Senato a Palazzo Giustiniani, l'accordo nato per iniziativa di Moro e Fanfani stesso, prevedeva che tutte le correnti del partito sottoscrivessero un patto per la ripresa della collaborazione di centro-sinistra<sup>404</sup>.

In queste manovre di partito si iscrive il tentativo tardivo di modificare la Fortuna-Baslini realizzatosi alla fine del '73 su invito del segretario del Psi De Martino, il quale nella relazione pronunciata al Comitato centrale socialista del 28-31 ottobre, affermò, come nel '71, l'intenzione del partito di far risparmiare uno scontro frontale nel paese, dal quale sarebbe uscito un solco incolmabile tra laici e cattolici a vantaggio dell'estrema destra, la quale su tale impasse avrebbe trovato il proprio favore. Cercare dunque un accordo per la modifica di alcuni punti essenziali della Fortuna-Baslini, senza renderla un contenitore privo del suo contenuto, restava un fatto di capitale importanza<sup>405</sup>.

In realtà la compattezza del Psi sulla questione della riforma alla 898 veniva meno, a causa sia degli iscritti alla Lid, quali Fortuna ed Eugenio Scalfari, assolutamente contrari a qualsiasi emendamento, sia ad un fronte interno di opposizione rappresentato da Nenni e Giacomo Mancini tuttavia pronti a dare il proprio appoggio se avesse fatto lo stesso il Pci<sup>406</sup>. Gli animi si inacerbirono ulteriormente il 16 novembre quando sul "Corriere della sera" venne pubblicato un articolo nel quale si descrivevano trattative segrete tra comunisti, socialisti, repubblicani e democristiani per dare vita ad una bozza nella quale si sarebbe previsto al momento delle nozze la scelta dei coniugi tra matrimonio concordatario, celebrato in chiesa e dunque indissolubile, o matrimonio civile e dunque aperto alla possibilità del divorzio. In parole più semplici si trattava della vecchia proposta del doppio regime, invisita e respinta più volte dai laici e ora rinominata "regime differenziato"<sup>407</sup>. A spegnere ogni speranza di poter eludere le urne giunsero la smentita della Dc riferita al progetto descritto dal "Corriere della sera" e, più gravi, le sentenze nn. 175<sup>408</sup> e 176<sup>409</sup> della Corte

---

<sup>403</sup> *I problemi dell'economia italiana superamento della crisi e nuove prospettive di sviluppo sociale*, Convegno nazionale di studi DC, (Perugia – 9/12 dicembre 1972), 1-3, Cinque Lune, Roma 1973.

<sup>404</sup> Tra i firmatari oltre a Moro e Fanfani vi furono: Andreotti, Ciriaco De Mita, Carlo Donat-Cattin, Forlani, Flaminio Piccoli, Paolo Emilio Taviani, Emilio Colombo, Luigi Gui, Tommaso Morlino e Fiorentino Sullo. Per un quadro degli eventi cfr. *Storia della Democrazia cristiana*, IV, cit., pp. 66-73.

<sup>405</sup> Il testo della relazione tenuta da De Martino in "Avanti!", 30 ottobre 1973.

<sup>406</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 317, (7 dicembre 1973).

<sup>407</sup> Cfr. F. DE SANTIS, *Così si cerca di evitare il referendum sul divorzio*, "Corriere della sera", 16 novembre 1973 (il sottotitolo recitava: *Una proposta concreta è allo studio dei dirigenti della Dc, del Pci, del Pri e del Psi. Essa prevede che i coniugi al momento delle nozze dichiarino la loro scelta fra matrimonio indissolubile, celebrato in chiesa, e matrimonio con possibilità di divorzio, con rito civile*).

<sup>408</sup> Cfr. <http://www.giurcost.org/decisioni/1973/0175s-73.html> (in data 16/02/2011).

<sup>409</sup> Cfr. <http://www.giurcost.org/decisioni/1973/0176s-73.html> (in data 16/02/2011).

costituzionale depositate l'11 dicembre 1973, nelle quali si ribadiva rispettivamente la legittimità costituzionale dell'art. 1 della l. n. 810 del 27 maggio 1929 nella parte in cui è data esecuzione all'art. 34, quarto, quinto e sesto comma del Concordato<sup>410</sup> e la legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 898/70.

Questi fatti concorsero ad ingessare ulteriormente il clima politico rendendo esplicita l'impossibilità di agire per porre rimedio anzitempo alla legge sul divorzio o di dare avvio alle trattative per la riforma concordataria verso la quale Paolo VI aveva in molte occasioni dimostrato interesse e positività<sup>411</sup>. L'ambasciatore Pompei, e con lui i più stretti collaboratori del papa, a dicembre sono perfettamente consci che: «[...] un certo corso è ormai deciso. [...] Insieme abbiamo concluso che ci resta il compito di attenuare i contraccolpi durante la campagna e dopo l'esito del referendum per il miglior andamento dei rapporti tra la S. Sede e l'Italia»<sup>412</sup>. E' inoltre da sottolineare come molte informazioni non giungessero alla stampa o vi giungessero solo in parte attraverso il filtro operato prevalentemente da Fanfani e i vertici ecclesiastici coi quali aveva stabilito la propria intesa. Chiaramente tanta frammentarietà impediva ai cittadini di avere un quadro complessivo ed onesto delle dinamiche in corso ma tradiva anche i politici avvicinati alla questione con una strategia diversa in ogni partito e addirittura con più strategie – spesso concorrenti tra loro – all'interno di una stessa formazione<sup>413</sup>.

Tra i più amareggiati per la piega assunta dagli eventi era Pompei, peraltro intristito dal vedere i contorni sempre più nitidi della trama composta da Fanfani tra segreteria democristiana e stanze papali, alla fine rilevatrice del suo reale desiderio: servirsi del referendum per riacquistare la leadership del partito e con essa una chance per il Quirinale. Queste conclusioni tratte purtroppo tardivamente mostrano un ambasciatore che il 10 novembre si chiedeva ancora a chi convenisse il referendum: «Giova ai comunisti garantire che la probabile maggioranza è fatta di fascisti? Giova al Papa provare che i cattolici non sono il 99% degli italiani, ma una maggioranza risicata?»<sup>414</sup>, fino al punto d'arrivo a fine gennaio quando giunse a vedere nel dc aretino chi «[...] con ipocrisia ci ha giocati tutti [...] per far effettuare il referendum. Non lo posso credere, ricordando tra l'altro come

---

<sup>410</sup> L'art. 1 della 810/29 recita: Piena ed intera esecuzione è data al Trattato, ai quattro allegati annessi, e al Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929. Cfr. [http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/SCV\\_SS/SS\\_conc-29.pdf](http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/SCV_SS/SS_conc-29.pdf) (in data 16/02/2011).

<sup>411</sup> Si vedano in proposito il discorso che il Santo Padre tenne al Presidente della Repubblica Leone in visita presso la S. Sede il 22/9/1972 nel quale si legge: «Circa quest'ultimo [il Concordato] la Santa Sede si è detta e si ripete disposta ad esaminare, d'intesa con il Governo italiano e con aperta e sincera volontà, l'opportunità di quelle revisioni bilaterali che siano suggerite dalle mutate situazioni e dalle nuove esigenze dei tempi». Tra gli appunti di Pompei si trova inoltre un biglietto a lui indirizzato da don Clemente Riva, allora consigliere ecclesiastico dell'Ambasciata d'Italia presso la S. Sede nel quale scrisse: «[...] il Papa è molto interessato e aperto circa il cambiamento del Concordato, abolendo anche il nome. E insiste che da parte italiana si prendano iniziative e si avanzino proposte in merito. Concorda con me che nel caso non fosse possibile evitare il referendum, un mutamento del regime concordatario svelenirebbe e sdrammatizzerebbe l'atmosfera elettorale del referendum» in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., nota n. 6, p. 383 (13 novembre 1973); del giorno successivo, 14 novembre, è un appunto di Pompei: «[...] Papa sempre duro in materia referendaria, ma sempre più favorevole a mutare il regolamento dei rapporti con l'Italia, nella forma oltre che nella sostanza», *ibid.*, p. 309. Il 23 novembre Pompei, riferendosi al Papa, scrive a Moro: «L'atteggiamento è sempre resistente sul referendum e molto più largo sulla revisione del concordato» in *ibid.*, nota n. 9 p. 384.

<sup>412</sup> *Ibid.*, pp. 337-338 (19 gennaio 1974). Un altro accenno al fatto viene riportato il 22 gennaio 1974 a p. 341.

<sup>413</sup> Come già segnalato se ne lamenta in più punti del diario Pompei nel riferire a Moro di non poter realizzare un proprio disegno d'azione a causa delle numerose interferenze officiose.

<sup>414</sup> *Ibid.*, p. 308 (10 novembre 1973).

ha scoperto con me [riferito a Cossiga] il doppio giuoco di Fanfani nei suoi colloqui con Bartoletti»<sup>415</sup>.

Il ruolo di secondo protagonista in questa vicenda dai risvolti non positivi fu mons. Bartoletti, così come nel fallimento della mediazione.

Angosciato e stupito dall'altalena della S. Sede, il segretario della Cei, impostò tutta la sua azione diplomatica prima sulla possibilità di riformare la Fortuna-Baslini, offrendosi come tramite tra i politici e la controparte per una prima analisi dei progetti di emendamento alla legge. Disegni che se fossero stati sviluppati con criterio avrebbero rappresentato l'ottimo mezzo per porre la S. Sede di fronte alla necessità di compiere una scelta di campo decisa e unanime: rifiutare definitivamente la prova delle urne o accettarla sostenendola. La "zona grigia" mantenuta grazie alle circostanze dettero modo a Fanfani, e a chi con lui nel progetto del referendum credeva, di sfruttare la neutralità quale ufficiose segno di gradimento verso l'iniziativa, quando invece significava esattamente il contrario. Come ricorda Zizola in un articolo scritto appena dopo i risultati della consultazione, al Vaticano principalmente «[...] ripugnava l'alleanza che si ristabilirebbe fra cattolici e fascisti e il rischio di una "conta" dei cattolici in Italia»<sup>416</sup>.

Successivamente, fallito il tentativo degli emendamenti, Bartoletti si concentrò nello sforzo di allontanare il più possibile la S. Sede dalla battaglia referendaria. Quest'ultima nasceva da un problema politico non di origine morale-religiosa, la sua risoluzione doveva dunque essere demandata ai cattolici politici<sup>417</sup>. Per espresso volere del papa la competenza della Chiesa sul referendum, per una doverosa distinzione di responsabilità, spettava totalmente all'episcopato italiano. Deciso ciò venne indetta una riunione riservata della presidenza della Cei, di cui non fu data notizia alla stampa, alla quale intervennero anche Casaroli e Benelli, indicando, a quanto pare, le radici sulle quali la S. Sede sceglieva di optare per la riforma della legge Fortuna, sulla base del progetto Caretoni piuttosto del referendum. Queste indicazioni non furono tuttavia sufficientemente recepite dai responsabili dell'episcopato italiano più favorevoli ad appellarsi alla coerenza e alla credibilità del sostegno ai principi propugnati dal referendum e allo stesso tempo offrendo la "copertura" politica tanto cercata dalla Dc<sup>418</sup>. Secondo Zizola una parte dell'episcopato commise inoltre l'imprudente ingenuità di considerare controllabili le frange più arretrate dell'episcopato, propugnando una gestione molto verticistica dell'intervento. Su questo presupposto si iscrisse l'estremo sforzo compiuto da Bartoletti, nell'occasione coadiuvato dai gesuiti di "Civiltà cattolica", per la rapida preparazione di una bozza di documento nella terza settimana del gennaio '74 nella quale in una premessa e quattro punti successivi si definiva il referendum un fatto sociale e non religioso<sup>419</sup>.

---

<sup>415</sup> *Ibid.*, pp. 348-349 (30 gennaio 1974).

<sup>416</sup> Cfr. ZIZOLA, *I vescovi e il referendum*, "Testimonianze", 164-165 (1974), p. 293. Questo articolo seppur sia stato scritto a ridosso degli eventi fornisce un quadro completo di come l'episcopato intervenne nelle dinamiche in disamina.

<sup>417</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., nota n. 1, p. 381.

<sup>418</sup> ZIZOLA, *I vescovi e il referendum*, cit., p. 294.

<sup>419</sup> *Ibid.*, p. 295.

Con amarezza Bartoletti si scontrò con il conservatorismo della Conferenza episcopale, rigido di fronte ad una questione tanto grave<sup>420</sup>, conservando tuttavia la speranza nella collaborazione del cardinal Antonio Poma, presidente della Cei, il quale preferì però defilarsi evitando di consultare i vescovi, ufficialmente per non spaccare l'unità della Conferenza su un tema tanto delicato e nel timore di veder emergere una maggioranza divorzista, in realtà – su illazione di Benelli – per eludere il dovere di prendere egli stesso una posizione<sup>421</sup>.

## 2. 16 «Come sta Fanfani?». «Non bene»<sup>422</sup>

La campagna elettorale, ufficialmente iniziata ad aprile, in realtà può dirsi inaugurata il 9 febbraio del '74, data in cui la direzione democristiana votò all'unanimità un documento nel quale erano esposte le posizioni del partito in merito al divorzio, invitando gli elettori a sostenere la proposta di abrogazione della legge Fortuna. L'atto risultò essere un compromesso elaborato da Moro tra la posizione di Fanfani desideroso di vincolare al "sì" iscritti ed elettori democristiani e la posizione di Donat Cattin sostenitore di una scelta secondo coscienza. In realtà l'intero partito fu blindato alla prima opzione con pieno appoggio all'indirizzo del segretario<sup>423</sup>. Come scrisse anni più tardi Francesco Malgeri fu una scelta destinata a segnare al medesimo tempo la continuità del tradizionale rapporto tra Chiesa e Democrazia cristiana e la "capitolazione" della sinistra interna al partito, crollata sotto il timore dell'emarginazione interna al partito e al mondo cattolico tradizionalista. Da quel momento la Dc fu sempre meno punto di riferimento tra i giovani, i lavoratori e molte componenti del dissenso cattolico<sup>424</sup>.

Il 18 febbraio si riunirono i presidenti delle Conferenze episcopali regionali e i presidenti delle Commissioni permanenti per dare una linea definitiva al ruolo dell'episcopato nel referendum. La convinzione che le urne fossero la via giusta non fu più tale anche tra i vescovi (la parte più moderata quantomeno) ai quali erano arrivate numerose richieste di non appoggiare la causa abrogazionista a favore di una libera scelta. Ulteriore prova della divisione patita dal mondo cattolico venne il 13 gennaio con la richiesta da parte di una parte delle Acli di poter conferire ai militanti la piena libertà di schierarsi secondo coscienza, a cui si aggiunse il 12 febbraio successivo il chiaro pronunciamento per il "no" di Gioventù aclista a cui conseguirono la soppressione degli organi dirigenti e le attività del gruppo da parte della presidenza nazionale e nuove divisioni del movimento<sup>425</sup>.

L'episcopato era uno specchio sincero di questa disgregazione come testimoniò l'andamento del Consiglio permanente del 18 febbraio 1974. Nell'occasione venne riesaminata una bozza scritta da Bartoletti, già presentata allo stesso organo il 22 gennaio precedente, la quale, nelle intenzioni dell'autore, complice il carattere interamente religioso sul quale era stata formulata, avrebbe dovuto

---

<sup>420</sup> *Ibid.*, p. 291 (29 settembre 1973) e nota n. 2 p. 382.

<sup>421</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 303 (18 ottobre 1973).

<sup>422</sup> BERNABEI, *L'uomo di fiducia*, cit., p. 231.

<sup>423</sup> Il testo del documento fu pubblicato in "Il Popolo", 10 febbraio 1974.

<sup>424</sup> Cfr. MALGERI, *Storia della Democrazia cristiana*, IV, p. 75.

<sup>425</sup> Cfr. MAGISTER, *La politica vaticana e l'Italia*, cit., p. 422.



rappresentare la giusta mediazione tra l'ecclesiologia di comunione e la pluralità di posizioni politiche tra i credenti. In essa trapelava il favore verso un approccio al referendum favorevole ad una scelta di coscienza giudicato dai più intransigenti inopportuno. Il testo incontrò resistenze inconciliabili e venne bocciato<sup>426</sup>. Sandro Magister nel ricordare l'avvenimento parlò di un desto risveglio delle forze conservatrici, soprattutto nelle persone di Siri e Gonella, che giunsero a premere sullo stesso pontefice. Su tante insistenze fu nominata una commissione per il riesame del documento alla fine completamente riscritto. Il gruppo si compose dei vescovi di Novara Aldo Del Monte, di Siena Mario Ismaele Castellano e di Prato Pietro Fiordelli<sup>427</sup>. Il 21 febbraio, terminato il lavoro, misero ai voti la dichiarazione e questa fu approvata all'unanimità<sup>428</sup>. Se l'unità del corpo episcopale era stata recuperata nella forma, ciò non fu nella sostanza e Bartoletti non lo nascose: «Si stanno avverando tutte le cose che temevo. Per cominciare è dilaniato l'episcopato italiano»<sup>429</sup>.

Tutta la primavera del '74 fino al 12-13 maggio, data in cui il Governo decise di fissare il referendum<sup>430</sup>, complici spettri sempre più realistici di una vittoria dei "no", trascorse in un clima reso tumultuoso soprattutto dall'irrigidimento della S. Sede verso tutti i cattolici non allineati e decisi a dar voce alla propria critica<sup>431</sup>.

L'imminente calamità condusse ad un ultimo ufficioso tentativo di accordo tra S. Sede, Dc e Pci tra il 19 ed il 24 aprile, i protagonisti dei fatti furono Bartoletti, alcuni esponenti Dc<sup>432</sup>, la senatrice Caretoni, Bufalini e Berlinguer. Il gruppo tentò di organizzare il "dopo" referendum in un accordo nel quale si ripropose da parte vaticana e democristiana tutta la mediazione rifiutata nei mesi precedenti, ossia riforma del diritto di famiglia, sostanziale revisione del concordato e miglioramento alla 898. Il suggerimento, giunto tardivamente e privo di garanzie, non fu accolto da Berlinguer il quale non vide alcuna garanzia nell'interlocutore democristiano sulla base anche delle recenti esperienze e trovava ormai inevitabile la necessità di schierare il partito sul fronte del "no" in una campagna soprattutto in contrapposizione alla persona di Fanfani<sup>433</sup>.

---

<sup>426</sup> L'esito negativo della consultazione trapelava anche nel diario di Pompei, pp. 354-355 (18 febbraio 1974 – marzo 1974).

<sup>427</sup> La vicenda è interamente riassunta in *Ibid.*, pp. 424-425 e in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 406-407 (11 giugno 1974).

<sup>428</sup> Il testo *Di fronte al referendum in Enchiridion Cei*, II, cit., p. 341-342.

<sup>429</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 356 (13 marzo 1974).

<sup>430</sup> Questa fase concitata non ebbe nemmeno il supporto di esecutivi stabili. In un breve lasso di tempo si succedettero infatti ai primi di marzo il IV governo Rumor, venuto meno dopo aver fissato la data per le consultazioni referendarie a seguito delle dimissioni del ministro del Tesoro Ugo La Malfa, col V governo Rumor, un tripartito Dc, Psdi, Psi, con l'appoggio esterno del Pri che ribadì la propria neutralità nei confronti del referendum. Cfr. MALGERI, *Storia della Democrazia cristiana*, IV, cit., pp. 76-77.

<sup>431</sup> Nota è la vicenda dell'abate di san Paolo Fuori le Mura Giovanni Franzoni sospeso *a divinis* nel periodo in questione Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., nota n. 25, pp. 389-390; pp. 358-360 (29 aprile 1974); pp. 361-363 (2 maggio 1974). Non fu usata altrettanta durezza con il gruppo dei cattolici del "no" di Scoppola ma le pressioni psicologiche non furono esigue. Cfr. *ibid.*, p. 363-364 (3 maggio 1974).

<sup>432</sup> La notizia proviene dalle pagine di Pompei il quale racconta in più date la vicenda ed i suoi sviluppi tentando una ricostruzione generale degli eventi nelle date successive alle consultazioni, senza però fornire mai tutti i particolari della vicenda. Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 358-359 (19 e 29 aprile 1974); pp. 367-371 (9 maggio 1974); pp. 400-401 (25 maggio 1974)

<sup>433</sup> Col prendere forma della vicenda referendaria fu chiaro chi fosse il vero protagonista della vicenda: solo Fanfani. Per la realizzazione del suo obiettivo non risparmiò al partito improbe alleanze con il Msi, strategie personali rese chiare

Il 13 maggio sera Pompei commentò i risultati delle urne scrivendo: «Questa sera è una nuova Porta Pia»<sup>434</sup>. Il 59,3% degli italiani aveva risposto “no” alla richiesta di abrogare la legge sulla Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio, contro il 40,7% dei “sì”. Un risultato inaspettato su tali proporzioni da entrambi gli schieramenti, irrotto nella società italiana dando modo di vedere come alcuni pochi cattolici, secondo le parole del papa, si erano fatti non pochi, superando ogni previsione e portando con sé un risultato elettorale avulso da qualsiasi logica determinata dallo schieramento, dall’evoluzione dell’elettorato e dal calcolo politico. Senza simili ferite non si sarebbe mai avuta un’idea esatta della situazione, concluse Bartoletti e di questo furono in molti ad accorgersene all’interno della Dc, Moro prima di tutti, e al Consiglio nazionale del 18 luglio 1974 mise bene in rilievo questa evoluzione culturale degli italiani non più trascurabile nel futuro<sup>435</sup>.

L’epilogo della vicenda permise di ricostruire a posteriori ma con più particolari il quadro degli avvenimenti. In primo luogo i vescovi: inizialmente decisi alla prova elettorale, poi divisi ed in gran parte riluttanti ed infine di nuovo concordi nel procedere alle urne. Un appunto di don Riva ricevuto da Pompei dopo un colloquio del primo con mons. Gaetano Bonicelli, datato 1° giugno 1974, è in grado di spiegare molto.

Il Papa e la Segreteria di Stato erano orientati per evitare il referendum.

Nell’autunno scorso il Card. Poma e Mons. Castellano (d’accordo con il Card. Luciani, ammalato) in Vaticano sostengono che il referendum s’ha da fare perché la quasi totalità dell’Episcopato s’era pronunciata in questo senso tre anni prima (ma oggi è ancora così? Pare di no, perché vari vescovi si sono lamentati di non essere stati consultati in questo periodo in merito).

Di fronte a questa posizione il Papa e la Segreteria inclinano per il referendum.<sup>436</sup>

Da parte di Bartoletti, continuava Riva, ci fu forse eccessiva debolezza nel contrastare questa posizione aggravata dal fatto di non aver mai precisato la contrarietà del Papa e della Segreteria di Stato verso il referendum. Fanfani conscio di tutto ciò e del tentativo di Rumor mediato da Bonicelli e Piccoli di un incontro chiarificatore con la Presidenza della Cei poi non più realizzatosi<sup>437</sup>,

---

solo dalla completa realizzazione degli eventi. Il crescente protagonismo del segretario nazionale Dc destò sospetto e disagio in molti, tanto da far sperare più d’uno che i risultati del referendum fossero per lui l’inizio della fine. Ne fu un esempio semplice ma immediato l’intervista rilasciata da Fanfani al giornalista americano Leo Wollemborg per la rivista “Oggi”, la cui uscita integrale venne anticipata per ordine del politico stesso sulle pagine de “Il Popolo” il 6 aprile del 1974. Ben una settimana prima dell’uscita del settimanale danneggiato dall’aver perso l’esclusiva (cfr. DE VIGILI, *La battaglia del divorzio*, cit., pp. 170-172).

<sup>434</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 376, (13 maggio 1974).

<sup>435</sup> Un’analisi dettagliata anche a livello regionale dell’andamento del voto fu scritta da G. GALLI in *Referendum e sistema politico italiano*, “Il Mulino” 233/1974, pp. 396-409. Per un’interpretazione meno numerica e più culturale di questo evento cfr. A. PARISI, *Questione cattolica e referendum: l’inizio di una fine*, *ibid.*, pp. 410-438, in particolare p. 433.

<sup>436</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 431, nota n. 2.

<sup>437</sup> L’incontro doveva avere luogo alle 16.30 del 17 dicembre 1973 ma lo stesso giorno ci fu anche l’attentato terroristico di matrice palestinese (Settembre nero) all’aeroporto romano di Fiumicino che chiaramente acquisì priorità assoluta nell’agenda di governo (cfr. *ivi*).

approfittò delle circostanze per comunicare in Direzione Dc la concordia di tutto l'episcopato nel chiedere il referendum.

In secondo luogo resta la figura del segretario democristiano, perfetta nell'invischiare partito e S. Sede nella ragnatela del doppiogioco a cui collaborò Bernabei, ricevuto quasi quotidianamente da Benelli e Bartoletti, e tutti i «grandi capi democristiani» secondo l'acida definizione di Pompei, i quali messi di fronte al fatto compiuto<sup>438</sup> si piegarono forse nella segreta speranza di un fallimento che scalzasse il leader troppo ambizioso e ingombrante<sup>439</sup>. Il cerchio si chiude nel particolare offerto da Pompei in data 24 maggio 1974 nel quale appuntò un'interessante colloquio con il giurista Leopoldo Elia:

Certo noi del gruppo di Moro abbiamo avuto torto nel non averlo spinto ad agire in questa materia; ma è chiaro che ci siamo fidati al momento del Congresso e dell'accordo di Palazzo Giustiniani degli ammiccamenti (sic) di Fanfani che ci diceva: "alla pace religiosa penso io". E, al momento degli accordi di Palazzo Giustiniani, a questa affermazione Donat Cattin ha posto la domanda: "Questo implica dunque che il referendum sarà evitato?". Fanfani replicò: "Certamente!". Per questo abbiamo vissuto eccessivamente tranquilli.<sup>440</sup>

Resta il dubbio legittimo che Paolo VI fosse stato pienamente informato degli sforzi compiuti da Bartoletti e Pompei in termini di aperture personali ed ufficiali prima di compiere l'ultimo e definitivo passo ma rimane anche il fatto che il referendum, pur nel suo controverso epilogo chiarì uno dei punti fondamentali del Concordato, recidendo definitivamente la strettoia dell'art. 34, sulla quale erano morti tutti i precedenti tentativi per la revisione<sup>441</sup>.

---

<sup>438</sup> Nella notte tra il 3 e il 4 gennaio '74 Fanfani decise in piena autonomia di coinvolgere il partito nel referendum (*Ibid.*, p. 376 (13 maggio 1974)).

<sup>439</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 367 (8 maggio 1974) e p. 378 (13 maggio 1974).

<sup>440</sup> *Ibid.*, pp. 397-398 (24 maggio 1974).

<sup>441</sup> *Ibid.*, pp. 379-380.



### 3. La revisione

#### 3.1 Amaro risveglio e nuovi propositi

Il 14 maggio fu un amaro risveglio. Il paese reale, emerso su quello legale, aveva aperto uno squarcio sulla propria “Porta Pia” lasciando il pontefice solo nell’esternare «dolore» e al contempo «stupore» di fronte all’inatteso pronunciamento dell’«amatissimo Popolo italiano», ora dichiaratamente favorevole ad una legislazione nella quale era offerto ampio spazio alla possibilità di divorziare<sup>442</sup>. Stato d’animo fattosi ulteriormente grave di fronte alla mancata e doverosa solidarietà di cospicue frange della comunità ecclesiale, che – secondo le parole di Paolo VI – pur pubblicamente e autorevolmente richiamate, avevano continuato nella loro azione, forse senza valutarne pienamente le conseguenze.

Nelle analisi posteriori al voto tali collaborazioni avvalorarono la tesi di chi, nell’avventura referendaria, negava la decisività dell’apporto proveniente dai gruppi di dissenso. Come dichiarò Spadolini in un’intervista al settimanale “Il Mondo”, la vittoria dei no alle consultazioni di maggio era un fenomeno nato e cresciuto nei binari dell’ortodossia religiosa, nella quale si riunirono intellettuali di comprovata fede cattolica e larghi settori dell’Ac, ossia il nocciolo più fedele (tale sarebbe dovuto essere quantomeno) del laicato credente, fino ad arrivare agli esponenti del basso clero e non pochi vescovi. Contrariamente le frange della contestazione, anche le più rumorose, influirono poco sui tanti no che spontaneamente si levarono tra i cattolici<sup>443</sup>. Il fatto trova conferma anche in una delle analisi di voto operate da Pompei in una sezione di lettera, poi stralciata, indirizzata al Ministro degli esteri Moro in data 16 maggio, nella quale evidenziava come i risultati negativi non fossero mancati anche in diocesi come Genova e Venezia, dove i cardinali Siri e Luciani si erano impegnati a fondo per il successo dei sì<sup>444</sup>.

Messe da parte le inevitabili riflessioni su quanto poco la consultazione avesse giovato allo spirito d’unità della Chiesa e dei fedeli, rimaneva inequivocabile il fatto che i “principi” sui quali Benelli più volte insistette nel dire che era meglio perdere piuttosto che cedere, erano diventati improvvisamente trattabili<sup>445</sup>. Il 14 maggio Pompei in una minuta «riservata» e «personale» indirizzata a Moro invita a pensare con urgenza ad una riforma del Concordato, non più ristretta ad alcune clausole, come era stato richiesto dal Parlamento nel 1967, ma a tutto il Concordato che anzi dovrebbe mutare nella forma e struttura stessa<sup>446</sup>. Non più tardi del 16 successivo, sempre in uno scambio col ministro, comunica una disponibilità alla revisione «in forma e contenuti assai

<sup>442</sup> Cfr. [http://www.vatican.va/holy\\_father/paul\\_vi/speeches/1974/documents/hf\\_p-vi\\_spe\\_19740515\\_sposi-novelli\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/speeches/1974/documents/hf_p-vi_spe_19740515_sposi-novelli_it.html) (consultato il 23/3/2011).

<sup>443</sup> Cfr. V. GIOVANNONI, *Se Paolo VI ci ascolta*, (intervista con Spadolini), “Il Mondo”, 30 maggio 1974, p. 7.

<sup>444</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in vaticano*, cit., pp. 395-396 (16 maggio 1974).

<sup>445</sup> Per fare solo qualche esempio cfr. *ibid.*, p. 393; p. 395 (16 maggio 1974); p. 397 (18 maggio 1974).

<sup>446</sup> *Ibid.*, p. 380 (14 maggio 1974).

avanzati». L'interlocutore vaticano è Benelli, che senza speciale autorizzazione né specifiche competenze in materia, ma pur sempre nell'autorità conferita dal ruolo di Sostituto della Segreteria di Stato, giunse a propugnare per l'art. 34 «l'abbandono totale del matrimonio concordatario, con un ritorno alla separazione anche dell'atto di celebrazione, come prima del 1929»<sup>447</sup>. Secondo l'alto prelato mentre in merito alla questione del divorzio la Chiesa e l'episcopato hanno fatto quando di dovere di fronte ad una questione di principio, riducendosi anche ad inevitabili «errori storici», sul piano del Concordato si sarebbe potuta adottare maggiore flessibilità<sup>448</sup>.

Nuova conferma di apertura da parte vaticana giunge ancora il 24 maggio. Fu sempre l'ambasciatore d'Italia presso la S. Sede a scrivere a Moro, questa volta comunicandogli il pensiero del Segretario di Stato Villot, che al pari di Benelli, era convinto della necessità di una revisione «ardita nella sostanza e nella forma per adeguare lo strumento ai tempi nuovi». Ma il passo decisivo stava nella proposta di cercare in comunione con lo Stato italiano uno strumento nuovo, non gravato dal peso storico negativo di cui il Concordato era impregnato nel suo stesso nome e dei privilegi di cui la Chiesa obbligatoriamente ora si doveva spogliare. Il pontefice, concorde già da tempo su tutta la linea, chiedeva esclusivamente la tutela costituzionale dell'art. 7 sulla quale non sembrava dovessero esserci ostacoli<sup>449</sup>. Dalle righe di Pompei traspariva un'unica incognita alla via del cambiamento da parte vaticana, specie sul fronte della formula giuridica, tale ostacolo portava il nome di monsignor Casaroli. «Competentissimo» in materia di concordati, difensore d'ufficio di questo strumento, operò sulla materia riguardante l'Italia sempre con grande cautela, nel timore che operare eccessive concessioni al paese cattolico per eccellenza, nonché sede della Cattedra di San Pietro, avrebbe avuto su tutti gli altri un effetto domino<sup>450</sup>.

Nato nel 1914 in provincia di Piacenza da una famiglia di modeste condizioni economiche, Agostino Casaroli entrò al servizio della Segreteria di Stato, nella sezione Affari ecclesiastici straordinari in qualità di archivistica nel 1940 e nel decennio 1950-1960 ebbe modo di occuparsi soprattutto dei problemi dell'America latina, compiendo in essa anche alcune missioni. Nel marzo 1961, a seguito della nomina a sottosegretario della Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari da parte di Giovanni XXIII, guidò la delegazione della S. Sede alla Conferenza delle Nazioni Unite sulle relazioni diplomatiche svoltasi a Vienna. Fu nella capitale austriaca che due anni più tardi, su disposizione del papa, ebbe inizio il lento, paziente cammino dell'ostpolitik vaticana, processo di cui Casaroli fu ad un tempo tessitore e direttore principale<sup>451</sup>. La ripresa del

---

<sup>447</sup> *Ibid.*, p. 393 (16 maggio 1974).

<sup>448</sup> *Ivi.*

<sup>449</sup> *Ibid.*, p. 399 (24 maggio 1974).

<sup>450</sup> *Ivi.*

<sup>451</sup> Per una analisi completa del processo di ostpolitik vaticana, con particolare attenzione per l'operato di mons. Casaroli, si rimanda alla collana *Santa Sede e politica nel Novecento* edita dai tipi de Il Mulino dal 2003 al 2008 coi seguenti titoli: *Un diplomatico vaticano fra dopoguerra e dialogo. Mons. Mario Cagna (1911-1986)*, a cura di A. Melloni, M. Guasco (2003); *Angelo Dell'Acqua. Prete, diplomatico e cardinale al cuore della politica vaticana (1903-1972)*, a cura di Alberto Melloni (2004); *L'America latina fra Pio XII e Paolo VI. Il cardinale Casaroli e le politiche vaticane in una Chiesa che cambia*, a cura di A. Melloni, S. Scatena (2006); *Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli*, a cura di A. Melloni (2006); G. BARBERINI, *L'Ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso* (2007); *La politica del dialogo. Le carte Casaroli sull'Ostpolitik vaticana*, a cura di G. Barberini (2008). Cfr. inoltre *L'Ostpolitik di Agostino Casaroli (1963-1989)*, a cura di A. Silvestrini, Edb, Bologna 2009; G.M. COMOLLI, G. SALA DANNA, *Agostino Casaroli. Per la fede e la giustizia*, Ed. Berti, s.l, s.d.; A. CASAROLI, *Il martirio della pazienza. La Santa Sede e i paesi comunisti (1963-89)*, Einaudi, Torino 2000; A. MELLONI, *Chiese sorelle, diplomazie nemiche. Il Vaticano II a Mosca fa propaganda, Ostpolitik ed ecumenismo*, in *Vaticano II in Moscow (1959-1965). Acts of the*

dialogo con l'est Europa iniziò con due viaggi del prelado, uno a Budapest e l'altro a Praga, rispettivamente capitali di Ungheria e Cecoslovacchia, due Stati con cui da anni erano stati interrotti tutti i rapporti. Nel 1964 ci fu il primo parziale successo diplomatico con Budapest a cui seguì la faticosa ripresa dei rapporti anche col governo cecoslovacco. Il 4 luglio 1967 Casaroli venne nominato segretario della Congregazione per gli Affari ecclesiastici straordinari, poco dopo ordinato vescovo e nell'autunno dello stesso anno compì vari e prolungati viaggi in Polonia durante i quali ebbe modo di ristabilire parziali contatti con l'episcopato, il clero e il laicato cattolico. L'agosto del '70 è la volta della Jugoslavia, nella quale andò in visita ufficiale incontrando il presidente della Repubblica, il ministro degli Esteri, esponenti dei governi delle repubbliche federate di Croazia e Slovenia e il patriarca serbo-ortodosso. La primavera dell'anno successivo fu dedicata all'importantissimo viaggio a Mosca durante il quale il diplomatico depositò il documento ufficiale di adesione della S. Sede al Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari e, allo stesso tempo, fu la prima volta, dopo mezzo secolo di silenzio, che i rapporti tra i rappresentanti del governo sovietico e della S. Sede riprendono la via del dialogo. Nel 1973 fu la volta del secondo viaggio in Cecoslovacchia per la consacrazione, dopo anni di impedimento, di quattro nuovi vescovi, mentre l'anno successivo, su invito del ministro degli Esteri preposto, si recò in Polonia, incontrando a Varsavia le massime autorità dello Stato ed i rappresentanti dell'episcopato polacco.

Le resistenze di Casaroli lasciavano però ben sperare, tanto che Pompei nella corrispondenza con Moro, comunicò la conclusione positiva nella fase di pre-sondaggio, conclusasi con l'invito da parte vaticana di passare ad una fase più impegnativa, con la richiesta all'Italia di muovere il primo passo e l'autorizzazione del Governo ad inoltrare le parti su contenuti di maggior peso<sup>452</sup>, invito tradottosi in una lettera ufficiale inviata dal ministro Moro al presidente Rumor nella quale si chiamò il governo a mettersi all'opera quanto prima, definendo modi, tempi, forme e contenuti della stipulazione, nonostante a tratti, negli ultimi due punti nominati, permanessero differenze d'interpretazione tra le parti più marcate delle sfumature<sup>453</sup>. A metà dicembre la situazione non era diversa, anzi, tramite una conferma di mons. Bartoletti, Pompei comunicò a Moro<sup>454</sup> che Villot, Benelli, Casaroli e la Conferenza episcopale si erano detti positivi nella scelta di una disposizione favorevole per la redazione di un accordo fatto di poche norme sui principi principali – detto anche accordo quadro – contornato poi da una serie di intese aggiuntive sui temi specifici<sup>455</sup>.

### 3. 2 I primi passi in Parlamento

Il tema di revisione concordataria, pur avendo occupato la scena politica nazionale per un arco temporale non indifferente, non fu sovente oggetto di discussione parlamentare. Come già detto in precedenza, due tra le date più importanti nella ricostruzione storica di questo percorso, sono il 4-5 ottobre 1967 ed il 24 marzo 1969. In questi tre giorni la questione in esame fu oggetto di discussione in Aula nel primo caso per invitare lo Stato italiano, a partire da quattro mozioni

---

*Colloquium on the History of Vatican II*, Moscow, (30 march – 2 april 1995), a cura di A. Melloni, Library of the Faculty of Theology, Leuven 1997, pp. 1-12; A. RICCARDI, *Antisovietismo e Ostpolitik della Santa Sede*, in *ibid.*, pp. 227-268.

<sup>452</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in vaticano*, cit., p. 400 (24 maggio 1974).

<sup>453</sup> *Ibid.*, pp. 404-405 (giugno 1974).

<sup>454</sup> Dal 23 novembre 1974 Moro ricoprì il ruolo di Presidente del Consiglio con Rumor agli Esteri,

<sup>455</sup> *Ibid.*, p. 414 (13 dicembre 1974).

provenienti dal Parlamento stesso, a riconsiderare alcune norme del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi e della vita democratica della penisola<sup>456</sup>, mentre nel secondo con tre interpellanze e quattro interrogazioni, furono avanzate una serie di istanze riassumibili nella richiesta di chiarimenti e accorciamento rispetto a lavori e proposte di modifica nate dalla commissione governativa delegata allo studio di revisione concordataria presieduta da Gonella<sup>457</sup>. In particolare, attraverso un intervento del liberale Aldo Bozzi, si chiese di chiarire le poco confortanti notizie diffuse alla fine del mese di gennaio dall'agenzia di informazione Ital, secondo la quale le iniziative per la revisione del Concordato tra l'Italia e la S. Sede si erano arenate ben presto, se si escludeva la nomina della commissione presieduta dall'ex guardasigilli Gonella. «Tutto procede, quindi, al rallentatore» diramava l'agenzia, aggiungendo di seguito: «In ambienti qualificati si è rilevato che in diplomazia i tempi lunghi contribuiscono a far “decantare” tutti i problemi»<sup>458</sup>. Una conclusione che nella propria semplicità andava a toccare il nervo scoperto dei lunghi tempi da sempre appartenuti alle dinamiche politiche proprie a questo tema, insinuando nel medesimo tempo il sospetto che tante esitazioni non fossero casuali ma progettate ad arte nel tentativo di diluire nel tempo l'emergenza posta dall'evidente necessità di annullare quantomeno le norme concordatarie in palese contrasto col testo costituzionale, sperando in una diversa maturazione degli eventi.

Ai due momenti ricordati sopra se ne aggiunse un terzo il 7 aprile 1971, seduta nr. 439, nella quale l'allora Presidente del Consiglio, Emilio Colombo, fu chiamato a rispondere ad una serie di interpellanze e mozioni riassumibili in un comune e perentorio invito al Governo a riferire alla Camera sull'esito dei lavori della Commissione Gonella, riunitasi tra febbraio e luglio dei due anni precedenti e sulla quale nessuno aveva più avuto riscontri. Lo scopo, oltre a conoscere i contenuti della relazione stesa dai giuristi, era capire se, quando e con quali modalità l'esecutivo intendeva attuare le procedure di revisione. E' da ricordare infatti che dei contenuti nati dalla collaborazione di Gonella, Ago, Jemolo, Fedele, Valsecchi, Rossi e Ambrosini, né il Parlamento, né tanto meno l'opinione pubblica avevano mai avuto riscontro in questo biennio, a parte magre notizie sul termine degli incontri e, a suo tempo, il recapito della relazione presso il ministro di Grazia e giustizia Reale. In una lunga intervista rilasciata all'“Europeo” nella prima metà di marzo del '70, Gonella ricostruì a grandi passi il lavoro svolto tra febbraio e luglio 1969; il carattere delle sue dichiarazioni si mantenne però vago e superficiale essendo legato, come gli altri colleghi della commissione, all'assoluto riserbo a cui il Governo aveva deciso di legare la vicenda in questione<sup>459</sup>.

Le richieste chiarificatrici giunte alla Camera furono appagate dall'allocuzione chiarificatrice di Colombo, scarna ma sufficientemente lucida da soddisfare tutti. Come testimonia Pompei nelle

---

<sup>456</sup> I dibattiti qui in oggetto sono stati riportati in più occasioni, volendo però operare una selezione limitata ai testi più recenti e più importanti tra quelli che hanno preso in analisi la questione in esame cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit. per il solo intervento di Basso del 4 ottobre (pp. 735-769); LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., per un estratto dei passi più importanti degli interventi avuti luogo nei giorni 4-5 ottobre (pp. 140-144); CIPROTTI, TALAMANCA, *La revisione del Concordato*, cit. per la versione integrale delle mozioni discusse (pp. 1-190).

<sup>457</sup> Secondo il criterio descritto nella nota precedente si rimanda a LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., per un estratto dei passi più importanti degli interventi avuti luogo il 24 marzo (pp. 169-171); CIPROTTI, TALAMANCA, *La revisione del Concordato*, cit. per la versione integrale delle mozioni discusse (pp. 191-242).

<sup>458</sup> *Ital.*, (s.l., 29/01/1969), ASILS, f. Gonella, b. 70, fasc. 44, serie 3.2.5.

<sup>459</sup> Cfr., *Materiale per un'intervista con l'on. Gonella [...]*, (s.l., 12/03/1970), ASILS, f. Gonella, b. 64, fasc. 8, serie 3.2.5.



pagine del suo diario, il passo compiuto non fu di poco conto, sia per i riscontri parlamentari, sia per quelli interni alla Dc, dalla quale non mancarono imprevisti, in particolare per l'inaspettata, e poi ritirata, mozione a firma Gonella-Andreotti, nella quale si chiedeva da un lato la conferma della commissione Gonella per le trattative e dall'altro la formazione di una commissione parlamentare da informare nelle varie fasi della trattativa e da preparare poi per la ratifica<sup>460</sup>. Le trattative interne alla coalizione di governo per la redazione del discorso, secondo Moro pesato parola per parola, si polarizzò poi sul delicatissimo tema del Trattato, in particolare nel tanto contestato art. 1, secondo il quale la religione cattolica, apostolica e romana rimaneva la sola religione dello Stato. Dopo le tesi di Pompei, secondo cui tale normativa manteneva un valore storico ma non pratico, e del magistrato Luigi Bianchi d'Espinosa, capo di Gabinetto al Ministero di grazia e giustizia durante il biennio 1970-71, il quale osservò come con la revisione dell'art. 1 del Concordato, esplicitamente legato all'art. 1 del Trattato, avrebbe risolto anche la questione legata a quest'ultimo, si giunse alla decisione di Moro di non menzionare esplicitamente il soggetto in questione ma usare una formula nella quale l'adeguamento dell'art. 1 fosse oscurato dal richiamo all'adattamento costituzionale dell'intero testo concordatario in genere<sup>461</sup>. Le modalità con le quali proseguire nella trattativa sarebbero state invece lasciate alla discrezione del Governo che avrebbe avuto cura di interpellare i capi-gruppo parlamentari nelle modalità di procedura e si sarebbe infine impegnato a consultare il Parlamento prima di chiudere la trattativa siglando la riforma<sup>462</sup>. Il risultato finale, ulteriormente "asciugato" negli interventi di Moro, Pompei e Bruno Bottai, consigliere diplomatico di Colombo, fu di un discorso di apertura accolto positivamente oltre le aspettative, sul quale ci furono gli elogi non solo dai rappresentanti politici ma dalla stessa Segreteria di Stato.

Fatto un breve riassunto delle tappe secondo le quali il dibattito e l'azione governativa si era snodata, il positivo riscontro avuto dalla S. Sede nel dare inizio all'opera di riforma, le modalità secondo cui la commissione Gonella si era mossa nella formulazione del proprio esame e delle conseguenti proposte di modifica, il Presidente del Consiglio si soffermò sul primo e principale obiettivo della revisione che stava nell'adeguamento di questo trattato internazionale al dettato della Carta costituzionale della Repubblica e conseguentemente alla soppressione o alla rilettura di quegli articoli che, notoriamente, oltraggiavano i basilari principi di libertà ed uguaglianza sanciti dalla forma democratica vigente in Italia, quali i nn. 5, 43, 36, 8, 19, 20, 16 del Concordato<sup>463</sup>. «In sintesi – pronunciava la relazione – si può dire che una più avvertita coscienza della dignità e libertà umana, alla quale è informata la Costituzione italiana, ed un più vivo senso dello Stato, hanno sempre ispirato le proposte di revisione»<sup>464</sup>.

Infine, anche in quest'occasione, del contenuto della relazione nata dal lavoro della commissione Gonella, nulla fu lasciato trapelare col pretesto che le proposte di emendamento dei commissari non potevano trovare opportuna discussione in quel momento e sede, sia per le mutate circostanze legislative e giuridiche (si veda la sola entrata in vigore della legge 898/70 ed il contenzioso derivatone con l'art. 34 del Concordato), sia per il carattere particolare proprio a tutte le trattative

---

<sup>460</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 156 (3-7 aprile 1971).

<sup>461</sup> *Ibid.*, p. 157.

<sup>462</sup> *Ivi.*

<sup>463</sup> CIPROTTI, TALAMANCA, *La revisione del Concordato*, cit. p. 253.

<sup>464</sup> *Ibid.*, pp. 254-255.

con potere autonomo ed indipendente dallo Stato. Colombo non rinunciò però ad assicurare una revisione nel pieno rispetto delle linee dettate dall'art. 7 della Costituzione e del voto della Camera, nei quali si profilò una revisione mediante accordi bilaterali già confermata da una formale, e più volte ribadita, disponibilità della S. Sede al negoziato.

### *3.3. Cosa ne pensa la Cei*

I documenti riportati qui di seguito testimoniano come nel percorso di revisione concordataria la Conferenza episcopale italiana, e prima di essa le Conferenze episcopali regionali, ebbero un proprio ruolo consultivo attivo e primario in tutta la fase antecedente il negoziato vero e proprio gestita da Moro, Pompei, papa Montini, Bartoletti.

Il primo documento, risalente al 26 novembre 1971, raccoglie i suggerimenti nati in seno alle conferenze regionali, non solo sulla generica idea di rivedere il Concordato, ma sui suoi singoli articoli.

#### CIRCA LA REVISIONE DEL CONCORDATO

##### Appunti per una riflessione

Premesso che da parte della Santa Sede e dello Stato Italiano si è deciso di procedere ad una revisione del Concordato, stipulato l'11 febbraio 1929;

Tenuto presente che ogni patto concordatario tra la Chiesa e lo Stato è costituito da un aspetto tecnico e formale che è di competenza di specialisti del diritto e della diplomazia, e da contenuti che interessano direttamente i pastori della Chiesa;

si propongono alle singole Conferenze Episcopali regionali e, per loro tramite, ai singoli Vescovi per l'opportuno esame, alcuni quesiti relativi ai contenuti del Concordato, perché tali quesiti, sottoposti alla riflessione dei Vescovi, abbiano poi una risposta studiata ed espressa dalle Conferenze regionali, così da rendere facile lo studio a livello nazionale.

I testi allegati hanno un carattere di riservatezza perché molti punti della materia in esame lo esigono od anche perché toccano trattative diplomatiche che non si confanno alla pubblicità.

Nello studio dei singoli problemi e nel compilare le relative risposte occorre non fermarsi a considerare soltanto la realtà attuale, ma, per quanto possibile, guardare al futuro sia della Chiesa che della società.

I quesiti qui riportati hanno carattere indicativo; le risposte dovranno riflettere il pensiero della maggioranza dei Padri della Conferenza.

– In linea preliminare sarebbe utile sapere se si ritiene positivo, sotto l'aspetto pastorale, il permanere di un patto concordatario tra la SSede e l'Italia, tenuto conto anche dell'art. 7 della Costituzione, che ha recepito il Concordato nella legge fondamentale dello Stato.

– Ciò premesso si chiede inoltre quali siano gli articoli del Concordato di maggiore rilevanza per l'azione pastorale della Chiesa in Italia.

