

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 21 MARZO 1985

trastano con l'articolo 20 della Costituzione,

delibera

di non passare all'esame del disegno di legge n. 2337.

«CRIVELLINI».

**PRESIDENTE.** A norma del quarto comma dell'articolo 40 del regolamento, sulle questioni pregiudiziali avrà luogo un'unica discussione, nella quale potrà prendere la parola soltanto un deputato per gruppo, compresi i proponenti. Chiusa la discussione, l'Assemblea deciderà con unica votazione sulle pregiudiziali in questione.

L'onorevole Guerzoni ha facoltà di svolgere la sua pregiudiziale.

**LUCIANO GUERZONI.** Signor Presidente, colleghi, onorevole rappresentante del Governo, la ragione della presentazione della pregiudiziale di costituzionalità di cui sono firmatario, risiede nel tipo di procedura adottata dal Governo con i disegni di legge nn. 2336 e 2337 in materia, rispettivamente, di ratifica ed esecuzione del protocollo firmato a Roma il 15 novembre 1984 e di disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia.

Con l'emendamento presentato dal Governo all'articolo 2 del disegno di legge n. 2336, là dove si propone di sostituire detto articolo con il seguente: «Piena e intera esecuzione sarà data al protocollo di cui all'articolo precedente con le modalità e con la decorrenza di cui agli articoli 4 e 5 del protocollo stesso», il Governo stesso ha precisato (credo correttamente, e di questo ritengo che si debba dare atto) quale tipo di procedimento intenda seguire per dar corso agli impegni pattiziamente assunti in materia di enti ecclesiastici, per conferire cioè a tali impegni efficacia nell'ordinamento interno.

Con questa modifica il disegno di legge n. 2336 verrà a contenere unicamente l'autorizzazione alla ratifica del protocollo del 15 novembre 1984. Vi è dunque una differenza rispetto al disegno di legge

n. 2021, approvato ieri, poiché quel testo conteneva sia l'autorizzazione alla ratifica, sia la clausola di esecutorietà nel diritto interno del protocollo del 18 febbraio, come generalmente avviene per gli atti di diritto internazionale o assimilati. Nel testo oggi in discussione, invece, questi due momenti sono stati scissi. Sebbene non manchino alcuni precedenti di tale procedura, di per sé legittima, non di meno si tratta, dal punto di vista della consuetudine, di un fatto piuttosto inusuale; pertanto si comprende che possono sorgere alcuni problemi.

Vorrei però richiamare su un punto l'attenzione dell'onorevole sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, il cui magistero giuridico tutti riconosciamo. Una volta imboccata la strada della scissione tra autorizzazione alla ratifica e immissione dell'accordo pattizio nel diritto interno, ne deriva che, mentre con il disegno di legge n. 2336 si autorizza soltanto la ratifica del protocollo sottoscritto il 15 novembre 1984, con il disegno di legge n. 2337 si provvede a dare applicazione nel diritto interno al contenuto del protocollo stesso mediante atto legislativo formalmente e sostanzialmente autonomo e distinto. Ma, in conseguenza di ciò, il disegno di legge n. 2337 — come appare dalla stessa veste formale nella quale è stato presentato, non a caso, dal Governo — costituisce indubbiamente un provvedimento legislativo di diritto interno a tutti gli effetti. Un provvedimento che, certo, ha come presupposto il protocollo del 15 novembre ed è con quello connesso ma che, ripeto, è fonte normativa di diritto interno a tutti gli effetti.

Ma occorre aggiungere che, quando si segue la procedura indicata, è allora improprio e scorretto, secondo una acquisizione pacifica della dottrina internazionalistica, riprodurre nel disegno di legge di diritto interno il testo letterale delle disposizioni contenute nell'atto di diritto esterno.

**EMILIO COLOMBO, Relatore per la III Commissione.** Chi l'ha mai detto?

LUCIANO GUERZONI. Non a caso, onorevole sottosegretario, si è avuto un problema analogo quando si è trattato dell'intesa con la confessione valdo-metodista, allorché — pur con rilievi critici da parte di alcuni settori delle confessioni valdese e metodista — nel tramutare l'intesa in fonte di diritto interno sono state apportate delle modifiche al testo convenuto dell'intesa stessa. Credo che la procedura allora seguita fosse corretta, perché l'articolo 8 della Costituzione dispone, appunto, che i rapporti con le confessioni diverse dalla cattolica sono regolati per legge «sulla base» di intese.

L'analogia, a mio parere, nel caso dei disegni di legge ora in discussione vale fino ad un certo punto; se tuttavia la si vuole porre, dobbiamo trarne coerentemente tutte le conseguenze. Se qui si tratta di due atti formalmente e sostanzialmente distinti (da un lato, un accordo di tipo internazionalistico, o, comunque, di diritto esterno, per il quale si richiede l'autorizzazione alla ratifica con il disegno di legge n. 2336; dall'altro, e con diversa configurazione formale, il disegno di legge n. 2337, diretto a dare applicazione ai contenuti dell'accordo pattizio sottoscritto col protocollo del 15 novembre 1984); se dunque si tratta — dicevo — di due provvedimenti legislativi distinti, non v'è dubbio che il secondo (il disegno di legge n. 2337) può e deve contenere soltanto le norme atte a dare applicazione, nel diritto interno, all'accordo o intesa pattizia esterna. L'assenza di coerenza nel seguire questa strada, pur indicata dal Governo, determina quegli effetti che ci costringono a porre le pregiudiziali di costituzionalità. In un provvedimento legislativo di diritto interno, qual è quello recante il n. 2337, non possono, ad esempio, essere contenute — come invece è — norme di organizzazione interna della Chiesa cattolica. Si tratta di cosa gravissima sia dal punto di vista istituzionale, sia da quello costituzionale. Non è pensabile che, in aperta violazione del primo comma dell'articolo 7 della Costituzione e delle guarentigie costituzionali di libertà religiosa, lo Stato fissi norme, così come

avviene con gli articoli del disegno di legge n. 2337 che da qui a poco citerò, riguardanti l'ordinamento interno della Chiesa cattolica, cui la Costituzione riconosce la qualità di ordinamento sovrano e indipendente rispetto allo Stato.

Si tratta di un fatto inammissibile perché vuol dire negare — e mi richiamo alle dichiarazioni rese ieri in quest'aula dal Presidente del Consiglio — quel rifiuto del giurisdizionalismo che si sostiene sancito dal nuovo Concordato. La questione non è soltanto tecnica o formale, perché investe, oltre che rilevanti problemi di correttezza del procedimento di produzione delle fonti normative, valori e principi essenziali nell'ordinamento costituzionale italiano vigente. Il procedimento in base al quale si scindono i due momenti, quello di autorizzazione alla ratifica e quello di applicazione nel diritto interno, è stato seguito — così come hanno dichiarato sia il relatore, sia il Presidente del Consiglio — perché si è voluto evitare che la normativa riguardante il regime degli enti ecclesiastici e gli oneri finanziari dello Stato per il sostentamento del clero cattolico ricadesse automaticamente sotto la protezione del secondo comma dell'articolo 7 della Costituzione.

Se così è, occorre allora agire con rigorosa coerenza, prendendo atto che il disegno di legge n. 2337 è a tutti gli effetti, formali e sostanziali, un provvedimento legislativo di diritto interno, connesso all'accordo internazionale o pattizio esterno, ma niente di più. Se si fosse seguita la strada percorsa per il disegno di legge n. 2021 votato ieri, certi problemi forse non si sarebbero posti. Come tutti sappiamo, infatti, l'immissione nel diritto interno di una fonte bilaterale esterna, internazionalistica o concordataria che sia, allorché avvenga nelle consuete forme della clausola od ordine di esecuzione opera nei limiti di compatibilità con l'ordinamento della fonte esterna così immessa.

