

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

306^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 16 MAGGIO 1985

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	«Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi» (1306) (Approvato dalla Camera dei deputati):
DISEGNI DI LEGGE		
Trasmissione dalla Camera dei deputati.....	3	* AMATO, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pag. 42
Seguito della discussione:		COVI (PRI) 26
«Ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla Commissione paritetica istituita dall'articolo 7, n. 6, dell'accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede» (1305) (Approvato dalla Camera dei deputati);		GOZZINI (Sin. Ind.) 8
		LA VALLE (Sin. Ind.) 19
		MARTINI (DC), relatore..... 35
		RUFFILLI (DC) 30
		SCEVAROLLI (PSI) 15
		SIGNORINO (Misto-P.Rad.)..... 4
		SENATO
		Composizione 3

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

COLOMBO VITTORINO (V.), segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 7 maggio.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Boggio, Botti, Carli, Carta, Cerami, Colella, Damagio, Della Briotta, Fontana, Granelli, Mascaro, Mitterdorfer, Pastorino, Russo, Spano Ottavio, Tanga, Tomelleri, Triglia, Vettori.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cavaliere, Masciadri e Pollidoro, in Israele, per attività della Commissione agricoltura del Consiglio d'Europa. Brugger, Enriques Agnoletti, Maffioletti, Palumbo, Pozzo, Procacci, Salvi, Taviani e Vella, in Colombia, Ecuador e Brasile, nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo e la lotta alla fame nel mondo. Butini, a Firenze, per la cerimonia di apertura delle Manifestazioni del «Progetto etruschi». Fallucchi, Fosson e Milani Eliseo, a Stoccarda, per attività dell'Assemblea dell'Atlantico del Nord.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 2286. — «Autorizzazione al Ministero del tesoro a rimborsare all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni somme

concernenti il pagamento delle pensioni al personale degli uffici locali e delle agenzie» (1344) (Approvato dalla 10^a Commissione permanente della Camera dei deputati).

Senato, composizione

PRESIDENTE. Informo che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato che, nella seduta del 15 maggio 1985, ha verificato non essere contestabili le elezioni dei seguenti senatori e, concorrendo negli eletti le qualità richieste dalla legge, le ha dichiarate valide:

per la regione Toscana: Andriani, Angeloni, Barsacchi, Bausi, Botti, Butini, Enriques Agnoletti, Gozzini, Loprieno, Margheriti, Martini, Pacini, Pasquini, Petrilli, Pieralli, Pollini, Rossi, Signori, Tedesco Tatò.

Do atto alla Giunta di questa sua comunicazione e dichiaro convalidate tali elezioni.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

«Ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla Commissione paritetica istituita dall'articolo 7, n. 6, dell'accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede» (1305) (Approvato dalla Camera dei deputati)

«Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi» (1306) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 1305 e 1306.

Proseguiamo nella discussione generale.
È iscritto a parlare il senatore Signorino.
Ne ha facoltà.

SIGNORINO. Signor Presidente, colleghi, il dato politico più importante che va messo in rilievo è il rifiuto da parte del Senato di esaminare il merito di questi due disegni di legge nel modo articolato ed approfondito che sarebbe necessario. È un dato che va messo in grande rilievo perchè riveste carattere assolutamente straordinario; chi in passato, nel momento in cui approvammo la revisione del Concordato, si meravigliò di come fosse possibile procedere a quella approvazione lasciando in bianco un settore così importante evidentemente si sbagliava, ed io ero tra quelli — pochi in verità — che non si meravigliarono. Il voto del nuovo Concordato infatti corrispondeva esattamente alla volontà di quasi tutti i Gruppi politici di questa Assemblea di non esaminare neanche in futuro quelle norme che sarebbero poi emerse, dando quindi una delega in bianco alla Commissione italo-vaticana. Così è successo, ed il modo in cui si è svolto l'esame nella Commissione di merito e il modo in cui si sta svolgendo in quest'Aula lo confermano. Non c'è argomentazione, per quanto ragionevole e fondata, che riesca a catturare l'attenzione dei senatori, non c'è reazione neanche di fronte ai numerosi aspetti irregolari, anomali, assolutamente straordinari che questo esame rivela; non c'è stata una reazione neanche di fronte alla decisione gravissima del Presidente dell'Assemblea di strappare a noi il diritto di emendare il disegno di legge n. 1306, fatto — ripeto — senza precedenti nel Senato.

Abbiamo, quindi, una sorta di squilibrio. Gli iscritti a parlare sono troppi, direi, in questa discussione generale, visto che i parlamentari sono evidentemente disponibili soltanto ad alzare 75 volte il braccio per approvare delle norme che certamente la maggioranza di essi neanche conosce e neanche ha letto. È tale la passività del Senato di fronte a questi provvedimenti, di fronte alla manifestazione di una volontà esterna che evidentemente ormai è fatta propria da questa Assemblea, perchè corrisponde perfetta-

mente alla volontà dei Gruppi politici, che persino i tre giorni e mezzo concessi a questa discussione si rivelano eccessivi: il tutto si esaurirà al massimo in una giornata e mezzo.

Io credo che qualche considerazione dovrà essere fatta un giorno sul modo in cui il Senato interpreta la sua funzione, le sue responsabilità poichè sempre più spesso c'è una rinuncia all'esame approfondito dei provvedimenti, all'autonomia anche nel modo di affrontarli e di entrare nel merito. Temo che alla fine ci sarà una sorta di riforma istituzionale sommersa di iniziativa di questa Camera che porterà a un monocalameralismo di fatto. Anche in questa occasione dobbiamo infatti notare che, mentre si è riusciti a procedere ad un esame abbastanza approfondito nell'altro ramo del Parlamento, qui si risponde con un atteggiamento di totale acquiescenza.

Farei torto alle posizioni del mio partito, quindi, se dessi un qualche rilievo a questo dibattito decidendo di recitare una sorta di opposizione che è assolutamente impossibile dati i numeri: non vi sono strumenti regolamentari che possano in qualche maniera rallentare questa discussione («discussione» è una parola troppo grossa), che possano ostacolarla, che possano in qualche maniera disturbare questo meccanismo che porta automaticamente alla approvazione acritica dei due provvedimenti. Non ci saranno certamente venti senatori disponibili a chiedere il voto segreto, e neanche otto disposti a chiedere la verifica del numero legale, fatti questi che basterebbero probabilmente ad impedire l'approvazione dei due provvedimenti.

Quindi procederò molto brevemente. Ho già dichiarato, in sede di illustrazione della questione pregiudiziale, le ragioni principali che mi portano ad essere contrario all'approvazione di questi provvedimenti: credo sia più serio, in assenza di qualsiasi possibilità di opposizione efficace, non discutere in modo approfondito l'articolato, tenuto conto, soprattutto, di quell'elemento inaccettabile che è l'impossibilità di intervenire nel merito, di modificare le norme fissate da quell'entità esterna, rappresentata dalla Commissione paritetica.

Ho già richiamato i motivi del mio dissenso in sede di questione pregiudiziale; ne richiamo soltanto alcuni. Non condivido le preoccupazioni di quei colleghi che si sono espressi contro le norme in esame per timore di un qualche ritorno al giurisdizionalismo. Non è questo che mi preoccupa nella presente occasione: si tratta di norme concordate con la Chiesa e anzi, se c'è uno squilibrio, esso è a danno dello Stato, a danno di questo Parlamento che accetta le richieste della Chiesa cattolica in modo tale da creare una grave situazione di privilegio e di disparità per altri cittadini non cattolici, per altre confessioni religiose.

Non parliamo di libertà religiosa, non si tratta di problemi di questo genere: parliamo di quel terreno estremamente delicato — e si sapeva che era tale al momento in cui è stata approvata la revisione del Concordato — che attiene ai beni ecclesiastici, agli enti, a quella che si usa definire «la roba». Direi che dopo l'approvazione dei principi e degli indirizzi generali del nuovo Concordato siamo arrivati al momento in cui segue l'intendenza, al momento cioè in cui lo Stato si spoglia in maniera più evidente delle sue prerogative e anche di alcuni elementi essenziali che andavano tenuti fermi proprio nell'affrontare questo problema estremamente difficile e delicato.

Nella mia opposizione, pertanto, non c'è soltanto il rammarico per il ricorso allo strumento pattizio, al Concordato: c'è soprattutto la preoccupazione per il fatto che si rinuncia alla Costituzione come unica garanzia di libertà religiosa per la Chiesa cattolica e per le altre confessioni, contraddicendo anzi questi principi costituzionali a danno di tutte le altre confessioni religiose; che si rinuncia a ricondurre la materia al diritto interno che è unica garanzia di una situazione trasparente, pulita, democratica, accettabile, venendo a creare una situazione caratterizzata dalla mancanza di regole chiare.

In questo contesto suona assurdo il tentativo compiuto da esponenti di questa grande maggioranza di Governo e della cosiddetta opposizione di procedere a lodi così poco appropriate delle norme in oggetto, con

espressioni veramente stravaganti. Leggo, ad esempio, una delle relazioni presentate nell'altro ramo del Parlamento: vi si accenna a un presunto «atto di coraggio» da parte della Chiesa cattolica, a «una scelta spontanea di procedere sulla strada di povertà propria del Vangelo, fondato sulle offerte dei cittadini». Non so proprio a quali norme si attribuiscono queste valenze evangeliche e di povertà: di sicuro non si ritrovano nell'articolato dei due disegni di legge.

Prendo atto che il superamento della struttura giuridica creata con il Concordato del 1929 ha portato alla costituzione di una generale zona grigia, come andrebbe chiamata la collaborazione fra Chiesa e Stato, che già nel nuovo Concordato veniva istituzionalizzata in maniera anomala come collaborazione «per il bene del paese», quasi che la Chiesa fosse una di quelle forze sociali che sempre più vengono a sostituire, nei momenti fondamentali delle scelte, le istituzioni che invece dovrebbero avere il potere decisionale in base alla nostra Costituzione. Ma è proprio quando si teorizza e addirittura si inserisce in una legge dello Stato questo metodo di cosiddetta collaborazione come un'entità estranea allo Stato italiano che ci vorrebbe il massimo della trasparenza nella regolamentazione dei rapporti, soprattutto, ripeto, quando si tratta di un terreno estremamente delicato come quello dei beni ecclesiastici. Invece è proprio quello che manca.

Lo ripeto: abbiamo di fronte un meccanismo che estende al massimo i privilegi che già il Concordato del 1929 accordava agli enti ecclesiastici, e li estende in maniera vaga, che si presta a irregolarità, ad abusi, con una estensione incontrollabile della qualifica di ente ecclesiastico. È inutile citare i vari articoli, dal momento che questa Assemblea non ha alcuna intenzione di esaminarli nel merito. Per questo mi mantengo sulle generali, ma di sicuro si instaura il meccanismo che oltre tutto è stato denunciato anche da chi sosteneva questi provvedimenti di legge: mi riferisco, tra l'altro, ad uno degli articoli più trascurati, cioè l'articolo 26, che istituisce alcune detrazioni fiscali per attività commerciali svolte da enti cosiddetti

ecclesiastici. Questa norma si inserisce in un contesto che rimane estremamente oscuro e indefinito, ossia in generale nei rapporti tributari tra Stato e Chiesa, che non sono stati in alcun modo regolati. E non si è tentato neanche di mettere ordine in una materia che — ripeto — è estremamente intricata ed incontrollabile.

Vorrei citare alcune osservazioni fatte dai relatori dell'altro ramo del Parlamento (e chiedo scusa per questo rinvio alla Camera, ma è lì che si è svolta in maniera più approfondita questa discussione) perchè proprio quei relatori hanno messo in rilievo uno dei motivi di critica più aspra che si possa muovere a questi provvedimenti. Infatti essi hanno appunto evidenziato che è molto sottile la distinzione tra educazione cristiana e attività di istruzione e cultura e hanno sottolineato (sono parole che restano agli atti riguardanti questi provvedimenti e che servono a chiarire la volontà del legislatore) che la concezione di formazione cristiana è totale — e non voglio dire totalitaria — perchè si rifà ad un concetto di formazione integrale dell'uomo che tutto comprende o comunque tutto può comprendere. A tale proposito questi parlamentari citavano addirittura le attività di assistenza e di beneficenza e le organizzazioni di viaggi perchè tutto serve o può rientrare nell'attività religiosa di formazione cristiana che — come essi hanno chiarito — non può essere intesa solo come l'amministrazione di sacramenti o l'annuncio del Vangelo dal pulpito. Si tratta, invece, di quel complesso di attività e promozione sociale tese alla realizzazione integrale dell'uomo. Con questo sono serviti tutti coloro che dichiarano che si è portata chiarezza su questo terreno.

Ho già accennato, nell'illustrazione di una questione pregiudiziale, all'altro elemento anomalo che si è introdotto con la fattispecie delle cosiddette associazioni di fedeli; con ciò si apre la strada all'inserimento del meccanismo delle facilitazioni fiscali di cui godono gli enti ecclesiastici anche ai movimenti di carattere politico. Peraltro si è invece completamente evitato di regolamentare l'attività dell'Istituto per le opere di religione che ormai interessa la cronaca nera

del nostro paese ma che rimane completamente fuori dalla normariva che dobbiamo esaminare.

Accenno ora brevemente ad uno dei meccanismi più discussi e criticati: mi riferisco agli articoli 46 e 47. È evidente che le detrazioni fiscali ammesse per gli ecclesiastici fino ad un massimo di 2 milioni di lire costituiscono una grave posizione di privilegio; infatti nella disposizione di cui al disegno di legge n. 1306 non si prevede la estensione di questa norma ad altre confessioni religiose o ad altre forme di associazionismo. E — ripeto — affinché questa estensione si possa in futuro verificare sarà necessario l'assenso della Chiesa cattolica, perchè questi disegni di legge si potranno modificare soltanto con la procedura pattizia.

Per quanto riguarda l'articolo 47, oltre a tutte le osservazioni di incostituzionalità già illustrate, vorrei mettere in rilievo l'estrema macchinosità di questa procedura. Ricordo che il meccanismo previsto della attribuzione alla Chiesa di parte dell'8 per mille IRPEF dovrebbe cominciare a funzionare tra 11 anni, con una serie di verifiche e conguagli che per chi conosce lo stato del nostro sistema tributario e della nostra amministrazione tributaria appaiono assolutamente velleitari. Si verrà a creare una situazione di assoluta incontrollabilità, in cui si procederà per calcoli presunti: è una sperimentazione che nasce già debole e che è destinata a fallire.

Oltre alla grave violazione di principi costituzionali, vi è un dato curioso che è costituito da questa sorta di definizione, che rimane confusa anche nelle dichiarazioni del rappresentante del Governo, delle destinazioni per interventi gestiti dallo Stato. Abbiamo avuto, a questo proposito, comunicazione nel senso che le destinazioni decise direttamente dai cittadini non avrebbero alcuna influenza perchè andrebbero imputate a voci di spesa che già esistono nel bilancio dello Stato; ma questo configura una situazione di presa in giro, direi, del contribuente. Faccio un solo esempio: i capitoli di spesa del bilancio dello Stato dedicati agli interventi per la cooperazione e lo sviluppo contengono di sicuro stanziamenti più

elevati rispetto al gettito dell'8 per mille IRPEF che potrebbe essere devoluto a tale scopo. Quindi siamo in presenza di una dichiarazione che già in partenza è influente sulle scelte dello Stato. Da questo punto di vista, si tratta di una presa in giro del contribuente...

MARTINI, *relatore*. È aggiuntiva.

SIGNORINO. Questo non è detto in nessun posto.

MARTINI, *relatore*. Ma è chiaro.

SIGNORINO. Non è detto nell'articolato della legge e quindi le interpretazioni saranno libere, anzi sicuramente sfrenate.

Il Governo inoltre ha comunicato — mi riferisco al dibattito in Commissione di merito — che vi è la facoltà per i cittadini di destinare alcune risorse a scopi di interesse collettivo, ma che non debbono necessariamente essere perseguiti dallo Stato. Si dice, da un lato, che la positività di queste dichiarazioni consiste nel fatto che queste risorse sono aggiuntive a voci di spesa già inserite nel bilancio dello Stato e, dall'altro, si parla di interventi che lo Stato potrebbe non fare. Ma quali sarebbero questi interventi? A me non risulta che ci siano interventi, tra quelli citati all'articolo 48, che non rientrano nelle competenze istituzionali, nei doveri di un Governo. Gli interventi per la fame nel mondo sono già stati stabiliti da una legge dello Stato, non sono interventi facoltativi. Si tratta forse delle calamità naturali? Ci mancherebbe! Vi è una pioggia di leggi eterogenee a questo proposito. Anche l'assistenza ai rifugiati e la conservazione dei beni culturali sono contemplate in leggi già esistenti. Il fatto poi che i Governi perseguono male o non perseguono affatto questi obiettivi è un altro discorso che non deve riguardare la legge. Questo volevo dire come esempio di osservazioni curiose su un meccanismo che è assai discutibile e che, a mio parere, sarà di difficilissima applicazione; è semplicemente un espediente per prolungare all'infinito, visti i tempi da prendere in considerazione, che superano il decennio, i

finanziamenti dello Stato, al di fuori di limiti chiari e comunque senza alcun rischio per la Chiesa.

Questa faccenda della scelta coraggiosa della Chiesa mi sembra una delle cose più stravaganti, in quanto non vi è alcun rischio, dal momento che l'articolo 49 prevede che in ogni caso la Commissione paritetica, che è la fonte normativa del Parlamento italiano in questa materia, potrà procedere alla revisione di questa normativa, cioè alla valutazione del gettito della quota IRPEF, al fine di predisporre eventuali modifiche che ovviamente verranno recepite dallo Stato, sempre in base alla procedura prevista per la ratifica dei Patti lateranensi. Non mi sembra, infatti, che sia stata seguita in questa occasione un'altra strada.

Non voglio aggiungere altro a questo breve commento sul provvedimento in esame. L'elemento che più mi preoccupa è il fatto che, per far passare le norme elaborate dalla Commissione paritetica, non ci si è arrestati neanche di fronte alla decisione gravissima di limitare i poteri del Parlamento o di sospenderli temporaneamente. Questo precedente potrà ripetersi in altre occasioni, per altre materie. Non è vero, infatti, che un fatto del genere non costituisca un precedente; un fatto come questo resta nella storia del nostro Parlamento e nessuno ha inteso protestare per questo neanche in maniera misurata. È questo l'effetto — ripeto — di quella maggioranza del 90 per cento che pesa su questo esame; è questo l'effetto di un Parlamento che rinuncia all'esercizio della sua responsabilità, di partiti che non hanno la volontà di esaminare seriamente una materia di tale importanza. In questa occasione si è verificata una nuova resa dello Stato agli interessi costituiti, a danno persino delle ultime parvenze di legalità costituzionale e mi riferisco ovviamente alla Costituzione formale, non a quella materiale che è pienamente rispettata da questi accordi.

Per questi motivi ritengo sia un obbligo per un oppositore isolato, che non ha strumenti regolamentari per influire su questo dibattito, non dare alibi di uno scontro che non c'è, non c'è stato e non ci potrà essere e quindi non prendere parte alla discussione

sull'articolato, evitando anche la dichiarazione di voto finale che mi sembrerebbe molto inopportuna in una occasione in cui il voto è predeterminato in maniera così evidente.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Gozzini. Ne ha facoltà.

GOZZINI. Signor Presidente, rari colleghi presenti stamani alla nostra discussione, ricordo anzitutto che nella seduta del 3 agosto 1984, quando il Senato autorizzò la ratifica dell'accordo di modifica del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, motivai il mio giudizio favorevole anche sulla base di una valutazione positiva della «relazione sui principi» della Commissione paritetica il cui lavoro è oggi al nostro esame ed al nostro giudizio.

Mi permetto di ricordare anche che cercai allora di inquadrare il mio voto positivo nella prospettiva di un superamento certamente del confessionalismo, ed è ovvio, ma anche del separatismo proprio della vecchia tradizione liberale e laicista, separatismo che io ritengo non più adeguato alla realtà dei tempi e alla necessità storica — a mio avviso sempre più manifesta, non fosse altro per i pericoli enormi ed inediti che sovrastano il genere umano — di una corretta e possibilmente feconda collaborazione tra Chiesa, anzi tra chiese, e Stato, collaborazione che del resto è stata recepita all'articolo 1 del nuovo Concordato.

Io credo che il cavouriano «libera Chiesa in libero Stato» sia un principio molto bello, ma un po' astratto, non credo sia l'*optimum* delle relazioni; certo, distinzione tra i due ordini (primo comma dell'articolo 7 della Costituzione), ma non separazione (secondo comma dell'articolo 7). Ovviamente non posso non rinnovare anche oggi non soltanto il mio personale rispetto, ma anche la mia condivisione per una posizione di principio anticoncordataria, non tanto nel senso del separatismo quanto nel senso del pensare e del promuovere strumenti diversi da quelli dei concordati.

Ritengo però che chi parta da questa posizione e ritenga questa posizione di principio

irrinunciabile abbia il dovere di proporre la modifica dell'articolo 7 della Costituzione, così come fece il nostro compianto e non dimenticato Lelio Basso che fin dal 1972 presentò una proposta in proposito, altrimenti ci si caccia in un vicolo cieco da cui non è facile uscire.

La strada del superamento dell'articolo 7, quella cioè di un rapporto di collaborazione con la Chiesa di ordine diverso da quello concordatario, in una prospettiva in cui potesse essere compreso un totale autofinanziamento della Chiesa — e di finanziamento oggi soprattutto si parla — è certamente una strada auspicabile, sostenibile con argomenti seri, sia dal punto di vista dei credenti sia da quello dei non credenti. È una prospettiva, però, nella nostra situazione storica, abbastanza astratta, nel senso che la Chiesa il consenso non lo dà, la Chiesa intende avvalersi dell'articolo 7 sulla base di realtà storiche, anche remote se si vuole, e di situazioni pratiche, quelle «cose temporali» cui fa riferimento il passo della «*Gaudium et spes*», opportunamente richiamata dalla collega Martini nella sua relazione, che segue a quello famoso e ricordato da tutti («la Chiesa non pone la sua speranza nei privilegi ad essa offerti dalla società civile» ed è disponibile a rinunciarvi anche quando siano legittimamente acquisiti): «La Chiesa si serve delle cose temporali nella misura che la propria missione lo richiede». Prosegue molto bene la collega Martini: «Gli enti e beni ecclesiastici di cui abbiamo parlato sono queste cose temporali. Ne parliamo senza enfasi come credenti; riconosciamo che non debbano essere dei privilegi come cittadini».

Osservo, nella prospettiva separatista, che anche in Francia — dove la famosa legge del 1905, separatista quant'altra mai, è stata attenuata più volte nel suo rigore sia dalla terza, sia dalla quarta, sia dalla quinta Repubblica, nei dipartimenti del Reno e della Mosella, e in Alsazia e Lorena, per ragioni storiche, sulle quali ormai si è posato quasi un settantennio, dalla fine della prima guerra mondiale — vige un regime tuttora diverso, con retribuzione dei ministri delle confessioni riconosciute e con partecipazione dello Stato alle spese per il culto. Opportu-

namente la relazione Martini ricorda che anche in un altro paese separatista proprio per costituzione, come gli Stati Uniti d'America, il finanziamento delle chiese, alla pari con il finanziamento a fondazioni culturali, assistenziali e sociali è incentivato con detrazioni fiscali.