A titolo di esempio si segnalano i seguenti punti rilevanti:

L'assicurazione alla Chiesa del libero e pubblico esercizio del culto, nonché della sua giurisdizione in materia ecclesiastica (art. 1).

La libertà da parte dei Vescovi di corrispondere con la Santa Sede e viceversa (art. 2)

La libertà di pubblicazione di ogni atto del ministero pastorale da parte dei Vescovi (art. 2).

La proibizione di requisire edifici di culto (art. 9), e il divieto di demolizione dei medesimi, senza previo accordo (art.10).

L'assistenza religiosa delle forze armate (art. 13, 14, 15).

I problemi relativi alla regolamentazione delle congrue e degli Enti ecclesiastici (art. 29, 30, 31).

La regolamentazione della celebrazione del matrimonio con l'unico rito religioso, riconosciuto anche civilmente (art. 34).

L'insegnamento religioso nelle scuole (art. 36).

L'esclusiva competenza dell'Autorità Ecclesiastica per le Università, Seminari, Accademie, ecc. per la formazione di ecclesiastici (art. 39).

– In riferimento a quanto segnalato al punto precedente, si chiede un motivato parere sui quesiti che seguono:

Quali articoli del Concordato siano da ritenere nella sostanza?

Di quali sia conveniente l'eventuale soppressione?

Quali da sostituire? In quest'ultimo caso indicare possibilmente la formulazione desiderata.

Qualche rilievo particolare su alcuni punti elencati:

– Il numero e la collocazione delle festività religiose infra settimanali: si invia ai vescovi una nota a parte.

– Quanto all'assistenza religiosa alle forze armate (artt. 13, 14, 15) si desidera sapere se la formula sancita sia oggi rispondente o sia da auspicare un qualche cambiamento.

– Particolare attenzione meritano pure gli artt. 29, 30, 31, 32 di carattere giuridico ed economici.

– In riferimento all'art. 34 (sulla matrimonio) e attesa la sua validità pastorale, si chiede se sia da ritenere il matrimonio concordatario, anche nel caso deprecabile che persista la legge sul divorzio.

– Vedere se sia da proporre qualche particolare affermazione circa la libertà della Scuola, anche in applicazione degli artt. 33, 34 della Costituzione.

– In riferimento all'art. 36, riguardante l'insegnamento della religione nelle scuole statali, si chiede se sia da ritenere per tutte le scuole elementari e medie inferiori e superiori, o per il suo periodo della scuola dell'obbligo attuale e futura, ed eventualmente come debba essere regolato l'istituto dell'esonero.

– Eventuali altri rilievi e suggerimenti.<sup>465</sup>

Il documento datato 29 settembre 1972 è una nuova premessa alla revisione del Concordato operata dalla Cei, nella quale si legge:

#### PROGETTO PER LA REVISIONE DEL CONCORDATO – 11 FEBBRAIO 1929

1. – L'approvazione da parte del Parlamento italiano della mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa (5 ottobre 1967) circa il problema del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, ha scelto chiaramente la "revisione" restringendola per di più, soltanto ad "alcune norme concordatarie".

E' sorta pertanto la necessità di alcune ricerche e studi per l'individuazione delle "revisioni" richieste nel quadro della situazione sociale e politica italiana attuale.

2. – A tale fine, la Presidenza della C.E.I. ha invitato le Conferenze Regionali perché i Vescovi, collegialmente, approfondissero gli aspetti relativi alla tematica del Concordato, e specialmente sui punti connessi con l'attività pastorale e avanzassero suggerimenti utili per la revisione dei Patti Lateranensi.

Lo studio è stato condotto con l'impegno richiesto dall'importanza del problema.

---

<sup>465</sup> Circa la revisione del Concordato, (s.l., 26/11/1971), Archivio di Stato di Parma [d'ora in poi ASP], fondo Agostino Casaroli [d'ora in poi f. Casaroli], sez. Concordati, b. 139, fasc. 9.1.

Non solo sfuggite in tale studio né la delicatezza della materia né l'esigenza di una particolare valutazione delle situazioni attuali.

3. – La Convergenza, si può dire unanime, sulla validità della permanenza del Concordato e sui quattro aspetti fondamentali:

- libertà della Chiesa;
- insegnamento religioso nella scuola;
- matrimonio agevolato con sacramento civilmente riconosciuto;
- trattamento economico del Clero e riconoscimento degli Enti Ecclesiastici.

4. – Tenendo in evidenza gli orientamenti manifestati dai Vescovi, si è proceduto alla stesura di uno schema di Progetto, che viene presentato come ipotesi di lavoro per la revisione e la semplificazione del testo vigente.

Tale schema è corredato da una sintesi di note al Concordato vigente, la quale evidenzia suggerimenti e desiderata emersi dalle relazioni delle Conferenze regionali; ed agevola la conoscenza dei motivi che hanno ispirato le innovazioni testuali e la soppressione di interi articoli o parte del loro contenuto.

5. – I principali criteri adottati nell'elaborazione dello schema sono:

- senso di concretezza con prospettiva delle conseguenze dei mutamenti;
- attenzione alle ripercussioni, che ogni modificazione delle norme concordatarie può avere, al di là del terreno giuridico o politico; non va dimenticato che tali norme, pur con i propri limiti, si sono rivelate utili attraverso le vicende dell'Italia dal 1929 in poi, procurando al Paese il grande bene della pace religiosa e facilitando alla Chiesa lo svolgimento della sua missione spirituale;
- opportunità per la Chiesa di non chiedere, senza necessità, la riconferma di norme che, mentre sono prerogative, possono erratamente essere interpretate come privilegi, e di non pretendere che lo Stato da parte sua rinunci alle concessioni già ottenute in passato;
- riduzione delle modifiche, anche testuali, nei limiti massimi consentiti dalle necessità, così da renderle meno vistose evitando anche motivi di nuove polemiche.

L'elaborazione dello schema è stata accompagnata anche dalla preoccupazione di tener presenti gli ipotetici orientamenti di parte governativa nei riguardi dei singoli articoli del testo vigente.

Le difficoltà incontrate nell'elaborazione del testo prospettato nello schema non sono state poche, perché si è tentato di non suscitare delusioni nelle aspettative da una parte e ingiustificate preoccupazioni per la Sovranità dello Stato dall'altra.<sup>466</sup>

### *3. 4 E se a cambiare non dovesse essere il Concordato? La proposta Basso (1972)*

Il dibattito inerente la riforma dei rapporti tra Stato e Chiesa da sempre concentrato sull'idea di riformare il Concordato, alla fine degli anni Sessanta spostò il proprio focus d'azione da questo alla Costituzione, chiamata in causa con una proposta di revisione degli artt. 7, 8 e 19.

Il primo ad avanzare una proposta che cambiasse in questo modo i termini della questione fu il senatore Gian Mario Albani, appartenente al gruppo di Sinistra indipendente, il quale, il 7 febbraio 1969, presentò alla Presidenza del Senato un disegno di legge atto a proporre la modificazione degli artt. 7 e 8 della Costituzione<sup>467</sup>. Fu un progetto fin da subito poco convincente, inerente la sola regolamentazione del diritto collettivo di libertà religiosa secondo il quale gli articoli della Carta a dover essere toccati dalla revisione erano il 7 e l'8. Il primo dei due sarebbe stato sostituito dal

---

<sup>466</sup> *Progetto per la revisione del Concordato*, (s.l., 29/9/1972), ASP, f. Casaroli, sez. Concordati, b. 139, fasc. 10.2.

<sup>467</sup> Il testo con la proposta avanzata da Albani può essere consultato integralmente in "Il diritto ecclesiastico", parte II, 1969, pp. 56-64.

seguinte: «La Repubblica riconosce l'indipendenza e la sovranità dello Stato e della Città del Vaticano.

I rapporti con questo Stato sono regolati da trattati e convenzioni in conformità alle norme del diritto internazionale».

Per quanto riguarda invece l'art. 8, il punto al secondo comma nel quale recita: «Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti [...]» sarebbe dovuto essere sostituito con la medesima espressione privata delle parole «diverse dalla cattolica»<sup>468</sup>.

Avendo offerto spazio all'ipotesi di un'unica norma per le confessioni religiose e dell'eliminazione dell'art. 7 della Costituzione nel suo tanto discusso e chiaro riferimento ad una specifica confessione e comunità religiosa e conseguentemente ai suoi specifici contenuti nei quali, il richiamo ai Patti lateranensi aveva al contempo significato accoglimento della pratica e del sistema concordatari, non si poteva negare ad Albani il merito di aver dato inizio ad un discorso nuovo, anche in ambito parlamentare, dove simili ipotesi erano sempre state a priori respinte. Nonostante ciò le fragilità di questo progetto, messe in luce dalle numerose argomentazioni legate alla regolamentazione del fenomeno religioso collettivo, attirarono sulla proposta di Albani una serie di pesanti perplessità che posero ombre non trascurabili su ogni possibilità di sviluppo futuro<sup>469</sup>.

Il tema venne ripreso poco più tardi da Lelio Basso, anch'egli membro del senato ma tra le file del Psiup, promotore di un progetto più completo rispetto al precedente disegno Albani, presentato ufficialmente alla presidenza della Camera dei deputati quale proposta di legge di revisione costituzionale relativa agli articoli 7, 8 e 19 il 23 febbraio 1972<sup>470</sup>.

Come scrisse Giuseppe Alberigo nell'incipit d'Introduzione alla raccolta di Scritti sul cristianesimo di Basso, l'attenzione religiosa fu «un elemento costitutivo, sebbene non prevalente né, tanto meno, dominante, della personalità e della vita» dell'autore<sup>471</sup>. Fu partendo da questo spirito, nella convinzione del sostegno da parte dell'opinione pubblica ormai sensibile anche al tema della libertà religiosa, che Basso nell'ottobre 1967 ripropose alla Camera la mozione relativa alla necessità di rivedere le norme più incoerenti del Concordato e fu ancora in coerenza con questa linea di approccio che nel 1970 riprese le proprie iniziative contro i Patti lateranensi, questa volta affrontati però in via indiretta attraverso la proposta di riforma degli artt. 7 e 8 della Costituzione. Il miglior modo di celebrare la fine del potere temporale, specificò il senatore, stava nel porre fine anche alle sue influenze implicite, a cui i Patti del '29 avevano offerto possibilità ricevendone in cambio tutela nei contenuti dell'art. 7 della Costituzione. Basso ricordò come, partito da posizioni abrogazioniste, finì nella mozione del '67 per rientrare in una più conciliante proposta di revisione ritenendo necessario sensibilizzare l'opinione pubblica sul significato dei Patti prima di avanzare la

---

<sup>468</sup> *Ibid.* p. 56.

<sup>469</sup> Cfr. A. RAVÀ, *Verifica dei problemi residui e dei problemi nuovi in tema di libertà religiosa*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno di Diritto ecclesiastico (Siena, 30 novembre – 2 dicembre 1972), Giuffrè, Milano 1973, pp. 8-9.

<sup>470</sup> La proposta Basso può essere letta in LARICCIA, *Stato e chiesa in Italia*, cit., pp. 208-216, mentre per la relazione che accompagnò la proposta di legge cfr. "Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale", parte II, 1972, pp. 186-214.

<sup>471</sup> L. BASSO, *Scritti sul cristianesimo*, a cura di G. Alberigo, Marietti, Casale Monferrato 1983, p. VII.

più drastica richiesta di eliminarli. Tre anni più tardi il senatore rivide la questione ritornando sulle originarie posizioni d'abrogazione ma cambiando questa volta il focus d'azione, ora spostato sui due artt. della Carta in questione. Nella sua proposta di legge, annunciata in un articolo pubblicato sulla rivista "L'Astrolabio" del settembre 1970, Basso proponeva di svuotare del loro contenuto gli artt. 7 e 8 per rinnovarli con nuove formule atte a risolvere al contempo la controversa questione della "costituzionalizzazione" dei Patti e della riforma del Concordato. Lo schema elaborato prevedeva:

#### Articolo 1

Gli articoli 7 e 8 della Costituzione della Repubblica italiana sono sostituiti dai seguenti:

Articolo 7: Tutte le confessioni religiose godono, dinanzi alla legge, di uguale libertà nell'esercizio del proprio ministero spirituale. Ad esse la Repubblica riconosce il diritto di darsi propri ordinamenti, nonché la piena indipendenza nello svolgimento della missione religiosa, escluso ogni intervento da parte dello Stato.

Articolo 8: Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti a interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dalla legge, nel rispetto della indipendenza delle confessioni religiose.

E' fatta salva l'adozione concordata di norme speciali, rispondenti a specifiche effettive esigenze prospettate dalle singole confessioni religiose. Tale regolamentazione non può comunque ledere i diritti costituzionali garantiti ai cittadini.

Col secondo articolo Basso aggiunse un aggiustamento all'art. 19 della Costituzione, completato col seguente comma: «La discussione sulle materie religiose è pienamente libera»<sup>472</sup>.

La questione, rimasta fin qui sullo sfondo, tornò sulla scena quando la proposta di legge costituzionale d'iniziativa del deputato Lelio Basso, venne formalmente presentata alla presidenza della camera dei deputati il 23 febbraio 1972, come proposta di revisione costituzionale relativa agli articoli 7, 8 e 19 della Costituzione il cui testo, diverso in alcuni punti dal modello presentato due anni prima, non venne mai discusso in Parlamento per la fine anticipata della V legislatura.

#### Articolo 1

Gli articoli 7 e 8 della Costituzione della Repubblica italiana sono sostituiti dai seguenti:

Articolo 7: Tutte le confessioni religiose hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte allo Stato; esse godono altresì di pari libertà nell'esercizio del loro ministero.

Ad esse la Repubblica riconosce e garantisce il diritto di darsi propri ordinamenti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, nonché la piena indipendenza nello svolgimento della loro missione, escluso ogni intervento da parte dello Stato.

Articolo 8: I rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze; tale regolamentazione deve rispondere alle specifiche effettive esigenze avanzate dalle singole confessioni, senza comunque ledere la libertà religiosa e l'eguaglianza a tutte garantite, nonché i diritti costituzionali garantiti ai cittadini.

Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti a interessi diversi da quelli propriamente spirituali sono disciplinate dal diritto comune, nel rispetto della indipendenza delle confessioni religiose.

---

<sup>472</sup> Cfr. L. BASSO, *Perché chiedo l'abolizione del Concordato*, in "L'astrolabio", 38, 27 settembre 1970.

Le modifiche proposte per l'art. 19 rimasero tali anche nel '72<sup>473</sup>.

Lo scarso riscontro avuto dallo schema di modifica nella presentazione fatta da “L'astrolabio” proseguì in occasione della proposta ufficiale del '72 che, come ricordò l'ecclesiasticista Anna Ravà, fu accolta con un «certo disagio» non solo dalla politica ma dagli stessi esperti del settore. Questo sentimento venne superato nei mesi finali dell'anno grazie al convegno organizzato dalla Cattedra di Diritto ecclesiastico dell'Università di Siena tra il 30 novembre ed il 2 dicembre 1972 durante il quale fu indagato proprio il disegno di modificazione costituzionale avanzato da Basso<sup>474</sup>, proponendo un ventaglio di interpretazioni inclusive di una lettura critica ma possibilista della proposta del socialista<sup>475</sup>, sia del suo opposto che vedeva nel Concordato – infine è da ricordare che il vero oggetto di discussione rimanevano i Patti del Laterano ed in particolare il Concordato – un semplice strumento giuridico, un atto formale permeato, a seconda del periodo storico nel quale si inserisce, di un diverso significato<sup>476</sup>. Renato Baccari nella sua relazione interpretò addirittura la firma dei Patti del 1929 come una capitolazione dei principi dello stato totalitario da quest'ultimo mascherati con un'«orchestrata e fragorosa propaganda» solo in parte andata a buon fine<sup>477</sup>. Sulla stessa linea di contrarietà alla proposta di Basso si pose anche l'ecclesiasticista Flavia Hübler la quale commentando ogni passo delle premesse con le quali era stata avanzata la proposta di sopprimere l'art. 7 (la sua poca chiarezza, le scarse interpretazioni da questo avute fino a quel momento, la necessità di rivederlo per offrire maggiore garanzia ai principi di libertà religiosa) chiuse chiedendo se non fosse stata una scelta migliore e più dignitosa affermare espressamente che la richiesta della sostituzione dell'art. 7 era esclusivamente legata al progetto di denunciare conseguentemente il Concordato<sup>478</sup>.

Un fatto non trascurabile e costante in tutte le tappe del convegno fu quando, chi solo per accenni e chi più esplicitamente, propose di sostituire il vigente Concordato con una «Dichiarazione di principi» completata da «protocolli» su singole materie. Alcuni autori parlarono addirittura di uno strumento completamente nuovo, un «Concordato-quadro» per la precisione che, per la disciplina tra la società civile e religiosa si affidasse al potere della Conferenza episcopale italiana per la Chiesa e alle Regioni, o in genere ad enti territoriali minori, per lo Stato. Per la prima volta il discorso fu impostando su una strada completamente nuova, la quale, prendendo forme sempre più complete, introduceva non solo una soluzione diversa rispetto al macchinoso progetto di revisione

---

<sup>473</sup> La proposta Basso completa della relazione integrale è in “Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale”, parte II, 1972, pp. 186-214, successivamente pubblicata in versione non integrale in LARICCIA, *Stato e chiesa in Italia*, cit., pp. 208-214.

<sup>474</sup> Gli atti di queste tre giornate di studio furono raccolti ed organizzati da Carlo Cardia, già ideatore e coordinatore del convegno, e pubblicati nel 1973 nel volume intitolato *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello stato democratico*, cit. Recentemente le giornate di questo appuntamento sono state riesaminate da S. LARICCIA in *Battaglie di libertà. Diritti civili e democrazia in Italia (1943-2010)*, Carocci, Roma 2011, pp. 134-135.

<sup>475</sup> Per fare solo due esempi si vedano gli interventi di Ravà (pp. 7-49) e F. Margiotta Broglio (*Modifica degli articoli 7, 8, 19 della Costituzione e prospettive di revisione del Concordato lateranense*, pp. 1027-1043). Della prima autrice, sul medesimo argomento cfr. *Revisione del Concordato lateranense o revisione costituzionale? Appunti su una proposta di modificazione degli artt. 7 e 8 della costituzione*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 21/1971, pp. 44 e ss.

<sup>476</sup> R. BACCARI, *Gli articoli 7 e 8 della Costituzione nel sistema costituzionale*, in *Individuo, gruppi*, cit., pp. 111.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>478</sup> F. HÜBLER, *Sulla proposta Basso*, in *Individuo, gruppi*, cit., p. 413.

ma anche un diverso sistema di rapporti nei quali tra le istituzioni in causa iniziava a farsi largo l'impianto delle convenzioni stato-chiese locali<sup>479</sup>.

### 3. 5 *Le tappe intermedie*

Come già detto la strada per la revisione concordataria fu preparata da una serie di fatti, quali il Vaticano II, evento periodizzante per molti aspetti ed in parte anche per la vicenda qui esaminata, il caso del "Vicario", semplice circostanza di cronaca nazionale portata in superficie dal problema latente della "sacralità" di Roma e dunque indirettamente del contenuto dei Patti. Questi avvenimenti, a cui si legò la prima parte della vicenda in oggetto, ebbero il merito di ridestare nelle coscienze il problema posto dalla necessità di riformare la legislazione ecclesiastica. Infine ad arricchire il percorso di preparazione alla trattativa bilaterale ripresa a metà degli anni '70 si aggiunsero, nella prima parte del decennio, due ulteriori e significative tappe: le sentenze nn. 30, 31 e 32, datate 31 marzo 1971, della corte costituzionale e la legge n. 151 del 19 maggio 1975 sulla riforma del diritto di famiglia.

Il primo caso va iscritto in quello che la storiografia ecclesiasticista più volte ha definito il "dialogo tra la Corte costituzionale ed il Parlamento" o anche processo di "riscoperta dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale della Repubblica". Tali pronunciamenti ebbero fondamentale importanza sul tema di revisione concordataria poiché negarono validità alla tesi della costituzionalizzazione del Concordato, affermando che le cosiddette norme da esso derivate, ovvero le prescrizioni immesse nell'ordinamento italiano per effetto dell'attuazione interna dei Patti lateranensi, allorché contrastino coi «principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano», possono essere dichiarate costituzionalmente illegittime, come una qualsiasi altra legge ordinaria<sup>480</sup>. Ha indubbiamente un significato particolare il dibattito parlamentare sviluppatosi alla Camera il 7 aprile successivo, durante il quale, per la prima volta, fu proposto di apportare al Concordato le modifiche rese necessarie dalle «esigenze di armonizzazione costituzionale»<sup>481</sup> mentre nelle precedenti occasioni del 4 e 5 ottobre 1967 ci si era fermati ad una mozione nella quale si evidenziò esclusivamente l'esigenza di rivedere il testo del '29 per adeguarlo all'«evoluzione dei tempi» e allo «sviluppo della vita democratica». Come si nota nel '67 mancò ogni riferimento alla necessità di ottenere una disciplina delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica coerente coi valori propugnati dalla Costituzione.

---

<sup>479</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e chiesa*, cit., pp. 55-56. Nelle relazioni raccolte negli atti *Individuo, gruppi*, cit., come già detto, vi sono diversi accenni alla realizzazione della riforma concordataria mediante un quadro che raccolga i principi fondamentali e una serie di intese a regolamentare i singoli aspetti delle questioni trattate ma qui è fatto riferimento al solo intervento di Margiotta Broglio il quale, successivamente, farà del cosiddetto Concordato-quadro base della propria proposta di riforma. Cfr. pp. 1029-1031.

<sup>480</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e chiesa*, cit., pp. 53. Sul rifiuto in questa giurisprudenza della tesi circa la costituzionalizzazione dei Patti del Laterano cfr. F. MODUGNO, *La Corte costituzionale di fronte ai Patti Lateranensi*, "Giurisprudenza costituzionale", 1971, pp. 404 e ss. e C.A. FUNAIOLI, *Concordato, Corte costituzionale e divorzio*, in *Studi in memoria di Carlo Furno*, Giuffrè, Milano 1973, pp. 349 e ss, già pubblicato in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", parte I, 2/1972, pp 438 e ss.

<sup>481</sup> Su questo specifico passaggio si vedano le relazioni di S. LARICCIA, *La laicità nella repubblica italiana*, in [http://www.astrid-online.it/Dossier--L3/LARICCIA-Laicit--Repubblica-italiana-13\\_12\\_06.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--L3/LARICCIA-Laicit--Repubblica-italiana-13_12_06.pdf), consultato in data 14/04/2011; ID., *Revisione dei Patti Lateranensi ed esigenze di armonizzazione costituzionale*; F. MARGIOTTA BROGLIO, *La revisione costituzionale nella evoluzione dei tempi*; G. PEYROT, *La revisione del Concordato e lo sviluppo della vita democratica in Patti Lateranensi: quale revisione?*, *Annali della Facoltà di scienze politiche dell'Università di Perugia (a.a. 1977-1978)*, Edizioni scientifiche italiane, Perugia 1978.



La sentenza costituzionale n. 30 del '71 fece sì che la dottrina prevalente aderisse alla tesi sull'essenzialità del principio contenuto nel 1° comma dell'art. 7 della Costituzione, secondo il quale Stato e Chiesa, parimenti, devono rimanere nell'ambito delle proprie competenze ma contemporaneamente dare vita ad una collaborazione tra la Carta ed il Concordato. La pronuncia stabilisce infatti che l'art. 7:

[...] non sancisce solo un generico principio pattizio da valere nella disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, ma contiene altresì un preciso riferimento al Concordato in vigore e, in relazione al contenuto di questo, ha prodotto diritto; tuttavia, giacché esso riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità, non può avere forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato.<sup>482</sup>

Con ciò la Corte costituzionale confermò che la Chiesa era portatrice di un ordinamento primario e le norme concordatarie, anche se formalmente in contrasto con la Costituzione, avevano un valore pari alle leggi costituzionali. Conseguentemente il legislatore ordinario non aveva il diritto di disattenderle, a meno dell'eccezione in cui queste contraddicano appunto i principi supremi dell'ordinamento<sup>483</sup>.

A completamento di quanto scritto non è da trascurare che l'o.d.g. del '71 fu firmato unitariamente da tutti i capigruppo della maggioranza, compresi gli onn. Jotti e Francesco Taormina a cui conseguì l'approvazione a larga maggioranza durante la seduta, voto favorevole estesosi anche ai comunisti, per la prima volta espressamente a favore della revisione del Concordato. La compattezza dello schieramento di fronte alla scelta di revisione rese difficilmente realizzabile l'ipotesi del superamento del regime concordatario sperato da quanti ritenevano tale strumento non più idoneo per ordinare le relazioni tra la società civile e quella religiosa.

Un altro punto di considerevole rilevanza nella ricostruzione del dialogo tra la Chiesa cattolica e le istituzioni statali è stato il diritto di famiglia, ovvero il tema sul quale maggiormente lungo i secoli si sono scontrati i due soggetti in causa. Fino al varo della legge 19 maggio 1975, n. 151, la disciplina giuridica degli istituti familiari era principalmente contenuta nella Costituzione del gennaio 1948 e nel codice civile del 1942, l'unico codice europeo, assieme a quello spagnolo, a conservare le norme del codice napoleonico per ognuno dei tre segmenti entro i quali si svolge la vita familiare nei quali sono compresi: i rapporti personali tra coniugi; i rapporti patrimoniali tra coniugi; i rapporti tra i coniugi in ordine alla patri potestà<sup>484</sup>.

---

<sup>482</sup> Cfr. [http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Giur\\_doc/Corte\\_Cost\\_ita/ItSent30-71.pdf](http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Giur_doc/Corte_Cost_ita/ItSent30-71.pdf) (consultato in data 18/04/2011).

<sup>483</sup> P. GISMONDI, *Rapporti attuali fra Stato e Chiesa in Italia*, in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, II, Giuffrè, Milano 1976, p. 670.

<sup>484</sup> Per un quadro storico giuridico della vicenda inerente la riforma del diritto di famiglia cfr. E. CAPPELLINI, *Per un "diritto di famiglia" nell'ordinamento canonico*, in *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi*, I, Vita e Pensiero, Milano 1984, pp. 365-379; G. DALLA TORRE, *Motivi ideologici e contingenze storiche nell'evoluzione del diritto di famiglia*, in *ibid.* pp. 410-428; "Il diritto di famiglia e delle persone", 1/1979 (nr. monografico *Due anni di applicazione della riforma del diritto di famiglia* tratto dagli Atti dell'incontro di studio svoltosi a Pisa il 17 marzo 1978 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento); G. VISMARA, *Il diritto di famiglia in Italia dalle riforme ai codici*, Giuffrè, Milano 1978; P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1942)*, Il Mulino, Bologna 1974;

Gli artt. 3 e 29 della Costituzione misero in luce, attraverso i propri precetti, l'evoluzione del ruolo della donna in rapporto alla società, alla famiglia e all'istituto familiare stesso e fin dai primi anni successivi alla sua entrata in vigore si pretese l'attuazione completa e veritiera di tali precetti. Le aperture dettate dai contenuti dell'art. 29, che apre parlando di famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio, e prosegue stabilendo l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, secondo i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare, quale prima norma di convivenza nell'istituto matrimoniale e conferma del principio di uguaglianza stabilito nel primo comma del terzo articolo della carta, sono proseguite e confermate dall'art. 30 nel quale, al comma 1, si sostiene il diritto e dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i propri figli, anche se nati fuori dal matrimonio. Per questi ultimi è inoltre garantita ogni tutela sociale e giuridica compatibile coi diritti dei membri della famiglia legittima (comma 3).

Esaminati questi pochi passi della Costituzione va da sé il prendere atto di come molte norme del codice civile fossero in aperto contrasto coi principi in essa contenuti e con la stessa coscienza sociale rendendo più volte necessario l'intervento della Corte costituzionale, la quale ha provveduto, seppure parzialmente a risolvere i casi di inattuazione costituzionale, eliminando tra altre anche alcune disposizioni contrastanti con la norma di uguaglianza giuridica (quali ad esempio gli artt. 151 del codice civile e 359 del codice penale)<sup>485</sup>.

Dopo anni di dibattiti, contrasti, polemiche e il nodo del divorzio finalmente risolto, il 19 maggio 1975, il parlamento emise la normativa n. 151, sulla "riforma del diritto di famiglia", nella quale si prendeva atto dell'evoluzione politico sociale che aveva caratterizzato lo sviluppo della società italiana nei precedenti decenni. Entrata in vigore il successivo 20 settembre, la 151 tra le principali novità impose l'elevazione del limite minimo di età per contrarre matrimonio; l'ampliamento delle cause di invalidità del matrimonio, con particolare riguardo all'errore di persona ed alla simulazione; la fine della potestà maritale e della patria potestà, affermandosi il rapporto paritario tra i coniugi nella direzione della famiglia, in riferimento ai rapporti sia personali, sia patrimoniali fra i coniugi, sia coi figli; l'abolizione della separazione per colpa e la configurazione di una separazione per fatti incolpevoli che ha, in definitiva, come unico scopo la sopraggiunta «intollerabilità» della convivenza; l'introduzione del regime di comunione dei beni fra i coniugi, derogabile dalle parti, e l'abolizione della dote; l'abolizione del «patrimonio familiare» e la sua sostituzione con l'istituto del «fondo familiare»; l'attribuzione anche alla madre ed al figlio della legittimazione ad agire per il disconoscimento della paternità; il riconoscimento dei figli adulterini e la possibilità di un loro inserimento nella famiglia legittima; l'ammissione di una illimitata ricerca giudiziale della paternità; il miglioramento della posizione successoria del coniuge e dei figli naturali; la previsione dell'intervento del giudice nel caso di contrasto fra i coniugi sia in ordine alla direzione della vita familiare, sia in ordine alla vita dei figli<sup>486</sup>.

La riforma del diritto di famiglia, come nel caso della legge sul divorzio e successivamente quella sull'aborto, costituì una tappa del processo di sviluppo ed aggiornamento normativo compiuto dalla società italiana al fine di rimettersi al passo con l'evoluzione della disciplina familiare e delle circostanze ad essa connesse.

---

<sup>485</sup> LARICCIA, *Battaglie di libertà*, cit., p. 148.

<sup>486</sup> DALLA TORRE, *Motivi ideologici e contingenze storiche*, cit., in *Diritto, persona e vita sociale*, cit., p. 413.

Tra le tappe intermedie che traghettarono la politica e l'opinione pubblica dalla prima proposta di revisione concordataria del '69 e la prima bozza di revisione ufficiale del 1976, vi furono, come già noto dal capitolo precedente, una serie di importanti interventi della Corte costituzionale coi quale fu decretata la legittimità della legge 898/70, attraverso le sentenze nn. 169 del 1971 e 176 del 1973, stabilendo l'inesistenza di contrasto tra l'art. 2 della suddetta norma con l'art. 34, 1° e 4° comma e del Concordato (legge 810/29) e gli artt. 7 e 138 della Costituzione<sup>487</sup>. A questi eventi, centrati in particolar modo sulla disciplina matrimoniale, si deve aggiungere il caso il noto caso del professor Cordero, la cui vicenda, svoltasi durante i primi anni Settanta, andò a ritoccare le corde già sensibili della libertà nella e della scuola, università compresa, ideologicamente caratterizzare in rapporto all'art. 38 del Concordato del 1929.

Franco Cordero, giurista, scrittore ed editorialista di nota fama nazionale, tra il 1960 ed il 1974 ebbe in carico l'insegnamento di Filosofia del diritto presso l'Università del sacro cuore di Milano, istituto fondato da Agostino Gemelli il 2 ottobre 1924, con regio decreto n. 1661 come università libera ma, per la sua dichiarata ispirazione cattolica, sottoposta all'autorità dell'art. 38 del Concordato del '29 nel quale si disponeva che le nomine dei professori di detta struttura e del «dipendente di magistero Maria Immacolata sono subordinate al nulla osta da parte della Santa Sede diretto ad assicurare che non vi sia alcunché da eccepire dal punto di vista morale e religioso». Il fatto che norma concordataria si limitasse a stabilire la concessione del nulla osta ma non precisasse alcunché in merito alla sua revoca, pose numerosi problemi interpretativi in particolare dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ed in particolare negli anni Settanta. E' da sottolineare in particolare che, durante i lavori della Commissione Gonella del 1969, tutti membri del gruppo proposero di mantenere invariato il contenuto dell'art. 38 «non ravvisando alcun motivo di mutare il testo dell'articolo»<sup>488</sup>. Le perplessità maggiori erano naturalmente legate al potere pienamente discrezionale conferito all'autorità ecclesiastica (in questo caso facente capo alla Congregazione per l'educazione cattolica) di allontanare dal corpo accademico i docenti non più graditi in quanto sostenitori di un'ideologia diversa da quella appartenente all'università di cui sono dipendenti ed il conseguente condizionamento che simile potere comportava nei confronti della libertà di insegnamento, ovvero come garanzia personale di chi svolge le funzioni dell'insegnamento senza intromissioni esterne e senza il timore di poter perdere il proprio impiego<sup>489</sup>.

I contenuti di questi dubbi costituirono la traccia della vicenda Cordero, iniziata da un'accusa di eterodossia mossa al docente a partire dal suo *Gli osservanti*<sup>490</sup>, saggio a carattere storico-giuridico nel quale propose un'analisi della nascita dei sistemi penali, a cui conseguì la decisione da parte dell'Università del sacro cuore di privarlo della cattedra. Rivoltosi alla giustizia amministrativa, ed in secondo tempo alla Corte costituzionale la consulta pronunciò la propria sentenza (n. 195) il 14 dicembre 1972, stabilendo il pieno potere di allontanare i docenti in contrasto ideologico coi principi a cui si ispira l'Università del sacro cuore, in quanto questa si basa esattamente sull'art. 33

---

<sup>487</sup> Per maggiori informazioni sui casi di studio delle sentenze riportate, la bibliografia e le indicazioni per una consultazione del testo integrale delle sentenze cfr. S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova 1995, pp. 404-405 e note nn. 6; 7; 8 alle stesse pagine.

<sup>488</sup> Cfr. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. 351.

<sup>489</sup> Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1961, pp. 741 e ss.

<sup>490</sup> Edito per i tipi di Giuffrè nel 1967 e successivamente per Aragno nel 2008.

della Costituzione di cui, proprio in questo caso si asseriva la violazione. Infatti, secondo l'interpretazione dei giudici, attraverso la norma concordataria espressa dall'art. 38, si è inteso applicare l'art. 33 della Carta, realizzando il principio della libertà "della" scuola, che nel nostro ordinamento pluralistico, coesiste con quello della libertà "nella" scuola, il quale può anche diventare confine del primo nei punti in cui questo ne limiti lo sviluppo<sup>491</sup>. Secondo questa pronuncia, impedire ad un istituto ideologicamente qualificato la possibilità di selezionare il proprio corpo docente in base ad una valutazione della personalità dei singoli e il potere di recedere il rapporto nel caso in cui gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano mutati, o si siano rivelati contrari alle precedenti apparenze, venendo così in contrasto con il carattere della scuola, significherebbe rinnegare la libertà di quest'ultima essendo un'istituzione inconcepibile senza la titolarità di tali poteri<sup>492</sup>.

Sulla sentenza 195/72 è stato scritto in abbondanza, anzi l'evento può essere letto allo stesso tempo come l'ennesima prova che il Concordato andava rivisto e come punto d'inizio per i dibattiti inerenti la libertà dell'insegnamento. Rimanendo in un ambito strettamente giuridico alcuni specialisti interpretarono la "soluzione" provenuta dalla Corte costituzionale del caso Cordero quale violazione dei principi di inamovibilità e di diritto d'ufficio, necessari a garantire al corpo docente universitario la piena libertà di insegnamento ed al contempo impedire ogni attacco ad essa da parte dell'autorità accademica<sup>493</sup>.

### 3. 6 Perché una revisione. Quattro esperti si confrontano (maggio 1974 – febbraio 1975)

Come già ricordato l'esito del referendum sul divorzio del maggio 1974 nella vicenda in esame fu una sorta di spartiacque. La vittoria dei "no" da una parte pose termine definitivo al conflitto di competenza primaria tra Stato e Chiesa che, secondo la S. Sede, era stato aperto dal cosiddetto *vulnus*, dall'altra ridette vigore ai dibattiti e successivamente alle trattative governative inerenti la ripresa delle trattative sulla revisione. Parte della discussione si svolse all'indomani del 12 maggio sulla pagine di "Nuova Antologia", il periodico trimestrale di lettere, scienze ed arti fondato da Francesco Protonotari a Firenze nel 1866 e diretto da Spadolini negli anni coincidenti con le vicende in esame, le quali ospitarono quattro tra gli studiosi più noti dei rapporti Stato e Chiesa quali il cattolico d'Avack, il liberale Jemolo e i laici Margiotta Broglio e Paolo Barile<sup>494</sup>.

Nell'incipit dell'intervento di d'Avack nasce e muore nel medesimo istante l'intera questione. Lo studioso afferma infatti che in virtù della forma giuridica propria di ogni convenzione internazionale e privata, qual è anche quella dei Patti Lateranensi, Concordato in specie, sono per la

---

<sup>491</sup> Il 18 gennaio 1973 il "Corriere della sera" pubblicò una lettera a firma di Vezio Crisafulli (*Libertà d'insegnamento e Concordato*) nella quale si tentò di chiarire di fronte all'opinione pubblica le motivazioni della decisione presa dai giudici costituzionali.

<sup>492</sup> LARICCIA, *La laicità della Repubblica italiana*, in [http://www.astrid-online.it/Dossier--L3/LARICCIA-Laicit--Repubblica-italiana-13\\_12\\_06.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--L3/LARICCIA-Laicit--Repubblica-italiana-13_12_06.pdf) (consultato il 20/4/2011).

<sup>493</sup> ID., *Battaglie di libertà*, cit., pp. 131-134.

<sup>494</sup> Gli interventi, oggi in *Appendice* al volume di Spadolini, *La questione del Concordato*, cit., alle pp. 471-545 (*La revisione del Concordato dopo il referendum sul divorzio. Dibattito a quattro con P.A. D'Avack, A.C. Jemolo, F. Margiotta Broglio, P. Barile*), originariamente furono pubblicati cinque numeri di "Nuova Antologia", con precisione: D'AVACK, *Il nodo del Concordato*, 2081/1974, pp. 9-21; JEMOLO, *Il nodo del Concordato*, 2084/1974, pp. 469-473; MARGIOTTA BROGLIO, *Un nodo da sciogliere*, 2085/1974, pp. 22-38; BARILE, *I nodi vengono al pettine*, 2088/1974, pp. 462-466; D'AVACK, *Convergenze e divergenze su «Il nodo del Concordato»*, 2090/1975.

loro stessa natura soggetti a revisione e aggiornamenti nel tempo in relazione al variare delle contingenze politiche, economiche, sociali sulle cui basi erano sorti. Già da tempo, perciò, i Patti sarebbero dovuti essere stati sottoposti ad una radicale revisione della normativa. Se all'età anagrafica del trattato vogliamo aggiungere i fondamentali cambiamenti avvenuti nella forma dello Stato italiano (da monarchia fascista a democrazia repubblicana) e nell'evoluzione introdotta nella Chiesa cattolica col Concilio Vaticano II, la necessità di un rinnovamento diventa indubbiamente evidente. Ad essere coerenti, continuava d'Avack tale revisione si sarebbe dovuta accorpare alla formazione della nuova Carta costituzionale, ma allora, come già detto più volte la questione fu di proposito accantonata, ritenendola il male minore di fronte al pericolo di aggravare una serie di problemi più immediati ed urgenti con l'apertura di un caso che avrebbe potuto mettere in grave repentaglio la "pace religiosa" nazionale.

Ne conseguì la conservazione di un sistema normativo, garantito nella sua integrità fisica e di applicazione, dalla Costituzione stessa se pure dall'accostamento dei due emergessero chiaramente numerosi i contrasti coi principi e le clausole di quest'ultima. Particolarmente sgradevole fu la posizione di spiccato privilegio assicurata dai Patti alla Chiesa cattolica, con una conseguente condizione di inferiorità degli altri culti, in chiara antitesi con la normativa inerente la libertà religiosa e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla Stato, costituzionalmente garantita. La parziale incostituzionalità dei Patti venne infine confermata, oltre che dagli artt. Già precedentemente presi in esame, anche dall'art. 1 del Trattato, richiamato nel 1 comma dell'art. 1 del Concordato, nel quale la religione cattolica è definita sola religione dello Stato, in aperta antitesi con lo spirito laico e separatista che uno Stato del ventesimo secolo deve possedere.

Partendo da questi presupposti d'Avack si disse certo della necessità urgente di procedere con una radicale revisione da realizzare, in ottemperanza all'art. 44 del Concordato, d'accordo con la S. Sede, o addirittura non fosse piuttosto da ritenere maggiormente rispondente all'evoluzione dei tempi procedere con una totale eliminazione di questo strumento e sostituirlo con un nuovo e diverso sistema di rapporti fra Stato e Chiesa, maggiormente adeguati alle esigenze dello Stato odierno e della Chiesa postconciliare. L'autore prosegue però sottolineando che se questo funziona bene sotto il profilo logico ed astratto, diverso è l'aspetto pratico, soprattutto in una realtà singolare quale l'italiana. Sarebbe facile infatti dimostrare come una soluzione radicale e massimalista, quale la totale eliminazione del Concordato, sarebbe una scelta non voluta e non capita dagli italiani stessi che, fatto ulteriormente grave, metterebbe in grave pericolo la stessa pace religiosa. Meglio dunque procedere con cautela e per gradi attraverso la tesi compromissoria della revisione.

Il suggerimento conclusivo di d'Avack è dunque quello di procedere con una radicale revisione ed un aggiornamento non solo del Concordato ma dei Patti lateranensi in genere, da sostituire, secondo la sua opinione, con normative pattizie più conformi all'epoca storica corrente. Limitarsi ad una superficiale ripulitura, o ad una semplice abrogazione o modifica dei singoli artt., sarebbe inutile se non addirittura controproducente, contrariamente dovrà esserci un'innovazione fin dei principi basilari e negli indirizzi programmatici sulla base dei rispettivi interessi ed esigenze odierne rispettivamente di Stato e Chiesa ma rispettosi della reciproca autonomia, fondati sia sui principi democratici e separatisti statali, sia sulle direttive del Vaticano II in ambito spirituale. Il risultato sarà ancora preferibile se il nuovo accordo si realizzerà attraverso molteplici *modus vivendi* singolarmente distinti a seconda della disciplina da regolamentare.

Di opinione nettamente diversa rispetto a d'Avack fu Jemolo il quale, partendo dal presupposto che per gli italiani la religione fosse ormai oggetto di profondo disinteresse, considerava l'idea di abrogare il Concordato non come un pericolo latente ma come una possibilità che altro non implicherebbe se non una tempesta in un bicchiere d'acqua. Forse è anzi da considerarsi più temibile la revisione del Concordato per i contrasti su vari piani che aprirebbe più di una denuncia unilaterale. Da queste premesse nasce la teoria – mantenuta poi fino alla fine – delle “foglie secche”:

[...] soluzione inaccettabile da parte dei giuristi puri, ma che la saggezza dei migliori politici, e la stessa forza delle cose, ha sempre imposto, che la Chiesa nel suo ambito ha sempre praticato: lasciar cadere le foglie secche: quale maestra in quest'arte, la Chiesa; quante mai foglie secche ha lasciato cadere, dolcemente, in ogni periodo storico, dal suo albero, non solo dai rami canonistici, ma pur da quelli teologici; una caduta in cui nessuno ha avvertito un pur minimo fruscio della foglia che veniva giù perché avvizzita<sup>495</sup>.

Molto più semplice dunque mantenere in vita il Concordato e tutte le sue norme, attribuendo ad esse un significato diverso da quello avuto nel 1929, o semplicemente dimenticare quelle più stridenti al sentire dell'oggi lasciando che il tempo le faccia decadere da sé.

L'analisi di Margiotta Broglio, partita con la teorica considerazione che solo l'abrogazione o la radicale modifica avrebbero colmato il profondo divario tra realtà normativa e prassi sociale – realtà analizzata anche dallo Jemolo nelle pagine del suo *I problemi pratici della libertà* nel quale si legge: «le leggi riescono a dare garanzie formali a certe libertà; ma non sono in grado di assicurare la loro realizzazione»<sup>496</sup> –, protrattasi esternando disapprovazione a soluzioni risolutive della questione concordataria quali l'idea di un referendum abrogativo del Concordato che avrebbe riaperto il difficile capitolo delle consultazioni popolari in un periodo politico di per sé già molto complesso e patito la vicinanza con altri molti di referendum che i radicali avevano in programma di proporre. Vi fu inoltre disappunto verso la teoria jemoliana della caduta delle foglie secche, le quali secondo Margiotta, erano quasi tutte state riappese ad un «immaginario, scheletrico, ma intoccabile albero» proprio da quella giurisprudenza che ignorandole avrebbe dovuto contribuire a farle cadere<sup>497</sup>.

La via maestra sembrava dunque essere la modifica degli artt. 7, 8 e 19 della Costituzione in base alla proposta di legge dell'on. Basso del febbraio 1972, per soffermarsi infine sull'irrealizzabilità sul piano parlamentare dell'abrogazione del Concordato attraverso la revisione costituzionale fosse un'operazione realizzabile nel corso dell'attuale legislazione. Rimane l'ipotesi di una modifica dei Patti o anche solo del Concordato, da parte della S. Sede da realizzarsi però sul piano delle solenni dichiarazioni del Vaticano II in merito ai principi della libertà religiosa e sulla spontanea rinuncia ai privilegi civili. Un nodo, quello concordatario, il cui scioglimento potrebbe essere individuato nella stipulazione di un accordo totalmente nuovo con la S. Sede, che abbia le fisionomie del concordato quadro, ovvero di un protocollo composto di pochissime e chiare norme generali e fondamentali nei quali Stato e Chiesa risultino indipendenti e sovrani, delineando con precisione competenze ed ambiti d'azione per le due istituzioni. Gli ambiti esterni a questi basilari principi ma attualmente

---

<sup>495</sup> SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. 497.

<sup>496</sup> JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giappichelli, Milano 1961, pp. 26-27.

<sup>497</sup> SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., p. 511.

regolati dal Concordato e dal Trattato saranno disciplinati da leggi dello Stato, nate non dalla sua totale discrezionalità ma in concordia con la Chiesa cattolica alla luce delle sue specifiche ed effettive esigenze, sia della garanzia di libertà ed uguaglianza di tutte le confessioni religiose e dei diritti costituzionalmente garantiti. Tale regolamentazione sarebbe stata attuata mediante un sistema di intese tra l'Italia e la Conferenza episcopale italiana<sup>498</sup>, nonostante si debba precisare che dalla firma della Costituzione, nella quale queste erano menzionate, a quel momento le intese tra Stato e confessioni acattoliche previste dal terzo comma dell'art. 8 della Costituzione non avevano ancora trovato realizzazione<sup>499</sup>. Tali mezzi potrebbero costituire un agevole collegamento ed un rapido aggiornamento della legislazione ecclesiastica senza la necessità di ricorrere alle complessità di accordi bilaterali tra Stato e Chiesa o della revisione costituzionale. Inoltre lo Stato potrebbe garantire la medesima considerazione per il sentimento religioso di tutti i cittadini<sup>500</sup> ed assicurare una sostanziale imparzialità nei confronti di tutte le confessioni riaffermando il principio della sua non competenza in materia religiosa e autodisciplina degli interessi religiosi<sup>501</sup> dissipando così ogni possibile equivoca identificazione dell'interesse collettivo dei fedeli con l'interesse pubblico<sup>502</sup>.

L'intervento conclusivo di Paolo Barile inizia considerando le conclusioni a cui sono arrivati i precedenti colleghi le cui analisi si possono riassumere considerando definitivamente terminata l'era dei concordati, tanto che sarebbe opportuno progettare una riforma dell'atto stipulato nel '29 tra l'Italia e la S. Sede. Partito da questi presupposti l'autore si allontana immediatamente dalle tesi proposte da Margiotta Broglio il quale individuava una possibile via di soluzione nella riforma costituzionale ed una seconda, più concreta, nella revisione dei Patti. Convinto che la prima via fosse concretamente impossibile da realizzare, come anticipato da Basso stesso in un passo della relazione con la quale si fece promotore di questa iniziativa, ed impossibilitata a trovare concretezza fosse anche una comune dichiarazione fra Stato e Chiesa circa la caducazione dei Patti del Laterano essenzialmente per la grande debolezza politica dei governi repubblicani, suggerì come unica strada percorribile l'unilaterale accertamento parlamentare (conseguito a maggioranza semplice) della

<sup>498</sup> In merito alla Cei quale interlocutore degli Stati per la regolamentazione delle materie ecclesiastiche si vedano G. FELICIANI, *La Conferenza episcopale come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 2004/1, pp. 249-256 (nr. monografico); ID., *Le conferenze episcopali*, Il Mulino, Bologna 1974,

<sup>499</sup> Sulla legittimità, l'efficacia delle intese e l'obbligatorietà a cui legherebbero i loro contenuti la dottrina più volte si è divisa tra incertezze e contrastanti opinioni. In merito a questo punto cfr. C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano 1975, pp. 85-98; A. RAVÀ, *Revisione del Concordato lateranense o revisione costituzionale?*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico" XXI/1971, 1, pp. 43-59; G. QUADRI, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, II, Giuffrè, Milano 1968, pp. 567 e sgg.; E. SPAGNA MUSSO, *Sulla sussistenza di fonti atipiche a livello costituzionale in tema di diritto ecclesiastico*, in *Ibid.*, pp. 262 e sgg.; ID., *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Morano, Napoli 1966, pp. 41-42; P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano 1965, p. 98; G. OLIVERO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 1963, p. 162; S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle "fonti" del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli 1962; V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1959, pp. 141-142; E. SPAGNA MUSSO, *Il potere d'iniziativa legislativa* ID., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, Jovene, Napoli 1958, pp. 126 e sgg.; G. PEYROT, *Il problema delle minoranze religiose*, in A. CAPITINI, C. MAGNI, G. PEYROT, *La libertà religiosa in Italia*, La nuova Italia, Firenze, 1956, pp. 65-76; P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, "Il diritto ecclesiastico", 1952/I, pp. 342-355.

