

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

---

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

---

### 348° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 24 APRILE 1985

---

#### INDICE

##### Commissioni permanenti

3<sup>a</sup> - Affari esteri . . . . . *Pag.* 2

##### Giunte

Affari europei . . . . . *Pag.* 8

**AFFARI ESTERI (3<sup>a</sup>)**

MERCOLEDÌ 24 APRILE 1985

52<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Presidente***TAVIANI***indi del Vice Presidente***PROCACCI***Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Amato.**La seduta inizia alle ore 9,15.***IN SEDE REFERENTE**

« **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  
(Seguito e conclusione dell'esame)

« **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  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame rinviato nella seduta di lunedì 22.

Prima di procedere al dibattito di merito, il senatore Signorino avanza una questione pregiudiziale, nel senso che la Commissione non debba esaminare il disegno di legge n. 1306, dal momento che il disegno di legge n. 1305, anch'esso all'ordine del giorno, riguarda l'autorizzazione alla ratifica del protocollo che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici prevedendo, anche, che ad esso venga data piena ed intera esecuzione

a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità dell'articolo 5 del protocollo stesso, articolo che contempla l'entrata in vigore delle norme presentate dalla Commissione paritetica alla data dello scambio delle ratifiche.

Poichè il disegno di legge n. 1306 altro non fa che riprodurre integralmente le citate norme, sarebbe molto grave che il Parlamento accettasse l'anomalia di doversi pronunciare due volte sulla stessa materia o, qualora lo ritenesse, di prendere una decisione contrastante con gli impegni internazionali assunti in base al protocollo. Resta, comunque, aperto il problema di quello che avverrebbe, qualora il Parlamento oggi approvasse il disegno di legge n. 1306, se, in futuro, venisse presentata una proposta di legge magari di iniziativa popolare se non, addirittura, un *referendum* abrogativo di alcune delle norme oggi in esame.

Il senatore Ferrara Salute interviene per domandare alcuni chiarimenti al Governo prima di presentare — qualora tali chiarimenti non arrivassero — una sua questione pregiudiziale. In particolare, premesso di non comprendere il motivo che ha portato a riproporre integralmente, con il disegno di legge n. 1306, le norme già allegate al protocollo pure in esame, l'oratore chiede al rappresentante del Governo, in relazione all'articolo 5 del protocollo stesso, come si possa procedere all'approvazione di una legge di questo tipo prima dello scambio degli strumenti di ratifica dell'accordo del 18 febbraio 1984 e del protocollo medesimo. Il Parlamento, infatti, rischia di varare la legge di attuazione di un accordo prima della entrata in vigore di questo.

Il senatore Anderlini ricorda che alla Camera il Gruppo della Sinistra indipendente aveva sollevato delle pregiudiziali che riproporrà anche al Senato ma chiede se, a giudizio del Presidente, sia opportuno porle già in questa sede o riservarsi di avanzarle in Assemblea.

Il presidente Taviani fa presente al senatore Anderlini che la questione da lui posta riguarda una decisione che appartiene solo alla autonomia di ciascun Gruppo parlamentare e ricorda che, in ogni caso, le questioni avanzate in Commissione, anche se accolte, dovranno essere riproposte in Aula.

Il senatore Anderlini dichiara che, prima di decidere se avanzare o meno una pregiudiziale, desidererebbe a sua volta che il Governo gli chiarisse quella che è, a suo giudizio, la vera situazione dei rapporti fra i due provvedimenti in esame e il loro diretto collegamento con l'articolo 7 della Costituzione. Egli è infatti convinto che la materia in oggetto non possa che essere fatta rientrare sotto il citato articolo della Costituzione — e non, come sarebbe stato più opportuno, sotto l'articolo 8 — in considerazione proprio di quanto disposto dal punto 6 dell'articolo 7 dell'accordo del 18 febbraio 1984 e dall'articolo 4 del protocollo di cui oggi si chiede la ratifica. È solo per questo che il Governo può arrivare oggi a dire che il disegno di legge n. 1306 non è modificabile neppure in quelle norme che riguardano esclusivamente lo Stato italiano sostenendo che per giungere ad una modifica sarebbe necessario un nuovo accordo tra le parti, quando, invece, ciò non era affatto implicito nell'articolo 7 dell'accordo del 1984.