Vorrei chiedermi: si può dire, come è stato sostenuto, che il principio costituzionale del primo comma dell'articolo 7, la reciproca indipendenza e sovranità della Chiesa e dello Stato, ciascuno nel proprio ordine, integra il principio della separazione, cosicchè negli accordi del 1984-85 il principio della separazione sarebbe stato sostituito dal principio della collaborazione? A me sinceramente non pare, proprio a causa della presenza del secondo e terzo comma di quell'articolo, non abrogati e tuttora vigenti. Il quadro complessivo dell'articolo 7 indica il principio dei rapporti concordatari, volenti o nolenti, con una Chiesa che si ritiene sovrana (ossia non dipendente da nessun altro ordinamento giuridico, essendo il proprio ordinamento originario, come si dice) ma non per questo separata dallo Stato. Vorrei osservare tuttavia che la novità, semmai, che emerge dal quadro complessivo degli accordi 1984-85, è il soggetto CEI, Conferenza episcopale italiana, che non esisteva nè nel 1929, nè nel 1947. Qui il principio della sovranità non ha luogo: ci si può ignorare o si può collaborare, ferma restando la piena libertà delle due parti.

Sono stati sollevati timori di un co-governo tra Chiesa e Stato, Chiesa a livello, questa volta, di Conferenza episcopale e non di Santa Sede, e quindi di una moltiplicazione delle materie miste; questo credo che potrà avvenire solo se e in quanto Governo e Parlamento della Repubblica italiana lo considereranno opportuno ai fini di un'intesa di collaborazione con la CEI senza dimenticare eventuali accordi fra conferenze episcopali regionali e regioni.

Sono state apportate due variazioni rilevanti alla redazione sui principi dell'agosto scorso, per richiesta della Santa Sede. Si è elevata da uno a due milioni la quota deducibile delle offerte liberali alla Chiesa e si prevede l'indicizzazione per il 1986 e per il 1987 del contributo da versare alla Chiesa.

Queste modificazioni non mi sembrano tali da mutare il giudizio favorevole che espressi allora. Certo, il complesso di atti, molto complicato, che ha sostituito nel 1984-85 — parlo del 1985 perchè la ratifica sarà di quest'anno — il Concordato del 1929 e le relative leggi di applicazione e di attuazione, presta indubbiamente il fianco ad un'accusa fondata di pasticcio o imbroglio giuridico — «pasticciaccio», avrebbe detto Gadda — anche per l'allargamento enorme, eccessivamente minuzioso di norme che non si sa bene — rimane incerto e contenzioso — se siano di livello concordatario, di legge rinforzata o di altro.

Si potrebbe addirittura, mi pare, parlare di un quadruplice Concordato: i due testi del 18 febbraio 1984 e i due testi del 15 novembre 1984. E c'è il rischio, proprio per la sua minuziosità e faragginosità (tipico modo di legiferare all'italiana) che il disegno di legge n. 1306 presti indubbiamente il fianco domani anche ad un contenzioso costituzionale. Ma non entro in questo terreno formale e di principio — vi si sono intrattenuti ampiamente ieri sera il senatore La Valle e il senatore Anderlini — non ne ho la competenza. Preferisco quindi dire qualcosa sul merito, sulla sostanza degli accordi raggiunti e che oggi siamo chiamati a valutare e a votare.

Anzitutto, vorrei soffermarmi su due ordini di critiche che vengono rivolte a questi accordi: la prima, il pericolo di fornire alla gerarchia ecclesiastica uno strumento di pressione economica sul basso clero e tanto più sui preti scomodi, che associano la critica all'obbedienza, per cui questi accordi sarebbero un contributo all'autoritarismo della gerarchia ecclesiastica, un modo di contribuire alla corrente anticonciliare nella Chiesa cattolica; il secondo ordine di critiche è quello relativo alle limitazioni di tipo giurisdizionalistico alla libertà della Chiesa, l'intervento dello Stato nella disciplina di organi ecclesiastici.

Sul primo ordine di critiche, credo si debba dire che nel testo di legge sono numerose le norme che mirano a tutelare il basso clero: se ne prevede una partecipazione elettiva ai consigli di amministrazione sia degli

istituti diocesani, all'articolo 23, sia dell'istituto centrale, all'articolo 39; si impone al vescovo di sentire il consiglio presbiterale, all'articolo 33; si stabilisce che una quota delle risorse debba essere destinata dagli istituti diocesani per sovvenire alle necessità dei sacerdoti che abbandonano il ministero ecclesiastico, all'articolo 27. Nel complesso, si fissa una serie di norme in base alle quali la Chiesa dovrà dare pubblicità e trasparenza ai suoi conti economici interni e si disciplinano perfino le procedure di ricorso, sempre con partecipazione del clero, negli organi competenti.

Credo si possa dire che l'accordo pone qualche premessa per porre fine, o quanto meno limitare, certi modi spesso unilaterali ed arbitrari con cui l'autorità ecclesiastica suole esercitare il suo governo, modi dovuti, fin qui, anche alla struttura beneficiale, in cui la proprietà era individualizzata, personalizzata nel prete che esercitava una determinata funzione, laddove oggi la proprietà è interamente socializzata, in base al nuovo diritto canonico, i canoni 1272 e 1274. Nel primo canone — andatevelo a leggere — si stabilisce che dove vi sono ancora i benefici, a poco per volta vengano deferiti, *paulatim deferatur*, ad un istituto specifico in ciascuna diocesi; nel canone 1274, si stabilisce che in ciascuna diocesi vi debba essere uno speciale istituto che raccoglie i beni e le oblazioni ai fini del sostentamento del clero.

A me pare, quindi, che il timore di un contributo alla riorganizzazione centralistica ed autoritaria — contributo che sarebbe dato dal nuovo strumento economico nelle mani dei vescovi attraverso gli istituti diocesani e l'istituto centrale — possa venire, in pratica, ribaltato; il regime della congrua, sotto il profilo ecclesiastico, era obbligato, fisso e regolato dallo Stato e quindi stabiliva, in linea di fatto, una disparità di trattamento tra prete e prete, mentre il nuovo regime, prevedendo una partecipazione democratica e la possibilità di controllo e di intervento da parte dell'intera comunità, risulta molto più sollecitante nel mettere alla prova la volontà di «procedere verso una impostazione comunitaria dei problemi economici del clero e degli altri ecclesiastici, con il coinvolgimento

e la corresponsabilità di tutti i membri della comunità cristiana». La CEI ha espresso questa intenzione e questo proposito sin dal 1977; e ricordo un auspicio formulato in uno dei suoi ultimi interventi, pubblicato recentemente, dall'agenzia «Aclista», dal cardinale Pellegrino che oggi, come sappiamo, è dolorosamente infermo come un altro grande ecclesiastico dei nostri giorni, il padre Arrupe. In quell'intervento egli auspicava che i vescovi fossero costretti a rendere conto fino all'ultimo centesimo di quello che entra e di quello che esce. Sotto il profilo dell'intenzione di una amministrazione comunitaria dei beni qual è espressa dalla CEI, è semmai da osservare che in questo disegno di legge non vi sono norme che prevedano la partecipazione dei laici nei nuovi organi amministrativi della Chiesa. Una norma di questo genere sarebbe stata veramente troppo. Spetterà ai cittadini credenti della Chiesa far valere il loro diritto-dovere all'interno della comunità ecclesiale, affinché la socializzazione dei beni e la loro amministrazione costituiscano un'espressione reale (e non semplicemente una pia intenzione) dell'intera comunità — secondo l'espressione del Concilio — del popolo di Dio, non soltanto una riserva clericale. Si tratterà di trovare strutture e procedure conformi all'ecclesiologia del Concilio Vaticano II, ma questo è un compito interno della Chiesa e non certamente dello Stato.

Vengo ora al secondo ordine di critiche: con questi atti avremmo una repubblica giurisdizionalista, giuseppista, che interferisce nella vita interna della Chiesa disciplinandola a suo modo. Indubbiamente vi è un'apparenza, forse anche una parte di realtà, di una repubblica simile in questo disegno di legge: una repubblica sagrestana secondo il titolo che Federico II di Prussia affibbiò a Giuseppe II. È stato detto che il potere assoluto, anche sulla Chiesa, del principe settecentesco sarebbe ora sostituito da quello della partitocrazia. A me pare si tratti di semplificazioni più suggestivamente polemiche che incisivamente e persuasivamente realistiche. Lo Stato dispotico e giurisdizionalista del '700 — incarnato dal giuseppismo in Austria, dal regalismo in Spagna, dal

tanuccismo a Napoli — era uno Stato che si voleva onnipotente ed assoggettava la Chiesa alla sua legislazione in tutto ciò che non riguardava — come si legge in un documento di Giuseppe II — «cose dogmatiche e meramente concernenti l'anima». Di tutto il resto «re sagrestano» si proclamava competente, dalle suddivisioni delle diocesi alla legislazione matrimoniale — matrimonio, si badi, come sacramento — alla soppressione dei monasteri (ve ne erano 2.000 quando egli salì al trono e li ridusse a 700), dalla nazionalizzazione degli ordini alla organizzazione dei seminari. Si proclamava competente perfino per l'addobbo degli altari, il breviario, i pellegrinaggi e il culto delle reliquie. Giuseppe II, in quanto sovrano, riteneva che gli spettasse l'amministrazione dei beni terreni della Chiesa e proprio per questo Federico II lo chiamò appunto «l'arcisagrestano del Sacro Romano Impero». E il povero Pio VI, mi pare nel 1782, andò fino a Vienna per cercare di porre un freno alle frenesie giurisdizionaliste del sagrestano non cercato e non desiderato e per cercare di avviare trattative. Ma se ne tornò a mani vuote, anzi, mi pare che si congedò dall'Imperatore sulla porta di un monastero e a quel convento pochi giorni dopo veniva l'ordine di soppressione.

A me pare che qui le cose siano radicalmente diverse: là c'erano procedimenti unilaterali, precipitosi, dispotici, qui ci sono patti elaborati e sottoscritti liberamente dalle due parti, in dipendenza — lo ricordo ancora — di modifiche avvenute nell'altro ordinamento sovrano col nuovo codice di diritto canonico che, sopprimendo i benefici e costituendo gli istituti per il sostentamento del clero in ogni diocesi, imponeva allo Stato italiano il superamento del regime della congrua. Anche per questo nel testo di legge si fa riferimento tante volte, ferme restando le critiche di principio, al codice di diritto canonico.

Sotto il profilo costituzionale gravi difficoltà le pone l'articolo 46, cioè la deducibilità fino a 2 milioni delle offerte alla Chiesa. Se tale privilegio rimanesse pressochè isolato, esclusivo per la Chiesa cattolica, avremmo una violazione patente e insana-

bile del principio di uguaglianza, in nessun modo giustificabile con l'articolo 7 della Costituzione.

La relazione della senatrice Martini fa riferimento ad altri tipi di deducibilità fiscale che ci sono già nel nostro ordinamento. Bene: credo che converrà tenere nel massimo conto questo problema allargando opportunamente la deducibilità nel nostro ordinamento fiscale (a somiglianza di quanto c'è in altri ordinamenti fiscali più progrediti del nostro), ad altri tipi di offerte liberali, non solo alle altre chiese o comunità religiose, ma anche a fondazioni culturali, sociali, eccetera.

Già che sto parlando di gravi difficoltà sotto il profilo costituzionale e quindi di riserve che dobbiamo porre molto chiaramente a questo atto legislativo, vorrei sottolineare un altro aspetto del tutto negativo del complesso di atti — credo che altri colleghi lo abbiano già ricordato — cioè la questione dello IOR (Istituto per le opere religiose), una brutta, bruttissima pagina per lo Stato, ma anche e forse più per la Chiesa, sulla cui credibilità quelle intricate e torbide vicende hanno gettato un'ombra oscura, non facilmente dissipabile. Una Chiesa che riduce al silenzio, sia pur temporaneo, Leonardo Boff e salva del tutto monsignor Marcinkus è una Chiesa che da sé mette in dubbio la propria credibilità, in quanto fa prelevare la dottrina sui comportamenti, l'ortodossia sull'ortoprassi.

Nel complesso degli atti noi abbiamo soltanto il capoverso della lettera del cardinale Casaroli sulla disponibilità della Santa Sede ad esaminare con il Governo italiano questioni riguardanti le attività in Italia dello IOR o Banca Vaticana. Credo sia davvero troppo poco: sarebbe stata di gran lunga preferibile una soluzione contestuale, si poteva fare un quinto protocollo, un quinto atto, magari un quinto Concordato in cui si fissasse — questa è stata un'ipotesi avanzata anche in sede ministeriale in quest'Aula, mi pare dal Ministro del tesoro — con l'obbligo per lo IOR di aprire una filiale sul territorio italiano. Sta al Governo ora mettere al più presto alla prova, e possibilmente a frutto, quella disponibilità vaticana. Appena con-

cluso l'iter parlamentare di ratifica e di approvazione si chieda subito alla Santa Sede di aprire le trattative; e sta al Parlamento di tallonare il Governo su questo punto con la massima tenacia e la massima assiduità. Noi da parte nostra certamente lo faremo.

Vengo più analiticamente al nuovo sistema per il sostentamento del clero. Ribadisco: la congrua era stata tolta di mezzo nel suo riferimento di principio (i benefici) dal nuovo codice di diritto canonico. Quali erano le soluzioni possibili? C'era la soluzione, diciamo così, astratta, di principio di lasciare la Chiesa a un totale autofinanziamento. L'altra parte non avrebbe acconsentito, sarebbe stata sollevata un'eccezione di illegittimità costituzionale e del resto nessuno l'ha sostenuta poichè si trattava di una soluzione gratuitamente giacobina ed eversiva, evidentemente con aspetti persecutori. La cito solamente dal punto di vista teorico.

C'era la soluzione di bloccare i rapporti al 1984 — i 310 miliardi complessivi tra congrua e contributi per la costruzione delle chiese — di indicizzarli e una volta l'anno consegnare alla CEI un unico assegno senza alcuna ingerenza nei fatti interni della Chiesa, risparmiando su tutte le spese di amministrazione. Si risparmia anche con la soluzione adottata perchè non amministriamo più la congrua, ossia un 30 mila soggetti, però ci saranno delle spese per il calcolo dello 0,8 dell'IRPEF. Ma quale sarebbe stato il titolo di una elargizione siffatta dello Stato alla Chiesa? In questo caso ogni cittadino, anche il cittadino non cattolico o che comunque non giudicasse opportuno che le sue imposte andassero alla Chiesa, avrebbe avuto l'obbligo di finanziare la Chiesa.

Si è scelta una terza via: un'intesa complessa, complicata se si vuole, molto articolata, tutta da verificare nell'esperienza concreta, secondo la prospettiva della reciproca collaborazione. Certamente la Commissione paritetica ha tenuto conto dei sistemi in vigore negli altri paesi.

Vorrei far riferimento anzitutto al sistema che non si è seguito, quello tedesco e svizzero, che prevede una «tassa per la Chiesa» o «tassa ecclesiastica» riscossa coattivamente

dall'autorità pubblica nella misura stabilita da ciascuna chiesa, salvo il diritto del cittadino di dichiarare — abbastanza paradossalmente — allo Stato di voler uscire dalla confessione di appartenenza e sottrarsi così all'obbligo fiscale. Questo per la Repubblica federale tedesca avviene sulla base dell'articolo 137 della Costituzione di Weimar entrato come parte integrante nella legge fondamentale della Germania occidentale, in cui si afferma che le «associazioni religiose sono autorizzate, se sono enti di diritto pubblico» — e lo sono tutte — «a prelevare imposte sulla base di ruoli conformemente alle leggi dei Länder».

Grazie a questa imposta la Chiesa tedesca è la più ricca di tutte le chiese nazionali, con molta influenza sia a Roma sia nel mondo. Nelle documentazioni che ho avuto dagli uffici si leggono tra l'altro dei dati molto interessanti. In sostanza questa tassa per la Chiesa, su 26 milioni e più di cattolici, dà un gettito — la valutazione è per il 1980 e il 1981 — rispettivamente di 4 miliardi e 485 milioni e di 4 miliardi e 589 milioni di marchi. Fate voi i calcoli. Non mi interessa la cifra precisa, nè so quale fosse nel 1980 e nel 1981 il valore del marco. Comunque queste cifre si devono certamente moltiplicare per sei, per cui il risultato è di molto superiore ai 2.000 miliardi.

C'era un'altra strada, quella spagnola, che di fatto si è seguita. Il Concordato spagnolo è del 1979, quindi molto più vicino a noi. L'accordo circa le questioni economiche tra Santa Sede e Spagna — ed è uno dei cinque accordi specifici che accompagnano il Concordato, molto brevi e molto più sobri: costituiscono certamente un esempio che da questo punto di vista non è stato seguito — dice all'articolo 2: «Lo Stato con assoluto rispetto al principio della libertà religiosa si impegna a collaborare affinché la Chiesa cattolica possa conseguire i mezzi che le assicurino un adeguato sostentamento economico». Questa è l'affermazione del principio. Poi prosegue: «Trascorsi tre esercizi completi dalla firma di questo accordo» — immagino quindi che sia già in atto questo sistema, dato che i tre anni scadevano nel 1982, ma non sono riuscito ad avere una documentazione in propo-

sito — «lo Stato potrà destinare alla Chiesa cattolica una percentuale sul gettito dell'imposta sul reddito o sul patrimonio netto ovvero su altra imposta di carattere personale mediante il procedimento tecnicamente più adeguato. A tale scopo sarà necessario che ciascun contribuente manifesti espressamente, nella rispettiva dichiarazione, la propria volontà riguardo alla destinazione della percentuale in oggetto. In assenza di tale dichiarazione la somma corrispondente sarà destinata ad altre finalità», che nell'accordo con lo Stato spagnolo non vengono specificate, a differenza di quanto succede nel disegno di legge che stiamo esaminando. In questo accordo spagnolo bisogna rilevare un fatto molto importante, ossia la norma prevista nell'articolo 5: «La Chiesa cattolica manifesta il proposito di conseguire direttamente i mezzi sufficienti per provvedere alle proprie necessità. Quando sia stato realizzato questo proposito, le due parti si metteranno d'accordo per sostituire i sistemi di collaborazione finanziaria previsti nei paragrafi precedenti con altri più adeguati alla realtà». Purtroppo un proposito o un'intenzione della Chiesa italiana simili a quelli della Chiesa spagnola non si trovano in questi accordi.

Vorrei fare due ordini di osservazioni. In primo luogo, mentre con il sistema di congrua gestito dallo Stato anche i cittadini non cattolici non potevano rifiutarsi di vedere assegnata una parte dei propri tributi al sostentamento del clero, ora con gli articoli 46 e 47 al sostentamento del clero e comunque alla disponibilità della Chiesa andranno soltanto le quote del gettito tributario liberamente scelte dai cittadini cattolici e non. Chi non farà oblazioni volontarie — secondo l'articolo 46 — ed assegnerà allo Stato, per le quattro finalità previste, l'8 per mille dell'IRPEF, sarà sicuro che non una lira dei suoi tributi sarà destinata alla Chiesa, al sostentamento del clero o ad altri scopi fissati dalla Chiesa, salvo — se non erro — per i 3.500 milioni, una cifra abbastanza irrisoria, che il terzo comma dell'articolo 50 destina al fondo edifici di culto. A me pare che questa sia una acquisizione non trascurabile, una indubbia crescita di libertà: non avremo più un clero stipendiato dallo Stato e cioè dalla

collettività come avveniva di fatto con la congrua, ma il finanziamento del clero è affidato alla scelta dei cittadini. Credo che, come ha sottolineato la relazione della senatrice Martini, un rischio per la Chiesa ci sia, ma che sia assai limitato. Infatti l'articolo 49, con l'impegno alla revisione triennale, assicura la Chiesa che non le mancherà l'appoggio dello Stato, anche se essa prende atto che tale appoggio è condizionato dalla volontà dei cittadini.

Ed ecco il secondo ordine di osservazioni che mi propongo di fare: tale volontà dei cittadini risponde non tanto alla professione di fede, quanto ad una libera valutazione sul modo di amministrare queste risorse da parte della Chiesa. Credo che si debba affermare con forza che in base a questo provvedimento non viene stabilita alcuna automatica e giuridica appartenenza alla Chiesa cattolica dei cittadini battezzati e professanti la fede cattolica; tale appartenenza automatica o di diritto è stata dichiarata illegittima — come opportunamente è stato ricordato nella relazione — dalla Corte costituzionale per i cittadini ebrei nei confronti delle comunità israelitiche, con la sentenza n. 239 del 30 luglio 1984. In altri termini ritengo si debba affermare, in base allo spirito di tutto il complesso degli accordi ed alla lettera dell'articolo 47, che la scelta annuale che i cittadini saranno tenuti a compiere in sede di dichiarazione dei redditi non ha, non deve avere alcuna fisionomia di *referendum* annuale su chi è cattolico e chi non lo è. Il cittadino battezzato che professa la fede cattolica è libero infatti di scegliere le destinazioni statali dell'8 per mille della sua IRPEF, qualora l'amministrazione e la gestione ecclesiastica dei redditi così conseguiti non trovi il suo consenso. Questa libertà del cittadino battezzato e professante la fede cattolica non potrà essere violata da sanzioni canoniche che contrasterebbero — ribadisco — con lo spirito e la lettera degli accordi perchè si tratta di una libertà, sia chiaro, che non investe affatto questioni dottrinali, questioni di fede, ma investe esclusivamente il modo di gestire le risorse, le cose temporali, i soldi, da parte della comunità ecclesiale. Dico ecclesiale e non ecclesiastica proprio

perchè mi pare evidente che l'intera comunità, non solo i clerici, dovrà partecipare alla gestione di questi beni.

Il giudizio sulla qualità autenticamente comunitaria, in base al proposito esposto dalla CEI fin dal 1977, sarà il criterio determinante della scelta; si deciderà in base a questo criterio. Credo che questo debba essere affermato con molta forza. Nella dichiarazione annuale dei redditi, quando il cittadino farà questa crocetta in una casella o nell'altra, non si tratterà certo di una dichiarazione di appartenenza del cittadino stesso alla Chiesa: si tratterà solo di un suo giudizio sul modo in cui quelle risorse sono spese.

So bene che il canone 222 nel nuovo codice di diritto canonico prescrive l'obbligo di sovvenire alle necessità della Chiesa, ma il cittadino battezzato e che professa la fede cattolica potrà sempre assolvere questo obbligo in modi diversi da quello previsto dall'articolo 47, a cominciare dalla questua domenicale in parrocchia. E mi auguro che non avvenga in Italia quello che, in base alla documentazione del nostro servizio studi, ho appreso essere avvenuto in Germania, dove un avvocato, dichiarata davanti all'ufficiale di stato civile, come la legge prescrive, la sua uscita dalla Chiesa, aveva mandato poi al vescovo, a titolo di libera offerta, la somma che avrebbe dovuto versare a titolo di imposta. Il vescovo respinse l'assegno con la motivazione che non doveva fare offerte o donativi, ma pagare la tassa. Mi auguro che nessun vescovo italiano faccia come questo vescovo tedesco.