<sup>500</sup> L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico e sentimenti religioso*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, I, Giuffrè, Milano 1963, pp. 391-421

<sup>501</sup> LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano 1967.

<sup>502</sup> ID., *Lezioni di diritto ecclesiastico. I principi costituzionali*, Cedam, Padova 1974, pp. 32-35.

avvenuta privazione di validità giuridica dei Patti per il principio di *rebus sic stantibus*, valido per tutti i trattati internazionali o più semplicemente della denuncia unilaterale di essi. Tesi nella quale si sentiva in un certo qual modo confortato dalla jemoliana considerazione di una tempesta in un bicchier d'acqua il contrasto politico che sarebbe seguito ad una simile decisione. In caso contrario, unica valida alternativa sarebbe rimasta la teoria delle foglie secche, tra tutte quella da caldeggiare con più vigore<sup>503</sup>.

### 3. 7 Ricomporre il quadro: il versante partitico

Il periodo post referendario fu l'occasione per una riaffermazione della linea morotea sul partito, più attenta ai cambiamenti del tessuto sociale e rispettosa di tutte le forze politiche in gioco, pur tuttavia non dimenticando le proprie convinzioni. Uno spirito completamente diverso da quello che aveva caratterizzato la Dc – quantomeno la parte più coinvolta nella querelle del referendum – nei mesi antecedenti di lotta contro la legge sul divorzio, caratterizzati da una forte marcatura del carattere cattolico e conservatore del partito, teso ad un'aperta opposizione al blocco comunista e che allo stesso tempo chiudevano definitivamente anche il patto di palazzo Giustiniani, già formalmente concluso prima del Consiglio nazionale con l'allontanamento dalla giunta esecutiva di Donat-Cattin e Guido Bodrato, mentre il senatore Marcora aveva annunciato le dimissioni da vicesegretario. La concezione accentratrice e unitaria che Fanfani aveva della Dc aveva condizionato l'intero periodo durante il quale ricoprì la carica di segretario, leggendo nei confronti del referendum l'occasione sia per riqualificare la propria figura di leader del partito, sia per riaggregare attorno ad esso le masse cattoliche sempre più disorientate e divise in un panorama politico e culturale ormai dinamico<sup>504</sup>. La segreteria di Fanfani fin da subito si conciliò male con le correnti di sinistra del partito, tese ad evitare le occasioni di scontro che potessero mettere a repentaglio la ricerca del dialogo col Pci e la realizzazione del compromesso storico. Gli stessi vicesegretari con cui Fanfani scelse di condividere l'esperienza, Antonio Bisaglia per la corrente dorotea e Marcora per la sinistra di Base, ebbero modo di testimoniare la loro personale difficoltà a gestire la segreteria col leader aretino, tanto che il secondo, come già detto, consegnò le proprie dimissioni anticipatamente<sup>505</sup>.

La fine della segreteria fanfaniana, assieme ai cattivi risultati conseguiti dal partito cattolico alle regionali sarde del 16 giugno 1974<sup>506</sup>, fino alle amministrative del 1975, rappresentarono il punto d'inizio del declino politico del Dc mentre ritornava in primo piano la figura di Moro<sup>507</sup>, propenso a riformare il partito secondo i cambiamenti e lo sviluppo della società, ora volti ad un'ipotesi più

---

<sup>503</sup> SPADOLINI, *La questione del Concordato*, cit., pp. 523-527.

<sup>504</sup> *Storia della Democrazia cristiana*, IV, cit. p. 80.

<sup>505</sup> Bisaglia nel riferire sul proprio legame con Fanfani in questo ristretto frangente parlò di: «[...] un rapporto corretto, però molto freddo» aggiungendo che: «[...] il rapporto era freddo forse per questo: Fanfani mi riteneva, credo, il grande manovratore della corrente dorotea contro di lui». Il riferimento è contenuto in *ibid.*, p. 74. Le dinamiche che attraversarono il partito tra l'inizio della segreteria Fanfani e la sua sostituzione alla segreteria sono bene descritte nel testo sopracitato alle pp. 73-88.

<sup>506</sup> Che il V esecutivo Rumor stesse attraversando un periodo di difficoltà e la Dc fosse uno specchio di questo si intuisce dalle dimissioni presentate da Rumor al capo dello Stato il 10 giugno '74, respinte da quest'ultimo dopo aver compreso l'impossibilità ad assumere la presidenza del Consiglio da parte degli altri leader del partito in quel momento impegnati in altro. Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 407 (15 giugno 1974).

<sup>507</sup> *Ibid.*, p. 411 (7 agosto 1974).



laica e sempre più lontana dalle lusinghe clerico-moderatiste verso le quali il ceto medio Dc era stato spinto. Linee programmatiche successivamente ribadite dallo stesso Moro nel discorso pronunciato al Consiglio nazionale tenutosi tra il 18 e il 21 luglio 1974<sup>508</sup> al quale, contribuendo ulteriormente al distacco tra sinistre interne, morotei e dirigenza fanfaniana, si aggiunse l'intervista rilasciata a "Panorama" da Zaccagnini, allora Presidente del Consiglio nazionale. Parlò con schiettezza dei mali della Dc e dei partiti in genere inserendo il discorso nella complessità del quadro politico di allora. Senza fare nomi lamentò la caduta della tensione morale presente nel suo partito, nel quale il principio e la fine dell'azione politica sembrava essere diventato la conquista, la gestione e la conservazione del potere, non più mezzo per l'azione politica ma obiettivo. Non nascose neppure l'amarrezza nell'aver dovuto accettare l'elezione di Leone per mezzo dei voti «fascisti», come egli stesso li definì, toccò infine il tema del cambiamento subito dal partito in meno di un decennio, realizzando egli stesso che il fallimento della segreteria Fanfani era dovuto proprio al non essersi reso conto che era emersa una nuova consapevolezza all'interno della formazione, tale da rendere necessario un cambiamento radicale dello stato delle cose, a partire dall'enunciazione di un nuovo rapporto con la sinistra comunista fatto non di contrapposizione ma di dialogo:

Il mio, gli altri partiti del centro-sinistra, il Pci devono aprire un discorso serio sugli ultimi dieci anni della nostra storia, riprendere quelli che sono stati i valori dell'antifascismo, ricavarne una politica diversa e una diversa società [...] Il problema non è di mettersi d'accordo su un programma di governo comune. C'è, invece, un problema di sviluppo democratico che interessa tutti o non interessa nessuno: e, secondo me, per realizzare questo obiettivo l'apporto dei comunisti dai banchi dell'opposizione è parimenti essenziale: non c'è bisogno che vadano al governo.<sup>509</sup>

Le difficoltà del V esecutivo Rumor non erano causate solo dalle tensioni interne al partito ma anche dai gravi e sempre più numerosi fatti terroristici da cui il Paese era percorso. Per fare memoria solo dei più recenti nel periodo in esame si ricordino la bomba esplosa a piazza della Loggia a Brescia il 28 maggio 1974, l'attentato alla federazione del Msi di Padova il 17 giugno, l'attentato al treno «Italicus» nei pressi di Bologna tra il 3 e il 4 agosto.

Il quadro di instabilità interna si aggravò ulteriormente quando il Psi mosse nuove critiche al governo, adducendo un'egemonia della Dc nella conduzione del mandato, mentre il Pri, sostenitore esterno, da tempo aveva avanzato la richiesta di una verifica rimasta fino alla fine lettera morta. Nel gruppo socialista infine, non vi era pace. Il rapporto tra Psi e Psdi si era talmente deteriorato che Mario Tanassi, durante una relazione alla Direzione del suo partito tenuta il 1° ottobre, addossò ai socialisti la responsabilità del fallimento del centro-sinistra. Due giorni dopo si giunse alle dimissioni del governo respirando già l'aria di elezioni anticipate. Il Presidente della Repubblica Leone incaricò Fanfani di comporre il nuovo governo ma le difficoltà si dimostrarono subito tali che lo stesso incaricato rinunciò. A quanto sembrava ricomporre il centro-sinistra fra tante fratture

---

<sup>508</sup> Il discorso fu pronunciato da Moro il 19 luglio ed è stato integralmente pubblicato in A. MORO, *Scritti e discorsi*, a cura di G. Rossini, VI, Cinque lune, Roma 1990, p. 3156 già edito in *Ideali, programma e azione della DC di fronte ai nuovi problemi della società italiana*, Atti del Consiglio Nazionale della DC (18-21 luglio 1974), Cinque lune, Roma 1974.

<sup>509</sup> Cfr. "Panorama", 26 settembre 1974.

era un progetto impossibile e Fanfani puntò ad un tripartito senza il Psi al quale si opposero subitanee le resistenze della stessa Dc, Moro e Zaccagnini in primis.

Il tentativo fallito di Fanfani fu ritentato da Moro, l'unico, a quanto pareva, in grado di ricomporre i dissidi interni ai partiti del centro-sinistra senza l'esclusione dei socialisti o dei socialdemocratici. Abile tessitore, Moro mediò tra le parti per più di un mese ma il risultato dette il positivo esito di un governo fatto da Dc e repubblicani, rappresentanti di un partito laico e di centro tra i più sensibili nel proporre una formula realizzabile in prospettive medio-lunghe, accettato con l'appoggio esterno dei gruppi socialisti fatto che metteva al riparo anche il centro-sinistra. Nella divisione delle cariche alla componente repubblicana non fu lesinato spazio a partire dalla vicepresidenza del Consiglio attribuita a Ugo La Malfa, proseguendo poi coi ministeri delle Finanze a Bruno Visentini, Reale alla Giustizia, Pietro Bucalossi ai Lavori pubblici, Spadolini all'Ambiente, Spettacolo e Beni culturali. La Dc si riservò il ministero del Bilancio e per la Cassa del Mezzogiorno ad Andreotti, gli Interni a Gui, la Difesa a Forlani, le Partecipazioni statali a Bisaglia, il Tesoro a Colombo, l'Istruzione a Franco Maria Malfatti, l'Agricoltura a Marcora, la Sanità a Antonio Pietro Gullotti, De Mita al Commercio estero, Donat-Cattin all'Industria ed infine Rumor agli Esteri, ruolo prima ricoperto da Moro.

Il 2 dicembre 1974 l'on. Moro pronunciò il discorso programmatico del suo IV esecutivo<sup>510</sup>, sono da notare alcuni passaggi nei quali venne ribadita l'importanza dell'apporto comunista all'attività di governo, sia come prima forza di opposizione, sia di confronto.

Il rapporto tra noi [democristiani] ed i comunisti è quindi per sua natura dialettico. Una democrazia è caratterizzata sotto due diversi profili, dell'alternativa cioè e del confronto. [...] Tanto infatti siamo chiusi alla confusione tra maggioranza ed opposizione, quanto siamo aperti all'attenta e costruttiva considerazione e valutazione politico-parlamentare di quel che viene pensando, dicendo e facendo valere con inalterata presenza il Partito Comunista sulle questioni cruciali che soprattutto la crescita tumultuosa del Paese va proponendo. Di questo confronto, dai limpidi contorni e che può approdare anche all'accettazione, concorde nella maggioranza, in tutto ed in parte, di emendamenti e proposte dell'opposizione, non solo non abbiamo timore, ma anzi lo ricerchiamo come una sorta di verifica, comunque si risolve la comparazione, della giustezza della tesi che in buona fede abbiamo professato e portato avanti.<sup>511</sup>

La "battaglia" contro il Pci cambiò dunque prospettiva. Fallita la ricerca dell'unità partitica democristiana cercata da Fanfani come strumento da contrapporre alla controparte, per lasciare spazio alla politica del confronto dialettico che divenne la linea ufficiale patrocinata dal suo successore alla segreteria nazionale, Benigno Zaccagnini. I cattivi risultati conseguiti dalla Dc nelle elezioni regionali e amministrative del mese di giugno 1975 attestarono un preoccupante avanzamento del Pci, dal quale molti cominciarono a temere il superamento<sup>512</sup>, che nel primo caso catalizzò il 33,4% dei consensi, contro i 35,3% della Dc, a cui si aggiunsero il 12% del Psi, il 5,6%

---

<sup>510</sup> Esecutivo che ebbe inizio il 23 novembre 1974 e terminò il 12 febbraio 1976 con la consecuzione della fiducia alle Camere il 5 e 7 dicembre.

<sup>511</sup> MORO, *Scritti e discorsi*, cit., VI, pp. 3185-3186.

<sup>512</sup> E' datato 7 giugno 1975 il dispaccio col quale Pompei avvisa il Ministro degli esteri Rumor di un colloquio avvenuto tra il presidente Usa Gerald Ford e il papa, riportato da Benelli all'ambasciatore italiano, nel quale il primo esternò una grave preoccupazione verso la possibilità che si formi una «fascia comunista» nell'Europa meridionale, dalla Jugoslavia al Portogallo. Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 455 (7 giugno 1975).

del Psdi e l'1,5% dei gruppi minori di sinistra<sup>513</sup>. Un risultato storico per le sinistre che ebbero il modo di stabilizzarsi all'interno di Regioni ed enti locali di fondamentale importanza politica e geografica. Sono di questo periodo. Sono proprio di questo periodo le giunte di sinistra nelle regioni Lazio e Liguria e nel comune di Milano. Gli esiti dello scontro referendario dell'anno precedente si ripercossero a lungo termine portando nel paese una svolta ideologico-culturale tutta favorevole alle sinistre. De Mita nel 1986 ricordò il cambiamento in questi termini:

Il voto del '74 ebbe effetti politici perché diede la sensazione della “non invincibilità” della Dc, aprì, di fronte all'opinione pubblica, uno spiraglio di cambiamento, che si tradusse nell'insuccesso politico nelle amministrative del '75. [...] mi colpì il fatto che per la prima volta sulla stampa indipendente, che non aveva mai ipotizzato un'alternativa comunista, si parlava di questo fatto come di un evento non solo possibile, ma che sembrava per qualche verso auspicabile.<sup>514</sup>

Il Consiglio nazionale di luglio 1975 si aprì con una relazione di Fanfani dalla quale non emerse nessun segno di responsabilità per il calo di consensi avuto dal partito, secondo il segretario sorto non da un'errata gestione interna del partito ma da un mutato quadro economico e sociale, ora meno favorevole rispetto al passato. In definitiva, Fanfani non avrebbe voluto cedere la segreteria nonostante tutti lo ritenessero reo della catena di eventi negativi abbattutisi sul partito. Una posizione che trovava garanzia in Vaticano il quale, nel timore che un evento di simile portata potesse indurre ad una nuova e più massiccia uscita dei cattolici dalla Dc, con la conseguente morte del partito, accettava di compiere grandi ma ufficiose manovre per salvarlo. La richiesta, giunse attraverso Bernabei direttamente al Santo Padre, il quale demandò a Bartoletti la questione che pur non concordando si adoperò per cercare una soluzione «moderata» e prudente<sup>515</sup>.

La situazione interna si presentava dunque così intricata dai giochi di correnti interne al partito ed esterne ad esso che individuare un successore gradito alla maggioranza non era impresa facile né pacifica.

I primi ad adoperarsi per coagulare il gruppo contro il segretario furono le sinistre interne al partito, gli andreottiani e i dorotei, al loro interno divisi tra una maggioranza che patrocinava la candidatura di Piccoli ed una minoranza a sostegno di Rumor. Due candidature partite nello svantaggio della divisione ed ulteriormente fiaccate da Moro, favorevole ad una momentanea non sostituzione di Fanfani. L'idea di eliminare l'artefice della grande sconfitta del '74 era ottima ma andava fatto proponendo al contempo una nuova strategia operativa per il partito ed una dignitosa uscita di scena per il grande sconfitto<sup>516</sup>. Gli unici a votare favorevolmente per Fanfani furono i deputati a lui più vicini e i morotei in complicità coi seguaci di Colombo che si astennero. Inaspettato ma astutamente cercato fu il sostegno di Moro al segretario in difficoltà, una mossa strategica che dette modo al primo di sfruttare questa artificiosa solidarietà per sconfiggere i dorotei e portare Zaccagnini alla segreteria. Fanfani, mai dimessosi ma autodefinitosi decaduto dalla carica,

---

<sup>513</sup> Il Pri avanzando leggermente si fermò al 3,17%, il Pli al 2,5%, l'estrema destra al 6,45% in lieve aumento. Cfr. *Storia della Democrazia cristiana*, cit., IV, p. 86.

<sup>514</sup> C. DE MITA, *Intervista sulla Dc*, a cura di A. Levi, Laterza, Roma-Bari 1986, p. 118.

<sup>515</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 465 (20 luglio 1975); p. 471 (intorno al 7 agosto 1975) e nota n. 12, p. 510.

<sup>516</sup> *Ibid.*, p. 411 (7 agosto 1974).

dette modo a Piccoli di esternare la propria candidatura subito contestata dalla sinistra interna al partito. Seguì nel tentativo Rumor, appoggiato da Moro, ma tradito da una parte del gruppo doroteo da cui lui stesso proveniva e all'interno del quale si era formata una nutrita sottocorrente capeggiata da Antonio Bisaglia, un tempo suo fedele "allievo", ora concorrente. Su queste premesse Moro ebbe modo di avanzare la candidatura di Zaccagnini inizialmente sembrata provvisoria, adatta ad una riorganizzazione interna al partito che successivamente avrebbe condotto a soluzioni più stabili e appoggiata da una maggioranza anomala composta da fanfaniani, morotei, sinistre, sostenitori di Rumor, Taviani e Colombo e la sola astensione dei dorotei che votarono scheda bianca.

In un momento di massima divisione interna, Moro riuscì a sconfiggere i dorotei, la corrente maggiormente nutrita ed organizzata del momento, sfruttando la solidarietà di Fanfani, il grande sconfitto, riuscendo abilmente a promuovere l'elezione di un segretario completamente diverso per carattere e formazione culturale rispetto al predecessore. Il progetto prevedeva la "rifondazione" ed il "rinnovamento" del partito proprio per sventare il pericolo del temuto sorpasso elettorale del Pci e la figura di Zaccagnini sembrava rappresentare adeguatamente questa tensione riformatrice. Più volte ministro, presidente del gruppo parlamentare, Presidente del Consiglio nazionale aveva avuto modo di farsi conoscere e apprezzare, allo stesso tempo la ricchezza del suo curriculum politico testimoniava che la novità di cui quest'uomo voleva farsi portatore non nasceva dall'estraneità alla politica (per giunta esercitata ai massimi livelli) ma dal distacco che sempre era stato in grado di conservare dagli scandali, dai troppo facili cambi di posizioni e correnti, da una capacità di entrare in relazione umana con tutti, avversari politici inclusi, dall'onestà comunemente riconosciuta anche nel saper compiere un passo in dietro al momento giusto<sup>517</sup>.

La linea di segreteria dettata da Zaccagnini fu interpretata da più d'uno come fragile e incapace di imporsi sul malcostume ormai diffuso all'interno del partito. Scrisse Ruggero Orfei nel 1976:

Ora, dal posto che occupa, Zaccagnini ha ripreso in mano la scopa, ma non la usa. Finora i signori delle tessere hanno conservato tutto il potere, mentre la rifondazione si muove sul filo di una metodologia slegata dai fini stessi della Dc. Anche coloro che hanno aderito al programma di rifondazione, accettano la prospettiva moralistica del problema, ma non mettono in discussione la collocazione sociale, economica e culturale della Dc e ancor meno mettono l'attenzione su quel che vuole questo partito. L'idea che possa "rifondarsi" un partito senza discutere i suoi fini è assurda, quindi incredibile, cioè impraticabile. [...] Attira consensi e applausi quando fustiga la Dc, mettendo in ombra il fatto che gli scostumati continuano ad agire da scostumati.<sup>518</sup>

Le incertezze dimostrate all'inizio dal neo-segretario non venivano dalla mancanza di una strategia ma dalla eterogeneità della maggioranza che lo aveva eletto e successivamente lo aveva ad un tempo limitato nell'autosufficienza. Zaccagnini doveva realizzare quel punto di equilibrio necessario a garantire la realizzazione della "terza fase", ossia quella formula di collaborazione con la sinistra che avrebbe garantito il superamento delle parentesi centrista e del centro-sinistra, preannunciata da Moro nel discorso al Consiglio nazionale dal quale uscì segretario il collega. Nell'occasione il leader dc dettò una linea politica del tutto diversa da quella difesa da Fanfani fino a quel momento, in una panoramica nella quale vi fu l'ammissione di non essere stati in grado di

---

<sup>517</sup> Cfr. *Storia della Democrazia cristiana*, cit., IV, p. 89.

<sup>518</sup> R. ORFEI, *L'occupazione del potere. I democristiani '45/'75*, Longanesi, Milano 1976, pp. 270-271.

costruire un assetto interno al partito democratico e stabilizzarlo, fatto che indusse nell'occasione ad interrogarsi sulle nuove strade, rendendosi disponibile al cambiamento<sup>519</sup>. Concluse Moro:

Cari amici [...] Il grande disegno che abbiamo concepito nel 1962 e per il quale una netta maggioranza del popolo italiano si sarebbe ritrovata nel quadro della collaborazione tra cattolici e socialisti con l'apporto determinante di altre forze democratiche, al fine di porre su salde basi e di arricchire dal di dentro la democrazia italiana, è stato se non vanificato, certo duramente colpito. [...] E' difficile dire, in questa occasione, che cosa accadrà. L'avvenire non è più, in parte, nelle nostre mani.<sup>520</sup>

Alla Fiera del Levante di Bari, il 12 settembre successivo, parlando delle difficoltà governative allora in corso e facendo diretto riferimento al centro-sinistra, Moro tornò a menzionare l'insicurezza divenuta simbolo e costante del periodo:

Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, oggi la situazione si è deteriorata e le incertezze per l'avvenire sono divenute grandi. Esse incidono innegabilmente sul Governo, al quale viene a mancare il respiro che è dato, se non da un'attuale e compiuta capacità rappresentativa, dall'esistenza, almeno di un obbiettivo politico perseguito nel tempo stesso nel quale si amministra, tra tante difficoltà, il Paese.

C'è nebbia dunque sulla prospettiva politica. Grave incertezza sulla realizzabilità di un centro-sinistra anche radicalmente rinnovato. Grave incertezza circa formule che coinvolgano il Partito Comunista, a mezza strada tra il Governo e l'opposizione. [...] Nessuno però, sia detto per inciso, può disconoscere, soprattutto oggi, la forza ed il peso del Partito Comunista nella vita del Paese. Nessuno può, soprattutto oggi, pensare di sottrarsi ad un confronto serio, non superficiale né formale, con la massima forza di opposizione, sul contenuto di programma e sulla intuizione politica. Nell'attuale situazione questo è importante, essenziale, ma anche sufficiente.<sup>521</sup>

Il medesimo tema venne affrontato il 23 novembre da Zaccagnini il quale pronunciò di fronte al Consiglio Nazionale una relazione dai tratti difensivi rispetto alla sua azione rendendo chiaro quale fosse il livello di disgregazione interna al partito e le difficoltà che questa perenne competizione comportava per la realizzazione dei progetti di Moro ed il segretario, tesi ad un rinnovamento sostanziale del partito, sia nell'immagine, sia nei contenuti, ricostruendo in primo luogo il dialogo coi giovani, i lavoratori e il mondo della cultura i quali, dopo gli esiti del referendum del '74, avevano iniziato a dar vita ad una diaspora cattolica da quel momento mai rifluita<sup>522</sup>.

---

<sup>519</sup> Cfr. MORO, *Scritti e discorsi*, cit., VI, p. 3345. L'azione rinnovatrice di Zaccagnini divenne oggetto di interesse profondo anche presso la S. Sede, la quale riponeva le massime speranze sulle capacità del neo-segretario. Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 480 (10 dicembre 1975).

<sup>520</sup> MORO, *Scritti e discorsi*, cit., VI, pp. 3344-3345.

<sup>521</sup> *Ibid.*, p. 3362.

<sup>522</sup> Come già accennato in precedenza non tutti lessero sotto un profilo positivo le proposte di rinnovamento mosse dal duo Moro-Zaccagnini, vi furono anzi interpretazioni divergenti, non ultima quella di Galli che scrisse: «Lo sbocco preferenziale per cui lavora – del tutto consciamente – il blocco parassitario è non già l'estromissione della Dc dal potere, ma la continuazione della gestione democratica attraverso un perfezionamento della strategia seguita dal 1968 in poi. La strategia Zaccagnini mira infatti a trasformare l'oscillazione della linea del partito tra scontro frontale col Pci e ricerca della sua collaborazione in una combinazione dei due fattori, secondo una linea non dissimile, nel fondo, da quella già tentata da Fanfani. Si tratta, da un lato, di ricercare il massimo dei consensi elettorali attraverso una contrapposizione frontale col Pci e il richiamo mobilitante a tutte le diffidenze e le preoccupazioni che il Partito comunista suscita; e, dall'altro, una volta conseguiti i consensi, di trattare col Pci da posizioni di relativa forza [...]», in *Storia della Democrazia cristiana*, Laterza, Roma-Bari 1978, p. 413.

Il 1975 si concluse con la decisione di De Martino, preannunciata agli elettori sulle pagine de “l’Avanti”, di disimpegnare il Psi dal governo e con lo scandalo inerente le attività dell’azienda aeronautica statunitense Lockheed Corporation, accusata in molti paesi di aver versato ingenti tangenti per l’acquisto dei propri aerei, e anche in Italia travolse diversi alti esponenti politici nell’illecito. Il fatto toccò in particolare Mario Tanassi, ex ministro socialdemocratico della difesa, Mariano Rumor, Gui e in via indiretta anche il presidente della Repubblica Leone. I due scossoni aggravarono così tanto la posizione di Moro da costringerlo alle dimissioni e a riformulare un esecutivo monocolore<sup>523</sup>. Le operazioni per il varo del V governo Moro, un monocolore Dc che durò da metà febbraio a fine luglio ’76<sup>524</sup>, vennero a coincidere con la preparazione del XIII Congresso nazionale democristiano, tenutosi tra il 18 e il 24 marzo a Roma e rimasto nella storia del partito come uno dei momenti di confronto più forte durante il quale emersero tutte le lacerazioni dando un quadro di divisione complessivo. Due interventi di rilievo furono pronunciati dal senatore Marcora e da Scoppola i quali si concentrarono sulla necessità di superare l’emergenza politica ed economica del momento per rifondare fin dalle radici il partito. Il clima si arroventò nuovamente nel momento in cui Bartolo Ciccardini propose l’elezione diretta da parte dei delegati del nuovo segretario del partito, una scelta che si riteneva potesse favorire Forlani, antagonista di Zaccagnini nello scontro. La disputa si chiuse per intervento dello stesso segretario uscente il quale per arginare la situazione propose il voto segreto. L’esito di questi scontri vide la riconferma di Zaccagnini, forte di un 51,57% di preferenze sul rivale<sup>525</sup>.

### 3. 8 Ricomporre il quadro: la dialettica S. Sede – governo

Alla ricostruzione degli avvicendamenti politici interni ai singoli partiti e alla Dc in particolare, si devono accostare le dinamiche che hanno legato questi ultimi alla S. Sede in merito alla vicenda di revisione concordataria. Sul lato governativo tra la fine di maggio e i primi di giugno si procedeva con la richiesta da parte del Ministro degli esteri Moro al Presidente del Consiglio Rumor di autorizzare Pompei «ad alcuni sondaggi preliminari» dopo che il referendum aveva finalmente reciso la strettoia causata dalle legge sul divorzio, presso la quale ogni trattativa si era fino a quel momento bloccata. Scrisse Pompei nella bozza di lettera preparata per Moro:

L’Ambasciatore [riferendosi a se medesimo] ha successivamente visto in udienze [...] i Monsignori Benelli e Casaroli e il Cardinale Segretario di Stato S.E. Villot.

Presso tutti ha trovato in maniera non equivoca e senza sfumatura di una riserva la convinzione che è meglio mettersi all’opera il più presto possibile, anche se nelle forme e nei contenuti vi siano differenze che vanno oltre le sfumature. [...]

Tutto ciò che si poteva fare, senza una precisa presa di posizione del Governo è già stato fatto. Ora si tratterebbe di autorizzare, anzi meglio di istruire il nostro Ambasciatore presso la S. Sede, a presentarsi al competente specifico,

---

<sup>523</sup> Si trattava del V governo Moro compreso tra il 12 febbraio 1976 ed il 29 luglio 1976.

<sup>524</sup> Fu una parentesi nella quale assunsero ruoli di rilievo due tecnici di area democristiana: Francesco Paolo Bonifacio, già presidente della Corte costituzionale, alla Giustizia e Gaetano Stammati, già direttore generale del Tesoro alle Finanze. Il Ministero dell’interno, precedentemente ricoperto da Gui ora autosospeso finché non fosse stata chiarità la sua posizione nell’ambito del caso Lockheed, fu ricoperto da Cossiga in precedenza impegnato come Ministro per la riforma burocratica. Cfr. *Storia della Democrazia cristiana*, cit., IV, pp. 92.

<sup>525</sup> Cfr. GIOVAGNOLI, *Il partito italiano*, cit. pp. 174-176 e *Storia della Democrazia cristiana*, cit., IV, pp. 92-98.

Mons. Casaroli [...] per porre in maniera ormai ufficiale la questione dei tempi, dei modi, della forma e dei contenuti delle nuove stipulazioni.<sup>526</sup>

Il 7 agosto è lo stesso Moro a sollecitare Pompei nella stesura di uno schema di revisione, in quanto la faccenda deve essere affrontata quanto prima e da una prospettiva completamente diversa poiché il lavoro di Gonella era del tutto superato<sup>527</sup>.

Sul lato ecclesiastico a più voci si chiarivano le dinamiche che avevano condotto ai risultati di metà maggio<sup>528</sup> e al medesimo tempo veniva chiesto ai «Rev.mi Padri e Pastori della Chiesa di Dio che è in Italia» di riflettere sulla disunione che ha segnato la Chiesa italiana nel periodo in questione, le ragioni e le cause che hanno indotto a compiere errori, muovere accuse, esacerbare gli animi di tutte le parti in causa<sup>529</sup>. Il primo segnale di questo impegno da parte dell'episcopato venne con l'organizzazione dei contatti necessari all'adeguamento della posizione ecclesiastica verso i problemi giuridici del matrimonio concordatario<sup>530</sup>.

Il 9 novembre 1974 Bartoletti inviò al sostituto Benelli il resoconto dell'ultima sessione del Consiglio Permanente della Conferenza episcopale nel quale erano stati attentamente studiati i risultati della inchiesta sulla situazione ecclesiale in Italia dopo il referendum, condotta dalle Conferenze regionali e dalle Commissioni episcopali. Nel Consiglio permanente della Cei tenutosi il 17-19 settembre 1974 si discusse tra le altre cose anche di come adattare alle nuove condizioni sociali e culturali la struttura giuridica del matrimonio<sup>531</sup>. Bartoletti riassunse a Benelli la questione secondo i seguenti punti:

1. – Circa la celebrazione del Matrimonio: a) si dà mandato alla Presidenza di chiedere alla Sede Apostolica che la lettura degli articoli del Codice Civile (senza l'attuale preambolo) possa essere trasferita dopo la celebrazione, al momento della lettura dell'atto di matrimonio; b) si incarica la stessa Presidenza di domandare alla Santa Sede l'allargamento della casistica per cui, a giudizio dell'Ordinario, si possa celebrare il matrimonio religioso separato da quello civile, per accertati motivi di ordine pastorale.

2. – Circa il matrimonio concordatario: a) si ritiene anzitutto, necessaria e urgente una revisione di tutta la attuale legislazione, perché dopo l'introduzione del divorzio, l'art. 34 del Concordato è praticamente disatteso dallo Stato italiano; b) si proponga, poi, alla Sede Apostolica che nell'eventuale revisione del Concordato si studi una forma di collegamento che contempli la rilevanza giuridica della celebrazione del matrimonio religioso di fronte allo Stato. (N. B. il Cardinal Pellegrino ha chiesto che si aggiunga la clausola “nel rispetto della volontà dei nubendi”).<sup>532</sup>

Anche in questo caso il documento si concluse cogliendo l'occasione:

---

<sup>526</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 404-405 (giugno 1974).

<sup>527</sup> *Ibid.*, p. 412 (7 agosto 1974).

<sup>528</sup> *Ibid.*, p. 431, nota n. 2 (1° giugno 1974).

<sup>529</sup> *Ibid.*, p. 432, nota n. 2 (1° giugno 1974).

<sup>530</sup> FAGGIOLI, *Tra referendum sul divorzio e revisione*, cit., pp. 265-266.

<sup>531</sup> Cfr. *Comunicato stampa del Consiglio permanente*, in *Enchiridion della CEI*, II, pp. 528-532.

<sup>532</sup> *Eccellenza, nell'ultima sessione del Consiglio Permanente [...]*, (Città del Vaticano, 9/11/1974), FSCIRE, f. Bartoletti, IV. 20.

[...] per far presente anche l'esigenza, più volte emersa in varie riunioni degli organi collegiali della C.E.I., e sempre con discrezione e il dovuto riguardo, di una revisione globale del Concordato. A parte il disagio per alcuni aspetti e la necessità di risolvere talune incertezze che creano difficoltà per la stessa azione pastorale, è stata avanzata l'opinione che con l'evolversi della mentalità e del costume dei cittadini e il deterioramento della situazione politica, il ritardare la revisione pregiudicherebbe ulteriormente ogni trattativa o questa si inserirebbe in un contesto fortemente laicista.

La Presidenza della C.E.I., mentre assicura di essere a disposizione, qualora fosse ritenuto necessario, per ulteriori chiarimenti e consultazioni, informa che non ha preso alcun contatto diretto con i Dicasteri competenti su alcuni aspetti delle delibere stesse, ritenendo più corretto chiedere rispettosamente il prudente giudizio di codesta Segreteria di Stato.<sup>533</sup>

Riflessione nuovamente confermate dallo schema di appunti steso dallo stesso Bartoletti il 22 novembre in previsione dell'udienza papale, nel quale, al punto Concordato e matrimonio concordatario si leggono: «a) urgenza di revisione e trasformazione; b) matrimonio: unica celebrazione, con rilevanza giuridica sul civile; c) colloquio con la Presidenza e la Segreteria di Stato»<sup>534</sup>. Il Segretario generale della Cei avanzò la proposta di un'urgente revisione globale del Concordato, includendo nell'ambito della giurisdizione matrimoniale il suggerimento di un'unica celebrazione del matrimonio con rilevanza giuridica nell'ambito civile. L'art. 34 del Concordato rimaneva un tema aperto e caldissimo e anche in quest'occasione trovare un punto d'incontro non fu semplice. Dal Consiglio permanente della Cei, tenutosi tra il 17 e il 19 settembre 1974, parve emergere la linea avanzata da Fiordelli, autore di un lungo promemoria inviato a Bartoletti il 21 novembre<sup>535</sup>.

#### I° - Il problema del Concordato

1° Il problema del matrimonio concordatario è legato anzitutto al più grande problema se convenga o meno alla Chiesa conservare, dopo opportuna revisione, il Concordato.

2° Il problema è delicato. Potrebbe essere un gesto "profetico" che la Chiesa di sua iniziativa rinunci al Concordato. L'opinione pubblica e anche la mentalità di molti cattolici è anticoncordataria. Tuttavia per la Chiesa la scelta se conservare o meno il Concordato dovrebbe essere basata su motivazioni pastorali, se cioè, tutto considerato, sia maggior bene delle anime conservare o meno il Concordato.

3° I punti maggiormente qualificanti del Concordato sembrano i cinque seguenti:

- a) libertà piena dei Vescovi e dei Sacerdoti nell'esercizio del loro ministero (a. 2)
- b) assistenza religiosa ai soldati ed esenzione dal servizio militare per gli ecclesiastici (aa. 3 e 13)
- c) insegnamento religioso nelle scuole (a. 36)
- d) equiparazione degli enti ecclesiastici agli enti di beneficenza e istruzione a tutti gli effetti tributari (a. 29)
- e) riconoscimento degli effetti civili ai matrimoni religiosi (a. 34).

I primi quattro punti sono di grave importanza anche sotto l'aspetto pastorale. Si possono salvaguardare con sufficiente garanzia, anche con altri strumenti diversi dal Concordato? Forse sì. [...]

#### III° - Proposte pratiche

---

<sup>533</sup> Ivi.

<sup>534</sup> Cfr. *Udienza del Santo Padre*, (s.l., 22/11/1974), FSCIRE, f. Bartoletti, IV. 24. Si vedano in particolare il quarto e l'ottavo punto.

<sup>535</sup> *Eccellenza Rev.ma*, (Prato, 21/11/1974), FSCIRE, f. Bartoletti, IV. 22.



1° Sembra da considerarsi obbiettivo pastoralmente molto valido LA CELEBRAZIONE DEL SOLO MATRIMONIO RELIGIOSO CUI LO STATO ANNETTE GLI EFFETTI CIVILI.

2° Se si trova utile, per un complesso di motivi, mantenere, sia pur riveduto, il Concordato, sarebbe assurdo non contemplare nel Concordato il matrimonio religioso con effetti civili. Se invece si trovasse opportuno, profetico, abolire il Concordato, bisognerebbe assolutamente trovare altro strumento giuridico per conservare il matrimonio religioso con effetti civili. Anzi dovrebbe trattarsi non di una comune legge dello Stato, ma di uno strumento che impegna lo Stato, presso la S. Sede.

3° Il celebrante non dovrebbe più leggere gli articoli del Codice Civile. Lo Stato per annettere gli effetti civili dovrebbe solo esigere la trascrizione.

4° Per le varie esigenze di cui sopra, dovrebbe essere permessa ai Vescovi una maggiore libertà di concedere, per giusti motivi:

- a) il matrimonio solo religioso
- b) la facoltà di sposarsi separatamente in Chiesa e in civile.

A riguardo però della doppia celebrazione (in chiesa e in civile) dico di concedere, per giusti motivi, non di favorire.

#### P.S. A PROPOSITO DELLE CAUSE DI NULLITÀ

E' da credersi che certamente lo Stato non ammetterà più quanto al riguardo era finora disposto dall'art. 34. Pertanto:

1° Che i Tribunali civili possano sentenziare in cause di divorzio anche per i matrimoni concordatari, ormai purtroppo è pacifico.

2° La questione è se lo Stato si sentirà di permettere a due che si sono sposati col matrimonio religioso trascritto allo stato civile, di adire i Tribunali ecclesiastici.

Sono ipotizzabili tre soluzioni:

- a) per le cause di nullità sono competenti solo i Tribunali ecclesiastici (eccetto naturalmente le cause di divorzio, come detto sopra). Forse adotterà procedure più difficili per rendere esecutive le sentenze.
- b) lo stato consente che i due sposi possano adire anche i Tribunali ecclesiastici.
- c) lo stato per le cause di nullità non ammette la competenza dei Tribunali ecclesiastici, ma solo dei suoi Tribunali. Sembra una cosa inammissibile.

Esclusa la terza ipotesi, bisognerebbe mirare alla prima, accontentandosi in caso estremo della seconda. Rimane infatti come massimo obbiettivo che lo Stato riconosca gli effetti civili al matrimonio religioso.<sup>536</sup>

A fine novembre si giunse al capolinea del V esecutivo Rumor, succeduto dal IV Moro (con Rumor passato agli Esteri) nel quale si presentava una coalizione di democristiani e repubblicani appoggiati esternamente dai socialisti. Nelle dichiarazioni programmatiche pronunciate dal neo Presidente del Consiglio il 2 dicembre, l'intenzione del Governo di dare inizio ad una revisione del Concordato prese finalmente forma ufficiale: «Ma non vi è dubbio che, dopo le vicende del referendum del maggio scorso ed alla vigilia di una rinnovata iniziativa che il mio Governo ritenne doverosa e urgente, di revisione del Concordato, la presenza dei laici repubblicani accanto ai cattolici democratici della Democrazia Cristiana costituisca un motivo di sicurezza ed un fattore di equilibrio nel Paese»<sup>537</sup>.

---

<sup>536</sup> *Appunto sui matrimoni concordatari*, (s.l., s.d), FSCIRE, f. Bartoletti, IV. 21. Lo stesso documento è già presente in FAGGIOLI, *Tra referendum sul divorzio e revisione del Concordato*, cit., pp. 282-284.

<sup>537</sup> MORO, *Scritti e discorsi*, cit., VI, p. 3180.

Dalle pagine del diario di Pompei, in una lettera «riservatissima» da questi inviata a Moro, si apprende che alla data del 4 dicembre la Presidenza della Cei, rappresentata da Poma, Luciani, Bartoletti e gli arcivescovi vicepresidenti della Conferenza Mario Ismaele Castellano e Guglielmo Motolese, sembrava aver valutato con occhio molto positivo lo schema di revisione presentato dall'ambasciatore probabilmente alla fine di novembre, orientamento poi confermato dal consenso avuto anche dal papa, Villot e Benelli<sup>538</sup>. Lo scritto si chiude con una nuova richiesta da parte dell'ambasciatore di avere indicazioni precise sui successivi passi da compiere in quanto la disponibilità ad operare in comune accordo è ormai raggiunta e il pubblico annuncio di voler procedere ad una revisione del Concordato pubblicamente dichiarata da Moro non sarebbe a lungo stato ignorato dai media<sup>539</sup>. La nuova lettera che Pompei scrisse a Moro il 13 dicembre successivo non fece che confermare pienamente la linea precedente, precisando che vi era una disposizione favorevole alla stipulazione di un accordo quadro, arricchito da intese aggiuntive. La disponibilità anche in questo caso era confermata dai vertici della S. Sede (Villot, Benelli, Casaroli in relazione con Bartoletti)<sup>540</sup>. La contro prova di questo quadro è fornita da un appunto di Bartoletti datato 21 dicembre 1974 ed intitolato Colloquio col Card. Villot, nel quale si legge:

1. Relazione sul colloquio circa il concordato.

- a) Desiderio dei Vescovi che si proceda al più presto ad una totale revisione del concordato.
- b) Si ipotizza una revisione del concordato che preveda un trattato di fondo, corrispondente, come una legge-quadro, è punto fondamentale di accordo, con garanzie costituzionali da studiare nel loro aspetto giuridico. Seguirebbero accordi particolari da non includere nel trattato stesso.
- c) Per quanto concerne il matrimonio, si desidera che sia mantenuta una sola celebrazione – quella religiosa – con rilevanza civile nell'ambito civile.
- d) Ad una commissione di studio \*\*\* fossero invitati, oltre al Segretario Generale della CEI, alcuni vescovi di sensibilità pastorale e competenza giuridica.<sup>541</sup>

Tale sintesi venne sviluppata più ampiamente da Bartoletti a Villot il 30 dicembre, e successivamente Paolo VI stesso, nell'udienza del 3 marzo 1975<sup>542</sup>.

#### APPUNTO

1. – I Vescovi italiani [...] tanto nelle Conferenze regionali come nel Consiglio Permanente del settembre successivo, hanno unanimemente espresso il desiderio e l'istanza che si addivenga rapidamente ad una revisione globale del Concordato fra la Santa Sede e l'Italia.

Le motivazioni di tale istanza sono di ordine pastorale e di ordine socio-politico. [...]

---

<sup>538</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato*, cit., p. 557 e POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 413-414 (4 dicembre 1974).

<sup>539</sup> Ivi.

<sup>540</sup> *Ibid.*, pp. 414-415 (13 dicembre 1974).

<sup>541</sup> *Colloquio con Card. Villot*, (s.l., 21/12/1974), FSCIRE, F. Bartoletti, IV, 28.

<sup>542</sup> La lettera riporta sotto la data del 30 dicembre l'appunto scritto a mano *Ud. 3-III-1975*. In base a quest'ultimo nasce la deduzione che il testo sia pervenuto al pontefice.

2. – Circa la revisione del Concordato si fanno due ipotesi alternative: o la revisione dell'attuale Concordato, articolo per articolo, per le norme superate dai tempi e dagli eventi; o la ricerca di una struttura nuova, che non solo nominalmente superi il Concordato, pur avendone la stessa garanzia costituzionale.

Mentre la prima ipotesi potrebbe godere di una maggiore rapidità di soluzione [...], la seconda sembra tendere ad uno strumento più conforme agli orientamenti del Concilio Vaticano II [...], politicamente sganciato in modo definitivo dalle concezioni imperanti nel 1929 e praticamente più adattabile alle mutate e mutevoli condizioni della società civile.

Pertanto, si osa chiedere, sommessamente, che venga debitamente studiata la seconda ipotesi e, possibilmente, avviata a soluzione.

3. – La seconda suddetta ipotesi (nuovo regime pattizio) comporterebbe, in linea puramente indicativa, un triplice momento:

a) Accordo base [...]

b) Intese aggiuntive [...]

c) La garanzia costituzionale [...]

5. – Circa la delicata questione del "Matrimonio Concordatario" [...] La discussione ha portato ad una ipotesi, sulla quale si è ottenuta l'unanimità dei consensi, in seno al Consiglio Permanente.

Tale ipotesi, suscettibile di ulteriori precisazioni tecnico-giuridiche, contempla: una sola celebrazione, quella religiosa, alla quale venga data rilevanza giuridica (effetto civile) nell'ambito civile.<sup>543</sup>

Il protocollo steso da Pompei nell'inverno del 1974 era stato senza dubbio esaminato ed approvato preventivamente da Moro e con ogni probabilità steso in collaborazione con Bartoletti e Riva<sup>544</sup>. Il documento in questione pur non essendo fisicamente emerso dagli archivi presi in esame è verosimile sia identificabile con Circa un'ipotesi di revisione del Concordato pubblicato in appendice alle memorie scritte dall'ambasciatore<sup>545</sup>, congettura da ritenersi confermata dalle annotazioni compiute dall'ambasciatore stesso il 24 dicembre 1975 quando scrive di aver «tradotto

---

<sup>543</sup> *Eminenza Reverendissima, mi permetto presentarLe* [...], (Città del Vaticano, 30/12/1974), ASP, f. Casaroli, busta 139, fasc. 12. La presenza di questa lettera e del colloquio conseguito tra Bartoletti e Villot è testimoniato anche da don Riva in un appunto scritto per Pompei ai primi di gennaio nella quale si precisano anche i nomi fatti dal pontefice per la costituzione un ristretto gruppo di esperti vaticani chiamati a studiare il caso della revisione con la controparte italiana. Tra essi vi sono Lener, Ciprotti Jemolo, la Conferenza episcopale con alcuni membri non precisati. Come Pompei, Bartoletti premeva i superiori per la realizzazione di una soluzione condivisa da realizzare quanto prima, possibilmente, come riferisce allo stesso pontefice, prima delle elezioni regionali che avrebbe rappresentato per il Governo in carica e la Dc un risultato importante e per la Chiesa, se approvata la formula dell'accordo centrale con le intese laterali, una garanzia di tutela dei diritti locali di quest'ultima. Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 416-417 (10 gennaio 1975) e nota n. 9, pp. 435-436.

<sup>544</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato*, cit., p. 557.

<sup>545</sup> Il documento è pubblicato in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., (pp. 541-559) con la data luglio 1976 e in *Un accordo di libertà*, cit., (pp. 158-172) con anno di riferimento 1975. La mancanza di una datazione certa non ci impedisce però di collocare con certezza il documento nell'inverno 1974-75. Infatti come affermato poco sopra Pompei, (*Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 413) il 4 dicembre 1974 in una lettera «riservatissima» a Moro scrisse: «Signor Presidente, apprendo da Mons. Bartoletti, che mi aveva consultato il mese scorso, che le linee (sulle quali è basato il documento sulla revisione da me consegnatoLe) presentate in concorrenza con altra concezione, hanno trovato accoglienza piuttosto favorevole nella presidenza della Cei [...]». Pur trattandosi dello stesso documento pubblicato nelle memorie di Pompei e nel volume curato da Margiotta Broglio, si deve precisare che il più aggiornato è completa è quello presente nell'appendice del primo testo, nel quale sono state riportate in corsivo anche le parti presenti nell'originale redatto dall'ambasciatore in precedenza trascurate. I riferimenti alla necessità di formulare uno schema preparatorio per la revisione del Concordato, oltre a quello già citato, si ripetono frequentemente in Pompei nei mesi circostanti l'inverno 1974; a questo proposito si vedano p. 400 (24 maggio 1974); p. 405 (giugno 1974); p. 411 (7 agosto 1974); p. 418 (11 gennaio 1975); p. 427 (7 febbraio 1975).

in articoli le idee esposte in quella memoria», ricorrendo all'assistenza del professor Elia<sup>546</sup>. Il documento si apriva sottolineando come il Concordato fosse ormai da tempo sottoposto a critiche sempre più frequenti da parte dell'opinione pubblica, non solo da parte dei laicisti ma dai cattolici stessi. Oggetto della questione non erano solo alcune norme concordatarie, chiaramente superate dall'evoluzione dei tempi e degli eventi, bensì la natura e la struttura stessa del documento venivano poste in discussione. Se la revisione articolo per articolo sarebbe stata realizzabile e in tempi brevi (l'unico punto di incertezza restava l'art. 34 sul quale stentava la comunione di idee) permaneva in Pompei la convinzione che un'opera di "restauro", pur meritoria d'aver cancellato la firma di Mussolini e operato con il consenso del Parlamento repubblicano, rischiava di essere scarsamente durevole. Era invece richiesta l'emancipazione dagli schemi secondo i quali si era operato nel 1929, per realizzare uno strumento di maggiore adattabilità non solo agli aspetti della società già mutati ma anche a quelli che sarebbero stati destinati al cambiamento in futuro. In particolare quando si accenna alla mutevolezza delle condizioni si intende mettere in evidenza la necessità di una maggiore flessibilità degli strumenti proposti, i quali, col consenso delle parti, permetterebbero un migliore adattamento ai futuri mutamenti riducendo le difficoltà che potrebbero così essere affrontate settore per settore. «Tolta l'immagine di un Concordato granitico e intoccabile – scrisse l'ambasciatore –, quasi un mostro sacro, le revisioni per settori distinti perderebbero il carattere drammatico ed emotivo, e sarebbero più agevolmente attuate, nel comune interesse delle parti»<sup>547</sup>. Un'ipotesi di lavoro che non entrando in contrasto con quanto espresso dalla Costituzione, potrebbe godere della stessa garanzia costituzionale offerta al Concordato de '29.