Risponde il sottosegretario Amato.

Dopo essersi dichiarato convinto che le osservazioni del senatore Anderlini possano trovare una risposta adeguata, più che a questo punto del dibattito, in sede di replica finale del Governo, risponde, invece, al quesito più specifico posto dal senatore Ferrara Salute chiarendo che l'articolo 5 del protocollo che lega l'entrata in vigore delle norme allo scambio delle ratifiche risponde a precisi intendimenti espressi dal Parlamento in materia di contestualità e che, anzi, l'aver ottenuto l'autorizzazione alla ratifica rappresenterà un vincolo maggiore per il Governo a garantire tale contestualità.

Il senatore Ferrara Salute, dopo aver rilevato di comprendere la logica che ha indotto il Governo a procedere in questo mo-

do e dopo aver segnalato i dubbi che gli restano per la ipotesi che il Parlamento possa approvare nell'immediato il disegno di legge n. 1306 se intervenisse una qualsivoglia difficoltà di natura esterna a provocare un rinvio o un cambiamento di opinioni sulla ratifica del protocollo, dichiara, comunque, di rinunciare ad avanzare questioni pregiudiziali.

Il senatore Anderlini dichiara, a sua volta, di rinunciare, in questa sede, ad avanzare una questione pregiudiziale.

Il senatore Signorino, dopo aver contestato quella parte della risposta fornita dal sottosegretario Amato al senatore Ferrara Salute che concerne l'autorizzazione alla ratifica che il Parlamento darebbe non al Governo bensì al Presidente della Repubblica, dichiara di mantenere la propria questione pregiudiziale.

Interviene, per dichiararsi contraria alla questione stessa, la senatrice Martini per la quale è, anzi, di particolare importanza che lo Stato provveda, sulla base di una decisione autonoma, ad introdurre nel nostro ordinamento le norme pattizie con apposita legge.

Dopo che il senatore Signorino si è detto convinto che se si fosse di fronte ad una manifestazione di autonomia, il Parlamento sarebbe pienamente libero di modificare il disegno di legge 1306, la Commissione si esprime in senso contrario alla questione pregiudiziale da lui avanzata. Si astiene il senatore Ferrara Salute.

Segue un altro intervento preliminare del senatore Signorino. Si richiama agli articoli 47 e 46 del Regolamento per esprimere la convinzione che la Commissione debba procedere alla acquisizione di ulteriori elementi informativi sulla materia in esame e che si debba altresì chiedere al Ministro degli affari esteri di riferire, meglio se per iscritto, sui provvedimenti stessi. Tutto questo, a giudizio dell'oratore, eviterebbe alla Commissione di procedere con fretta e sciatteria.

Dopo che il senatore Ferrara Salute si è dichiarato favorevole alla proposta di acquisire elementi informativi a norma dell'arti-

colo 47, la Commissione respinge, le proposte avanzate dal senatore Signorino.

Per una questione di competenza interviene nuovamente il senatore Signorino.

Ricordando che è stata respinta la questione pregiudiziale che egli aveva motivato con la impossibilità del Parlamento di pronunciarsi due volte sulle stesse norme, richiama il terzo comma dell'articolo 34 del Regolamento per invitare la Commissione a chiedere alla Presidenza del Senato una diversa decisione in ordine all'assegnazione del disegno di legge n. 1306, che non riguarda materia di competenza della Commissione affari esteri.

