

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

---

## 53<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 25 GENNAIO 1984

(Antimeridiana)

---

Presidenza del presidente COSSIGA

#### INDICE

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DEL  
CONSIGLIO DEI MINISTRI, E CONSE-  
GUENTE DIBATTITO, SULLA REVISIO-  
NE DEL CONCORDATO**

BUFALINI (PCI) . . . . . Pag. 13  
CRAXI, *presidente del Consiglio dei ministri* 3

**CONGEDI E MISSIONI . . . . . 3**



## Presidenza del presidente COSSIGA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 11).

Si dia lettura del processo verbale.

SCLAVI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 23 dicembre 1983.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Baldi, Castelli, Castiglione, Cimino, Cuminetti, De Giuseppe, Di Nicola, Quaranta, Rumor, Tanga, Valiani e Vecchi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cossutta, a Strasburgo per attività della Conferenza delle Regioni.

### Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, e conseguente dibattito, sulla revisione del Concordato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, e conseguente dibattito, sulla revisione del Concordato ».

Ha facoltà di parlare il Presidente del Consiglio dei ministri.

CRAXI, presidente del Consiglio dei ministri. Signori senatori, circa quarant'anni orsono l'Assemblea costituente, anche nella maggioranza favorevole al richiamo dei Patti del Laterano nell'articolo 7, mise in luce l'esigenza di un adeguamento della legislazione del 1929 ai principi sui quali si costruiva la democrazia.

La questione, apertasi nell'Aula stessa della Costituente, rimase del tutto accantonata nel corso dei successivi difficili e travagliati anni '50, nei quali tuttavia si levarono, per sollecitarne la soluzione, le voci autorevoli di Pietro Nenni e di Ugo La Malfa e

degli intellettuali « Amici del Mondo », ai quali fece eco, nel 1959, Aldo Natoli. La questione fu riaperta di fronte al Parlamento solo nel 1965 per iniziativa degli onorevoli Mauro Ferri e Lelio Basso, i quali posero alla Camera il problema della revisione bilaterale dei Patti lateranensi. Due anni dopo la Camera dibattè ampiamente il problema e invitò il Governo a prospettare alla Santa Sede l'opportunità di una valutazione comune del Concordato in ordine alla revisione bilaterale di alcune sue norme. L'allora Guardasigilli, l'onorevole Guido Gonella, costituì una commissione ministeriale incaricata di studiare il problema.

Nel novembre del 1969 la Commissione consegnò al Ministro della giustizia una relazione illustrativa ed uno schema di proposte di modifica ad alcune disposizioni del Concordato. Nell'aprile dello stesso anno la Conferenza episcopale italiana aveva manifestato al proposito specifica apertura e piena disponibilità. Nel marzo 1969 e nell'aprile del 1971 la Camera dei deputati discusse ancora della revisione, ma l'intervenuta approvazione della legge sul divorzio provocò la protesta ufficiale della Santa Sede, ed il successivo referendum popolare per abrogarla congelò nuovamente ogni prospettiva di adeguamento della legislazione del 1929.

Sarà il Governo Moro-La Malfa, sollecitato anche da una interpellanza dei deputati del Partito comunista italiano, a dichiarare nel programma di Governo che l'iniziativa di revisione del Concordato era ormai doverosa ed urgente dopo le vicende del referendum e ad incaricare l'ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede di riprendere a livello diplomatico agli inizi del 1975 il negoziato bilaterale con il Vaticano. La fase delle trattative vere e proprie fu inaugurata dal Presidente del Consiglio, onorevole Andreotti, con la nomina, nell'ottobre del 1976, di una commissione composta dal senatore Gonella e da due illustri giuristi, i professori Jemolo

e Ago; la Santa Sede, dal canto suo, nominava l'allora arcivescovo Casaroli, monsignor Silvestrini e padre Lener suoi rappresentanti per elaborare, con la delegazione governativa, le proposte di modificazione del Concordato. Da quella data le due delegazioni, da ultimo modificate per la scomparsa del professor Jemolo, sostituito nel 1982 dal Presidente della Corte costituzionale, Paolo Rossi, e del senatore Gonella, sostituito nel gennaio 1983 dal professor Gismondi dell'università di Roma, mentre nel 1979 l'arcivescovo Silvestrini prendeva il posto del cardinale Casaroli e diveniva membro monsignor Backis, hanno elaborato sei successivi schemi di modificazione, sui primi tre dei quali il Parlamento, con la Camera nel 1976 e il Senato nel 1978, ebbe a discutere e pronunciarsi ampiamente.

Attraverso questo lungo procedimento il Parlamento ha portato all'approfondimento della materia un contributo originale e sempre costruttivo realizzando una piena cooperazione con l'iniziativa governativa. Tale procedura ha consentito apporti, correzioni, integrazioni della prospettiva di riforma del Concordato, in una dimensione rinnovata che teneva conto della generale evoluzione dei rapporti tra Stato e Chiesa negli ordinamenti democratici contemporanei e particolarmente in quelli dei paesi dell'Europa comunitaria. Gli interventi della Corte costituzionale in materia matrimoniale, la legge sul divorzio ed il successivo *referendum*, le generali riforme del diritto di famiglia, delle organizzazioni sanitarie, penitenziarie, militare, con l'obiezione di coscienza, quella in corso della scuola media superiore, l'attuazione dell'ordinamento regionale e la riorganizzazione dell'assistenza, la redazione e promulgazione del nuovo codice di diritto canonico hanno consentito profonde riflessioni ed una eccezionale maturazione di tutta la materia concordataria da riformare.

La discussione in Senato sul progetto di modificazioni al Concordato Lateranense predisposto dal Governo presieduto dall'onorevole Andreotti — l'ultimo ad essere sottoposto al vaglio del Parlamento — si conclude, è noto, con l'approvazione della risoluzione del 6 dicembre 1978 a firma degli

onorevoli senatori Bartolomei, Perna, Cipellini, Spadolini, Anderlini e Ariosto. Essa constatava l'esistenza di condizioni per entrare nella fase conclusiva del negoziato di revisione ed invitava il Governo a tenere nel massimo conto quanto emerso dalla discussione particolarmente in tema di legislazione matrimoniale, di commissione paritetica per la definizione della materia degli enti ecclesiastici e di insegnamento della religione nelle scuole.

Dopo di allora le delegazioni italiana e vaticana elaborarono tre ulteriori progetti di revisione. Nel gennaio del 1979 il senatore Gonella illustrò ai Gruppi parlamentari un testo che non venne giudicato rispondente alle indicazioni del Parlamento e non venne formalmente presentato al medesimo. Nell'aprile del 1980 un nuovo testo venne presentato al Presidente del Consiglio, onorevole Cossiga, e nel maggio del 1981 il medesimo venne sottoposto al Presidente del Consiglio, onorevole Forlani. In entrambi i casi, però, per diverse motivazioni, non si ritenne di trasmettere il progetto al Parlamento. Nell'aprile del 1983 un ulteriore progetto venne predisposto dalle due delegazioni (quella italiana presieduta dal professor Gismondi succeduto allo scomparso senatore Gonella) e presentato al Presidente del Consiglio, senatore Fanfani.

Nel periodo dei suoi due Governi, inoltre, il presidente Spadolini fece predisporre da un gruppo di esperti presieduti dal presidente Cajaniello, capo del dipartimento affari legislativi, un approfondito parere sulla questione, con riferimento alla bozza del 1980-1981, ed un progetto di modificazione del Concordato che venne tenuto presente dalla delegazione italiana che, con quella vaticana, elaborò, per mandato del presidente senatore Fanfani, il testo del 1983.

Al momento di assumere la guida dell'attuale Governo, il Presidente del Consiglio si è trovato perciò di fronte ad un materiale prezioso, frutto di larghi approfondimenti, che costituiva una solida base per riprendere l'iniziativa in vista di giungere ad un risultato conclusivo.

Confortato dal parere degli organi competenti della Presidenza del Consiglio, ho perso-

nalmente esposto all'altra parte contraente i principi sui quali ritenevo fosse possibile raggiungere un'intesa sulla quale il Parlamento italiano, da una parte, la Chiesa dall'altra, potessero trovarsi a convergere. Su tali principi ho ottenuto disponibilità aperta e costruttiva della Santa Sede.

Intendo, quindi, esporre, come già anticipato ai Presidenti dei Gruppi, un adeguato rendiconto sui principi fondamentali in base ai quali il Governo ritiene sia possibile concludere questa lunga vicenda, anche per ottenere dal dibattito che seguirà utili puntualizzazioni per la definizione del testo conclusivo del negoziato.