Pertanto, se il disegno di legge n. 2336 contenesse contestualmente autorizzazione alla ratifica e clausola od ordine di

esecuzione nel diritto interno, non saremmo qui a porre i problemi di cui sto trattando, perché — in tal caso — l'efficacia nel diritto interno dell'atto convenzionale esterno sarebbe automaticamente limitata dal criterio della sua compatibilità con l'ordinamento interno in cui viene in tal modo inserito.

Giustamente non si è così proceduto, perché in tal modo — e di questo do atto al Governo — ci sarebbe stato il rischio di far ricadere tutta la normativa in questione, giova ripeterlo, nell'ambito di protezione di cui all'articolo 7, secondo comma della Costituzione. Dato, però, che non è così, e che il disegno di legge n. 2337 si configura come fonte legislativa autonoma di diritto interno, soltanto connessa con l'accordo di diritto esterno, cui intende dare applicazione ai fini interni, occorre allora — ripeto — trarne tutte le logiche conseguenze, tra cui — in primo luogo — la necessità, per così dire, di ritrascrivere — nell'ottica e ai fini propri dell'ordinamento statale — le norme di cui al protocollo del 15 novembre 1984.

Vorrei allora richiamare — a titolo esemplificativo — l'attenzione dei colleghi innanzi tutto sul disposto del secondo comma dell'articolo 23 del disegno di legge n. 2337, che così recita: «In ogni caso, almeno un terzo dei membri del consiglio di amministrazione di ciascun istituto è composto da rappresentanti designati dal clero diocesano su base elettiva». Mi riferisco a questa norma come esempio degli effetti prodotti dalla mancata ritrascrizione, ai fini del diritto interno, delle disposizioni contenute od allegate al protocollo del 15 novembre 1984. Ma di esempi se ne potrebbero fare tanti altri.

Si tratta, in questo caso, degli istituti diocesani per il sostentamento del clero, quindi di enti della Chiesa cattolica. Anorché l'istituzione di questi enti sia esplicitamente prevista nell'accordo pattizio in esame, ritengo assurdo che in una legge dello Stato si statuisca sulla composizione di un organo che è esclusivamente proprio dell'ordinamento canonico. Tutto ciò non solo non ha senso, ma viola aper-

tamente una serie di norme costituzionali, fra cui in primo luogo il primo comma dell'articolo 7.

Il primo comma dell'articolo 7 della Costituzione, nel momento in cui riconosce la Chiesa cattolica indipendente e sovrana nel proprio ordine, non sancisce soltanto un principio di separazione tra ordine civile ed ordine religioso, ma anche l'assoluta incompetenza dello Stato a legiferare su materie, atti e fatti che attengono all'autonomia istituzionale, riconosciuta primaria, della Chiesa cattolica. Non è questa — ripeto — una questione soltanto tecnica o formale, né questione che attiene allo scontro politico fra Governo ed opposizione (la battaglia politica sul «nuovo» Concordato l'abbiamo fatta ieri e, credo, con risultati anche significativi in termini di voto). Qui è in gioco una fondamentale questione di correttezza costituzionale. È infatti inammissibile che in un provvedimento di legge interno, pur connesso con un impegno pattizio esterno, si prevedano — per parte dello Stato e con legge interna dello Stato — statuizioni di questo genere. Questo è il peggior giurisdizionalismo che si possa immaginare! Neanche lo Stato del Settecento pretendeva, in pieno giurisdizionalismo, di fare cose di questo genere!

Ma vorrei richiamare la vostra attenzione anche sull'articolo 39, primo e secondo comma, ancora del disegno di legge n. 2337. Il primo comma così recita: «L'Istituto centrale per il sostentamento del clero è amministrato da un consiglio composto per almeno un terzo dei suoi membri da rappresentanti designati dal clero secondo modalità che verranno stabilite dalla Conferenza episcopale italiana». Il secondo comma stabilisce: «Il presidente e gli altri componenti sono designati dalla Conferenza episcopale italiana».

Sia chiaro che non ho niente da obiettare sul merito di queste norme: per me sarebbe stato bene prevedere che almeno il 50 per cento dei membri dovessero essere rappresentanti designati dal clero e in modo elettivo. Quello che invece con-

testo è, per un verso, che statuizioni di questo genere siano contenute già nello stesso atto pattizio (non si vede cosa debba interessare allo Stato italiano, anche nel momento in cui stipula un accordo con la Santa Sede, quali siano i modi con cui la Chiesa intenda organizzare organi o istituti che sono soltanto suoi) e, per altro verso, soprattutto, che si reintroducano nell'ordinamento italiano — e questo mi permetterei di segnalarlo allo schieramento parlamentare che ha votato ieri l'accordo del 18 febbraio 1984 — disposizioni di così marcato giurisdizionalismo, in aperta violazione della libertà religiosa, della libertà e dell'autonomia primaria della Chiesa cattolica, dell'autonomia normativa pur costituzionalmente riconosciuta alle formazioni sociali in genere. È questo un fatto gravissimo!

Voi avete sostenuto che il «nuovo» Concordato è l'attuazione del principio di laicità dello Stato: spiegatemi allora in nome di che cosa questo Stato laico e pluralista (così lo ha definito il Presidente del Consiglio, e noi siamo d'accordo con lui) statuisce, con una propria legge, che l'Istituto centrale per il sostentamento del clero deve essere amministrato da un consiglio di amministrazione composto per almeno un terzo da membri designati dal clero secondo modalità fissate dalla Conferenza episcopale italiana! E poi, non paghi di ciò, diciamo anche che il presidente e gli altri componenti sono designati dalla Conferenza episcopale italiana! Che cosa può interessare tutto ciò allo Stato laico e pluralista italiano? Che competenza e che potere ha su tutto ciò l'ordinamento statale? Dove va a finire la distinzione tra i due ordini di fronte a disposizioni statuali di questo genere? Dove va a finire la libertà religiosa? Dove va a finire l'eguaglianza tra le confessioni religiose, visto che non trovo — giustamente — nulla del genere, ad esempio, nell'intesa con le confessioni valdese e metodista?

Insomma, in questo modo si introduce un privilegio in senso tecnico (i privilegi possono anche essere odiosi), una vera e

propria discriminazione ai danni della Chiesa cattolica, visto che stabiliamo, con legge interna dello Stato, come essa debba configurare proprie, autonome articolazioni. Ciò è inammissibile!

Lo ripeto: queste norme violano il primo comma dell'articolo 7 della Costituzione, ma violano anche gli articoli 2, 3, 8, 19 e 21 della Costituzione stessa. Insomma, violano tutto un sistema di principi e di norme della Costituzione nel quale tutti ci riconosciamo e che configura, esso sì, uno Stato laico, autonomo e pluralista nel quale le autonomie delle formazioni sociali sono pienamente riconosciute e tutelate.

Nel caso poi della Chiesa cattolica, esiste un dettato costituzionale, che la dottrina riconosce come principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano, che configura l'autonomia della Chiesa come autonomia primaria: la Chiesa e lo Stato sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani! Ma dove va così a finire la sovranità? Dove va a finire l'indipendenza? Dove va a finire il riconoscimento dei diritti inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione? Dove va a finire il principio di eguaglianza, senza distinzione di religione, di cui all'articolo 3?

Voi tutti sapete che, per giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di eguaglianza davanti alla legge, senza distinzioni di religione, non si applica soltanto ai singoli ma anche alle formazioni sociali e alle confessioni religiose.

E inoltre, dove va a finire il principio contenuto nel primo comma dell'articolo 8 della Costituzione, quello secondo cui tutte le confessioni sono egualmente libere davanti allo Stato? Nei fatti, qui si stabiliscono con legge statale limitazioni all'eguale libertà dei culti, e non mi interessa che siano limitazioni pattizamente convenute, perché una tale previsione è illegittima nel diritto interno, anche se pattizamente convenuta. Come ha insegnato Jemolo, e come tutta la dottrina riconosce, nella pattuizione tra Stato e confessioni religiose queste ultime non possono rinunciare a diritti che la Costi-

tuzione configura come inviolabili ed inderogabili, anche perché questi diritti integrano correlative limitazioni alla stessa potestà legislativa in quanto tale.