Dopo che la Commissione ha respinto la proposta del senatore Signorino, questi interviene per sollevare una questione di costituzionalità in ordine agli articoli 9 e 47 del disegno di legge n. 1306. Quest'ultimo, infatti, intacca il principio dell'integrità e della certezza del bilancio dello Stato stabilito dall'articolo 81 della Costituzione in quanto determina, con la particolare destinazione dell'aliquota dell'8 per mille dell'IRPEF, un meccanismo di entrate variabili e non definibili *a priori*. Va poi tenuto presente che l'articolo 53 della Costituzione fissa per i cittadini solo l'obbligo di concorrere alle spese pubbliche, nè è da sottovalutare il fatto che l'onere finanziario di questa legge non è quantificato neppure in riferimento all'esercizio 1985 e, di conseguenza, non ne è assicurata la copertura.

Per quanto concerne, invece, l'articolo 9 esso configura una condizione di privilegio a favore di « associazioni pubbliche di fedeli » che abbiano l'assenso della Santa Sede anche quando esse siano di rilievo politico come potrebbe avvenire, ad esempio, per « Comunione e Liberazione ».

Dopo che la senatrice Martini si è detta contraria ad affrontare ora il tema di non poco rilievo posto dal senatore Signorino che potrà essere più opportunamente svolto in Assemblea, la Commissione respinge la questione sollevata.

Si passa quindi al dibattito di merito.

Prende la parola il senatore Bufalini il quale, ricollegandosi ad alcune delle cose det-

te in precedenza, esprime la convinzione che l'articolo 4 del protocollo in esame renda inevitabili due distinti provvedimenti, che non potranno che entrare in vigore contemporaneamente come ha dichiarato il sottosegretario Amato.

Passando a considerazioni più generali, l'oratore rileva di aver creduto di cogliere, all'indomani dell'approvazione del nuovo Concordato, una reazione complessivamente valida da parte dell'opinione pubblica, che ha colto esattamente la portata delle innovazioni da esso introdotte e che i comunisti giudicano rispondenti ai mutamenti avvenuti nella società italiana.

Se il nuovo accordo rappresenta, quindi, un avvenimento importante, che va ben oltre i momenti politici e le situazioni contingenti, non si può invece non rilevare con preoccupazione la reazione di alcuni ambienti della Chiesa italiana — reazione che si è colta anche in Parlamento — tendente ad aggirare in qualche modo la norma concordataria come per la questione dell'insegnamento religioso nelle scuole.

Soffermandosi quindi sulla questione sollevata dal senatore Anderlini circa il diretto e stretto legame fra l'articolo 7 del nuovo Concordato e l'articolo 7 della Costituzione, il protocollo in oggetto e il disegno di legge n. 1306, l'oratore, dopo aver rilevato che maggioranza e Governo dovranno sciogliere con chiarezza questa preoccupazione, si dichiara convinto che ci sia una profonda differenza qualitativa tra l'attuale protocollo e la sua legge di attuazione rispetto al dettato del secondo comma dell'articolo 7 della Costituzione, e che la non emendabilità di tale legge di attuazione derivi solo dalla esistenza di una intesa internazionale che può essere sì denunciata ma non modificata unilateralmente.

Passando poi più specificatamente al merito della normativa in esame, il senatore Bufalini riepiloga i più importanti temi che la Commissione paritetica si è trovata ad affrontare e risolvere anche in modo minuzioso soffermandosi, in particolare, sul nuovo regime di sostentamento del clero per

il quale si è individuato un sistema che, pur presentando inconvenienti, costituisce innegabilmente un approdo democratico anche se, nel momento in cui il Senato ha approvato il nuovo Concordato, le cose apparivano più limpide e si impone, quindi, oggi una piena chiarezza da parte del Governo sulla natura delle disposizioni che si vanno ad adottare.

Il senatore Vella rileva che le nuove norme oggi all'esame della Commissione trovano i senatori socialisti pienamente favorevoli dal momento che esse si inquadrano perfettamente nello spirito della Costituzione e contengono elementi innovativi perfettamente in linea con l'evoluzione della nostra società.

Dopo avere espresso la convinzione che la nuova normativa sul sostentamento del clero debba essere estesa a tutte le intese religiose per evitare ogni discriminazione, l'oratore conclude evidenziando la portata storica di questi provvedimenti e preannunciando il pieno assenso della sua parte politica.