Questo carattere estremamente relativo della libertà di scelta assicurata al cittadino cattolico su questioni materiali, amministrative, di gestione, non dogmatiche, non disciplinari, va affermato con forza perchè di fatto certe scelte che dipendono dal nuovo Concordato, che prima non c'erano, non siano interpretate come una uscita dalla Chiesa, come professione di ateismo. Alludo non solo alla scelta della destinazione dell'8 per mille dell'IRPEF, ma anche alla scelta di avvalersi o meno dell'insegnamento della religione confessionale, in base all'articolo 9 del Concordato. Credo che anche questa

libertà potrà essere esercitata negativamente da parte di genitori o di studenti cattolici nei confronti di insegnanti non adeguatamente qualificati o comunque, pur all'interno dell'unità ecclesiale, non rispondenti alle proprie specifiche convinzioni. Questa libertà, ripeto, va affermata con forza. Bisogna fare ogni sforzo per evitare che si crei una situazione di fatto simile a quella tedesca che ho testè citato.

Due questioni marginali andranno affrontate e risolte, e prego il rappresentante del Governo di prenderne nota. In primo luogo, nel caso di diversità di opinione tra coniugi sulla scelta della destinazione dell'8 per mille dell'IRPEF, occorrerà che questa diversità possa essere espressa nella dichiarazione congiunta dei redditi e rispettata. Il Ministro delle finanze se ne deve ricordare. In secondo luogo, chi presenta il solo modello 101 perchè non ha altri redditi se non quelli da lavoro dipendente ha il diritto di scegliere e questo occorre prevederlo.

Vi è infine la questione delle dichiarazioni dei redditi che non portano indicazioni nelle caselle relative alla destinazione dell'8 per mille. Nel disegno di legge si stabilisce che l'8 per mille dell'IRPEF dei contribuenti che si sono astenuti dall'esprimersi viene assegnato in proporzione alle scelte fatte. Non mi sembrano valide le critiche mosse a questa soluzione. Mi pare che si possa fare un certo parallelismo con la situazione di chi si astiene dal voto delle elezioni. Non è che rimangono seggi vuoti nelle assemblee elettive in rappresentanza degli astenuti....

MARTINI, *relatore*. Si redistribuiscono.

GOZZINI. È la stessa cosa, anche se qui vi può essere una obiezione più formale che sostanziale, cioè che si tratta di una imposta di scopo e quindi verrebbe imposto lo scopo anche a chi non lo vuole.

Un accenno alla critica globale fatta al complesso degli accordi circa l'indeterminatezza della reciproca collaborazione, nonchè sul potenziale allargamento, senza limiti, delle intese future fra CEI e amministrazione italiana. Sono del parere che si debba dare

molto valore all'ordine del giorno approvato alla Camera perchè i poteri di indirizzo del Parlamento possano essere tempestivamente esercitati. Pertanto, le leggi susseguenti a queste intese dovranno non solo essere sottoposte al Parlamento, sia pure con la clausola della non emendabilità, a meno di non chiedere un ulteriore negoziato al Governo, ma dovranno anche essere preparate da un dibattito parlamentare, così come è avvenuto per le successive bozze di accordo del 1976, 1978 e 1984. Vorrei sottolineare inoltre che per quanto riguarda le intese previste all'articolo 5 del protocollo addizionale del 18 febbraio 1984 circa l'insegnamento religioso nelle scuole — intese che dovranno svolgersi sui programmi, sull'organizzazione dell'insegnamento a cominciare dall'orario, sui libri di testo e sulla qualificazione degli insegnanti — su questa materia il Senato ha già prodotto nell'ambito di suoi poteri di indirizzo durante la discussione sulla scuola secondaria superiore due ordini del giorno abbastanza lunghi e circostanziati che il Governo ha accolto come raccomandazione. Pertanto non siamo disposti ad allontanarci dalle linee indicate in quegli ordini del giorno e vigileremo quando le intese saranno perfezionate e portate al nostro esame.

Un'altra annotazione sul complesso degli accordi che vorrei sottoporre al Governo e al Parlamento — vi potrebbe essere anche un'iniziativa parlamentare se il Governo non provvederà con sollecitudine — è che appare ormai estremamente urgente modificare gli articoli 402 e seguenti del codice penale sui delitti contro la religione dello Stato (articolo 402: vilipendio della religione dello Stato; articolo 403: offesa alla religione dello Stato mediante vilipendio di chi la professa, aggravato se è un ministro del culto; articolo 404: offesa alla religione dello Stato mediante vilipendio di cose relative al culto; articolo 405: turbamento di funzioni religiose del culto cattolico; articolo 406: delitti contro i culti ammessi nello Stato). È chiaro che questo complesso di cinque articoli va rivisto alla luce del fatto che ormai è venuto meno, con l'autorizzazione alla ratifica dell'accordo del 18 febbraio 1984, il principio della religione di Stato.

Infine, un'ultima considerazione dal punto di vista della Chiesa italiana. Al recente Convegno di Loreto si è parlato pochissimo del Concordato e degli accordi relativi. Questo mi pare un segno positivo, un segno che il nuovo Concordato non sta in cima ai pensieri della Chiesa italiana, che un neocostantinianesimo, almeno come mentalità, non ha campo. Credo però sia importante il rilievo contenuto nella relazione della relatrice Martini sulla necessità di una informazione approfondita e diffusa ai cittadini italiani delle novità del nuovo Concordato, nel complesso del quale, a mio giudizio personale, gli elementi di novità e quelli suscettibili di sviluppo positivi in futuro superano quelli negativi sui quali mi sono egualmente trattenuto.

Signor Presidente, questo mio intervento in discussione generale vale anche come dichiarazione di voto, non avvalendomi così dell'articolo 109 del Regolamento, dato che la maggioranza del mio Gruppo è contraria.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Scevarolli. Ne ha facoltà.

SCEVAROLLI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, l'inusuale, ma non per questo anomala procedura di esame delle disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici e sul sostentamento del clero è il primo consequenziale passo attuativo della svolta impressa alle relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica con l'accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984. Non si comprendono i dubbi avanzati da qualche parte circa l'inemendabilità del disegno di legge n. 1306, inemendabilità che non lede in alcun modo la competenza del Parlamento, dal momento che il disegno di legge verte su materia coperta dal principio pattizio definito dall'articolo 7 della Costituzione. Norme di legge ordinaria, unilateralmente adottate dal legislatore in contrasto con le norme di origine pattizia, sarebbero invece incostituzionali, perchè lederebbero sia lo strumento di diritto internazionale, con cui le norme pattizie sono state definite, sia la legge di ratifica di questo disegno di legge n. 1305 una volta approvato.

L'inemendabilità nelle materie oggetto della riserva di legge, definita dagli articoli 7 e 8 della Costituzione, non è stata del resto oggetto di contestazione in occasione dell'approvazione dell'intesa con la Tavola valdese. La procedura parlamentare che si sta seguendo è la necessaria conseguenza del fatto che lo Stato e la Chiesa cattolica, nell'operare la revisione del Concordato lateranense, non si sono limitati ad operare uno sfoltoimento ed un aggiornamento della normativa, ma hanno, con l'accordo di modificazione, conferito una funzione nuova allo strumento concordatario, in armonia con i principi di democrazia, pluralismo, libertà religiosa, posti a base della Costituzione repubblicana e con gli obiettivi di rinnovamento ecclesiale e di promozione umana definiti dal Concilio Ecumenico Vaticano II.

Spogliato dalle sue parti più illiberali, che imponevano allo Stato e alla Chiesa inaccettabili rinunce reciproche di autonomia e di sovranità, il Concordato ha assunto la natura di un patto di libertà, che non ignora ma presuppone le garanzie di pluralismo e libertà religiosa dell'ordinamento repubblicano e la volontà della Chiesa di godere una piena autonomia senza privilegi e senza discriminazioni. Coerentemente, rispetto a tale impostazione, l'accordo di modificazione non stabilisce relativamente a materie importanti norme puntuali, ma principi generali e norme programmatiche da concretizzare attraverso strumenti ordinari, da inserire separatamente nell'ordinamento giuridico statale ed ecclesiastico, previe intese tra le due parti. Tale impostazione non risulta difforme, nella sostanza, da quanto a suo tempo proposto nel progetto elaborato dal senatore Basso. Per il regolamento di problemi particolari, specie se di natura tecnica, la remissione ad ulteriori intese tra le parti consente una minore rigidità di rapporto e una maggiore adattabilità rispetto alle sempre crescenti e mutabili esigenze della società civile e di quella religiosa.

L'accordo di Villa Madama dunque opera un sostanziale rinvio a procedure che, insite nell'articolo 7, risultano simili a quelle previste dall'articolo 8 della Costituzione per la regolazione delle relazioni tra lo Stato e le altre religioni, con il limite imposto dalla

particolarità costituita dal fatto che l'intesa intercorre con un soggetto internazionale, la Santa Sede, e che pertanto questa deve avere forma di trattato internazionale. Tale modo di procedere, che tende ad adeguare la posizione della Chiesa cattolica nei confronti dello Stato a quella delle altre confessioni religiose, viene attaccata da alcuni settori laici in quanto aprirebbe il varco a successivi incontrollabili cedimenti dello Stato a fronte di pressioni per così dire corporative del mondo cattolico. Tali giudizi critici presuppongono una sostanziale sfiducia nel carattere laico dello Stato e portano al paradosso di ritenere lo strumento concordatario, nella sua forma tradizionale, rigida e particolareggiata, baluardo della laicità dello Stato. Dal canto nostro, l'apporto socialista al nuovo corso dei rapporti tra Stato e Chiesa è alieno da sospetti quanto da ingenuità. Non ci pare di cogliere i segni di un assedio clericale della vita sociale e delle istituzioni e confidiamo nella maturità laica e democratica che il paese ha dimostrato di possedere in più occasioni. Come tutti sanno, l'inserzione dell'articolo 7 della Costituzione è frutto di un accordo politico di cui il Partito socialista non fu partecipe. Non possiamo negare la nostra soddisfazione dopo più di un trentennio nel constatare che quella grave ipoteca posta sulla sovranità dello Stato e sulla libertà religiosa si è trasmutata, come si è poc'anzi detto, in un patto di libertà.

I principi ispiratori in base ai quali la Commissione paritetica italo-vaticana avrebbe definito, come è stabilito dal punto sesto dell'articolo 7 dell'accordo di modificazione, le norme da sottoporre alle due parti, in materia di enti e beni ecclesiastici e di impegno finanziario statale, furono comunicati al Parlamento al momento del voto sull'autorizzazione alla ratifica.

In quell'occasione si poté registrare l'ampio consenso di massima circa la rispondenza di tali principi rispetto alle prescrizioni dell'articolo 7 di uno schieramento politico assai più vasto della coalizione di maggioranza.

Il Parlamento ha dunque avuto modo di seguire anche la fase attuativa degli accordi, così come era avvenuto in precedenza nel

corso delle lunghe trattative di revisione iniziate nel 1967.

Il Parlamento, in particolare, ha avuto modo di assicurarsi del fatto che la formula programmatica ed evolutiva dell'articolo 7 non celava alcuna «delega in bianco».

Le norme stilate dalla Commissione italo-vaticana sono la puntuale esplicazione dei criteri definiti nell'articolo 7 e dei principi ispiratori delle nuove norme concordatarie.

Si definisce una condizione civile degli enti ecclesiastici nè discriminatoria nè privilegiata; si riforma il regime del sostentamento del clero, con un nuovo sistema basato sulla libera determinazione dei contribuenti: un regime di autofinanziamento della Chiesa in cui lo Stato esercita solo funzione di tramite tra questa ed i cittadini.

Le norme raccolte nel primo titolo della disciplina in esame, relative al riconoscimento civile degli enti ecclesiastici, operano una profonda revisione dell'assetto preesistente; così come è già venuto meno per effetto diretto dell'accordo di modificazione ogni controllo statale tra Stato e Chiesa, viene eliminata ogni forma di tutela governativa sulla gestione dei beni di proprietà degli enti, non più giustificabile, tra l'altro, per il venire meno del sistema di intervento finanziario dello Stato basato su supplementi di congrua. Lo Stato non ha più alcun interesse alla salvaguardia di rendite e non è più tenuto ad integrarle in misura congrua a proprio carico. Rimane l'autorizzazione agli acquisti di immobili, ma viene ricondotta al regime generale definito dal codice civile per tutte le persone giuridiche.

Particolare apprezzamento merita, a nostro avviso, lo sforzo operato dalla Commissione mista al fine di ancorare a parametri per quanto possibile certi l'individuazione dei tratti caratterizzanti gli enti ecclesiastici, che ne legittimano il riconoscimento ad effetti civili. Vengono così superate l'impostazione casistica e le ambiguità dell'articolo 29 del previgente Concordato lateranense. L'obiettivo è quello di dare certezza e riconoscimento agli enti di culto o di religione, con i relativi effetti di ordine normativo, fiscale, eccetera, ma di impedire forzature e camuffamenti.

Opportunamente, la disciplina stabilisce casi in cui il fine di culto o di religione deve essere presunto, con rinvio a ciò che stabilisce la costituzione gerarchica della Chiesa; in altri casi (l'istituto centrale e gli istituti diocesani per il sostentamento del clero, la Conferenza episcopale italiana) è la stessa legge a conferire la personalità giuridica. Negli altri casi, lo Stato italiano che procede al riconoscimento della personalità civile, deve accertare il carattere primario del fine di religione e di culto, affidandosi ai criteri definiti nell'articolo 16.

La discrezionalità dell'amministrazione non potrà incidere nella libertà religiosa, dal momento che si manifesta sostanzialmente in un potere di accertamento con tutte le limitazioni del caso, soggetto comunque alla regola del *favor libertatis*. Non si ignorano le possibilità di contrasto tra le parti al momento della concreta applicazione della disciplina. Tali difficoltà dovranno essere superate con l'esperienza e d'altra parte le alternative al nuovo regime paiono comunque inaccettabili: o la limitazione degli enti ecclesiastici in una casistica angusta e comunque lesiva dell'articolo 20 della Costituzione o la eliminazione di ogni facoltà nella verifica che l'attività dell'organismo cui si conferisce la qualificazione, ad effetti civili, di ente di culto, con rilevanti conseguenze corrisponda effettivamente alle finalità degli articoli 7, 8, 20 ed altri della Costituzione.

È stato oggetto di critica il fatto che la nuova disciplina riaffermi il principio per cui la personalità giuridica e civile degli enti di culto viene conferita, come la personalità di tutte le persone giuridiche, attraverso riconoscimento (articolo 1). È certamente concepibile un sistema che, diversamente da quello accolto dal codice civile, faccia a meno di tale sorta di concessione governativa della personalità. Anche in tal caso, tuttavia, l'accertamento delle condizioni che sono il presupposto della personalità finirebbe per spostarsi, ma non per scomparire, dal piano amministrativo a quello giurisdizionale.

La normativa proposta, inoltre, offre nell'articolo 10 una soluzione adeguata per

quelle realtà associative non inquadrabili nelle finalità di culto o di religione: il loro riconoscimento soggiace alle regole generali del codice civile, ma ne viene salvaguardata e garantita la specificità, con il riconoscimento di poteri ecclesiastici sotto il profilo della attività e della organizzazione.

Qualche settore, infine, ha criticato il fatto che la richiesta di riconoscimento presupponga, a seconda dei casi, una iniziativa, o un assenso della Santa Sede, quasi che le norme regolanti i rapporti tra Chiesa e Stato dovessero farsi carico di garantire un grado maggiore o minore di accentramento o decentramento nella vita ecclesiale. Questi sono aspetti che interessano unicamente la Chiesa, la gerarchia, i fedeli. Ogni ingerenza statale, sia pure con finalità per così dire pluraliste sarebbe assolutamente indebita ed inaccettabile. Lo Stato si accorda con la Chiesa per come è organizzata, non per come parte dei fedeli vorrebbe che essa fosse.

Le norme relative al sostentamento del clero, incluse nel titolo secondo del disegno di legge, costituiscono la parte più radicalmente innovativa della disciplina.

In luogo del tradizionale regime, basato sulle rendite beneficiarie e le relative integrazioni di congrua statali, si crea un sistema di «congruo e dignitoso sostentamento del clero» operante presso le diocesi (articolo 24), mirante ad assicurare per tutti i sacerdoti una remunerazione base.

Gli obiettivi che ci si propone sono vari e strettamente integrati tra loro: una razionalizzazione complessiva, che elimina i bizantinismi creati da una stratificazione secolare di discipline; una perequazione nelle condizioni economiche di tutti i sacerdoti e soprattutto — questa è la finalità che più ci interessa da vicino — la eliminazione dell'intervento finanziario diretto dello Stato, e la creazione di un sistema basato sulla determinazione autonoma dei contribuenti, circa la destinazione dell'8 per mille delle entrate dello Stato. Nel nuovo sistema lo Stato, come si è già accennato, si fa da tramite tra società civile e comunità religiosa, senza pretendere nessuna ingerenza nelle scelte né dell'uno né dell'altra.

Quanto poi ai contributi versati direttamente dai cittadini alla Chiesa nel limite di

due milioni, lo Stato non esercita alcun ruolo attivo, ma prende atto, con l'ammissione di tali importi in detraibilità ai fini IRPEF, della finalizzazione di tale esborso ad uno scopo degno di riconoscimento, in quanto esplicazione di libertà religiosa.

Scompare quindi ogni ingerenza statale sulla gestione dei beni ecclesiastici, che confluiscono nei nuovi istituti diocesani incaricati di effettuare le erogazioni al sostentamento del clero (articolo 18).

La Conferenza episcopale italiana ha solo l'onere di trasmettere all'amministrazione dello Stato un rendiconto annuale che evidenzia le modalità di impiego delle risorse destinate al clero provenienti da contribuzioni dirette dei cittadini ammesse in detrazione e quote parti dell'8 per mille delle entrate statali. Ciò non può configurare in alcun modo una forma di ingerenza, ma solo una pretesa di pubblicità e di trasparenza, ben giustificata in questo come in molti altri settori della vita sociale (si pensi, ad esempio, agli oneri gravanti sulle imprese giornalistiche ammesse alle provvidenze per la stampa).

Il nuovo sistema di sostentamento del clero, che esprime indirizzi evolutivi accolti nelle legislazioni di altri paesi, desta perplessità in quanti paventano che esso dissimuli un sostanziale incremento dell'impegno finanziario a carico dello Stato, incremento suscettibile di ulteriore e incontrollabile dilatazione.

Non è il caso di contestare le forzature presenti in alcune stime degli oneri derivanti dalla normativa; va invece ben tenuto presente il fatto che i limiti finanziari indicati nel testo devono essere considerati in un contesto di sperimentazione e di transizione dal vecchio al nuovo regime. Solo l'esperienza ci darà la misura esatta della spesa, che non dovrebbe comunque discostarsi da quella prevista dagli attuali capitoli di bilancio, e peraltro fino al 1990 la copertura è prevista in modo analitico. Lo stesso articolo 49 prevede del resto che una commissione mista, nello spirito di quella collaborazione che è alla base delle nuove norme concordatarie, operi verifiche triennali.

Un ulteriore aspetto — minore, ma assai significativo — merita di essere ricordato,

perchè ci dà la misura della evoluzione impressa ai rapporti tra Stato e Chiesa, nel rafforzamento della libertà di culto, in un profilo sostanziale e non solo formale. A fronte della tristemente nota disciplina contenuta nel terzo comma dell'articolo 5 del Concordato lateranense del 1929, relativa ai sacerdoti apostati o irretiti da censura, sta ora l'articolo 27, comma secondo, del presente disegno di legge, che pone a carico degli istituti diocesani l'onere di sovvenire quanti, privi di mezzi, decidono di abbandonare la vita ecclesiastica. Il sentimento di umanità cristiana si salda finalmente con i principi di solidarietà, di libertà religiosa, di eguaglianza a base della nostra Costituzione.

Onorevoli colleghi, le norme all'esame aprono una fase di grande rivolgimento nella organizzazione della Chiesa cattolica e nel cinquantennale assetto delle relazioni tra questa e lo Stato italiano.

Nell'auspicio che tale fase di sperimentazione risulti proficua, e non traumatica, non si può non rimarcare l'esigenza che sia garantita una informazione organica e tempestiva del Parlamento e dell'opinione pubblica sugli sviluppi della politica ecclesiastica: una esigenza di informazione tanto accresciuta dal momento che lo Stato democratico, rimossi gli ostacoli frapposti dal Concordato del 1929, non è gestore ma garante della libertà dei cattolici come di quanti professano altra religione. (*Applausi dalla sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore La Valle. Ne ha facoltà.

LA VALLE. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, con la questione sospensiva che abbiamo proposto ieri avevamo creduto di sollevare dei problemi seri. E l'abbiamo fatto per evitare una lesione grave della laicità dello Stato e anche una ferita grave alla libertà e autonomia della Chiesa: ciò che a mio modo di vedere stiamo per compiere mediante l'approvazione non tanto del disegno di legge n. 1305 quanto del disegno di legge n. 1306. Ma ho visto che la cosa non interessa nessuno. Nessuna risposta è stata data ai problemi che sono stati qui sollevati, se non con un

voto automatico e immotivato di reiezione della questione sospensiva.

Fatto questo adempimento, cioè respinta la pregiudiziale, in quest'Aula si è fatto il deserto. So benissimo che ci sono altre cose che premono, ci sono le giunte, ci sono i sindaci da eleggere. Però, signor Presidente, non si tratta solo di distrazioni esterne: c'è anche il Senato che dissuade dal partecipare a queste discussioni. Sono convocate oggi Commissioni permanenti, Commissioni miste, la Commissione per il terremoto, in cui devono parlare addirittura due ministri, mentre in quest'Aula si dibatte l'atto finale della lunga opera di revisione concordataria, cominciata nel 1971. Concludiamo qui, quest'oggi, quattordici anni di travaglio, di discussione dentro e fuori del Parlamento, di bozze di revisione, di aggiustamenti, di dibattiti. Arriviamo oggi alla conclusione di questa lunga opera di revisione e ci arriviamo nel deserto. Non voglio sottolineare questo fatto solo per lamentarmi, non lo farei; però da qualche tempo ho cominciato ad osservare che questa circostanza, anche se è piuttosto frequente per quanto riguarda i nostri lavori d'Aula, si verifica soprattutto quando in Assemblea si discute di rapporti con altri ordinamenti. La stessa cosa accadde nell'aprile dell'anno scorso, quando discutemmo la questione non certo irrilevante della operatività dei missili a Comiso, quando cioè discutemmo la questione del rapporto dell'Italia con un altro ordinamento, con un ordinamento straniero, quello degli Stati Uniti d'America. Ebbene, in quell'occasione erano convocate contemporaneamente l'Assemblea e nove Commissioni permanenti su dodici. Personalmente ho cercato di capire la ragione per cui quando in questa sede si discute di rapporti con altri ordinamenti si fa il deserto. Quando si discute degli obblighi che il paese si è assunto nei riguardi di ordinamenti esterni al nostro, è come se qualcuno ordinasse di andare via, di andare altrove, come se si trattasse di materia già non più disponibile, già non più nella responsabilità del Parlamento, di materia già alienata, già immessa nel possesso altrui.

In questa situazione non aggiungerò molto in questa discussione generale se non per dire che la mancata soluzione del problema

giuridico-costituzionale — che ieri ho sollevato e che è confortato dalla compresenza di due disegni di legge, uno dei quali irrimediabilmente giurisdizionalistico se non viene depurato delle parti che riguardano l'ordinamento interno della Chiesa — è già per me una ragione sufficiente per motivare la mia opposizione all'uno e all'altro dei due disegni di legge.