La struttura dell'accordo sarebbe stata data da un atto bilaterale solenne composto di pochi articoli, nei quali siano affermati e garantiti i principi fondamentali inerenti la libertà religiosa e l'esercizio in Italia da parte della Chiesa delle attività che le appartengono. Tali principi pur essendo già espressi dalla carta costituzionale, possono essere ribaditi e resi più espliciti da questo nuovo strumento. A questo corpo principale sarebbero state affiancate una serie di intese a regolare gli aspetti più tecnici della materia, separate a seconda della materia affrontata e rivolte a precisare ed affermare quanto stabilito nei principi, così da renderne più facile l'applicazione quotidiana. Precisa Pompei: «Simili intese, di diversa ampiezza e importanza, avrebbero un aggancio nell'accordo-base, in un articolo che rinvia alle intese particolari e in qualche caso, che potrà precisarsi meglio nel corso del negoziato, con il consacrare nell'accordo-base il o i principi cui si ispireranno quelle singole intese»<sup>548</sup>.

Infine, in ottemperanza a quanto previsto nel secondo comma dell'art. 7 della Costituzione, nel quale si afferma che le modifiche ai Patti accettate da ambo le parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale, l'accordo-base sarebbe potuto terminare con un articolo che, avrebbe dichiarato decaduto il vecchio Concordato, e indicato l'accordo-base e le intese aggiuntive i successori a tutti gli effetti<sup>549</sup>.

Nello schema di Pompei le intese avrebbero regolamentato i problemi del matrimonio, la scuola, le nomine dei vescovi e le circoscrizioni territoriali e la materia patrimoniale. In merito all'art. 34

---

<sup>546</sup> *Ibid.*, p. 482 (24 dicembre 1975).

<sup>547</sup> *Ibid.*, p. 542.

<sup>548</sup> *Ibid.*, p. 544.

<sup>549</sup> *Ivi.*

l'ambasciatore propose una profonda riforma che si concretizzò con la proposta di conservare la celebrazione secondo un solo atto, ripudiando definitivamente la scelta del doppio rito religioso e civile, nel quale si conservasse però l'indipendenza reciproca degli ordinamenti che avrebbero così avuto modo di ordinare in piena indipendenza la sostanza e gli effetti in maniera autonoma. In questo modo le prescrizioni canoniche e le sentenze del tribunale ecclesiastico non avrebbero più congiunto le loro strade con l'ordinamento civile<sup>550</sup>. Per quanto concerne l'insegnamento della religione nelle scuole, l'autore proponeva di rovesciare la regola dell'obbligatorietà con la possibilità di esonero, stabilendo che l'insegnamento religioso doveva essere impartito a chi lo richiedeva<sup>551</sup>; la nomina dei vescovi avrebbe previsto un avviso scritto al governo italiano ma nessuna possibilità di opporsi alla scelta<sup>552</sup>; infine in campo patrimoniale Pompei scelse di mantenere il sistema degli assegni supplementari di congrua<sup>553</sup>. Rimarrebbe infine il problema aperto del contenuto dell'art. 1 del Trattato Lateranense, secondo il quale: «L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo 1° dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato». L'ambasciatore precisò che nelle discussioni tenutesi alla Camera i primi di ottobre del 1967 e i primi di aprile del 1971, mai era stata avanzata la richiesta di rivedere il Trattato, a parte per quanto concerne il rimando al principio di religione di Stato consacrato nell'art. 1 dello Statuto albertino, espressione sulla quale nasceva e si impennava tutto il problema. E' da precisare inoltre che nei confronti del trattato non vi era mai stata nessuna comprovata disponibilità della controparte. Il nesso tra Concordato e Trattato, sottolineato dallo specifico richiamo presente nel primo comma dell'art. 1 del Concordato, che in tal modo donava concretezza e ulteriore vigore al secondo, resta un problema da superare sul quale si sarebbe eventualmente potuto ottenere una dichiarazione interpretativa della S. Sede, autonomamente emanata al momento della conclusione dei nuovi accordi. Pompei in chiusura precisa: «Si dice – potrebbe –: non è certo, ma sondaggi effettuati già da tempo lasciano pensare che la possibilità esista»<sup>554</sup>.

E' da sottolineare la forte somiglianza tra le ipotesi di revisione stilate dall'ambasciatore italiano e le tesi espresse da Elia nel saggio *Appunti per una revisione «sostanziale» del Concordato* e pubblicate nel numero monografico di "Humanitas" del febbraio 1974 dedicato a riflettere se il Concordato andasse rivisto o superato. Anche il costituzionalista marchigiano come il diplomatico fin dalle prime righe si dichiara apertamente favorevole ad una revisione seria, sostanziale precisa, dalla quale dovrebbe emergere uno strumento completamente nuovo anche nella forma giuridica, che potrebbe presentarsi come un testo nuovo o meglio ancora come più testi in grado di tradurre il presente e tradizionale regime di privilegio ecclesiastico a un regime di libertà sostanziale e non più formale. Tutto ciò sotto l'egida offerta dall'art. 7 della Costituzione. Un passo, precisò Elia da compiere entro un orizzonte brevissimo, pena il rischio di non compierlo mai più<sup>555</sup>. Anch'egli era infatti convinto che la revisione rappresentasse l'unica possibile soluzione per la preservazione della

---

<sup>550</sup> *Ibid.*, pp. 546-549.

<sup>551</sup> *Ibid.*, pp. 549-551.

<sup>552</sup> *Ibid.*, pp. 551-553.

<sup>553</sup> *Ibid.*, pp. 553-554.

<sup>554</sup> *Ibid.*, pp. 554-556.

<sup>555</sup> L. ELIA, *Appunti per una revisione «sostanziale» del Concordato*, "Humanitas", 1-2/1974, pp. 161-166; con particolare riferimento alle pp. 161-162.

pace religiosa, lasciar deperire il concordato, scriveva, o lasciare che l'“autunno” evocato da Jemolo operasse sulle foglie secche secondo le sue leggi, sarebbe stato un pericolo per la conservazione della «pace religiosa» nazionale. Elia legò la sua osservazione in particolare all'azione della Corte costituzionale, la quale, scrisse, ad ogni suo mutamento si sarebbe potuta muovere contro parti diverse della normativa di derivazione concordataria: «[...] quale parte della normativa di derivazione concordataria è minacciata? E la corte degli anni ottanta riterrà ancora che questo o quell'istituto non contrasti con i principi supremi della Costituzione? O riterrà finalmente il contrario?», dando luogo ad un'ininterrotta serie di sospensioni e interruzioni che avvelenerebbero i rapporti tra Stato e Chiesa<sup>556</sup>.

### 3. 9 Il governo temporeggia, l'aborto entra nell'agenda politica

La disponibilità al dialogo venne rinnovata dal Santo Padre a Pompei l'11 gennaio in occasione del saluto ai Corpi Missione presso la Santa Sede in seguito agli auguri mossi dal pontefice al Corpo Diplomatico con un discorso sulla concezione della pace religiosa della S. Sede e sulla relativa azione da perseguire<sup>557</sup>. L'auspicio condiviso dal Santo Padre e dall'ambasciatore ancora una volta chiedeva una soluzione entro l'anno, fatto che spinse Pompei a domandare nuovamente il permesso di dare inizio ad una serie di sondaggi approfonditi, certo che ogni proposta sarebbe stata «benevolmente» accolta dalla controparte<sup>558</sup>.

Il documento con le idee per la revisione del Concordato steso da Pompei durante l'inverno e pervenuto a Moro, a quanto pare, non giunse mai ufficialmente, sui tavoli della segreteria di Stato vaticana e tutte le trattative e i contatti sviluppatisi dal 1975 alla prima metà dell'anno successivo, permasero sempre nella forma indefinita del pre-negoziato. Questo modo di operare derivò dalle decisioni prese in una riunione interministeriale dell'8 marzo 1975, ovvero un mese dopo il comunicato di Palazzo Chigi nel quale era stato ufficializzato l'avvio del cammino di revisione. In esso si legge: «Il Governo ha dato istruzioni all'Ambasciatore presso la S. Sede di far conoscere la propria disponibilità per una revisione del Concordato, secondo i voti espressi nei dibattiti parlamentari. L'Ambasciatore ha compiuto il passo prescritto presso il Cardinale Segretario di Stato che gli ha riconfermato a sua volta la disponibilità già in precedenza manifestata dalla S. Sede»<sup>559</sup>. Una testimonianza indiretta di questa operazione viene dagli appunti del diario di Pompei compresi tra le date del 1° febbraio 1975 e l'8 febbraio successivo<sup>560</sup> ed in particolare da uno scorcio della

---

<sup>556</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>557</sup> Cfr. [http://www.vatican.va/holy\\_father/paul\\_vi/speeches/1975/documents/hf\\_p-vi\\_spe\\_19750111\\_corpo-diplomatico\\_fr.html](http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/speeches/1975/documents/hf_p-vi_spe_19750111_corpo-diplomatico_fr.html) (consultato il 18/5/2011).

<sup>558</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 417-418 (11 gennaio 1975) e p. 420 (16 gennaio 1975). Il 31 gennaio 1975 Moro scrive una lettera a Rumor la cui conclusione è: «Mi pare che non convenga lasciar cadere queste disposizioni, procedendo in modo più preciso nella via dei sondaggi, Penso, in tale ordine di idee, che, ove tu concordi, si possa istruire il nostro Ambasciatore presso la S. Sede a presentarsi alla personalità specificamente competente (il Cardinal Segretario di Stato, Sua Eminenza Villot) per effettuare in maniera ormai ufficiale un ulteriore sondaggio circa i tempi, i modi, la forma, i contenuti delle nuove stipulazioni, che a mio avviso potrebbero essere sostitutive e non semplicemente modificatrici del Concordato. Dopo aver così iniziato [...] sarà naturalmente conveniente esaminare il problema a livello governativo e fare il punto con i partiti [...] prima di iniziare la vera fase del negoziato, che non potrà fare opera di lunga durata se non avrà convinto assenso dei partiti. (Cfr. *Ibid.*, nota n. 10 p. 437).

<sup>559</sup> Per quanto affermato in questo paragrafo cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 558 e per la citazione nota n. 175 alla stessa pagina.

<sup>560</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 422-428.

lettera inviata il 1° febbraio, dall'ambasciatore al ministro Rumor nel quale si legge: «[...] l'on. Presidente Moro nel firmare la lettera concernente le istruzioni per iniziare i contatti con la S. Sede in vista della revisione del Concordato, mi ha fatto presente che non ritiene di potersi impegnare al più approfondito e necessario esame dei particolari del contenuto prima dell'ormai prossimo 11 febbraio. Perciò il primo passo presso il Cardinale Villot dovrebbe consistere in una semplice apertura che consenta di constatare la reciproca disponibilità al dialogo».<sup>561</sup>

Un appunto di Pompei racconta che nel vertice dell'8 marzo si decise di sondare la controparte sui punti fondamentali del matrimonio civile e religioso, la nomina dei vescovi e delle circoscrizioni diocesane, gli interessi nel settore educativo e l'art. 1 del Concordato in relazione ai suoi rapporti con l'art. 1 del Trattato. La forma giuridica della nuova stipulazione non fu un tema direttamente trattato ma venne sollevato in relazione a come mantenere o variare alcune clausole vigenti, in particolare quelle relative al trattamento economico riservato alla Chiesa nazionale. Si decise di procedere mediante sondaggi «cauti e riservatissimi» presso la S. Sede per mezzo del diplomatico, sui punti elencati, prima di iniziare quelli interni alla maggioranza governativa e agli altri partiti. Così facendo si sarebbero ulteriormente chiarite le possibilità di accordo su certi punti<sup>562</sup>.

I tempi lunghi della politica e le ambizioni dei leaders dc<sup>563</sup> a cui Pompei non risparmiò velenose critiche<sup>564</sup>, fino a definirli nel momento di massima stizza «animuzze democristiane»<sup>565</sup>, dilatarono nei mesi la pressante richiesta di operatività mossa in più occasioni dall'ambasciatore<sup>566</sup>, conscio che i tempi erano ormai più che maturi per procedere e la disponibilità (anche nelle aperture), pressoché totale dimostrata in quei mesi dalla S. Sede, un fatto irripetibile ma pur sempre precario considerati i condizionamenti a cui il pontefice, era quotidianamente sottoposto. Infatti la fondamentale decisione se optare per un concordato radicalmente nuovo, nella forma e nel contenuto, sembrò a fine inverno rimessa in discussione da Paolo VI tanto da suscitare l'apprensione di Pompei che nel diario annota:

Ho detto chiaramente al Cardinale [Villot] che se veramente la S. Sede crede di potere procedere con piccoli rappezzi del Concordato (tipo articolo Lener), non si approderà neppure a un risultato che il Governo abbia il coraggio di presentare al Parlamento, che se lo presentasse non passerebbe, che comunque non si può far opera che sia programma di un Governo che un altro Governo rovescerebbe, che se si vuol operare per almeno 50 anni occorre avere il consenso dell'80% dei partiti.

Se non si prende per base l'altra ipotesi, la più ardita, si finirà col non fare nulla, con il lasciar cadere le «foglie morte» (alla Jemolo) e si giungerà non a un nuovo Concordato, ma inesorabilmente, lentamente, inevitabilmente alla separazione. [...]

---

<sup>561</sup> *Ibid.*, p. 422 (1° febbraio 1975).

<sup>562</sup> *Ibid.*, p. 442 (8 marzo 1975).

<sup>563</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 430 (27 febbraio 1975) nel riferimento a Rumor desideroso di abbandonare gli Esteri per la poltrona occupata in quel momento da Fanfani. A questo si collega anche l'appunto riportato il 3 marzo 1975 (p. 440).

<sup>564</sup> Si veda su tutte l'impetosa riflessione scritta sulle pagine del proprio diario da Pompei nella quale si menzionano la dubbia statura morale di Fanfani, gli sforzi di auto-educazione operati da Rumor e Colombo, l'intelligenza di Moro scarsamente bilanciata dalla forza morale. Cfr. *Ibid.*, pp. 419-420 (12 gennaio 1975).

<sup>565</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 407 (15 giugno 1975).

<sup>566</sup> Cfr. la lettera del 1° febbraio 1975 scritta da Pompei a Rumor, Ministro degli esteri, nella quale venne comunicata l'indisponibilità del presidente Moro ad iniziare le trattative l'11 febbraio successivo come espressamente richiesto dal pontefice stesso a metà gennaio (*Ibid.*, p. 420 16 gennaio 1975). *Ibid.*, p. 422-423.

Il Cardinale mi dice che il Papa in certi colloqui gli ha detto che propende per la soluzione «rappezzi» e che l'articolo di padre Lener è stato «vistato» al Consiglio degli Affari Pubblici. Se è così vanno verso la rovina!<sup>567</sup>

Come testimonia l'appunto di Pompei “il cambio di rotta” emerso dalle stanze vaticane era stato presentato in via ufficiosa con l'articolo scritto da p. Lener sul quaderno di “La civiltà cattolica” del 1° febbraio 1975<sup>568</sup>, il quale, come ben fece notare Villot, nell'approvazione avuta dal Consiglio degli Affari Pubblici, ossia il vertice dello Stato, aveva incassato l'appoggio dei rappresentanti più importanti della Curia. In questi riferimenti si riesce ad essere anche più espliciti in quanto fu Pompei stesso, alla data del 18 marzo, a scrivere che l'articolo di Lener fu commissionato in Curia e «almeno» rivisto da Casaroli<sup>569</sup>, conclusione che conduce a considerare una volta di più il cardinale come uno degli agenti frenanti più resistenti in merito alle aperture per la revisione concordataria. A riprova di ciò sopravviene ancora Pompei quando, nel raccontare di un suo incontro con Villot a metà marzo, informò di: «[...] poter contare sull'aiuto di Benelli, non di Casaroli che si proclama cresciuto a un'altra scuola: quella dei concordati. Tanto largo egli dice coi paesi orientali e pronto alle interpretazioni più ottimistiche e ardite di situazioni e tanto rigido con i paesi di vecchia tradizione cattolica»<sup>570</sup>.

P. Lener nel suo articolo presentava il dibattito sulla revisione concordataria come una questione sulla quale anche tra i pochi esperti interessati alla vicenda non vi era accordo risolutivo, né grandi argomentazioni contenutistiche sulle quali dibattere. Il pezzo si concentrava in particolare sui già dibattuti articoli di d'Avack e Jemolo, pubblicati rispettivamente nei mesi di maggio e agosto 1974 dalla rivista “Nuova antologia”<sup>571</sup> e contestati da Lener, soprattutto nel caso di d'Avack, per la genericità delle osservazioni che mai in realtà suggeriscono una soluzione contenutistica. Dal testo di Lener: «Ma quel che non si riesce a capire è in che cosa l'assoluta novità dovrebbe precisamente e concretamente consistere. Per la forma, il D'Avack parla di “nuovi accordi e normative pattizie generali o particolari” e poi anche di più “modus vivendi”, ma, a parte l'inutile plurale, è questione di parole, giustificata solo da un'antipatia viscerale verso il termine “concordato”: il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa rimarrebbe pur sempre quello concordatario».<sup>572</sup> Ma il punto in cui la tesi di Lener emerge nella sua completezza esce poco prima quando si domanda perché chiedere l'abrogazione dello strumento concordatario quando il problema è dato unicamente da alcune sue clausole, sulle quali Stato e Chiesa sono concordi nel desiderio di mutare. Lener parla infatti di una palese antipatia verso il termine “concordato” ma a parte questo il sistema dei rapporti tra le parti rimarrebbe il medesimo sotto un nome diverso con la pretesa «[...] senza veruna necessità di ricorrere a un concordato completamente nuovo». E conclude: «Non si sradica un albero soltanto per potarlo dei suoi rami secchi, o che fanno troppa ombra»<sup>573</sup>.

---

<sup>567</sup> *Ibid.*, pp. 424-426 (6 febbraio 1975).

<sup>568</sup> S. LENER, *Sulla revisione del Concordato. Postulati dottrinari e interessi concreti*, in “La civiltà cattolica”, 2991/1975.

<sup>569</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 443 (18 marzo 1975).

<sup>570</sup> *Ibid.*, p. 444 (18 marzo 1975).

<sup>571</sup> D'AVACK, *Il nodo del Concordato*, cit.; JEMOLO, *Il nodo del Concordato*, cit.

<sup>572</sup> LENER, *Sulla revisione del Concordato*, cit.

<sup>573</sup> *Ibid.*, p. 225.



La posizione assunta da Lener e le sue conseguenti implicazioni non passarono inosservate tra i più interessati dalla vicenda. Don Clemente Riva fu uno di questi e tra il 20 ed il 26 febbraio inoltrò rispettivamente a Bartoletti e Benelli una lettera da recapitare a Paolo VI, chiedendo a Pompei di fare da tramite nel secondo caso<sup>574</sup>. «[...] vi è un problema che mi assilla profondamente: le prospettive di revisione del Concordato tra l'Italia e la S. Sede» scrisse il rosminiano nel testo di introduzione a Benelli, «In coscienza mi chiedo se io abbia fatto tutto il possibile per portare quel povero contributo che mi era consentito, dato l'incarico e l'esperienza più che decennale come Consigliere ecclesiastico dell'Ambasciata d'Italia presso la S. Sede»<sup>575</sup>. Nel testo che scrive al Santo Padre il consigliere ecclesiastico sembra non solo voler fare il punto della situazione ma addirittura mettere in guardia il pontefice dagli "eccessi di prudenza" nel rivedere il Concordato, una ritrosia che potrebbe costare molto alla pace religiosa della nazione. Continuò il Consigliere ecclesiastico nella sua lettera:

1. Tutti sono d'accordo che i tempi sono maturi per rivedere la soluzione dei problemi di rapporto tra la S. Sede e lo Stato italiano, ma non tutti concordano nel modo di risolverli in una visione aperta e profonda quale ci viene dagli insegnamenti del Concilio Vaticano II e dalla Costituzione italiana. [...]

2. Devo confessare anzitutto, e senza presunzione, che l'impostazione offerta da P. Lener s.j. nel suo articolo apparso sulla "Civiltà Cattolica" circa la revisione del Concordato mi appare piuttosto astratta e irrealizzabile. Nessun Governo italiano avrà l'ardire di presentare al Parlamento una revisione del Concordato senza la garanzia di ottenere una sicura maggioranza delle due Camere in materia tanto importante. Ora, un semplice restauro del Concordato non riscuoterà il consenso d'una simile maggioranza. Non vi sarà probabilmente neppure il consenso totale della parte cattolica, a cui potrebbe unirsi strumentalmente gran parte del Movimento Sociale Italiano, ma con quale significato e vantaggio si può immaginare. Di fronte ad una tale previsione gli spiriti più illuminati sono convinti che le trattative saranno tirate in lungo senza arrivare ad alcuna concreta conclusione.

3. Occorrerebbe invece, assicurare una certa prolungata sensibilità e pace nei rapporti tra Chiesa e Stato in Italia, una maggioranza di consensi piuttosto rilevante. E questo non sarebbe impossibile qualora si concordasse tra le due Parti un accordo che affrontasse la questione in modo nuovo e moderno, muovendo dallo spirito che anima attualmente la ecclesia e il popolo italiano. E' evidente che qui si imporrebbe la ricerca di una nuova impostazione e il lavoro di invenzione e di creazione di una normativa più aderente ai segni dei nostri tempi. E' ormai un dato di fatto che gli atteggiamenti di chiusa conservazione favoriscono lo sfaldamento graduale di tutto, mentre un intelligente lungimirante rinnovamento è il metodo migliore per conservare i valori sostanziali; così come è più facile salvarli quando si prevengono gli eventi, invece di attenderli.

4. Nel caso invece che ci si limiti ad una pura restaurazione del Concordato, o nel caso che le cose rimanessero nello statu quo, non sarebbe azzardato prevedere che si arrivi, con un progressivo sfaldamento, al risultato finale di un regime di piena separazione tra Stato e Chiesa, con evidenti conseguenze di ostilità e di conflittualità, poiché a ciò si giungerebbe con successive lacerazioni. E' prevedibile infatti che si metta in moto la proposta Basso per l'abolizione dell'art. 7° della Costituzione italiana, anche se oggi non ha grande presa.<sup>576</sup>

### 3. 10 L'aborto

---

<sup>574</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 429-430 (27 febbraio 1975).

<sup>575</sup> *Eccellenza reverendissima*, (Roma, 26/2/1975), ASP, f. Casaroli, sez. Concordati, b. 139, fasc. 13. Don Riva scrisse una lettera di introduzione simile anche per il testo che inviò a Benelli ed è conservata presso FSCIRE, f. Bartoletti, IV. 35.

<sup>576</sup> Ivi. Il medesimo documento, nella versione inviata a Bartoletti è stato pubblicato in FAGGIOLI, *Tra referendum sul divorzio e revisione del Concordato*, cit., pp. 285-287.

L'involuzione papale peggiorò ulteriormente dopo la sentenza n. 27 pronunciata dalla Corte costituzionale il 18 febbraio 1975<sup>577</sup>, nella quale fu dichiarata l'illegittimità dell'art. 546<sup>578</sup> del codice penale, nella parte in cui non prevedeva l'interruzione della gravidanza nel momento in cui questa potesse implicare un danno o un grave pericolo medicalmente accertato per la salute della madre<sup>579</sup>. Con una formula più semplice i giudici costituzionali avevano depenalizzato l'aborto sulla donna consenziente nel caso in cui fosse stato accertato per quest'ultima il pericolo di danno grave in caso di ulteriore gestazione. In precedenza in Italia ogni forma di interruzione di gravidanza era stata ritenuta illecita e perseguita penalmente.

Dalla seconda metà degli anni Sessanta i temi dell'interruzione volontaria della gravidanza e del controllo delle nascite erano diventati, al pari del divorzio, nuovi oggetti di discussione da parte dell'opinione pubblica, tanto da rendere di pubblico dominio un problema dato non solo dagli aspetti etici e politici ma da una serie di inchieste che portarono alla luce un numero di aborti e morti conseguenti ai tentativi, spesso casalinghi, di porre fine alla gravidanza mai emersi prima, nei quali la cifra ufficiale era sempre circa la metà di quella reale<sup>580</sup>. Il prendere coscienza di ciò portò all'avvio di un dibattito culturale sull'aborto che mosse i primi passi in particolare dai movimenti di emancipazione femminile, in particolare al Mld (Movimento di liberazione della donna), che si rifaceva soprattutto alle idee sviluppatesi negli Usa a partire dal 1968 con il Women's liberation Movement<sup>581</sup>. La notizia che la Corte suprema degli Stati Uniti all'inizio del 1973 aveva depenalizzato l'aborto partendo dal presupposto che il "non nato" non poteva essere considerato come una persona in senso assoluto<sup>582</sup> induceva la Chiesa italiana a sottolineare pubblicamente la sua chiusura nei confronti di una eventuale legge abortista<sup>583</sup>. Nel frattempo l'11 febbraio dello stesso anno, in coincidenza con l'anniversario dei Patti lateranensi, il socialista Fortuna presentò alla Camera dei deputati il primo disegno di legge sull'interruzione della gravidanza (firmato tra gli

---

<sup>577</sup> Cfr. <http://www.giurcost.org/decisioni/1975/0027s-75.html> (consultato il 31/5/2011).

<sup>578</sup> Art. 546 – Aborto di donna consenziente. Chiunque cagiona l'aborto di una donna, col consenso di lei, è punito con la reclusione da due a cinque anni. La stessa pena si applica alla donna che ha consentito all'aborto. Si applica la disposizione dell'articolo precedente: 1) se la donna è minore degli anni quattordici, o, comunque, non ha capacità d'intendere o di volere; 2) se il consenso è estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero è carpo con inganno. Cfr. <http://www.altalex.com/index.php?idnot=36772> (consultato il 31/5/2011).

<sup>579</sup> Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 443 (18 marzo 1975), in particolare nel passaggio riportato da don Riva a Pompei dopo un colloquio con Mons. Bartoletti il 14 marzo 1975 nel quale quest'ultimo afferma di avere l'impressione che la Chiesa stia attraversando un tunnel nero e buio, senza avere idea di quando e come potrà uscirne. L'angoscia maggiore è data però dal papa, il quale: «[...] a differenza di uno o due anni fa, si irrigidisce maggiormente nell'intento di salvare alcuni principî che stanno sgretolandosi nella "cattolica Italia"» in *ibid.*, p. 506, nota n. 2. Tali impressioni sono infine confermate dal Segretario di Stato Villot (il cui incontro è riassunto con un comunicato «riservato alla persona» di Rumor dallo stesso Pompei lo stesso 18 marzo; cfr. *ibid.*, p. 507, nota n. 4) il quale, in un colloquio con Pompei, non nasconde come tempo addietro Paolo VI fosse più aperto alle novità, specialmente sul fronte dell'accordo-quadro non concordato, ora sostituito da una spinta pienamente concordataria (*ibid.*, p. 445). Si veda inoltre il permanere della chiusura sul tema dell'aborto anche nel corsivo de "L'Osservatore romano" del 1° febbraio 1976 (*ibid.*, p. 487, 2 febbraio 1976), aspetto che si riflette anche nella questione concordataria (*ibid.*, p. 488, 6 febbraio 1976).

<sup>580</sup> Per una storia della legge sull'aborto in Italia si vedano LARICCIA, *Battaglie di libertà*, cit., pp. 150-165; G. SCIRÈ, *L'aborto in Italia. Storia di una legge*, Mondadori, Milano 2008 e G. GALEOTTI, *Storia dell'aborto*, Il Mulino, Bologna 2003, in particolare per il riferimento alle affermazioni del paragrafo si veda Scirè alle pp. 1-7. *ibid.*

<sup>581</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>582</sup> Sul tema si veda l'analisi sociologica e psicologica offerta da L. BOLTANSKI, *La condizione fetale. Una sociologia della generazione e dell'aborto*, Feltrinelli, Milano 2007.

<sup>583</sup> Cfr. A. CARUSO, *Vescovi e aborto: una sfida sulla vita*, "La Civiltà cattolica", 15 luglio 1978, pp. 182-192.

altri da Craxi, Giacomo Mancini, Lombardi e Claudio Signorile)<sup>584</sup> fondato su un nucleo principale di idee elaborate precedentemente dal Consiglio nazionale delle Donne italiane e sviluppate sulle riviste “Panorama” e “Il Regno”. La proposta avanzata da Fortuna, che secondo le indiscrezioni della prima ora non avrebbe avuto l’appoggio del Pci, prevedeva l’interruzione della gravidanza, a giudizio insindacabile del medico, quando si presentasse il rischio per la vita o per la salute fisica o psichica della donna o il rischio di malformazioni fisiche o mentali del nascituro; per la prima volta veniva inoltre ammessa l’obiezione di coscienza per i medici<sup>585</sup>.

Il tema non è peculiare alla sola Italia e nel novembre 1974 il parlamento francese, dopo un contrastato dibattito, approvò la legge di liberalizzazione dell’aborto, decisione che si ripercuote anche in Italia, dove, nonostante il dichiarato impegno di tutte le forze politiche per giungere in breve termine alla definitiva approvazione della legge, l’iter parlamentare procedette lento e stentato giungendo a conclusione solo nel 1978<sup>586</sup> quando tra il 18 e il 21 maggio si svolse l’ultimo atto parlamentare della vicenda che terminò con la promulgazione della legge n. 194, dal titolo Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione della gravidanza, in base alla quale l’aborto, praticato in alcune circostanze non era più perseguibile penalmente. La legge fu definitivamente approvata in Senato il 22 maggio con 160 voti contro 148<sup>587</sup>.

Facendo un passo indietro rispetto ai risultati conseguiti nel ’78 sono da ricordare quali tappe di questo percorso legislativo l’arresto di un medico Giorgio Conciani e del personale sanitario dopo l’irruzione praticata dalla polizia in una clinica fiorentina. Furono sottoposti al fermo giudiziario anche due assistenti sociali e numerose donne. Tutti furono accusati di reato di aborto. Questo accadde il 10 gennaio 1975, il 13 dello stesso mese prese la via del carcere anche Gianfranco Spadaccia, segretario del Partito radicale, il quale si dichiarò corresponsabile dei fatti. Questo susseguirsi di fatti fece esplodere la polemica sulla stampa e nell’opinione pubblica rendendo sempre più frequenti le analisi sul problema del conflitto fra legge e coscienza civile<sup>588</sup>.

E ancora: il 6 febbraio la Gazzetta Ufficiale pubblicò la richiesta di referendum popolare sul seguente quesito: «Volete voi l’abrogazione degli articoli 546; 547; 549, secondo comma (se dal fatto preveduto deriva la morte della donna, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni; se ne deriva una lesione personale la pena è della reclusione da tre a otto anni); 550; 551; 552; 553; 554; 555 del codice penale emanato con regio decreto 19 ottobre 1930, numero 1398?»<sup>589</sup>.

Il 6 febbraio 1975 il consiglio permanente della Cei pubblicò una nota pastorale sul tema dell’aborto dal titolo Aborto e legge di aborto nella quale i vescovi condannano ogni pratica di aborto e richiedono che la legge qualifichi questo atto come un reato<sup>590</sup>. Nel medesimo tempo l’episcopato decide però di non chiudere tutte le porte al dialogo sostenendo che: «Pur essendo inaccettabile una legge che depenalizzi l’aborto, rimase aperto il problema di una possibile

---

<sup>584</sup> Proposta di legge n. 1655, dal titolo *Disciplina dell’aborto*, presentata alla Camera da Fortuna, Legislatura VI, 11 febbraio 1973.

<sup>585</sup> SCIRÈ, *L’aborto in Italia*, cit., pp. 41-47.

<sup>586</sup> LARICCIA, *Battaglie di libertà*, cit., p. 154.

<sup>587</sup> SCIRÈ, *L’aborto in Italia*, cit., p. 171.

<sup>588</sup> LARICCIA, *Battaglie di libertà*, cit., p. 154.

<sup>589</sup> *Ivi*.

<sup>590</sup> *Aborto e legge di aborto*, in *CEI*, II, Ed. Dehoniane, Bologna 1985, p. 646. Sulla nota si veda anche *Aborto e legge di aborto*, “Il Regno”, 5/1975, pp. 103-105.

revisione delle sanzioni penali per l'aborto procurato, nel senso della loro entità e qualità. Al riguardo riconosciamo che è conforme a giustizia tenere in debito conto oltre le aggravanti anche le attenuanti che riducono in alcuni casi la colpevolezza e il dolo»<sup>591</sup>. Lo scritto venne ampiamente commentato dalla stampa e alcuni lessero tra le righe una cauta apertura da parte dell'episcopato che sembrava contrapporsi alla linea intransigente assunta in precedenza nel caso del divorzio. In particolare il senso del documento sembrò lasciar libera la commissione Dc di lavorare serenamente in collaborazione con gli altri partiti democratici per la revisione della legislazione sull'aborto e per l'eventuale allargamento dei "casi di necessità" previsti dall'art. 54 del codice penale<sup>592</sup>. Ai primi di marzo "La civiltà cattolica" negò che la nota diffusa dalla Cei avesse un carattere di apertura in merito alla liberalizzazione dell'aborto, un fatto indirettamente riportato anche da Pompei, il quale appuntando sulle pagine del proprio diario il colloquio avuto con Casaroli il 24 marzo, descrisse un pontefice molto preoccupato per la situazione italiana, psichicamente provato dalla convinzione che il paese sarebbe caduto in mano ai comunisti e dunque desideroso di approdare quanto prima ad una valida soluzione in tema di revisione concordataria<sup>593</sup>.

La fermezza del pontefice aumentò ulteriormente dopo la sentenza 27/1975 pronunciata dalla Corte costituzionale in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 546 del codice penale e affidando al parlamento il compito di introdurre in materia di interruzione di gravidanza, le dovute innovazioni nella legislazione italiana. A questo proposito Pompei scrisse che circa l'aborto il Vaticano mantiene una posizione «rigida e indignata» verso la sentenza. Lo stesso Bartoletti si dimostrò distante da questa posizione affermando che alla S. Sede molti «[...] non hanno capito la portata degli aspetti positivi della Sentenza, sui quali si potrebbe insistere per l'elaborazione della futura legge sull'aborto, in modo che ne risulti una normativa rigida e severa»<sup>594</sup>.

Pochi giorni dopo essere stata emessa la sentenza la Cei ritenne opportuno ribadire la propria posizione con un comunicato (21 febbraio)<sup>595</sup> ed una nuova nota esplicativa (27 febbraio)<sup>596</sup> nelle quali venne reso noto come «[...] nessuna eventuale concessione di legge civile può rendere moralmente lecito, per una coscienza rettamente illuminata, un aborto procurato»<sup>597</sup>. Nonostante ciò il 1975 fu complessivamente un anno importante in quanto alla Camera vennero avanzate ben sei proposte di revisione del codice penale relativamente al «delitto di aborto» su iniziativa di quasi

---

<sup>591</sup> *Ibid.*, p. 647.

<sup>592</sup> Art. 54 – Stato di necessità: Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo. Questa disposizione non si applica a chi ha un particolare dovere giuridico di esporsi al pericolo. La disposizione della prima parte di questo articolo si applica anche se lo stato di necessità è determinato dall'altrui minaccia; ma, in tal caso, del fatto commesso dalla persona minacciata risponde chi l'ha costretta a commetterlo. Cfr. <http://www.altalex.com/index.php?idnot=2205> (consultato il 1° giugno 2011).

<sup>593</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 446-447 (24 marzo 1975).

<sup>594</sup> Continua Pompei: «Con Cotta egli [Bartoletti] ha steso delle indicazioni in proposito e le ha fatte avere in Segreteria di Stato, ma non sono state accolte, né si è consentito che venissero utilizzate dalla Dc per l'elaborazione di un suo progetto di legge circa l'aborto. Gli venne invece magnificato un articolo del p. Lener sulla Sentenza (articolo invece piuttosto mediocre e impostato con uno spirito negativo e tendenzioso). Cfr. *Ibid.*, p. 506, nota n. 2.

<sup>595</sup> *La sentenza della Corte costituzionale circa l'art. 546 del Codice penale*, in CEI, II, Ed. Dehoniane, Bologna 1985, p. 653.

<sup>596</sup> *Aborto e legge di aborto*, in CEI, II, Ed. Dehoniane, Bologna 1985, pp. 654-657.

<sup>597</sup> *La sentenza della Corte costituzionale*, cit., p. 653.

tutti i partiti presenti in Aula<sup>598</sup> e la Chiesa, seppure rimanesse legata all'intransigenza manifestata dalla Cei con il documento Aborto e legge di aborto, confermata durante il convegno ecclesiale su Evangelizzazione e promozione umana, nell'ambito della commissione per la famiglia, e ulteriormente ribadita nella lettera per la giornata di riflessione e preghiera del 4 dicembre e dal comunicato della Presidenza Cei del 20 dicembre 1976<sup>599</sup>, non appariva del tutto compatta<sup>600</sup>. Una voce fuori dal coro arrivò dal cardinale Michele Pellegrino il quale considerando la complessità del problema composto della duplice veste morale ed umana, si espresse su tesi più interlocutorie e moderate, insistendo perché il tema di discussione non venisse legato dalle forze politiche alla disciplina di partito ed invitando allo stesso tempo i partiti a concedere ad ogni parlamentare la libertà di poter scegliere secondo la propria coscienza<sup>601</sup>.

La pressione degli ambienti vaticani si fece ulteriormente evidente ai primi di marzo del 1976, quando nel partito cristiano passò la linea restrittiva di Piccoli, la quale eliminava totalmente gli spazi di mediazioni creati in precedenza col Pci<sup>602</sup>, rompendo la linea di conciliazione creata dalla compagna di partito Maria Eletta Martini, una dei protagonisti delle vicende sviluppatasi attorno al caso. La presa di posizione di Piccoli nacque dopo la riunione del 1° marzo 1976, svoltasi alla presenza di Paolo VI e alla quale presero parte Villot, Benelli e Bartoletti. Il secondo riuscì ad imporre la propria posizione, più severa rispetto alle altre, complice anche l'improvvisa morte di mons. Bartoletti con la quale venne a mancare una figura di mediazione dimostratasi in molte occasioni di primo rilievo<sup>603</sup>.

Il 1° aprile i voti congiunti di Dc e Msi permisero di far passare alla Camera dei deputati una norma che equiparava l'aborto ad un reato ma mise il monocoloro Moro varato appena poche settimane prima<sup>604</sup> di fronte ad una crisi di tale portata che proponeva due strade: tentare l'apertura di una fase di trattative inclusive anche del Pci che, pur non fornendo alcuna garanzia in merito,

---

<sup>598</sup> SCIRÈ, *L'aborto in Italia*, cit., p. 84-85 e nota n. 91.

<sup>599</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>600</sup> Cfr. F. LEONORI, *Aborto: non monolitica la posizione della Chiesa*, "L'Astrolabio", 23-24, 29 dicembre 1976, p. 25.

<sup>601</sup> Cfr. M. PELLEGRINO, *Voto secondo coscienza sull'aborto*, "Gazzetta del Popolo", 19 dicembre 1976 e "Nuova società", settembre 1974, nell'intervista rilasciata dal cardinale a Diego Novelli.

<sup>602</sup> Berlinguer e Adriana Seroni si erano detti disponibili a formulare proposte legislative meno "abortiste" nel caso in cui la Dc avesse rinunciato al voto contrario in favore dell'astensione. Cfr. SCIRÈ, *L'aborto in Italia*, cit., pp. 102-103. Si veda anche l'appunto di Maria Eletta Martini datato gennaio 1986 nel quale la parlamentare riassume gli eventi che attorno alle trattative sull'aborto si svilupparono, dando particolare rilievo al ruolo ricoperto di mons. Bartoletti tra 1975-76. In questa nota la Martini ricordò i numero incontri tenuti tra Pci e Dc durante il secondo semestre del 1975, durante i quali si raggiunse: «[...] una significativa confluenza Dc – Pci nell'escludere che fosse ammissibile ritenere l'aborto un fatto "privato" e nel circoscrivere i casi di non punibilità solo ai rischi di grave compromissione della salute delle donne. La on. Jotti insisteva che l'accordo continuasse perché altrimenti (sull'onda del successo amministrativo il Pci era divenuto punto di convergenza delle forze laiche in molte città importanti e in buon numero di regioni) il Pci sarebbe stato attratto dallo schieramento laico-socialista», *Memoriale M.E. Martini*, Archivio personale di Maria Eletta Martini.

<sup>603</sup> In merito all'adozione da parte della Dc di una linea maggiormente severa è giusto ricordare un breve passaggio dell'intervista fatta da Giorgio Bocca a Zaccagnini il giorno successivo la sua rielezione alla Segreteria del partito: alla domanda di Bocca: «- Si dice che un risultato così, metà contro metà [riferito all'elezione di Zaccagnini], renderà più dura la vostra posizione sull'aborto. Lei vincitore di stretta misura, dovrà fare la linea dura di Piccoli e Forlani. Andrà proprio così? -, Zaccagnini risponde: - La questione dell'aborto è troppo delicata anche per un segretario del partito tranquillo come sono io. Diciamo che sarà il gruppo parlamentare a decidere -». Fatto che effettivamente si avverò poco più tardi, anche nei tratti suggeriti da Zaccagnini. Cfr. GALLI, *Storia della Democrazia cristiana*, cit., p. 421.

<sup>604</sup> Si trattava del V Moro (12 febbraio – 29 luglio 1976).

davano la possibilità di trovare un accordo sull'aborto scongiurando il referendum, o scongiurarlo andando alle elezioni anticipate. Pur rappresentando una scommessa difficile per un partito messo in crisi dagli scandali e dai risultati elettorali del precedente 15 giugno 1975, l'appuntamento con le urne fu ritenuto preferibile alla ricerca di un accordo coi comunisti<sup>605</sup>.

Moro chiese dunque, senza ottenerla, la fiducia del Parlamento, il Presidente della Repubblica lo confermò in carica per l'ordinaria amministrazione, sciogliendo poi le Camere il 1° maggio e indicando le elezioni per il 20 giugno successivo. Il pericolo che la scelta degli elettori si concentrasse in maggioranza sul Pci, determinando il sorpasso di quest'ultimo sulla Democrazia cristiana, conferì alla campagna elettorale una certa vivacità che si andò accentuando con la scelta di alcuni intellettuali cattolici di abbandonare le file della Dc, nonostante il rinnovamento interno al partito intrapreso da Zaccagnini, per candidarsi come indipendenti nelle file del Pci. Una diaspora, quella dell'intelligenza cattolica, iniziata nel '74 coi fatti inerenti il referendum sul divorzio e non ancora esaurita nei due anni successivi. Le partenze che maggiormente fecero sentire la propria eco furono quelle di Raniero La Valle, Mario Gozzini, Piero Pratesi, Paolo Brezzi, Angelo Romanò<sup>606</sup>. Scelse il cammino inverso Agostino Greggi, il quale aprendo una falla sul fianco destro della Dc, lasciò il vecchio partito per il Msi-Dn, schieramento che nelle consultazioni patì il danno nato dagli eventi di Sezze, nei quali il candidato missino Sandro Saccucci fu coinvolto in una sparatoria nella quale perse la vita un militante comunista<sup>607</sup>.

La Dc tentò di rimediare alle partenze cercando prestigiose candidature in molti settori del composito elettorato che da sempre la sosteneva. Il nome più prestigioso fu quello di Umberto Agnelli<sup>608</sup>, allora amministratore delegato della Fiat al quale si aggiunsero quelli di altri tecnici ed economisti di nota fama quali Siro Lombardini, Beniamino Andreatta, Franco Alfredo Grassini. Una manovra che permise al partito di accreditarsi anche presso certi ambienti della borghesia progressista, mentre cercava un contatto col mondo del lavoro, inserendo tra le liste il presidente delle Acli Marino Carboni ed al contempo segnando la fine del travaglio di questa associazione, il cui stato aveva influito sulla nascita della nuova dirigenza socialista, col passaggio al Psi di ex dirigenti aclisti quali Livio Labor, Gennaro Acquaviva e Luigi Covatta<sup>609</sup>.

Il risultato conseguito a quest'operazione fu di complessiva "tenuta" da parte della Dc, la quale fermatasi al 38,7% conseguito nel 1972, vide per la prima volta declinare il prestigio personale di alcuni leader storici del partito in favore di nomi relativamente nuovi ma resi più prestigiosi dal

---

<sup>605</sup> GALLI, *Storia della Democrazia cristiana*, cit., p. 423. Cfr. inoltre l'analisi politica che propone don Riva dei dati usciti dalle urne in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., nota n. 10, pp. 508-510.

<sup>606</sup> *Storia della Democrazia cristiana*, cit., IV, p. 99.

<sup>607</sup> GALLI, *Storia della Democrazia cristiana*, cit., p. 424.

<sup>608</sup> Sul nome della famiglia Agnelli nella campagna elettorale del '76 non fu solo la Dc a scommettere ma anche i repubblicani. Fino al mese di aprile si era diffusa la convinzione che a presentarsi alle elezioni sarebbe stato il fratello maggiore e presidente della Fiat Giovanni Agnelli, ma tra le fila repubblicane. A lui si sarebbero aggiunti molti altri esponenti del mondo industriale (si diffusero i nomi di Carli, Buitoni, Mondadori, Olivetti, Artom e Rizzoli) conferendo al partito di La Malfa un appoggio indubbiamente negativo per la Dc. La candidatura di Umberto Agnelli nella Dc fece rientrare il pericolo portando alla caduta di queste candidature, con le eccezioni di Bruno Visentini (già deputato), Roberto Olivetti e Susanna Agnelli. Come evidenzia Galli nella sua analisi dei fatti, la questione non è superflua poiché va a dimostrare come i rappresentanti più insigni della borghesia italiana, in un momento di grave crisi interna al partito di maggioranza relativa, decidano di sostenerlo, pur – come dichiarò lo stesso Umberto Agnelli – con l'intenzione di trasformarlo in senso moderno ed europeo. Cfr. *ibid.*, p. 425.

<sup>609</sup> Per maggiori particolari cfr. *ibid.*, pp. 424-426.

legame col mondo della borghesia industriale<sup>610</sup>. Il Pci confermò il risultato dell'anno precedente, attestandosi al 34,4%, in realtà una delusione per i molti sostenitori della sinistra che avevano sperato nel sorpasso. Il Psi fermo al 9,6% del 1972, retrocesso di due punti e mezzo rispetto all'anno prima, incassò un dato negativo, segno di stagnazione ed incapacità di crescita. Seguivano il Msi col 6,1%, il Psdi col 3,5%, il Pri al 3,1%, il Pli all'1,3%<sup>611</sup>.

L'Italia del '76 dopo gli esiti delle urne appariva divisa tra il desiderio di cercare un'alternativa ai governi precedenti e allo stesso tempo prudente verso rotture drastiche. A ciò si aggiunse la crisi nata tra i socialisti dopo i risultati negativi, in seguito alla quale vi fu la sostituzione di De Martino alla segreteria del partito con Craxi. Uno scossone che impose al partito il disimpegno sul piano governativo così da garantire alla nuova dirigenza socialista un periodo di riflessione e stabilità necessari alla creazione di un'adeguata proposta. Considerata conclusa l'esperienza del centro-sinistra, e venendo meno tutte le soluzioni alternative alla formazione del nuovo esecutivo, i socialisti convennero col Pci sulla necessità di dare avvio ad una fase interlocutoria, caratterizzata in particolare dalla "non ostilità" comunista.

Si prospettò la possibilità di un monocolore democristiano, presieduto da Andreotti, al quale il Pci decise di non opporsi praticando l'astensione<sup>612</sup>. Scelta operata anche da Psi, Psdi, Pri e Pli, mentre la Dc votò a favore. Fu l'esecutivo passato alla storia nazionale come della «non-sfiducia»<sup>613</sup>.

### 3.11 Dall'abrogazione del Concordato alla sua riforma: cosa cambia nel Psi

Affrontare il tema della revisione concordataria tra l'Italia e la S. Sede e terminare l'analisi ricordando che la stipula dei nuovi accordi fu sottoscritta per la parte italiana da un Presidente del Consiglio socialista, presuppone interrogarsi sul percorso interno operato dal Partito socialista, passato da una posizione di convinto dissenso a qualsiasi forma di Concordato con la Chiesa cattolica, fin dal voto all'art. 7 della Costituzione, fino al superamento di questa fase e alla promozione della riforma.

Il motivo di questo cambiamento per buona parte si lega alle figure di Nenni e Craxi. Il primo fu leader storico del partito, il secondo, da molti definito il suo "delfino", nacque nel 1934 a Milano da padre avvocato e madre casalinga, avvicinosi prestissimo alla politica tanto da iscriversi già a diciannove anni nella sezione socialista della sua città, diventando funzionario del partito quattro anni dopo e membro del Comitato centrale a ventitre anni. Iscrittosi alla facoltà di giurisprudenza senza conseguire la laurea proseguì velocemente la carriera all'interno del Psi diventando membro

---

<sup>610</sup> Basti pensare agli *exploit* di Luigi Rossi di Montelera che superò tutti i colleghi a cominciare dal capolista Carlo Donat-Cattin, già pronunciatosi contro la candidatura di Umberto Agnelli in collegio senatoriale del Piemonte (cfr. nota n. 3, p. 477 in *ibid.*) e Massimo De Carolis a Milano. Cfr. *ibid.*, pp. 426-427.

<sup>611</sup> *Ibid.*, p. 426.

<sup>612</sup> L'astensione concessa dal Pci alla formazione del III governo Andreotti significava, anche se indirettamente, un coinvolgimento dello stesso nella formazione di quest'ultimo, fatto che destò subitane apprensioni sia all'interno che all'estero tanto che, mentre le trattative erano ancora in corso, venne resa pubblica una dichiarazione del cancelliere tedesco Schmidt il quale, a nome anche di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, si esprimeva negativamente sulla strategia di «non sfiducia». Cfr. GENTILONI SILVERI, *L'Italia sospesa*, cit..