Il senatore Anderlini, dopo aver brevemente ripetuto le considerazioni già svolte circa il rapporto fra i testi in esame e l'articolo 7 della Costituzione, rileva che, da un punto di vista più generale, la normativa in oggetto presenta ancora vistosi e significativi residui di giurisdizionalismo e di integralismo. Del primo la testimonianza è data dal gravissimo caso posto dall'articolo 9, per le associazioni pubbliche di fedeli che possono essere riconosciute soltanto previo assenso della Santa Sede, e anche dall'articolo 8 per quanto riguarda gli istituti religiosi di diritto diocesano; un residuo di integralismo si può individuare, invece, negli articoli 47 e, soprattutto, 48 con il quale lo Stato italiano vincola a precise destinazioni l'utilizzo delle quote IRPEF di cui all'articolo 47, quando questi fondi già gli appartengono e non si vede perchè debba occorrere il consenso della Santa Sede per cambiare tali destinazioni. Non si può, inoltre, dimenticare che la scelta operata con l'articolo 47 viola il principio della uguale libertà fra le diverse confessioni religiose e che, poi, la deducibilità delle erogazioni liberali fino a due milioni, sostanziosamente in una diminuzione di en-

trata, finisce per riflettersi sull'intera platea tributaria reintroducendo, in un certo senso, il sistema delle congrue.

L'oratore conclude accennando ad una ulteriore questione che si riserva di sviluppare in Assemblea concernente la palese violazione dell'articolo 20 della Costituzione che discende dall'articolo 10 del disegno di legge in esame.

Il senatore Ferrara Salute, dopo aver rilevato che la questione di cui ci si occupa è da un lato estremamente complessa — quando si tenga conto dei molti anni e del molto lavoro che sono a monte di questi provvedimenti — e, dall'altro, assolutamente semplice dal momento che il Parlamento può solo accettare o respingere in blocco questi provvedimenti, si dichiara convinto che non ci siano stati errori di logica nella predisposizione di tali provvedimenti e di essere perfettamente consapevole che il rappresentante del Governo possa fornire una risposta logica a tutti i problemi qui sollevati.

Il problema vero, infatti, viene prima e riguarda il modo in cui la Commissione paritetica ha ritenuto di procedere e di formulare le norme in esame, che mancano sempre di un soggetto cui esse possano essere imputate e non consentono, quindi, alla legge italiana di recepire la sola parte di esse che riguarda direttamente lo Stato italiano. Non si può, quindi, non porsi la domanda del perchè si sia scelta, con l'articolo 4 del protocollo, questa strada e non ritenere fondato il dubbio che il nostro Governo — ben diversamente da quello che poteva essere per il Governo totalitario fascista — non si sentisse sicuro di poter rispondere al desiderio di certezza della Santa Sede con una certezza altrettanto assoluta di poter dare piena attuazione alle norme concordate.

Dopo aver, pertanto, ribadito di non poter approvare la strada scelta con l'articolo 4 del protocollo, in quanto testimonianza della evidente volontà del firmatario italiano di creare la situazione nella quale si trova oggi il Parlamento, al quale viene tolto anche quel tipo di intervento di carattere puramente interpretativo e letterale che è suo appannaggio, l'oratore esprime preoccupa-

pazione per la situazione di squilibrio fra le due parti contraenti che è testimoniata da questa procedura chiedendosi perchè il nostro Governo non si sia sentito abbastanza sicuro e non abbia saputo evitare che si determinasse una logica che ha conseguenze anche di carattere costituzionale ma, soprattutto, chi sia l'autorità sovrana che propone questa normativa. Ci si trova di fronte oggi alla testimonianza di una debolezza operativa dello Stato italiano che si doveva evitare anche a costo di correre dei rischi.