Per completezza, però, vorrei rapidamente aggiungere, quasi a compendio di tante discussioni fatte in questi anni anche in quest'Aula, altre ragioni per le quali, a mio parere, questo secondo Concordato che viene oggi presentato e che conclude il lungo *iter* della revisione concordataria non può essere accettato in questi termini, come un fatto positivo per lo Stato, e non può essere accettato come un fatto positivo per la Chiesa. Anzitutto dal punto di vista dello Stato. Se noi infatti ricordiamo quali erano i fini della revisione concordataria che furono indicati ai negoziatori, ma evidentemente anche al Parlamento stesso, nell'ordine del giorno firmato da Andreotti, da Nilde Iotti, da La Malfa e da altri il 7 aprile 1971 (atto parlamentare con il quale si diede inizio all'*iter* della revisione concordataria), vediamo che si trattava di modificare il testo del 1929 apportando quelle variazioni «dettate dalle esigenze di armonizzazione costituzionale, dall'evoluzione dei tempi e dallo sviluppo della vita democratica». Ma a conclusione dell'*iter* mi pare difficile che si possa sostenere che questi tre obiettivi — di armonizzazione costituzionale, di adeguamento all'evoluzione dei tempi e di sviluppo della vita democratica — siano stati raggiunti.

Vorrei dire tuttavia che, al di là dei tre obiettivi indicati in quell'ordine del giorno, ve n'era un altro che è stato costantemente evocato ed indicato da tutti coloro che si sono applicati alla difficile opera della revisione concordataria in questi anni e che ci ha sempre tutti accomunati: quello cioè di garantire la pace religiosa nel paese. Anzi direi che, al di là dei singoli, specifici obiettivi, questo era il fine più comprensivo e generale; si trattava appunto di garantire, attraverso questi accordi, che venisse consolidata e messa al riparo la pace religiosa del paese.

Ebbene, al di là di ogni giudizio, credo che non possiamo non fare un rilievo: non appena sono state apposte le firme ai due nuovi Concordati, nel febbraio e nel novembre del 1984, è ripresa in Italia una grave conflittualità nella presenza della Chiesa nel nostro paese. Da molto tempo non accadeva, e non è accaduto negli ultimi anni prima che i due nuovi Concordati venissero firmati, che la polemica di esponenti e movimenti della Chiesa contro le legittime articolazioni locali del potere pubblico in Italia, così come l'intervento di autorità della Chiesa nella polemica politica ed anche elettorale italiana, raggiungessero i livelli degli ultimi mesi.

Seconda osservazione: la revisione concordataria doveva rappresentare un adeguamento dei Patti del 1929 ai precetti ed allo spirito della Costituzione ed infatti era stata sottolineata l'esigenza di un'armonizzazione costituzionale. A me pare che il complesso dei due Concordati e la bilateralità del rapporto Stato-Chiesa, estesa potenzialmente a tutte le materie che riguardano il *bonum* comune e politico dello Stato, realizzino un vero e proprio sovvertimento dei lineamenti fondamentali dell'ordinamento costituzionale. A tutto questo si aggiunge — non tanto come elemento ulteriore, ma come rivelatore di tutto il senso di questa operazione — l'infortunio giuridico, politico e costituzionale del disegno di legge n. 1306 che esplicitamente fa professione di giurisdizionalismo.

A questo punto vorrei osservare che, anche se volessimo accettare la tesi del Governo esposta dal sottosegretario Amato e riferita dalla relatrice Martini nella sua relazione, secondo la quale le norme concordate non possono entrare direttamente nell'ordinamento interno italiano ma necessitano di una legge di attuazione interna, bisognerebbe chiedersi quali norme devono essere introdotte nell'ordinamento interno. Evidentemente solo quelle che riguardano l'ordinamento interno italiano, non le norme che riguardano un ordinamento che non sia quello italiano. Anche ammettendo che si volesse fare una legge sovraerogatoria eccedentaria per introdurre le norme pattuite dentro l'ordinamento italiano, risulterebbe chiaro che non si possono introdurre in que-

sto ordinamento norme che regolano rapporti interni di un altro ordinamento, che sono state concordate attraverso un atto bilaterale internazionale, pattizio, come è ovvio.

La terza ragione per la quale è insoddisfatta, dal punto di vista dello Stato, questo edificio concordatario è la seguente: secondo l'intenzione dichiarata da molti, questa revisione del Concordato doveva costituire l'inizio di un alleggerimento, di uno sfrondamento del Concordato. Invece passiamo da un Concordato a due Concordati, con due ratifiche e tre leggi; da 45 articoli a un complesso di 89 articoli, con la inclusione di una quantità di materie prime riservate unilateralmente allo Stato. Tutto questo è contro la evoluzione dei tempi e lo sviluppo della vita democratica che pure erano gli altri due punti di riferimento della revisione concordataria.

Credo però che questa opera non si possa considerare positiva nemmeno dal punto di vista della Chiesa. Il combinato disposto delle norme del primo e del secondo Concordato comporta una grave lesione, a mio avviso, della figura e del modo di essere della Chiesa in Italia.

In primo luogo la Chiesa viene assunta, se non trasformata, in una entità corporativa, una specie di *lobby* di pressione politica. La Chiesa viene assunta come una grande corporazione portatrice di interessi e di valori generali, non solo religiosi, non solo etici, una corporazione che si fa *partner* dello Stato non solo per la materie che un tempo erano definite materie miste, ma per tutte le cose che attengono alla «promozione dell'uomo e al bene del paese». Nello stesso tempo si moltiplicano i rapporti contrattuali fra Chiesa e Stato a tutti i livelli della scala gerarchica sia ecclesiastica che civile. La fisionomia della religione che ne risulta è indubbiamente quella di una religione politica. È vero che si abolisce il cattolicesimo come sola religione dello Stato, ma non come religione dello Stato, non come religione politica, civile; non sarà la sola, ma è una religione di Stato.

Si è fatto nel dicembre scorso a Bologna, promosso dall'Associazione per lo sviluppo

delle scienze religiose, un convegno per discutere di religione e politica negli anni '80. In questo convegno il professor Giuseppe Alberico, ordinario di storia del cristianesimo all'università di Bologna, ha affermato che l'assimilazione della comunità ecclesiale alle *lobbies* di pressione politica avrebbe gravi conseguenze per la Chiesa. Tale assimilazione «richiederebbe infatti una attrezzatura adeguata a questo fine, sia a livelli locali che a quelli universali, destinata a stravolgerne profondamente la natura, e sarebbe produttrice di una possibile, forte contraddizione nei credenti fra il livello della adesione di fede e quello del consenso dato a scelte etico-politiche».

Un altro degli intervenuti a questo convegno di Bologna, il teologo Giuseppe Ruggieri, diceva che fare del cristianesimo una religione politica vuol dire «coinvolgerlo nella dialettica amico-nemico che attraversa ogni società fino a sacralizzarla indebitamente. Significa inoltre attenuarne o addirittura cancellarne la dimensione escatologica, cioè finalistica, facendogli così smarrire la sua funzione più specifica, vale a dire la manifestazione della speranza, la testimonianza della città futura, della pace messianica. Infine questa trasformazione del cristianesimo in religione politica o di Stato comporta la perdita del senso autentico della sua cattolicità, declinandolo come universalismo etico».

Un'altra ragione della negatività, dal punto di vista della Chiesa, è che con questa operazione statale-ecclesiastica viene operata la prima vera riforma strutturale della Chiesa italiana dopo il Concilio, ma non secondo il Concilio. La modifica profonda che in seguito a questi accordi interverrà nella struttura e nella situazione giuridica di tutto il clero italiano rappresenta certamente un cambiamento strutturale profondo nell'essere stesso della Chiesa. In una Chiesa, soprattutto, ancora così largamente clericale, ancora largamente identificata nel suo clero più che in tutto il popolo di Dio, come dovrebbe essere invece secondo le più mature acquisizioni della coscienza ecclesio-logica, in una Chiesa che si presenta e viene recepita e vista dagli altri come clero, una

riforma del clero diventa una riforma della Chiesa.

Attraverso queste norme, attraverso questi accordi il clero viene trasformato in un clero stipendiato centralmente, indipendentemente dall'ufficio ricoperto. Non il lavoro fatto, ma il fatto stesso dell'ordinazione sacerdotale, cioè un evento strettamente spirituale, diventa titolo giuridico per avere un salario. Basterà essere preti ed avere una qualsiasi parvenza di incarico in una diocesi per avere il titolo giuridico ad una retribuzione in modo del tutto indipendente dal rapporto con la singola comunità locale di fedeli, di credenti in cui il ministero viene svolto, con un forte spostamento rispetto alla figura di prete tradizionale in Italia, che sarà anche stata in qualche caso di un prete maldestro, ma sempre profondamente legato alla singola comunità in cui opera e che è perciò anche la fonte e la ragione dei suoi mezzi di sussistenza. Il clero viene ora assimilato ad una classe funzionariale sul modello del pubblico impiego, con un datore di lavoro centrale che ne stabilisce retribuzioni e livelli di sussistenza. Pertanto, da un lato, sarà un clero fatalmente indotto alla burocratizzazione, che dovrà preoccuparsi molto del modo in cui verranno definiti i suoi diritti retributivi e, dall'altro, sarà un clero, proprio perchè così centralmente organizzato e guidato, più naturalmente disponibile ad essere impiegato in ruoli di natura temporale.

Inoltre la Chiesa viene introdotta — certo un modo per finanziare la Chiesa bisognava trovarlo, ma naturalmente ve ne sono molti — nel sistema fiscale dello Stato, ne dipende, vi diventa cointeressata, ne diventa *partner*. Essa diventa una Chiesa pubblicana, esattrice di imposte, con un finanziamento analogo a quello dei partiti perchè corrispettivo al consenso ottenuto in sede di dichiarazione dei redditi da parte dei contribuenti, così come la quota spettante ai partiti è corrispettiva al consenso ricevuto dagli elettori, con un'aggravante però: che a dividersi il finanziamento dei partiti e i seggi che sono in palio in una elezione, politica o amministrativa, ci sono molti partiti, ma qui c'è una sola Chiesa. A dividersi questa torta dello 0,8

per cento non ci sono le Chiese, le confessioni, le religioni, ma c'è una Chiesa e allora mi pare che qui ci sia la risposta a quella giustificazione che viene data al fatto che vengono contati, a beneficio della Chiesa, anche gli astenuti. È il problema posto da quest'anomalia, questa assurdità dell'articolo 47, ultimo periodo del terzo comma, in cui si dice: «In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse». A chi fa l'obiezione che questo vuol dire far devolvere soldi alla Chiesa anche da chi non ha detto di volerlo fare...

MARTINI, *relatore*. La differenza è che oggi si incide senza la volontà di nessuno...

LA VALLE. È un'altra cosa, perchè ci sono dei fini di interesse pubblico che lo Stato deve adempiere anche se non interessano una particolare categoria di cittadini, ma allora è lo Stato che, attraverso la sua mediazione, opera. Lo Stato serve appunto a questo: a trasformare in interesse generale e pubblico i diversi interessi dei cittadini. Qui invece si vuole introdurre un rapporto diretto fra i contribuenti e la Chiesa destinataria dei fondi e quindi è un'altra cosa. A me non farebbe alcuna difficoltà se lo Stato dicesse: ogni anno prendo mille miliardi e li do alle Chiese perchè ritengo che la loro funzione sia importante in Italia per i credenti e che anche per i non credenti è importante le Chiese possano svolgere la loro opera in Italia. Mi sembra che la vera giustificazione di questi fondi dati alla Chiesa sia questa: che poi ciò avvenga attraverso i benefici, le congrue, la detrazione dalle tasse o in qualsiasi altro modo, bisogna dare una ragione del perchè le confessioni sono finanziate dallo Stato. Se questa giustificazione non c'è, allora non c'è nemmeno per il finanziamento attraverso le tasse che sono soldi dello Stato; se invece questa giustificazione c'è — ed io credo che in uno Stato che si occupa di tutto e che cerca di assicurare in tutti i modi il benessere e lo sviluppo dei cittadini, questa giustificazione ci sia — allora ci sarebbe anche per altri modi in cui lo Stato, come adempie tante altre funzioni,

alcune delle quali non sono riconosciute da molti cittadini, adempisse anche questa.

Per tornare al discorso dell'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 47, la giustificazione che viene addotta alla norma per cui anche le scelte espresse da parte dei cittadini devono andare a favore di questa ripartizione del finanziamento tra la Chiesa e lo Stato, è che così avviene anche nelle elezioni politiche, nelle divisioni dei finanziamenti e dei seggi fra i partiti, dove gli astensionisti hanno torto perchè la loro astensione non fa altro che suddividersi proporzionalmente in ragione di quelli che hanno votato. Ora questa giustificazione non regge, per il fatto che nelle elezioni i partiti sono molti e qui la Chiesa è una sola.

Capisco allora come presso altre confessioni o altre religioni vi sia un grave disappunto di fronte a questo tipo di accordo e una critica molto severa. Ho qui un giornale della comunità ebraica di Torino «Ha Keilah» in cui, parlando del sistema inventato per il finanziamento dei culti e rilevando che in questo modo viene finanziata, attraverso le imposte, una sola confessione religiosa si contesta che ci si possa rifare, per giustificare questa scelta, ad esempi stranieri e si dice: «Non vi sono esempi stranieri in cui una confessione religiosa organizzata possa esigere dei contributi da chi non ne fa parte, e per di più a sua insaputa. E prosegue: «L'esempio italiano ha il sapore di una legge truffa. Auspichiamo che il Parlamento italiano sappia fermarsi in tempo». Questo è il parere degli ebrei di Torino. Possiamo naturalmente giudicare che sia eccessivo, troppo severo, ma non possiamo non tenere conto della reazione, che certamente è contro le nostre intenzioni e che una soluzione di questo genere solleva.

Ma vi è un'altra osservazione da fare a questo proposito e cioè che attraverso questo sistema di finanziamento la Chiesa entra in un meccanismo di *referendum* permanente, in un censimento perenne. Lo ha rilevato il senatore Scoppola nel suo recente libro: «La nuova cristianità perduta»; lo ha rilevato a proposito del sistema dell'opzione riguardante l'insegnamento religioso. Ha detto che ciò vuol dire fare ogni anno un *referendum*

tra gli alunni e le loro famiglie che intendono avvalersi o meno dell'insegnamento religioso, una verifica annuale, per così dire, del grado di richiesta che alla Chiesa viene fatta di insegnamento religioso.

Ma non vi sarà solo questo *referendum* nelle scuole, ve ne sarà anche uno ogni anno tra i contribuenti che destinano o meno lo 0,8 per cento delle loro tasse alla Chiesa, e sono d'accordo con il senatore Gozzini che questo non sarà un *referendum* sulla fede. Potranno esserci molti che daranno questi soldi anche senza credere e potrà anche avvenire il contrario. Non sarà un censimento sulla fede, ma certamente lo sarà sull'influenza sociale della Chiesa, sulla sua credibilità, sull'affidamento che può dare nell'amministrare denaro, sulla sua capacità di polarizzazione nella società civile, un censimento di questo tipo in ogni caso lo sarà.

MARTINI, *relatore*. Forse è anche un elemento di giudizio..

LA VALLE. Certo, è un elemento di giudizio. Per questo dico che significherà sottoporsi ogni anno ad un *referendum* nelle scuole, nell'IRPEF, nella detrazione dall'imponibile di offerte fatte a quell'unico destinatario che è la CEI. Infatti anche questo è un altro elemento importante: non si tratta di poter detrarre dal reddito, fino a 2 milioni, le liberalità più diverse, elargite a iniziative, a comunità, a opere religiose. No; ciò vale solo nei confronti della Conferenza episcopale italiana, con tanto di conto corrente determinato ed univoco. Non vi è nulla da fare. E allora anche questo è un censimento. Quanta gente in Italia si affida alla CEI per farle amministrare le sue liberalità, rivolte a scopi religiosi, umanitari, eccetera? Si entra in un *referendum*, in un censimento continuo. Ma è utile questo alla Chiesa, senatrice Martini?

MARTINI, *relatore*. Sì, lo è.

LA VALLE. Non credo invece che sia utile perchè i passati *referendum* non hanno portato fortuna alla Chiesa. Del resto, rilevava il senatore Scoppola, sempre nel suo libro, che i *referendum* sono stati rivendicati

dai cattolici in Italia come momento di controllo da parte dell'elettorato nei confronti di quelle che apparivano delle prevaricazioni da parte dello Stato. Quindi erano fatti per dare maggior voce e sicurezza alla Chiesa. Ma in questo caso *referendum* continui potrebbero invece rivelarsi assai dannosi e critici per la Chiesa stessa.

Se mi è consentito — ma dato che siamo in pochi forse ci si possono concedere queste libertà — vorrei dare lettura di quanto si racconta nel secondo libro di Samuele della Bibbia, quando ad un certo punto il Signore si accese contro gli israeliti e istigò Davide contro di loro, dicendo: «Fa il censimento di Israele e di Giuda». E Davide mandò i suoi funzionari a fare questo censimento per vedere qual era la consistenza delle sue forze, del suo esercito e così percorsero tutto il paese e dopo 9 mesi e 20 giorni ritornarono a Gerusalemme e consegnarono al re il risultato del censimento che per Israele era di 800.000 guerrieri che potevano tirare di spada, e per Giuda di 500.000 uomini. Il Signore si adirò molto di questo censimento e Davide si accorse dell'errore che aveva fatto, ne ebbe rimorso e disse: Ho peccato gravemente facendo quello che ho fatto; perdona Signore la colpa del tuo servo perchè ho commesso una grande follia».

È una follia fare i censimenti confessionali, i *referendum*, la verifica delle forze, delle confessioni religiose. Vorrei ricordare che nel Libano la tragedia è cominciata quando i membri delle diverse confessioni religiose hanno cominciato a contarsi per misurare la distribuzione delle rispettive forze, dei rispettivi poteri.

Vi è ancora una ragione per cui mi pare che questa operazione sia conclusivamente non positiva per la Chiesa. Introducendo la Chiesa nel sistema fiscale dello Stato, avvolgendola in un inestricabile groviglio di norme, legiferando con legge interna dello Stato su problemi e rapporti delicatissimi interni della Chiesa cattolica, i nuovi Concordati di fatto la rendono suddita dello Stato ed in sostanza restringono — se non altro psicologicamente, prima ancora che giuridicamente — il suo spirito di libertà, la sua indipendenza di pensiero prima ancora che la sua

indipendenza di azione di fronte al potere. Ieri ho detto che mi sembra ne risulti gravemente minacciata la *libertas ecclesiae* che va evidentemente insieme alla libertà religiosa. Credo che se ciò è destinato a prodursi, sia un fatto grave anche per il paese: quando la Chiesa arretra dinanzi al potere, la perdita è grave per tutti.

Vorrei ricordare un caso che mi sembra significativo perchè non riguarda una Chiesa fragile e debole, ma la grande Chiesa degli Stati Uniti, una delle più grandi Chiese del mondo nella più grande potenza del mondo. La Chiesa degli Stati Uniti, pur separata dallo Stato, non ce l'ha fatta a mantenere la sua critica alla politica militare della amministrazione americana. I vescovi americani quasi all'unanimità avevano cercato di esprimere una riserva morale e religiosa sulla politica del terrore atomico, del terrorismo nucleare, della deterrenza. Avevano cercato di esprimere riserve gravi nei confronti della politica militare dell'amministrazione fino a giungere alla critica delle ultime scelte di armi, quali i missili MX. Ma di fronte all'azione rigorosa ed intransigente del potere che ha cercato tutte le alleanze possibili, ivi comprese quelle romane, la Chiesa degli Stati Uniti non ce l'ha fatta ad andare avanti ed ha rinfoderato il suo messaggio profetico, il suo annuncio di un tempo nuovo dove persino dal cuore dell'impero potesse venire l'appello ad un cambiamento radicale nel modo di impostare i rapporti internazionali. Credo che sia una perdita per tutto il mondo il fatto che una Chiesa come quella americana si sia ad un certo punto lasciata intimidire dal potere politico; questo è avvenuto in un grande paese dove vi è una grande libertà e dove la Chiesa è separata dallo Stato. Figuriamoci cosa potrebbe succedere in un ambito più ristretto dove i rapporti sono ben più stretti come in Italia.

MARTINI, *relatore*. Lei si sarebbe augurato uno spirito di pressione politica?

LA VALLE. Certo, ma sul piano di una critica profetica, non una pressione politica, ma una critica profetica, una critica di superamento, di trascendimento dell'esistente...

MARTINI, *relatore*. Ma anche concreta.

LA VALLE. Certo, anche concreta, si capisce. Ma quello che io contesto non è la politicità della fede: sono anni — lo sa, senatrice Martini — che milito per questo, non ho mai separato le cose, ma è nella laicità che questo si deve fare, non attraverso la coazione del braccio secolare, non attraverso i poteri dello Stato, non attraverso gli accordi con il potere, questo è il punto. Bisogna mantenere la libertà per fare questo.

Io sono d'accordo con la teologia della liberazione, credo che sia positivo lo sforzo che i cristiani nell'America latina fanno per creare condizioni di maggiore libertà, di maggiore vivibilità della vita in quei paesi; non sono contro questo. Quando parlo di religione politica statale parlo di una religione che si immette, che si coinvolge in tutti i meccanismi statali, fiscali, che usa gli strumenti del potere, che ritiene di poter avere un po' più di potere se riesce a rovesciare una giunta, ma non fa la sua azione profetica, non fa il suo annuncio liberante e perciò non rimette in questione gli assetti esistenti.

Voglio fare l'esempio di un episodio accaduto qui, in Italia, perchè stiamo in Italia. Non voglio dire che il vescovo di Ragusa, il quale si è eretto a difensore della base missilistica di Comiso, lo faccia perchè c'è un condizionamento politico concordatario, non voglio arrivare a dire questo. Ma insomma è chiaro che c'è una timidezza nei confronti del potere, c'è una subalternità e quando, prima di Pasqua, il vescovo di Ragusa chiede a delle associazioni cristiane, a dei parroci, a dei preti, a dei cristiani che vogliono fare una *via crucis* alla base di Comiso che come segno di riconciliazione non vadano a pregare, che non facciano la *via crucis* perchè la preghiera disturba la base, io dico che questo è un modo in cui la Chiesa evidentemente si rimette al servizio del potere.

MARTINI, *relatore*. Ma questo non c'entra niente.

LA VALLE. Io credo che c'entri. Perchè quando la Chiesa perde di autonomia, perde

di libertà, entra in un rapporto di dipendenza, di condizionamento, dipende per la sua vita di ogni giorno dalla benevolenza statale, dalle finanze statali, dalle strutture statali, credo che, almeno psicologicamente, ci sia questa perdita della sua capacità di essere, di rappresentare una alternativa di vera novità. Credo che ci sia questa debolezza nei confronti del potere anche per quanto riguarda la questione della pace. E andiamo anche più su di una singola diocesi siciliana. Diciamo che forse, più in generale, se non ci fosse questa titubanza, questa sorta di deviazione ai poteri costituiti, il contributo della Chiesa alla pace potrebbe essere molto più grande.

E la domanda è proprio questa: potrà la Chiesa, che anche attraverso questi atti patrizi si lega così inestricabilmente, in modo sempre più dipendente, con lo Stato e con il potere, essere veramente altro dallo Stato, essere veramente altro dalla cultura corrente, dai suoi luoghi comuni, dai suoi idoli, potrà essere altro dal mondo? E potrà predicare la povertà, potrà criticare la corporativizzazione della società quando essa stessa rischia di essere considerata come una corporazione? Potrà appoggiare, ad esempio, l'obiezione fiscale contro le spese militari, quando essa stessa è entrata nel sistema fiscale? Potrà sostenere l'obiezione di coscienza contro quello Stato che ha legiferato su di essa, senza che essa protestasse?