<sup>613</sup> Per una descrizione maggiormente dettagliata degli eventi cfr. GIOVAGNOLI, *Il partito italiano*, cit., pp. 176-179. Per una descrizione degli eventi dalla prospettiva vaticana cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 499-500 (20 luglio 1976).

della direzione nazionale nel 1965 e, dopo una parentesi amministrativa come consigliere nel comune di Sant'Angelo Lodigiano e assessore in quello di Milano, entrò per la prima volta in Parlamento tra le file del Psi nel 1968. Sostenitore di Nenni e della formula del centro-sinistra "organico" in base alla quale venne governato il paese fino alla metà degli anni '70, divenne vice-segretario nazionale su nomina di Giacomo Mancini nel 1970. Venne riconfermato alla carica nel 1972, durante il congresso di Genova nel quale De Martino assunse la segreteria del partito, la sua riconferma venne allargata anche a Giovanni Mosca e fu allo stesso tempo incaricato di curare i rapporti del partito con l'estero.

La svolta del Psi su posizione concordatarie non venne all'improvviso ma con la gradualità dovuta ai grandi cambiamenti. A ricordarlo fu Acquaviva, collaboratore di Craxi per cinque anni, e protagonista della vicenda che si concluse con la siglatura degli accordi di Villa Madama, lo fece rispondendo ad una domanda di Luigi Accattoli che durante un'intervista gli chiese come fossero potuti essere proprio i socialisti, convinti oppositori del Concordato fin dalla Costituente, i protagonisti della revisione. Secondo il politico:

Questa idea di un PSI voltagabbana, dal 1947 al 1984, è un po' esagerata, è un espediente polemico. [...] Secondo me quest'idea viene da una lettura esasperata della posizione socialista, che non credo sia cambiata, nel profondo, in questi quarant'anni. [...] Era probabilmente molto difficile nel 1947 non essere anticoncordatari, per degli spiriti liberi. Cosa si chiedeva in definitiva ai costituenti? Si chiedeva di accettare – nello schema o prendere o lasciare – un Concordato «autoritario», redatto e firmato da Mussolini in regime autoritario. I costituenti furono, come al solito, elegantemente giocati da cattolici e da comunisti, che giurarono entrambi l'impegno a rivedere le norme anacronistiche contenute nel Concordato che si doveva per forza votare così com'era. Poi invece per quasi quarant'anni non si è rivisto un bel niente. Il fatto che le norme dell'articolo 7 furono pensate tra Dossetti, La Pira e Togliatti ci dice che ci fu lì veramente uno dei primi e più significativi patteggiamenti. [...] fu sicuramente un'intesa fondata su illusioni e speranze troppo facili.

E ancora:

Il PSI dell'epoca [...] poneva il problema dell'assetto di fondo, dei valori su cui lo Stato si sarebbe dovuto rifondare; e lo poneva in termini molto rigidi, molto angolati. Questa asprezza e questa tensione nei trent'anni successivi si sono stemperate ed è emerso un atteggiamento non di accordo comunque, non di intesa complessiva, ma sicuramente di maggior raziocinio. Nel frattempo l'anticlericalismo podreccano se ne è tornato a casa, la gente è cresciuta e ha capito qual è e quale può essere l'influsso dell'animazione religiosa anche nello sviluppo del socialismo.

Noi socialisti siamo stati filo concordatari da epoca non sospetta, sicuramente dalla fine degli anni '60. In posizione autonoma, ma non di rifiuto del Concordato. Con la segreteria Craxi del 1976 questa posizione trova anche conferme formali [...].<sup>614</sup>

Senza dubbio è da notare il passaggio dell'ultimo paragrafo riportato nel quale, secondo i ricordi dell'intervistato l'approccio dei socialisti al Concordato mutò già a partire dagli anni '60, divenendo una apertura nella primavera del 1975, quando Nenni scrisse per "l'Avanti!" il pezzo intitolato *Impegno civile*, nel quale a partire dall'incipit, la posizione del leader e conseguentemente del

---

<sup>614</sup> G. ACQUAVIVA, G. DE RITA, *La Chiesa galassia e l'ultimo concordato*, a cura di L. Accattoli, Rusconi, Milano 1987, pp. 66-68.



partito, divennero chiare: «[...] la revisione del Concordato del 1929 ha ormai un inderogabile carattere di urgenza»<sup>615</sup>.

L'articolo, come ricordò lo stesso Nenni dalla prima riga, giunse alla stampa poco dopo il discorso pronunciato da Moro il 2 dicembre dell'anno prima, in occasione del varo al suo IV esecutivo, quasi a suggello dell'iniziativa preannunciata dal dc. La tesi di fondo, interpolata con una ricostruzione della tappe storiche del cammino di revisione, fu più volte ribadita e argomentata:

Bisogna questa volta procedere senza altre perdite di tempo. Certo il Paese ha problemi più urgenti da affrontare e risolvere, ma questo non lo è meno di altri, come tutto ciò che ha riferimento alla vita civile della nazione.

Il problema è vecchio di trent'anni. Il ritardo enorme con cui viene affrontato si spiega con le vicissitudini della nostra politica interna, dalla Liberazione in poi, e con la necessità in cui le forze laiche e socialiste, si sono trovate di evitare tutto quanto poteva assumere anche soltanto l'apparenza di una guerra di religione. [...]

Il referendum del 12 maggio coi 19 milioni di "no" alla abrogazione della legge sul divorzio contro 13 milioni di "sì" ha dimostrato che pericoli di questo genere non esistono (o non esistono più) riassorbiti come sono stati dalla coscienza civile del popolo e da quel tanto di laicismo (e non è poco) penetrato nella coscienza dei cattolici come ripudio o rifiuto del fanatismo.

In questo senso il problema è maturo per la sua soluzione e perché il confronto con la Santa Sede vada al cuore della vera questione, che è quella di porre fine ad ogni forma di confessionalismo dello Stato e della scuola. [...]

Quella attuale è quindi l'ultima occasione che si presenta, nella scia del referendum del 12 maggio, per la revisione bilaterale e per il ripudio di qualsiasi forma di confessionalismo di Stato.

Fuori di ciò non ci sarebbe che il ricorso alla abrogazione del Concordato che molti laici propugnano mentre sempre più numerosi sono i cattolici favorevoli alla spontanea rinuncia del Vaticano ai rapporti concordatari con gli Stati e con quello italiano in particolare.

Cogliere l'occasione che si offre di una soluzione concordata diviene nelle circostanze presenti un omaggio alla coscienza civile del nostro popolo e un ulteriore passo sulla via dei rapporti di libertà che danno senso e contenuto alla funzione dello Stato e a quella stessa della Chiesa.<sup>616</sup>

In coda allo scritto di Nenni fu pubblicato un secondo articolo, a firma di Margiotta Broglio, intitolato *Come ne discutono laici e cattolici*. L'oggetto di disamina restava il Concordato e la necessità di una sua revisione, articolato in una ricostruzione degli eventi non solo politici come nel primo caso ma anche giuridici<sup>617</sup>.

Un'ulteriore conferma di questa apertura a sinistra viene da un recente articolo il quale, in base alle dichiarazioni sempre dell'ecclesiasticista Margiotta Broglio<sup>618</sup>, ricorda come il via libera definitivo alla revisione pattizia venne nel gennaio 1976 quando Moro sottopose a Nenni un documento riservatissimo, di cui non si precisa la provenienza, senza presentarlo a nessun altro leader del centrosinistra. In esso si legge:

Punti di vista della S. Sede sulla questione concordataria

---

<sup>615</sup> P. NENNI, *Impegno civile*, "l'Avanti", 2 marzo 1975 (supplemento della domenica).

<sup>616</sup> Ivi.

<sup>617</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Come ne discutono laici e cattolici*, "l'Avanti", 2 marzo 1975 (supplemento della domenica).

<sup>618</sup> G. GALEAZZI, *Concordato il sì di Nenni*, "la Stampa", 17 febbraio 2009.

1. La S. Sede ritiene superata l'epoca dei Concordati che abbiano per oggetto lo scambio reciproco di concessioni a favore dello Stato in cambio di privilegi a favore della Chiesa.

2. Secondo il nuovo orientamento il Concordato si configura come una legge quadro di rapporto tra Stato e Chiesa che si colloca nell'ambito del diritto comune, in cui la Chiesa rivendica la sua posizione di ente originario, che non deriva la sua esistenza, dal riconoscimento dello Stato, ma che si sottopone alle leggi dello Stato.

Il concordato acquista allora la funzione di stabilizzare i rapporti nell'ambito del diritto comune dello Stato, sottraendoli ai mutamenti contingenti e unilaterali, allo scopo di prevenire la possibilità di conflitto tra Stato e Chiesa.<sup>619</sup>

Il documento prosegue con un terzo punto nel quale è reso noto che: a) è intenzione della S. Sede non procedere in ambito giurisdizionale per rendere giustizia al vulnus concordatario causato dalla legge sul divorzio, ferma restando la protesta della Chiesa per la 898; b) il mantenimento dell'istruzione religiosa nella scuola è ritenuto fondamentale pur nella rinuncia alla concezione della religione cattolica come religione di Stato; c) sono giunti i tempi di eliminare *exequatur* e *placet*; d) vi è disponibilità da parte vaticana di esaminare il problema degli effetti civili del matrimonio canonico nel quadro degli effetti civili del matrimonio celebrato con altri riti<sup>620</sup>.

Margiotta Broglio spiega l'apertura alla storica revisione partendo dalla considerazione dei risultati referendari del 1974. Nenni, secondo lo storico, comprese che dopo la pesante sconfitta la S. Sede avrebbe dovuto rassegnarsi a rivedere ogni tipo di oltranzismo in materia di Patti lateranensi e che il centrosinistra doveva cogliere l'occasione senza ulteriori indugi per intavolare i negoziati con il Vaticano. Si erano inoltre raggiunte le premesse politiche per la realizzazione di un dialogo condiviso non solo con la Dc e la controparte ecclesiastica ma anche con importanti forze laiche quali il Pci di Berlinguer, col quale Moro stava tentando di dar vita a quell'"alternativa democratica" che in prospettiva politica avrebbe significato un'intesa tra le forze popolari di ispirazione comunista e quelle di ispirazione cattolica. Infine la compartecipazione al governo Moro dei repubblicani, con a carica di vicePresidente del Consiglio a La Malfa, rappresentava un'ulteriore garanzia. Ai fattori "esterni" al Psi si devono annoverare quelli interni ai quali fa un cenno lo stesso Margiotta Broglio nel ricordare che l'apertura di Nenni era da considerarsi in parte un mezzo per regolare i conti interni al partito, allora guidato da De Martino il quale fu sempre convintamente contrario al Concordato, considerandolo un retaggio fascista non recuperabile.

I primi mesi del '75 iniziò a diventare chiaro che anche il Psi, come la stessa Dc viveva un momento di tensioni interne non facili da dirimere, in particolare sembravano essere maturi i tempi per l'entrata in scena della generazione dei quarantenni, i cui esponenti da tempo premevano su De Martino, eletto per la seconda volta segretario del partito durante il XXXIX Congresso tenutosi a Genova nel 1972. Un'occasione dimostratasi importante per questa nuova generazione di dirigenti fu la Conferenza organizzativa di Firenze messa a punto da Rino Formica e svoltasi tra il 6-9 febbraio 1975, momento nel quale furono poste le basi per la riscossa socialista e si posero le condizioni per l'ascesa alla segreteria di Craxi<sup>621</sup>. Tali rivolgimenti interni e le difficoltà patite dal IV esecutivo Moro, spinsero De Martino a disimpegnare il partito dal governo, convinto da Nenni, Craxi, Mancini e Lombardi che il buon risultato conseguito alle consultazioni regionali (12%) si

---

<sup>619</sup> Ivi.

<sup>620</sup> Ivi.

<sup>621</sup> M. PINI, *Craxi. Una vita, un'era politica*, Mondadori, Milano 2006, p. 89.

sarebbe tradotto in un successo senza precedenti alle politiche che ne sarebbero conseguite<sup>622</sup>. Il passo venne compiuto l'ultimo giorno dell'anno dalle colonne de "l'Avanti!". Il 7 gennaio Moro si dimise per formare poco dopo un monocolore, nel quale lui fu ancora una volta il Presidente del Consiglio, ma le conseguenze furono tali da provocare il tracollo della lira e la chiusura temporanea dei cambi. Il primo a pagare le conseguenze dell'evento fu proprio De Martino, ritenuto dall'opinione pubblica prima parte in causa delle difficoltà<sup>623</sup>.

Le elezioni politiche del giugno '76 per il segretario socialista furono il colpo di grazia<sup>624</sup>. Col Psi al 9,6%, sceso di 2 punti e mezzo rispetto alle amministrative dell'anno precedente (da molti già ritenute deludenti), tutti vennero presi dalla tenaglia del panico e tra questi, molti ritennero che la parentesi demartiniana dovesse terminare<sup>625</sup>. Venne convocato il Comitato centrale all'hotel Midas di Roma un mese più tardi e prima ancora che i lavori iniziassero De Martino presentò le proprie dimissioni senza nemmeno una previa consultazione della propria corrente che in seno a quell'assemblea contava il 40% dei voti<sup>626</sup>. Nella notte tra il 15 e il 16 luglio si votò il rinnovo della direzione e il 17 la neo-direzione nominò Nenni presidente e Craxi segretario. Una scelta non condivisa all'unanimità e soprattutto non compresa.

L'uscita di scena del vecchio segretario fu così rapida e interna al partito che alcuni parlarono di una vera e propria congiura politica<sup>627</sup>, anzi, un "parricidio", se si conta che i protagonisti di questo cambio del vertice furono Craxi, Claudio Signorile, Antonio Landolfi ed Enrico Manca, tutti attorno ai quarant'anni, erano i luogotenenti dei capi storici delle correnti dalle quali nasceva il Psi, rispettivamente gli eredi di Nenni, Lombardi, Mancini e De Martino<sup>628</sup>. Fu un azzeramento del vertice di fronte al quale molti osservatori esterni rimasero interdetti, sia per le modalità con cui si svolse, sia per i protagonisti che ne presero parte, i cui nomi e "curricula" erano alla maggior parte dell'opinione pubblica sconosciuti. Gli uomini come Craxi erano padroni dei meccanismi interni al partito, avevano vissuto e contribuito all'apparato del Psi ma non avevano mai avuto modo di starne alla guida. Per questo motivo la notizia del quarantaduenne milanese alla segreteria socialista venne accolta quasi all'unanimità da pareri ostili<sup>629</sup>. Alcuni riconobbero nel neoeletto un uomo debole scelto in una situazione di emergenza che evolvendosi sarebbe stato facilmente scalzato; Fortebraccio, l'ex democristiano Mario Melloni, lo aveva definito Nihil, il signor Nulla<sup>630</sup>. Anni più

---

<sup>622</sup> S. COLARIZI, M. GERVASONI, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 11-17.

<sup>623</sup> PINI, *Craxi*, cit., p. 92.

<sup>624</sup> A questo proposito cfr. la riflessione di don Riva sulle elezioni del 1975 nella quale a proposito del Psi scrisse: «Soprattutto si tenga presente che il giorno in cui il Pci facesse una campagna elettorale anche contro il Psi ne farebbe un boccone solo, tanto il Psi è inconsistente», in POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit. nota n. 10, p. 509.

<sup>625</sup> In realtà la componente più giovane del partito si accorse che era ormai indispensabile un ricambio generazionale non più rimandabile. Nenni, Lombardi e Mancini furono ritenuti responsabili della *débâcle* tanto quanto De Martino. Attendere un ricambio naturale ed indolore, scrisse Scalfari in una personale riflessione su "la Repubblica", avrebbe significato consegnare il Psi alle stesse sorti dei laici, semiscomparsi sotto la soglia dell'1,3%. Cfr. COLARIZI, GERVASONI, *La cruna dell'ago*, cit., pp. 18-19.

<sup>626</sup> PINI, *Craxi*, cit., p. 100.

<sup>627</sup> L. GIURATO, *Craxi segretario del Psi. Ma il vero vincitore è mancini*, "La Stampa", 17 luglio 1976.

<sup>628</sup> COLARIZI, GERVASONI, *La cruna dell'ago*, cit., p. 20.

<sup>629</sup> Nel 1981 Giampaolo Pansa ricordò con un articolo a "la Repubblica" del 17/4/1981 (*Così salì al trono Bettino. "Non durerà che pochi mesi..."*). *Oggi tre quarti del partito è con lui*.

<sup>630</sup> Corsivo di Fortebraccio, "l'Unità", 18 luglio 1976.

tardi Scalfari scrisse: «La sua ascesa alla segreteria non ci parve, comunque, un fatto importante: non ci accorgemmo che si stava producendo una svolta di fondo nel Psi»<sup>631</sup>.

### 3.12 1976-1978. *La chiusura di un ciclo*

Tra la primavera del '75 e la conclusione dell'anno successivo, nonostante le complicazioni politiche già descritte, l'impegno per la prosecuzione delle trattative proseguì in una sinergia di proposte e "pressioni" operate principalmente da Bartoletti e Pompei, volte a imprimere una svolta al cammino di revisione concordataria ora frenata dalla questione della legge sull'aborto, un valico che a differenza del divorzio non incideva direttamente sulla materia giuridica trattata ma contraveniva ai principi della dottrina cristiana.

Pur senza emergere nei programmi politici con azioni attraverso le quali concretare le trattative, fino a questo momento ferme alla superficie del prenegoziato, il tema della revisione pattizia resta oggetto di discussione e ipotesi di lavoro anche ai vertici. La prova è fornita dai documenti d'archivio di mons. Bartoletti tra i quali vi è un promemoria steso dal segretario della Cei in preparazione all'udienza del 10 aprile 1975. Tra i vari appunti si legge:

#### CIRCA UN'IPOTESI DI REVISIONE DEL CONCORDATO:

- 1) Ragioni della ricerca della presente ipotesi.
- 2) Ipotesi di regolamentazione pattizia delle materie miste senza Concordato. Struttura. Garanzia Costituzionale
- 3) Accordo sui principi.
- 4) Intese aggiuntive sulle materie di interesse comune:
  - a) rapporto tra matrimonio civile e quello religioso
  - b) interessi nel settore dell'educazione.
  - c) circoscrizione diocesana, nomina dei vescovi e dei parroci
  - d) materia patrimoniale amministrativa.
- 5) rapporti dei nuovi accordi con il Trattato.<sup>632</sup>

Il documento continua con una relazione più estesa nella quale ancora viene posta in luce la possibilità di percorrere una strada di revisione nella quale il Concordato assuma una forma nuova e maggiormente flessibile rispetto al passato:

#### 1. Ragioni della ricerca della presente ipotesi

L'edificio del Concordato è oggetto di attacchi che si susseguono sempre più frequenti ed intensi da varie parti e non solo da parte dei laicisti.

Non è difficile scorgere che non solo alcune norme del Concordato, chiaramente superate dai tempi e dagli eventi, sono attaccate, ma che la struttura stessa è posta gravemente in dubbio.

---

<sup>631</sup> PINI, *Craxi*, cit, p. 102-104. Sull'argomento di veda anche COLARIZI, GERVASONI, *La cruna dell'ago*, cit. pp.19-27.

<sup>632</sup> *Udienza del S. Padre* (s.l., 10/4/1975), FSCIRE, f. Bartoletti, IV. 37.

Possiamo anche assumere che una revisione articolo per articolo andrebbe in porto in un tempo relativamente breve (a condizione di intenderci sull'art. 34 – matrimonio – e su alcuni altri punti, come si dirà in seguito).

Tuttavia una tale opera di restauro, pur beneficiando degli effetti di una novazione che cancelli la firma di Mussolini e porti il consenso di un parlamento democratico, rischia grandemente di essere di poca durata.

Per rispondere ai fini che ci si propone e per essere duraturo il nuovo strumento deve dunque essere politicamente sganciato dalle concezioni imperanti nel 1929 e praticamente molto più adattabile non solo alle mutate, ma alle mutevoli condizioni della società. [...]

Quando poi si dice condizioni mutevoli, si intende mettere in evidenza l'opportunità di una maggiore flessibilità degli strumenti proposti, i quali permetterebbero, sempre con il consenso reciproco, un più facile adattamento ai mutamenti futuri (inevitabili anche se imprevedibili nella specie), riconducendo attriti e conflitti, che potrebbero essere prevenuti e affrontati settore per settore. Tolta l'immagine di un Concordato granitico e intoccabile, quasi un mostro sacro, le revisioni dei settori distinti, perderebbero il carattere drammatico ed emotivo, e sarebbero più agevolmente attuate, nel comune interesse delle parti. L'ipotesi prospettata non esclude una diminuita garanzia costituzionale, come si vedrà in seguito, e prevede una maggior stabilità dell'Accordo-base, che consacra ed esplicita i principi. [...]

## 2. Ipotesi di regolamentazione pattizia della materia mista senza Concordato. Struttura, Garanzia costituzionale

Per le anzidette regioni ha un senso la ricerca di una regolamentazione della materia mista, con un insieme di strumenti che anche formalmente non siano un concordato.

Si pone così il problema di una struttura nuova e, una volta individuata questa, quello del tipo di garanzia costituzionale che l'orientamento interno italiano può offrire ai presumibili, anzi accertati, desideri della Santa Sede.

Come struttura si può pensare a un atto bilaterale solenne, composto di pochi articoli, nei quali siano riaffermati e garantiti principi fondamentali attinenti alla libertà religiosa ed all'esercizio in Italia da parte della Chiesa delle attività che le sono proprie: principi, che, tutti, sono già previsti dalla Costituzione italiana, ma possono utilmente essere sviluppati e resi più espliciti in armonia con essa.

Contestualmente, almeno per la prima volta, sarebbero firmate una serie di intese più tecniche, separate per gruppi di materie, rivolte a precisare l'attuazione dei principi, in maniera da ridurre al minimo, nella pratica quotidiana, le superfici di attrito. [...]

Ai fini della desiderata riconferma della stessa garanzia costituzionale (quale che essa sia e senza discutere quale sia), l'Accordo-base terminerebbe con un articolo che, nel dichiarare abrogato l'attuale Concordato [...]<sup>633</sup>

Particolare rilevanza è conferita anche in questo caso alla riforma del punto 4 a, inerente i rapporti tra matrimonio civile, matrimonio religioso e concordatario.

Se si addivene a una revisione del Concordato, la materia regolata dall'art. 34 richiede una riforma profonda.

Infatti si può immaginare di continuare a vivere nell'ambiguità, con un articolo interpretato in maniera diversa dalle due parti ed applicato da una, l'Italia, secondo la sua interpretazione:

[...] non è difficile prevedere incidenti futuri [...] mentre la cerimonia della lettura degli articoli del Codice Civile è mal tollerata ed è anche svalutata [...]

Impensabile è peraltro di riscrivere il nuovo articolo in un testo che non abbia una chiara interpretazione comune, fuori da ogni ipocrisia. [...]

All'altro estremo si può pensare di ritornare al regime vigente in Italia prima del Concordato con la celebrazione distinta del matrimonio, prima civile e poi religioso, come tuttora si pratica in Francia: in tale regime il vincolo civile e quello religioso hanno vita distinta secondo la normativa di sostanza dei due ordinamenti e giurisdizione separata.

---

<sup>633</sup> Circa un'ipotesi di revisione del Concordato, (s.l., s.d.), FSCIRE, f. Bartoletti, IV. 39.

Nella presente ipotesi, la vita del vincolo così costituito proseguirebbe indipendente nei due ordinamenti, che ne regolerebbero la sostanza e gli effetti in maniera autonoma.

Converrebbe cogliere l'occasione per separare completamente anche le due giurisdizioni, civile ed ecclesiastica, che resterebbero pienamente indipendenti e reciprocamente irrilevanti in tale materia.<sup>634</sup>

Gli appunti preparati per l'udienza del 24 maggio successivo confermano da parte di Bartoletti le stesse preoccupazioni, il monsignore espone al papa la necessità di un primo passo ufficiale prima del 15 giugno successivo<sup>635</sup>, la data in cui si compiono le elezioni amministrative. A ciò fa eco una comunicazione riservatissima inviata da Pompei al Ministro degli esteri Rumor nella prima metà di agosto, nella quale si fa presente il carattere sempre più urgente della vicenda. «Dagli inizi del pre-negoziato – scriveva Pompei – annunciato l'8 febbraio u.s., ad oggi il margine per un'intesa, sia pure di principio, è venuto assottigliandosi, fino ad essere oggi nullo o quasi, almeno provvisoriamente»<sup>636</sup>.

Il 10 luglio '75 gli appunti di mons. Bartoletti riportano un nuovo promemoria in vista dell'udienza papale, in esso è delineato un preoccupante quadro della politica italiana:

1. Penetrazione pacifica dell'ideologia marxista con estensione di potere del PCI, a consolidamento e avanzamento dei risultati del 15 giugno.
2. Gravi difficoltà interne della DC, che indeboliscono o annullano la sua capacità di recupero e di sostegno dell'elettorato.
3. Divisioni nel mondo cattolico e nello stesso tessuto Ecclesiale. Si è potuto evitare l'esplosione del dissenso, ma non l'azione sconsiderata di sacerdoti e di laici impegnati nelle Associazioni e nei movimenti.<sup>637</sup>

La degenerazione dei rapporti interni alla Dc vengono confermati da un appunto di Andreotti datato 2 luglio, nel quale si fa palese il pericolo che l'unità dei cattolici in politica venga a mancare definitivamente con una scissione interna nata dalla fuoriuscita dell'ala sinistra<sup>638</sup>:

La minacciata secessione delle sinistre democristiane dalla direzione del partito sarebbe molto grave in questo periodo, almeno per tre motivi:

- a) occorre uno sforzo massiccio di ripresa, anche in direzione dell'elettorato di sinistra, parte del quale il 15 giugno ha abbandonato lo Scudo crociato per l'assenza della sinistra D.C. ostacolando lo sforzo;
- b) si è alla vigilia di dibattiti impegnativi nella CISL. Una secessione nella sinistra D.C. renderebbe molto difficile un dibattito limpido nella CISL; [...]

Di qui lo sforzo per evitare questo Aventino. Va continuato, inducendo tutti ad un dibattito approfondito. Se nel dibattito emergessero tesi inconciliabili, è chiaro che l'unità non avrebbe più senso. [...]<sup>639</sup>

---

<sup>634</sup> *Rapporti tra matrimonio civile e matrimonio religioso. Matrimonio concordatario*, (s.l., s.d.), FSCIRE, f. Bartoletti, IV.40.

<sup>635</sup> Cfr. *Appunto*, (s.l., 24/5/1975), FSCIRE, f. Bartoletti, IV.48.

<sup>636</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 456 (13 giugno 1975).

<sup>637</sup> *Udienza del Santo Padre*, (Roma, 10/7/1975), FSCIRE, f. Bartoletti, IV.49.

<sup>638</sup> A questo punto si fanno molto più chiari anche i motivi di intervento della S. Sede per salvare Fanfani nel suo ruolo di segretario di partito. Cfr. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cfr., p. 465 (20 luglio 1975); p. 471 (intorno al 7 agosto 1975).

Ciò nonostante l'ambasciatore Pompei insistette presso i suoi diretti superiori perché il passo ufficiale di revisione si compisse. Lo fece nella lettera scritta il 13 giugno a Rumor, in quella del 24 dicembre a Moro, nel dispaccio del 12 febbraio '76 a Rumor e del 14 giugno ad entrambi. Tanto più che col passare dei mesi l'altalenante disponibilità della S. Sede aveva nuovamente assunto carattere positivo, tanto che l'11 febbraio, durante la cerimonia di celebrazione del 47° anniversario dei Patti lateranensi, Paolo VI dichiarò che la S. Sede era non solo disponibile alla revisione ma addirittura «desiderosa» di procedere verso una revisione «equa e moderna» nella quale fossero fatti salvi i «punti essenziali». Si evidenziava inoltre da parte vaticana non solo una nuova di apertura ma un mutamento positivo del linguaggio nel quale l'espressione «alcuni punti», in riferimento alle parti del Concordato da mutare, venne sostituita dai punti «essenziali» i quali devono trovare leale ed amichevole conferma dalla controparte<sup>640</sup>.

Come già fatto notare il quadro di rapporti tra i protagonisti degli eventi da subito ha assunto fisionomie molto particolari: i due attori principali mons. Bartoletti e l'ambasciatore Pompei, rispettivamente segretario della Conferenza episcopale italiana e ambasciatore italiano presso la S. Sede rispondono del proprio operato prima che al proprio diretto superiore, rispettivamente al papa e a Moro coi quali entrambi godono di un rapporto privilegiato. Le relazioni di questo quadrilatero sono interpolate dall'azione di altri protagonisti, quali Casaroli, Benelli, Rumor e Riva. Col 1° gennaio 1976 le coordinate tracciate da questi rapporti si incrinarono col venir meno di don Clemente Riva nel proprio ruolo di consigliere ecclesiastico dell'Ambasciata italiana presso la S. Sede e la sua consacrazione episcopale (giugno '75). Su proposta dello stesso Riva e Vittorino Veronese, al suo posto giunse don Emilio Gandolfo<sup>641</sup>. Il secondo scossone venne ai primi di marzo quando venne meno uno dei cardinali sui quali erano ruotate le trattative italo-vaticane: il 5 marzo morì Enrico Bartoletti in seguito a un infarto venuto nella notte tra il 1° e il 2 marzo 1976. Scrisse Pompei tra i suoi appunti:

Magro e non certo dedito agli eccessi, Mons. Bartoletti, dal tipo fisico di Gandhi, non sembrava certo promesso all'infarto. E' un caso psicosomatico. Le pene dovute all'intensità con la quale ha vissuto il dramma della Chiesa in Italia, comprendendolo perfettamente e non riuscendo a dominarlo (per l'incomprensione dei superiori) lo hanno certo condotto prematuramente (non aveva compiuto 60 anni) alla tomba nella quale sarà chiuso martedì 9 marzo pomeriggio nella sua cattedrale di Lucca.

Pure egli aveva piena udienza presso il Papa: ricordo che il Card. Villot nel tessermi l'elogio di questo prelado mi diceva: «E' il solo che possa dire tutto a Paolo VI senza perderne mai la fiducia, il che non è da tutti».

Anche perché alla fine quando le sue idee non erano accolte, chinava la testa e serviva fedelmente [...]<sup>642</sup>

La carica di Segretario generale della Cei venne affidata a don Luigi Maverna prima della fine di marzo. Già vescovo di Chiavari e assistente ecclesiastico generale dell'Azione Cattolica, suscitò

---

<sup>639</sup> *La minacciata secessione*, (s.l., 2/7/1975), FSCIRE, f. IV.45.

<sup>640</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 489-490 (12 febbraio 1976).

<sup>641</sup> Nato a Sestri Levante nel 1919, fu ordinato sacerdote nel 1942 e nel 1949 entrò nella Compagnia di San Paolo. Venne ucciso in circostanze tutt'ora da chiarire il 2 dicembre 1999 presso la sua abitazione di Vernazza. Cfr. *ibid.*, p. 485 (22 gennaio 1976).

<sup>642</sup> *Ibid.*, p. 492 (5 marzo 1976).

qualche perplessità per l'eccessiva timidezza che secondo le indiscrezioni lo avrebbe posto nella condizione di un «docile strumento del Sostituto» Benelli<sup>643</sup>. Anche per quest'ultimo il 1977 rappresentò il termine di un ciclo e l'uscita dalla scena politica vaticana. Dopo undici anni prestati nel ruolo Sostituto alla Segreteria di Stato, lasciò Roma in seguito alla nomina cardinalizia di giugno e l'assegnazione dell'arcivescovado di Firenze. Nell'autunno del 1977, all'ottavo anno di servizio, terminò anche il mandato di Pompei presso l'Ambasciata italiana alla S. Sede<sup>644</sup>. Infine si può affermare che il ciclo si concluse definitivamente coi lutti legati a Moro (9 maggio 1978)<sup>645</sup> e Paolo VI (6 agosto 1978).

Nel giro di pochi mesi vennero a mancare uno ad uno tutti i protagonisti politici di questa vicenda, attraverso i quali, ognuno con le proprie competenze e peculiarità, erano state poste le basi, spesso senza un ritorno immediato<sup>646</sup>, del risultato che venne con gli accordi di Villa Madama nel 1984. E' da sottolineare che in questo frangente si chiuse una vera e propria fase degli eventi legati alla revisione, con un modo di approcciare al problema non più riproponibile – si pensi solo quale diversità geografica e culturale separò Paolo VI e il suo successore polacco – e la definizione di un quadro politico dai tratti completamente diversi<sup>647</sup>.

---

<sup>643</sup> *Ibid.*, p. 493 (20 marzo 1976).

<sup>644</sup> Cfr. *ibid.*, nota n. 32, p. 519; nota n. 33 p. 519 e il *Rapporto di fine missione* inviato al ministro degli Esteri Forlani il 17 novembre 1977, pp. 575-585.

<sup>645</sup> Sul rapimento e l'omicidio Moro vi è una quantità di bibliografia incredibilmente ricca. In quest'occasione la scelta delle opere che affrontano questo problema è ristretta ai contributi di M. GOTOR, *Il memoriale della Repubblica. Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Einaudi, Torino 2011; A. MORO, *Lettere dalla prigionia*, a cura di M. Gotor, Einaudi, Torino 2009 perché recenti e completi nella loro analisi del quadro storico e delle lettere e del contributo di A. MELLONI, *Pochino. Un esame delle fonti e della ricerca su Paolo VI, la Chiesa e i cattolici nella vicenda Moro*, in *La papauté contemporaine (XIX – XX siècles)*, Collège Érasme Universiteitsbibliotheek, Louvain La Neuve, Leuven, Archivio Segreto Vaticano, Città del Vaticano 2009, pp. 605-635 per l'esame della vicenda legata al contesto ecclesiastico.

<sup>646</sup> In questo diventa chiaro l'amareggiato commento di Pompei che conclude il suo *Rapporto di fine missione* sottolineando la personale opinione che il suo lavoro di preparazione ad una revisione del Concordato sia stato un «insuccesso nelle cose sostanziali». Cfr. *ibid.*, p. 584.

<sup>647</sup> Per alcune considerazioni sul termine dell'incarico di Pompei presso l'Ambasciata italiana alla S. Sede, e indirettamente sul biennio 1976-1978, cfr. l'*Introduzione* firmata da Scoppola alle memorie di Pompei (*ibid.*, pp. 9-43).



## 4. L'ultimo passo (1976-1984)

### 4.1 La 'bozza Andreotti' (1976) e la 'II bozza' (1977)

Sotto la data 22 giugno 1976 del suo diario Andreotti annotò: «I comunisti non hanno *sorpassato*, ma hanno ben ragione di essere soddisfatti. 25 senatori e 49 deputati in più rappresentano una crescita che non potrà non avere le sue conseguenze [...] Nelle altre scuderie politiche il malumore dilaga»<sup>648</sup>. Alla fine di luglio il neo Presidente del Consiglio inaugurò la VII legislatura col suo III esecutivo<sup>649</sup>, un monocolore Dc nato dall'astensione di Pci, Psi, Psdi, Pri e Pli, passando alla storia nazionale come il governo della "non sfiducia" e inaugurando il periodo 1976-1979, definito di solidarietà nazionale<sup>650</sup>. Nel discorso pronunciato alle Camere il leader Dc evitò il tema concordatario, ripreso tuttavia durante le repliche di fronte alle sollecitazioni emerse in seno al dibattito. Il 6 agosto al Senato precisò la necessità di una revisione atta ad adeguare la disciplina in questione al progresso dei tempi, così come richiesto sia dal dettato costituzionale, sia dalla realtà ecclesiale emersa in seguito al Concilio<sup>651</sup>. Pochi giorni dopo, prima del 14 agosto, Pompei inviò al Presidente del Consiglio il suo elaborato, ormai vecchio di due anni, redatto sotto forma discorsiva e fatto pervenire a Moro nel novembre 1974<sup>652</sup>. Non superò mai la fase di pre-negoziato e ufficialmente non poggiò mai sui tavoli della Segreteria di Stato<sup>653</sup>. Tradotto successivamente in articoli con l'aiuto del professor Elia<sup>654</sup>, venne fatto conoscere ad Andreotti, assieme alla lettera di accompagnamento al testo nella quale l'ambasciatore precisava: «non eravamo alla penultima ora, ma all'ultima ora. Se non si procederà avremo, inesorabilmente e con lacerazioni, denuncia unilaterale e separazione»<sup>655</sup>.

A conferma che la questione non era più trascurabile giunsero iniziative a tema anche da altre formazioni politiche. Dai banchi del Pci nacque un gruppo di studio presso il Centro studi e iniziative per la riforma dello Stato, presieduto da Pietro Ingrao, dal quale emerse nel marzo del 1976 la necessità di riformare profondamente i Patti del Laterano e l'intera legislazione ecclesiastica. La Dc nel XIII Congresso nazionale accennò, per mezzo del segretario Zaccagnini, ad una profonda revisione del Concordato del '29, mentre in sede di elaborazione del programma

---

<sup>648</sup> G. ANDREOTTI, *Diari 1976 – 1979. Gli anni della solidarietà*, Rizzoli, Milano 1981, p. 15 (22 giugno 1976).

<sup>649</sup> Per una descrizione delle trattative interne alla Dc per la formazione del III Andreotti cfr. anche il punto di vista espresso da Pompei in *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 499-500 (20 luglio 1976).

<sup>650</sup> *Storia della Democrazia cristiana*, cit., IV, p. 101.

<sup>651</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 562.

<sup>652</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 541-559.

<sup>653</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 558

<sup>654</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., pp. 481-483 (24 dicembre 1975). Il testo è in appendice alla stessa opera alle pp. 561-574 e in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 172-183

<sup>655</sup> POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, cit., p. 27.

elettorale, affrontò il tema della forma da attribuire al nuovo Concordato. Secondo le ipotesi nate in quella sede la «normativa quadro», affiancata da accordi di settore egualmente tutelati dall'art. 7 della Costituzione, riscosse ancora una volta il favore della maggioranza. Dello stesso avviso furono i socialisti, richiamatisi alla forma dell'accordo-quadro ma allontanandosi dalla Dc nel fondamentale punto della tutela costituzionale: mentre i democristiani proponevano di allargare la garanzia dell'art. 7 al testo e agli accordi di settore, i socialisti proponevano per questi ultimi lo scioglimento da tale vincolo<sup>656</sup>. Al medesimo tempo le frange abrogazioniste, mai sopite del tutto, ritennero i tempi maturi per giungere alla completa eliminazione del Concordato e per questo proposero un referendum, proposta caduta in seguito alla sentenza n. 16 del 7 febbraio 1978, attraverso la quale la Corte costituzionale dichiarò inammissibile simile richiesta, avendo il Concordato del 1929 da un lato rilevanza costituzionale, dall'altro natura di accordo internazionale<sup>657</sup>.

In questo clima complessivamente nuovo Spadolini pubblicò nel mese di giugno 1976 *La questione del Concordato*, nel quale per la prima volta vennero resi pubblici gli atti della Commissione Gonella riunitasi tra 1968-69. L'iniziativa fu feconda, non solo, come si è già detto, per aver dato modo all'opinione pubblica di esaminare direttamente la prima proposta di revisione, ma anche perché rileggere i risultati conseguiti allora, dimostrò, a distanza di sette anni, come ogni aspetto attinente alla materia si era evoluto conferendo ai risultati dalla Commissione ministeriale un carattere insufficiente, al quale, nel 1976, non era più possibile rifarsi se non indicativamente.

A metà agosto Andreotti possedeva tutti i dati della vicenda e nelle settimane successive, recependo in pieno l'appello di urgenza e operatività contenuta nella comunicazione inviata da Pompei, decise di dare operatività ai propositi di riforma. Le modalità con cui intendeva procedere furono però completamente diverse da quelle seguite negli anni precedenti da Moro e Pompei: il capo del governo decise di attribuire alla Presidenza del Consiglio la direzione e il controllo della politica religiosa dell'esecutivo, prima di allora gestita dal Ministero degli esteri tramite l'ambasciatore italiano presso la S. Sede, e in parte anche quello della giustizia<sup>658</sup>. Il primo anello di congiunzione tra la proposta di revisione concordataria del 1969 e le bozze di revisione venute successivamente, fu proprio il ripristino delle commissioni di studio e in particolare di Gonella, quale presidente del gruppo. Conscio del favore goduto dall'ex guardasigilli presso gli ambienti vaticani e il papa stesso, Andreotti decise che il negoziato sarebbe tornato in mano ad una commissione di esperti che avrebbe condotto il negoziato fino alle ultime fasi per poi passarlo all'esame del Parlamento in vista della conclusione. A questo proposito Gonella stese un appunto il 19 luglio 1976:

- Dare attuazione all'o.d.g. Andreotti, Bertoldi, Orlandi, La Malfa, Jotti, Taormina approvato il 7 aprile 1971.  
[...]

---

<sup>656</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Relazione e intervento*, in *La politica concordataria nell'ultimo ventennio: il caso italiano. Interventi ed atti di un convegno*, Juvene, Napoli 1977, pp. 35-40.

<sup>657</sup> Cfr. <http://www.giurcost.org/decisioni/1978/0016s-78.html> (consultato il 21/6/2011).

<sup>658</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 562. Una prova indiretta di questa scelta la forniscono le memorie di Pompei bruscamente interrottesi col termine del V governo Moro.

- Il Governo potrebbe nominare una Commissione perché, nel corso di un trimestre, riesamini il progetto organico ed analitico di revisione del Concordato proposto dalla Commissione ministeriale Gonella, aggiornandolo con le leggi successive.

- Il progetto si ispirava a questi principi: 1) Adeguamento alla Costituzione; 2) Accettazione di proposte parlamentari; 3) Utilizzazione dei progressi della dottrina e della giurisprudenza.

- Concretamente il progetto lascia immutati tredici articoli, ne sopprime otto, ne modifica ventiquattro e ne aggiunge due.

- Concretato il progetto definitivo si potrebbe fra tre mesi passare alla trattativa con la S. Sede.

- Circa il matrimonio concordatario si può lasciare lo status quo. [...] <sup>659</sup>

Così facendo si compivano due scelte molto chiare: da un lato il tramite diplomatico veniva a decadere, col conseguente accantonamento dell'ambasciatore e la nomina da parte della Segreteria di Stato di una analoga rappresentanza in grado di interagire col gruppo italiano, dall'altro si decideva di parlamentarizzare la trattativa, aspetto che Pompei tentò sempre di evitare, onde non allungare eccessivamente i tempi, nella convinzione che i politici avrebbero avuto modo di consultare i risultati a negoziato quasi ultimato <sup>660</sup>.

L'ultima settimana di settembre, Franco Evangelisti, sottosegretario alla presidenza del consiglio, informò i capigruppo che il governo era disponibile a discutere in aula della revisione del Concordato entro due mesi, impegno ribadito il 1° ottobre nel dibattito sulla mozione del radicale Mauro Mellini che chiedeva la denuncia unilaterale del documento. Il 2 ottobre Andreotti scrisse a Gonella proponendogli la presidenza della Commissione italiana composta da lui medesimo, Jemolo e Ago <sup>661</sup>:

Illustrissimo Senatore,

mi rivolgo a Lei, quale Presidente della Commissione di studio per la revisione del Concordato tra l'Italia e la Santa Sede, perché voglia rendersi interprete presso i membri della Commissione stessa del vivo ringraziamento del Governo per il lavoro compiuto.

Ora il Governo, intendendo venire incontro ai voti ripetutamente espressi dalle Camere, intende passare, al più presto, dalle conclusioni della Commissione di studio ad un rapido negoziato con i rappresentanti dell'altra Parte contraente la quale ha manifestato la sua disponibilità [...]

A tal fine mi propongo di affidare, con decreto del Presidente del Consiglio, l'incarico del negoziato al Comitato di Presidenza della predetta Commissione, composto da Lei, on. Presidente, e dai professori Jemolo e Ago.

---

<sup>659</sup> *Revisione del Concordato*, (s.l., 19/7/1976), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 74, fasc. 64, serie 3.2.5.

<sup>660</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 562-563. Sulla scelta anomala per il diritto internazionale di parlamentarizzare una trattativa internazionale come lo era la riforma del Concordato si vedano i contributi di F. MARGIOTTA BROGLIO, *Dalla questione Romana al superamento dei Patti lateranensi. Profili dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Un accordo di libertà*, cit. pp. 19-57 e Id., *Il negoziato per la riforma del Concordato tra Governo e Parlamento*, in *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. Ferrari, il Mulino, Bologna 1985, pp. 9-29, in particolare pp. 42-43.

<sup>661</sup> Sulla composizione della commissione di studio è interessante un appunto inviato da Jemolo a Gonella nel gennaio 1970. Lo studioso scrive: «Resto dell'avviso che non possa farsi condurre la trattativa da una pluralità di persone. Lei o l'eventuale altro rappresentante potranno avere collaboratori, ma interni, che non abbiano contatto con l'altra parte. Io temo sempre ci siano troppe persone a parlare. Nel caso, poi, la Commissione era costituita da elementi piuttosto eterogenei come orientamenti, sicché anche per questo non la vedrei atta alla trattativa». In ASILS, (Roma, 8/1/1970), f. Gonella, sez. Concordato b. 62, fasc. 2/3, serie 3.2.5.

[...] sarò grato se il predetto Comitato di Presidenza vorrà accettare il delicato incarico che intendo affidargli.<sup>662</sup>

Il 10 ottobre seguì il decreto di nomina della Commissione italiana a firma del Presidente del Consiglio:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Considerata l'urgenza di dare attuazione al voto della Camera dei deputati del 5 ottobre 1967 [...];

Considerati i dibattiti parlamentari e le mozioni approvate nelle sedute della Camera del 4-5 ottobre 1967, 24 marzo 1969, 7 aprile 1971;

Considerati gli impegni assunti dal Governo in occasione della sua presentazione alle Camere;

Tenute presenti le conclusioni della Commissione di studio per la revisione del Concordato istituita con decreto interministeriale 4 novembre 1968;

Accertata la disponibilità dalla Santa Sede a trattative su tale materia;

Decreta:

Art. 1. E' istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Commissione composta dal Sen. Guido Gonella, dal Prof. Carlo Arturo Jemolo e dal Prof. Roberto Ago, già costituenti l'Ufficio di Presidenza della Commissione di studio per la revisione del Concordato.

Art. 2. La Commissione ha il compito di negoziare con la Rappresentanza dell'altra Parte contraente le proposte di «modificazioni» del Concordato previsto dall'art. 7 della Costituzione.

Art. 3. La Commissione riferirà nei termini più brevi possibili i risultati del negoziato che, secondo gli impegni assunti dal Governo saranno comunicati alle Camere prima della stipulazione di un accordo di modificazione del Concordato.<sup>663</sup>

Il 25 ottobre l'Italia presentò il proprio invito alla S. Sede per dare inizio «entro il più breve tempo possibile» ai negoziati:

[...] ho nominato [Andreotti], con Decreto che allego alla presente, una Commissione composta dai tre membri della Presidenza del Comitato che, fin dal 1969, aveva elaborato proposte di modificazioni.

Confido che la S. Sede, confermando la sua disponibilità, voglia aderire ad iniziare immediatamente un negoziato designando i suoi Rappresentanti per elaborare con i rappresentanti dello Stato, un progetto di proposte concordate fra le due Parti per la modificazione del Concordato.<sup>664</sup>

E il 27 successivo venne la risposta dal Segretario di Stato Villot:

[...] Nel prendere atto della sua comunicazione, posso assicurare Vostra Eccellenza che la Santa Sede, confermando la piena disponibilità già dichiarata, è pronta a dare inizio alla trattativa proposta.

---

<sup>662</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 232. Documento presente in ASILS, (Roma, 2/10/1976), f. Gonella, sez. Concordato, b. 74, fasc. 63, serie 3.2.5).

<sup>663</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 232-233. Documento presente in ASILS, (Roma, 10/10/1976; f. Gonella, sez. Concordato, b. 74, fasc. 63, serie 3.2.5).

<sup>664</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 233-234. Documento presente in ASILS, (Roma, 10/10/1976; f. Gonella, sez. Concordato, b. 74, fasc. 63, serie 3.2.5).

A tal fine il Santo Padre nomina una Commissione di tre membri così composta:

- S.E.R. Mons. Agostino Casaroli, Arcivescovo tit. di Cartagine e Segretario del Consiglio per gli Affari Pubblici della Chiesa;
- Mons. Achille Silvestrini, Sottosegretario del medesimo Consiglio;
- Rev.mo Padre Salvatore Lener, S.J.

Detta Commissione è autorizzata a negoziare «ad referendum», in rappresentanza della Santa Sede, un progetto di proposte convenute con l'altra Parte, per la modificazione del Concordato.<sup>665</sup>

Il 3 novembre 1976 le Commissioni potevano dire terminato il loro lavoro. Nel riassumere il lavoro della Commissione Gonella scrisse ad Andreotti:

Caro Giulio,

desidero informarti sul lavoro compiuto dalle Rappresentanze incaricate del negoziato relativo alla revisione del Concordato anche perché oggi, 3 novembre, siamo ancora in grado di esaminare, in breve tempo, qualsiasi eventuale rettifica che tu ritenga opportuna.

ooo

1- Abbiamo lavorato molto intensamente nel corso di varie e prolungate sedute tenute nella sede della Nunziatura, sempre con l'intervento di tutti i sei Rappresentanti (e due Segretari).

La discussione è stata agevolata dalla vasta ed approfondita conoscenza della materia e delle proposte già enucleate dalla Commissione del 1968-1969.

Ho proceduto sempre in piena e cordiale intesa con il prof. Jemolo ed il prof. Ago, molto impegnati in questo compito e con largo spirito di collaborazione.

Quanto all'atteggiamento della Rappresentanza pontificia devo dire che siamo stati molto favoriti non solo dalla eccezionale competenza dei tre Rappresentanti, ma anche dall'apertura e dalla larga comprensione di Mons. Casaroli e dell'ottimo Mons. Silvestrini, nel venire incontro ed accettare le richieste della Rappresentanza italiana. Si deve a questa buona volontà il rapido e conclusivo sviluppo del nostro negoziato.

2- Abbiamo abbandonato l'idea iniziale di elaborare un testo sintetico e completamente nuovo [...]. E ciò per due ragioni:

a) Tutti concordiamo sull'opportunità, e dovere, di conservare il Concordato agganciato all'art. 7 della Costituzione [...]

b) Cercando di dar vita ad un accordo "nuovo", "agile" e "spedito" praticamente si finisce per svuotare il Concordato di una normativa concreta ed effettivamente utile per prevenire e risolvere eventuali controversie fra Stato e Chiesa. [...]

c) La Mozione parlamentare che ha dato vita al negoziato parla di "revisione" del Concordato del 1929, e non di un nuovo Concordato.