Contestualmente esporrò le linee fondamentali del progetto di intesa predisposto dalla Presidenza del Consiglio con la Tavola valdese per regolare i rapporti tra lo Stato e le Chiese Valdesi e Metodiste. Parlerò in una successiva tornata delle trattative in corso tra la Presidenza e l'Unione delle comunità israelitiche italiane, non ancora pervenute a definitiva maturazione, ma che il Governo si augura poter quanto prima concludere.

Già nel dibattito politico del 1976-1977 e nella discussione al Senato del 1978 si era manifestata l'esigenza di innovare rispetto ai tradizionali sistemi di regolamento della materia di rilevanza concordataria. È parso quindi opportuno riunire in una cornice generale i principi che regolano la reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa, nei rispettivi ordini e individuano gli specifici fondamenti costituzionali sui quali costruire un nuovo sistema di relazioni.

Con opportuni rinvii ad ulteriori intese tra le competenti autorità dello Stato e della Chiesa si potranno poi regolare problemi particolari consentendo una minore rigidità dello strumento pattizio ed una sua migliore, progressiva adattabilità alle trasformazioni della società civile e della società religiosa. Ciò consentirà al principio della bilateralità che presiede all'intera regolamentazione dei rapporti Stato-Chiesa di esprimere strumenti nuovi e idonei a dar vita ad un sistema di equilibrata e armonica composizione degli interessi religiosi dei cittadini, di quelli del-

le confessioni religiose e di quelli dello Stato.

Tale metodo potrebbe segnare l'inizio di una fase di nuovi accordi Stato-Chiesa, che risolvano l'antico ruolo di definizione teorica dei confini nella più ampia dimensione della libertà religiosa, trasformando i cosiddetti patti di unione del passato in nuovi patti di libertà e di cooperazione, secondo le precisazioni date dal Concilio Vaticano II nella costituzione *Gaudium et spes* in ordine ai rapporti con la comunità politica.

E veniamo ai capisaldi più generali della nuova regolamentazione dei rapporti tra la Repubblica, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose interessate alla stipulazione delle intese, sui quali il Governo intende attestarsi per concludere il negoziato con la Santa Sede e le intese con le comunità religiose non cattoliche.

Tale regolamentazione non potrà che essere in perfetta armonia con i principi costituzionali: dopo decenni di contrasti nella dottrina e nella giurisprudenza sui rapporti tra norme costituzionali e norme di derivazione lateranense, la Corte costituzionale nel 1971 con propria sentenza ha precisato che l'articolo 7 della Costituzione non ha elevato le singole disposizioni dei Patti al livello formale e sostanziale delle norme costituzionali e non ha, quindi, conferito alle disposizioni derivate da tali patti la forza di « resistere » ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato, riservandosi, peraltro, di valutare caso per caso il confronto tra dette disposizioni e detti livelli supremi di costituzionalità.

Ciò è del resto puntualmente avvenuto con le ricordate decisioni della medesima Corte nn. 16 e 18 del 1982 in tema di giurisdizione ecclesiastica matrimoniale. Quanto alle intese ex articolo 8 della Costituzione, se appare ancora aperto il problema della loro stessa natura giuridica e della loro precisa posizione all'interno del procedimento complesso previsto dal comma 3, è indiscusso il carattere non statutario delle leggi con cui il Parlamento dovrà approvarle una volta che si sia realizzato l'incontro della volontà dello Stato con quella delle Comunità diverse dalla cattolica.

Sarebbe pertanto improduttivo verso il Parlamento e la suprema Corte costituzionale riproporre nei futuri accordi formule e disposizioni che rischino di trovarsi in conflitto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano. La riforma del Concordato deve adattare questo istituto giuridico di antica tradizione confessionale alle trasformazioni sociali e al rinnovamento legislativo degli ultimi decenni in piena armonia con il progetto costituzionale repubblicano, superare la logica privilegiaria della legislazione del 1929-30 attraverso la puntuale rispondenza alle garanzie costituzionali dei diritti inviolabili dell'uomo, della pari dignità sociale ed eguaglianza senza distinzione di religione, della uguale libertà di tutte le confessioni religiose, del diritto di libera associazione, di libertà di religione individuale e collettiva, di manifestazione del pensiero, di libertà di insegnamento e di istituzione di scuole non statali senza oneri per lo Stato, del principio di non discriminazione sul piano legislativo e fiscale, quanto al carattere ecclesiastico e al fine di religione o culto, di associazioni o istituzioni. Non può, peraltro, tale riforma prescindere dal fatto che il voto sugli articoli 7 e 8 della Costituzione assicurò, sì, a tutte le confessioni religiose la parità del godimento della libertà, ma lasciò il trattamento delle varie confessioni, nel quadro ovviamente di comuni principi fondamentali, alla libera regolamentazione bilaterale, secondo la necessità e le opportunità di cui le singole confessioni si facessero portatrici.

Giustamente, quindi, è stata eliminata nel corso delle successive fasi della modificazione concordataria ogni traccia di interferenza, di norme, cioè, che stipulate con una determinata confessione religiosa, potessero in qualche modo « stingere » sul regime giuridico stipulato o da stipulare con le altre. È proprio, infatti, il principio costituzionale di « non identità » di regolamento nei rapporti con lo Stato a rendere illegittima ogni interferenza tra i diversi regimi bilaterali.

Il rispetto dei valori costituzionali ha imposto restrizioni o dilatazioni nelle materie tradizionalmente « miste »; ciò che, se ben

commisurato al contesto generale delle modificazioni concordate e delle intese, dà il senso dell'effettiva trasformazione e della complessiva novazione del sistema di rapporti Stato-confessioni religiose al quale gli atti che il Governo si appresta a concludere, nel solco tracciato dal Parlamento, daranno vita.

Questo senso del nuovo lo ritroviamo soprattutto proprio nell'adozione delle ricordate forme diversificate di collegamento, che prevede la partecipazione degli episcopati alla definizione, con le competenti corrispondenti autorità italiane, di soluzioni riconducibili ai moduli convenzionali nell'attività amministrativa.

Così, ad esempio, in tema di definizione delle festività religiose da riconoscere civilmente, di determinazione dei titoli accademici nelle discipline ecclesiastiche conferiti dalle facoltà pontificie, di definizione dello stato giuridico, dell'organico e delle modalità per la nomina degli ecclesiastici incaricati dell'assistenza spirituale in determinate strutture pubbliche (Forze armate, Polizia, ospedali, istituti di assistenza e cura, di pena e prevenzione), di predisposizione delle disposizioni applicative delle leggi italiane in tema di conservazione, valorizzazione, godimento e consultazione dei beni culturali di interesse religioso — ivi compresi archivi e biblioteche — di proprietà di enti e istituzioni ecclesiastici, di scelta degli insegnanti di religione, di definizione dei relativi programmi, di determinazione delle modalità di svolgimento del relativo corso, di fissazione dei criteri per la scelta dei libri di testo e dei profili di qualificazione professionale dei predetti insegnanti.

Quanto alle intese da concludere con la Chiesa valdese e metodista ed a quelle ancora in corso — per le ragioni che si specificarono — con l'Unione delle comunità israelitiche, va sottolineato che ci si trova in presenza di intesa in forma di convenzione il cui contenuto vincola, ex articolo 8 della Costituzione, l'iniziativa legislativa destinata all'approvazione ed applicazione del testo convenzionale. Il modello proposto nell'intesa con la Chiesa valdese e metodista, con l'eccezionale consulenza del compianto professor Jemolo e del professor Pey-

rot, messa a punto da tempo dalle delegazioni presiedute dal senatore Gonella e dal professor Spini e perfezionata attraverso ulteriori valutazioni da una commissione di esperti nominata dal presidente Spadolini nel 1981-1982, presieduta dal professor Caianniello, si accosta ai modelli di convenzione tipici dell'esperienza legislativa germanica. Sulla sua base verrà immediatamente predisposta dal Governo la relativa legge di approvazione.

L'intesa consentirà alle antiche Chiese Valdesi e Metodiste di accentuare la tutela e il riconoscimento dell'esigenza costituzionale dell'uguale libertà, impostando la normativa in termini di netta distinzione di oneri e competenze e fini istituzionali fra Stato e Chiese e di parità dei culti e dei cittadini in materia religiosa.

È, questa, una impostazione fatta valere anche nelle trattative in corso con le comunità israelitiche italiane, le quali, particolarmente attente ai rapporti che si vengono definendo con altre confessioni, sembrano adombrare — come è stato detto — in tal modo una sorta di clausola della « religione più favorita ».