MARTINI, *relatore*. Non siamo all'anno zero: l'obiezione di coscienza per il servizio militare è un fatto che si è registrato in questi anni, con i vigenti rapporti Stato-Chiesa. Non è che si inventano questi rapporti tra Stato e Chiesa e, se è stato possibile fino ad ora, non è questa norma che può inficiarli. I rapporti tra Stato e Chiesa ci sono sempre stati e ciò non ha impedito certe affermazioni. Il problema è se si modificano in senso talmente peggiorativo o se rimangono, al limite, quelli che sono. Finora cioè non siamo stati in un regime in cui non c'erano un accordo o una serie di accordi tra Stato e Chiesa che sono sempre una limitazione fra le due parti poichè si esce dalla separazione. Perciò mi pare ecces-

sivo dire che queste cose non sono mai esistite.

PRESIDENTE. Senatrice Martini, lei avrà tra poco la possibilità di replicare, quindi vorrei pregarla di consentire al senatore La Valle di proseguire la sua esposizione.

MARTINI, relatore. D'accordo, signor Presidente.

LA VALLE. Devo dire che peraltro ho molto apprezzato questo intervento estemporaneo della senatrice Martini e la ringrazio. Credo comunque che si possa fare qualche osservazione in proposito. Anzitutto c'è da chiedersi se si è soddisfatti del modo in cui in questi anni la Chiesa è riuscita ad esprimere questa sua diversità, questa sua alternativa, questa sua critica al potere, cioè se già il tipo di rapporti in atto ha favorito o ha condizionato questa libertà della Chiesa.

Circa la seconda osservazione, senatrice Martini, vorrei chiedere a lei, che è la relatrice dei due disegni di legge, se ci crede o no.

MARTINI, relatore. Certamente.

LA VALLE. E allora peseranno. In sostanza o questi due disegni di legge, questi 89 articoli non cambiano nulla, non fanno altro che fissare e registrare la situazione esistente, e allora forse stiamo perdendo il nostro tempo, oppure crediamo che questa sia una grande opera di sistemazione giuridica e politica nei rapporti tra Chiesa e Stato — abbiamo visto dei volumi in carta patinata per dimostrare la storicità di questo evento — un'opera che per lo meno molte parti di questo Parlamento hanno creduto necessaria tanto è vero che vi abbiamo lavorato per 14-15 anni, e allora quest'opera stessa deve essere valutata non solo nella misura in cui registra, congela e rappresenta una situazione esistente, ma anche per quello che può significare per il futuro. Senatrice Martini, ritengo che come politici abbiamo proprio la responsabilità, nei confronti di coloro che non fanno professione di politica, di pensare a quelli che

potranno essere gli sviluppi e le conseguenze degli avvenimenti di oggi, degli atti di oggi, delle decisioni che oggi prendiamo.

Pertanto ritengo, al di là della discussione sulle singole norme che oggi infatti non ho compiuto nel mio intervento, che sia importante — anche se ci potranno essere distorsioni di visuale — cercare di cogliere le tendenze di fondo, i preannunci, magari quei segnali che sono oggi appena visibili ma che poi, nella coerenza di un disegno, di un ordinamento, possono svilupparsi nel futuro.

Mi auguro che visioni meno allarmate siano più valide delle mie, ma devo dire che, rispetto alle tendenze che vedo in atto, mi preoccupa francamente del fatto che ci stiamo avviando a un peggioramento, a un incremento di questo ibridismo politico-religioso, di questa interconnessione, di questa corporativizzazione della Chiesa, di questo condizionarsi allo Stato.

Questa è la ragione per cui ritengo che questo tipo di operazione, oltre che non giovare allo Stato, non giovi neanche alla Chiesa.

Per concludere, signor Presidente, ricollegandomi alle mie parole iniziali, devo ancora dire che non ci meraviglia che nessuno, tranne i pochi colleghi qui presenti che ringrazio, ascolti, che nessuno discuta più di questi argomenti, che nessuno risponda alle obiezioni che vengono mosse. Non mi meraviglio perchè forse solo nel silenzio e nella estraneazione del Parlamento — che sono del resto stati fortemente voluti dal Governo soprattutto in quest'ultima fase della revisione concordataria — era possibile che questa operazione si compisse, come oggi infatti si compie. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Covi. Ne ha facoltà.

COVI. Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevole rappresentante del Governo, in occasione dello svolgimento di interpellanze e di interrogazioni concernenti la relazione della Commissione mista in materia di enti e beni ecclesiastici, avvenuta nella seduta del Senato del 2 agosto 1984, a nome

del Gruppo repubblicano dichiaravo di essere solo parzialmente soddisfatto delle risposte e delle informazioni che l'onorevole sottosegretario Amato aveva dato circa i principi in base ai quali la Commissione mista stava per concludere i propri lavori e circa la procedura che il Governo intendeva seguire per arrivare successivamente all'approvazione delle norme elaborate dalla Commissione attraverso un provvedimento legislativo. A parte alcune questioni di merito sulle quali mi soffermerò in seguito, i motivi che mi avevano indotto allora a non esprimere completa soddisfazione riguardavano proprio la procedura scelta dal Governo, che aveva voluto impegnare il Senato nella ratifica del nuovo Concordato prima che si conoscessero le norme proposte dalla Commissione mista istituita dall'articolo 7, punto VI, del Concordato medesimo; norme che l'onorevole Amato fin da allora annunciava avrebbero potuto entrare nell'ordinamento italiano attraverso un disegno di legge presentato al Parlamento, soggiungendo tuttavia che si sarebbe trattato di norme aventi una connotazione specifica in quanto precedute da intese o accordi dei quali la legge italiana non avrebbe potuto non tener conto. Tali norme non erano riconducibili all'articolo 7 della Costituzione, bensì rinforzate, tali che in nessun caso avrebbero potuto essere successivamente modificate da altre che non fossero precedute da nuovi accordi o da nuove intese con la medesima parte contraente.

Ora, a noi pare che tale procedura non si giustifichi proprio sulla base della norma di cui all'articolo 7, punto VI, dell'accordo firmato il 18 febbraio 1984 e approvato ormai da entrambi i rami del Parlamento, secondo il quale — leggo testualmente — «Le parti istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e dei beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici». A mio avviso la norma testè richiamata non consentiva un'approvazione delle norme da sottoporre

all'approvazione delle parti — come è detto testualmente — al di fuori del metodo costituzionalmente previsto per i normali procedimenti legislativi. Il compito della Commissione paritetica era essenzialmente tecnico e consisteva nella predisposizione di norme, che, ai fini dell'inserimento nel nostro ordinamento, avrebbero dovuto seguire la via dell'approvazione da parte del Parlamento a mezzo di legge ordinaria. Il Parlamento avrebbe così conservato piena libertà di apportare quelle modifiche che fossero state ritenute necessarie e utili.

Con la strada seguita, invece, ricorrendo sostanzialmente allo strumento della ratifica di un protocollo di intesa, si è posto il Parlamento nella situazione di approvare in blocco o di respingere in blocco un provvedimento: una situazione estremamente delicata anche perchè una bocciatura creerebbe un grave incidente tra le parti e riaprirebbe un contrasto estremamente dannoso per la vita del paese, quando l'epoca delle tensioni e dei conflitti che hanno caratterizzato i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nella storia unitaria del nostro paese è ormai superata, fortunatamente anche nella coscienza dei cittadini.

Il protocollo d'intesa del 15 novembre 1984, inoltre, non si è limitato alla pura e semplice approvazione delle norme proposte dalla Commissione paritetica, ma è stato accompagnato da uno scambio di note che hanno parzialmente innovato le norme stesse, con modificazioni di non irrilevante importanza: ad esempio, con l'elevazione da un milione a 2 milioni delle liberalità a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana, deducibili dal reddito complessivo dei contribuenti ai sensi dell'articolo 46 delle norme in esame, e con la previsione che lo stanziamento del capitolo n. 4493 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per gli anni 1985-86 sarà integrato dell'importo necessario ad assicurare le maggiorazioni conseguenti alle variazioni dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, che si registreranno negli anni medesimi; così rivoluzionando anche quei calcoli approssimativi circa gli oneri

finanziari che il sottosegretario Amato aveva esposto nel suo intervento nella seduta del 2 agosto 1984, prospettati sia pure a solo titolo di riferimento, data la ovvia impossibilità di una previsione precisa circa la perdita del gettito, sostanzialmente aumentando un punto che appariva invece certo, sulla base dei principi allora a nostra disposizione, cioè che lo Stato avrebbe continuato a versare, attraverso i meccanismi attuali, le congrue per un importo che sarebbe rimasto congelato rispetto a quello del 1984.

Non è che tali previsioni delle note aggiuntive alle norme della Commissione paritetica costituiscano motivo di assoluta contrarietà nel merito; è sempre la questione di ordine procedurale che, a nostro avviso, non trova giustificazione nella norma di cui al punto 6 dell'articolo 7 dell'accordo modificativo del Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, che pone il Parlamento in una strettoia dalla quale sembra difficile uscire senza creare guasti di ordine politico. Ed è stato scelto un *iter* che anche nei passaggi intermedi lascia insoddisfatti sotto il profilo dell'informativa che il Parlamento ha ricevuto durante la formazione dell'accordo che oggi siamo chiamati a ratificare, essendo posti di fronte a novità non previste nè prevedibili, così come non era prevista nè prevedibile la procedura adottata quando, prima della firma dell'accordo del febbraio 1984 sulle modifiche del Concordato del 1929, non si fece alcun cenno, nel corso del dibattito parlamentare, alla possibile sottoscrizione fra le due parti contraenti di altro documento congiunto, oltre a quello che avrebbe formato oggetto dell'accordo stesso.

Anche le riserve espresse sul merito dei principi ai quali la Commissione paritetica si sarebbe attenuta nella redazione delle norme, nel corso del mio intervento, quale interrogante, nella seduta del 2 agosto 1984, non sono venute meno dopo l'esame delle norme contenute nei disegni di legge al nostro esame. Vi sono alcune norme che meritano apprezzamento e adesione piena; mi riferisco in particolare al titolo primo che riguarda gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. La definizione legislativa della attività di religione e di culto è certamente una innova-

zione positiva che risolve il problema di non estendere un trattamento fiscale privilegiato al di là del limite per il quale il privilegio può essere ritenuto ammissibile, cioè l'effettivo ed esclusivo esercizio del culto e della cura delle anime, la formazione del clero e dei religiosi, il perseguimento di scopi missionari, la catechesi e l'educazione cristiana, dando così attuazione alla norma di cui al numero 3 dell'articolo 7 del nuovo Concordato che, agli effetti tributari, equipara gli enti aventi fini di religione e di culto agli enti di beneficenza e di istruzione, mentre assoggetta le attività diverse alle leggi civili dello Stato e al regime tributario previsto dalle medesime.

Rinnovo l'apprezzamento per le norme relative all'obbligo di iscrizione in una apposita sezione del registro delle persone giuridiche, alla introduzione di garanzie per i terzi contraenti, al mantenimento dei controlli statali sugli acquisti, come per tutte le persone giuridiche, e alla libertà di alienazione dei beni.

Sussistono invece perplessità in ordine al sistema ideato per il sostentamento del clero. Mi riferisco a quanto, secondo le norme, è destinato a entrare in vigore dopo i due periodi transitori che riguardano l'uno gli anni 1984, 1985 e 1986, durante i quali sostanzialmente si rimane ancorati alle norme vigenti, con l'erogazione attraverso il fondo per il culto e il fondo di beneficenza e religione nella città di Roma e l'altro gli anni 1987, 1988 e 1989, durante i quali non muta il regime finanziario, ma muta l'ente destinatario dei mezzi finanziari da un lato e dall'altro erogatore al clero delle somme destinate al suo dignitoso sostentamento. Mi riferisco invece alle norme contenute nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 47 e dell'articolo 48, ove si prevede che a partire dall'esercizio 1990 una quota pari all'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche venga destinata in parte a scopi di interessi sociali o di carattere umanitario a diretta gestione della Chiesa cattolica sulla base delle scelte fatte in sede di dichiarazione dei redditi da parte dei contribuenti. Non si può negare che i principi ispiratori del nuovo sistema rispondano ad un'imposta-

zione ideologica che tende a valorizzare l'autonoma responsabilità di ciascuno verso la Chiesa che soddisfa i propri interessi e le proprie finalità religiose e che pertanto tali principi ispiratori siano degni di considerazione tuttavia, a noi pare che il sistema escogitato non sia esente da critiche.

Vi è una prima osservazione di ordine generale da fare e cioè che in sostanza si creano dei vincoli al legislatore italiano in tema di finanza statale sia sotto il profilo dell'entrata che sotto il profilo della spesa. Noi non dubitiamo che nel 1990 un'imposta sui redditi delle persone fisiche sarà ancora in vigore, ma l'accordo che siamo chiamati a ratificare dovrà avere attuazione nel tempo. Pertanto se dovessimo mutare sistema tributario, se l'IRPEF dovesse essere abolita ed istituito invece un nuovo sistema impositivo del tutto diverso, e qualcosa si affaccia all'orizzonte nella dottrina tributarista, per esempio privilegiando le imposte sui consumi, dovremmo forse rinegoziare con la Chiesa cattolica il nuovo sistema tributario che il legislatore italiano intendesse introdurre.

Ma vi è un vincolo anche sotto il profilo della spesa sulla base di quanto dichiarato dal contribuente per la fame nel mondo, per le calamità nazionali, per l'assistenza ai rifugiati, per la conservazione dei beni culturali oltre che per la Chiesa cattolica, come stabilisce l'articolo 48. Ci sembra questo un precedente pericoloso che contrasta con le norme costituzionali che attribuiscono esclusivamente al Parlamento il potere di deliberare sulle spese, individuando anno per anno le necessità alle quali intende far fronte e allocando sempre anno per anno le rispettive voci nel bilancio. In sostanza, si crea un sistema per il quale una quota di imposta diventa un'imposta di scopo rigida, di volta in volta determinata dal contribuente.

Le norme poi introducono una novità rispetto a quanto risultava dalla nota della Commissione paritetica concernente i principi ai quali si sarebbe attenuta nella redazione delle norme stesse. A pagina 26 di quella nota si affermava infatti che la quota dell'8 per mille sarebbe stata destinata a scopi di interesse sociale e/o di carattere

umanitario a diretta gestione statale e a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose interessate sulla base di intese con le medesime. Nelle norme degli articoli 47 e 48 si fa riferimento invece alla sola Chiesa cattolica. Ci pare che questa discriminazione non sia ammissibile e la cosa è di notevole gravità proprio in funzione della natura delle norme che andiamo ad approvare, non emendabili se non attraverso nuovi accordi che debbono intervenire con la parte contraente. In ogni caso, potrebbe essere sollevata una questione di costituzionalità poichè non pare che le norme possano considerarsi sottratte al controllo di costituzionalità rispetto a tutte le norme contenute nella Costituzione e nella specie alla norma fondamentale della parità di fronte alla legge.

Ma a parte questo, non possiamo tacere altre riserve che il sistema ideato solleva con riferimento ad alcuni principi radicati nel nostro ordinamento. Sussiste a nostro avviso una possibilità di violazione della sfera di riservatezza che appartiene ad ogni cittadino in ordine alle proprie credenze religiose ed ideologiche in genere, con pericolose implicazioni di pressioni di ordine morale e sociale. Questa violazione si rende più evidente per una grande massa di cittadini, quelli cioè che fruiscono di redditi da lavoro dipendente i quali non sono tenuti, per assenza di altri redditi, alla redazione della dichiarazione, esauendosi il loro obbligo tributario nell'inoltro del cosiddetto modello 101 redatto dal datore di lavoro.

Mi auguro che la formula adottata dal terzo comma dell'articolo 47, secondo cui la destinazione della quota dell'8 per mille deve essere scelta in sede di dichiarazione annuale dei redditi lasci, quanto meno, spazio all'emanazione di norme che servano a tutelare la riservatezza, a reperire cioè strumenti idonei che per lo meno nel momento dichiarativo non esponano a tali possibili pressioni espresse o tacite.

Vi è poi un ulteriore aspetto che lascia perplessi: massicce aliquote di cittadini, in virtù del meccanismo di accrescimento a favore dello Stato e delle scelte di spesa che possono essere fatte nell'ambito di quelle

previste dall'articolo 48 o a favore della Chiesa cattolica, proporzionalmente alle scelte espresse, vedrebbero, in caso di scelta inespressa, una quota di quanto versato allo Stato a titolo di imposta devoluta ad una confessione religiosa che non intendono sostenere. Questa norma di accrescimento è difficilmente sostenibile anche sotto quel profilo di cui dicevo all'inizio, esprimendo un giudizio positivo sul principio ispiratore del sistema adottato, cioè il principio di fondare il sostegno della Chiesa che soddisfa le proprie esigenze religiose su concrete assunzioni di responsabilità dei fedeli. E non si vede proprio la ragione per la quale chi nulla esprime debba vedersi coinvolto nel sostegno di una chiesa verso la quale non porta alcun interesse.

Alcune delle riserve qui espresse il nostro Gruppo aveva già proposto in occasione della discussione di interrogazioni e di interpellanze il 2 agosto 1984, raccomandando al Governo di farsene interprete presso la Commissione paritetica. La Commissione ha varato le norme l'8 agosto ed è quindi chiaro che oramai la partita era chiusa in quella sede, ove il termine dei lavori comunque scadeva il 18 agosto. Forse qualcosa poteva essere fatto successivamente per modificare per lo meno alcuni punti che sono fonte di gravi ed indubbie preoccupazioni, anche sotto il profilo di un ampio contenzioso che possa esplodere intorno a norme che sollevano tanti dubbi.

Noi non vorremmo proprio che questo accadesse e ci auguriamo che non accada, ma non potevamo tacere le nostre riserve e le nostre perplessità, che tuttavia non ci porteranno ad esprimere voto contrario ai provvedimenti; anzi, li voteremo anche se senza entusiasmo, perchè riteniamo che una eventuale loro bocciatura avrebbe conseguenze politicamente dannose e rischierebbe di provocare pericolosi passi a ritroso nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica quasi subito, poco tempo dopo la stipulazione del nuovo Concordato, del quale il provvedimento al nostro esame costituisce un corollario attuativo di un aspetto importante dei rapporti medesimi. Lo facciamo con la fiducia che il clima certamente non conflittuale

che impronta oggi i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica possa consentire in futuro una pronta correzione di quelle norme che dovessero incontrare, nell'attuazione pratica, difficoltà o produrre inconvenienti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ruffilli. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, i disegni di legge in discussione completano, avviandone anche l'esecuzione sul piano normativo, il quadro complessivo degli accordi di revisione del Concordato per quanto riguarda l'assetto degli enti e dei beni ecclesiastici, gli impegni finanziari dello Stato, il sistema di sostentamento del clero. Siamo in presenza dell'integrazione e specificazione delle disposizioni emanate dall'articolo 7 dell'Accordo del 18 febbraio 1984. Questo aveva demandato ad un ulteriore accordo tra le parti la disciplina della materia in questione, mediante l'approvazione, rimessa alle parti stesse, di testi normativi elaborati e proposti da un'apposita Commissione paritetica. Di qui allora la necessità di inquadrare i disegni di legge di cui stiamo discutendo nella logica della revisione concordataria sanzionata dall'Accordo del 18 febbraio 1984. Questa vede la riconferma del meccanismo pattizio per il rapporto tra lo Stato e la Chiesa cattolica, secondo il disposto dell'articolo 7 della Costituzione, con il riconoscimento del carattere originario dell'ordinamento canonico e del carattere sovrano della Chiesa-istituzione.

Così, con il disegno di legge n. 1305, con il quale si autorizza la ratifica del protocollo del 15 novembre 1984, continua ad operare la garanzia esterna della bilateralità nelle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica, ma questo al di fuori ormai di un diffidente rapporto tra potenze e con la valorizzazione di una «collaborazione» tra la Repubblica democratica e la Chiesa del Vaticano II, in vista «della promozione dell'uomo e del bene del paese».

La democrazia italiana, ormai sicura del bene della pace religiosa, inserisce il Concordato nello sviluppo dei propri principi fonda-

mentali di libertà e di uguaglianza e di realizzazione piena della persona umana in tutte le sue dimensioni, sottolineando la validità dell'apporto in tal senso di una Chiesa «esperta di umanità». A ben guardare, il rapporto tra Stato e Chiesa cattolica viene radicato ormai nella maturazione del cittadino e del fedele alla luce del primato della coscienza e della assunzione delle responsabilità per il bene comune.

Vi è, da parte della democrazia italiana, il pieno riconoscimento della validità della dimensione religiosa per la crescita civile del nostro paese. Ciò ha portato significativamente al dispiegamento anche del sistema delle «intese» previste dall'articolo 8 della Costituzione per le confessioni religiose diverse da quella cattolica, con la realizzazione di accordi recepiti in apposite leggi.

Diversamente da quanto si è sostenuto, strumentalmente, da qualcuno, non si è affermata una specie di primato dell'articolo 8 rispetto all'articolo 7 della Costituzione con il privilegiamento del meccanismo delle intese anche per la Chiesa cattolica, in vista della consacrazione di una astratta supremazia dello Stato rispetto a tutte le confessioni religiose, parificate quanto meno nella subordinazione al medesimo. In realtà, la Repubblica democratica, con la revisione concordataria e con le intese con le confessioni religiose non cattoliche, ha proceduto ad una corretta e lungimirante applicazione di quanto fissato nei principi fondamentali della Costituzione repubblicana; e ha puntato, con equilibrio e decisione, a concretizzare le potenzialità dell'apertura dell'ordinamento statale ad altri ordinamenti interni ed internazionali con la valorizzazione del sistema delle autonomie in ogni campo, della ricerca degli accordi con le parti interessate, della salvaguardia dei diritti e dei doveri individuali e collettivi.

Siamo nell'ambito di una democrazia pluralistica, nella quale lo Stato dà e riceve garanzie nei confronti della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, sulla base della specificità degli ordinamenti dell'una e delle altre: e questo al di fuori della sanzione di privilegi o di discriminazioni, nella garanzia di uguali diritti di libertà ed uguali doveri di solidarietà per tutti i cittadini.

In questo contesto va collocato il disegno di legge n. 1306, recante nuove disposizioni sugli enti ecclesiastici.

È stata contestata l'inemendabilità degli articoli di tale provvedimento, insistendo sulla limitazione dei poteri del Parlamento. In realtà, è questa una tesi unilaterale che non tiene conto nè della logica concordataria nè delle trasformazioni verificatesi nel rapporto tra legge e accordo tra le parti e, in generale, nel rapporto fra ordinamento statale ed altri ordinamenti. Anzi, siamo in presenza, per certi aspetti, di un potenziamento delle prerogative del Parlamento per la verifica di un accordo esterno o internazionale. Ci si muove nella linea che la Democrazia cristiana ha sostenuto anche nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali sulla base di una convinzione antica e mai smentita del ruolo decisivo di un Parlamento impegnato a svolgere, nel modo dovuto, le funzioni di legislazione, indirizzo e controllo per il consolidamento della democrazia repubblicana e per lo sviluppo di una sempre più effettiva sovranità popolare. Va comunque ricordato che il Senato ebbe a discutere e votare l'autorizzazione alla ratifica dell'accordo di revisione del Concordato del 18 febbraio 1984 solo dopo che era stata resa nota la analitica «relazione sui principi» elaborata dalla Commissione paritetica, la quale, sulla base ed in conformità con quei principi, già tenuti presenti dal Senato nell'agosto scorso, ha preordinato le nuove norme sottoposte alla approvazione delle parti. Anche in questo caso si è dunque avuta una previa conoscenza sostanziale dei lineamenti della nuova disciplina, in funzione anche della valorizzazione del ruolo del Parlamento.