Nelle norme che ho richiamato si arriva, lo ripeto, alla configurazione di un privilegio odioso, di una vera e propria discriminazione verso la Chiesa cattolica rispetto alle altre confessioni religiose, di un'insanabile lesione dell'autonomia primaria ad essa costituzionalmente riconosciuta.

Ho indicato due norme come esempio dell'effetto che si produce nel momento in cui, imboccando una strada che, nel caso, io ritengo giusta (separazione tra legge di autorizzazione alla ratifica e provvedimento legislativo di attuazione nel diritto interno delle disposizioni di cui al protocollo per il quale viene richiesta la ratifica), non se ne traggono poi le dovute conseguenze. E se non se ne traggono le dovute conseguenze si rischia di aprire un contenzioso gravissimo, perché la Corte costituzionale, come a tutti voi è noto, ha statuito, in rapporto al Concordato del 1929, che la legge n. 810, di ratifica ed esecuzione del Concordato stesso, e le leggi nn. 847 e 848, applicative del Concordato, per l'ordinamento italiano si collocano ad un diverso grado di gerarchia delle fonti.

È pertanto ovvio che vi saranno impugnative delle ricordate norme contenute nel disegno di legge n. 2337, qualora esso diventi legge dello Stato italiano, la cui legittimità e validità non potrà che essere riconosciuta dalla Corte costituzionale, in quanto quelle norme violano apertamente il principio fondamentale e supremo, per il nostro ordinamento costituzionale, di incompetenza dello Stato a statuire su materie ed istituti propri dell'ordine religioso, e nella specie, della Chiesa cattolica.

Il provvedimento in discussione (mi riferisco sempre al disegno di legge n. 2337) contiene una serie di norme sulle quali è possibile richiamare, nel senso indicato, l'attenzione dei colleghi. Ad esempio, l'articolo 10 contiene, al secondo comma, una disposizione molto grave. In

tali norme si prevede il caso di associazioni costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica (si tratta, quindi, di associazioni ecclesiastiche) che tuttavia non siano civilmente riconoscibili come enti ecclesiastici.

Di queste associazioni, che sono ecclesiastiche in quanto costituite ed approvate dall'autorità ecclesiastica, ma non riconoscibili come enti ecclesiastici ai fini civili, si dice che esse possono essere riconosciute alle «condizioni previste dal codice civile». Ciò vuol dire che le associazioni ecclesiastiche che lo Stato italiano non può riconoscere come enti ecclesiastici possono essere riconosciute in virtù del diritto comune sulle persone giuridiche e sulle associazioni. Il secondo comma dell'articolo 10 aggiunge: «Esse restano in tutto regolate dalle leggi civili...». Ma tale norma è pleonastica, perché, se sono riconosciute alle condizioni del codice civile, vuol dire che tali associazioni sono enti civili a tutti gli effetti e, come tali, interamente soggette alle norme del diritto comune.

Se si continua, però, la lettura del secondo comma dell'articolo 10, ci si trova di fronte alla seguente disposizione: «... salvi la competenza dell'autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione e di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari». Ebbene, io non so se chi ha steso questa norma, che si pretende ora di emanare come disposizione interna dell'ordinamento statale, si sia reso conto della gravità della riserva ora richiamata. Se il secondo comma dell'articolo 10 fosse approvato, infatti, noi stabiliremmo che esistono associazioni riconoscibili in virtù del diritto comune ed in tutto regolate da esso, ma per le quali si effettua una deroga al diritto comune in virtù, propriamente, della loro connotazione religiosa. Ma l'articolo 20 della Costituzione l'abbiamo dimenticato o intendiamo mettercelo brutalmente sotto i piedi?

L'articolo 20 della Costituzione prevede, com'è noto, che gli enti e le associazioni con fini di religione o di culto non possano, per questa loro connotazione, essere oggetto di speciali limitazioni legi-

slative o di speciali gravami fiscali per quanto riguarda la loro costituzione, formazione ed ogni altra attività. Invece qui stiamo dicendo che ci sono associazioni ecclesiastiche che non sono riconoscibili come enti ecclesiastici (e quindi non si fa ricorso per esse all'apposita legislazione speciale), che sono a tutti gli effetti associazioni di diritto comune, ma che tuttavia, in virtù proprio della loro connotazione religiosa, si opera per esse, e solo per esse, una deroga al diritto comune. Qui si tocca un aspetto di libertà fondamentale, in quanto si viene a derogare l'articolo 20 della Costituzione. Si viene infatti a statuire che vi sono associazioni di diritto comune che, in virtù di una loro caratterizzazione ecclesiastica, sono parzialmente soggette ad una normativa speciale, addirittura per quanto riguarda i poteri dell'autorità ecclesiastica in ordine agli organi statutari delle associazioni stesse. Anche in questo caso non ha alcun rilievo, ai fini dell'ordinamento interno, che la deroga al diritto comune tragga origine da una clausola pattizia, perché, ancora una volta, l'articolo 20 della Costituzione integra una limitazione alla potestà legislativa ordinaria. Né ha rilievo che la deroga in questione faccia salvi, per associazioni di origine ecclesiastica, i poteri propri dell'autorità ecclesiastica, perché il disposto dell'articolo 20 della Costituzione vieta, per l'appunto, che si deroghi al diritto comune (e, nel caso, si tratta di associazioni riconosciute civilmente a norma del diritto comune) in virtù del carattere ecclesiastico di un'associazione o di un ente. Ma, nella fattispecie, si violano anche gli articoli 2, 3, 7, 8 e 19 della Costituzione.

Volevo richiamare su tutto ciò l'attenzione del Governo, dei relatori e dei colleghi, perché, per parte mia, non faccio, su tali problematiche, una questione di scontro tra maggioranza ed opposizione. Ciò che intenderei favorire, invece, è, in proposito, un meditato e pacato confronto, che ha però in gioco una posta grossa, cioè la correttezza, la rigorosità, l'adeguatezza costituzionale del procedimento di produzione legislativa.

Mi auguro che, su questa base, sia possibile per tutti riconoscere che nel disegno di legge n. 2337 vi sono cose che vanno assolutamente riviste. Sostenere l'inemendabilità del provvedimento n. 2337 è un assurdo istituzionale e costituzionale, perché vuol dire negare che quel disegno di legge è, a tutti gli effetti, un atto di diritto interno. L'emendabilità del provvedimento n. 2337, oltre ad essere coerente con l'impostazione che il Governo stesso ha inteso dare al distinto procedimento di ratifica e di applicazione dell'accordo sottoscritto il 15 novembre 1984, rappresenta anche la sola strada che consente di togliere dal disegno di legge in questione disposizioni che una legge interna dello Stato non può comunque contenere, ancorché essa si collochi in dipendenza e in attuazione di un patto contratto in un ordine esterno a quello dello Stato. Noi siamo disposti, scusate la battuta cordiale, a darvi una mano per essere corretti nell'applicazione dell'accordo, ma al tempo stesso per evitare di immettere nel diritto interno norme che, per previsione costituzionale, non possono comunque aver corso nell'ordinamento dello Stato italiano (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra indipendente*).

**PRESIDENTE.** L'onorevole Bassanini ha facoltà di illustrare la sua pregiudiziale.

**FRANCO BASSANINI.** Signor Presidente, le questioni di costituzionalità poste nella mia pregiudiziale attengono a profili assolutamente diversi da quelli or ora prospettati dal collega Guerzoni. In effetti, questo testo è talmente ampio e talmente complesso che si presta a porre serie questioni di costituzionalità sotto molteplici profili.