In altre parole, lo Stato ha deciso di accogliere, e non solo in ottemperanza al disposto degli articoli 7 e 8, il modello pluralistico di società prefigurato dalla Costituzione.

Resta, necessariamente, il problema di quelle confessioni religiose che sono oggi, ma potrebbero essere anche in futuro, talvolta per la stessa impostazione delle credenze, senza intesa, senza, cioè, quel collegamento che la Costituzione pone alla base del regime giuridico statale delle confessioni.

Certo molte di queste saranno sollecitate, dai procedimenti che si avviano a perfezionarsi, a porsi come interlocutori dello Stato; ma quelle che, essendo prive di organizzazione giuridica, non siano in grado di valutare gli interessi collettivi degli appartenenti in modo giuridicamente rilevante esprimendo le « rappresentanze » previste dalla Costituzione o che, per la fede professata, non accettino il principio dei rapporti formali con lo Stato, vedranno non percorribile, di fatto, la via delle intese.

Si porrà allo Stato, quindi, il problema di una normativa di diritto comune destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di preve intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali.

Vengo ora ai principi specifici ai quali il Governo intende attenersi nel momento conclusivo dei procedimenti in corso ai sensi degli articoli 7 e 8 della Costituzione.

Nella discussione parlamentare del 1978 il Senato chiese ulteriori approfondimenti su taluni aspetti della legislazione matrimoniale, la definizione della commissione paritetica per gli enti ecclesiastici, l'insegnamento della religione.

Sulla prima questione, confortati anche dalle decisioni della Corte costituzionale, crediamo si debba andare ad un regime di radicale superamento della riserva di esclusiva giurisdizione ecclesiastica qual è prevista dalla legislazione del 1929.

Il procedimento di esecutorietà delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali — con l'esclusione, quindi, di ogni provvedimento amministrativo quale, ad esempio, la dispensa per matrimonio rato e non consumato — presuppone sostanzialmente la concorde volontà delle parti di utilizzarlo e la sentenza relativa della Corte d'appello dovrà essere identificata come una sentenza di vera e propria delibazione, che dichiarare l'efficacia di una decisione giurisdizionale straniera, separando il giudizio svoltosi nell'ordinamento canonico da quello per la dichiarazione, con sentenza della Corte d'appello, dell'efficacia nello Stato della decisione ecclesiastica.

Le sentenze di nullità di matrimonio dei tribunali ecclesiastici saranno perciò dichiarate efficaci nello Stato con sentenza della competente Corte d'appello quando questa accerti che nel procedimento del tribunale ecclesiastico è stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio in con-

formità ai principi generali dell'ordinamento giuridico italiano; che sussista la competenza del giudice ecclesiastico trattandosi di matrimonio celebrato in conformità con le norme convenute tra le parti; che ricorrano integralmente le condizioni richieste dagli articoli 796 e seguenti del codice di procedura civile per la dichiarazione di efficacia, nello Stato, delle sentenze straniere.

Potrà, in tal modo, essere fugata ogni residua ombra di violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, o di quello di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti; potrà essere riaffermata la inderogabile tutela dell'ordine pubblico, cioè, come specificato dalla Corte costituzionale, delle « regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società », dei principi essenziali di carattere informale rilevabili nella coscienza giuridica della comunità statale italiana.

Sul rinvio ad una commissione mista con il compito di predisporre le norme da sottoporre all'approvazione delle parti per la nuova disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato e degli impegni dello stesso nella gestione patrimoniale di tali enti, si era verificata, in Senato, nel 1978, una sostanziale uniformità, nel giudizio positivo, di tutte le forze parlamentari. Erano state avanzate piuttosto perplessità circa il rischio, insito in ogni commissione, di tempi troppo lunghi e sulla circostanza che il Parlamento si sarebbe trovato ad approvare, in sede di ratifica, un accordo di revisione del Concordato, senza conoscere i termini della riforma di un settore essenziale di tutto il sistema di relazioni Stato-Chiesa. Tali inconvenienti potranno essere evitati dando alla commissione mista un periodo congruo (6 mesi) per terminare i suoi lavori ed impegnando il Governo a non procedere allo scambio degli strumenti di ratifica dell'accordo prima di avere informato il Parlamento circa i lavori ultimati dalla commissione mista.

L'accordo dovrà, comunque, stabilire che la regolamentazione della materia sia conforme all'articolo 20 della Costituzione, che in ogni caso lo Stato continuerà a riconoscere la personalità giuridica agli enti ecclesiastici con fini di religione o culto aventi sede in Italia, che — peraltro — la equiparazione agli effetti tributari degli enti ecclesiastici aventi tali fini non comporta che le attività diverse da quelle di culto o religione possano essere sottratte alle leggi dello Stato e al regime tributario previsto dal diritto comune.

La questione della scuola confessionale e dell'insegnamento religioso ha costituito uno degli aspetti della revisione concordataria sul quale il Parlamento si è pronunciato con maggiore chiarezza.

Ricordo innanzitutto che l'attuale normativa sull'insegnamento della religione nelle scuole dello Stato discende da due distinti ordini di fonti. Quelle pattizie o bilaterali, contenute nel Concordato lateranense, e quelle unilaterali, poste in leggi o regolamenti dello Stato che trovano il loro fondamento nella esclusiva sovranità statale. Tra queste, alcune sono attuative o applicative di disposizioni concordatarie, altre sono precedenti al 1929 e altre dispongono *praeter* quanto previsto nel Concordato, come le note norme che prevedono la possibilità per gli alunni, che non desiderano ricevere l'insegnamento religioso, di esserne esonerati a domanda.

L'accordo per la revisione del Concordato dovrebbe continuare a non disciplinare l'intera materia dell'insegnamento della religione nella scuola, ma armonizzare — secondo le indicazioni del Parlamento — le disposizioni costituzionali, indicando i principi generali la cui attuazione pratica resta di competenza del legislatore interno. In ossequio al principio costituzionale della « bilateralità » della legislazione in materia confessionale, il legislatore interno potrà essere vincolato a preve intese con la confessione religiosa interessata; nell'ipotesi con la Chiesa cattolica.

Quanto al problema della così detta « obbligatorietà » attuale dell'insegnamento del-



la religione, è noto che la più autorevole dottrina ritiene che la normativa concordataria non contiene nulla da cui possa dedursi che vi sia un impegno per lo Stato di rendere obbligatorio l'insegnamento della religione.

Lo confermano i lavori preparatori dei Patti e la mancanza di ogni osservazione o rilievo da parte della Santa Sede di fronte al regio decreto n. 289 del 1930, che sanciva appunto la possibilità di esonero per coloro che non desideravano l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche.

Lo conferma in questo senso la proposta dell'onorevole Moro alla Costituente che prevedeva che lo Stato assicurasse l'insegnamento religioso, nelle scuole non universitarie, agli studenti che vogliono usufruirne, nella certezza, da parte di una così alta personalità del mondo cattolico, che la facoltatività fosse in linea con l'impegno concordatario, di cui egli sosteneva il richiamo costituzionale, e che la proposta si limitasse solo a modificare la regola posta unilateralmente dallo Stato nel 1930.

Se si esaminano le discussioni parlamentari sui successivi testi di modifica dell'attuale articolo 36 del Concordato, si osserva che, da parte di alcuni Gruppi parlamentari, si sono sottolineati: la facoltà della scelta di materia; la positività della richiesta da avanzare in ordine al ricevere o non ricevere l'insegnamento; l'inserimento della materia nella « dimensione elettiva » della nuova scuola; l'unificazione del sistema per le scuole elementari e per le medie (inferiori e superiori) con la conseguente autonoma designazione di specifici insegnanti di religione; l'autonomia integrale della disciplina.

Ove si voglia facilitare la soluzione dei problemi pendenti, ci si dovrà muovere secondo le seguenti linee generali: a) riconoscimento dell'impegno dello Stato di continuare ad assicurare la presenza dell'insegnamento religioso autonomo nelle scuole non universitarie di ogni ordine e grado senza distinzione tra materne, elementari, medie e superiori, con l'avvertenza che i maestri elementari che lo desiderino potranno continuare ad impartirlo; b) garanzia della piena

libertà nell'esercizio del diritto di scelta, senza ledere principi costituzionali di uguaglianza e di libertà religiosa; c) rinvio alla regolamentazione dello Stato — previa intese con l'autorità ecclesiastica competente — per la definizione delle modalità relative ai programmi, allo svolgimento e organizzazione dei corsi, alla scelta dei libri di testo e alla nomina degli insegnanti i quali devono, in ogni caso, essere preventivamente riconosciuti « idonei » sotto il profilo religioso dall'autorità ecclesiastica trattandosi, come si è detto, di insegnamento autonomo.