Il senatore Ferrara Salute, quindi, dopo avere esemplificato che da alcune norme si ricava quasi l'impressione di una tale fusione delle due volontà da generare impegni senza che ne sia precisato il soggetto responsabile, dichiara quindi che il Governo, nell'adottare uno degli atti più rilevanti della storia italiana del dopoguerra, ha testimoniato una scarsa sensibilità per i profili di reale esercizio della sovranità dello Stato, sia dando per scontata una piena adesione dello Stato democratico nel suo complesso alle norme stipulate, sia con l'eccessiva accelerazione dei tempi relativi all'iter dei provvedimenti all'esame.

Preannuncia infine, il suo voto contrario sul mandato al relatore, voto motivato non da preoccupazioni di tipo laicista, bensì da una censura ad una condotta del Governo che ha creato e creerà pericolosi equivoci.

Il senatore Signorino, premesso che i provvedimenti in questione non attengono affatto ai valori di libertà e di pace religiosa, esprime preoccupazione per gli effetti negativi che deriveranno dall'applicazione di norme sostenute da un'ampissima maggioranza in relazione soprattutto alla non quantificazione e alla mancata copertura degli oneri finanziari, nonchè all'assunzione diretta di responsabilità del cittadino in materia di bilancio, con un'esautorazione al riguardo delle prerogative del Parlamento.

Dopo aver quindi chiesto al sottosegretario risposte esaurienti in merito alla anomala procedura adottata con i disegni di legge in esame, pone in risalto la circostanza (riferita agli articoli 2, 9 e 16) della creazione dell'incerta figura di « associazio-

ni pubbliche di fedeli » che potranno beneficiare di privilegi fiscali e finanziari.

Deplorata altresì la mancata disciplina dell'attività dello IOR, si sofferma sui meccanismi previsti dagli articoli 47 e 48 delle norme approvate dalla Commissione paritetica per ribadire la loro contraddittorietà rispetto ai principi costituzionali che regolano le entrate del bilancio dello Stato (giungendo quasi al limite dell'obiezione fiscale) e per rilevarne anche il carattere estremamente farraginoso. Sottolineato infine, come, in base agli stessi meccanismi e al successivo articolo 49, non vi sia in sostanza alcun rischio economico per la Chiesa italiana, esprime preoccupazione per la mancanza di previsioni attendibili circa i riflessi delle norme esaminate sul bilancio dello Stato e dichiara che ancora più grave è per lo Stato italiano l'onere politico di tutta l'operazione e che è da considerarsi negativo l'impatto delle anomalie procedurali prima richiamate sulle prerogative del Parlamento.

Dopo che il senatore Bernassola ha dichiarato di rimettersi alle considerazioni del relatore, il dibattito viene dichiarato chiuso.

In sede di replica, la relatrice Martini si sofferma anzitutto sulla questione della discriminazione, rilevando come l'articolo 20 della Costituzione consenta discipline speciali in rapporto ad esigenze particolari; in merito poi all'articolo 48 delle norme in oggetto, fa presente che potrà essere svolta da chiunque un'azione promozionale per stimolare i cittadini a destinare i fondi per questa o quell'iniziativa. Al riguardo sottolinea anche come il principio ivi sancito non costituisca una novità per la legislazione italiana (citando le esenzioni fiscali per le imprese che destinano taluni proventi a scopi di tipo culturale), bensì semplicemente l'estensione a tutti i cittadini di facoltà già previste per alcuni soggetti.

Rilevato quindi come agli oneri derivanti dai provvedimenti faccia riscontro il venir meno di altre spese oggi sostenute dallo Stato (supplemento di congrua, costruzione di nuove Chiese) si sofferma sulla questione delle associazioni per ricordare come sia prevista una procedura analitica e caso

per caso, per il loro riconoscimento, dal quale peraltro non seguono benefici di ordine fiscale e finanziario.

Ha poi la parola il rappresentante del Governo.

Il sottosegretario Amato si sofferma anzitutto sulla questione della procedura adottata in sede di ratifica ricordando come, in base al punto 6 dell'articolo 7 del nuovo Concordato, fosse stata autorizzata la sottrazione di alcune materie dalla speciale procedura concordataria, diventando esse invece oggetto di una diversa disciplina che lo Stato avrebbe adottato con gli strumenti ordinari, previa intesa con la Santa Sede.