[...] nelle nostre proposte, scompaiono, o perché soppressi o perché assorbiti, una ventina di articoli su 45. Ciò sottolinea che la revisione è radicale, e non limitata alla superficie, come qualcuno pensa.

ooo

[...]

4 – in particolare abbiamo tenuto presenti questi principi di cui non vi era chiara coscienza nel testo del 1929:

a) Il valore della libertà di coscienza e di religione. Di "libertà" si parlava solo eccezionalmente nel testo del 1929, mentre il motivo della libertà di coscienza e di religione ritorna spesso nel testo emendato.

---

<sup>665</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 234-235. Documento presente in ASILS, (Roma, 10/10/1976; f. Gonella, b. 74, fasc. 63, serie 3.2.5.

b) Il riferimento agli altri culti ai quali più volte si accenna per l'esigenza di un trattamento che rispetti il principio costituzionale dell'"uguaglianza", accanto a quello della libertà.

c) L'eliminazione di ogni norma che implichi riconoscimenti di "privilegi" contro i quali si scaglia la critica anticoncordataria. [...]

d) Accoglimento di principi sostenuti dalla Corte Costituzionale.

c) Accoglimento di alcune fondamentali richieste del mondo laico. Cito le due principali: allargata competenza di controllo da parte delle Corti di appello delle sentenze di nullità dei Tribunali ecclesiastici. [...] Ugualmente importante è la normativa adottata in materia di insegnamento religioso. Il Concordato non prevede neppure il diritto di chiedere la dispensa (è previsto solo da una legge italiana). Noi siamo andati oltre, prevedendo che i genitori, nella domanda di iscrizione, dichiarino "se intendono o non intendono" avvalersi dell'insegnamento religioso. [...] E' stato inoltre soppresso l'art. 5 (Caso Bonaiuti).

f) Molte materie di interesse sono state eliminate [...]. Altre, invece, si dovettero conservare (specialmente il materia di beni ecclesiastici, persone giuridiche ecc.) [...]

ooo

5 – Nessuna delle due Rappresentanze si è irrigidita su qualche richiesta. [...] Un solo problema è rimasto in sospenso: il prof. Jemolo desidererebbe rendere esplicita una norma contro le "simulazioni" che toglierebbero serietà a certe sentenze matrimoniali dei tribunali ecclesiastici. [...] <sup>666</sup>

Sul fronte vaticano lo scambio interno riflette quello italiano. Lo testimoniano la relazione di Casaroli, datata 23 novembre e fatta pervenire al papa, nella quale l'alto prelato descrisse la genesi della bozza redatta, i punti di intervento e lo spirito col quale i lavori si svolsero <sup>667</sup>, a questa seguì la risposta manoscritta di Paolo VI:

A Monsignor Agostino Casaroli

restituisco la Relazione circa il Progetto relativo alla revisione del Concordato; ne considero la discussione ben comprendendo le difficoltà della complessa trattativa, e prendo nota con soddisfazione della serena chiarezza di così grande dialogo e delle positive posizioni che, nonostante le diverse opinioni, sembrano assicurate per una tollerabile e anche, per certe importanti questioni, soddisfacente soluzione. Seguo con i miei voti, pregando e sperando, l'arduo dibattito.

Quanto alla proposta di inviare fotocopia della Relazione ai Signori Cardinali di Curia nulla osta da parte mia. [...] <sup>668</sup>

Il 21 novembre la commissione paritetica era in grado di presentare un testo pressoché definitivo, ricordato come 'bozza Andreotti' o più comunemente 'I bozza'. In una lettera al presidente del Consiglio Andreotti, Gonella sottolineò come gli interventi « [...] costituiscono in realtà una profonda rielaborazione del testo, ne fanno uno strumento nuovo, più organico e più sintetico, e più consono, soprattutto in tema di libertà di coscienza [...]» <sup>669</sup> mentre nella relazione ufficiale consegnata al capo del governo in accompagnamento al testo del Concordato rivisto si legge:

<sup>666</sup> *Caro Giulio, desidero informarti* [...], (Roma, 3/11/1976), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 74, fasc. 64, serie 3.2.5.

<sup>667</sup> *Beatissimo Padre, a nome anche* [...], (s.l., 23/11/1976), ASP, f. Casaroli, sez. Concordati, b. 141, fasc. 24. Appendice n. 1 del testo.

<sup>668</sup> A Monsignor Agostino Casaroli [...], (s.l., 24/11/1976), ASP, F. Casaroli, sez. Concordati, b. 141, fasc. 24.

<sup>669</sup> *Lettera ad Andreotti*, (Roma, 25/11/1976), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 74, fasc. 65, serie 3.2.5.

La rappresentanza italiana ha operato in piena intesa, ed ha incontrato una larga comprensione con la rappresentanza dell'altra Parte contraente. Ciò ha permesso di arrivare a conclusioni approvate all'unanimità dai membri di ambedue le rappresentanze.

Nel corso delle discussioni intervenute è stata anzitutto sottolineata la profonda evoluzione sociale e politica prodottasi in Italia negli ultimi decenni, e [...] le conclusioni del Concilio Ecumenico Vaticano II.

Abbiamo tenuto fermo, come presupposto di ogni proposta di revisione, quanto stabilisce il secondo comma dell'art. 7 della Costituzione della Repubblica [...]

Fin dal primo momento della nostra trattativa, la rappresentanza italiana ha potuto constatare con soddisfazione che la rappresentanza dell'autorità ecclesiastica confermava la sua piena adesione a modificazioni consensuali del Concordato lateranense per adeguarlo alle nuove esigenze dei tempi. [...]

Non ci si è limitati a studi diretti al doveroso approfondimento della ricca e delicata tematica, ma si è arrivati a conclusioni concrete attraverso discussioni chiarificatrici dei vari punti di vista.

Nel corso della trattativa la rappresentanza italiana si è sempre preoccupata della fedeltà ai principi della Costituzione della Repubblica, ai voti ripetutamente espressi dal Parlamento [...]

Non ci si è limitati a proporre l'ovvia eliminazione di norme cadute in desuetudine, né a trarre le logiche conseguenze della già effettuata attuazione di altre norme, o della scomparsa dei soggetti ai quali le norme si riferivano. Oltre liquidare ciò che appariva evidentemente superato nella vicenda di quasi mezzo secolo, si è considerata la revisione come uno sforzo di rinnovamento di un'intesa diretta alla tutela della pace religiosa e della feconda cooperazione fra la coscienza civile e la coscienza religiosa.

Non sembri superfluo sottolineare qualcuno dei punti innovativi, primo fra tutti l'eliminazione di ogni, anche indiretto, riferimento a superate dottrine della "Religione di Stato" e di ogni residua vestigia di concezione di "Stato confessionale" [...]

Appare quindi particolarmente significativo che, fin dall'inizio del nuovo testo, la S. Sede prende atto che l'art. 1 dello Statuto del 1848, richiamato dai Patti lateranensi, è stato abrogato con l'adozione della Costituzione della Repubblica italiana. [...]

Ci siamo preoccupati di ribadire, in varie norme, la difesa della libertà di coscienza e della libertà delle altre confessioni religiose che l'art. 8 della Costituzione riconosce "ugualmente libere", prevedendo particolari intese per regolare i loro rapporti con lo Stato.

[...] non sono poche le radicali revisioni di norme sia in materia di difesa della libertà, sia in materia di rispetto dell'eguaglianza. [...]

Ugualmente doverosa viene intesa la difesa dell'uguaglianza che implica l'eliminazione di ogni anche indiretto privilegio.

Nella delicata materia della normativa matrimoniale, appare particolarmente innovativo il trattare non tanto il sacramento del matrimonio quanto della celebrazione del matrimonio. Sono ovvie le molteplici conseguenze della nuova impostazione. Va ugualmente sottolineato che la S. Sede ha accettato alcune norme del diritto civile anche in materia di trascrizione. Così pure è della massima importanza l'attribuzione di particolari poteri alle Corti d'Appello per rendere esecutive, agli effetti civili, le sentenze dei Tribunali ecclesiastici in materia di nullità.

E' stata ribadita la fedeltà alla Costituzione in materia di libertà della scuola, ed è pure ribadito il riconoscimento dei diritti della scuola non statale.

Particolarmente innovativa è la proposta di tutelare la libertà di coscienza prevedendo che gli studenti in maggiore età o i loro genitori dichiarino se intendono o non intendono avvalersi dell'insegnamento religioso.

[...]

Ribadita per gli Enti e le Associazioni ecclesiastiche la normativa vigente [...] <sup>670</sup>

---

<sup>670</sup> *Signor Presidente* [...], (Roma, 21/11/1976), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 74, fasc. 64, serie 3.2.5.

Come già riassunto dalle due lettere di Gonella poco sopra, la ‘I bozza’<sup>671</sup> costituiva in primo luogo una considerevole semplificazione rispetto al testo Concordatario: dai 45 articoli di origine si passò a 14, tre in più degli 11 proposti da Pompei e, a differenza di quanto proposto da quest’ultimo, nessuna materia veniva esaminata fuori dal Concordato mediante intese. Vennero inoltre soppressi una serie di articoli e disposizioni ormai estranei allo spirito della Costituzione, quali l’art. 5 sui preti irretiti da censura, il giuramento dei vescovi, il trattamento di favore per l’ecclesiastico in stato di arresto o condannato, la sua esenzione dall’ufficio di giurato e quella dei suoi stipendi dalla pignorabilità. Venne inoltre mantenuto l’esonero automatico dal servizio militare dei sacerdoti, dei diaconi e dei religiosi, mentre il rinvio al servizio di leva previsto per gli studenti di teologia venne equiparato a quello degli studenti universitari (art. 4). Il carattere festivo delle domeniche ebbe conferma ma l’elenco delle festività religiose inserito nel documento del ’29 venne eliminato in favore di un accordo tra le parti (art. 6). La designazione dei cappellani militari non sarebbe più stata esclusiva prerogativa della S. Sede (sia pure ratificata dal governo italiano) ma il frutto di una scelta condivisa tra le parti (art. 11). Scomparso dal testo anche il «carattere sacro» della città di Roma, alla quale si riconobbe però il «carattere particolare», in quanto sede vescovile del vicario di Cristo ed epicentro della cattolicità (art. 1, comma 3). L’art. 43 sull’Azione cattolica venne assorbito dalla norma sulla libertà delle associazioni cattoliche, mentre accanto alla tutela della libertà religiosa trovava posto il concetto di uguaglianza. Per la prima volta si affermò che a tutela delle violazioni, lo Stato sarebbe proceduto «senza discriminazione di fede o di confessione» (art. 2). Un passo fondamentale venne compiuto con la stesura dell’art. 1 nel quale non si menzionò più il culto di Stato e la S. Sede riconobbe ufficialmente che l’art. 1 dello Statuto albertino, datato 4 marzo 1848 e richiamato in precedenza nei Patti lateranensi, era stato abrogato con l’adozione della Costituzione della Repubblica italiana.

Novità anche per l’ex art. 34, ora 8, nel quale la disciplina matrimoniale non parlava più di «sacramento» ma di «matrimoni celebrati secondo le norme del diritto canonico». Non si giunse tuttavia alla completa indipendenza delle giurisdizioni, come previsto dalla ‘bozza Pompei’, poiché il progetto del 1976 rimandava il disciplinamento delle cause di nullità del matrimonio concordatario e di quello *rato* e non consumato alle esclusive competenze dei tribunali e dicasteri ecclesiastici. In ciò è da evidenziare il potenziamento del ruolo proprio alla Corte d’Appello nelle sentenze esecutive, nelle quali il tribunale era chiamato ad accertarsi che nelle causa di nullità in corso non vi fosse nulla in contrasto coi principi supremi dell’ordinamento costituzionale italiano. Solo in un secondo tempo la sentenza avrebbe avuto anche effetti civili. La Corte d’Appello aveva infine facoltà di decidere provvedimenti economici in favore di uno dei coniugi il cui matrimonio era stato dichiarato nullo o dispensato.

Per quanto concernette l’insegnamento religioso a scuola (art. 9) si adottò la formula secondo la quale lo Stato riconosceva «il valore della cultura religiosa e considerando l’appartenenza della grande maggioranza della popolazione italiana alla Chiesa cattolica, assicura l’insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche» materne, elementari, medie inferiori e superiori, salvo particolari intese per gli appartenenti ad altre confessioni. Caduto il carattere di obbligatorietà

---

<sup>671</sup> Le bozze di revisione sono state più volte edite. In questa sede sarà fatto riferimento alla sinossi che mette a confronto il testo dall’edizione del 1929 fino a quella del 1984 pubblicata dalla Presidenza del consiglio in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 421-477. Per confronto col testo originale della ‘I bozza’ cfr. *La Santa Sede e la Repubblica italiana*, (s.l.; s.d), ASP, f. Casaroli, b. 140, fasc. 23.1. Appendice n. 2 del testo.



alla frequenza dell'insegnamento religioso per le scuole medie e medie superiori (nel caso di materne ed elementari tutto restava come in passato), gli alunni aventi l'età prescritta, o i loro genitori, potevano decidere se avvalersi o meno dell'insegnamento. Inoltre, i programmi di insegnamento della materia e gli insegnanti che l'avrebbero trasmessa, sarebbero stati frutto di una comune scelta tra Stato e S. Sede nel primo caso, autorità ecclesiastica nel secondo.

La bozza venne in un primo tempo presentata solo ai capigruppo e il 25 novembre 1976 fu discussa in Parlamento, presentata da un'introduzione di Andreotti nella quale parlò di profonda novità introdotta dalla rielaborazione del vecchio testo del '29, ora più organico, sintetico e soprattutto rispettoso del principio di libertà di coscienza<sup>672</sup>. Più volte fu sottolineato che il documento aveva il valore di una proposta con la quale sarebbe stato possibile costruire la base di partenza per il raggiungimento di una definitiva intesa tra le parti interessate e non di un accordo già ultimato<sup>673</sup>. La necessità di rivedere le clausole concordatarie venne trasmessa all'Aula come un'urgenza non più derogabile, pena il pericolo di incorrere in una denuncia unilaterale<sup>674</sup>.

Il dibattito seguito registrò reazioni vivaci e favorevoli alla prosecuzione delle trattative alle quali si chiese maggiore incisività. Il Parlamento si pronunciò inoltre per una maggiore chiarezza sulla forma del nuovo accordo (concordato-quadro o altra formula) e sulla sua relativa copertura costituzionale. A parte per i Radicali di Pannella, Democrazia proletaria e i laici che proposero nel primo caso la denuncia di Trattato e Concordato, nel secondo la denuncia del Concordato e nel terzo una separazione consensuale, la conclusione tratta dagli alti partiti fu di generale soddisfazione per il passo compiuto pur coscienti che le trattative per la revisione erano appena all'inizio del proprio cammino. Particolarmente significativo per questo punto fu l'intervento del socialista Gaetano Arfé, che parlò della rottura di una lunga tradizione di inerzia da parte dei governi italiani<sup>675</sup>. Mentre nell'intervento del gruppo democristiano si registrò il completo appoggio per i risultati ottenuti dai due gruppi di lavoro, dal Pri furono sollevate parecchie incertezze, soprattutto in merito ad importanti punti non chiariti, quale la questione dei rapporti economici, sui quali permaneva la necessità di ulteriori trattative in base le quali il partito riteneva di doversi attenere ad un giudizio di «responsabile attesa»<sup>676</sup>. Sulla stessa linea, anche se con motivazioni inerenti la scelta della forma su cui costruire il nuovo documento, si attestò il Msi<sup>677</sup>. Più critici la Sinistra indipendente e lo Psdi che nella bozza presentata non riconoscevano alcuna novità degna di nota se non l'eliminazione di quanto l'evoluzione dei tempi aveva già reso inapplicabile; ne seguì l'invito al riesame del testo per una riapertura della trattativa fu la naturale conseguenza delle posizioni espresse<sup>678</sup>. Attesa e di grande risonanza anche presso l'opinione pubblica, fu la posizione assunta dai comunisti, di cui Alessandro Natta si fece portavoce, e nella quale ancora una volta emerse il netto rifiuto della via separatista. La relazione si divise tra la positiva considerazione del

---

<sup>672</sup> *L'autunno del Concordato. Chiesa cattolica e stato in Italia: i documenti del dibattito politico (1929-1977)*, a cura di M. Cordero, Claudiana, Torino 1977, pp. 216-217.

<sup>673</sup> *Ibid.*, pp. 213-214.

<sup>674</sup> *Ibid.*, pp. 214-215.

<sup>675</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 569.

<sup>676</sup> *L'autunno del Concordato*, cit., pp. 227-230.

<sup>677</sup> *Ibid.*, pp. 224-227.

<sup>678</sup> *Ibid.*, pp. 234-238 e 251-258.

lavoro svolto dalla commissione Gonella, giudicato «presa d'atto e di riconoscimento della evoluzione che la società italiana ha compiuto».

La novità – continuava Natta – di cui il nostro dibattito deve tener conto è che, nel decennio scorso, si è fatta via via più ampia e sicura la presa di coscienza, anche nel mondo cattolico, di quanto vi è di storicamente superato nell'impostazione e nei contenuti del Concordato del 1929, e la consapevolezza, dunque, che una revisione può essere proponibile, ed è opportuna e valida, a nostro giudizio, se è intesa e si configura come un'opera di profondo e largo rinnovamento, come una riforma che faccia compiere un positivo passo avanti, che produca un ulteriore miglioramento dei rapporti tra Stato e Chiesa, che renda ancor più sicura la pace religiosa, la libertà e l'autonomia dell'impegno e delle scelte politiche e agevoli lo sviluppo democratico della società italiana.<sup>679</sup>

Una nuova conferma dunque che la via da percorrere restava quella del cambiamento e non l'illusorio *quieta non movere* teso al rischio di avere «foglie secche» che «non cadono affatto o possano anche rinverdire, o cadano strepitosamente, suscitando contese anche laceranti per il metodo e la sostanza»<sup>680</sup>.

Un rilievo particolare, prima solo accennato, va attribuito all'intervento di Arfé, capogruppo del Psi, il quale, enunciando per la prima volta in Aula la nuova posizione assunta dal partito nei confronti del Concordato, verso cui non guardava più con occhio abrogazionista ma riformatore, contribuì a chiarire a molti quale percorso i socialisti avessero seguito per passare dalle richieste di soppressione avanzate fino all'inizio degli anni Settanta, all'appoggio dell'idea di riforma a metà del decennio, per chiudere con la segnatura del nuovo accordo nel 1984<sup>681</sup>. Arfé, molto chiaro nei passaggi e senza rinnegare il passato socialista, ammise la convinzione di molti membri del partito, orientati nel passato come nel presente, alla soppressione di qualsiasi concordato tra Stato e Chiesa: «Abrogazionisti se ne trovano anche nelle nostre file e direi che noi tutti della mia parte, in linea di principio, non abbiamo difficoltà a dichiararci tali. Il problema è quindi solamente e altamente politico». Coscienti di come: «[...] l'abolizione di ogni legislazione concordataria creerebbe problemi seri e forse anche situazioni pericolose, senza contare che nell'attesa resterebbe ancora in vigore il Concordato del 1929, vecchio tronco al quale qualcuno potrebbe essere tentato di riattaccare, magari con i chiodi certe – foglie secche –, per usare l'espressione di Jemolo, che sono cadute»<sup>682</sup>, precisarono che ove la questione dovesse ancora una volta incagliarsi tra rinvii, incertezze, indecisioni o scelte non accettabili, l'unica via possibile da percorrere rimarrebbe la denuncia unilaterale. Piena approvazione dunque per la decisione condivisa di scegliere una riforma nella quale si adegui la materia ai tempi, fatto salvo l'obbligo di procedere con maggiore coraggio e incisività sul corpo normativo. Allo stesso modo venne richiesta maggiore chiarezza nella scelta della forma giuridica da dare al nuovo Concordato, se di accordo-quadro si voleva parlare era

---

<sup>679</sup> *Ibid.*, pp. 238-239.

<sup>680</sup> *Ibid.*, pp. 238-247.

<sup>681</sup> A conferma che la segretaria Craxi fu l'origine del nuovo corso socialista (di Craxi fu l'espressione: «La revisione bilaterale del Concordato resta per il Partito Socialista la via per risolvere nel senso della libertà il rapporto Stato-Chiesa» in *20 settembre, una data e un'occasione importante*, "Avanti!", 19 settembre 1976, ora in *Un accordo di libertà*, cit., p. 284 e poi ripreso da ACQUAVIVA in *La grande riforma del Concordato*, cit., p. 18) è l'intervento letto dal segretario del partito 16 novembre 1976 di fronte al Comitato centrale del Psi in occasione del quale, non solo dette sostegno alla tesi revisionista, ma anche un deciso appoggio alla teoria del Concordato-quadro di cui Margiotta Broglio fu primo teorizzatore. Su questo particolare cfr. Arfé in *L'autunno del Concordato*, cit., pp. 248-249.

<sup>682</sup> *L'autunno del Concordato*, cit., pp. 247-251, in particolare p. 247.

necessario snellire ulteriormente il corpo del testo e ridurlo a pochi e precisi enunciati ai quali affiancare intese esterne per il disciplinamento dei diversi aspetti della materia. Infine vi fu l'invito a intervenire radicalmente sul testo, rimasto a mezza strada tra il Concordato fascista del '29 e un Concordato ispirato ai principi della laicità per il quale i tempi erano adeguati<sup>683</sup>. Infine, La Valle, cattolico eletto nelle liste del Pci, invitò a un maggiore coinvolgimento della Chiesa italiana, e in particolare la sua componente pastorale, fino a quel momento quasi completamente esclusa dallo scambio iniziato col III esecutivo Andreotti<sup>684</sup>. Tra le pagine dei suoi diari, quasi in replica a posizioni come quella di La Valle, Andreotti annotava: «Sono anni che il Parlamento ci invita a concludere, ma al momento della stretta le titubanze riaffiorano. Certe teorie di cattolici, contro i Concordati in genere, non aiutano davvero i laicisti a superare le diffidenze»<sup>685</sup>.

In sede di replica Andreotti difese l'operato portato a termine dalle due delegazioni dichiarando che una nuova e più attenta lettura avrebbe fugato parte delle preoccupazioni e dei rilievi espressi in Aula. In continuità con le tesi espresse nel 1971 ribadì l'importanza del metodo di parlamentarizzazione dichiarando in conclusione: «Su ognuno dei temi faremo comunque una attenta meditazione, per arrivare ad una formulazione soddisfacentemente aggiornata, da presentare e discutere con l'altra parte contraente una volta riscontrato il consenso parlamentare»<sup>686</sup>, un passaggio col quale il Presidente del consiglio si impegnò a formulare con la S. Sede una 'II bozza' di modifiche del Concordato solo dopo aver verificato il consenso del Parlamento sulla nuova formulazione. La decisione di procedere venne ufficializzata con un o.d.g. firmato dai capigruppo Giuseppe Di Vagno (Psi), Osacr Mammi (Pri), Natta (Pci), Piccoli (Dc), Luigi Preti (Psdi), votato per appello nominale e approvato con 443 voti contro 122. Tra i 122 no ci furono liberali, missini, radicali e demoproletari. L'invito alla prosecuzione delle trattative, fu assoggettato all'obbligo, ancor più esplicito di quanto non fosse già stato nel 1971, di mantenere nel corso della trattativa «gli opportuni contatti coi gruppi parlamentari, e riferendo al Parlamento prima della stipulazione del protocollo di revisione»<sup>687</sup>. Il primo obiettivo da perseguire restava quello di garantire una puntuale rispondenza del testo concordatario alle esigenze di armonizzazione costituzionale, alla evoluzione dei tempi e della vita democratica, fini che, a giudizio della maggioranza del Parlamento la bozza presentata non soddisfaceva pienamente. Il 3 dicembre Andreotti annotò sulle pagine del suo diario: «Si conclude il dibattito sul Concordato con un voto molto positivo. Per fortuna nessuno ha considerato fuor di luogo questo tema, mentre ci angustiano i problemi economici»<sup>688</sup>.

Dopo il dibattito del '76 le trattative proposte dalle commissioni paritetiche procedettero sempre secondo il medesimo schema: si partiva dalla proposta di revisione formulata dalle Commissioni e si sottoponevano i risultati allo stretto controllo delle Camere, dalle quali prendevano forma o il dibattito in aula, o una serie di contatti informali con i presidenti dei gruppi parlamentari (più

---

<sup>683</sup> *Ibid.*, pp. 248-249.

<sup>684</sup> In merito a questo punto cfr. A. MELLONI, *Gli anni Settanta della Chiesa cattolica. La complessità della ricezione del Concilio*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, cit., II, p. 215. Secondo l'Autore Casaroli condusse le trattative di revisione e le portò infine a conclusione senza coinvolgere adeguatamente l'episcopato.

<sup>685</sup> Cfr. G. ANDREOTTI, *Diari 1976- 1979. Gli anni della solidarietà*, Rizzoli, Milano 1981, p. 50 (25 novembre 1976)

<sup>686</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 570.

<sup>687</sup> *L'autunno del Concordato*, cit., pp. 263-264.

<sup>688</sup> ANDREOTTI, *Diari 1976- 1979*, cit., p. 53 (3 dicembre 1976).

frequente quest'ultimo rispetto al primo), tra il Presidente del consiglio e Gonella assieme agli altri membri della delegazione italiana<sup>689</sup>.

Dal dibattito del 1976 ebbe inizio la fase delle trattative per la stipulazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, così come previsto al terzo comma dell'art. 8 della Costituzione. A questo proposito il Presidente del Consiglio informò l'assemblea con queste parole: «[...] nel frattempo ho pregato gli stessi tre chiarissimi esperti, cui si deve il lavoro fin qui fatto, di volerci aiutare nella trattazione di un altro delicato affare di Stato e cioè la predisposizione, sentendo i rispettivi responsabili, di aggiornate norme riguardanti le confessioni religiose diverse da quella cattolica, a cominciare dalla Chiesa valdese e da quella metodista che ne hanno fatto esplicita richiesta»<sup>690</sup>. Fu l'occasione sulla quale far poggiare le basi per la riforma generale della legislazione ecclesiastica, anche se le modalità per l'attuazione del terzo comma dell'art. 8 della Carta presentava no delle varianti rispetto al Concordato. Come riporta Carlo Cardia, le discussioni avvennero per l'appunto tra la rappresentanza italiana e quelle appositamente predisposte dai rispettivi organi confessionali della Chiesa valdese e metodista da un lato e dalla Unione delle comunità israelitiche dall'altro. Di queste trattative il Parlamento non ebbe mai alcuna informazione in itinere, nonostante i gruppi di lavoro producessero bozze di intesa<sup>691</sup>.

Il dibattito del '76 aprì la strada al problema della revisione concordataria in tutta la sua complessità. Il periodo nel quale si svolsero gli incontri tra le due Commissioni incaricate a formulare la II bozza, i cui membri erano rimasti invariati in entrambi i casi, fu circoscritto tra gennaio e maggio 1977 e illustrato dal capo del governo Andreotti ai presidenti dei gruppi parlamentari del Senato e successivamente alla Presidenza del consiglio il 22 giugno 1977<sup>692</sup> e, tra ottobre e novembre dello stesso anno, da Gonella alle rappresentanze dei gruppi parlamentari della Camera e del Senato<sup>693</sup>. La bozza recepiva alcuni dei rilievi emersi in sede parlamentare, quali l'esonero dal servizio militare per i sacerdoti, non più privilegio di *status*, ma accordato su richiesta dell'interessato (art. 4), inoltre non si parlava più della figura del cappellano militare. Nessuna novità significativa veniva introdotta nell'ambito dell'insegnamento della religione nelle scuole, il quale tutta via in una riformulazione del secondo comma dell'art. 9, non venne più giustificato in base al vecchio principio della fede cattolica della maggioranza degli italiani, ma dichiarando: «i principi della religione cattolica fanno parte del patrimonio spirituale e della tradizione storica del popolo italiano». Trovò ulteriore definizione anche il punto dell'articolo dedicato alla scelta facoltativa dell'insegnamento religioso, secondo il quale si stabilì la possibilità di avvalersi liberamente dell'offerta all'atto di iscrizione alla scuola. Come nella versione della I bozza, la scelta sarebbe stata compiuta autonomamente dallo studente nel caso quest'ultimo fosse stato in possesso dell'età

---

<sup>689</sup> Anche in quest'ultimo caso ebbe maggiore frequenza il secondo caso descritto, ovvero i contatti tra presidenti dei gruppi parlamentari e Gonella.

<sup>690</sup> Cfr. *Stato democratico e regime pattizio*, Incontro di studio di Messina (6-7 giugno 1975), a cura di S. Berlingò, G. Casuscelli, Giuffrè, Milano 1975, p. 234. A questo proposito cfr. anche V. CRUPI, S. BERLINGÒ, *Il sostentamento dei ministri di culto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

<sup>691</sup> Cfr. CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 163 ma anche PEYROT, *Gli evangelici nei loro rapporti con lo Stato*, cit.; G. SACERDOTI, *Ebraismo e costituzione: prospettive di intesa tra Comunità israelitiche e Stato*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. Mirabelli, Giuffrè, Milano 1978, pp. 83 e ss.

<sup>692</sup> *Dichiarazioni del Presidente Andreotti [...]*, (Roma, 22/6/1977), f. Gonella, sez. Concordato, b. 78, fasc. 84, serie 3.2.5. Appendice n. 3 del testo.

<sup>693</sup> CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 164.

prescritta, dai genitori o tutori nel caso contrario. Nessuna novità in merito ai beni ecclesiastici sui quali le Commissioni vollero ampliare gli impegni dello Stato in ordine alle finalità degli enti, non più ristretti alla religione e al culto ma anche all'assistenza, all'educazione e alla cultura (art. 7)<sup>694</sup>. La novità più rilevante si concentrò tutta sulla materia matrimoniale (art. 8) nella quale venne abbandonata la riserva di giurisdizione ecclesiastica sulle cause di nullità matrimoniali e le decisioni dei tribunali ecclesiastici, su domanda delle parti o di una di esse, venivano rese esecutive nell'ordinamento italiano attraverso una sentenza di delibazione delle competenti Corti d'appello, come per i provvedimenti dell'autorità giudiziaria di un altro Stato (comma 2). Il passaggio fu concepito da Ago, noto internazionalista che durante la trattativa si occupò soprattutto della materia matrimoniale, mentre Jemolo si dedicò ai principi di libertà religiosa<sup>695</sup>.

Nei contatti seguiti coi gruppi parlamentari emersero copiose osservazioni, il più delle volte di critica verso il nuovo testo, giudicato più riduttivo del primo. Tra i più severi ci fu Scoppola, convinto che la II bozza troppo concedesse e troppo poco, o nulla addirittura, traesse in cambio, presentando peraltro una regolamentazione accentuatamente contraddittoria. Tale fu la disapprovazione da convincere la delegazione italiana a non formalizzare la presentazione della II bozza, preferendo dare avvio immediato ad un riesame condotto con l'ausilio della controparte prima dell'inizio della discussione al Senato. Su questo punto è bene precisare che la S. Sede, avendo ritenuto il dibattito parlamentare sulla I bozza, per certi spetti, deludente, aveva deciso di non far sottoscrivere alla propria delegazione altri progetti da presentare ufficialmente come nuovi e frutto di un comune lavoro. La linea adottata era stata bensì quella di contribuire alla formulazione di nuove ipotesi da sottoporre al *placet* parlamentare da parte italiana, e solo dopo il superamento di quell'esame, sarebbero state formalizzate di comune accordo. Conseguentemente a ciò la bozza ufficiale continuava a restare quella del 1976<sup>696</sup>.

Come premesso la via della parlamentarizzazione si dimostrava la più lunga e accidentata ma permetteva alle parti la ricerca di una soluzione comunemente condivisa da tutti i partiti a cui anche la controparte vaticana aveva fatto appello.

#### 4. 2 Verso la conclusione: III e IV bozza (1978-1979)

Il 1978 fu un anno di svolte: la morte di Paolo VI in agosto per S. Sede, l'offensiva del terrorismo rosso e l'uccisione di Moro in Italia, ebbero il significato di un cambiamento radicale. Entrambi erano stati punti di riferimento centrali nello sviluppo della vita politica nazionale e allo stesso tempo figure di primo piano per la Democrazia cristiana. Il percorso di riforma dei Patti lateranensi sembrò arenarsi sulle soglie del pontificato di Luciani (che per la verità non ebbe nemmeno il tempo di prendere in esame la causa) e successivamente di Wojtyła<sup>697</sup>. Il «papa

---

<sup>694</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>695</sup> A. SILVESTRINI, *Chiese e Stato di fronte alla revisione del Concordato*, in *La grande riforma del Concordato*, cit., pp. 13-14.

<sup>696</sup> Cfr. CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., pp. 165-166.

<sup>697</sup> In questa sede saranno citate solo opere di carattere storico più recenti sulla figura di Giovanni Paolo II: A. RICCARDI, *Giovanni Paolo II. La biografia*, San Paolo, Cinisello Balsamo 2011; A. MELLONI, *Le cinque perle di Giovanni Paolo II. I gesti di Wojtyła che hanno cambiato la storia*, Mondadori, Milano 2011; G. MICCOLI, *In difesa della fede. La chiesa di Giovanni Paolo II e Benedetto XVI*, Rizzoli, Milano 2007; D. MENOZZI, *Giovanni Paolo II. Una transizione incompiuta? Per una storicizzazione del pontificato*, Morcelliana, Brescia 2006.

polacco», eletto il 16 ottobre di quello stesso anno, apparve fin da subito lontano per formazione e sensibilità a Montini, ma allo stesso tempo, proprio in virtù dell'estraneità a questo scenario, molto più libero dalle logiche politiche nostrane e più disinvolto rispetto al predecessore nel trovare un'intesa con la parte governativa del paese che dall'inizio degli anni '80 iniziò la svolta "postdemocristiana" fatta di governi a guida laica e socialista<sup>698</sup>. Non a caso la svolta definitiva dopo quasi vent'anni di trattative avanzate a singhiozzo venne proprio con un governo a guida socialista.

Il susseguirsi di questi fatti impedì una ripresa effettiva del dibattito politico e parlamentare sull'argomento fino al mese di novembre, quando la III bozza venne illustrata e consegnata, secondo la consueta procedura, da Gonella ai gruppi parlamentari, i quali giudicandola non negativa, consentirono di approdare al dibattito al Senato già tra il 6-7 dicembre. Nella relazione allegata al testo della nuova bozza che Gonella presentò al Presidente del Consiglio Andreotti era scritto:

Signor Presidente,

Come Le è noto, a seguito della presentazione ai Gruppi parlamentari del Senato del secondo progetto di revisione, redatto nel maggio del 1977, il presidente della Commissione Gonella assieme al prof. Ago ha proceduto ad un largo e approfondito giro di consultazioni e proposte di ciascuno di essi e di poter quindi esaminare, insieme con la Delegazione della Santa Sede, quali ulteriori modifiche potessero ancora essere apportate al testo del progetto di revisione prima dell'inizio della discussione di esso al Senato della Repubblica.

La Delegazione del Governo italiano ha quindi avuto, con la Delegazione della Santa Sede, una serie di sedute, nel corso delle quali essa si è fatta attenta e tenace portatrice dei desiderata raccolti in sede parlamentare. Essa ha incontrato nella controparte un atteggiamento comprensivo ed un chiaro intento di favorire il raggiungimento di un accordo suscettibile di raccogliere i più vasti consensi, anche se su qualche punto la Delegazione della Santa Sede ha opposto una ferma e spiegabile resistenza a modifiche da essa giudicate non accoglibili, lasciando comprendere di essere giunta al limite delle concessioni ad essa consentite.<sup>699</sup>

Tutto ciò andava a incunarsi in un quadro politico nazionale nel quale l'Italia era al termine dell'esperienza di "solidarietà nazionale", Andreotti presiedeva il suo secondo monocolor e contemporaneamente si divideva tra le preoccupazioni sulla questione monetaria e le frenetiche riunioni a Bruxelles sul problema dello SME. Negli stessi giorni in cui la III bozza era sottoposta al giudizio del Senato annotò sui suoi diari: «[...] il calendario parlamentare ha le sue esigenze»<sup>700</sup>, infatti la sua presenza a palazzo Madama era necessaria, nonostante negli intervalli fosse in costante contatto con i ministri dell'area economica, il governatore della Banca d'Italia e La Malfa.

La discussione in questa sede ebbe carattere positivo grazie in primo luogo al raggiungimento di formule ritenute dalla maggioranza soddisfacenti su alcuni importanti punti, in secondo luogo all'aver individuato e circoscritto i punti più controversi della normativa. Nel paragrafo conclusivo della *Relazione della Commissione italiana al presidente del Consiglio Giulio Andreotti allegata*

---

<sup>698</sup> I primi interventi di Giovanni Paolo II a proposito dei Patti lateranensi e del Concordato in particolare furono un discorso ai fedeli in S. Pietro l'11 febbraio 1979 e un inciso del saluto al nuovo ambasciatore italiano presso la S. Sede il 25 giugno 1979. Cfr. LARICCIA, *Stato e chiesa in Italia*, cit., pp. 340-341.

<sup>699</sup> Cfr. *Signor Presidente, la Delegazione [...]*, (Roma, 2/2/1978), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 86, fasc. 147, serie 3.2.5, ora in CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 252.

<sup>700</sup> ANDREOTTI, *Diari 1976-1979*, cit., p. 286 (6-7 dicembre 1978).

alla cosiddetta terza bozza Gonella, precisò lo «spirito aperto pur nella doverosa fermezza di principi, disposti a sacrificare talora il loro punto di vista e le loro preferenze personali, in vista del raggiungimento di un unanime accordo» col quale i commissari italiani avevano preso parte agli scambi<sup>701</sup>. Anche in questo terzo caso i membri delle due delegazioni erano i medesimi delle precedenti.

Le novità più rilevanti del riesame erano nel primo articolo, nel quale la S. Sede si univa allo Stato nel riaffermare solennemente il principio della piena sovranità e della reciproca indipendenza fra lo Stato e la Chiesa cattolica. Ora erano ambo le parti ad impegnarsi per il rispetto di questo principio e con ciò, secondo i negoziatori italiani, andavano bilanciandosi gli impegnativi riconoscimenti della libertà della Chiesa che venivano moltiplicati nel nuovo testo. Assumeva un particolare rilievo l'assunzione da parte della S. Sede dell'impegno di rispettare pienamente e sotto ogni rapporto, l'indipendenza e la sovranità della controparte, mentre il secondo comma dell'art. 1 sanciva la definitiva cessazione del principio della religione cattolica come religione dello Stato, dell'uguaglianza di tutte le confessioni riconosciute dalla Carta repubblicana e dalla S. Sede in ottemperanza alle dichiarazioni del Concilio Vaticano II circa i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica. Sullo stesso principio dell'abrogazione dell'art. 5 era la dichiarazione vaticana secondo cui l'applicazione in Italia delle sentenze e dei decreti emanati dall'autorità ecclesiastica non poteva esserci se non nel rispetto dei diritti garantiti alla cittadinanza dalla Costituzione.

Per quanto concernette gli enti ecclesiastici, considerata la complessità delle obiezioni parlamentari mosse ai testi precedentemente redatti e vista la difficoltà di giungere ad un disciplinamento soddisfacente della materia in tempi brevi, si preferì proseguire con una provvisoria definizione nella quale veniva affermato il principio di non discriminazione verso associazioni ed istituzioni di carattere ecclesiastico (art. 7). A ciò seguì la proposta di rimettere ad una commissione mista il compito di riformulare il regolamento della materia *ex novo* in un tempo pari ad un anno dalla sua istituzione. In materia matrimoniale non venne apportato alcun cambiamento sostanziale.

Sul piano della questione scolastica si stabilì che nel diritto riconosciuto dalla Repubblica italiana alla Chiesa di istruire e gestire liberamente scuole di ogni ordine e grado, fosse introdotta la precisazione per cui esso veniva esercitato «nei termini previsti dalla propria Costituzione». Con ciò si rendeva ulteriormente evidente come nulla venisse riconosciuto al di là di quanto la Costituzione avesse già disposto coi propri enunciati. In materia di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche venne allargato anche alla scuola primaria il carattere non obbligatorio dell'insegnamento, unificando così la disciplina di tale insegnamento. Tutti gli altri articoli furono notevolmente snelliti e semplificati, soprattutto in materia di assistenza spirituale, eliminando o rendendo più agevoli le numerose espressioni precedentemente criticate da parte di alcuni dei gruppi parlamentari consultati.

Gonella chiuse la *Relazione della Commissione italiana* presentata ad Andreotti dichiarando l'apertura di spirito con la quale i membri della propria Commissione avevano preso parte alla trattativa, disposti al sacrificio di qualcuno dei propri punti di vista pur di favorire l'unanime raggiungimento di un accordo. L'augurio era: «che il testo così largamente migliorato attraverso una paziente ricerca di formule accettabili per ambo le parti, possa incontrare i più larghi consensi

---

<sup>701</sup> Cfr. *Signor Presidente, la Delegazione [...]*, (Roma, 2/2/1978), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 86, fasc. 147, serie 3.2.5, ora in CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 254.

in seno al Parlamento, in modo che si apra la via dell'espletamento delle procedure formali per l'adozione del testo definitivo delle modifiche del Concordato e per la sua entrata in vigore»<sup>702</sup>.

Le osservazioni tecniche e di dettaglio nate in seguito all'analisi della III bozza al Senato dettero avvio ad una nuova fase della revisione, nella quale, pur coscienti delle controversie tuttora aperte su alcuni delicati punti, a detta anche dei "riformatori" più puntigliosi, e tra questi vi erano i socialisti, cominciavano ad intravedersi le condizioni per una possibile svolta del negoziato. Il primo ad ammetterlo fu Alberto Cipellini quando affermò che il Psi iniziava a «riconoscersi in alcuni profili del nuovo testo che ci è stato sottoposto, ma che non potrà assolutamente trasformarsi in una posizione di approvazione del progetto da sottoporre alla firma della Santa Sede fino a quando resteranno [...] irrisolti, e non saranno, quindi, sostanzialmente modificati i nodi centrali dei rapporti tra società civile e società religiosa: soprattutto il matrimonio e l'istruzione religiosa»<sup>703</sup>. Prevedendo il proseguo della trattativa il comunista Bufalini raccomandò il «metodo sin qui seguito, quello di coinvolgere il Parlamento nelle diverse fasi della contrattazione diplomatica», unico criterio in grado di offrire una garanzia per la soluzione dei problemi ancora aperti<sup>704</sup>. Una fiducia espressa dunque sul piano generale ma condizionata dal trovare adeguata soluzione alle questioni più spinose, un'ambivalenza sulla quale giocò la propria relazione conclusiva lo stesso Andreotti nella quale rilevò l'esistenza delle condizioni per entrare nel momento conclusivo del negoziato, tenendo tuttavia nella massima considerazione le osservazioni, le proposte, i rilievi mossi nel corso della discussione, specie su taluni aspetti della legislazione matrimoniale, la definizione della Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici e l'insegnamento della religione nelle scuole<sup>705</sup>. Tre nodi esplicitamente enumerati, così da evitare dispersioni su punti già risolti, sulla cui trattativa si raccomandò di tenere debitamente informati i capigruppo<sup>706</sup>. Nella replica Andreotti ritornò sul problema della commissione paritetica che avrebbe dovuto riformare la legislazione sugli enti ecclesiastici, soluzione non condivisa mai del tutto: «[...] qualcuno dubita [...] che una commissione mista che in dodici mesi disciplini bilateralmente la materia stessa, oggi coperta dalle garanzie concordatario-costituzionali, sia un'ipotesi illusoria. Si teme che, come spesso accade, si imbocchi la via di infinite proroghe, lasciando a lungo il tutto sotto una disciplina vigente, che pur si reputa inattuale». Concluse proponendo alla commissione governativa: «[...] di fare un nuovo tentativo per redigere una accettabile proposta di soluzione da discutere con la controparte. Se non risultasse possibile si adotterebbe l'idea della commissione, tenendo conto delle osservazioni qui fatte, anche sui tempi»<sup>707</sup>.

Al Senato fu Spadolini il più critico sui risultati della III bozza. Dimostrò perplessità verso un testo vecchio di almeno dieci mesi, nel quale erano ancora riflesse le concessioni operate dalla delegazione di Casaroli in base agli scambi di opinione intercorsi, dopo la discussione al Senato, tra le due Commissioni alla fine dicembre 1977 e inizio gennaio dell'anno successivo. Notava Spadolini: «Si può dire che il negoziato tra Italia e Santa Sede sia chiuso, pure essendo entrato per

---

<sup>702</sup> *Ibid.*, pp. 254-255.

<sup>703</sup> Cfr. AP, Senato della Repubblica, Legislatura VII, *Discussioni*, 6 dicembre 1978, pp. 15091.

<sup>704</sup> Cfr. *ibid.*, p. 15057.

<sup>705</sup> Cfr. *ibid.*, p. 15156.

<sup>706</sup> Sul significato di questa risoluzione cfr. il commento di CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., pp. 166-168.

<sup>707</sup> Cfr. AP, Senato della Repubblica, Legislatura VII, *Discussioni*, 6 dicembre 1978, pp. 15158. Il documento è ora pubblicato in Pertici, Chiesa e Stato in Italia, cit., pp. 783-801.



ammissione unanime nella fase conclusiva? No»<sup>708</sup>. Per l'esponente repubblicano esistevano dei nodi fondamentali da sciogliere, soprattutto in materia matrimoniale e di enti ecclesiastici. Alla fine fu tuttavia anch'egli tra i firmatari dell'ordine del giorno, approvato a larga maggioranza, in cui si affermò l'esistenza delle condizioni per entrare nella fase conclusiva del negoziato. Da qui l'entusiasmo di Gonella che il 29 dicembre 1978 scrisse in una lettera ad Andreotti:

Caro Presidente, Finis! Finalmente un sospiro finale. In varie sedute dopo la discussione al Senato abbiamo messo a posto tutto, comprese varie varianti. Anche il Papa ha fatto sentire i suoi pareri. H urgente ed assoluto bisogno di un'ora per leggerti il testo e sottolineare alcune cose sulle quali vi è bisogno del tuo consiglio. Anche la Commissione sugli enti è stata ridimensionata. Tu sei impegnato solo a "informare" i capigruppo, e non a discutere. Potresti farlo per lettera illustrativa che potrei prepararti. La tua firma solenne a Palazzo Chigi potrebbe avvenire prima della riapertura della Camera.<sup>709</sup>

Nell'organigramma di quanto ricostruito fin qui non è da trascurare la firma del nuovo Concordato tra la S. Sede e la Spagna, o più precisamente gli *Accordi tra la Santa Sede e lo Stato spagnolo*, siglati dal Segretario di Stato Villot e il Ministro degli esteri Marcelino Oreja Aguirre il 3 gennaio 1979. Il testo, composto di quattro Accordi, di cui il primo circa le questioni giuridiche di soli otto articoli a carattere generale, e due Annessi, aderiva per forma e struttura al progetto di Concordato-quadro perseguito nel proprio cammino di riforma anche dall'Italia<sup>710</sup>.

Sulla base di queste indicazioni le delegazioni vaticana e italiana, nello stesso mese di dicembre, si rimisero al lavoro avvertendo però le difficoltà per le tensioni determinate dalle polemiche sull'aborto e sui presunti orientamenti del nuovo pontificato, nonché per le complicazioni tra partiti e governo. A contribuire negativamente sul lavoro ancora in itinere si diffuse l'opinione che questo avesse peggiorato la 'III bozza' non avendo tenuto in debito conto quanto suggerito dal Senato<sup>711</sup>. Il 18 gennaio 1979 Gonella presentò ai gruppi parlamentari la 'IV bozza'<sup>712</sup>, alla quale seguì una lettera scritta da Andreotti alla Commissione italiana di soddisfazione per il lavoro svolto e per la conclusione del negoziato. Il nuovo documento, uguale al precedente nella sostanza, differiva

---

<sup>708</sup> G. SPADOLINI, *La revisione del Concordato. Diario di due anni (novembre 1976-dicembre 1978)*, Le Monnier, Firenze 1979, p. 49.

<sup>709</sup> Cfr. A. GIOVAGNOLI, *Guido Gonella tra Chiesa e Stato (1968-1982)*, in *Guido Gonella tra Governo, Parlamento e Partito*, a cura di G. Bertagna, A. Canavero, A. D'Angelo, A. Simoncini, II, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007, p. 518.

<sup>710</sup> Per il testo degli *Accordi* cfr. *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*, a cura di E. Lora, EDB, Bologna 2003, pp. 3265-3341. Sul tema si vedano inoltre R. DE CARLI, *La Iglesia reivindica su autonomía e independencia: la revisión concordataria en el caso de la dictadura militar*, "Cristianesimo nella storia", 29/2008, pp. 417-474; ID., *La negociación concordataria y el proceso constituyente durante la Transición*, "[Cuadernos de historia contemporánea](#)", 30/2008, pp. 333-364; [J.M. Vázquez García-Peñuela](#), *Exámen de las relaciones entre la Santa Sede y el Estado español: desde el concordato de 1953 a los acuerdos de 1979*, "[Cuadernos de derecho judicial](#)", 11/2004, pp. 89-162.

<sup>711</sup> Anche Craxi giunse a manifestare pubblicamente la propria insoddisfazione: «Nuove, impreviste difficoltà sorgono su punti non secondari della revisione dei Patti. L'impegno dei partiti laici è messo nuovamente a dura prova quando ormai, con la discussione in Senato del dicembre 1978, sembrava avviarsi, su ben precise basi, a concludere una troppa lunga questione. I principi della Costituzione repubblicana restano, comunque, i limite invalicabile di ogni trattativa. E i "significati" della Conciliazione sono ancora quelli del 1929». In M. PUNZO, *Bettino Craxi e l'accordo del 1984*, "Civitas", 1/2006, (n. monografico), p. 54. Il saggio ripercorre a tappe l'evoluzione interna al Psi in merito al Concordato, in particolare dalla segreteria Craxi in avanti (pp. 45-64).