Se è nella natura stessa della garanzia bilaterale di un insegnamento della religione che i docenti godano la fiducia delle competenti autorità religiose e che, quindi, non vengano mantenuti quando questa fiducia venga meno, è anche necessario, per l'armonia del sistema scolastico, che tale rapporto fiduciario sia collegato a specifiche qualificazioni professionali, determinate d'intesa tra autorità scolastiche ed ecclesiastiche, e a criteri comuni di valutazione.

Sarà ugualmente necessario che l'insegnamento stesso 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 e dei loro insegnanti 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.

Due principi del resto, già posti dal Parlamento alla base dell'articolo 3 del progetto di legge di riforma della scuola media superiore approvato dalla Camera dei deputati il 15 luglio 1982 ed attualmente in corso di approvazione al Senato della Repubblica.

Una precisazione, infine, in relazione all'innesto, nella disciplina bilaterale, del principio costituzionale della libertà della scuola e dell'insegnamento nei termini sanciti dall'articolo 33. Si tratta di un richiamo che non può, ovviamente, nulla innovare o modificare nella portata e nel significato di tale norma (che prevede, come è noto, il diritto per enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato) nè estendere gli impegni statuali oltre i limiti fissati dalla Costituzione. Quanto alla equipollenza del trattamento scolastico, ancora prevista dall'articolo 33 della Costituzione, degli alunni delle scuole confessionali con quelli delle scuole statali, essa deve essere, ovviamente, subordinata al conseguimento effettivo della parità, ai sensi delle leggi italiane vigenti, da parte degli istituti che ne facciano richiesta, verso i quali, peraltro, non dovranno consentirsi, a livello legislativo ed amministrativo, discriminazioni e sperequazioni rispetto alle istituzioni scolastiche non pubbliche.

Passerei, ora, ai punti dello schema di modificazioni che, nel dibattito parlamentare del 1978, sollevarono obiezioni di natura essenzialmente tecnica o registrarono un sostanziale consenso.

La presa d'atto da parte della Santa Sede dell'avvenuta abrogazione, a seguito della Costituzione repubblicana, del principio della cattolica come religione dello Stato non è una mera constatazione di quanto è noto alla medesima e a tutti i cittadini fin dal 1948, ma comporta il venir meno dell'intera connotazione confessionistica dello strumento pattizio nei suoi fondamenti e nelle sue articolazioni e costituisce, insieme al richiamo dei principi costituzionali italiani e del paragrafo 76 della Costituzione conciliare *Gaudium et Spes* operato nel preambolo, il criterio interpretativo dell'accordo di modificazione nel suo complesso. Così il ribadire il principio costituzionale dell'indipen-

denza e sovranità dello Stato e della Chiesa nei rispettivi ordini non risulta pleonastico se lo si integra con l'impegno delle parti di rendere operativa tale indipendenza e sovranità nel concreto svilupparsi delle relazioni e collaborazioni reciproche per la promozione umana e lo sviluppo della società.

Al principio della neutralità dello Stato in materia religiosa devono, inoltre, rispondere il riconoscimento articolato della libertà religiosa collettiva e individuale e la garanzia di applicazione ai cattolici e alle loro organizzazioni, non in quanto tali, ma in quanto cittadini italiani, delle libertà di riunioni e della libertà di manifestazione del pensiero nei termini previsti dalla normativa costituzionale, il cui innesto nel sistema pattizio, attenendo al profilo più precisamente garantista dei diritti di libertà, non comporta per lo Stato alcun onere supplementivo *extra-statutario*.

Quanto alla città di Roma di cui era stato sancito il carattere sacro nel 1929 — storicamente e...

ROMUALDI. Oggi certamente non è più sacra.

CRAXI, *presidente del Consiglio dei ministri* ...canonicamente sede episcopale dei pontefici — la Repubblica si limita a prendere atto del particolare significato che essa ha innegabilmente per i credenti cattolici.

Ancora ai principi della neutralità dello Stato in materia religiosa e della separazione dei due ordini indicati dalla Costituzione, deve adeguarsi la determinazione delle circoscrizioni ecclesiastiche, nonchè la piena libertà della Chiesa nelle nomine a tutti gli uffici ecclesiastici, con il solo impegno di comunicare alle autorità civili le nomine avvenute negli uffici rilevanti sul piano dell'ordinamento giuridico italiano. Ciò contribuirà a porre l'accordo in piena linea con le libertà costituzionali e gli ordinamenti in materia del Concilio Vaticano II, con una decisa innovazione rispetto alla prassi concordataria anche recente.

Coerentemente, la nuova pattuizione risolve l'antica questione dell'esistenza di uno *status* civile degli ecclesiastici e dei religiosi come riflesso quasi pubblicistico del corrispondente *status* canonistico, ininfluenza sostanzialmente sulla condizione di cittadini di cui ecclesiastici e religiosi godono a tutti gli effetti: così nella libertà di scegliere tra prestazione del servizio militare, esonero dal medesimo a domanda, e richiesta di assegnazione al servizio civile sostitutivo, prescindendo dalle condizioni previste dalla legge sull'obiezione di coscienza, e così sul piano della interpretazione e dell'applicazione dell'attuale articolo 23 del Trattato lateranense in tema di efficacia civile di sentenze e provvedimenti emanati dalle competenti autorità della Chiesa in materia disciplinare o spirituale e concernenti ecclesiastici o religiosi.

Quanto alla costruzione di nuove chiese con annesse opere parrocchiali, le autorità civili terranno conto delle indicazioni delle autorità ecclesiastiche, non in quanto espressione istituzionale, ma in quanto portatrici dell'interesse religioso dei cittadini cattolici della zona, nel quadro di un sistema pluralistico quale quello disegnato dalla Carta del 1948.

L'appartenenza all'ordine della Chiesa degli istituti di diversa natura per la formazione nelle discipline ecclesiastiche comporterà, ovviamente, l'esclusiva dipendenza dalle autorità ecclesiastiche, mentre le nomine dei docenti dell'Università cattolica rimarranno, come attualmente, subordinate al gradimento dell'autorità ecclesiastica. Una questione che sollevò non poche difficoltà e polemiche in passato, e sulla quale lo Stato non può che attenersi alle indicazioni della Corte costituzionale che ebbe a pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 38 del Concordato con la sentenza n. 195 del 1972.

Al principio della libertà religiosa e di culto e di pieno sviluppo della persona umana, senza discriminazioni determinate da situazioni di eccezione, dovrà ispirarsi la regolamentazione interna per il soddisfacimento dei bisogni religiosi di cattolici inquadrati nelle forze armate, di polizia o assimilate, degenti in ospedali e case di cura o assistenze pubbliche o assegnati ad isti-

tuti di prevenzione e di pena. Le autorità italiane ed ecclesiastiche competenti determineranno con successive intese lo stato giuridico, l'organico e le modalità di scelta e designazione di ecclesiastici che assicurino l'assistenza spirituale nelle indicate situazioni di eccezione.

Al principio della leale collaborazione della Chiesa con lo Stato dovrà ispirarsi la tutela del patrimonio storico ed artistico della nazione, riservata dalla Costituzione alla Repubblica. Lo Stato, peraltro, concorderà con le autorità ecclesiastiche competenti le disposizioni di applicazione delle leggi interne dirette alla salvaguardia, alla valorizzazione e al godimento dei beni culturali di interesse religioso di proprietà di enti e istituzioni ecclesiastiche, ivi compresi quelli archivistici e librari che potranno, in tal modo, aprirsi ad una più agevole consultazione per gli studiosi.

Nessun timore, quindi, di dilatazioni dell'ordine della Chiesa o di nascita di ulteriori *res mixtae*, rimanendo la tutela del patrimonio storico-artistico tra i valori che rientrano a pieno titolo nell'ordine proprio dello Stato che deve conservare integra la propria competenza decisionale tenendo, peraltro, conto dell'interesse culturale connesso alla fruizione di gran parte dei beni culturali di natura religiosa.

La struttura dei rapporti Stato-Chiesa che potrà derivare dalla conclusione di un accordo basato su tali principi si configura come un sistema essenzialmente direttivo nel quale lo Stato potrà inquadrare la propria legislazione per regolare problemi di interesse comune. Tale legislazione in alcune ipotesi particolari, in ottemperanza al principio costituzionale della bilateralità del regolamento dei rapporti con le confessioni religiose interessate, dovrà essere emanata sulla base di ulteriori intese su singoli problemi, da stipularsi tra autorità ecclesiastiche e autorità civili.