L'inemendabilità del testo in esame discende sostanzialmente dall'ancoraggio pattizio ad esso sotteso e l'autorizzazione alla ratifica del protocollo del 15 novembre determina l'esigenza di emanazione delle conseguenti norme interne, con una esecuzione attuata, non già con la consueta ricezione sintetica disposta mediante rinvio, ma con una esecuzione analitica, emanando con legge (lo strumento proprio dell'ordinamento giuridico italiano) le norme approvate con il protocollo, in modo da dare a questo piena

ed intera esecuzione come prevede l'articolo 4.

In questa prospettiva il carattere stesso delle disposizioni sugli enti, in quanto norme di esecuzione «rinforzata» di un accordo esterno, determina la inemendabilità dei singoli articoli della legge a ben guardare, nessuna limitazione si pone per il Parlamento, tanto più se si tiene presente che l'eventuale voto negativo su tutte o su alcune disposizioni, concernenti gli enti, non consentirebbe la contestualità dello scambio degli strumenti di ratifica e dell'entrata in vigore delle norme, così come prevede l'articolo 5 del protocollo.

Le nuove norme appaiono complessivamente soddisfacenti. Esse mettono ordine in una disciplina stratificata nel tempo e che affonda le sue remote origini nella legislazione eversiva del secolo scorso. Le nuove norme fanno chiarezza su una materia da molti considerata inestricabile per il consolidato affastellarsi di «privilegi ecclesiastici». Tali riforme nascono da scelte lungimiranti e coraggiose dello Stato democratico e della Chiesa del Vaticano II: lo Stato ha rinunciato ad un interventismo di stampo giurisdizionalista ed ad ogni strumentalizzazione delle strutture ecclesiastiche, con pieno rispetto della libertà religiosa, nell'ambito di un sempre più concreto sistema di libertà per tutti. La Chiesa ha rinunciato a consolidate certezze, dentro e fuori la logica del privilegio, accettando l'accostamento al «diritto comune» del sistema degli enti e dei benefici ed anche delle associazioni, ferma restando la specificità dell'ordinamento canonico quale puntualizzato nel nuovo Codice e del ruolo della gerarchia ecclesiastica, ed accogliendo poi, per il sostentamento del clero, modelli ispirati alle scelte libere e responsabili dei cittadini, ed ancorate ad un più ricco senso di comunità, alla luce dei principi conciliari e della affermazione della centralità della coscienza della persona.

Su tale base, disposizioni come quelle contenute nel disegno di legge, a proposito delle strutture dell'istituto diocesano per la gestione delle risorse per il sostentamento del clero ed a proposito delle associazioni di fedeli, che sono state polemicamente presen-

tate come resti di giurisdizionalismo e di integralismo, diventano, in realtà, manifestazione saliente della comune disponibilità dello Stato e della Chiesa cattolica a collaborare per lo sviluppo della partecipazione attiva e responsabile del cittadino e del credente nell'assolvimento di compiti loro spettanti.

La chiarezza e la coerenza delle scelte innovative della revisione concordataria per le materie oggetto del disegno di legge n. 1306 consacrano le potenzialità della Costituzione repubblicana e del Concilio Vaticano II e si accompagnano ad una equilibrata previsione di un periodo transitorio, che si protrae fino al 1989, per la attuazione della nuova normativa sugli enti per il sostentamento del clero.

Volendo ricordare più puntualmente alcuni aspetti della disciplina, è da rilevare come, per quanto riguarda gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, sia salvaguardata l'indipendenza della Chiesa per quanto attiene alla sua essenziale ed originale struttura e articolazione istituzionale. Gli enti che fanno parte della struttura gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi, i seminari sono, come tali, da riconoscere senza discrezionalità valutativa degli organi dell'amministrazione statale. Così la erezione, soppressione o modificazione di diocesi o di parrocchie, attenendo ad un profilo specifico di organizzazione ecclesiastica, troveranno doveroso riconoscimento civile, tanto più che sono prive, ormai, di un diretto sostegno finanziario dello Stato.

Quanto agli altri enti e fondazioni costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, il riconoscimento della personalità giuridica e della qualifica di ente ecclesiastico avverrà sulla base della ricognizione del fine di fede o di culto perseguito, del quale non è data una specifica ed esaustiva definizione, mentre sono offerti criteri orientativi della valutazione di tale fine che vanno letti in ogni caso in coerenza con le disposizioni dell'accordo del 18 febbraio.

Va tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 2, circa la possibilità di svolgere, attraverso i singoli enti, la missione educativa e caritativa propria della Chiesa, nonché il

diritto, previsto dall'articolo 9, di istituire liberamente scuole ed istituti di educazione. A scanso di equivoci non si vogliono prefigurare indebiti ampliamenti nella lettura dei fini di religione e di culto. Risultano, però, inaccettabili, al tempo stesso, indebite restrizioni tendenzialmente rivolte a comprimere la libertà della Chiesa e delle sue istituzioni, oltretutto in contrasto con i principi della Costituzione e con il dettato del suo articolo 20.

Maggiore chiarezza rivolta a consentire lo svolgimento delle attività negoziali degli enti ecclesiastici, nella piena tutela dell'affidamento di privati contraenti, è resa possibile dall'iscrizione degli enti ecclesiastici nel registro delle persone giuridiche, senza che ciò debba o possa costituire schedatura degli enti o ingerenza nelle loro lecite attività.

Significativo è anche il riconoscimento della Conferenza episcopale italiana, alla quale viene riconosciuta, dalle stesse norme, la personalità giuridica. È questo un segnale del ruolo nuovo, di grande rilievo, che la CEI è chiamata a svolgere anche nei rapporti con le istituzioni statali, nella veste di collegiale governo della Chiesa in Italia, con un potenziamento dell'opera già svolta con grande efficacia ed attenzione, per il bene della società civile e della società religiosa.

In tema di associazioni di fedeli sono affiorate ingiustificate diffidenze e preclusioni che si pongono in contrasto con le stesse garanzie costituzionali. Il carattere ecclesiastico ed il fine di religione o di culto delle associazioni non possono essere causa di speciali limitazioni, a' sensi di Costituzione, della capacità giuridica e di ogni forma di attività. Un principio, questo, che l'articolo 20 della Costituzione giustamente enuncia per assicurare a tutti la libertà che ciascuno talvolta solo per sè rivendica. Anzi, se un rilievo dovesse essere formulato è che talvolta le norme sugli enti sembrano conservare qualche residuo di profili restrittivi ancorati al passato. Niente più ingiustificati privilegi, ma niente più neppure indebite restrizioni: questo è l'intendimento che anima e che ha sempre animato la Democrazia cristiana. Tale principio, in linea con le previsioni costituzionali, deve trovare appli-

cazione anche in materia di enti ed associazioni ecclesiastiche. Del resto, proprio in questo settore delle nuove norme, affiora una linea di tendenza a salvaguardare, per un verso, doverosamente, le peculiarità di strutture di funzione degli enti, il loro istituzionale collegamento con l'ordinamento canonico, ma sviluppando al tempo stesso l'assimilazione del loro operare al diritto comune, alla disciplina generale dell'ordinamento statale.

Sul piano tributario rimane, in base all'articolo 7 del nuovo Concordato, la tradizionale equiparazione degli enti ecclesiastici a quelli aventi fine di beneficenza e assistenza, proprio in forza del carattere non lucrativo che accomuna tutte queste istituzioni. Correttamente la Commissione paritetica ha ritenuto che un ente ecclesiastico può svolgere anche attività che lo Stato non considera di religione e di culto e che tali attività svolte dagli enti ecclesiastici «sono equiparate, agli effetti tributari, a quelle della stessa natura svolte da enti aventi fini di beneficenza o di istruzione. Di conseguenza, ove la legislazione fiscale italiana variasse l'attuale sistema di agevolazioni degli enti aventi fini di beneficenza o di istruzione considerando il carattere proprio delle diverse attività da esse svolte, la stessa variazione si estenderebbe agli enti ecclesiastici».

Le più incisive innovazioni che le nuove norme introducono riguardano il sistema di sostentamento del clero o gli impegni finanziari dello Stato.

A tradizionali benefici annessi a ciascun ufficio ecclesiastico e rivolti, secondo un modello di remota patrimonialità, al sostentamento del titolare di ciascun ufficio si sostituiranno gli istituti diocesani per il sostentamento del clero. Verrà meno l'integrazione statale dei redditi insufficienti dei singoli benefici e verrà parimenti meno l'oneroso apparato amministrativo destinato a gestire controlli e supplementi di congrua. Ma non verranno meno le risorse finanziarie, liberamente determinate dai cittadini mediante le loro spontanee elargizioni all'Istituto centrale per il sostentamento del clero, deducibili dal reddito personale, sino a un tetto opportunamente determinato in due

milioni annui, e attingendo anche al fondo a gestione ecclesiastica costituito da una quota marginale del gettito dell'IRPEF (8 per mille) la cui destinazione è determinata sulla base delle scelte espresse dai cittadini stessi.

È da ricordare come la deducibilità dal reddito delle somme erogate per sostenere un servizio religioso risponda a principi generali di equità secondo il modello fiscale comune. In ogni caso la destinazione dell'8 per mille dell'imposta personale pagata dai cittadini alternativamente, a un fondo ecclesiastico per finalità religiose e caritative, a diretta gestione ecclesiastica, o a un fondo statale per finalità sociali e umanitarie a diretta gestione statale, sulla base delle opzioni espresse dai contribuenti, costituisce, a ben guardare, un significativo esempio di democratica partecipazione a scelte di spesa. È questo poi un modello che, sulla base di intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica che ne facciano richiesta, potrà essere reso analogamente operante anche nei loro confronti.

Vengono meno anche i finanziamenti statali per l'edilizia di culto, già posti a carico del Ministero dei lavori pubblici, nella prospettiva di un doveroso funzionamento di principi legislativi già esistenti, che prevedono la ripartizione di fondi provenienti dagli oneri di urbanizzazione e la destinazione di parte di essi anche alla costruzione e al restauro delle chiese. Meccanismo questo che dovrà essere effettivo e sollecitamente operante, con l'adempimento da parte degli enti locali competenti.

Le nuove norme portano anche a un complessivo snellimento delle amministrazioni statali in materia ecclesiastica, estinguendo vecchi rapporti, raggruppando i residui patrimoniali dei diversi fondi a destinazione ecclesiastica gestiti dal Ministero dell'interno: ne risulta quindi una potatura di apparati burocratici e una sostanziale economia nella spesa pubblica. Non può comunque non essere sottolineato il fatto che spesso, nel dibattito e particolarmente nelle osservazioni più polemiche, si perda di vista il quadro di insieme e la portata complessiva del nuovo sistema di sostentamento del clero.

Francamente non si immaginava che il vecchio sistema delle congrue, del diretto intervento statale per la remunerazione dei sacerdoti con cura d'anime, avesse tanti difensori d'ufficio, ancorati a un passato che, se mantenuto o riproposto, sarebbe stato oggetto di ben più radicali critiche e contestazioni.

Le osservazioni critiche formulate sul nuovo sistema, legate a questioni particolari o a interpretazioni spesso inadeguate, fanno perdere la visione d'insieme del nuovo sistema e impediscono spesso di coglierne la portata per quanto riguarda la realizzazione — questo è un dato molto importante — di un diverso raccordo tra società civile e società religiosa, nelle quali la persona, come cittadino e come fedele, diviene protagonista attraverso la rilevanza riconosciuta alle sue scelte.

Ma anche sugli aspetti particolari le critiche avanzate non sembrano adeguate.

Con la destinazione dell'8 per mille del gettito IRPEF, non si è in presenza di un nuovo prelievo fiscale, ma si attua una destinazione di spesa secondo opzioni annualmente effettuate dai cittadini, non fondate sulla loro fede religiosa o sull'appartenenza confessionale, proprio perchè la ripartizione tra un fondo ecclesiastico per finalità religiose e caritative ed un fondo statale per finalità umanitarie e sociali avviene in proporzione delle scelte espresse per l'una o per l'altra destinazione, garantendo la possibilità di non manifestare alcuna preferenza, senza per ciò devitalizzare la funzionalità del sistema ed attribuire ad esso connotazioni di censimento religioso escluse dall'attuale meccanismo. Per altro verso non possono, in questo caso, porsi i problemi di copertura della spesa, non solo perchè essa opererà al di là delle previsioni temporali della legge di bilancio e della legge finanziaria, ma anche perchè tale destinazione sarà complessivamente sostitutiva degli attuali, rilevanti oneri per i supplementi di congrua che cesseranno.

Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, con l'approvazione, da parte del Senato, del disegno di legge n. 1305 per l'autorizzazione alla ratifica del-

l'accordo del 15 novembre 1984 e del disegno di legge n. 1306, concernente norme statali sul tema di enti e beni ecclesiastici per il sostentamento del clero, si perfeziona la revisione del Concordato tra lo Stato e la Chiesa cattolica. Si è sostenuto anche qui in Senato che sarebbe stato meglio cogliere l'occasione per superare del tutto un sistema concordatario, sanzionando la distinzione assoluta e la piena separazione tra Stato e Chiesa. Ma nelle posizioni in tal senso sembrano prevalere taluni pregiudizi e talune preoccupazioni valide forse, e in parte, per il passato ma adesso prive di riscontri reali, nonchè richiami a principi che risultano alla fine astratti rispetto alla complessità della storia di ieri e di oggi. In realtà, con la revisione concordataria, è stata colta la grande occasione per passare da un sistema di rapporti tra Stato e Chiesa, volto, sì, a garantire le legittime libertà ed i diritti dell'uno e dell'altra, (non senza forzature destinate a favorire di volta in volta la clericalizzazione dello Stato e la statalizzazione della Chiesa), ad un nuovo complesso di relazioni, segnato dalla collaborazione e dalla cooperazione tra Stato e Chiesa al servizio dell'uomo: senza irrigidimenti di posizioni definitive, ma con l'apertura agli sviluppi della capacità del cittadino e del credente di auto-realizzarsi per il bene di tutti. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Avverto che sono stati presentati i seguenti ordini del giorno, che si intendono già illustrati:

Il Senato,

tenuto conto che con l'accordo del 15 novembre 1984 deve considerarsi conclusa l'iniziativa di revisione del Concordato tra Stato e Chiesa,

tenuto conto che esistono ulteriori materie da regolare nei rapporti fra la Chiesa cattolica e lo Stato,

impegna il Governo

ad adottare comportamenti adeguati affinché ogni ulteriore trattativa o intesa tra

le due parti si svolga al di fuori di ogni riferimento all'articolo 7, secondo comma, della Costituzione e sulla base del secondo comma dell'articolo 13 dell'accordo firmato a Roma il 18 febbraio 1984.

9.1305.1

ANDERLINI

Il Senato,

considerato che nella vicenda Ior-Banco Ambrosiano non si è riusciti ad ottenere sufficiente chiarezza nell'accertamento dei fatti e delle responsabilità;

tenuto conto che il problema dei rapporti tra lo Ior e il sistema creditizio italiano è ancora aperto,

impegna il Governo

a perseguire con i mezzi a sua disposizione e richiedendo esplicitamente, a livello politico, la collaborazione della Santa Sede, l'obiettivo di un corretto accertamento della verità che sia rispettosa anche della giustizia;

a promuovere un nuovo ordinamento dei rapporti tra il sistema creditizio italiano ed istituti del tipo Ior di maniera che possano essere prevenuti tutti gli abusi e gli illeciti che oggi possono verificarsi anche per la mancanza di controllo del nostro istituto di emissione su operazioni che di fatto si svolgono in Italia.

9.1305.2

ANDERLINI

Ha facoltà di parlare il relatore.

MARTINI, relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto desidero ringraziare i senatori De Cataldo, Tedesco Tatò, Anderlini, Signorino, Gozzini, Scevarolli, La Valle, Covi e Ruffilli per la partecipazione a questo dibattito, la cui qualità credo faccia premio sulla presenza, per la verità piuttosto deludente, dei nostri colleghi.

Partiamo da una situazione di rapporti tra Stato e Chiesa che ormai data dal 1929 ed i provvedimenti in esame ne costituiscono la modifica. Si tratta di vedere se tale modifica, per quanto riguarda i beni ecclesiastici, sia

un passo in avanti o un passo indietro nella linea della Costituzione e del Concilio Vaticano II rispetto al Concordato del 1929. Certo, in questi anni, soprattutto da quando si è cominciato a parlare di revisione del Concordato in sede politica a seguito dell'ordine del giorno del Parlamento del 1971 di cui si è parlato questa mattina, si è svolto un lungo ed approfondito dibattito che ha coinvolto la questione dell'adesione o meno al sistema concordatario, come un sistema privilegiato dei rapporti tra Stato e Chiesa, e ha ripristinato il discorso sulla separazione assoluta tra i due poteri, facendo comunque giustizia di posizioni compromissorie, almeno nel nostro paese, più grandi nel passato di quante non ce ne siano state in altri paesi. La questione del finanziamento del clero, che oggi stiamo esaminando insieme a quella dei beni ecclesiastici, è certo una modifica sostanziale che, come ho detto alla fine della mia relazione, non deve essere enfatizzata, ma nemmeno sottovalutata: era una situazione che aveva indubbiamente bisogno di modifiche sostanziali. Ricordo che, nelle polemiche fatte a sostegno della necessità di abolire il Concordato, il sistema di finanziamento del clero veniva considerato come una delle cose più assurde, e a tale proposito ritengo che questo nuovo atto costituisca un sostanziale passo in avanti.

Dal testo dell'articolo del febbraio 1984 non deriva necessariamente il fatto che i lavori della Commissione paritetica si traducono in un atto pattizio e poi in una legge ordinaria e non è detto che questa debba essere una strada obbligata per le altre intese previste dall'articolo 13 dell'Accordo. Nell'agosto, quando fu ipotizzata questa procedura — fu proprio il sottosegretario Amato ad esporla — non ci fu unanimità di consensi, ma non ci fu una opposizione formale...

LA VALLE. Cosa intende per opposizione formale?

MARTINI, *relatore*. Opposizione di voto. Prego il sottosegretario Amato, e perchè la procedura è scelta dal Governo, e per la sua specifica competenza, di trattare il tema. Io credo che la complessità particolare della

materia dei beni ecclesiastici abbia suggerito la strada procedurale di un accordo bilaterale, prima, e di una legge dello Stato, poi. Ho parlato di particolare complessità della materia perchè il problema dei beni ecclesiastici data dal 1871. La legge delle guarentigie stabiliva che si sarebbe dovuto disciplinare tale materia, che è stata rivista nel 1929, ma senza alterare i rapporti precedenti. Si tratta di 30.000 enti che debbono essere in qualche modo regolati; questa strada, certo non l'unica percorribile, è suggerita dalla difficoltà e entità del problema. Se ne può discutere, ma essa ha una logica e garantisce che le norme concordatarie in quanto tali non si traducano nell'ordinamento ordinario. Questo passaggio, operato attraverso una legge ordinaria, fu fatto anche per il Concordato del 1929: la novità attuale è costituita dal Protocollo.

Anche se fossimo arrivati immediatamente ad una legge ordinaria attraverso le intese, questa legge sarebbe stata comunque rinforzata. A questo la collega Tatò ha fatto un riferimento esplicito. Non c'è dubbio che nel momento in cui si parla di accordi intervenuti al di fuori del Parlamento, con l'autorità che al Governo è riconosciuta, la legge non può essere emendabile nei suoi particolari. Certo, il Parlamento ha la possibilità di un voto contrario sui singoli articoli o sul complesso della legge, il che dovrebbe riproporre assolutamente il problema della discussione bilaterale, ma sembra che l'accusa di non autonomia del Parlamento sia perlomeno eccessiva, dato che questa possibilità esiste concretamente. Rimane comunque l'importanza di una procedura che introduca per forza autonoma dello Stato queste norme nell'ordinamento italiano.

Da qui i due provvedimenti al nostro esame che risolveremo ovviamente, con le procedure parlamentari proprie di ciascun atto: per il primo quella relativa agli accordi internazionali e per il secondo quella della legge ordinaria.

Circa le critiche mosse al fatto di tradurre in legge ordinaria i rapporti tra Stato e Chiesa, di valenza internazionale, voglio ricordare, anche se la analogia non è imme-

diata che anche le disposizioni della Comunità europea hanno poi bisogno di una legge ordinaria che le recepisca nel nostro ordinamento.

A me pare che, al fondo delle esigenze emerse in questo dibattito, vi sia la legittima opposizione a regolare i rapporti tra Stato e Chiesa per via concordataria. Ho detto che l'opposizione è legittima, ma la conclusione più logica è la proposta di abolizione dell'articolo 7 della Costituzione; perchè non vi è dubbio che tale articolo non solo conferma la strada concordataria come quella da seguire nei rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, ma sceglie anche la strada per garantire reciproche autonomie e reciproca collaborazione. Pertanto, il criterio di giudizio si sposta sul fatto se il bene che si vuole raggiungere — cioè la pace religiosa come condizione utile per il benessere della comunità italiana, la libertà ed equità tra cittadini laici e cittadini cattolici, la chiarezza delle posizioni, la libertà della Chiesa che si ritiene un riferimento importante del pluralismo culturale e politico del paese — giustifichi le reciproche autolimitazioni tra Stato e Chiesa che si realizzano con i patti internazionali.

Certo alle nostre spalle c'è la storia del nostro paese, c'è il rilievo importante di una stragrande maggioranza di cittadini italiani che si dichiarano cattolici — penso ai censimenti — ma mi pare altresì importante che, nel momento in cui recepiamo nella legislazione italiana queste norme, anche quelle che sono proprie di atti più interni alla vita della Chiesa — mi riferisco a tutte quelle norme che gli emendamenti proposti dal senatore La Valle vorrebbero escludere — ciò avvenga non perchè si recepiscono dall'ordinamento della Chiesa o dal diritto canonico, ma perchè sono oggetto di quel trattato internazionale che lo Stato italiano nella sua autonomia ha contratto. Secondo me questo è un elemento importante che giustifica la presenza di articoli, nel disegno di legge, che trattano di questioni di competenza ecclesiastica: intendo il modo in cui si costituirà l'Istituto per il finanziamento del clero, il suo statuto, le sue organizzazioni; li recepisce in quanto frutto di un accordo

internazionale tra la Chiesa e lo Stato. Per questo ritengo che la legge ordinaria sia fondamentale. Si può discutere se adottare il protocollo o l'intesa, ma che la legge italiana in quanto tale nella sua autonomia recepisca queste norme, a me sembra sia importante. (Interruzione del senatore La Valle).

Anche per altre norme dell'Accordo di revisione concordataria noi avremo bisogno di ulteriori norme legislative; ad esempio, credo che non basterà l'articolazione *sic et simpliciter* del Concordato sul problema della scuola. Il Ministro della pubblica istruzione dovrà emanare norme di attuazione. Lo stesso dicasi per i beni culturali, per cui, infatti, non sarà sufficiente quello che viene detto genericamente in questo protocollo.

Del resto, la legge che applicava in Italia il Concordato del 1929 era, sia pure con valutazioni diverse, simile a questa nelle sue particolarità.