La prima delle questioni che abbiamo posto (la prima in ordine di stesura della pregiudiziale, probabilmente non la più importante sotto il profilo dei principi e dei valori costituzionali) riguarda esclusivamente il disegno di legge n. 2337, cioè la legge che dà attuazione al protocollo

proposto dalla Commissione paritetica; concerne infatti la copertura finanziaria delle disposizioni di attuazione, questione che certamente non apparteneva alla competenza della Commissione paritetica, ma che deve essere affrontata dalla legge di esecuzione interna che non può non farsi carico di una stima, di una quantificazione degli oneri, che l'insieme delle disposizioni in tal modo introdotte nel nostro ordinamento comportano per il bilancio dello Stato, e provvedere ad idonea copertura.

Il problema non si sarebbe posto, se veramente fossimo di fronte ad una ipotesi di autofinanziamento della Chiesa o della comunità cattolica, come da molte parti è stato detto (forse da chi non aveva letto attentamente questi testi o forse, ma spero di no, da chi voleva celarne all'esterno i reali contenuti). Abbiamo una serie di disposizioni — segnatamente quelle degli articoli 46, 47, 49, 50, 67 e 70 — che portano certamente oneri per il bilancio dello Stato, sotto forma di nuove o maggiori spese o sotto forma di minori entrate. È noto ai colleghi che la disposizione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione prescrive l'indicazione di una copertura finanziaria anche per le leggi che comportano minori entrate per il bilancio dello Stato. Lo ha stabilito con ripetute sentenze la Corte costituzionale, e non lo ha messo in dubbio, mi pare, il sottosegretario onorevole Amato nell'intervento al Senato del 2 agosto 1984, dedicato per l'appunto anche a tali questioni.

Si tratta di nuove o maggiori spese o di minori entrate di dimensioni consistenti, e dico subito che queste sono riferite tanto all'esercizio in corso quanto ad esercizi successivi. Da parte del collega Carrus, in Commissione bilancio, si è tentato per la verità di difendere la costituzionalità di questo provvedimento, osservando in prima battuta che i maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato sono indubbi, ma per altro un problema di copertura finanziaria non sussisterebbe perché questi oneri decorrono dall'esercizio 1990, e quindi da un eser-

cizio successivo a quelli contemplati dal bilancio triennale 1985-1987 in vigore.

L'argomentazione era — come sempre, quando si tratta del collega Carrus — abile, ma tale obiezione non è fondata. Dimostrerò molto rapidamente che questo provvedimento innanzi tutto comporta maggiori oneri per l'esercizio in corso, e quindi non solo maggiori oneri a partire dall'esercizio 1990. Dimostrerò poi su questo punto che, almeno allorché si tratti di spese correnti, l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione impone di provvedere alla copertura anche per maggiori oneri che gravano su esercizi successivi a quelli in corso, ed anche successivi a quelli del bilancio pluriennale in corso.

Anzitutto rilevo che l'onorevole Carrus ha tralasciato di considerare che in forza di una disposizione contenuta nel primo comma, ultimo periodo, dell'articolo 50 del disegno di legge (poi ripetuta nell'articolo 51), introdotta nel testo a seguito dello scambio di note del 15 novembre 1984 su richiesta del cardinale Casaroli, si stabilisce che: «Lo stanziamento del suddetto capitolo n. 4493 dello stato di previsione del Ministero del tesoro sarà comunque integrato dell'importo necessario per assicurare negli anni 1985-1986 le maggiorazioni conseguenti alle variazioni dell'indennità integrativa speciale, di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, che si registreranno negli anni medesimi». Non c'è dubbio che questa disposizione, e quella parallela dell'articolo 51, comportino un incremento — come dice espresamente il testo — dello stanziamento che sarà stabilito da questa legge, quando sarà promulgata ed entrerà in vigore. Questo onere, quindi, va certamente quantificato e coperto, mentre in questo disegno di legge manca sia la quantificazione, sia l'identificazione della relativa ed idonea copertura finanziaria.

Non varrebbe — come qualcuno ha accennato — ritenere che alla relativa copertura si possa provvedere a carico del capitolo n. 6858 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, che stanziava le

somme necessarie per il pagamento dell'indennità integrativa speciale ai dipendenti statali in servizio o in quiescenza, tranne che non si ritenga che gli appartenenti al clero, a cui la congrua viene versata, siano stati improvvisamente «statizzati» ed assunti nei ruoli dello Stato, cosa che francamente non mi pare. Non credo, quindi, che si possa pensare di far fronte a questo onere mediante l'erogazione di disponibilità di un capitolo che è destinato ad altro scopo, che riguarda esclusivamente il personale statale in servizio ed in quiescenza, e della cui adeguatezza — come i colleghi sanno — molto si dubita, considerando l'andamento dell'inflazione nel corso di quest'anno e considerando che su di esso — ma allora il capitolo sarebbe largamente insufficiente — si potrebbero scaricare anche gli effetti del *referendum* sul decreto relativo al costo del lavoro, che comporterebbero la necessità del pagamento di quattro punti di indennità integrativa speciale anche agli statali. Ma anche prescindendo da quest'ultima considerazione, si tratta certamente di un capitolo che non ha disponibilità in eccesso e, in ogni caso, la sua denominazione, prevista in bilancio, non consente di distrarre somme per scopi diversi.

Abbiamo, dunque, certamente un onere a carico dell'esercizio 1985, nonché dell'esercizio 1986, non quantificato, non coperto, in violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Più rilevanti e più sostanziali, dal punto di vista quantitativo, sono gli oneri che graveranno sugli esercizi dal 1990 in poi. Qui occorre dire che per la verità da nessuna parte, signor Presidente, onorevole sottosegretario (mi rivolgo in particolare al sottosegretario Amato, che ben conosce le complesse questioni giuridiche dell'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione), è scritto che l'articolo 81 della Costituzione, là dove impone di identificare i mezzi per far fronte ai nuovi oneri (cioè alle nuove maggiori spese che vengano accollate al bilancio dello Stato) debba riguardare esclusivamente l'esercizio in corso, o che sia conforme alla

Costituzione accollare ad esercizi successivi nuovi oneri, anche rilevanti, senza in alcun modo farsi carico della copertura.

La legge n. 468, considerata da molte parti, anche dalla Corte costituzionale, legge di attuazione dell'articolo 81, ha sul punto adottato una soluzione articolata. Per le spese in conto capitale tale legge consente di fare riferimento (e di considerare assolto l'obbligo di copertura) soltanto agli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Infatti, l'articolo 4 al penultimo comma stabilisce che «il saldo netto da finanziare costituisce sede di riscontro per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese del conto capitale previste dalla legislazione di spesa a carico degli esercizi finanziari considerati dal bilancio pluriennale».

Segue, poi, l'unica disposizione legislativa di attuazione dell'articolo 81, quarto comma, che riguarda le nuove o maggiori spese di parte corrente che, viceversa, non limita affatto l'obbligo di garantire la copertura agli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Infatti, tale norma prevede che «per le nuove o maggiori spese di parte corrente, invece, la relativa copertura finanziaria deve rinvenirsi, sulla base della legislazione vigente, esclusivamente nel miglioramento della previsione per i primi due titoli dell'entrata rispetto a quella relativa alle spese di parte corrente».

Vi è, cioè, un'indicazione che porta a doverci far carico dei maggiori oneri, che vengono accollati al bilancio dello Stato anche sugli esercizi successivi a quelli del bilancio pluriennale. Questi oneri sono consistenti e rilevanti.

Io non mi soffermerò, a questo riguardo, sulla serie di disposizioni minori (mi riferisco agli articoli 26, 45, 56, 67, 70 del disegno di legge n. 2337), che comportano o agevolazioni fiscali o oneri diretti a carico del bilancio dello Stato, quindi oneri sotto forma di minori entrate o di maggiori spese. Ciascuna di queste disposizioni minori comporta sicuramente qualche limitata conseguenza sulla finanza pubblica e sul bilancio dello Stato. Ma direi che, anche per ragioni di brevità,

convenga concentrarsi sulle disposizioni fondamentali, che sono quelle degli articoli 46, 47, 49 e 50.