Lo spirito nel quale si è mossa la riforma concordataria nella fase iniziata nel 1976, ed al quale vogliono meglio rispondere le precisazioni suggerite, è quello che si esprime in termine di libertà e di funzione di *legislatio libertatis* della legislazione patti-

zia, nel superamento di una concezione che si riconduceva essenzialmente alla mera garanzia da interventi autoritari dello Stato. Non più competizione tra due poteri per rivendicare spazi di operatività, espandere competenze, controllare settori della vita sociale, ma applicazione specifica dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica e del Concilio Vaticano II.

Una dimensione, questa, nella quale assumono connotazioni ben diverse dalle attuali anche materie come quella delicata degli enti e beni ecclesiastici, la cui autonomia diventa tutelabile in un sistema pluralistico, in funzione di esigenze di coerenza costituzionale e di garanzia effettiva della libertà religiosa. La riforma che potrà concludersi con l'accordo di modificazioni con la Santa Sede e con l'intesa valdo-metodista non è che la concreta forma giuridica con cui la Costituzione del 1948 prescrive si debbano regolare i rapporti con la Chiesa cattolica e si debbano realizzare gli strumenti che devono presiedere alle relazioni con le confessioni diverse dalla cattolica, dando effettiva attuazione al progetto pluralista delineato dall'Assemblea costituente.

Questo progetto troverà ulteriore applicazione ed arricchimento nella legge da approvare sulla base dell'intesa con le Chiese valdesi e metodiste che il Governo intende concludere con riferimento al testo del 1982.

Il progetto, accogliendo la richiesta di cancellazione di ogni onere statale per il relativo culto, garantendo l'assistenza spirituale ai militari di confessione valdese e metodista, ai ricoverati negli istituti di cura o di riposo della medesima confessione ed ai reclusi negli istituti penitenziari, assicurando l'assistenza religiosa ai ricoverati di ciascuna confessione negli ospedali evangelici, sempre a richiesta degli interessati, delinea un modello di relazioni Stato-confessioni religiose diretto principalmente a definire la netta distinzione tra ambiti civili ed ambiti religiosi. Così in tema di istruzione religiosa la Tavola valdese chiede di non svolgere nelle scuole statali pratiche di culto, insegnamento di catechesi o di dottrine religiose, ma di rispondere, nel quadro dell'agibilità scolastica, alle eventuali richieste di

alunni, delle famiglie o degli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni, assumendo a suo carico i relativi oneri finanziari. In materia matrimoniale si applicherà il principio della pluralità dei sistemi di celebrazione vigente in Italia, riconoscendo gli effetti civili ai matrimoni celebrati secondo le norme dell'ordinamento valdese, mentre, ferma restando la personalità giuridica degli enti a fini di culto, istruzione e beneficenza attualmente riconosciuti, lo Stato riconoscerà la personalità degli aventi medesime finalità le cui attività di istruzione e beneficenza resteranno soggette alle leggi dello Stato relative alle medesime attività svolte da altri enti.

Saranno inoltre riconosciuti i titoli accademici in teologia della Facoltà valdese di teologia, la cui gestione e regolamento spettano agli organi ecclesiastici competenti. Saranno, infine, garantite in tutte le loro articolazioni le libertà di religione e di culto e di raccolta delle collette ai fini ecclesiastici, senza ingerenze statali, mentre le parti istituiranno commissioni miste per collaborare nella tutela dei beni culturali afferenti al patrimonio storico, morale e materiale delle Chiese interessate.

Onorevoli senatori, sottolineo di fronte a voi tutta l'importanza ed il significato di una conclusione positiva del lungo negoziato volto a porre in una nuova dimensione i rapporti tra lo Stato e la Chiesa superando un regime da tutti riconosciuto inadatto, anacronistico e lontano dall'evoluzione dei tempi. Lo Stato e la Chiesa, ho ragione di ritenere, con le proprie specifiche motivazioni e anche con verificate convergenze, ne sono pienamente consapevoli. Una conclusione positiva è ormai possibile.

Senza pretendere merito alcuno nella soluzione di un problema 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 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 che, proprio in quanto tale, necessita non di arcaici steccati o di monopoli delle coscienze, ma di uno Stato laico nel quale i cittadini, senza distinzione di credenze, in piena e consolidata libertà possano sempre compiere scelte religiose consapevoli. *(Vivi applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Molte congratulazioni).*

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Presidente del Consiglio dei ministri.

Suspendo la seduta.

*(La seduta, sospesa alle ore 12, è ripresa alle ore 12,30).*

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

È iscritto a parlare il senatore Bufalini. Ne ha facoltà.

BUFALINI. Signor Presidente, signor Presidente del Consiglio, colleghi, abbiamo poco fa ascoltato, con la dovuta attenzione e con grande interesse, l'ampia e particolareggiata comunicazione del Presidente del Consiglio. Sappiamo tutti che la discussione che affrontiamo oggi in quest'Aula ha radici lontane ed è tale da rivestire la dimensione storica di una grande questione nazionale; sappiamo anche — vogliamo ricordarlo soprattutto noi del Gruppo comunista — che l'impegno di riformare profondamente i Patti lateranensi del 1929 è tale da superare i confini delle maggioranze governative, perchè attiene ad una scelta fondamentale della Costituzione e quindi ad uno dei momenti più alti di identità del nostro Stato, al suo impianto laico e pluralista e al suo ruolo di garante, di promotore della libertà religiosa e ideologica di tutti i cittadini.

Certo non si può passare sotto silenzio che all'appuntamento odierno si giunge con ritardo, un ritardo di decenni rispetto ai voti espressi da diverse parti politiche in sede di Costituente per cancellare e riformare quanto negli accordi del 1929 era contra-

rio allo spirito e alla lettera della Costituzione.

Lo stesso De Gasperi dai banchi del suo Gruppo si disse pronto ad affrontare la questione dell'adeguamento del Concordato ai principi costituzionali che si stavano allora varando; ma è noto come tale impegno sia rimasto inadempito soprattutto ad opera delle maggioranze centriste e della Democrazia cristiana per almeno un trentennio. E ciò a tal punto che la società italiana ha dovuto seguire altre strade, tutte extraconcordatarie, per far radicare i valori di laicità e di libertà religiosa in riforme legislative di portata generale come quelle del divorzio, del diritto di famiglia, del decentramento regionale in materia di assistenza e beneficenza, eccetera.

Una critica particolare, colleghi, deve farsi, credo io, verso ciò che non è stato fatto — o è stato fatto in silenzio, all'insaputa delle forze parlamentari e politiche — nella passata legislatura da parte di ben cinque Governi che non hanno mai portato in Parlamento una questione su cui pure si era lavorato tutti insieme dal 1976 al 1979 e su cui si poteva fare un passo decisivo.

Il Presidente del Consiglio ci ha ricordato oggi che i Governi presieduti dal senatore Spadolini non sono stati inattivi, e noi ne prendiamo atto volentieri. Ma quattro anni di sostanziale immobilismo sono un fatto che non può essere ignorato. E tuttavia questo mio doveroso richiamo critico non vuole togliere nulla all'importanza e — se mi è consentito — alla solennità del dibattito odierno. Esso, anzi, ci dà modo di riflettere, sia pure brevemente, sul valore storico che acquistano sempre più ai nostri occhi quelle scelte costituzionali relative agli articoli 7, 8, 19 e 20 che delineano l'orizzonte generale della politica ecclesiastica della Repubblica italiana.

Dico questo perchè a me è sempre sembrata angusta e povera quella polemica sull'articolo 7 che vuole isolare il suo dettato, o meglio una parte di esso, rispetto agli altri principi costituzionali e perchè siamo convinti, oggi più di ieri, che le motivazioni profonde di quelle scelte, che volevano armonizzare la laicità dello Stato con una

politica di positivo raccordo con le chiese, trovano con il passare del tempo ulteriore fondamento e si presentano in tutta la loro lungimiranza.

La nostra Repubblica ha faticato e lottato per attuare i principi di laicità e di libertà e ha faticato non poco per favorire un'originale maturazione laica nel mondo cattolico, oltrechè un superamento o una attenuazione in consistente misura di certo anacronistico, esasperato laicismo. E voi mi consentirete di dire, signori colleghi, che di questo cammino comune verso un'epoca liberata da lotte o lacerazioni confessionali noi comunisti rivendichiamo — credo con giusto orgoglio — la nostra parte di merito, una parte grande che risale alla riflessione di Antonio Gramsci, alle motivazioni stesse della fondazione del Partito comunista d'Italia, alla politica impostata e sviluppata da Togliatti fin dalla lotta di liberazione.