Con ciò non entriamo certamente — ricordo una parte molto suggestiva dell'intervento di ieri del senatore La Valle, ripetuta anche stamane — nella spiritualità della Chiesa, con quali criteri si stabilirà l'entità del sovvenzionamento del clero e quindi se si preferirà la via della povertà o la via della magnificenza. Certo, non interferiamo sulla vita personale, o sulle scelte che all'interno della Chiesa saranno realizzate, perchè lo Stato, nel momento in cui contratta con un altro potere autonomo, che è la Chiesa, tratta di necessità con le sue istituzioni. Il discorso invece di un rapporto Stato-Chiesa nella società, tra le persone, totalmente esula da norme di questo tipo. Noi possiamo privilegiare o ci può piacere di più questo aspetto dei rapporti tra cittadini laici e cittadini cattolici, e allora è chiaro che di nessun Concordato si ha bisogno; ma nel momento in cui questo incontro si raggiunge tra due ordinamenti, ciascuno autonomo e tutti e due conviventi all'interno del paese — lo Stato, da una parte, e la Chiesa, dall'altra — ci sono allora inconvenienti quali quello che nella mia relazione ho chiamato il passaggio da una aderenza al Vangelo *sine glossa* ad una codificazione da parte delle istituzioni, ma questo fa parte di una realtà che è sempre stata occasione di dibattito all'interno della Chiesa da quando la Chiesa esiste.

Si è detto che la strada intrapresa impedirebbe modifiche che lo Stato italiano, nella sua autonomia, volesse fare in futuro, ad esempio per la destinazione dei fondi. Si parla di fondi IRPEF o anche della destinazione personale della cifra detraibile o alla Chiesa o ad istituzioni di attività sociali dello Stato; e si dice che dovremmo avere il consenso della Chiesa se ad esempio pensassimo di destinare questi beni anche o ad altri scopi: polemicamente si è parlato di attività culturali antireligiose.

Ritengo che non ci sia immutabilità nelle intese. Persino nel momento in cui si stabiliscono gli accordi fondamentali ed i principi di fondo, l'immutabilità delle intese è irrealistica; vorrei ricordare il fatto gravissimo che dopo il Concordato del '29 si verificò: arrivammo allo scioglimento delle organizzazioni cattoliche nel 1931. È un'epoca passata, ma ciò succedeva a seguito di un accordo enfatizzato al massimo; e si giunse ad una lacerazione.

Quando abbiamo approvato la legge sul divorzio, anche allora si è parlato di un *vulnus* al Concordato del '29.

Figurarsi se il testo al nostro esame, che implica costante attenzione da parte della Chiesa da un lato e dello Stato dall'altro nel conservare insieme le proprie autonomie e la propria intesa, non possa essere rivisto! Quando recepiamo all'interno della legge che il principio che le norme devono essere pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* e sugli *Acta Apostolicae Sedis*, lo si fa per una garanzia reciproca per le due Parti, perchè siamo nello spirito degli accordi bilaterali e non della separatezza.

Vorrei concludere su questa parte confermando che le osservazioni di fondo e sulla procedura e su gran parte delle riflessioni mi sembrano relative più all'istituto concordatario in quanto tale che ai singoli aspetti particolari.

Vorrei ora affrontare l'altro problema qui emerso — ed era logico che così fosse — cioè quello relativo ai finanziamenti. Anzitutto vi è il problema del prelievo dei fondi.

I fondi per il finanziamento da parte dello Stato alla Chiesa, si hanno o con la destinazione diretta di fondi da parte dei cittadini o

per destinazione da parte dei cittadini di parte dell'8 per mille dell'IRPEF. Queste modalità sono nel rispetto della libertà dei cittadini, e ciò è riconosciuto da tutti. Ciò avviene, e il criterio seguito è stato riconosciuto da tutti come positivo, non come necessaria derivazione dell'appartenenza ad una confessione religiosa, ma per la volontà espressa singolarmente da ciascuno; e mi pare un fatto importante.

È stata letta una riflessione della comunità ebraica di Torino. Gli ebrei hanno una storia. Un decreto del 1930 stabiliva per loro, in conseguenza della loro appartenenza alla religione ebraica, una sovvenzione autonomamente decisa dallo Stato. Si sa comunque che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima questa norma in quanto i cittadini italiani non debbono, di necessità, appartenere ad una confessione religiosa.

Il problema si ribalta e si fa appello alla responsabilità dei cittadini. Si pone il problema della riservatezza. Si dice infatti che una persona, nel momento in cui sceglie liberamente, in ambedue i casi, sia la destinazione dell'8 per mille alla Chiesa cattolica o ad altre opere sociali, sia la destinazione IRPEF potrebbe essere condizionata in queste sue valutazioni. Ma scelte autonome, di assoluta evidenza, sono già previste nel Concordato per la scelta se volere o no l'insegnamento religioso nelle scuole, sia da parte dei giovani, che dei loro genitori.

Il fatto (se dovessero essere possibili discriminazioni che non mi auguro) è assai più importante che destinare una parte dei propri fondi o dell'IRPEF alla Chiesa cattolica; la scelta di finanziare la Chiesa si può fare non perchè si è cattolici, ma perchè si ritiene, ad esempio, che sia positiva la funzione che la Chiesa svolge in questo paese. Sull'autonoma scelta dell'insegnamento religioso nella scuola, salvo pochissime persone, da quelli che sono oppositori della destinazione dei fondi, è stato detto che era una grande conquista. Ma c'è contraddizione nell'atteggiamento di chi ha ritenuto la scelta dell'insegnamento religioso stabilita dalla riforma concordataria un grande atto di libertà e di responsabilità delle persone — certamente non coperta da segreto — e poi si preoccupa

tanto della divisione tra i cittadini sulle scelte in relazione alla destinazione dei fondi, e l'esigenza di coprirli dal «segreto».

Credo che tutti ci dobbiamo liberare dai pregiudizi che abbiamo dentro di noi: che di necessità debbano crearsi divisioni invalicabili se la nostra liberalità si esprimerà per motivi diversi. Anche in base alle indagini giornalistiche che ci sono state fornite di recente si prevede che un certo numero di cattolici preferiranno finanziare le opere assistenziali dello Stato piuttosto che contribuire al mantenimento del clero. Non vi è nemmeno una cultura nel nostro paese pronta a seguire questa strada: oppure, lo abbiamo sentito recentemente, in sede di Commissione affari esteri, quando si è parlato della legge sulla fame nel mondo, colleghi non cattolici hanno esplicitamente detto che preferivano operare attraverso la Caritas piuttosto che attraverso gli organismi dello Stato. Un cattolico può aderire ai principi della Chiesa senza aderire ai criteri che si seguono per la gestione economica per il clero; mi domando se in questo momento dobbiamo salvaguardare la libertà d'opinione delle persone o se dobbiamo preoccuparci dei riflessi che queste disposizioni possono avere su aspetti particolari; credo che la garanzia della libertà della persona debba essere prevalente su tutti gli altri valori.

La normativa prevista può anche essere motivo di crescita civile, se reciprocamente ci abituiamo a rispettare le nostre scelte e le nostre opinioni. La norma della esenzione fiscale è fatta sull'esempio degli Stati Uniti d'America, dove non si registrano conseguenze negative. Si è detto che in quel paese vi sono più confessioni religiose; nulla vieta che anche in Italia si possano stipulare intese di questo tipo anche con altre confessioni ed il fatto che i valdesi le abbiano rifiutate non implica che altri non possano rispondere in senso positivo. Mi sembra che proprio il sottosegretario Amato, due mesi fa, abbia insediato a Palazzo Chigi la commissione che si occupa delle nuove intese con le religioni diverse dalla cattolica, e che siano in corso le intese con le comunità israelitiche, con gli avventisti ed i pentecostali. Non si vede perchè se una comunità

religiosa rifiuta una norma, automaticamente si crei una discriminazione. La Commissione è composta dalle stesse persone che hanno formulato le norme al nostro esame, ed è supponibile che le stesse persone offrano, per quanto possibile a tutti le stesse norme; a quel punto sarà l'autonomia delle singole confessioni religiose a decidere il proprio comportamento.

Si è detto anche che queste norme possono essere un incentivo alla evasione fiscale. Il senatore Anderlini ha sostenuto che non possiamo applicare le stesse norme degli Stati Uniti d'America in quanto «quello è un altro paese». Non credo che dobbiamo rassegnarci ad essere un paese senza coscienza fiscale che invece può crescere su questa strada. Se infatti ci consideriamo noi stessi incapaci di aderire ai modelli di più alta civiltà, mi pare che non facciamo un buon servizio al miglioramento di cui questo paese ha bisogno.

Il tema che ritengo importante e positivo, e che personalmente auspico si estenda ad altri casi, è quello della capacità riconosciuta ai cittadini di contribuire a determinare, almeno in parte, l'uso delle risorse pubbliche. Questo mi pare un atto di più ampia democrazia partecipata, come si usa spesso dire, perchè la partecipazione è vera se decide, e qui si interviene, sia a determinare interventi per opere dello Stato, sia per scopi di interesse collettivo non necessariamente perseguibili dallo Stato. Questa linea scelta per intervenire in ambiti diversi da questo non ha trovato opposizione; per esempio nel settore dei beni culturali vi è stato un disegno di legge del Governo che parte dalla constatazione che è necessario trovare modi per incentivare l'iniziativa privata che operi per la conservazione dei beni culturali, che rappresentano una grande ricchezza ma anche un enorme costo per il nostro paese. Allo stesso modo sono state proposte delle detrazioni fiscali per le associazioni di volontariato ispirandosi allo stile americano realizzato senza opposizione. Così è successo per il decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973 che per primo ha introdotto esenzioni fiscali tra le norme sul reddito di impresa delle persone fisiche; la legge in oggetto non ha portato nè a evasioni fiscali,

nè si dice abbia portato *deficit* di bilancio. Mediante questa disposizione si sono restaurate importanti opere d'arte, e si sono anche sovvenzionate in parte associazioni culturali e religiose. Anzi, vorrei dire a questo proposito che nella legge n. 597 non dovrebbe essere ora tolto l'aggettivo «religioso», tra le iniziative sovvenzionando le quali si opera la esenzione fiscale, visto che per il finanziamento alla Chiesa prendiamo le decisioni odierne; infatti questa norma, così generosamente applicata, assimilando le iniziative di carattere religioso a quelle culturali in genere, ha dato molto di più dei 2 milioni che adesso si possono portare in detrazione fiscale; la detrazione fiscale prevista dal decreto del Presidente della Repubblica del 1973 arriva fino al 5 per cento. Non vi sono state opposizioni in quella sede e personalmente condivido questa linea di tendenza per cui il singolo cittadino ha la capacità e la possibilità anche di orientare parte del reddito del proprio paese a utilizzazioni culturali, sociali, religiose; credo anzi che questa potrebbe essere una strada utile da percorrersi in altre sedi.

Due rilievi fatti dal senatore Gozzini mi pare debbano essere presi in considerazione. Quando si tratta dei 2 milioni detraibili, nel caso di coniugi, bisogna stabilire norme più precise, visto che, come sappiamo, c'è una parità dei diritti fra marito e moglie anche nell'indicare le spese di un certo rilievo; e analogamente anche per l'IRPEF. Per quanto riguarda il modello 101 si tratta di materia da trattare nel decreto fiscale. È inoltre necessario mettere il maggior impegno possibile per diminuire il numero di persone che non esprimeranno il proprio giudizio nella destinazione dell'8 per mille IRPEF. Non si può imporre a nessuno una sensibilità nei confronti dei problemi religiosi, ma provocare una sensibilizzazione per problemi sociali credo che sia un grande atto positivo da compiere. Questo servirebbe a ridurre il più possibile il numero di persone che vedrebbero distribuita la loro parte mancante di destinazione (parlo evidentemente dell'8 per mille dell'IRPEF), proporzionalmente a quello che altri decidono.

Parlavo della necessità di informare i citta-

dini perchè siano consapevoli delle possibilità che hanno, ed anche della necessità di una sensibilizzazione; cioè che sia più graduale possibile la autonoma decisione della destinazione dell'8 per mille IRPEF.

Ma si dice: perchè il finanziamento dello Stato alla Chiesa cattolica e non alle altre chiese? Abbiamo detto che le altre Chiese, se lo vogliono, possono accedervi; la risposta negativa dei valdesi, più volte citata, significa che la proposta era stata fatta loro, altrimenti la risposta non ci sarebbe stata.

Un rilievo importante riguarda il ruolo particolare dato alla Chiesa cattolica in Italia; e mi pare il più grosso dei problemi politici posti. Il dibattito all'Assemblea costituente, che su questo tema fu molto vivace e approfondito, si concluse con la formulazione di due articoli distinti, il 7 e l'8, il primo per la Chiesa cattolica, mentre il secondo usa l'espressione «confessioni religiose diverse dalla cattolica». Certo, proveniamo dalla dizione «culti ammessi» e questo fu un notevolissimo cambiamento: non si tratta infatti di ammettere culti, bensì di riconoscere piena legittimità alle confessioni religiose diverse da quella cattolica. Ma si stabiliscono in questi due articoli anche diverse modalità di strumenti giuridici di rapporto tra lo Stato e le Chiese: i Patti lateranensi in un caso, le intese nell'altro. Credo che si debba convenire su una particolare condizione della Chiesa cattolica in Italia, non solo per la nostra storia, la nostra cultura, per essere Roma la sede del pontificato. Dicevamo prima dell'entità numerica dei cittadini che si definiscono cattolici: non discutiamo ovviamente la profondità della loro fede; importante è la loro volontà di dichiararsi tali. Comunque abbiamo la Carta costituzionale, e a questa dobbiamo riferirci parlando del particolare rilievo della Chiesa cattolica nel nostro Stato.

Ho accennato nella mia relazione come si sia riconosciuto al dibattito nell'Assemblea Costituente che la Chiesa cattolica in Italia ha uno «spessore istituzionale» e come si sia sostenuto che la libertà della Chiesa non può essere solo ridotta, anche se questo è prioritario a tutto, alla libertà delle coscienze.

Se dunque, per volontà dei singoli cittadi-

ni, e non per decisione dello Stato che ha realizzato un'intesa con la Chiesa (come è nel regime attualmente vigente) una parte dei proventi dello Stato, l'8 per mille IRPEF, va alle opere della Chiesa, come può andare ad altre iniziative, mi pare si sia fatto un passo avanti e non un passo indietro nei confronti dell'autonomia reciproca dello Stato e della Chiesa.

Non c'è dubbio che, secondo il regime attuale, la decisione autonoma dello Stato coinvolge i proventi di tutti, anche di coloro che non vogliono contribuire, con i loro mezzi o con le tasse che pagano, a finanziare la Chiesa.

I rilievi sugli enti ecclesiastici nel dibattito in quest'Aula sono stati minori, per cui il mio riferimento a questi ultimi sarà brevissimo. Per quanto riguarda gli enti ecclesiastici e il loro riconoscimento, sappiamo come siano esili i confini tra educazione cristiana; istruzione, cultura, assistenza, beneficenza; abbiamo sentito l'intervento del cardinale Casaroli nel giorno stesso in cui si è firmato il protocollo che affermava che le opere di assistenza e di carità sono «costitutive» della missione della Chiesa. Certamente il problema non è facile. Qualcuno può domandarsi che cosa sia veramente costitutivo dell'atto di religione, se la religione non permei di sé addirittura tutta l'attività dell'uomo religioso. Ora, la soluzione di decidere «di volta in volta», della quale il sottosegretario Amato ha già parlato anche alla Camera, fa giustizia delle incertezze di definizione per quanto riguarda lo Stato. Dobbiamo riconoscere che questa procedura apre una serie — mi auguro non di conflittualità — ma certo di discussione tra Stato e Chiesa; e la conflittualità sarebbe esattamente l'opposto dell'accordo che si è voluto raggiungere.

Quindi esiste una zona d'ombra, così come esiste anche nei confronti delle associazioni che sono altra cosa dagli enti ecclesiastici. Personalmente non ho visto il problema delle associazioni, nel senso indicato dal senatore Signorino, come la possibilità di inserimento in queste norme di forme di privilegio. Vorrei ricordare l'articolo 20 della Costituzione in cui si stabilisce che il carattere religioso «non può essere causa di spe-

ciali limitazioni legislative nè di gravami fiscali». Questo non esclude la possibilità di discipline particolari. Se mai, se devo esprimere una mia preoccupazione, è che per queste associazioni, che non sono riconducibili ad enti ecclesiastici, possa rimanere per qualche verso mortificata l'autonomia del laicato cattolico per una serie di attività che quest'ultimo esprime. Trattasi comunque di questioni che dovranno essere risolte in sede diversa, cercando il laicato cattolico di evitare il più possibile una sua clericalizzazione. È un rischio non certamente provocato da questa norma, ma sul quale la norma stessa richiama l'attenzione.

Né mi pare che queste norme, sia pure con la difficile definizione degli enti ecclesiastici, aprano la strada a una proliferazione. Il senatore Anderlini ha affermato che queste bloccherebbero addirittura il processo in atto — che ormai mi pare quasi definito — di definizione giuridica delle IPAB, provocando una rinascita di questo problema. Ho letto la legge Crispi del 1980; istituendo «istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza», segue tutt'altra logica delle norme del nostro esame. Furono istituite «per l'assistenza ai poveri, sani e malati, la loro educazione, istruzione...». Ricordiamo tutti la legge n. 382 che ha disciolto gli enti che così erano costituiti, anche se dobbiamo dire che alla norma della legge Crispi furono costrette a far riferimento alcune associazioni di assistenza che altrimenti per le leggi fasciste, non avrebbero potuto sopravvivere. Il senatore Gozzini ricorderà come me la trafila delle «pubbliche assistenze», le «misericordie» della Toscana che per vivere si qualificarono secondo questa norma in cui vi è commistione tra titolarità privata e responsabilità di enti pubblici, dei comuni in particolare e degli organi dello Stato.

Le norme che noi trattiamo oggi non prevedono una commistione del genere tra privato, che può anche essere l'organizzazione della Chiesa, e strutture pubbliche. Questo concetto è chiaro in relazione ai beni ecclesiastici: è un riconoscimento da parte dello Stato di istituzioni ai quali i cattolici danno vita in tutta autonomia.

È stato fatto riferimento, parlando degli

aspetti finanziari, al fatto che non si sia parlato dello IOR. Certo, credo che sia necessaria una chiarificazione per il passato e si debbono emanare precise norme per il futuro, in relazione ai rapporti tra questo istituto bancario ed analoghe istituzioni del nostro paese; ma non ritengo che questa sia la sede più adatta per trattare l'argomento, in quanto parliamo di enti e beni ecclesiastici e di nuove norme per il sostentamento del clero; il problema dello IOR è un grosso tema finanziario, ma è del tutto a sé ed è riconducibile ai rapporti tra istituti bancari.

Infine, vorrei ricordare a tutti coloro che, cattolici e non, hanno a cuore la vita della Chiesa e la sua dinamica interna un detto antico: «*Ecclesia semper reformanda*»; essi si preoccupano che norme come queste possano frenare la dinamica ecclesiale o addirittura trasformare la Chiesa in uno strumento di pressione politica. Ma ben altro che le norme legislative sono fonti della capacità della Chiesa di essere «sale della terra e luce del mondo»: non norme giuridiche, ma crescita responsabile all'interno della Chiesa ne garantiscono la spiritualità e la non burocrazia. Noi cristiani crediamo che sia lo Spirito a guidare la Chiesa; ma a tutti chiediamo fiducia...

LA VALLE. Senatrice Martini, non incateni lo spirito!

MARTINI, *relatore*. ... chiediamo fiducia nell'opera di coloro — donne, uomini, laici e clero — che costituiscono la Chiesa e ne alimentano la vita. E lo Stato, neutro ma non indifferente rispetto al rilievo del fenomeno religioso, riconosce il ruolo della Chiesa e dei cattolici nella società pluralista. Non si garantisce certo con queste norme la libertà della Chiesa che è invece affidata alla capacità dei cristiani di essere «liberi anche in catene», come diceva San Paolo, tuttavia queste norme contribuiscono a rendere libera la Chiesa nella sua dimensione istituzionale: ciò vale anche per l'articolazione degli enti che la costituiscono, ed è un fatto positivo. Poiché la libertà religiosa è dovunque un punto di riferimento essenziale del pluralismo culturale e politico di un paese,

credo che lo Stato abbia l'interesse a mettere in atto le norme, anche queste, che hanno lo scopo di favorirla. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

* AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, onorevoli senatori, la mia replica sarà molto breve sia perchè poco potrei aggiungere alla bella replica conclusiva della senatrice Martini, sia perchè ella ha il grande merito di essere riuscita ad aggiungere elementi nuovi ad un dibattito che già si è svolto ripetutamente sia alla Camera che al Senato, in particolare in relazione agli argomenti richiamati dai senatori La Valle e Gozzini che non hanno partecipato al dibattito svoltosi in Commissione. Mi soffermerò quindi soltanto su alcuni, limitati aspetti in modo disorganico perchè organica è la replica della senatrice Martini, replica alla quale mi rimetto.

Voglio ribadire, a nome del Governo, l'assoluta tranquillità con la quale si è scelta questa strada per la seconda fase, di cui al punto 6 dell'articolo 7 del nuovo Concordato e il significato giuridico che tutto questo ha, difficile da cogliere se si assumono delle paratie non rimuovibili. Il punto di partenza per cogliere il significato di questa procedura consiste nel fatto che, in base all'articolo 7 della Costituzione, le norme contenute nel disegno di legge n. 1306 avrebbero potuto essere incluse in un atto chiamato Concordato, avente tutti gli effetti che al Concordato spettano: norme cioè dotate di immediata vigenza nei due ordinamenti solo perchè contenute nel patto e non destinate ad altra traduzione giuridica che non sia quella di essere incluse nel patto stesso.

Un altro elemento da considerare è che si tratta di norme che sarebbero state sottoposte al Parlamento come allegato ad un disegno di legge di ratifica, come è accaduto nel primo Concordato.

Mi permetto di far presente al senatore La Valle che qui vi è un fondamentale errore di valutazione sul significato di questi atti. Il

Concordato ex articolo 7 della Costituzione è stato votato dal Parlamento votando gli articoli del disegno di legge di ratifica e non votando altro, non essendoci bisogno di una legge di esecuzione proprio perchè l'articolo 7 ha innovato rispetto all'ordinamento albertino, in base al quale alla ratifica del Concordato doveva seguire una legge di esecuzione che immettesse nel nostro ordinamento le norme del Concordato stesso, altrimenti con la legge di ratifica del 1929 null'altro sarebbe accaduto se non l'assunzione da parte dello Stato dell'obbligo di fare una legge di esecuzione, ma non sarebbero entrate quelle norme nel nostro ordinamento.

Per converso, l'articolo 7 — e fu questa la ragione dei dissensi che l'articolo 7 provocò nell'Assemblea costituente da parte degli schieramenti laicisti — ha rafforzato la capacità dell'atto Concordato di valere nell'ordinamento interno rendendo superflua la legge di esecuzione e stabilendo che il patto in quanto tale vige nell'ordinamento giuridico italiano, come probabilmente vige nell'ordinamento della Chiesa, ma questo non riguarda noi nè riguarda l'articolo 7. Questo va tenuto presente perchè, se si ignora questo elemento che costituisce una pregiudiziale giuridica incontrovertibile, tutto il resto diventa opinabile.