Vorrei, innanzitutto, sottolineare ai colleghi, che per altro già lo sanno, che nel valutare la questione dell'onere per lo Stato e della relativa copertura occorre partire da quelli che sono oggi gli oneri già a carico dello Stato. L'obbligo di copertura insorge per le nuove o maggiori spese o per le riduzioni di entrate e, quindi, riguarda il differenziale in più che si crea a carico del bilancio dello Stato. Questi oneri, complessivamente oggi a carico del bilancio dello Stato per il finanziamento della Chiesa cattolica o di sue istituzioni, ammontano, come i colleghi sanno, a circa 310 miliardi. E questa è la base di partenza del nostro ragionamento.

Abbiamo due disposizioni fondamentali. Una di esse prevede la devoluzione ad attività gestite dalla Chiesa cattolica o ad attività umanitarie gestite dallo Stato di una quota dell'8 per mille del gettito IRPEF. È assolutamente evidente che soltanto una parte di questa quota sarà destinata alla Chiesa cattolica. Per altro, si tratterà di una parte consistente, dal momento che le indicazioni dei contribuenti che non esprimano alcuna scelta di destinazione vengono automaticamente ripartite per legge secondo le percentuali delle indicazioni espresse. Quindi non c'è dubbio che alla Chiesa cattolica andrà una quota consistente di questi 448-450 miliardi, che sono il corrispettivo sul bilancio 1984 (che è il bilancio di riferimento della legge) della percentuale dell'8 per mille del gettito IRPEF.

È assolutamente evidente che, dal punto di vista della copertura finanziaria, vanno considerati tutti questi 448 miliardi, anche se poi soltanto una parte di essi sarà destinata alla Chiesa cattolica (e parlo sempre dal punto di vista della copertura). Viceversa — mi ascolti, onorevole Mattarella — delle erogazioni liberali cui fa riferimento l'articolo 46, solo la parte consistente in un minor gettito di imposta per lo Stato andrà considerata ai fini della copertura finanziaria (quindi

non l'ammontare complessivo di ciò che andrà invece alla Chiesa cattolica). C'è, insomma, una sorta di compensazione tra queste due voci.

Risultano dunque, ai fini della copertura, 448 miliardi derivanti dall'applicazione dell'articolo 47. All'articolo 46, sono previste le cosiddette erogazioni liberali, deducibili dall'imponibile IRPEF nel limite di due milioni. È a tutti evidente che una parte di tali donazioni è quindi a carico del bilancio dello Stato, traducendosi in un minore gettito di imposta. Badate bene: si tratta di una parte tanto maggiore, quanto più alto è il reddito del donatore. Infatti i cittadini ad alto reddito, la cui aliquota marginale può arrivare al 55-60 per cento, effettueranno una donazione una cui parte rilevante risulterà a carico dello Stato, nel senso che dei due milioni che eventualmente essi volessero elargire all'istituto per il sostentamento del clero un milione, un milione e duecentomila in realtà verranno compensati da minori imposte versate in sede di liquidazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. A mano a mano che si scende nei livelli di reddito, maggiore è la quota che resta a carico del contribuente donante, mentre minore è quella posta a carico del bilancio dello Stato.

Come stimare l'onere che da questa disposizione deriverà alla finanza pubblica? Abbiamo a disposizione due sistemi: il primo è quello di basarsi sulla parola del sottosegretario Amato, l'altro è quello di fare alcuni calcoli per conto nostro. I risultati non sono molto diversi, ma credo che sia giusto ripercorrere entrambe le strade.

Il sottosegretario Amato, il 2 agosto 1984 al Senato, stimò in circa tre milioni i contribuenti che avrebbero esercitato la facoltà che questo articolo 46 riconosce loro e in circa 150 mila lire l'oblazione media. Ne ricavò versamenti all'istituto per il sostentamento del clero per circa 450 miliardi. Questi calcoli furono esposti dal sottosegretario Amato quando i testi in corso di elaborazione da parte della commissione paritetica prevedevano ancora un limite di deducibilità pari ad un

milione. Tale limite, su richiesta del cardinale Casaroli (ciò è documentato dallo scambio di lettere del 15 novembre 1984), è passato da uno a due milioni.

Non voglio con questo dire che possiamo portare da 150 mila a 300 mila la media delle presumibili erogazioni liberali, ma potremmo, con una cauta valutazione, portare tale media da 150 a 200 mila lire considerando l'alta incidenza che certamente hanno le quote di cittadini contribuenti a reddito più elevato.

Ritengo, pertanto, che aumentare di un terzo anziché del doppio (come teoricamente avremmo potuto fare) la stima in questione, in relazione al raddoppio del livello dell'imponibile deducibile, sia cosa sostanzialmente corretta, anche dal punto di vista del sottosegretario Amato. Ciò comporterebbe un ammontare di oblazioni liberali a favore dell'istituto per il sostentamento del clero (determinato moltiplicando la somma di 200 mila lire per 3 milioni di contribuenti) pari a 600 miliardi.

In questa prima ipotesi, si tratta ora di calcolare la quota che può considerarsi accollata allo Stato sotto forma di minor gettito IRPEF. È evidente che occorre tener conto non già delle aliquote medie, ma delle aliquote marginali, poiché è su di esse che incide la deduzione dall'imponibile. Ora, l'aliquota marginale media è notoriamente del 27 per cento. Appare altrettanto evidente, però, che l'aliquota che deve essere considerata ai nostri fini è certamente superiore, dato che siamo in presenza di donazioni liberali rispetto alle quali la quota accollata allo Stato cresce con l'aumentare dei livelli di reddito e dato che, senza dubbio, a maggiori livelli di reddito corrisponde una maggiore disponibilità a detrarre una parte del reddito stesso per destinarlo agli scopi ora considerati.

Pertanto mi sembra corretto, onesto e cauto calcolare una aliquota marginale media del 40 per cento. Su 600 miliardi di donazioni alla Chiesa si può allora calcolare un minor gettito IRPEF di 240 miliardi che, sommato a quello di cui all'articolo 47, quantificato in 448 miliardi,

nonché a quello connesso alle agevolazioni fiscali di cui agli altri articoli prima citati, raggiunge l'ammontare complessivo di 680-700 miliardi. Ciò determinerebbe, di fronte ai 310 miliardi di oneri attualmente sopportati dal bilancio pubblico, l'esigenza di reperire una copertura non inferiore ai 400 miliardi l'anno: volendo adottare criteri di maggior cautela, potremmo cifrare tale copertura in non meno di 350 miliardi all'anno.

I calcoli che precedono sono stati condotti sulla base dei criteri di stima adottati dallo stesso rappresentante del Governo, onorevole Amato. Ho provato però a seguire un'altra strada, che ora descriverò. La Conferenza episcopale italiana calcola che i cattolici praticanti siano nell'ordine del 30 per cento. Non abbiamo motivi per mettere in discussione tale stima. Su 57 milioni di cittadini, dunque, sarebbero 17 milioni i praticanti. Prudenzialmente, assumiamo che non più di una donazione per famiglia sia effettuata, a norma dell'articolo 46. Passiamo così da 17 milioni di praticanti a 5,6 milioni di contribuenti. Eliminiamo dal calcolo i contribuenti appartenenti alle fasce di reddito più basse, che si suppone abbiano ben poco da sottrarre ai loro redditi per oblazioni liberali: escludiamo dunque tutti coloro il cui reddito è inferiore agli 8 milioni, dal punto di vista fiscale. Sappiamo che, per una serie di ragioni, le entità reali dei redditi sono spesso superiori, e nel caso degli evasori fiscali sono di gran lunga superiori. Non consideriamo però tali elementi, nel quadro di una valutazione cauta e prudenziale.