Vorrei anche sottolineare, come l'onorevole Craxi ha ricordato, che nel 1971 il Gruppo comunista alla Camera dei deputati risollevò con forza l'esigenza della revisione del Concordato, con una mozione presentata dagli onorevoli Nilde Iotti, Enrico Berlinguer, Spagnoli, Ingrao ed altri. Il dibattito fu concluso con l'approvazione di un ordine del giorno con cui la Camera dei deputati invitava il Governo a promuovere il negoziato, ordine del giorno presentato dagli onorevoli Andreotti, Nilde Iotti, Bertoldi, La Malfa, Orlandi e Taormina del Gruppo della Sinistra indipendente.

Nessuno può contestare che in tutti questi anni il Partito comunista italiano sia stata la forza che con più convinzione e coerenza abbia premuto, operato, collaborato — opponendosi ad inaccettabili compromessi e soluzioni mediocri, ma proponendo e favorendo soluzioni unitarie, fondate su principi rigorosi di laicità, pluralismo e libertà e su un'ampia visione delle grandi questioni dell'Italia e del mondo — per dare un fondamento nuovo, non attraverso una semplice revisione del Concordato, ma attraverso una sua riforma, ai rapporti tra Chiesa e Stato in Italia, alla collaborazione e ricerca di unità tra le masse lavoratrici e tra

tutte le forze popolari e progressiste — fra credenti e non credenti, fra cattolici e laici — per la causa della salvaguardia della pace, per la causa della democrazia, per il rinnovamento sociale e il progresso civile del nostro paese.

Oggi dunque siamo ad una tappa importante e forse decisiva — me lo auguro, signor Presidente del Consiglio — di questo cammino comune. Oggi — ce lo ha segnalato lei stesso — il Parlamento può dare un grande contributo affinché in tempi brevi siano cancellati gli accordi del 1929, sostituendo ad essi un nuovo testo pattizio e perchè si dia concretezza a quelle intese con i culti valdese-metodista e israelitico che sono in stato di avanzata elaborazione: un contributo affinché gli articoli 7 e 8 della Costituzione diventino realtà operanti nel nostro ordinamento, nella vita collettiva, nell'esperienza quotidiana dei cittadini. Confermiamo qui, signori colleghi, che il Gruppo comunista è direttamente e fortemente interessato a questo risultato tanto importante e vuole contribuirvi con tutto il suo peso e con la propria autonoma elaborazione, come ad un risultato che sia il positivo punto di arrivo di vicende passate anche difficili e il punto di partenza per ulteriori riforme legislative e civili connesse agli stessi articoli costituzionali che ho citato.

Con questo spirito, e muovendomi in questo orizzonte ideale e politico, desidero entrare nel merito di ciò che il Presidente del Consiglio ci ha detto e quindi nel vivo del negoziato tra Italia e Santa Sede. Voglio dire subito che non vi sarà da parte nostra reticenza alcuna o ambiguità di sorta sia nel riconoscere — ma voglio dire di più: in parte nel rivendicare — il cammino positivo che è stato fatto sino ad oggi, sia nell'individuare i dissensi che devono essere composti e i problemi che restano ancora aperti. E per evitare ogni possibile equivoco, desidero affermare che a nostro giudizio i problemi esistono, sono anche seri, ma possono essere risolti per favorire la conclusione del negoziato, una conclusione positiva, onorevole Presidente del Consiglio, che ci auguriamo anche noi sia finalmente sollecita.

Per evidenti ragioni, signori colleghi, sarò più conciso nel rammentare i risultati positivi conseguiti: quelli maturati negli anni 1976-1979, quando in un lavoro appassionato condotto da tutte le forze democratiche si stemperarono non poche pretese privilegiate di cui erano portatori alcuni ambienti ecclesiastici (ma, devo dire, trovando allora udienza in qualche parte della Democrazia cristiana) e quelli conseguiti tra la quarta e la sesta bozza e nell'esposizione che ci è stata fatta testè dal Presidente del Consiglio, più particolareggiata e precisa, più ricca, salvo qualche punto, del promemoria inviato ai Presidenti dei Gruppi parlamentari. Mi sia solo consentito di rinnovare in questa sede il ricordo del compianto collega senatore Guido Gonella e dell'illustre giurista Arturo Carlo Jemolo i quali, legati a diverso titolo alla tradizione del cattolicesimo democratico, si prodigarono per gettare le basi del futuro accordo con la Santa Sede e lavorarono con una passione tipica della loro generazione per cambiare un patto invecchiato in ogni sua parte.

Tornando al merito, quindi, il mio primo riferimento va a quei principi fondamentali che sono entrati a far parte a pieno titolo dell'ipotesi di accordo tra Italia e Santa Sede e anzitutto al principio di aconfessionalità e laicità dello Stato.

L'impostazione che credo sia contenuta nel preambolo o nell'articolo 1 (o in entrambi, ancora non so bene) del nuovo Concordato proposto è di importanza decisiva e ha un valore, essa sì — mi pare di non cadere nella reotrica nell'usare questo termine — storico. Non sarà inutile ricordare a tutti gli italiani che il Concordato del 1929 fu stipulato « In nome della Santissima Trinità » e cominciava con l'affermazione del principio: « La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato ». Tale principio ispirava e percorreva l'intera normativa, si concretava in gran parte delle sue disposizioni. Si pensi, per esempio, all'affermazione del « carattere sacro della Città di Roma », con il conseguente impegno del Governo italiano di « impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col detto carattere ». Si pensi al-

l'articolo 36 del vecchio Concordato che stabilisce il principio: « L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica ». Si pensi ancora all'articolo 34 secondo cui lo Stato italiano, volendo « ridonare » al matrimonio « dignità » conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, lo riconosce come « sacramento ». Ma potrei continuare a lungo: mi limito a questi soli esempi.

Ora nell'ultima ipotesi di accordo che ci viene oggi proposta, se abbiamo ben compreso, l'inizio, il fondamento, è costituito dall'affermazione di principi che, se si riprendono le formulazioni migliori a cui si era giunti in precedenti bozze (in particolare, onorevole Craxi, la seconda e la terza), dovrebbe suonare come segue.

#### Articolo 1 (*Stato e Chiesa*).

« La Repubblica italiana, riaffermando l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose riconosciute dalla sua Costituzione, e la Santa Sede, tenendo presenti le dichiarazioni del Concilio ecumenico Vaticano II circa i rapporti tra la Chiesa e la comunità politica, concordano nel considerare non più in vigore il principio della religione cattolica come religione dello Stato italiano, richiamato originariamente dai Patti lateranensi, e concordano nel riaffermare che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani » — il principio dell'articolo 7 della Costituzione diventa principio pattizio — « e si impegnano reciprocamente al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ».

Qui — credo io — è il principio, l'asse, l'indirizzo ispiratore, ordinatore e interpretativo dell'intero nuovo Concordato. Rispetto al Concordato del 1929, l'impostazione mi pare capovolta. C'è di mezzo una rottura storica. Per ciò che concerne l'Italia c'è di mezzo la rivoluzione antifascista, la Resistenza che ha visto uniti laici e cattolici, credenti e non credenti, nello stesso combattimento e nello stesso martirio, in una fede



comune nella libertà e nel rinnovamento. Dall'altra parte, c'è stata nella Chiesa e nel mondo cattolico una profonda esperienza e partecipazione ai drammi, alle aspirazioni e alle speranze di massa del mondo moderno, un rinnovamento suo proprio che ha trovato la espressione più compiuta, appunto, nel Concilio Vaticano II.

Per tale impostazione pertanto considero, signor Presidente del Senato, onorevole Presidente del Consiglio, il nuovo Concordato che ci viene proposto un incontro ed un evento storico.

Il principio di aconfessionalità e laicità dello Stato deve informare l'intero ordinamento giuridico, e quindi anche il Concordato e le intese con i culti cattolici, nonché i nostri codici, e come tale deve essere alla base di altre riforme legislative. Per una sua attuazione piena, ad esempio, credo che si debba segnalare l'urgenza di adeguare la disciplina penalistica del capo I, titolo IV del codice penale, intitolato « Dei delitti contro la religione dello Stato e i culti ammessi » ed in particolare quella relativa alla tutela dei culti che deve essere rapportata al principio di eguaglianza presupposto dall'articolo 3 della Costituzione.