<sup>712</sup> *La Santa Sede e la Repubblica italiana* [...], (s.l., 3/12/1979), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 85, fasc. 134, serie 3.2.5. In questa sede non riportato ma consultabile nella sinossi di *Un accordo di libertà*, cit., pp. 421-477.

unicamente nel punto inerente la trattazione degli enti ecclesiastici, il cui sviluppo aveva seguito l'indicazione formulata dal Presidente del Consiglio in sede di dibattito nel 1978<sup>713</sup>. Il carattere finale della trattativa non fu però riconosciuto ufficialmente dal governo e il 29 marzo successivo, durante la presentazione del V governo Andreotti, il Presidente del Consiglio non menzionò la conclusione delle trattative con la S. Sede ma solo i nuovi e positivi sviluppi da cui la vicenda continuava a essere interessata<sup>714</sup>.

La 'IV bozza' presentava un carattere ufficioso ancor più accentuato delle precedenti due e non andò oltre ai contatti informali ed informativi coi gruppi parlamentari. Nonostante ciò, secondo la prassi a cui furono conformate anche i precedenti schemi, fu commentata e pubblicata in alcune riviste specialistiche, due tra tutte "Bozza 79"<sup>715</sup> e "I problemi di Ulisse"<sup>716</sup>, senza però suscitare alcun commento positivo. Si scelse così di non presentarla in Parlamento e di continuare nei contatti informativi coi gruppi parlamentari<sup>717</sup>.

Nonostante lo scarso gradimento incontrato dalla 'IV bozza' gli indizi trapelati all'esterno dei palazzi della politica sembravano indicare la prossimità di un accordo, provocando un'ultima mobilitazione degli esponenti anticoncordatari tra cui i radicali, i gruppi del dissenso cattolico e gli intellettuali cattolici come Alberigo, convinto che si stesse mettendo in atto una «revisione restauratrice»<sup>718</sup>. Il gruppo di Democrazia proletaria il 10 febbraio 1979, vigilia del cinquantesimo anniversario del Patti lateranensi, presentò una nuova proposta di legge di revisione costituzionale per l'abolizione dell'art. 7 e per la riformulazione dell'art. 8<sup>719</sup>.

Il punto di rottura fu rappresentato ancora una volta dalla politica italiana che in pochi mesi vide la fine dei governi di solidarietà nazionale e con le elezioni del 3 giugno 1979, alle quali seguì l'apertura della VIII legislatura, seguì la formazione del I governo Cossiga composto da Dc, Psdi e, dopo sei anni di assenza, Pli, più alcuni tecnici socialisti<sup>720</sup>. Il neo presidente del Consiglio nelle sue dichiarazioni programmatiche riaffermò l'intenzione di proseguire con lo sviluppo dei «lavori per la revisione del Concordato [...] tenendo conto delle osservazioni, delle proposte e dei rilievi emersi nei dibattiti svoltisi in Parlamento» e insieme di «concludere, sulla base dell'eguaglianza di tutte le confessioni religiose, i negoziati con esse già iniziati e sviluppati»<sup>721</sup>.

I mesi successivi misero in luce quante difficoltà rimanessero ancora da sbrogliare e le parti ripresero a incontrarsi solo tra il 29 e il 31 ottobre 1979 con un importante avvicendamento nel gruppo vaticano: la nomina del cardinal Casaroli alla Segreteria di Stato impose la necessità di riformulare il gruppo vaticano, nel quale, a partire dal 22 settembre entrò monsignor Audrys Juozas Backis, allora sottosegretario al Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa, mentre Silvestrini, nel

---

<sup>713</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato*, cit., p. 576; CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., pp. 168-169.

<sup>714</sup> Cfr. Guido Gonella, cit. p. 520.

<sup>715</sup> Cfr. L. GUERZONI, *Una bozza da rifiutare. Il dibattito sul Concordato*, "Bozza 79", 4/1979.

<sup>716</sup> "I problemi di Ulisse", LXXXIX/1989 (n. monografico).

<sup>717</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato*, cit., p. 576; CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., pp. 168-169.

<sup>718</sup> Cfr. gli atti del convegno bolognese *La revisione del Concordato alla prova*, cit., in particolare l'intervento di Alberigo.

<sup>719</sup> La proposta di legge e la relazione illustrativa, nelle quali sono citate anche le dichiarazioni di Alberigo, sono ora in LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 336-339.

<sup>720</sup> Cfr. GIOVAGNOLI, *Il Partito italiano*, cit., pp. 197-201.

<sup>721</sup> Cfr. AP, Camera dei deputati, Legislatura VIII, *Discussioni*, 9 agosto 1979, p. 1012.

frattempo nominato segretario del Consiglio medesimo, andò di fatto assumendo il ruolo di capo della delegazione. La commissione Gonella rimase invece composta dallo stesso trio dei mesi precedenti<sup>722</sup>. Alcune affermazioni particolarmente positive di Gonella («Sia pure con difficoltà le due delegazioni hanno concordato un testo di piena soddisfazione») scatenarono le preoccupazioni dei partiti laici che temendo di essere messi di fronte al fatto compiuto, tornarono a sottolineare il ruolo del Parlamento nella verifica delle trattative. «La fretta è cattiva consigliera» divenne il nuovo slogan di Spadolini, dei liberali e dei laici in genere. In particolare ci si chiese perché non si portasse a definitiva conclusione l'intesa ormai perfezionata con la Tavola valdese e si cominciò a sospettare che il temporeggiamento dipendesse dalla volontà di concludere prima il Concordato con la S. Sede. Ciò nonostante alcuni gruppi parlamentari ne sollecitarono la ratifica e la traduzione in legge<sup>723</sup>.

### 3. La stretta finale. V bozza, V bis e VI (1980-1982-1983)

Il desiderio di chiudere la trattativa cominciò a farsi pressante anche da parte della S. Sede che per mezzo del pontefice invitò in più occasioni, pubbliche e private, a raggiungere nel tempo più breve possibile una conclusione<sup>724</sup>. L'11 marzo 1980 si tornò così a firmare una 'V bozza' d'intesa<sup>725</sup> per espresso invito vaticano, una novità rispetto al passato che testimoniava una volta di più l'impegno del negoziatore e l'ulteriore segnale che le Commissioni ritenevano sostanzialmente concluso il proprio compito<sup>726</sup>. Quest'ultima bozza era un calco della precedente differente solo nel punto inerente l'art. 7 nel quale si regolamentava la normativa sugli enti ecclesiastici, ritornata alla sua forma originale più lunga ed articolata. L'idea di una commissione esterna che concludesse una riforma della materia entro dodici mesi non era stata abbandonata ma rimaneva un punto su cui anche Cossiga, al pari del suo predecessore, nutriva numerose riserve e preferì suggerire la possibilità di «risolvere direttamente i complessi problemi relativi agli enti ecclesiastici, indipendentemente dal previsto ricorso a Commissione speciale»<sup>727</sup>.

Il 14 aprile 1980 venne presentato alle Camere il II governo Cossiga, formato da una coalizione di Dc, Psi e Pri, in occasione del quale il capo del governo annunciò il termine dei lavori per la revisione del Concordato. Da quel momento, secondo le dichiarazioni del politico, sarebbe stato il governo a prendere i necessari contatti con la S. Sede. A fine maggio in occasione di un incontro tra quest'ultimo e Gonella, confermò la fase avanzatissima delle trattative, tanto che il presidente della Commissione italiana – d'accordo anche la S. Sede – consigliò di evitare nuove discussioni delle bozze in Parlamento fino al momento della ratifica definitiva. I partiti laici, timorosi di vedere il

---

<sup>722</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato*, cit., p. 577; CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 170.

<sup>723</sup> Cfr. *ivi*.

<sup>724</sup> Cfr. *Preghiamo perché l'auspicata revisione del Concordato sia portata presto a felice compimento*, "L'Osservatore romano", 12-13 febbraio 1979, discorso pronunciato in occasione del cinquantesimo anniversario dei Patti Lateranensi e *Presentate al Papa le Credenziali del nuovo ambasciatore italiano*, *ibid.*, 25-26 giugno 1979, discorso pronunciato durante l'incontro con il nuovo ambasciatore italiano presso la S. Sede.

<sup>725</sup> *Oggi, 11 Marzo 1980* [...], (s.l., 11/3/1980), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 87, fasc. 150, serie 3.2.5. Appendice n. 4 del testo.

<sup>726</sup> G. DALLA TORRE, *La revisione del Concordato lateranense: una vicenda lunga quarant'anni*, in *La grande riforma del Concordato*, cit. p. 43.

<sup>727</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato*, cit., p. 578.

Parlamento messo dal governo di fronte a fatto compiuto, moltiplicarono interpellanze e interrogazioni intese a riconoscere lo stato delle trattative e la nuova bozza formulata ma ricevettero pronta assicurazione che non vi sarebbe stata la firma di alcun accordo senza aver prima riferito alle Camere sull'intera trattativa<sup>728</sup>. Fatto smentito dalla mancata trasmissione al Parlamento della 'V bozza', mai trasmessa né da Cossiga, né dal suo successore Forlani, a cui pure Gonella la consegnò nell'aprile del 1981.

Le più grosse difficoltà per il raggiungimento di una conclusione finale erano dovute ancora una volta al quadro politico che, come accennato, continuava a vivere momenti di instabilità aggravati dalla perdita di centralità e autorevolezza della Dc. Le conseguenze politiche del terremoto in Irpinia del novembre 1980, la scoperta degli elenchi degli affiliati alla loggia P2, lo scandalo Ior<sup>729</sup>, il *crack* del Banco Ambrosiano, il sequestro Cirillo, l'attentato a Giovanni Paolo II il 13 maggio e infine la schiacciante vittoria abortista al referendum del 17-18 maggio 1981, rappresentarono per il partito cristiano un punto di non ritorno e la formazione del primo governo a guida laica, quella di Giovanni Spadolini, insediatosi il 28 giugno 1981<sup>730</sup>.

Il neo Presidente del consiglio, al pari di Andreotti, era uno dei pochi politici in grado di occuparsi della materia concordataria con una certa competenza. Come già visto, sul tema era intervenuto più volte come storico e giornalista, in particolare con la pubblicazione nel 1976 degli atti della Commissione Gonella del 1969.

Una serie di fattori esterni causò però un improvviso deterioramento dei rapporti tra le parti che di fatto portò alla sospensione del negoziato. In primo luogo due sentenze nn. 16 e 17 della Corte costituzionale, di cui allora era presidente Elia, intervenute nel gennaio 1982 sul sempre delicato punto inerente la materia matrimoniale: esse giudicavano non incompatibile con l'ordinamento costituzionale la riserva a favore della giurisdizione ecclesiastica per i vasi di nullità del matrimonio concordatario, ingiungendo che la dichiarazione della loro efficacia nell'ordinamento italiano non venisse degradata a un controllo puramente formale, ma entrasse nel merito delle procedure seguite. In secondo luogo erano di questo periodo anche le vicende circostanti il Banco Ambrosiano e i suoi rapporti con lo Ior vaticano. Ci furono momenti di tale tensione da rendere difficile anche assicurare la partecipazione dei rappresentanti della S. Sede al tradizionale ricevimento presso l'ambasciata italiana in occasione della ricorrenza dell'11 febbraio. Fu proprio durante questa occasione che lo statista toscano tentò di sbloccare la situazione decidendo col card. Casaroli la sospensione momentanea dei negoziati in attesa di una nuova proposta da parte italiana.

L'ambizione di Spadolini era di poter concludere personalmente questo percorso, conferendo un carattere proprio e maggiormente laico alla trattativa che a parer suo non era mai stato sufficientemente perseguito dalla delegazione di Gonella, come testimonia il colloquio tenutosi tra quest'ultimo e Spadolini il 5 febbraio 1982:

---

<sup>728</sup> Cfr. LARICCIA, *Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 343.

<sup>729</sup> Gli articoli citati qui di seguito sul caso Ior-Banco Ambrosiano sono pochi esempi dell'ampia bibliografia disponibile sul tema: S. LARICCIA, *Banche e opere di religione. La questione IOR-Banco Ambrosiano*, Bozze 83, 1983, pp.107 e ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, L'incidente IOR, "Quaderni costituzionali", 2/1983, pp. 428-431; F. LOMBARDI, *Il caso "Banco Ambrosiano-IOR"*, "La Civiltà cattolica", IV/1982, pp. 588-600.

<sup>730</sup> Su questo passaggio cfr. P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino 1996, pp. 850-861.

Ho detto al Presidente che [...],

1) non potevo non esprimere disappunto della Delegazione italiana per le sentenze della Corte Costituzionale [...]

2) E' ingiusto che si lasci credere all'opinione pubblica che la stasi del negoziato dipenda o da lentezza dei negoziatori o da cattiva volontà dell'altra Parte contraente. [...]

3) Bisogna al più presto sbloccare la situazione di un accordo firmato dalle due Delegazioni e consegnato alla Presidenza ben due anni fa. [...]

4) E' da tener presente che nell'ultimo o.d.g. votato al Senato (7 dicembre 1978) si affermava che "esistono le condizioni per entrare in una fase conclusiva dei negoziati" [...]

Il Presidente del Consiglio ha risposto, con molta gentilezza e comprensione, ma in modo negativo per le seguenti ragioni:

1) In un momento in cui il governo è insidiato da richieste di "vertici" che possono condurre a crisi governative non può rimettere sul tappeto una questione che dà luogo ad altre spinose controversie.

2) Vi sono questioni di fondo sulle quali il Presidente non conviene con le conclusioni alle quali sono giunte le due Delegazioni. Particolarmente egli vuole: a) che l'insegnamento religioso sia espressamente dichiarato "facoltativo" [...]; b) le norme relative ai beni ecclesiastici non sono soddisfacenti. [...]

3) Gli risposi che è mia convinzione che la Santa Sede non possa andare oltre le concessioni fatte. [...]

4) Dopo aver precisato che la delegazione italiana non ha mai detto una parola circa i ritardi, per doveroso riguardo verso il Governo, ho informato il Presidente di aver sempre svolto opera per impedire prospettate iniziative del Gruppo parlamentare democristiano che avrebbe potuto creare al Governo difficoltà parlamentari, non meno gravi di quelle che possono derivare dai socialisti.

In conclusione, il Presidente non si nascose i disagi della situazione, ma disse che riteneva di poter evitare ogni spiacevole complicazione con la Santa Sede con la legge favorevole alle congrue. [...] <sup>731</sup>

A seguito della pausa delle trattative decisa di comune accordo tra Spadolini e Casaroli, fu istituita presso il dipartimento affari legislativi della Presidenza del consiglio una commissione speciale, guidata dal futuro Presidente della consulta, Vincenzo Caianiello, e composta da Pio Ciprotti (indicato da Casaroli), l'internazionalista Antonio Malintoppi e l'ecclesiasticista Margiotta Broglio, col compito di rimettere mano alla 'V bozza' e fornire un ampio parere sulle questioni ancora aperte. In un appunto inviato a mons. Silvestrini l'8 marzo 1982 Gonella scrive a proposito della nuova commissione tecnica:

Ho riparlato a lungo con il prof. Ago, che oggi ha lasciato Roma. Egli conferma che la Commissione Margiotta, Malintoppi, Ciprotti è distinta dalla Commissione per la legge sulla Congrua, pur facendone parte i tre predetti assieme ad altri. I tre, più un funzionario, hanno il compito specifico e dichiarato da Spadolini al Cardinale (secondo quanto dice Malintoppi), di rivedere le conclusioni delle due Delegazioni e di elaborare al più presto (entro un mese) un nuovo progetto che Spadolini sottoporrebbe al Cardinale preferendo Spadolini una trattativa diretta (E' lui che conclude e non altri). Ciò sarebbe molto bello se i testi elaborati dai tre fossero più accettabili anche per la S. Sede, mentre lo saranno certamente meno, dovendo lo Spadolini presentarsi come supremo difensore della "laicità" capace di ottenere ciò che Jemolo, Ago e Gonella non hanno saputo ottenere per eccessiva arrendevolezza.

---

<sup>731</sup> Il segno della diversità di vedute tra Spadolini e Gonella che si tramutò poi nella "presa di distanza" dall'operato della vecchia Commissione da parte del Presidente del Consiglio e nella nomina della Commissione Caianiello è testimoniata anche da alcuni scambi tra Gonella, Spadolini e Silvestrini, sempre informato per via indiretta dal primo. Cfr. *Colloquio del sen. Gonella con il Presidente Spadolini a Palazzo Chigi* [...], (Roma, 5/2/1982) ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 87, fasc. 163, serie 3.2.5. Come riportato a penna sul documento, la lettera venne consegnata a mons. Silvestrini in copia l'8 febbraio successivo.

Il prof. Ago è molto inquieto per le seguenti ragioni:

- 1) E' umiliato che un suo diretto "discepolo", Malintoppi, che egli ha portato avanti nella carriera, parli al maestro come suo controllore.
- 2) Ha totale disistima per il prof. Margiotta che nei suoi scritti è sempre aggressivo contro la S. Sede. (Basta leggere l'allegato articolo del Margiotta per vedere come commenta la recente sentenza della Corte Costituzionale).
- 3) Sempre secondo il Malintoppi è stata chiesta la presenza del prof. Ciprotti all'autorità ecclesiastica che vi avrebbe consentito non solo per la legge sulla Congrua, ma pure per le controrevisioni dei testi concordatari.
- 4) Ago ritiene che, essendo stato sempre considerato come la "punta laica", dei tre membri della Delegazione italiana, le sue proposte vengano squalificate dai sopravvenuti neo-super-laicisti.
- 5) Uguale squalifica indiretta si avrebbe per l'opera del prof. Jemolo. [...]
- 6) Intanto cresce lo spirito anticoncordatario, e prende sempre più piede la teoria delle "foglie secche". Si ritiene che Elia, già dubbioso sulla politica concordataria (come tutti i cattolici di sinistra) finisca per concorrere, sia pure involontariamente, allo smantellamento del Concordato con le sentenze [...]
- 7) Non manca otre una campagna in sordina contro la nomina di Paolo Rossi [...]
- 8) Il prof. Ago si preoccupa pure che non si espongano a critiche, sia Casaroli sia Mons. Silvestrini che in tempi diversi hanno firmato due bozze di revisione. [...]
- 9) Si è pure prospettata la tesi di una interpellanza, sottoscritta da molti senatori, rivolta al Governo perché renda note alle Camere e conclusioni delle delegazioni, come il Governo ha più volte espresso. [...]
- 10) Spadolini non può fingere di ignorare la materia e di avere bisogno di nuove "riflessioni" perché ha discusso a lungo tutto con Gonella e Ago quando era Presidente del Gruppo repubblicano, ed ha tenuto pure un ungo e analitico discorso all'Aula del Senato discutendo la proposta di revisione punto per punto.
- 11) E' logico che la questione riguarda i rapporti fra Delegazione italiana e Governo italiano e non la S. Sede. Ma e motivo di confusione il fatto che sempre secondo Malintoppi, la S. Sede avesse autorizzato il prof. Ciprotti a far parte della nuova Commissione per l'ulteriore revisione.<sup>732</sup>

Le conclusioni a cui giunse la commissione furono consegnate già il 14 maggio 1982 con una relazione nella quale si emendava il testo del marzo 1980 in vari punti e si introducevano alcune novità di rilievo, poi inserite nell'intesa conclusiva. Ripresa con maggiore impegno l'ipotesi del Concordato quadro composto di pochi principi sui quali lo Stato avrebbe basato la successiva regolamentazione dei propri rapporti con la Chiesa la quale sarebbe successivamente stata sviluppata con la stipulazione di intese bilaterali atte alla regolamentazione di particolari aspetti della materia quali: gli enti ecclesiastici, l'ora di religione, la conservazione dei beni culturali e di interesse religioso. Questi gli aspetti segnalati dalla Commissione Caianiello come oggetto di disciplinamento da parte di intese aggiuntive, per le quali spesso fu indicata la Cei, prima della S. Sede, quale interlocutore adeguato<sup>733</sup>. Nonostante le novità introdotte dalla "bozza V bis", così venne denominata, Spadolini non ritenne opportuno sottoporla ai gruppi parlamentari né tanto meno aprire intorno ad essa un dibattito in aula. Le difficoltà principali anche in questo caso nascevano

<sup>732</sup> *Ho parlato a lungo col prof. Ago* [...], (s.l., 8/2/1982), ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 87, fasc. 163, serie 3.2.5.

<sup>733</sup> Per un'analisi approfondita della bozza Caianiello cfr. *La proposta di revisione del Concordato formulata durante il governo Spadolini* (febbraio-maggio 1982), "Nuova antologia", 2149/1984, pp. 376-378; alle pp. 379-400 vi è inoltre la ricostruzione di Spadolini intitolata *Relazione illustrativa sulle proposte di modificazione del Concordato* ora anche in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 187-207. Sul contributo apportato da Spadolini al negoziato cfr. DALLA TORRE, *La revisione del Concordato lateranense*, cit., p. 43; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la revisione del Concordato tra governo e Parlamento*, pp. 60-61; C. CECCUTTI, *Giovanni Spadolini e il suo contributo alla riforma del Concordato*, pp. 117-122, tutti in *La grande riforma del Concordato*, cit.

essenzialmente dall'instabilità del quadro politico ora aggravato dagli scandali legati alla finanza vaticana. Il 21 giugno, quattro giorni dopo la morte del banchiere Roberto Calvi, il Ministro del tesoro Beniamino Andreatta, su proposta della Banca d'Italia, dispose lo scioglimento degli organi amministrativi del Banco Ambrosiano, sul quale vi era un buco finanziario di 1200 miliardi di lire. L'8 ottobre successivo Andreatta denunciò in un intervento alla Camera le responsabilità dello IOR nel crack della banca, aggiungendo che la definizione del ruolo dello IOR nei rapporti col sistema creditizio nazionale potesse essere affrontata anche in sede di accordi tra Stati, introducendo così nelle trattative tra Italia e S. Sede un nuovo problema<sup>734</sup>. Le due crisi ravvicinate del 1982 (la prima in agosto e la seconda in novembre) minarono a tal punto la stabilità del governo che anche l'ipotesi di accordo formulata nella 'V bozza bis' terminò in un fallimento.

Infine, la morte colse due dei tre membri storici della Commissione italiana, privata prima di Jemolo (12 maggio 1981) e poi di Gonella (18 agosto 1982). Seppure indirettamente, il fatto contribuì ad imprimere alla parte italiana la svolta generazionale, culturale e progettuale già messa in atto da Spadolini e di cui l'appunto scritto da Gonella a Silvestrini l'8 marzo 1982, era uno specchio senza ombre.

La guida del governo tornò alla Dc il 1° dicembre col V esecutivo di Fanfani, in una coalizione che oltre ai democristiani metteva assieme socialisti, socialdemocratici e liberali. I repubblicani si astennero. Il 18 gennaio 1983 Fanfani ricostruì la delegazione italiana chiamando a farne parte Paolo Rossi, socialdemocratico ed ex presidente della Corte costituzionale e l'ecclesiasticista Pietro Gismondi il quale assunse il ruolo di presidente. Nell'aprile successivo i due esperti presentarono il loro lavoro, la 'VI bozza' del nuovo Concordato e il 28 aprile Fanfani annunciò in Senato il termine dei lavori ma a queste parole seguirono presto le sue dimissioni e per la quarta volta in pochi mesi le Camere vennero sciolte in vista del voto fissato per il 26-27 giugno successivi.

#### *4. 4 Villa Madama: 18 febbraio 1984*

Il metodo della parlamentarizzazione indusse la commissione italiana a formulare ben sette bozze di revisione in un arco di tempo ristretto a poco più di sei anni (1976-1984). La trattativa si dimostrò estenuante ma d'altro canto stava procedendo secondo l'unico metodo che, una volta chiusi i lavori, le avrebbe assicurato il consenso della maggioranza sul nuovo Concordato e quindi una tenuta superiore alle difficoltà imposte da maggioranze e formule di governo mutevoli. Dall'altro lato si devono considerare la precarietà degli esecutivi negli anni analizzati ed una crisi del sistema politico prolungata e evidente a loro volta contributori nello spostare gradualmente il traguardo della riforma. Mancava insomma un governo forte, in grado di affrontare e chiudere la complessa trattativa, nonostante la S. Sede avesse più volte dimostrato disponibilità e anzi chiesto sollecitudine nella risoluzione della questione.

Vi erano ancora dei punti di riflessione e lavoro comune da sviluppare, data la complessità storica e giuridica della materia. Uno di questi era la questione degli enti ecclesiastici affrontata dal Concordato del 1929 frettolosamente, senza rivedere nella sua complessità tutta la legislazione inerente al punto e reintroducendo, dopo gli stravolgimenti dei decenni precedenti, il

---

<sup>734</sup> Cfr. A.P., Camera dei deputati, Legislatura VIII, *Discussioni*, 8 ottobre 1982, pp. 52642-52661; 56256. Inoltre MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la revisione del Concordato tra governo e Parlamento*, in *La grande riforma del Concordato*, cit. p. 61.

riconoscimento della personalità giuridica da parte dello Stato che implicava per la Chiesa la possibilità di acquistare e possedere. A partire dal gennaio 1979, si vennero delineando nella ‘IV bozza’ una serie di principi successivamente puntualizzati e confluiti nell’accordo finale. Con essi emerse gradualmente anche l’ipotesi di una commissione paritetica che avrebbe dovuto venire a capo della normativa, ridiscutendo in particolare il problema del sostentamento del clero, fino ad allora ancora basato sugli assegni supplementari di congrua<sup>735</sup>.

La seconda tra le questioni più importanti era quella legata al matrimonio, il vecchio art. 34 del Concordato fascista, sulla quale, come sopra accennato, molta chiarezza era stata apportata dalle sentenze nn. 16 e 17 della Corte costituzionale nel gennaio 1982, attraverso le quali lo Stato dispose non più l’esecuzione pressoché automatica della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale ma poteri incisivi della Corte d’appello in sede di riconoscimento dell’efficacia giuridica di una sentenza. Infine nessuna esecuzione prevista per i provvedimenti ecclesiastici di dispensa del matrimonio rato e non consumato<sup>736</sup>.

Infine l’insegnamento religioso nelle scuole di ogni ordine e grado dove si era giunti ad ammettere il carattere facoltativo e la dichiarazione da parte dei discenti di avvalersene, tema sul quale la Commissione Caianiello aveva disposto un’intesa aggiuntiva<sup>737</sup>.

Coi lavori di riforma giunti a questo punto e una crisi partitica e economica sempre più accesa, e rese più gravi dai fatti di sangue di matrice mafiosa e terroristica, si chiuse l’VIII legislatura e il 26 giugno si votò per le politiche. La Dc uscì dal confronto elettorale pesantemente ridimensionata con una percentuale passata dal 38,3% al 32,9, dalla quale usciva frantumata la linea dettata al partito dal segretario Ciriaco De Mita. Il Pci restava stazionario al 29,9% con un’inflexione dello 0,5%, un buon risultato nel complesso anche per Msi e polo laico che accrescevano i propri consensi. Ottima la percentuale dei repubblicani saliti al 5,1%, beneficiando del cosiddetto “effetto Spadolini” mentre i socialisti passati dal 9,8% all’11,4% ebbero una crescita innegabile priva però del grande successo atteso dal partito<sup>738</sup>. Nemmeno Craxi visse il risultato come una vittoria, anzi, come ricorda Gianni De Michelis, era disperato per l’assenza di quella lunga onda elettorale nella quale aveva sperato<sup>739</sup>. In un quadro politico che presentava la Dc come partito di maggioranza relativa nonostante il risultato negativo, De Mita commentò i fatti con l’espressione: «un vinto, nessun vincitore». Secondo il biografo di Craxi, Massimo Pini, fu lo stesso De Mita a proporre a Craxi la guida del Governo, con grande sorpresa dello stesso socialista. «Da una parte – scrive Pini – toglieva a Berlinguer ogni spazio per ipotesi di compromesso storico, di alternativa democratica [...]. Dall’altra, come sottolinea Formica, essa si proponeva di allontanare il leader dal partito, come era

---

<sup>735</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 581-582.

<sup>736</sup> Cfr. [http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Giur\\_doc/Corte\\_Cost\\_ita/ItSent16-82.pdf](http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Giur_doc/Corte_Cost_ita/ItSent16-82.pdf); [http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Giur\\_doc/Corte\\_Cost\\_ita/ItSent17-82.pdf](http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Giur_doc/Corte_Cost_ita/ItSent17-82.pdf) consultati il 11/7/2011.

<sup>737</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *La revisione del Concordato lateranense una vicenda lunga quarant’anni*, in *La grande riforma del Concordato*, a cura di G. Acquaviva, Marsilio, Venezia, 2006, p. 44; ID, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 187-196.

<sup>738</sup> Cfr. PINI, *Craxi*, cit., p. 232; COLARIZI, GERVASONI, *La cruna dell’ago*, cit., p. 159; GIOVAGNOLI, *Il partito italiano*, cit., p. 215;

<sup>739</sup> Tra i tanti commenti della stampa sui risultati elettorali tra i più interessanti vi è quello di Norberto Bobbio, il quale segnalò una preoccupante stagnazione del quadro politico nazionale, nonostante la caduta dei consensi a cui stava facendo fronte la Dc in quel periodo (cfr. N. BOBBIO, *Vasi comunicanti. Elezioni e sinistra bloccata*, “La Stampa”, 10 luglio 1983).



già accaduto con De Martino»<sup>740</sup>. Il 4 agosto 1983 venne inaugurata la IX legislatura e il primo governo nazionale a guida socialista con Craxi Presidente del Consiglio, Forlani vice, appoggiati da una coalizione composta da Dc, Psi, Psdi, Pri e Pli, passata alla cronaca come pentapartito<sup>741</sup>.

Le contingenze fecero di Craxi “l’uomo forte” della situazione, decisionista come spesso aveva dimostrato di essere anche in passato, allora in vicende tutte interne al Psi, e tendente ad estendere lo spazio dell’esecutivo su quello del Parlamento, ebbe da subito modo di entrare nel campo d’azione inerente la questione di revisione del Concordato, decidendo in primo luogo di accantonare la ‘VI bozza’, giunta nell’aprile dello stesso anno e con essa anche la delegazione italiana che l’aveva redatta, avocando a sé la trattativa e affidando il lavoro a uomini di sua fiducia. Tra questi Margiotta Broglio, ormai esperto del caso in esame da un decennio, sul quale aveva spesso avanzato proposte originali, quali ad esempio il concordato-quadro, prontamente recepite da Craxi, e Acquaviva, approvato al Psi nel 1972<sup>742</sup>.

Il 1° dicembre 1983 può definirsi il primo passo verso la chiusura degli accordi. Ad essi prese parte lo stesso Presidente del Consiglio che in quella stessa data si recò in Vaticano per esporre a Casaroli «i principi sui quali riteneva fosse possibile raggiungere una intesa sulla quale il Parlamento italiano, da una parte, la Chiesa cattolica italiana, dall’altra, potessero trovarsi a convergere. Su tali principi nei successivi incontri ottenne la disponibilità della Santa Sede che ha anche interpellato la Conferenza Episcopale Italiana alla quale ha sottoposto il testo dell’aprile 1983 [...]»<sup>743</sup>. Il 23 gennaio dell’anno nuovo evitando di presentare ai capigruppo una bozza di lavoro semi-definitiva, come aveva fatto Andreotti a suo tempo, si limitò a trasmettere loro una nota informativa inerente le linee principali sulle quali riteneva di potersi muovere nella fase conclusiva del negoziato con la S. Sede<sup>744</sup>. Una scelta procedurale duramente criticata. La nota rendeva pressoché ufficiale la prospettiva di un accordo quadro o cornice, accompagnato successivamente da intese sub-concordatarie attraverso le quali, in un secondo tempo, sarebbero stati regolati una serie di problemi particolari. La prima intesa, in un tempo di lavoro pari a sei mesi, si sarebbe occupata di tutta la materia inerente gli enti e beni ecclesiastici «e – fatto importante da sottolineare – per la revisione degli attuali impegni finanziari dello Stato italiano»<sup>745</sup>. Le linee di lavoro dettate suscitavano un diffuso interesse e fu solo in seguito a questo segno che Craxi decise di affrontare il dibattito in aula, tenutosi nei giorni 25 (Senato), 26 e 27 (Parlamento) gennaio<sup>746</sup>.

Durante la discussione, apertasi nell’aula del Senato la mattina del 25 gennaio, il Presidente del Consiglio tenne un discorso di apertura nel quale trasparì immediatamente l’influenza dell’ecclesiasticista Margiotta Broglio, il quale aveva contribuito non solo alla stesura di quegli

---

<sup>740</sup> Cfr. PINI, *Craxi*, cit., p. 232.

<sup>741</sup> *Ibid.*, pp. 232-233.

<sup>742</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 582-583.

<sup>743</sup> MARGIOTTA BROGLIO, *Dalla questione romana al superamento dei Patti lateranensi. Profili dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Un accordo di libertà*, cit., p. 48.

<sup>744</sup> Cfr. *23 gennaio 1984 - «Nota informativa» per i capigruppo del Senato e della Camera*, in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 293-295 ora presente anche nel Cd- Rom allegato a PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit.

<sup>745</sup> *23 gennaio 1984*, cit., in *Un accordo di libertà*, cit., p. 294.

<sup>746</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 825-858. Già pubblicati in B. CRAXI, *Discorsi parlamentari (1969-1993)*, a cura di G. Acquaviva, Laterza, Roma-Bari 2007, pp.184-205; *I dibattiti parlamentari sul Concordato (1967-1984)*, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, pp. 591-808 (versione integrale di tutte le sedute).

appunti ma anche alla relazione della Commissione Caianiello<sup>747</sup>. Craxi non parlò del solo accordo con la S. Sede ampliando i propri orizzonti anche all'imminente intesa con la Chiesa evangelica, valdese e metodista, con le quali era intenzionato a concludere un accordo contestualmente al nuovo Concordato, aprendo nel contesto una fase di pluralismo religioso prima di allora mai affrontata col dovuto impegno e approfondimento<sup>748</sup>. Illustrò successivamente i punti sui quali il governo stava costruendo la propria politica ecclesiastica quali: l'aderenza al principio di bilateralità sancito dalla Costituzione e a quella di «non identità» di regolamento nei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose, infine la scelta di un Concordato-quadro e una serie di intese sub-concordatarie di natura sub-costituzionale. Venne sottolineato in particolare che i nuovi accordi non andavano più a tutelare semplicemente i confini teorici tra Stato e Chiesa come era avvenuto coi Patti del '29, ma di un'intesa che affermava nell'ambito della libertà religiosa una dimensione nuova e più ampia. Sulla base di queste premesse si stabilì che i religiosi non dovessero più godere uno *status* civile privilegiato rispetto agli altri cittadini, un esempio su tutti l'esenzione dal servizio militare. Da quel momento avrebbero goduto delle stesse possibilità previste per tutti gli altri cittadini, così – facendo fede all'esempio accennato – da poter scegliere tra il servizio militare, l'esonero a domanda o il servizio civile. Ampio spazio fu dato al problema dell'insegnamento della religione nelle scuole statali che un inciso dell'intervento di Craxi riassume non solo nei termini del problema ma anche nella direzione che il politico intendeva prendere su questo specifico aspetto della materia:

Sarà [...] necessario che l'insegnamento stesso [della religione cattolica] non venga emarginato nel sistema scolastico, che potrà essere arricchito da una prospettiva di cultura religiosa e di richiamo storico del cattolicesimo italiano che però non violi la libertà di coscienza degli interessati.

Si tratta di una delle materie più delicate del rapporto Stato-confessioni religiose per la sua collocazione di frontiera fra la riconosciuta autonomia delle confessioni religiose e la necessaria tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Ma il principio della coordinazione tra autorità civili e religiose e quello della libertà e volontarietà dei comportamenti individuali possono garantire la presenza autonoma delle confessioni religiose nella scuola e, allo stesso tempo, attraverso il riferimento al diritto di scelta in relazione al ricevere o non ricevere l'insegnamento stesso, assicurare la libertà di coscienza e di non discriminazione in relazione alla frequenza o meno di un corso che, peraltro, continua ad essere assicurato dallo Stato nel quadro delle finalità del sistema scolastico.<sup>749</sup>

Concludendo Craxi sottolineò l'importanza e il significato di una positiva conclusione del lungo negoziato, necessario per porre i rapporti tra Stato e Chiesa in una prospettiva nuova, atta a superare un regime unanimemente riconosciuto inadatto e anacronistico.

Senza pretendere merito alcuno nella soluzione del problema – continuava – che l'azione dei Governi che hanno preceduto l'attuale e l'intervento attivo del Parlamento, ma anche la maturazione stessa della coscienza civile nei laici e nei cattolici hanno contribuito a sciogliere, ritengo che la piena attuazione del dettato costituzionale in materia

---

<sup>747</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 584-585, nota n. 226; G. ACQUAVIVA, *Il ruolo decisivo di Bettino Craxi*, in *La grande riforma del Concordato*, cit., p. 26.

<sup>748</sup> Cfr. *I dibattiti parlamentari sul Concordato*, cit., pp. 595-596. Sui provvedimenti presi dall'Italia al fine di perseguire il principio del pluralismo religioso cfr. *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A. Nardini, G. Nucci, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2001.

<sup>749</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 598.

di religione possa risolversi nella migliore cooperazione tra società civile e società religiosa, consolidi i fecondi rapporti tra lo Stato e la Chiesa nel quadro di una moderna separazione [...].<sup>750</sup>

Gli interventi seguiti alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, pur conservando ognuno una propria specificità, furono perlopiù favorevoli alle linee dettate. Bufalini, primo ad intervenire, definì il nuovo Concordato un evento storico attraverso il quale si potrà affrontare il dibattito sulla politica ecclesiastica italiana ad un più alto livello di maturazione e consapevolezza<sup>751</sup>. Valutazioni positive anche dal liberale Salvatore Valiutti che tuttavia preannunciò da parte del proprio gruppo l'astensione per rispetto al principio di separazione mai abbandonato: «[...] non possiamo dire di no e non diremo di no al nuovo Concordato, ma non possiamo neppure dire di sì, perché dicendo sì verremmo meno ad una nostra precipua responsabilità. Se e quando si voterà sceglieremo l'astensione [...]»<sup>752</sup>. Più puntigliosi gli interventi di Antonio Bisaglia, Dc, Libero Gualtieri, repubblicano, e Fabio Fabbri, socialista, tesi a difendere il ruolo avuto dal proprio partito nei buoni esiti che la vicenda stava per avere e la coerenza con la quale si era operato<sup>753</sup>. Il gruppo parlamentare di Sinistra indipendente al momento della votazione perse compattezza e si divise. Al proprio interno convivevano laici e cattolici, tutti eletti nelle liste comuniste, nei confronti della revisione concordataria, e più in generale sui rapporti tra Stato e Chiesa, tutti molto indipendenti, tanto che le espressioni di contrarietà o favore attraversarono trasversalmente le due anime del gruppo. Tra questi, fermamente contrario Enzo Enriques Agnoletti, appellatosi agli insegnamenti di Calamandrei per motivare la ferma opposizione<sup>754</sup>. Cautamente ma non contrario Mario Gozzini il quale riconosceva nell'abrogazionismo una presa di posizione rispettabile ma sterile, sottolineò inoltre l'importanza data dal fatto che a sottoscrivere il nuovo Concordato fosse un Presidente socialista, segno che a suo parere dimostrava come la S. Sede si stesse emancipando dalla "protezione" politica offerta dal partito cristiano<sup>755</sup>.

Un rifiuto fermo e senza dubbi venne da La Valle, contrariato in primo luogo dal metodo col quale l'operazione si stava per compiere: «La prima obiezione riguarda il metodo, ma un metodo che ha valore di sostanza. Il Governo ha tenuto gelosamente per sé il testo dell'attuale bozza di accordo sottraendolo alla conoscenza del Parlamento al quale viene richiesto un voto, che in queste condizioni diventa "a scatola chiusa"»<sup>756</sup>. L'ex direttore dell'"Avvenire d'Italia" lamenta in secondo luogo i tempi e le contingenze politiche scelti per chiudere un accordo di tale importanza:

La prima cosa che a questo proposito vorrei dire e che sono fortemente impressionato e sconcertato per i tempi scelti nel condurre a conclusione questa operazione. Sono fortemente scosso per l'annunciata contestualità della firma del nuovo Concordato con la messa in opera in Sicilia dei missili nucleari. Tra febbraio e marzo, se le previsioni che oggi si fanno andranno a fine, avremo una Italia neoconcordataria e nello stesso tempo una Italia trasformata in potenza nucleare. Avremo, suggellati da due strumenti altamente emotivi e simbolici, come il

---

<sup>750</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 601-602.

<sup>751</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 602-609.

<sup>752</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 648-649, l'intervento di Valiutti completo è alle pp. 644-649.

<sup>753</sup> Gli interventi rispettivamente alle pp. 617-621; 621-627; 633-636.

<sup>754</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 655-660.

<sup>755</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 611-617.

<sup>756</sup> L'intervento di La Valle è alle pp. 636-640 di *ibid.*; per questo particolare cfr. p. 637.

Concordato, strumento giuridico, ed i missili, strumento materiale, un rinnovato patto con l'America ed un rinnovato patto con la Chiesa. Si dirà che la coincidenza è solo occasionale; ma questo nulla toglie al significato emblematico che essa è destinata ad assumere.

Io posso capire come questa coincidenza non turbi ed anzi possa essere perfino interessante dal punto di vista degli interessi politici del primo Governo a guida socialista nella storia d'Italia. Portare a compimento l'installazione dei missili e la revisione del Concordato significa legittimarsi dinanzi alle due fonti del potere da cui si dice che derivi la legittimazione del potere in Italia, vale a dire la Chiesa e gli Stati Uniti d'America [...].<sup>757</sup>

Intervenire nel dibattito Scoppola, eletto nel 1983 come indipendente nella Dc, uno di quegli intellettuali esterni con cui De Mita tentò la ricostruzione di un profilo culturale interno al partito. Dichiaratosi favorevole al progetto del nuovo Concordato, così diverso dal precedente da realizzare l'obiettivo del suo superamento, nonostante la forma restasse quella della revisione. Il risultato che ne deriva non è la rivincita dell'Italia laica su quella cattolica, o viceversa, ma il frutto della prolungata collaborazione tra le parti. Infine un accenno all'impossibilità per l'Italia di parlare di moderna separazione in quanto la libertà della Chiesa ha uno spessore istituzionale e non può essere ristretta alla sola libertà delle singole coscienze. La formula, alta e degna sotto il profilo storico, che recita libera Chiesa in libero Stato non può dunque trovare realizzazione in quanto «[...] i giuristi, gli ecclesiastici e gli storici sanno, l'accento cadeva su quell'*in* che sottolineava una soggezione»<sup>758</sup> contrariamente a quanto previsto dal primo comma dell'art. 7 della Costituzione.

Concluso il dibattito i capigruppo di Dc, Pci, Psi, Psdi, Pri, Sinistra indipendente e Südtiroler Volkspartei approvarono gli intendimenti ed il modo di proseguire il negoziato con la S. Sede enunciati da Craxi, nel contempo dettero mandato «al Governo di procedere nel negoziato e nelle trattative con tali intendimenti e di portarli a termine, tenendo conto delle osservazioni e indicando che sono emerse nel corso del dibattito»<sup>759</sup> mentre liberali<sup>760</sup> e missini si astennero e una parte consistente della sinistra indipendente votò contro.

Il dibattito alla Camera, avuto luogo il 26, 27 gennaio, in un'aula semi deserta, si svolse pressappoco negli stessi termini del giorno prima. Sono rilevare gli interventi radicali che con toni sempre accesi animarono l'assemblea e il discorso del socialista Valdo Spini, appartenente alla Chiesa evangelica, il quale fece rilevare come: «il Presidente del consiglio, trattando nelle sue dichiarazioni contemporaneamente degli articoli 7 ed 8 della Costituzione, dei cattolici, ma anche delle minoranze protestanti nonché delle comunità israelitiche, ha posto la revisione del Concordato in un contesto di pluralismo nuovo anche rispetto agli stessi dibattiti parlamentari che sull'argomento del Concordato si sono avuti in precedenza»<sup>761</sup>. In conclusione seguirono diverse mozioni ma il governo fece propria solo quella proposta dagli stessi partiti che si erano uniti nel voto al Senato ottenendo in seguito una maggioranza di 435 voti contro 67 contrari e 30 astenuti<sup>762</sup>.

---

<sup>757</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 638-639.

<sup>758</sup> L'intervento di Scoppola è alle pp. 653-655 di *ibid.*; per questo particolare cfr. p. 654.

<sup>759</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 663 e ss.

<sup>760</sup> Sull'astensione dei liberali cfr. V. ZANONE, *Le ragioni dell'astensione dei liberali*, in *La grande riforma del Concordato*, cit., pp. 109-110.

<sup>761</sup> L'intervento di Spini è alle pp. 697-701 di *ibid.*; per questo particolare cfr. p. 698.

<sup>762</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 789 e ss.

Per la prima volta dall'inizio del percorso di revisione le Camere si dichiararono soddisfatte dell'impostazione data alla trattativa così che quest'ultima votazione ebbe il valore di un *nulla osta* col quale si incaricava il governo di portare a termine il negoziato con la S. Sede.

Su queste basi il Presidente del consiglio riprese le trattative con la Segreteria di Stato ultimando il progetto di revisione sottoposto al Consiglio dei ministri il 17 febbraio successivo. Approvato all'unanimità il progetto, Craxi volle sottolineare una volta ancora la corralità che aveva dato origine al nuovo accordo concludendo con un omaggio rivolto alla memoria di Moro, un vivo ringraziamento ai Presidenti del consiglio Colombo, Andreotti, Cossiga, Forlani, Spadolini e Fanfani «i quali, nel corso di approfonditi negoziati, hanno impostato con profonda consapevolezza politica la soluzione della questione concordataria». Con particolare gratitudine vennero ricordati Gonella e Jemolo, protagonisti della vicenda fin dal '69. In segno di riconoscenza per l'impegno speso nella vicenda vi fu la menzione anche del senatore Rossi, dei professori Ago e Gismondi per le competenze offerte durante i lavori delle commissioni di studio per la preparazione delle bozze, del professor Caianiello per aver presieduto la commissione di studio governativa e al professor Margiotta Broglio suo consigliere<sup>763</sup>.

Il giorno dopo, 18 febbraio 1984, Craxi e Casaroli a Villa Madama firmarono l'Accordo di modificazione del Concordato lateranense, un Protocollo addizionale, e un Atto di nomina della Commissione paritetica italo-vaticana per la riforma della legislazione concordataria in tema di enti e beni ecclesiastici<sup>764</sup>. Il 21 febbraio, a Palazzo Chigi venne firmata anche l'intesa con la Tavola valdese<sup>765</sup>.

#### 4. 5 Il nuovo Concordato. Analisi

Il nuovo Concordato<sup>766</sup> coi suoi 14 articoli si presenta in una forma molto più snella rispetto al lateranense che ne contava ben 45, rientrando così nella linea dell'accordo-quadro lungamente discussa e progressivamente approvata. La premessa inaugurale spiega i motivi storici, religiosi e costituzionali che erano stati la base di partenza per la modificazione consensuale del testo del 1929, si andava dai richiami alle trasformazioni politiche e sociali dell'Italia repubblicana al Concilio Vaticano II, dal 1983 arricchito dall'entrata in vigore della nuova codificazione del diritto canonico<sup>767</sup>.

---

<sup>763</sup> Cfr. *L'adesione del Consiglio dei ministri*, in *Un accordo di libertà*, cit., p. 333.

<sup>764</sup> Cfr. *Villa Madama, 18 febbraio 1984: firma dell'Accordo di modificazioni*, in *Un accordo di libertà*, cit., p. 342. Nella stessa opera si vedano anche la dichiarazione e del Presidente del Consiglio e l'allocuzione del Segretario di Stato pronunciate lo stesso 18 febbraio 1984 (pp. 357-358; 359-360).

<sup>765</sup> Cfr. *Un accordo di libertà*, cit., pp. 589-617.

<sup>766</sup> L'analisi del testo proposta si basa sul testo dell'accordo pubblicato in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 343-356.

<sup>767</sup> Sull'argomento cfr. *Il Codice di diritto canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo*. Atti del convegno "Il Codice di Diritto Canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo". Bologna (29-30 ottobre 2004), a cura di L. Iannaccone, Minerva, Bologna 2006; FANTAPPIÈ, *Introduzione storica al diritto canonico*, Il Mulino, Bologna 1999; G. FELICIANI, *Le basi del diritto canonico. Dopo il codice del 1983*, Il Mulino, Bologna 1984; *Il nuovo Codice di diritto canonico. Aspetti fondamentali della codificazione postconciliare* a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 1983. Per uno studio retrospettivo che ricostruisce la storia della codificazione del diritto canonico dalle origini cfr. FANTAPPIÈ, *Chiesa romana e modernità giuridica, L'edificazione del sistema canonistico* (vol. I), *Il Codex Iuris Canonici (1917)* (vol. II), Giuffrè, Milano 2008.

La primo importante cambiamento risiede nell'art. 1, nuovo anche rispetto alla 'VI bozza'. Ritenuto insufficiente il solo richiamo al primo comma dell'art. 7 della Costituzione circa l'indipendenza e la sovranità di Stato e Chiesa («ciascuno nel proprio ordine») venne inserito anche il dovere ad un impegno «alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese». Il principio espresso dalla *Gaudium et Spes* trovava dunque pubblico riconoscimento anche nella dimensione politico-giuridica e al medesimo tempo comprovava la dimensione pubblica della sfera religiosa, disposizione che sua volta aveva spinto i costituenti a superare il separatismo in favore del sistema pattizio, non solo con la Chiesa, ma con tutte le confessioni religiose che lo desideravano. Infine, l'art. 1 del Protocollo addizionale chiuse per sempre ogni discussione sul confessionarismo sancito dal richiamo all'art. 1 del Trattato del Laterano riportato nel primo comma dell'art 1 del Concordato, definendo decaduto tale principio «originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano»<sup>768</sup>.