Scendiamo così da 5,6 a 3,9 milioni di contribuenti. Eliminiamo poi tutti coloro che si limitano ad inviare il modello 101 (si tratta forse di una concessione eccessiva, dal momento che la legge autorizza il ministro delle finanze ad introdurre le necessarie innovazioni: e dunque nel modello 101 potrebbe essere inserito un qualche meccanismo idoneo a consentire l'eventuale deduzione delle erogazioni liberali; ma non consideriamo neppure tale possibilità), scendendo così da 3,9 a 3 milioni circa di contribuenti. Guarda caso, si

tratta della medesima stima effettuata dal sottosegretario Amato; stima per altro basata, come i colleghi avranno verificato, su criteri molto prudenziali, il che dimostra che l'onorevole Amato non ha certamente esagerato nel formulare i suoi calcoli.

A questo punto, rispetto a questi tre milioni di contribuenti può farsi una stima della entità media delle oblazioni deducibili. Per altre ipotesi di deduzione di oneri, ad esempio quelle relative agli interessi, l'entità media ricavabile dai documenti fiscali in nostro possesso risulta fortemente più elevata di quella assunta dal sottosegretario Amato a base del suo calcolo. Nell'ipotesi richiamata, però, si può ritenere che vi sia un vantaggio diretto; tuttavia vi dovrebbe comunque essere anche un interesse spirituale per i contribuenti cattolici praticanti. In ogni caso, rispetto alla facoltà di dedurre complessivamente 2 milioni, possiamo fare due ipotesi, che si approfitti di questa facoltà per un decimo o per un quinto della massa imponibile. Nel primo caso avremmo ancora 600 miliardi erogati alla Chiesa, di cui 240 a carico dello Stato sotto forma di minor gettito IRPEF, mentre nel secondo caso avremmo una erogazione di 1.200 miliardi, di cui 480 a carico dello Stato.

Da tutto ciò risulta chiaramente un maggior onere, la cui entità può essere indicata in una cifra compresa tra 350 miliardi, nella stima più cauta possibile, e circa 700 miliardi secondo la stima meno cauta, ma largamente ragionevole che ho appena sviluppato. Questo onere non è quantificato nel provvedimento in esame, né per esso è prevista alcuna copertura. Vi è, dunque, una violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Consideriamo ora brevemente gli altri profili di costituzionalità affrontati nella nostra pregiudiziale. L'articolo 47 del disegno di legge in discussione prevede che una quota dell'IRPEF corrisposta anche da contribuenti che non abbiano espresso alcuna scelta, né quella a favore delle attività gestite dalla Chiesa né quella a favore delle attività gestite direttamente dallo

Stato, sia versata alla Chiesa ed allo Stato in proporzione comunque alle scelte espresse.

Tale previsione pone, a nostro avviso, un problema di compatibilità con l'articolo 53 della Costituzione su cui si fonda l'obbligo tributario e la coercitività del prelievo fiscale. La norma costituzionale, infatti, consente il prelievo coercitivo delle imposte, ma per concorrere alle spese pubbliche, vale a dire per una finalizzazione assolutamente diversa dal finanziamento diretto di attività gestite da istituzioni che pubbliche non sono. Di qui, ripeto, un problema di compatibilità con l'articolo 53 della Costituzione.

Vengo ora ad una questione più generale e, dal punto di vista dei valori costituzionali, certamente preminente rispetto a quelle finora illustrate. Molte disposizioni del disegno di legge n. 2337 — ricordo in particolare gli articoli nn. 26, 45, 46, 47, 49, 50, 56, 67 e 70 — configurano un regime di privilegio che in nessun modo ci sembra possa essere legittimato dall'articolo 20 della Costituzione e neppure dall'articolo 7, n. 3, del Concordato del 1984, giacché tutte e due le norme richiamate vietano l'introduzione di privilegi odiosi o discriminazioni a carico di enti, istituzioni, confessioni e comunità ecclesiastiche.

L'articolo 20 della Costituzione afferma infatti che «il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività», mentre l'articolo 7, n. 3, del nuovo Concordato recita testualmente: «Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione...», mentre il n. 1 dello stesso articolo, richiamando la predetta norma costituzionale, ribadisce che «il carattere ecclesiastico o il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali

gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività».

Ora, sarebbe stato conforme a Costituzione se tutte le agevolazioni e i benefici previsti dai nove articoli del testo ricordato fossero oggi riconosciuti ad ogni confessione religiosa e anche alle altre organizzazioni e istituzioni che svolgono attività assistenziale, sociale e quant'altro. Se così fosse, *nulla quaestio*; se così fosse, si sarebbe dato applicazione all'articolo 20 della Costituzione e all'articolo 7 del Concordato; ma nel momento in cui il discorso costituzionale viene esattamente rovesciato e si offrono condizioni di privilegio che non sono riconosciute a molte istituzioni assistenziali, a molte istituzioni che perseguono scopi collettivi e sociali di grande importanza e interesse — penso, ad esempio, alle istituzioni ambientaliste — si crea una situazione in contrasto con il principio di uguaglianza tra i cittadini che vieta ogni discriminazione in relazione alle convinzioni religiose. Ci troviamo di fronte, invece, a dieci disposizioni che contengono agevolazioni fiscali e di altro genere disposte sulla base di una distinzione di religione.

Prima di concludere desidero formulare ancora due considerazioni: la prima riguarda nuovamente l'articolo 47 del disegno di legge, che destina direttamente una quota del gettito IRPEF a finalità determinate sulla base di indicazioni di una parte dei cittadini italiani.

Tale disposizione certamente contrasta con i principi di universalità, integrità e unità del bilancio chiaramente espressi dall'articolo 5 della legge n. 468 e che, almeno secondo una parte consistente della dottrina, sono compresi nell'articolo 81 della Costituzione. Infatti, in questo caso, non c'è dubbio che ci troviamo di fronte ad una destinazione diretta di una parte delle entrate a determinati scopi addirittura sulla base di indicazioni di alcuni contribuenti.

Ma, inoltre, viola, come ricordava l'altro giorno il collega Rodotà, i principi costituzionali di garanzia della libertà religiosa e il diritto alla riservatezza dei cit-

tadini nel momento in cui impone di dichiarare la propria appartenenza religiosa, o la propria volontà di finanziare istituzioni religiose, al fine non di dare una libera oblazione, ma di destinare un contributo pubblico. Tutto ciò inevitabilmente finirà per essere registrato elettronicamente.

Infine, vi è un'ultima considerazione da fare riguardante gli articoli 2, 3 e 16 del disegno di legge n. 2337; infatti, detti articoli, così come sono formulati, rischiano di rivelarsi applicabili anche a fondazioni o enti, comprese fondazioni o enti pubblici come le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, che svolgono attività assistenziale più o meno connessa a qualche finalità di religione e di culto.

L'articolo 16 assimila la finalità di educazione cristiana a quelle di religione e di culto, mentre l'articolo 3 consente di riconoscere come enti ecclesiastici quelli che abbiano finalità di religione e di culto, comprese quelle per l'educazione cristiana, ancorché abbiano accessorie attività di assistenza e beneficenza. Il riconoscimento interviene al di fuori di qualsiasi reale garanzia, mentre condizione è l'approvazione dell'autorità ecclesiastica — articolo 1 — che sfugge alla sovranità e competenza dello Stato.

La conseguenza che ne deriva è quella di una violazione di quanto disposto dagli articoli 38, quarto comma, 117 e 118 della Costituzione, che per quanto concerne l'assistenza pubblica — quindi l'assistenza delle istituzioni pubbliche — riservano allo Stato e per esso alle competenti autorità regionali e locali — in base alla legislazione vigente per i comuni — i compiti e le funzioni pubbliche di assistenza sociale e che, come i colleghi fanno, imporrebbero (ma qui il legislatore è in ritardo, per i continui rinvii della riforma dell'assistenza) di trasferire alle autorità ed alle istituzioni competenti i patrimoni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza statutariamente destinati, o in atto utilizzati, per lo svolgimento di attività assistenziali.