Voglio anche ricordare, in materia concordataria, che è stata fatta una eccellente opera di bonifica di tutto quell'apparato normativo privilegiario e discriminante di cui non a caso il fascismo aveva riempito i Patti del 1929. La Repubblica non dovrà più conoscere residuo alcuno, palese o nascosto, di braccio secolare, così come non dovrà più contare neanche teoricamente su scorie giurisdizionaliste semplicemente assurde nell'era dei diritti di libertà.

Lo Stato pluralista non ha bisogno di alcun sostegno confessionale e non deve dare a sua volta alcun appoggio più o meno interessato a questa o quella confessione religiosa, a questa o quella Chiesa. Un'eredità risorgimentale, questa, che viene positivamente recuperata e di cui tutti, credo, siamo qui convinti sostenitori. I cittadini, siano essi laici o ecclesiastici o religiosi di qualsiasi confessione, devono poter fruire di un medesimo *status* giuridico di libertà e di

eguaglianza senza esser titolari di privilegi o destinatari di alcuna discriminazione: per parlare chiaro e forte, tutto ciò che anche lontanamente richiama la dolorosissima vicenda di Ernesto Buonaiuti e tante altre analoghe, anche se meno conosciute, non deve trovare più cittadinanza nel patrimonio ideale e giuridico della Repubblica.

Un valore preminente poi assume, a nostro giudizio, quella disciplina concordataria — per la quale ci siamo impegnati a fondo negli anni scorsi — che, oltre a non concedere regalie alle scuole private confessionali, ha ricondotto l'importante questione dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche a due capisaldi fondamentali: al principio della piena facoltatività di tale insegnamento con la cancellazione dell'ipocrita e pericoloso istituto dell'esonero e all'uguale regolamentazione di tale argomento in ordine alle scuole materne ed elementari da un lato e alle scuole medie, inferiori e superiori dall'altro.

Anche in questo caso, signori colleghi, tali principi sono un primo risultato perché ad essi dovranno far seguito leggi di attuazione coerenti e limpide, nuovi programmi scolastici di ispirazione laica e nuovi metodi educativi rispettosi delle opinioni religiose e di quelle non religiose degli alunni e delle loro famiglie. Ma a questo proposito, onorevole Presidente del Consiglio, mi consenta di farle rilevare qualcosa che ho notato durante il suo discorso. Ella ha detto che in riferimento al diritto di scelta in relazione al ricevere o non ricevere l'insegnamento stesso bisogna « assicurare la libertà di coscienza e di non discriminazione in relazione alla frequenza o meno di un corso che peraltro continua ad essere assicurata... ». Due principi, del resto, ella ha detto, già posti dal Parlamento alla base dell'articolo 3 del progetto di legge di riforma della scuola media superiore approvato dalla Camera dei deputati il 15 luglio del 1982. Qui ho il testo riprodotto nel disegno di legge presentato al Senato, ma è lo stesso testo. In questo testo si dice: « L'esercizio del diritto di usufruire dell'insegnamento della religione » — il punto tre che lei ha richiama-



to — « è regolamentato in forme che garantiscano il rispetto della libertà di coscienza e non diano luogo a discriminazioni ». Il principio è generalissimo e certamente non è in contrasto con le affermazioni più precise da lei fatte. Però, onorevole Craxi, lei mi insegna che in questa materia l'estrema chiarezza e concretezza delle formulazioni sono molto importanti, per cui trovo persino che era più chiara la formulazione da lei usata nel promemoria che ha inviato ai Capigruppo parlamentari laddove dice: « In particolare dovrà sostituirsi all'attuale diritto all'esonero da tale insegnamento il principio del diritto di avvalersi liberamente, ricevendolo o non ricevendolo, dell'insegnamento stesso nella rigorosa tutela della libertà di coscienza... ». Per cui penso piuttosto che sia da adeguare il punto 3 del disegno di legge proposto per la riforma della scuola media ai principi che testè ha esposto, soprattutto quello enunciato nel suo promemoria, che sono estremamente chiari.

Anche in questo caso, signori colleghi, tali principi sono un primo risultato perchè ad essi dovranno far seguito leggi di attuazione coerenti e limpide, nuovi programmi scolastici a ispirazione laica e nuovi metodi educativi rispettosi delle opinioni religiose e di quelle non religiose degli alunni e delle loro famiglie.

È un lavoro, questo, che dovrà essere messo in cantiere subito dopo la ratifica del nuovo Concordato, ma le do atto volentieri, onorevole Presidente del Consiglio, che su questo punto la soluzione che ci ha prospettato presenta un salto qualitativo in armonia con quanto da noi — e non solo da noi — richiesto da lungo tempo.

Signori colleghi, ho parlato brevemente dei profili positivi dell'ipotesi di accordo che stiamo esaminando, ma ho la convinzione che non sfugga a nessuno che la sostanza di questi aspetti è tale da legittimare un giudizio e una valutazione che superano il dato giuridico per assurgere ad un livello politico più ampio. Essi dimostrano che è possibile, come noi comunisti sosteniamo da tempo, realizzare un buon accordo dal quale nessuno resti mortificato e nel quale le giuste esigenze religiose possano

trovare posto nella cornice di uno Stato rispettoso di tutte le religioni così come di tutte le posizioni ideologiche e ideali. Però i problemi non sono ancora tutti risolti: e anche questo dobbiamo dirlo con fermezza e serenità.

Mi sia consentito, quindi, di soffermarmi con maggiore precisione e, se posso dire, con una qualche inevitabile puntigliosità, su quanto dovrebbe essere ancora fatto.

C'è un punto anzitutto che va chiarito bene, perchè quanto ella ci ha riferito poc'anzi, onorevole Craxi, è importante, ma forse non è sufficiente, ed è quello del matrimonio o, per essere più preciso, della giurisdizione delle nullità matrimoniali. Sull'argomento — lei lo ricorderà — fu raggiunto un delicato equilibrio nella seconda e nella quarta bozza che aveva sostanzialmente questo significato: da una parte lo Stato non otteneva — come noi e altri chiedevamo — l'abolizione della competenza dei tribunali della Chiesa sulle nullità dei matrimoni cattolici con effetti civili, e con ciò lo Stato dava un segnale di grande disponibilità all'altra parte. La Chiesa, a sua volta, conveniva che le parti, cioè i coniugi, se intendevano chiedere la nullità del vincolo, potevano scegliere se adire i tribunali civili o quelli canonici. Chi poi otterrà una sentenza canonica di nullità ne potrà chiedere l'efficacia civile attraverso un giudizio di delibazione da parte del magistrato statale: soluzione, come si vede, equa.

Ora, onorevole Presidente del Consiglio, noi abbiamo chiaro che nella sesta bozza — o da quello che risulta dal promemoria e dalle cose che lei ci ha detto — è stato riprodotto il principio della delibazione delle sentenze canoniche secondo quanto già stabilito nel frattempo dalla Corte costituzionale nel febbraio del 1982 (sicchè già questo è diritto operante dal febbraio 1982), ma non è chiarissimo se risulti esplicitamente confermato il principio della doppia giurisdizione sulla nullità del vincolo, come era chiarissimo nella seconda e nella quarta bozza. I colleghi ricorderanno che quando se ne discusse nel 1978 in quest'Aula ci fu un intervento contro questa soluzione del compianto senatore Carraro e ci fu la repli-

ca del Presidente del Consiglio dell'epoca, onorevole Andreotti, il quale invece sostiene la soluzione dell'opzione.

Ella ci ha dato assicurazioni in tal senso, e noi ne prendiamo atto, ma ella deve sapere che tale punto è qualificante e dunque limpida piena è necessaria, prima che utile, anche per evitare future ambiguità interpretative che ostacolino l'attuazione della volontà del legislatore. E quindi, onorevole Craxi, si può giungere a tale risultato o riproducendo il testo della quarta bozza oppure richiamando espressamente il contenuto (mi scusi l'insistenza forse superflua, ma faccio questo per obbligo di chiarezza) dell'articolo 797 e seguenti del codice di procedura civile, sia laddove, al punto sei, prevede espressamente la concorrenzialità della giurisdizione italiana con quella straniera, che nel caso è quella canonica, sia laddove, al punto sette, prescrive che la sentenza straniera non deve contenere disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano. C'è un interesse superiore da salvaguardare: il rinvio all'articolo 797 dovrà essere esplicito e formale, affinché esplicito e formale sia il risultato normativo.