Sottolineato quindi come appaia curioso un giudizio negativo di alcuni settori laici per l'assimilazione di alcune materie, in un primo tempo concordatarie, alla procedura prevista dall'articolo 8 della Costituzione, fa altresì presente che, vertendo l'intesa prima citata con un soggetto di diritto internazionale (Santa Sede) e quindi configurandosi come accordo internazionale, si sono resi necessari un disegno di legge di ratifica ed un distinto provvedimento per rendere operanti nello Stato italiano le intese in materia di beni ecclesiastici e di sostentamento del clero: questo secondo disegno di legge — egli rileva — pur non potendo essere ritenuto emendabile (il che configurerebbe una modifica unilaterale di un accordo internazionale) sarà comunque sottoposto alla votazione articolo per articolo con la conseguenza che, qualora un articolo venisse respinto, si dovrebbe aprire una procedura di rinegoziazione dell'accordo.

Ribadito il carattere analitico e discrezionale del riconoscimento delle associazioni di fedeli, fa quindi presente che lo Stato interferisce con la struttura e l'operatività degli Istituti per il sostentamento del clero solo per garantire che le risorse dello Stato e dei cittadini siano effettivamente utilizzate per quel fine con criteri di uguaglianza; per quanto riguarda poi il disposto dell'articolo 48 ne sottolinea il carattere innovativo nella facoltà dei cittadini di poter destinare alcune risorse per scopi di interesse collettivo ma che non debbono essere necessariamente perseguiti dallo Stato. Conclude associandosi alle considerazioni del relatore circa il problema delle discriminazioni.

Si passa quindi alla votazione sul conferimento del mandato a riferire per quanto riguarda il disegno di legge n. 1305.

Dopo che il senatore Signorino ha dichiarato di non voler partecipare ad una votazione che si inserisce in una procedura confusa ed anomala, la Commissione conferisce alla senatrice Martini l'incarico di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul disegno di legge n. 1305.

Il seguito dell'esame del disegno di legge n. 1306 è quindi rinviato.

#### CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Taviani avverte che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 30 aprile, alle ore 10, in sede referente, per il seguito dell'esame del disegno di legge n. 1306.

*La seduta termina alle ore 12,45.*

**GIUNTA**  
**per gli affari delle Comunità europee**

MERCOLEDÌ 24 APRILE 1985

*Presidenza del Presidente*  
**PETRILLI**

*La seduta ha inizio alle ore 10,10.*

**PROPOSTA DI INDAGINE CONOSCITIVA SULLO  
STATO DEI LAVORI SVOLTI DA COMITATI  
AD HOC, ISTITUITI DOPO IL « VERTICE » DI  
FONTAINEBLEAU**

Il presidente Petrilli espone ai membri della Giunta i motivi che consigliano, nei tempi brevi, l'audizione dell'onorevole Ferri e dell'onorevole Adonnino, rispettivamente membro italiano del Comitato per i problemi istituzionali (detto anche Comitato « Dooge ») e presidente del Comitato per l'Europa dei

cittadini. Egli ricorda che entrambi questi organismi sono stati istituiti a seguito del « vertice » di Fontainebleau svoltosi nel mese di giugno 1984. Essi hanno lo scopo di avviare quella riforma istituzionale e quel processo di avvicinamento delle strutture comunitarie all'opinione pubblica e alle esigenze concrete delle popolazioni dei diversi Paesi che da più parti sono stati ripetutamente auspicati.

Conviene la Giunta, che decide pertanto di promuovere, previa l'acquisizione del prescritto assenso presidenziale, una indagine conoscitiva in vista dell'audizione, in una o due sedute, dei due rappresentanti predetti.

Il presidente Petrilli esprime l'auspicio che il consenso della Presidenza del Senato giunga sollecitamente e che sia possibile alla Giunta tenere le sedute previste prima della data del prossimo « vertice » di Milano.

*La seduta termina alle ore 10,40.*