Le disposizioni in discussione, invece, consentono di sottrarre all'operazione di

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 21 MARZO 1985

trasferimento anche i patrimoni destinati all'esercizio di attività assistenziali quando queste siano considerate in qualche modo accessorie ad attività di religione e di culto, ed anche di educazione cristiana; per cui una nota istituzione pubblica e di assistenza e beneficenza che ha per scopo l'assistenza e l'educazione delle vergini sfuggirebbe, con tutti i suoi ingenti patrimoni, al trasferimento degli immobili destinati ad attività assistenziale al comune competente, mettendo così in discussione l'applicazione degli articoli 38, 117 e 118 della Costituzione.

Vi sono quindi una serie di ragioni, molto consistenti, che ci spingono a ritenere che questo testo, che viola sei diverse disposizioni della Costituzione, oltre a quelle che ricordava prima il collega Guerzoni, non possa essere votato da questa Camera. Questo non significa, naturalmente, che non si possa, in esecuzione dell'articolo 7, procedere attraverso l'apposita commissione paritetica a disciplinare questa materia; ma la disciplina deve essere conforme ai principi ed ai valori della Costituzione. Poiché questo testo non lo è, credo che si debbano approvare queste pregiudiziali di costituzionalità, così che il Governo possa prospettare all'altra parte la necessità di una revisione del testo concordato, al fine di renderlo compatibile con le norme della Costituzione repubblicana (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra indipendente*).

**PRESIDENTE.** L'onorevole Crivellini ha facoltà di svolgere la sua pregiudiziale di costituzionalità.

**MARCELLO CRIVELLINI.** Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, il mio intervento sarà molto breve perché quelli dei colleghi che mi hanno preceduto sono stati estremamente puntuali e precisi.

La questione pregiudiziale di costituzionalità che abbiamo presentato questa mattina a nome del gruppo radicale riguarda il problema della copertura finan-

ziaria. L'intervento del collega Bassanini è stato esauriente su questo punto: egli si è soffermato su cifre ed elaborazioni che mi paiono difficilmente contestabili. Nell'associarmi quindi alle sue considerazioni, non mi resta che fare alcuni brevi rilievi.

La nostra pregiudiziale, ripeto, riguarda il problema della copertura degli oneri finanziari recati dal disegno di legge n. 2337. A me pare che dobbiamo rispondere, in sostanza, a due domande. La prima è se questo disegno di legge introduca, o meno, nuovi oneri rispetto alla situazione attuale, o anche se esso comporti minori entrate; e a questa domanda mi pare che non si possa rispondere che affermativamente.

La seconda domanda è se esistano coperture *ad hoc* previste per tali ulteriori oneri o minori entrate; e a questa domanda non si può rispondere che negativamente.

A meno che non si operi dunque qualche miracolo, non esiste copertura per questo disegno di legge, né per l'esercizio in corso né per quelli futuri, anche al di là del triennio.

Il collega Bassanini ha già ricordato i fondamentali elementi di riferimento, a cominciare dall'articolo 81 della Costituzione, che risulta essere molto chiaro, anche se è uno di quegli articoli che vengono più spesso violati; esso recita al suo ultimo comma che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Si tratta di una frasetta molto semplice, facilmente interpretabile e (volendo, naturalmente) controllabile, dal punto di vista esecutivo; nel nostro caso, non si può che dire che il citato comma è stato violato! Dicevo che non elencherò nuovamente i dati tanto puntualmente forniti dal collega che mi ha preceduto; rilevo però che qui si pongono diverse questioni, che non sono in discussione. Cioè, i dati che forniva Bassanini non erano in contrasto con quelli riferiti ad esempio dal sottosegretario Amato. Essendoci valutazioni e stime, a seconda delle ipotesi di partenza si possono prevedere 50 miliardi in più od in

meno, 100 o 120 miliardi: solo in sede di consuntivo, si potrà essere certi di questo dato; tuttavia è acquisito l'ordine di grandezza, nel senso che è accertato il fatto che mancano centinaia di miliardi, siano essi 350, 400 o forse più: questo non è l'oggetto della discussione, come non lo è il fatto che non figurino nel provvedimento in esame coperture *ad hoc*.

Non è la prima (purtroppo credo non sarà neanche l'ultima) volta in cui si crea questa situazione classica che ha permesso l'esplosione del *deficit* pubblico e dell'indebitamento, perché questo tipo di mancanza di copertura rappresenta ormai una tecnica classica. Si prevedono solo parziali coperture e si rinvia al futuro la serie di coperture mancanti: in tutti questi anni siamo così giunti ad un non più governabile *deficit* pubblico, nonché ad un indebitamento pubblico, praticamente pari alla ricchezza prodotta in un anno (intorno al 95 per cento del PIL, credo). È con questi metodi che il provvedimento in esame finisce con l'inalvearsi in una certa tradizione: esso non introduce novità nello sfondamento dei tetti (questo si può dire: non è un'originalità); questo modo di operare viene ormai attuato in maniera massiccia mediante somme che arrivano a centinaia di miliardi.

Attraversiamo un periodo di grandi allarmi e diversi gruppi politici sottolineano particolarmente il problema della mancanza di copertura, dei *deficit* in aumento eccetera; specialmente i colleghi del partito repubblicano sono tra coloro che quotidianamente ci ricordano i pericoli che stiamo correndo (loro, al Governo!) per quanto riguarda il *deficit* pubblico. È una questione fuori discussione, direi lampante, ormai acquisita: si tratta di cifre pari a centinaia di miliardi anche per questo disegno di legge. Non vorrei essere accusato di materialismo, per la mia insistenza sulle coperture, ma sarebbe preferibile una copertura finanziaria un po' meno spirituale ed un po' più materiale per questo disegno di legge! Credo in particolare che bisognerebbe soffermarsi (a parte considerazioni già

fatte, che non ripeto) sulle questioni delle agevolazioni fiscali (se ne è già detto tutto qui) e soprattutto su quelle relative all'IRPEF su questo meccanismo previsto come autofinanziamento (il termine mi sembra abbastanza improprio) o, meglio, come eterofinanziamento della Chiesa cattolica.

Si pone ora un duplice ordine di questioni. Innanzitutto, il ricordato 8 per mille non può essere assunto come copertura. Se così fosse, avremmo trovato il metodo per risolvere i nostri problemi, rimanendo a nostra disposizione il 992 per mille. Infatti, se l'8 per mille è assunto come copertura reale, formulo subito una serie di proposte ai fini dell'utilizzazione del rimanente 992 per mille. Siccome il gettito IRPEF è pari a decine di migliaia di miliardi (mi pare che quest'anno sia di 64 mila miliardi) questa disponibilità ci consentirebbe — non vorrei gridare al miracolo — di risolvere numerosi problemi.

La previsione di cui discutiamo, dunque, non mi pare essere né una forma di copertura né di finanziamento. Il collega Bassanini giustamente faceva rilevare l'ingiustizia del meccanismo di ripartizione, in base al quale la grandissima parte di questo 8 per mille sarà gestita direttamente dalla Chiesa cattolica per i suoi fini istituzionali.

Da ultimo, vorrei fare un'osservazione che non mi pare sia stata ancora fatta. Sicuramente ci troviamo di fronte a questioni che riguardano l'individuo, la sua fede religiosa e la sua coscienza. Quando si tratta di parlare, a livello teorico, di coscienza nessuno mette in discussione l'individuo; quando si passa, però, a qualcosa di più materiale, quali percentuali e finanziamenti, l'individuo viene subito associato ad un sistema che si basa su qualcosa di più sicuro. Perché dico questo? Perché è stata adottata la scelta di destinare nell'ambito della dichiarazione relativa all'IRPEF la propria quota — e non solo questa, perché, come diceva il collega Bassanini, il meccanismo riguarda anche la quota di coloro che non si esprimono — o, allo Stato o alla Chiesa.