Vengo alla questione degli enti e delle proprietà ecclesiastiche su cui ci è parso interessante quanto da lei esposto. Abbiamo convenuto da tempo che, se circondata da opportune garanzie che evitino rinvii troppo lunghi nel tempo, una commissione paritetica la quale integri anche competenze tecniche può utilmente predisporre un testo di riforma che sarà valutato dalle due parti e quindi dal Parlamento italiano. E crediamo che la formulazione prescelta offra alcune garanzie minime. Tuttavia vogliamo chiarire che in tanto il testo della sesta bozza — o quello che ci viene ora prospettato — può rinviare alla commissione paritetica la questione degli enti, in quanto non pregiudichi i poteri e le competenze della commissione stessa dettando criteri e vincoli di gestione e amministrativi. Deve essere ben chiaro che un ente ecclesiastico è concepibile solo se ha originariamente ed essenzialmente finalità di culto e di religione

e che altre attività — parlo di attività signor Presidente, e non di finalità: la distinzione è importante — possono essere gestite liberamente, restando però soggette — come lei del resto ha detto — al diritto comune che lo Stato detta per esse. E tutti sappiamo quanto importante tale principio sia se pensiamo, ad esempio, alle attività in campo assistenziale o scolastico o educativo che toccano, cioè, ambiti di materie riservate necessariamente alla sovranità del Parlamento.

Siamo convinti che in sede di commissione paritetica, che dovrà essere debitamente rappresentativa, sarà possibile lavorare in modo giusto e intelligente per soluzioni positive. Ma proprio per questo è oggi necessario salvaguardare i contenuti e i poteri del lavoro di tale organismo senza i quali esso perderebbe la sua ragion d'essere. E non ho bisogno di dire, colleghi, quanto noi comunisti, insieme a tutte le forze democratiche, siamo rigorosamente convinti dei principi costituzionali di libertà per tutti gli enti ecclesiastici, per ribadire che non è ipotizzabile alcun rischio giurisdizionale in Italia, che sarebbe precluso, tra l'altro, dalla chiara lettera dell'articolo 20 della Costituzione.

Mi avvio così alla conclusione, non perchè non vi sarebbero tanti altri problemi su cui varrebbe la pena soffermarsi, ma perchè vogliamo dare una gerarchia di valori alle nostre osservazioni e alle nostre richieste. E se alcune cose dobbiamo dirle sotto forma di domanda o di quesito, ciò è anche, in parte, conseguenza della scelta adottata dal Governo di non fornire ai Gruppi parlamentari un testo integrale di una nuova bozza, cosicchè noi, come gli altri, non conosciamo quali saranno le singole formulazioni tecniche e l'insieme.

Ad esempio: la questione del rinvio a successive intese su alcuni problemi, con l'intento di dare allo strumento concordatario una minore rigidità rispetto al passato. Un intento lodevole, ma che va precisato quanto meno sotto due punti di vista.

In primo luogo, è necessario che su alcune materie — cito espressamente quella del patrimonio storico, artistico, avente carattere religioso — l'eventuale intesa successiva non abbia carattere vincolante e normativo, ma sia diretta a favorire la consultazione delle parti e la collaborazione delle autorità civili con quelle religiose: e ciò per evitare che il Parlamento si veda in qualche modo sottratta la piena discrezionalità legislativa — in relazione all'obbligo di tutela — secondo quanto disposto con precisione dall'articolo 9 della Costituzione e dalla legislazione vigente.

In secondo luogo, è opportuno chiarire che il ricorso ad intese successive corre il rischio di estendere la particolare garanzia dell'articolo 7 della Costituzione oltre il suo ambito naturale — e a questo bisogna fare grande attenzione — che è quello dei patti e non quello di ogni altro accordo settoriale.

Ancora: la questione dell'assistenza spirituale per le cosiddette comunità chiuse (forze armate, istituzioni penitenziarie, ospedali) può trovare nel Concordato solo brevi cenni, sia perchè — mi pare che lei lo abbia già richiamato — altre leggi italiane la garantiscono (come nel caso delle carceri o degli istituti di cura), sia perchè l'assistenza religiosa ai militari deve perdere quelle caratteristiche di ufficialità e di militarizzazione che oggi sono anacronistiche e urtano la sensibilità di ogni coscienza, laica o religiosa che sia.

Penso che debba essere delimitato nettamente il campo — come mi è sembrato ella abbia fatto, signor Presidente del Consiglio, nelle sue comunicazioni — fra organici, stato giuridico, scelta del personale e organizzazione dell'attività e della vita nelle varie comunità dove deve essere esplicata l'assistenza religiosa, che è tutt'altra cosa e che deve rimanere di esclusiva competenza dell'autorità pubblica.

Infine, ma non da ultimo, vogliamo insistere perchè sia veramente eliminata quella normativa di dettaglio che serpeggiava qua e là nelle prime bozze che è francamente inutile e che non è neppure adeguata alla solennità dell'accordo: per tutti ricordo

quell'inciso veramente singolare e censurabile, per il quale le regioni di confine erano esentate dal rispetto della normativa concordataria in tema di insegnamento religioso: non ci ha mai convinto, non ci piace, non ci sembra che meriti di stare nel Concordato.

E qui devo tornare a considerare la scelta del Governo di non consegnare ai Gruppi il testo definitivo di una bozza. È stata modificata una prassi, la quale nelle fasi precedenti a questa, che noi ci auguriamo sia quella conclusiva, ha indubbiamente consentito una consultazione proficua delle forze politiche e dei Gruppi parlamentari.

In questo nostro dibattito si è reso così più difficile valutare in modo completo e specifico i precisi contenuti su cui il Governo vorrà e dovrà trattare. In tal modo — dobbiamo saperlo — si potrebbero anche favorire sospetti e possibili ambiguità.

Sia ben chiaro, però, onorevole Craxi, che, nel fare tale constatazione, non intendiamo affatto affermare che il Parlamento debba preventivamente approvare il testo di un nuovo accordo, la cui definitiva formulazione deve essere ancora discussa e trattata con l'altra parte contraente — perchè non si tratta di questo — ma intendiamo dire che, oltre a non modificare le nostre posizioni di sostanza, che le abbiamo appena esposto con lealtà e convinzione, riteniamo al tempo stesso riservare il nostro pieno consenso ad una conoscenza più precisa ed integrale dell'accordo e alla risposta che questo possa dare a sostanziali esigenze da noi avanzate.

È un invito quindi che rivoliamo al Governo, perchè nella prossima fase negoziale mantenga opportuni contatti con i Gruppi parlamentari.

Voglio concludere, quindi, signor Presidente e colleghi. Noi crediamo che, se si giungerà alla firma del protocollo d'intesa con la Santa Sede ed all'attuazione delle intese con i culti acattolici, potremo affrontare il nuovo dibattito sulla politica ecclesiastica italiana ad un più alto livello di maturazione e di consapevolezza.

Possiamo dire oggi che, se il cammino sin qui percorso nell'ultimo trentennio è stato

a volte difficile ed accidentato, il risultato che si intravede può essere tale da segnare una sostanziale affermazione di quei valori per i quali hanno combattuto e sofferto generazioni di uomini di differente ispirazione politica, fin dal processo di unificazione del nostro paese e lungo tutta la sua storia, nella lotta contro il fascismo e per l'approvazione e attuazione della Carta costituzionale. Non cesseranno certamente discussioni e diversità di opinioni su temi che, come questo, suscitano passione civile e tensione morale.

Ciò che possiamo fare oggi e nel prossimo futuro è contribuire alla formazione di una base comune nella quale la tradizione risorgimentale, quella del cattolicesimo liberale e democratico e le tradizioni del movimento operaio e delle altre componenti laiche, si confrontino dando ciascuna il meglio di sé. E pur con le differenze di pensiero che hanno caratterizzato tanti artefici della storia italiana, non esitiamo a riconoscere che un compimento positivo del-

l'opera alla quale ci accingiamo rappresenta il frutto di lotte e di battaglie lontane e diverse di quanti gettarono le basi dell'Italia unita e di quanti, da Francesco Ruffini ad Antonio Gramsci, da Gobetti a Togliatti, da Calamandrei a Sturzo, hanno vissuto ed alimentato principi non caduchi di tolleranza civile e di autonomia dello Stato, di libertà religiosa e di libertà politica. (*Vivissimi applausi dall'estrema sinistra, dalla sinistra e dal centro. Molte congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 15,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 13,20).

---

Dott. FRANCESCO CASABIANCA  
Consigliere preposto alla direzione del  
Servizio dei resoconti parlamentari