Pertanto, nel modificare il Concordato, si è adottata la procedura prevista dall'articolo 7, con gli effetti dell'articolo 7; è stato sottoposto al Parlamento un atto di ratifica e, una volta ratificato, il Concordato è di per sé vigente in Italia, non ha bisogno di altro. Questo Concordato avrebbe potuto includere le norme di cui agli atti dei quali oggi si discute in quanto si tratta di materia concordataria. Trattandosi prima di materia concordataria, non vi era alcuna difficoltà per le due parti ad includerla, sia pure modificata, nella disciplina, nel nuovo Concordato e di immetterla, in base all'articolo 7, nell'ordinamento italiano. Le due parti hanno ritenuto opportuno di non farlo; Governo e Parlamento hanno ritenuto opportuno di non farlo prevedendo, a questo e a altri riguardi, un sistema di subintese abbastanza tipizzate.

Nell'articolo 7, al punto 6, si deconcordatarizza la materia delle norme ecclesiastiche e

la si assegna ad una normativa ulteriore che deve essere approvata dalle due parti.

Nell'articolo 10 non si indicano le discipline ecclesiastiche che sono riconosciute dallo Stato ai fini del riconoscimento del titolo conseguente; si dice che queste sono determinate d'accordo tra le due parti. L'articolo 12, relativo alla conservazione degli archivi e dei beni librari, prevede che ci siano intese fra i competenti organi delle due parti. Lo stesso articolo 13, che è la norma più aperta, prevede tanto ulteriori intese tra le due parti originariamente contraenti, quanto accordi tra gli organi dello Stato e la Conferenza episcopale italiana.

Vi è quindi questo sistema, di cui a lungo si è discusso nel dibattito sul Concordato, che prevede che al di sotto della normativa concordataria — che anche grazie a questo è diventata normativa più tendenzialmente di principio di quanto non accadesse in precedenza, andando così incontro ad una istanza proveniente da larghi settori dell'opinione pubblica e del Parlamento — vi siano delle subintese che, come più volte è stato detto dal Governo, si collocano ai livelli dell'ordinamento giuridico a cui, in qualche modo, la forza che devono avere le porta ad essere.

LA VALLE. Craxi-Casaroli: il livello di intesa è massimo.

AMATO, sottosegretario di Stato per la Presidenza del Consiglio dei ministri. Senatore La Valle, si tratta della gerarchia delle fonti, io sto parlando di fonti del diritto, lei parla di cose che la cronaca cancellerà, mentre le fonti del diritto sono eterne come il diritto, almeno per la storia degli uomini. Senatore La Valle, questo è un problema giuridico; io sto cercando di esporglielo e spero di essere in grado di renderlo chiaro per il suo modo di ragionare che fino ad ora è stato, però, piuttosto restio ad accogliere questo punto di vista, che è peraltro certamente opinabile perchè attiene all'assetto delle fonti nell'ordinamento italiano.

Come dicevo, vi è questo concordato di principi, cui seguono subintese che si collocano a livelli diversi di forza giuridica. Il livello più elevato è indiscutibilmente quello richiesto dal punto 6 dell'articolo 7 perchè

parla di norme e, in proposito, si tratta di vere e proprie norme, tanto è vero che avrebbero potuto essere incluse direttamente nel Concordato purchè le due parti avessero scelto che così fosse. E qui siamo al primo dei diversi livelli delle possibili subintese, un livello che si è ritenuto di identificare nel livello della legge ordinaria dello Stato che è naturalmente preceduta da una intesa con la controparte per dettato dello stesso punto 6 dell'articolo 7, norme che devono essere approvate dalle due parti e quindi sul contenuto delle due norme ha da esserci l'intesa delle due parti.

A questo proposito, il senatore La Valle ha ragione quando ieri osservava che non era questo l'unico modo di intervenire — ed io gliene do atto — perchè avrebbe potuto esserci anche uno scambio di lettere. Questo è vero, cioè l'articolo 7 punto 6, tra le procedure di attuazioni possibili, mentre vincolava di sicuro sulla valenza legislativa dello strumento con il quale queste norme dovevano entrare in Italia, anche perchè erano destinate ad abrogare norme che erano di rango forse anche un poco di più che legislative, ancorchè non costituzionali, non era vincolante nella procedura che precede il momento legislativo, che è comunque necessario. Su questo, senatore La Valle, lei ha perfettamente ragione ed io gliene do atto. Era un'opinione possibile quella secondo cui l'approvazione da parte delle due parti delle norme elaborate dalla Commissione paritetica avvenisse con uno scambio di lettere, come lei ieri giustamente ha detto.

Detto questo, non si può tuttavia ritenere che sia illegittima, rispetto all'articolo 7 punto 6, ovvero, anzichè essere illegittima sia tale da riportare la cosa a livello della normativa concordataria, la procedura che invece è stata seguita, la quale è più complessa di quanto non sarebbe stato uno scambio di lettere, più formalizzata e prevede addirittura un atto di accordo formale, anzichè lo scambio di lettere, per l'approvazione di quelle norme.

È chiaro che, una volta prescelta questa via, l'accordo non poteva non essere sottoposto a ratifica parlamentare e ciò diventava automatico e di ciò è stato dato atto anche in Commissione in quanto, a differenza delle

intese che intervengono ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, qui l'intesa avveniva con un soggetto di diritto internazionale. Non vi è dubbio che lei, senatore La Valle, ha ragione ancora quando distingue sotto taluni profili l'articolo 7 dall'articolo 8, perchè l'articolo 7 regola materia che si svolge tutta su un unico territorio con gli stessi cittadini in virtù di una doppia parificazione che si ha tra due ordinamenti, ma questo non cancella il fatto che la Santa Sede è soggetto di diritto internazionale. Quindi, questo accordo era destinato ad essere sottoposto a ratifica del Parlamento perchè il Governo italiano, scelta quella strada, non poteva negare al suo interlocutore la qualifica che esso ha e della quale si può solo prendere atto, cioè essere soggetto di diritto internazionale. È stato però sottoposto a ratifica l'accordo che, a fini conoscitivi, ha come allegati un insieme di testi nessuno dei quali coincide con le norme che poi vengono immesse nell'ordinamento italiano attraverso il successivo disegno di legge, tant'è vero che abbiamo norme nel testo approvato dalla Commissione paritetica e abbiamo il testo degli emendamenti — se così vogliamo chiamarli — scaturiti dalla fase di approvazione, fase più che legittima se l'articolo 7, al punto 6, diceva che il testo elaborato dalla Commissione doveva essere approvato dalle due parti. Nessuno poteva negare a nessuna delle due parti il diritto di dissentire sull'uno o l'altro punto dal testo della Commissione e Casaroli ha proposto modifiche che il Governo italiano ha ritenuto di accettare.

Sono allegati i due testi: il testo dell'articolo allegato al disegno di legge n. 1305 e il testo della Commissione, che non è il testo che viene sottoposto poi ai fini dell'immissione nell'ordinamento italiano con il disegno di legge n. 1306. È il testo che non contiene ancora la modifiche proposte da Casaroli e accettate da Craxi. Al Parlamento tutto questo è stato dato in allegato al primo disegno di legge in base ad una giusta esigenza fatta presente dalla Camera. Faccio notare che quando il Governo ha presentato il disegno di legge (corrispondente al n. 1305 Senato) alla Camera, non aveva allegato il testo delle norme della Commissione, nella convinzione che tanto erano documenti a fini

conoscitivi e che le norme da fare entrare nell'ordinamento italiano erano quelle del successivo disegno di legge. Alla Camera venne sollevata informalmente la osservazione ma, dal momento che il Parlamento, con il disegno di legge corrispondente al n. 1305, dichiara di essere d'accordo con un dato testo normativo, che poi dovrà entrare nell'ordinamento italiano, deve avere tutti gli elementi conoscitivi a formale disposizione per poter esprimere questa valutazione. Allora il Governo, in un secondo momento, aggiunse questo secondo allegato al disegno di legge — che non viene approvato con valore normativo all'atto dell'approvazione del n. 1305 — il quale si limita a dare autorizzazione alla ratifica, quindi approvazione dell'accordo, con la precisazione all'articolo 4 che si tratta di un'autorizzazione alla ratifica di norme destinate ad entrare nell'ordinamento italiano con separato strumento giuridico, che viene presentato ed è il disegno di legge n. 1306.

Questa è una procedura abbastanza desueta per l'approvazione di testi che hanno alle spalle un accordo di rilevanza internazionale, perchè di solito l'ordine di esecuzione è incluso nel disegno di legge di ratifica, le norme sono allegate al disegno di legge di ratifica e tutto finisce lì. Il Governo italiano ha ritenuto di sottolineare l'accordo con la Santa Sede proprio per evitare confusioni con il Concordato e, trattandosi qui di legge ordinaria, e di norme quindi sub-concordatarie, e dovendo queste entrare con legge dello Stato, diversamente dalle norme del Concordato che entrano per forza propria in quanto norme pattizie, ha preferito seguire questa diversa procedura che si usa, ancorchè meno, per cui è diventata desueta, anche nell'ambito dell'articolo 8, che è per certi versi distinto da questo nostro: si tratta di una procedura che i manuali definiscono ordinaria, di autorizzazione alla ratifica, con due distinti disegni di legge, uno che ratifica e autorizza la ratifica e l'altro che immette le norme, quindi senza esecuzione immediata, come accade invece nel caso più frequente. La differenza quindi c'è ed è vistosa. Non entro nell'argomento della inemendabilità del provvedimento che ormai è stato ampiamente discusso. Ma vi è questa fondamentale

differenza, anche procedurale: il disegno di legge, ancorchè non emendabile per una pluralità di ragioni, ampiamente illustrate, a differenza del Concordato viene sottoposto articolo per articolo all'approvazione delle due Camere, le quali non hanno discusso nè votato articolo per articolo il Concordato, proprio in ragione della peculiare forza di quest'ultimo, che implica che queste norme, in quanto si sia approvata la ratifica, automaticamente entrino nell'ordinamento.

In questo caso, invece, il disegno di legge anche proceduralmente rimane e rimarrà nella storia distinguibile dal Concordato perchè è sottoposto ad una votazione articolo per articolo. Quindi, se a uno di questi articoli una delle due Camere negasse l'approvazione, il Governo non potrebbe non rinegoziare questa materia con la controparte, cosa che non accadeva e non potrebbe accadere a proposito del Concordato, con un'unica questione che residua e cioè: lo potevano fare le due parti? L'articolo 7 legittima l'uso di una procedura per talune norme che rientrano nella materia dell'articolo 7, che non è quella dell'articolo 8 — perchè non potrebbe esserlo — ma che è sicuramente a questa analoga? In questo caso, qualche giurista, non vi è dubbio, potrebbe anche sostenere che non lo potevano fare, e sicuramente vi sarà qualche giurista di quest'opinione, adducendo, per l'articolo 7, lo stesso tipo di argomento che si suole addurre per le riserve di legge, cioè della indisponibilità in Costituzione rigida delle competenze, per cui, se una Costituzione di questo tipo stabilisce che è il Parlamento che deve regolare tale materia, il Parlamento non può affidarla al regolamento del Governo, tant'è vero che parliamo di delegificazione, ma siamo tutti d'accordo che non la potremmo mai immettere per le materie riservate dalla Costituzione alla legge, in quanto una Costituzione rigida rende inderogabili le competenze.

Non ritengo — e credo che sia fortemente sostenibile la mia opinione — che questo principio di inderogabilità si possa far valere a proposito dell'articolo 7 proprio perchè la lettura che viene fatta dalla dottrina più autorevole di questo articolo, e cioè la lettura secondo la quale ciò che è stato costituzionalizzato non sono quei fatti materiali ma

è il principio concordatario, consente alle due parti, per la materia coperta dal principio concordatario, di adottare tutte le procedure di intesa che stanno all'interno dell'ipotesi massima di Concordato prevista dall'articolo 7, che è appunto quella della norma immediatamente vigente. Chi sostiene il contrario sostiene una tesi che finisce per essere paradossale e fortemente lesiva anche dell'autonomia sia dello Stato che della Chiesa e finirebbe per sostenerla, appunto, per una rigidità che rischierebbe di diventare — come dire? — sclerotica, rispetto al potenziale evolutivo che vi è nello stesso articolo 7. Intendo dire che costringerebbe per sempre, a causa dell'articolo 7, lo Stato e la Chiesa a regolare tutti gli aspetti dei loro rapporti con norme tanto solenni, importanti e forti da dover essere incluse tutte in patti che, come tali, diventano vigenti nell'ordinamento italiano, anzichè consentire che al di sotto di questo — che è la massima espansione del principio concordatario — il principio concordatario come principio di bilateralità trovi altre forme di esplicazione.

Questo per quanto riguarda il primo punto, che per il futuro non pone problemi analoghi, e lo dico al senatore Anderlini, che ho la fortuna di avere una volta presente ad una delle repliche ai suoi argomenti che ha posto per tre volte, ma per due volte non ha assistito alla replica. Quindi, dato che è presente almeno alla terza replica, vorrei approfittare della sua attenzione.

ANDERLINI. Ho letto le sue repliche, onorevole Sottosegretario.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Non ho dubbi al riguardo, ma la soddisfazione ...

ANDERLINI. Le faccio presente, signor Sottosegretario, che questa mattina sono presente per caso perchè non era prevista la sua replica. Ho rischiato quindi di non ascoltare nemmeno questo suo intervento. Avevamo infatti rinviato le repliche al pomeriggio. Sono, ripeto, qui per caso, solo perchè ho sentito all'interfono la sua voce.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Prendo atto

della sua presenza in quest'Aula avvenuta per caso e vorrei assicurarle, senatore Anderlini, che non vi è alcun bisogno di chiedere al Governo di non ripetere per le future applicazioni del Concordato la procedura ora seguita per attuare il punto 6 dell'articolo 7, perchè le altre sottointese sono previste ciascuna con la sua procedura tipizzata e questa procedura è stata adottata perchè rientra nell'ambito del punto 6 dell'articolo 7, mentre non accadrà così per l'articolo 10 e per l'articolo 12.

L'unica nostra preoccupazione, dato che queste ulteriori sottointese possono avvenire tra organi ministeriali e organi della Santa Sede o addirittura della CEI, è stata quella di assicurare — del resto conformemente ad un ordine del giorno già approvato dalla Camera dei deputati — che queste sottointese di rango inferiore, e quindi giuridicamente non più che ministeriali, siano dai ministri competenti riportate alla sede collegiale di Governo affinchè il Governo possa informare il Parlamento prima che gli organi di rango ministeriale le stipulino. Ai fini di una giusta informazione del Parlamento su tutto ciò che viene ad accadere sotto questo ombrello si è voluto amplificare le procedure, non però per cambiarne il rango giuridico che rimane quello che in ciascuno di questi ambiti il Concordato già precostituisce. Volevo quindi assicurarla, senatore Anderlini, di questo; al suo intervento di ieri risulta che lei intenderebbe considerare questo un suo successo: sono lieto che lei possa considerarlo tale, ma credo che sia un successo in primo luogo del nuovo Concordato con il quale lei concorda, almeno sotto questo riguardo, dato che pone le medesime esigenze.

Nel merito vorrei ribadire quanto segue. Sulle questioni relative al giurisdizionalismo, mettere le mani in aspetti interni della Chiesa è una questione delicata e ha fatto bene il senatore La Valle, come del resto il senatore Anderlini, a sollevare la questione. Va sottolineato che gli aspetti per i quali questo accade sono direttamente connessi alla utilizzazione che può essere fatta all'interno dell'ordinamento della Chiesa di risorse che provengono comunque dall'ordinamento italiano, dal contribuente italiano e

che lo Stato ha il diritto e la potestà di richiedere — d'intesa del resto con la Chiesa — che vengano utilizzate per assicurare al clero un dignitoso trattamento tendenzialmente paritario; la Chiesa ha inteso far questo con la istituzione degli istituti diocesani, lo Stato si è dichiarato d'accordo, ed ogni volta che troviamo una norma che attiene all'ordinamento della Chiesa, degli istituti e della presenza del clero nei consigli, ciò è strumentale a questa esigenza.

Ho già avuto modo di ricordare che tutte le volte che per una legittima esigenza dello Stato si sono fatte norme del genere, si è ritenuto che lo si potesse fare; e ritengo che un'interferenza non minore dal punto di vista qualitativo sia quella che abbiamo previsto a partire dalla esistenza del matrimonio concordatario con la immissione degli articoli 143 e seguenti del codice civile nel rito di celebrazione del matrimonio religioso. È questa un'interferenza qualitativamente eguale a quella che qui realizziamo, sotto il profilo non dei procedimenti ma delle strutture, mettendo le mani nell'assetto di questi istituti. Nel caso del matrimonio vi era lo scopo di riconoscere gli effetti civili al matrimonio religioso, in questo caso si tratta di assicurare un'esigenza parimenti legittima e cioè che le risorse che provengono dall'ordinamento dello Stato abbiano una destinazione coerente con le finalità che lo Stato e la Chiesa di intesa hanno ritenuto di dover assumere.

In questa materia devo una risposta al senatore De Cataldo e la devo anche alla Commissione finanze del Senato che aveva sollevato il problema, poi ripreso dal senatore De Cataldo, dell'articolo 26. Mi rifaccio al testo della Commissione che è simile a quanto detto dal senatore De Cataldo: «La Commissione ritiene che sarebbe opportuno che il Governo indicasse al Senato le ragioni per le quali all'articolo 26 si prevede la deduzione, ai fini della determinazione del reddito di impresa degli istituti, di una quota forfettizzata e non della effettiva retribuzione erogata ai membri degli istituti che prestano attività lavorativa ai fini delle attività commerciali e simili degli istituti stessi». In questo caso la risposta è molto semplice; in realtà in questi istituti si parla di

un rapporto di lavoro che i componenti, i membri di questi ordini o di questi istituti prestano in relazione al mantenimento che essi ricevono dall'istituto e ai voti che hanno prestato nell'istituto. Non si tratta di un vero e proprio lavoro subordinato che non produce in realtà un autentico reddito; qui non si poteva far altro che prevedere una cosa uguale per tutti, pari ai minimi di pensione INPS, perchè si tratta di ordini diversi con regole diverse. Ci sono quelli che, essendo vegetariani, costano all'istituto meno di quanto costa uno che mangia anche carne; ci sono i barbuti che costano meno di quanto costa uno che va dal barbiere; ci sono i carmelitani che costano meno di quanto costino altri che consumano le scarpe. Ora, in presenza di queste diverse esigenze, più che il trattamento minimo INPS non si poteva adottare.

Rapidissimamente mi rifaccio a quanto è stato detto sulla questione degli oneri finanziari. Vorrei ricordarlo al senatore Anderlini: poche leggi della Repubblica hanno una copertura così nitida e chiara che arriva, fino al centesimo, nel 1989. Volesse Iddio (dato il tema) che tutte le altre leggi di spesa che vengono approvate fossero così coperte come questa per un quadriennio dal momento della loro approvazione!

Ci sono i problemi che ha sollevato su questo punto il senatore Gozzini, come quello dei coniugi che non sono d'accordo. Questo è un problema generale, in realtà: quando uno dei due vuole vendere un bene che è di comune proprietà, come se la cavano? Comunque qui una possibilità di *split*, di divisione si può immaginare. Posso immaginare, per esempio, che siccome qui si parla dell'8 per mille, se uno dei due lo vuole dare allo Stato e l'altro alla Chiesa, si può fare il 4 per mille e il 4 per mille. Se sui 2 milioni c'è dissenso, a meno che uno dei due si rivolga al giudice, la soluzione finirà per essere, ma per ragioni privatistiche, con le quali il Governo non interferisce in alcun modo, che la cosa non si fa, perchè in caso di dissenso di solito tende a prevalere chi dei due non è d'accordo; ma questo — lo ripeto — per ragioni che non dipendono da questa legge, nè dalla volontà del Governo, bensì dall'andamento di questi rapporti.

C'è la questione delicata di chi non ha scelto. Ha ragione la senatrice Martini dicendo: facciamo in modo che tutti scelgano o che la maggior parte dei cittadini scelga. Io non ho particolare sensibilità per l'argomento della riservatezza. Lo considero un residuo di regimi anteriori a quello democratico nel quale i cittadini hanno il diritto-dovere di dire cosa fanno e per chi lo fanno, come del resto noi, nei limiti naturalmente di alcune cose. Non arriveremo mai ad un finanziamento migliore dei partiti politici se alla ostensione delle ragioni e delle destinazioni di un finanziamento privato opporremo le ragioni della riservatezza. Abbiamo anzi interesse a che queste ragioni vengano meno perchè non c'è nulla di male a finanziare il Partito comunista italiano anzichè la Democrazia cristiana o il Partito socialista italiano anzichè il Partito liberale italiano; non c'è nulla di male a finanziare la Chiesa cattolica anzichè le comunità israelitiche o viceversa. È possibile che un regime non democratico che un domani si instaurasse in Italia sciaguratamente si avvalga di schede acquisite attraverso le leggi che ora facciamo; ma noi stiamo lavorando per una democrazia, non per regimi diversi. Il «chi non ha scelto» pone un problema che anche in materia elettorale esiste, benchè in queste Aule si tenda a sottolinearlo meno di questi problemi, forse perchè ci si sente più coinvolti dal meccanismo con cui si è eletti che non da quello con cui le religioni possono ricevere danaro; ma alla fin fine, se guardiamo al meccanismo di utilizzazione dei resti e al modo in cui questi vengono riportati nelle circoscrizioni, possiamo dire che si fa un'operazione che è esattamente uguale, cioè si fa scegliere agli elettori di una data circoscrizione un parlamentare che quegli elettori non hanno affatto scelto, avvalendosi di un gioco di resti che viene da lontano e che non appartiene alle scelte dei cittadini a cui quel parlamentare è imputato. Io inviterei a riflettere su questo precedente un po' gravoso, dato che qui siamo in qualche modo parte in causa, prima di squalificare questo sistema che è un riporto di una proporzione tra chi ha scelto e chi avendo la possibilità di scegliere non l'ha utilizzata e così facendo

si è rimesso alle scelte degli altri; anche questa è una regola legittima del gioco.

Mi fermerei su questo dicendo l'ultima parola sulla questione della parità tra le religioni. È già stato risposto in questa sede all'obiezione che era stata mossa: è vero, i valdesi non l'hanno voluta, altri la potranno volere. La questione della parità tra le religioni si porrà alla fine di tutto questo lavoro sull'Intesa. L'argomento che fin dall'inizio di questa lunga vicenda io sottoposi all'attenzione delle Camere riguarda il difficile rapporto esistente tra il principio della bilateralità, di cui agli articoli 7 e 8 della Costituzione, e il principio della parità di tutti i cittadini: intanto della parità indipendentemente dalla religione *ex* articolo 3 e poi nell'esercizio della loro libertà religiosa in base ai successivi articoli. Non c'è dubbio che il principio della bilateralità implica sfaccettature diverse dell'eguaglianza e della parità, nell'esercizio della libertà religiosa, in funzione delle organizzazioni rappresentative che di volta in volta legittimamente, in base agli articoli 7 e 8, fanno valere esigenze diverse.

Che cosa accade, alla fine di questo processo, del principio di eguaglianza tra i cittadini in quanto tali e della libertà religiosa? Questa è una domanda che ci dovremmo porre. Probabilmente il Parlamento dovrà raccogliere alcuni fili e alcune grandi coordinate per garantire che l'era della bilateralità, come qualcuno ha scritto giustamente, non diventi l'era del corporativismo religioso. È un rischio grave che dobbiamo correre — che è insito nella Costituzione — sapendo però che la Costituzione, attraverso gli articoli 3, 19 e 20, ci invita anche a trovare i necessari riequilibri. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,45*).