Gli articoli dal 2 al 6 trattano della libertà religiosa nei suoi vari aspetti. Nel caso dell'art. 2 «La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzare, di pubblico esercizio di culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica». La formulazione, rispetto a quella del '29 appare più completa e soprattutto si passò dal termine «assicurare» a «riconoscere», così da sottolineare che la libertà religiosa è un diritto originario, inviolabile per tutti i cittadini e sancito dalla Carta repubblicana. A seguire le disposizioni in merito alle comunicazioni e corrispondenza, ad associazioni, circoscrizioni ecclesiastiche, nomine dei titolari degli uffici ecclesiastici, gli obblighi degli ecclesiastici rispetto al servizio militare, le informazioni sui procedimenti penali a loro carico, il segreto ministeriale e gli uffici di culto<sup>769</sup>. Tutte le nuove disposizioni tendevano al superamento dei privilegi concessi col testo del '29. Per quanto concerne le festività religiose si rinvia a un'intesa fra le parti. Al quarto comma, nel quale la Repubblica riconosceva il «particolare significato» che Roma possiede per la cattolicità, si toccò il tema dal quale diciannove anni prima era iniziata discussione sulla revisione concordataria. Il «carattere sacro» della capitale lasciò spazio al «particolare significato», un cambiamento che secondo una parte della dottrina, a parte qualche eccezione, sottolinea vaghezza e indeterminatezza della nuova disposizione<sup>770</sup>.

---

<sup>768</sup> Cfr. *Un accordo di libertà*, cit., p. 353.

<sup>769</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 589.

<sup>770</sup> Sul tema cfr. MADONNA, Dal «carattere sacro» al «particolare significato», cit., in particolare il paragrafo 3.5 (*L'interpretazione dottrinale e i profili applicativi dell'art. 2.4 dell'Accordo di Villa Madama*), pp. 144-155, con particolare riferimento alla bibliografia citata in nota dall'autore, in particolare M. TEDESCHI, *Prime impressioni sul Nuovo Accordo*, in *Nuovi accordi tra Stato e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano 1985, p. 452; CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 183; O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Vita e Pensiero, Milano 1980, p. 321; S. BERLINGÒ, *Introduzione*, in *Stato democratico e regime pattizio*, Incontro di studio di Messina (6-7 giugno 1975), a cura di S. Berlingò, G. Casuscelli, Giuffrè, Milano 1975, pp. 12-15; L. GUERZONI, in *La revisione del Concordato alla prova*, cit., Il Mulino, Bologna 1977, pp. 110-111; Id., *La revisione del Concordato: un'occasione per un profondo ripensamento della problematica relativa ai rapporti tra Stato e Chiesa*, in «Diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», 1/1977 (n. monografico), p. 269; F. ONIDA, *Norme generali*, in *La revisione del Concordato alla prova*, cit., p. 145; Id., *Brevi osservazioni sulla bozza proposta come base per un nuovo Concordato*, in «Diritto ecclesiastico», cit., p. 365; P. FEDELE, *Osservazioni e proposte sulla revisione del Concordato*, in *ibid.*, cit., pp. 194-195; G. BARBERINI, *Riflessioni proposte per un nuovo Concordato*, in *ibid.*, p. 24; P. BELLINI,

L'art. 7 dell'accordo riguarda la complessa vicenda degli enti ecclesiastici sui quali si operò una ridefinizione del concetto ristretta alle sole finalità religiose e di culto)<sup>771</sup>. Secondo gli accordi intercorsi tra le parti, il 23 febbraio si insediò la commissione paritetica italo-vaticana rispettivamente guidate da Forlani e Silvestrini e composte da Giuliano Amato, Sottosegretario alla presidenza, Acquaviva, Capo della Segreteria politica del Presidente del consiglio e Margiotta Broglio, Consulente giuridico del Presidente per la parte italiana; per quella vaticana mons. Attilio Nicora, allora vescovo ausiliare di Milano, proclamato cardinale nel 2003 da Giovanni Paolo II, e mons. Giovanni Lajolo. Nell'agosto dello stesso anno concluse i lavori poi approvati formalmente dalle parti il 15 novembre 1984<sup>772</sup>. La novità più importante che la riforma di questo particolare punto della legislazione pattizia introdusse, era legata al superamento del tradizionale sistema di sostentamento del clero risalente ai primi decenni successivi l'unificazione nazionale<sup>773</sup>. Tale riforma fu possibile anche grazie alle novità introdotte nell'ordinamento economico del *Codex* del 1983, che rendeva possibile il superamento del tradizionale sistema beneficiale a favore dell'attribuzione di una quota parte del gettito dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), sulla base delle scelte operate dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi<sup>774</sup>. Il nuovo sistema, entrato definitivamente in vigore il 1° gennaio 1990, come specifica Giuseppe Vegas, introduceva due principi precedentemente sconosciuti: «la libertà di scelta del contribuente rispetto al livello economico del finanziamento delle confessioni religiose e della periodicità della scelta in questione»<sup>775</sup>. Due regole innovative in quanto precedentemente i trasferimenti di denaro pubblico alle confessioni religiose era disposto nella legge di bilancio sulla base della legislazione allora operante. La nuova legislazione non ha tuttavia definito solo un innovativo sistema di finanziamento delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha sottoscritto un accordo concordatario o un'intesa ma «ha definito la disciplina generale degli interventi finanziari statali destinati a finalità che si potrebbero definire come aventi latamente carattere umanitario, sia che a tali finalità si faccia fronte con interventi diretti dello Stato (otto per mille di competenza statale, sia che si riferiscano ad iniziative assunte dalle Confessioni religiose e, come tali, indirettamente finanziate dallo Stato»<sup>776</sup>. In questo modo si poneva fine al finanziamento

---

*Prime note critiche sullo schema del nuovo Concordato*, in *ibid.*, pp. 33-34; F. DELLA ROCCA, *Appunti di storia concordataria*, Giuffrè, Milano 1977, p. 204.

<sup>771</sup> Sul tema cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La nuova legislazione italiana sugli enti e beni ecclesiastici e sul sostentamento del clero cattolico*, "Rivista di studi politici internazionali", 205/1985, pp. 13-48; P. PICOZZA, *Gli enti ecclesiastici: dinamiche concordatarie tra innovazioni normative e disarmonie del sistema*, in *A vent'anni dal Concordato*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 1/2004, pp. 165-182.

<sup>772</sup> Cfr. *Un accordo di libertà*, cit., pp. 523-584.

<sup>773</sup> Cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1959, pp. 391-397.

<sup>774</sup> Cfr. G. VEGAS, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *A vent'anni dal Concordato*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", cit., pp. 183-198, in particolare p. 183. Sull'argomento è degno di nota un ricordo riportato da Acquaviva dal quale traspare con immediatezza la linea secondo cui intendeva operare Craxi in tema di beni e finanziamento alla Chiesa: «Siamo davanti alla scrivania del presidente e la prima questione che gli sottoponiamo è quella centrale, la più spinosa: quale forma e ampiezza garantire al sistema di finanziamento della Chiesa? Posto il quesito, Margiotta si infila in una spiegazione tutta dottrinale sui precedenti [...] e sui rischi e vantaggi delle azioni possibili. Craxi lo interrompe bruscamente [...] e se ne esce con una linea chiarissima: «non affamate i preti!». In ACQUAVIVA, *Il ruolo decisivo di Bettino Craxi*, in *La grande riforma del Concordato*, cit., pp. 26-27.

<sup>775</sup> *Ivi.*

<sup>776</sup> *Ibid.*, p. 184.

diretto da parte dello Stato delle strutture ecclesiastiche che tante polemiche e problemi aveva suscitato negli anni, puntando alla volontà individuale di sostenere o meno le realtà religiose<sup>777</sup>.

L'art. 8 disciplinava il matrimonio concordatario, uno tra i punti più caldi della normativa, sul quale l'esito referendario del '74 ed alcune sentenze della Corte costituzionale molto avevano influito, contribuendo a sciogliere il nodo creatosi. La Chiesa prese atto che lo *status* personale dei coniugi nei due ordinamenti (civile e canonico) poteva essere differente e che l'annullamento matrimoniale da quel momento non avrebbe più conosciuto la sola strada del tribunale ecclesiastico con ricezione automatica da parte italiana, ma avrebbe subito un controllo da parte dei competenti organi della magistratura italiana analogo a quello esercitato sulle sentenze dei tribunali stranieri<sup>778</sup>. Nell'accettare ciò la S. Sede non rinunciò tuttavia a ribadire «il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità ed i valori della famiglia, fondamento della società».

Con l'art. 9 si andò a disciplinare un altro punto saliente della materia: l'insegnamento della religione nella scuola pubblica<sup>779</sup>. La normativa ribadì il principio costituzionale della libertà della scuola e dell'insegnamento, in base a ciò garantiva alla Chiesa il diritto di istituire scuole di ogni ordine e grado le quali offerissero parità di trattamento fra i loro alunni e quelli della scuola pubblica. Il medesimo articolo toccava inoltre il problema dell'insegnamento religioso nella scuola statale, risolto attraverso il conferimento di carattere non obbligatorio a tale insegnamento, così nella scuola primaria come nella secondaria, attestato mediante la dichiarazione di avvalersi o meno di tale insegnamento fatta dall'alunno su richiesta dell'autorità scolastica. La scelta, positiva o negativa che sia, non deve mai comportare forme di discriminazione. Inoltre: l'insegnamento della religione cattolica veniva assicurato dallo Stato nelle sue scuole non più in base a un giudizio di valore, come nel Concordato fascista («L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana [...]») ma per motivi storico-sociologici («La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado»). Il Protocollo addizionale precisò inoltre che nelle scuole secondarie l'insegnamento doveva essere impartito da insegnanti riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, inoltre vi fu il rinvio ad un'ulteriore intesa per meglio regolamentare le questioni legate ai programmi, libri di testo, profili degli insegnanti e inserimento dell'insegnamento nell'orario scolastico. Si trattava della cosiddetta intesa Falcucci-Poletti, conclusa il 14 dicembre 1985, poi applicata con una serie di decreti susseguitisi per tutta la seconda parte degli anni Ottanta<sup>780</sup>.

---

<sup>777</sup> Sull'argomento cfr. anche C. MALTESE, *La questua. Quanto costa la Chiesa agli italiani*, Feltrinelli, Milano 2008; V. CRUPI, S. BERLINGÒ, *Il sostentamento dei ministri di culto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna 1988, pp. 175-215, G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 187-241.

<sup>778</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 591.

<sup>779</sup> Sul tema si vedano S. LARICCIA, *Il dibattito su scuola, insegnamento, istruzione nei rapporti tra stato e confessioni religiose. Bibliografia (1985-1986)*, "Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale", 2/1986, parte I, pp. 370-392; ID., *La legislazione italiana in tema di insegnamento della religione. Per una ricostruzione storica del periodo concordatario (1928-1981)*, "Religione e scuola", 1981, pp. 102-07.

<sup>780</sup> PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 591-592.



Nell'ottobre 1987 l'ora di religione tornò ad essere un problema dibattuto. Si giunse a toni aspri sia sul terreno politico, sia da parte dell'opinione pubblica, tanto che l'accordo firmato neppure quattro anni prima fu sul punto di naufragare. Oggetto del contendere era l'inserimento o meno dell'ora di religione nel quadro orario delle altre materie, il carattere di obbligatorietà o meno delle attività alternative proposte a chi decideva di non avvalersi dell'insegnamento religioso, la possibilità di rifiutare l'uno (l'ora di religione) e l'altra (l'attività alternativa). Capo del governo di allora era il democristiano Giovanni Gorla, capofila di una coalizione pentapartitica che iniziò il proprio mandato il 28 luglio 1987 e lo terminò il 13 aprile dell'anno successivo; ministro della pubblica istruzione il compagno di partito Giovanni Galloni. In una situazione politica resa molto instabile dai cambiamenti interni ai partiti che avrebbero condotto ai cambiamenti dei primi anni Novanta, si inserì nel tema qui dibattuto la manovra del Pci deciso a mutare radicalmente la posizione del partito nei confronti della politica ecclesiastica. La posizione fu sviluppata e difesa principalmente da Achille Occhetto, figura emergente all'interno della realtà partitica di quel momento e vicesegretario dello stesso dal 1987<sup>781</sup>. Con ciò si arrivò al voto alla Camera del sabato 10 ottobre 1987 il cui oggetto era il carattere curricolare dell'ora di religione, l'offerta di attività culturali e formative a chi non avesse voluto avvalersi dell'insegnamento religioso, il riconoscimento della possibilità per lo studente di non avvalersi né delle prime, né della seconda<sup>782</sup>. La maggioranza prevalse per pochi voti e la causa principale del problema fu proprio la decisione del Pci di allontanarsi dal gruppo "concordatario" del 1984-1985<sup>783</sup>.

L'art. 10 si può definire in linea con la precedente disciplina concordataria. Esso riguardava gli istituti ecclesiastici di formazione (quali seminari, noviziati, università e facoltà ecclesiastiche che, secondo la normativa dipenderanno unicamente dall'autorità ecclesiastica. Per quanto concerne i docenti dell'Università del Sacro Cuore e degli istituti dipendenti, si continuò ad esigere da parte della S. Sede il gradimento sotto il profilo religioso. Nell'interpretazione di questa disposizione, il governo italiano si rifaceva alla sentenza della Corte costituzionale del 1972 sul già discusso caso Cordero<sup>784</sup>.

L'art. 11 del nuovo Concordato offre una concezione diversa e più ampia dell'assistenza spirituale rispetto alle basi poste dalla normativa pattizia del '29. Mentre per quest'ultima l'assistenza spirituale era prevista unicamente per le forze armate attraverso l'azione dei cappellani militari, la riforma faceva riferimento anche agli istituti ospedalieri a quelli di prevenzione e pena, facendo emergere una diversa concezione dell'assistenza spirituale, rispettosa della molteplicità delle credenze religiose di infermi, militari, ricoverati e detenuti. Quest'ultimo problema sarà oggetto di disciplinamento anche nelle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica.

---

<sup>781</sup> Il fatto è descritto da G. CERVETTI nel suo *Il ruolo del Pci in La Grande riforma del Concordato*, cit., pp. 111-116, in particolare p. 115. Un'analisi del significato storico della svolta portata da Occhetto all'interno del partito si trova anche in A. DEL NOCE, *La tentazione neoborghese del nuovo corso (25 novembre 1989)*, in ID., *Cristianità e laicità. Scritti su «Il Sabato» (e vari anche inediti)*, a cura di F. Mercadante, P. Armellini, Giuffrè, Milano 1998, pp. 251-252.

<sup>782</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 592.

<sup>783</sup> Cfr. AP, Camera dei deputati, Legislatura X, *Discussioni*, 10 ottobre 1987, pp. 3273-3362. Si veda inoltre ACQUAVIVA, *Il ruolo decisivo di Bettino Craxi*, in *La grande riforma del Concordato*, cit., pp. 22-23 nel quale l'autore ricorda un incontro tenutosi il 7 ottobre precedente presso l'Ambasciata italiana tra Casaroli e Gorla sul problema discusso.

<sup>784</sup> Cfr. LARICCIA, *Battaglie di libertà*, cit., pp. 131-134; ID., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, il Mulino, Bologna 1989.

Il nucleo sul quale poggiava la nuova normativa si basava non sul privilegio riconosciuto a una religione ufficiale dello Stato, ma sull'esigenza di rispettare e soddisfare i bisogni religiosi della popolazione<sup>785</sup>.

L'art. 12 rinviava ad un'intesa successiva in merito alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico in merito alla quale il Decreto del presidente della Repubblica (DPR) 4 febbraio 2005, n. 78 ha attuato l'intesa del 26 gennaio 2005 tra la Cei e il Ministero dei beni culturali relativamente ai beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, mentre il DPR 16 maggio 2000, n. 189 quella del 18 aprile 2000 relativamente alla conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche<sup>786</sup>.

L'art. 13 abrogò il Concordato del 1929 con un particolare di rilievo per le intese e la Conferenza episcopale. Il secondo comma dell'articolo precisando che: «Ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato 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» operava una decisiva valorizzazione della Cei, istituto fino ad allora ignorato dalla legislazione ecclesiastica italiana, tanto da risultare non solo privo di personalità giuridica agli effetti civili, ma anche del tutto trascurato da buona parte delle bozze di revisione concordataria<sup>787</sup>. Sulla strada della decontrazione e della flessibilità legislativa sono da inscrivere anche i decreti emanati dalla Congregazione per i vescovi nel novembre 1994 attraverso i quali ha riconosciuto alle regioni ecclesiastiche, da tempo esistenti in Italia, la qualifica di persone giuridiche canoniche pubbliche, conferendo alle conferenze regionali, che ne costituiscono l'organo di governo, il potere di stipulare vere e proprie intese con le rispettive Regioni civili<sup>788</sup>.

Infine con l'art. 14 si stabiliscono i termini di entrata in vigore del nuovo Concordato e si precisa che: «Se in avvenire sorgessero difficoltà di interpretazione o di applicazione, la Santa Sede e la Repubblica italiana affideranno la ricerca di un'amichevole soluzione ad una Commissione paritetica da loro nominata».

Il dibattito per la ratifica e l'esecuzione dell'Accordo con Protocollo addizionale del 18 febbraio 1984 si svolse nel marzo dell'anno successivo, prima al Senato e poi alla Camera, concludendosi con l'approvazione della legge 25 marzo 1985, n. 121<sup>789</sup>. Il 3 giugno successivo, contestualmente

---

<sup>785</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 593; *Un accordo di libertà*, cit., pp. 203-204.

<sup>786</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 593; DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 284-288.

<sup>787</sup> Sull'argomento cfr. G. FELICIANI, *La Conferenza episcopale come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 1/2004, cit., pp. 249-256; ID., *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli Stati*, "Periodica de re canonica", 89/2000, pp. 661-680.

<sup>788</sup> Cfr. Ibid., p. 253; ID., *Le regioni ecclesiastiche italiane da Leone XIII a Giovanni Paolo II*, in *Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, a cura di id., il Mulino, Bologna 2000, pp. 103-126. In merito all'applicazione di questi decreti cfr. ID., *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra regione e conferenze episcopali*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 2/2000, pp. 404-413.

<sup>789</sup> Cfr. *Un accordo di libertà*, cit., con precisione *Discorso del Presidente del Consiglio Craxi al Senato della Repubblica (3 agosto 1985)*, pp. 363-372; *Discorso del Presidente del Consiglio Craxi alla Camera dei deputati (20 marzo 1985)*, pp. 373-386. Ora anche in CRAXI, *Discorsi parlamentari*, cit., pp. 206-219 il discorso al Senato, pp. 277-292 quello alla Camera.

all'entrata in vigore della nuova legge sugli enti e beni ecclesiastici e sul sostentamento del clero cattolico, vi fu lo scambio degli strumenti di ratifica<sup>790</sup>.

In conclusione si può affermare che i nuovi Accordi furono accolti con contrastanti opinioni dagli esperti della materia. In alcuni casi si parlò di un evento storico che ridisegnava le fisionomie del rapporto tra Stato e Chiesa segnando una cesura con passato, altri, in numero più esiguo, segnalavano la marginalità con cui la riforma si adeguava allo spirito della Costituzione repubblicana e al Concilio Vaticano II mantenendo al contrario grossi vantaggi per l'istituzione ecclesiastica<sup>791</sup>. La maggior parte degli esperti nella normativa riformata resta però convinta che sia stata proposta una valorizzazione dei comportamenti individuali, che spaziano dalla scelta di potersi avvalere o meno dell'insegnamento religioso in campo scolastico, alla scelta tra giurisdizione ecclesiastica e civile in campo matrimoniale, all'esonero dal servizio militare per i sacerdoti previa richiesta, infine la donazione dell'8 per mille. Allo stesso modo si scelse di tutelare la presenza della Chiesa cattolica nella società italiana attraverso varie forme di istituzionalizzazione, in ossequio al riconoscimento del ruolo che i valori del cattolicesimo svolgono nel patrimonio storico del popolo italiano e rendendo finalmente pari dignità alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, fino ad allora definite restrittivamente «culti ammessi»<sup>792</sup>.

---

<sup>790</sup> Cfr. *Un accordo di libertà*, cit., con precisione *Città del Vaticano, 3 giugno 1985: dichiarazione del Presidente del Consiglio*, pp. 401-402; *Città del Vaticano, 3 giugno 1985: allocuzione del cardinale Segretario di Stato*, pp. 403-405.

<sup>791</sup> Per un primo dibattito sul testo del nuovo Concordato cfr. *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. Ferrari, il Mulino, Bologna 1985, con particolare attenzione per F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la riforma del Concordato tra governo e parlamento*, pp. 9-29 e S. FERRARI, *Osservazioni conclusive*, pp. 249-260.

<sup>792</sup> Cfr. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 594-595.



## Appendice

1. Beatissimo Padre, anche a nome di Mons. Silvestrini [...] – (s.l., 23/11/1976)

ASP, f. Casaroli, sez. Concordati, f.

2. La Santa Sede e la Repubblica italiana [...] – (s.l., s.d.)

ASP, f. Casaroli, sez. Concordati, b. 140, f. 23.1

3. Sono ben lieto, secondo gli impegni assunti [...] – (Roma, 22/6/1977)

ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 78, f. 84, serie 3.2.5

4. Oggi, 11 marzo 1980, [...] – (s.l., 11/3/1980)

ASILS, f. Gonella, sez. Concordato, b. 87, f. 150, serie 3.2.5



## Bibliografia e fonti

- 1968: fra utopia e Vangelo. Contestazione e mondo cattolico*, a cura di A. Giovagnoli, Ave, Roma 2000
- A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola (19 novembre 1984)*, Il Mulino, Bologna 2003
- G. ACQUAVIVA, G. DE RITA, *La Chiesa galassia e l'ultimo concordato*, a cura di L. Accattoli, Rusconi, Milano 1987
- AEBISCHER, *Un confine per il papa. Problematiche territoriali nella Questione Romana e confine dello Stato della Città del Vaticano*, Bardi, Roma 2009.
- G. ALBERIGO, *Transizione epocale. Studi sul Concilio Vaticano II*, Il Mulino, Bologna 2009
- G. ANDREOTTI, 1947. *L'anno delle grandi svolte nel diario di un protagonista*, Rizzoli, Milano 2005
- ID, *Diari 1976 – 1979. Gli anni della solidarietà*, Rizzoli, Milano 1981
- ID, *A ogni morte di Papa. I Papi che ho conosciuto*, Rizzoli, Milano 1980
- Annali della Facoltà di scienze politiche dell'Università di Perugia (a.a. 1977-1978)*, Edizioni scientifiche italiane, Perugia 1978
- Arturo Carlo Jemolo: vita ed opere di un italiano illustre. Un professore dell'Università di Roma*, a cura di G. Cassandro, A. Leoni, F. Vecchi, Jovene, Napoli 2007
- G. BAGET BOZZO, G. TASSANI, *Aldo Moro. Il politico nella crisi, 1962-1973*, Sansoni, Firenze 1983
- N. BALESTRINI, P. MORONI, *L'orda d'oro 1968-1977. La grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, Feltrinelli, Milano 2003
- F. BARBAGALLO, *Enrico Berlinguer*, Carocci, Roma 2006
- L. BARCA, *Cronache dall'interno del vertice del PCI. Con Berlinguer*, II, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005
- L. BASSO, *Scritti sul cristianesimo*, a cura di G. Alberigo, Marietti, Casale Monferrato 1983
- E. BERLINGUER, *La "questione comunista"*, a cura di Antonio Tatò, II, Ed. Riuniti, Roma 1975
- E. BERNABEI, G. DELL'ARTI, *L'uomo di fiducia. I retroscena del potere raccontati da un testimone rimasto dietro le quinte per cinquant'anni*, Mondadori, Milano 1999
- L. BOLTANSKI, *La condizione fetale. Una sociologia della generazione e dell'aborto*, Feltrinelli, Milano 2007
- A. CAPITINI, C. MAGNI, G. PEYROT, *La libertà religiosa in Italia*, La nuova Italia, Firenze, 1956
- V. CAPPERUCCI, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010
- C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Il Mulino, Bologna 1988
- ID, *La riforma del Concordato. Dal confessionarismo alla laicità dello Stato*, Einaudi, Torino 1980
- T. CARETTONI, L. FORTUNA, *Divorzio. Incontro o scontro*, Napoleone, Roma 1971

- Cattolici e laici contro il Concordato*, a cura di L. Rodelli, Dall'Oglio, Cremona 1970
- Cattolici e referendum. Per una scelta di libertà*, Coines, Roma 1974
- Chiesa cattolica e minoranze in Italia nella prima metà del Novecento. Il caso veneto a confronto*, a cura di R. Perin, Viella, Roma 2011
- A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale (1974-1999)*, Laterza, Roma-Bari 1999
- S. COLARIZI, M. GERVASONI, *La cruna dell'ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2005
- Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 1985
- Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, a cura di G. Feliciani, Il Mulino, Bologna 2000
- F. CORDERO, *Gli osservanti*, Aragno, Torino 2008
- Corpus Christianorum Conciliorum Oecumenicorum Generaliumque Decreta. Editio Critica, III, The Oecumenical Councils of the Roman Catholic Church from Trent to Vatican II (1545-1965)*, a cura di K. Ganzer, G. Alberigo, A. Melloni, Brepols, Turnhout 2010
- Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. Buratti, M. Fioravanti, Carocci, Roma 2010
- G. CRAINZ, *Il paese mancato*, Donzelli, Roma 2003
- P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino 1996
- B. CRAXI, *Discorsi parlamentari (1969-1993)*, a cura di G. Acquaviva, Laterza, Roma-Bari 2007
- Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, diretto da A. Melloni, 2 voll, Treccani, Roma 2011
- Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, diretta da A. Melloni, I-II, Treccani, Roma 2011
- Cristiani per il socialismo. Storia problematica e prospettive*, a cura di J.R. Regidor, A. Gecchelin, Mondadori 1977
- V. CRUPI, S. BERLINGÒ, *Il sostentamento dei ministri di culto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003
- M. CUMINETTI, *Il dissenso cattolico in Italia (1965-1980)*, Rizzoli, Milano 1983
- Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A. Nardini, G. Di Nucci, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2001
- G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2007
- C. DE MITA, *Intervista sulla Dc*, a cura di A. Levi, Laterza, Roma-Bari 1986
- D. DE VIGILI, *La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum*, Franco Angeli, Milano 2000
- V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1959
- A. DEL NOCE, *Cristianità e laicità. Scritti su «Il Sabato» (e vari anche inediti)*, a cura di F. Mercadante, P. Armellini, Giuffrè, Milano 1998
- F. DELLA ROCCA, *Appunti di storia concordataria*, Giuffrè, Milano 1977
- Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Ed. Scientifiche italiane, Napoli 2006
- Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi*, I, Vita e Pensiero, Milano 1984



- Discorsi parlamentari di Antonio Salandra*, I, Stabilimenti tipografici Carlo Colombo, Roma 1969
- Discorsi parlamentari di Giuseppe Zanardelli*, I, Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1905
- Divorzio e referendum*, Il Mulino, Bologna 1972
- G. DOSSETTI, *La ricerca costituente (1945-1952)*, a cura di A. Melloni, Il Mulino, Bologna 1994
- Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*, a cura di E. Lora, EDB, Bologna 2003
- Enchiridion della Conferenza Episcopale Italiana (1954-1972)*, I, Ed. Dehoniane, Bologna 1985
- Evangelizzazione e promozione umana* (Roma, 30 ottobre – 4 novembre 1976), Ave, Roma 1977
- C. FALCONI, *Il pentagono vaticano*, Laterza, Bari 1958
- C. FANTAPPIÈ, *Arturo Carlo Jemolo. Riforma religiosa e laicità dello Stato*, Morcelliana, Brescia 2011
- ID., *Chiesa romana e modernità giuridica, L'edificazione del sistema canonistico* (vol. I), *Il Codex Iuris Canonici (1917)* (vol. II), Giuffrè, Milano 2008
- ID., *Introduzione storica al diritto canonico*, Il Mulino, Bologna 1999
- A. FAPPANI, E. ONDEI, T. GOFFI, *La polemica divorzista in Italia*, Queriniana, Brescia 1970
- G. FELICIANI, *Le basi del diritto canonico. Dopo il codice del 1983*, Il Mulino, Bologna 1984
- P. FORTUNA, L. JORIO, A. PANDINI, *Rapporto sul divorzio in Italia*, Longanesi, Milano 1968
- O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Vita e Pensiero, Milano 1980
- E. GALAVOTTI, *Il giovane Dossetti (1913-1939)*, Il Mulino, Bologna 2006
- G. GALEOTTI, *Storia dell'aborto*, Il Mulino, Bologna 2003
- G. GALLI, *Storia della Democrazia cristiana*, Laterza, Roma-Bari 1978
- U. GENTILONI SILVERI, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni Settanta vista da Washington*, Einaudi, Torino 2009
- P. GINSBORG, *L'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino 2006
- P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano 1965
- Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, a cura di M. Barone, E. Di Nolfo, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010
- M. GOTOR, *Il memoriale della Repubblica. Gli scritti di Aldo Moro dalla prigionia e l'anatomia del potere italiano*, Einaudi, Torino 2011
- Guido Gonella tra Governo, Parlamento e Partito*, a cura di G. Bertagna, A. Canavero, A. D'Angelo, A. Simoncini, II, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007
- R. HOCHHUTH, *Il Vicario*, Wizarts, Ap 2003
- I cattolici italiani nei tempi nuovi della cristianità. Atti del convegno di studio della Democrazia cristiana* (Lucca, 28-30 aprile 1967), a cura di G. Rossini, Cinque Lune, Roma 1967
- I dibattiti parlamentari sul Concordato (1967-1984)*, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, s.ed., s.l., s.d.
- I documenti diplomatici italiani, s. X, 1943-1948*, IV, 13 luglio 1946 – 1° febbraio 1947
- I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica*, a cura di G. Berti, E. Capozzi, P. Craveri, II, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010
- I problemi dell'economia italiana superamento della crisi e nuove prospettive di sviluppo sociale*, Convegno nazionale di studi DC, (Perugia – 9/12 dicembre 1972), 1-3, Cinque Lune, Roma 1973

*Ideali, programma e azione della DC di fronte ai nuovi problemi della società italiana*, Atti del Consiglio Nazionale della DC (18-21 luglio 1974), Cinque Lune, Roma 1974

*Il Codice di diritto canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo*. Atti del convegno "Il Codice di Diritto Canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo". Bologna (29-30 ottobre 2004), a cura di L. Iannaccone, Minerva, Bologna 2006

*Il nuovo Codice di diritto canonico. Aspetti fondamentali della codificazione postconciliare* a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 1983

*Indissolubilità del matrimonio e referendum popolare*, Atti completi del XX Convegno nazionale di studio, in "Quaderni di Iustitia", 21 bis/1970

*Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno di Diritto ecclesiastico (Siena, 30 novembre – 2 dicembre 1972), Giuffrè, Milano 1973

*Isolotto senza processo*, a cura della Comunità dell'Isolotto, Laterza, Bari 1971

*Jemolo testimone di un secolo*, a cura di G. Spadolini, Le Monnier, Firenze 1981

A.C. JEMOLO, *Per la pace religiosa d'Italia*, a cura di G. Spadolini, Le Monnier, Firenze 1985

ID., *Questa repubblica. Dalla contestazione all'assassinio di Aldo Moro*, Le Monnier, Firenze 1978 (riedito 1981)

ID., *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione agli anni settanta*, Einaudi, Torino 1977

ID., *Gli occhiali del giurista*, Cedam, Padova 1970 (riedito 1985)

ID., *Anni di prova*, Neri pozza, Vicenza 1969 (riedito 1991)

ID., *Costume e diritto*, Neri pozza, Vicenza 1968

ID., *I problemi pratici della libertà*, Giappichelli, Milano 1961

ID., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1959

ID., *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino 1948 (V ristampa 1990)

ID., *Il matrimonio nel diritto canonico*, Vallardi, Milano 1941

ID., *Il giansenismo in Italia prima della rivoluzione*, Laterza, Bari 1928

ID., *Stato e Chiesa negli scrittori politici italiani del Seicento e del Settecento*, Bocca, Torino 1914 (riedito Morano, Napoli 1972)

H. KISSINGER, *Gli anni della Casa Bianca*, I, Sugarco, Milano 1980

*L'altra chiesa in Italia*, a cura di A. Nesti, Mondadori, Milano 1970

*L'autunno del Concordato. Chiesa cattolica e stato in Italia: i documenti del dibattito politico (1929-1977)*, a cura di M. Cordero, Claudiana, Torino 1977

*L'Italia e la politica di potenza in Europa*, II, a cura di E. di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi, Marzorati, Settimo Milanese 1990

*L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, a cura di F. Lussana, G. Marramao, (Atti del ciclo di convegni, Roma, novembre e dicembre 2001), II, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003

*La Chiesa «degli italiani». All'origine dell'Evangelismo risvegliato in Italia*, a cura di A. Pecchioli, Ed. GBU, Chieti 2010

*La Chiesa nel mondo di oggi. Studi e commenti intorno alla Costituzione pastorale «Gaudium et spes»*, diretta da G. Baraúna, Vallecchi, Firenze 1966

*La Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo*, Elledici, Torino-Leumann 1966

*La figura e l'opera di Federico Alessandrini*, Atti del convegno (Recanati, 29-30 ottobre 1989), Istituto Luigi Sturzo, Consiglio regionale delle Marche, s.l., s.d.

- La libertà religiosa*, a cura di M. Tedeschi, I, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002
- La libertà religiosa in Italia*, a cura di A. Capitini, La Nuova Italia, Firenze 1956
- La libertà religiosa nel Vaticano II. Genesi storico-dottrinale*, Elle di ci, Torino-Leumann 1966
- La papauté contemporaine (XIX – XX siècles)*, Collège Érasme Universiteitsbibliotheek, Louvain La Neuve, Leuven, Archivio Segreto Vaticano, Città del Vaticano 2009
- La politica concordataria nell'ultimo ventennio: il caso italiano. Interventi ed atti di un convegno*, Juvene, Napoli 1977
- La revisione del Concordato alla prova. Convegno nazionale sulla revisione del Concordato (Bologna 3-5 febbraio 1977)*, Il Mulino, Bologna 1977
- La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari, I*, a cura di Pio Ciprotti, A. Talamanca, Giuffrè, Milano 1975
- La storia, il dialogo, il rispetto della persona. Scritti in onore del Cardinale Achille Silvestrini*, a cura di L. Monteferrante, D. Nocilla, Studium, Roma 2009
- Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. Mirabelli, Giuffrè, Milano 1978
- B. LAI, *Il Papa non eletto. Giuseppe Siri, cardinale di Santa Romana Chiesa*, Laterza, Roma-Bari 1993
- S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana. L'economia, la politica, la cultura, la società dal dopoguerra*, Marsilio, Venezia 1996
- S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle "fonti" del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli 1962
- S. LARICCIA, *Battaglie di libertà. Diritti civili e democrazia in Italia (1943-2010)*, Carocci, Roma 2011
- Id., *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova 1995.
- Id., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Il Mulino, Bologna 1989
- Id., *Stato e Chiesa in Italia (1948-1980)*, Queriniana, Brescia 1981
- Id., *Diritti civili e fattore religioso*, Il Mulino, Bologna 1978
- Id., *Lezioni di diritto ecclesiastico. I principi costituzionali*, Cedam, Padova 1974
- G. LAZZATI, *Pensare politicamente. Da cristiani nella società e nello Stato, II*, Ave, Roma 1988
- Le scelte e le tesi dei «cristiani per il socialismo» alla luce dell'insegnamento della Chiesa*, a cura di Bartolomeo Sorge, Elle di Ci, Torino – Leumann 1975
- V. LESSI, *Enrico Bartoletti. Vescovo del Concilio – Testimone di speranza*, Paoline, Cinisello Balsamo 2009
- C. LEVI, *Discorsi parlamentari*, Il Mulino, Bologna 2003
- Lezione di un maestro*, Atti del Convegno in memoria di Arturo Carlo Jemolo (Torino, 8 giugno 2001), a cura di R. Bertolino, I. Zuanazzi, Giappichelli, Torino 2005
- G. LOMBARDI, *Perché il referendum sul divorzio? 1974 e dopo*, Ares, Milano 1988
- G. LONG, *Le confessioni "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna 1991
- Id., *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'era della Costituente*, Il Mulino, Bologna 1990

- M. MADONNA, *Dal "carattere sacro" al "particolare significato". La città di Roma nel Concordato del 1929 e nell'Accordo del 1984. Aspetti giuridici e politici*, Libellula, Lecce 2009
- M. MALPENSA, A. PAROLA, *Lazzati, Una sentinella nella notte (1909-1986)*, Il Mulino, Bologna 2005
- C. MALTESE, *La questua. Quanto costa la Chiesa agli italiani*, Feltrinelli, Milano 2008
- G.C. MARINO, *La repubblica della forza. Mario Scelba e le passioni del suo tempo*, Franco Angeli, Milano 1995
- G. MARTINA, *La Chiesa in Italia negli ultimi trent'anni*, Studium, Roma 1977
- A. MELLONI, *Le cinque perle di Giovanni Paolo II. I gesti di Wojtyła che hanno cambiato la storia*, Mondadori, Milano 2011
- D. MENOZZI, *Giovanni Paolo II. Una transizione incompiuta? Per una storicizzazione del pontificato*, Morcelliana, Brescia 2006
- ID., *La chiesa cattolica e la secolarizzazione*, Einaudi, Torino 1993
- G. MICCOLI, *In difesa della fede. La chiesa di Giovanni Paolo II e Benedetto XVI*, Rizzoli, Milano 2007
- C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano 1975
- A. MORO, *Lettere dalla prigionia*, a cura di M. Gotor, Einaudi, Torino 2009
- ID., *Scritti e discorsi*, a cura di G. Rossini, VI, Cinque Lune, Roma 1990
- F. NANNINI, *Divorzio, Concordato e "compromesso storico" attraverso i diari di mons. Enrico Bartoletti (1973-1976)*, tesi di laurea dell'Università degli Studi di Firenze. Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri", relatore F. Margiotta Broglio, anno accademico 1992-1993
- P. NENNI, *Diari (1957-1966). Gli anni del centro-sinistra*, a cura di G. Nenni, D. Zucàro, II, Sugarco, Milano 1982
- ID., *Diari (1967-1971). I conti con la storia*, a cura di G. Nenni, D. Zucàro, III, Sugarco, Milano 1983
- Note e Commenti alla sentenza 1° marzo 1958 del Tribunale di Firenze nel processo riguardante il Vescovo di Prato*, Tip. Poliglotta vaticana, Città Del Vaticano 1958
- Nuovi accordi tra Stato e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano 1985
- L. NUOVO, *La pagina d'arte de "Il Mondo" di Mario Pannunzio (1949-1966)*, tesi di dottorato dell'Università degli studi di Trieste, Scuola dottorale in Scienze Umanistiche, indirizzo Storico e Storico-artistico, relatore M. De Grassi, anno accademico 2008-2009
- L. NUTI, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1999
- J.W. O' MALLEY, *What happened at Vatican II*, Harvard University Press, 2009
- G. OLIVERO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 1963
- R. ORFEI, *L'occupazione del potere. I democristiani '45/'75*, Longanesi, Milano 1976
- L. PEDRAZZI, *Sette giorni a Sovere*, Il Mulino, Bologna 2002
- Per una scelta di libertà*, Coines, Roma 1974
- R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna 2009
- G. PEYROT, *Gli evangelici nei loro rapporti con lo Stato dal fascismo ad oggi*, Società di studi valdesi, Torre Pellice 1977

- ID., *La circolare Buffarini Guidi e i pentecostali*, Associazione italiana per la libertà della cultura, Roma 1955
- M. PINI, *Craxi. Una vita, un'era politica*, Mondadori, Milano 2006
- P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della Democrazia cristiana (1938-1948)*, Il Mulino, Bologna 1979
- G.F. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano. Diario (1969-1977)*, a cura di P. Scoppola, Il Mulino, Bologna, 1994
- L. PONZONE, *Il Partito radicale nella politica italiana 1962-1989*, Schena, Fasano, 1993
- Processo al vescovo di Prato*, a cura di L. Piccardi, Parenti, Firenze 1958
- Quando i cattolici non erano moderati, Figure e percorsi del cattolicesimo democratico in Italia*, a cura di L. Guerzoni, Il Mulino, Bologna 2009
- Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo, III*, Giuffrè, Milano 1963
- Ragioni e passioni. Italiani che hanno fatto l'Italia dall'unificazione alla costituzione repubblicana* (Roma, 11-12 dicembre 2007), a cura di L. Di Ruscio, L. Francescangeli, R. Gravina, Publiprint, Roma 2009
- A. RICCARDI, *Giovanni Paolo II. La biografia*, San Paolo, Cinisello Balsamo 2011
- ID., *Il «partito romano» nel secondo dopoguerra (1945-1954)*, Morcelliana, Brescia 2007 (I ed. 1983)
- ID., *Vescovi d'Italia. Storie e profili del Novecento*, Paoline, Cinisello Balsamo 2000
- G. ROCHAT, *Regime fascista e Chiese evangeliche. Direttive e articolazioni del controllo e della repressione*, Claudiana, Torino 2000
- M. RODANO, *Del mutar dei tempi, I*, Memori, Roma 2008
- Roma la città del papa. Vita civile e religiosa dal giubileo di Bonifacio VIII al giubileo di papa Wojtyla*, a cura di L. Fiorani, A. Prospero, Einaudi, Torino 2000
- E. DI ROVASENDA, M. CICALA, G. OLIVERO, B. MERLO, L. GUARNERO, M. LONGO, R. SACCO, *L'ora del divorzio?*, Vallecchi, Firenze 1969
- F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Feltrinelli, Milano 1992
- G. SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book, Milano 2008
- D. SARESELLA, *Dal Concilio alla contestazione. Riviste cattoliche negli anni del cambiamento (1958-1968)*, Morcelliana, Brescia 2005
- S. SCATENA, *La fatica della libertà. L'elaborazione della Dichiarazione «Dignitatis humanae» sulla libertà religiosa del Vaticano II*, Il Mulino, Bologna 2003
- ID., *Il mondo cattolico italiano e la questione della libertà religiosa nella prima metà degli anni '50: il problema costituzionale, dottrinale e diplomatico*, tesi di dottorato dell'Università degli studi di Roma tre, Dottorato di ricerca in Storia dell'Italia contemporanea – XI ciclo, relatori P. Scoppola, P. Stella, anno accademico 1998-1999
- M. SCELBA, *Per l'Italia e per l'Europa*, Cinque Lune, Roma 1990
- A.M. SCHLESINGER JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, Rizzoli, Milano 1966
- G. SCIRÈ, *L'aborto in Italia. Storia di una legge*, Mondadori, Milano 2008
- ID., *Il divorzio in Italia. Partiti, Chiesa, società civile dalla legge al referendum (1965-1974)*, Mondadori, Milano 2007
- ID., *La democrazia alla prova. Cattolici, laici nell'Italia repubblicana degli anni Cinquanta e Sessanta*, Carocci, Roma 2005

- P. SCOPPOLA, *La «nuova cristianità» perduta*, Studium, Roma 1985
- Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, II, Giuffrè, Milano 1968
- D. SETTEMBRINI, *La Chiesa nella politica italiana (1944-1963)*, Rizzoli, Milano 1977
- Siri, la Chiesa, l'Italia*, a cura di P. Gheda, Marietti, Genova-Milano 2009
- G. SPADOLINI, *La revisione del Concordato. Diario di due anni (novembre 1976-dicembre 1978)*, Le Monnier, Firenze 1979
- ID., *La questione del Concordato. Con i documenti inediti della Commissione Gonella*, Le Monnier, Firenze 1976
- E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Morano, Napoli 1966
- ID., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, Jovene, Napoli 1958
- P. SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano*, V, Einaudi, Torino 1975
- Stato democratico e regime pattizio*, Incontro di studio di Messina (6-7 giugno 1975), a cura di S. Berlingò, G. Casuscelli, Giuffrè, Milano 1975
- Stato e Chiesa*, a cura di V. Gorresio, Laterza, Bari, 1957
- Storia del Concilio Vaticano II*, diretta da G. Alberigo, 5 voll, Il Mulino, Bologna 1995-2001
- Storia della Democrazia Cristiana*, a cura di F. Malgeri, IV, Cinque lune, Roma 1989
- Studi in memoria di Carlo Furno*, Giuffrè, Milano 1973
- Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, I-III, Mucchi, Modena 1989.
- Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, I-II, Giuffrè, Milano 1976
- Studi per la revisione del Concordato*, a cura della cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma, Cedam, Padova 1970
- Studi sul divorzio*, a cura della Cattedra di Diritto ecclesiastico dell'Università di Roma, Cedam, Padova 1972
- Teoria e prassi della libertà religiosa*, a cura di P. Bellini, Il Mulino, Bologna 1975
- P. TOGLIATTI, *Opere, 1944-1955*, a cura di L. Gruppi, VII, Ed. Riuniti, Roma 1984
- G. TURBANTI, *Un Concilio per il mondo moderno. La redazione della costituzione pastorale «Gaudium et spes» del Vaticano II*, Il Mulino, Bologna 2000
- Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede, la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1986
- Un Vescovo italiano del Concilio, Enrico Bartoletti (1916-1976)*, Marietti, Genova 1988
- P. VALBUSA, *I pensieri di un malpensante. Arturo Carlo Jemolo e trentacinque anni di storia repubblicana*, Marsilio, Venezia 2008
- G. ZIZOLA, *Santità e potere. Dal Concilio a Benedetto XVI: il Vaticano visto dall'interno*, Sperling e Kupfer, Milano 2009

## Riviste e quotidiani

Avvenire

Bozza 79

Bozza 83

Civitas

Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900

Corriere della sera

Cristianesimo nella storia

Cuadernos de derecho judicial

Cuadernos de historia contemporánea

Giurisprudenza costituzionale

Humanitas

I problemi di Ulisse

Il diritto di famiglia e delle persone

Il diritto ecclesiastico

Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale

Italia contemporanea

L'astrolabio

L'Avvenire

L'Osservatore romano,

L'Unità

La Civiltà cattolica

Montecitorio. Rivista di studi parlamentari

Questitalia

Periodica de re canonica

Religione e scuola

Religioni e società

Rinascita

Rivista di studi politici internazionali

Rivista trimestrale di diritto e procedura civile

Rivista trimestrale di diritto pubblico

Studi cattolici

Studium

Quaderni costituzionali

Quaderni di diritto e politica ecclesiastica

Quaderni di documentazione

Quaderni di Iustitia

Testimonianze



## Siti internet

<http://www.altalex.com/>

[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

[www.costituzionale.unige.it/lara.trucco/liberta/TULPS.pdf](http://www.costituzionale.unige.it/lara.trucco/liberta/TULPS.pdf)

[www.giurcost.org/decisioni/1956/0001s-56.html](http://www.giurcost.org/decisioni/1956/0001s-56.html)

[www.host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/It\\_1\\_24-6-29.pdf](http://www.host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/It_1_24-6-29.pdf)

[www.olir.it](http://www.olir.it)

<http://www.vatican.va/>

## Fondi archivistici consultati

Fondo Giulio Andreotti – Archivio storico Istituto Luigi Sturzo

Fondo Guido Gonella – Archivio storico Istituto Luigi Sturzo

Fondo Agostino Casaroli – Archivio di stato di Parma

Fondo Aldo Moro – Archivio centrale dello Stato

Fondo Paolo Bufalini – Fondazione Istituto Gramsci

Fondo Enrico Berlinguer – Fondazione Istituto Gramsci (senza esito)

Fondo Enrico Bartoletti – Fondazione per le scienze religiose di Bologna

Fondo Giuseppe Alberigo – Fondazione per le scienze religiose di Bologna

Fondo Gennaro Acquaviva – Fondazione studi storici Filippo Turati (senza esito)

## Abstract

Lo studio affronta il tema della revisione del Concordato stipulato tra Italia e Santa Sede l'11 febbraio 1929 nel contesto dei Patti lateranensi e giunto a compimento con la firma degli Accordi di Villa Madama il 18 febbraio 1984. Dopo una iniziale premessa sulla genesi ed i riscontri dell'art. 7 della Costituzione italiana in merito al tema affrontato, la tesi si sviluppa intorno all'arco cronologico compreso tra il 1969, anno nel quale fu redatta la *Relazione della Commissione ministeriale di studio per la revisione del Concordato*, e il 1984, con le firme poste in calce al nuovo accordo del Presidente del Consiglio Bettino Craxi e del Segretario di Stato card. Agostino Casaroli.

La vicenda affrontata nei suoi risvolti storico-politici, offre ampio spazio alla trattazione dei temi sviluppatasi collateralmente alla revisione del Concordato, quali: il divorzio (legge n. 898/70), a cui è offerto il maggiore spazio, la riforma del diritto di famiglia (legge n. 151/75), l'aborto (legge n. 194/78) e l'istituto del referendum, nato e maturato attorno a questi eventi.

Accanto ai temi sopra descritti viene esaminato l'iter politico e diplomatico attraverso il quale furono redatte le sette bozze di Concordato precedenti agli Accordi di Villa Madama (1976-1983).

Le fonti sulle quali è stata condotta la ricerca sono: i documenti d'archivio provenienti principalmente dai fondi Gonella, Casaroli e Bartoletti, la memorialistica (un particolare rilievo è stato dato al diario dell'ambasciatore Gianfranco Pompei edito nel 1994) e la pubblicistica, prevalentemente di ambito storico e di diritto ecclesiastico.

The thesis deals with the theme of the revision of the treaty (the so-called "Concordato"), signed by Italy and the Holy See on Febr. 11 1929 (within the "Patti Lateranensi"), and revised on Febr. 18 1984 ("Accordi di Villa Madama").

After a general introduction regarding the text of the 7<sup>th</sup> article of the Italian Constitution, which concerns the main issue of the thesis, the study takes into account the historical period 1969 (report of the italian governative commission for the revision of the "Concordato")-1984 (new treaty signed by the italian first minister at the time, Bettino Craxi, and card. Agostino Casaroli).

This historical and political matter allows us to analyze several themes related to the revision of the "Concordato" (above all divorce as well as reformation of the family rights, abortion, referendum). Next to these we are going to examine the political and diplomatical way in which the two governative commissions (the italian and the vatican) came into redacting the 7 proofs of the "Concordato" preceding the "Accordi di Villa Madama" (1976-1983).

This research is based on the following sources: archive documents (Gonella, Casaroli and Bartoletti collections) memories (expecially the personal diary of the ambassador Gianfranco Pompei, ed. 1994) and historical-political studies.