Non è detto che i componenti di una stessa famiglia siano tutti cattolici, o tutti peccatori, o tutti atei. Poniamo il caso, tra l'altro abbastanza comune, che i due coniugi abbiano idee completamente opposte, delle quali magari hanno discusso a tavola per trent'anni. Come funzionerà il meccanismo? Il problema non si pone, in caso di separazione dei beni, ma in tutti gli altri casi, i coniugi sarebbero costretti, in virtù dei propri indiscutibili convincimenti, a porre in essere un complicato meccanismo giuridico e fiscale — i commercialisti sono diventati in questi ultimi tempi una categoria professionale tanto oberata che non so come facciano a svolgere tutto questo lavoro — diverso per ciascuno di essi.

Si teorizza così una sorta di «fede familiare» che non mi sembra né chiara, né convincente, se non sbagliata.

Quella che ho sin qui svolto, lo ripeto, era la sola osservazione che intendevo aggiungere a quelle dei colleghi che mi hanno preceduto ed alle quali mi associo. Anch'io ritengo, infatti, che il disegno di legge in esame abbia lacune indiscutibili dal punto di vista della copertura, rappresentando così una violazione degli articoli 20 e 81 della Costituzione (*Applausi dei deputati del gruppo radicale*).

SERGIO MATTARELLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SERGIO MATTARELLA. Signor Presidente, vorrei tentare di rispondere particolarmente alle considerazioni svolte dall'onorevole Guerzoni nella sua pregiudiziale e nel suo intervento.

A me sembra che l'articolo 10 del disegno di legge n. 2337 venga interpretato dal collega Guerzoni in maniera contraria al suo spirito e al suo significato effettivo. Infatti, se è vero che l'articolo 20 della Costituzione non consente che gli enti di culto o con finalità religiose possano essere causa di limitazioni legislative, è pur vero che questa norma della Costituzione

è posta a garanzia della libertà dell'attività di culto.

Inoltre, considerato che l'articolo 10 del disegno di legge n. 2337, che riproduce l'identica norma dell'accordo, fa salva la competenza dell'autorità ecclesiastica nell'ambito dell'attività di religione, questa norma è a garanzia del complesso dell'esplicazione dell'attività religiosa e di culto: di conseguenza, va esattamente nel senso della finalità tutelata dall'articolo 20 della Costituzione. Si realizzerebbe l'ipotesi cui ha fatto riferimento il collega Guerzoni se, al contrario, si limitasse la libertà di esercizio di culto o l'attività di religione mediante limitazioni di norme del diritto comune; ma qui vengono fatte salve queste ultime, con la garanzia della libertà di intervento dell'autorità ecclesiastica nella dimensione di culto e religiosa.

Lo stesso dissenso mi sembra di dover esprimere per quanto concerne le altre norme che l'onorevole Guerzoni cita nella sua pregiudiziale. Gli articoli 23 e 39 del disegno di legge in discussione costituiscono tutt'altro che un ritorno al giurisdizionalismo, considerato che sono norme che derivano da un accordo, che danno attuazione a norme pattizie.

Il ragionamento di fondo che il collega Guerzoni ha seguito si basa sulla scissione in due provvedimenti dell'autorizzazione alla ratifica dell'accordo e dell'introduzione all'interno del nostro ordinamento delle norme dell'accordo stesso. Ho qualche difficoltà a seguire questo andamento del ragionamento, perché, se è vero che si tratta di due atti distinti, è pur vero che le norme interne sono comunque vincolate al testo dell'accordo, e l'efficacia che spiega la normativa pattizia sulle norme introdotte è sempre la medesima. Del resto, l'identico testo delle norme introdotte rispetto alle norme dell'accordo, esclude che possa verificarsi quella condizione di base su cui l'onorevole Guerzoni ha costruito tutto il suo argomentare.

Le norme contenute negli articoli 23 e 39, nella parte in cui prevedono che almeno un terzo dei membri del consiglio

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 21 MARZO 1985

d'amministrazione degli istituti per il sostentamento del clero, diocesani o nazionale che siano, sia costituito su base elettiva, proprio perché derivanti da un accordo, è escluso che contengano un qualsiasi carattere di ritorno al giurisdizionalismo. Tuttavia, è interesse dello Stato verificare che gli istituti per il sostentamento del clero, che hanno il compito di utilizzare risorse che provengono dalla comunità nazionale e che pervengono per il tramite dello Stato, garantiscano il principio di rappresentatività, che è principio integralmente costituzionale. Non mi pare che ciò sia in contrasto con alcuna norma della nostra Costituzione, considerato anche che si tratta di applicazione di norme pattizie.

Vorrei inoltre aggiungere che indubbiamente in tutte queste norme (ove se ne voglia compiere un'analisi, non voglio dire pignola, ma estremamente attenta e accurata) vi è una difficoltà di distinzione delle due sfere, difficoltà cui a me sembra si sia correttamente ovviato riproducendo, nel disegno di legge di introduzione, le norme dell'accordo proprio perché viene attuata l'intesa tra le parti.

Per quanto riguarda le altre pregiudiziali, di carattere più squisitamente finanziario, vorrei far notare al collega Bassanini, riprendendo le considerazioni già svolte ieri in Commissione bilancio dall'onorevole Carrus, che il complesso delle norme in realtà non comporta alcun aumento di onere e quindi alcun problema di copertura, dato che per i primi tre anni si tratta di accorpate in un unico capitolo i capitoli in atto esistenti, senza alcun aumento della spesa prevista; e che per il successivo biennio (dunque fino al 1990) si tratta di prevedere un incremento del 5 per cento, che è sicuramente sotto-stimato rispetto alla fisiologica espansione della spesa.

Infine, per quanto riguarda l'avvenire, a partire dal 1990, è lo stesso articolo 49 a prevedere che si possa procedere, sulla base di un'intesa tra le parti, ad una revisione, evidentemente, con norme di legge che provvederanno alla relativa, necessaria copertura.

In linea generale, dunque, mi sembra che gli allarmi non siano sufficientemente fondati per poter essere accolti da quest'Assemblea.

Per quanto concerne le disposizioni finali che con tanto calore il collega Bassanini ha sottolineato come causa di privilegio, vorrei dire che, al contrario, a me sembra che con alcune di queste norme vengano eliminati dei residui di carattere giurisdizionalistico, facendo maggior chiarezza e, a seconda dei casi, attribuendo la spettanza dei vari comparti alle comunità ecclesiali o allo Stato e così eliminando precedenti e non più giustificate confusioni e sovrapposizioni di ruoli.

Il collega Bassanini ha parlato con tanta larghezza anche della indennità integrativa, a proposito della quale vorrei ancora una volta ricordare quanto ha detto ieri in Commissione il collega Carrus, e cioè che si tratta di previsioni già considerate in bilancio e che quindi non comportano aumenti di onere e non pongono problemi di copertura.

Il punto su cui con maggiore insistenza si è parlato (lo ha fatto anche il collega Crivellini) è quello dell'8 per mille del reddito fiscalmente denunciato. Il ragionamento che ha fatto a questo proposito il collega Bassanini, secondo il quale l'intero ammontare di queste somme (compreso quello che andrà a finanziare attività dello Stato già preventivamente definite) dovrebbe essere considerato una diminuzione di entrata, mi sembra singolare, tenendo conto che si tratta di spese già previste dal nostro ordinamento e da appositi capitoli di bilancio. Non si può quindi considerare questa una spesa che diminuisca il gettito tributario.

Vorrei ora cercare di superare la dimensione meramente tecnica di tante considerazioni, senza per altro alcuna intenzione di muovere rilievi ai colleghi che hanno presentato le pregiudiziali, illustrate con tanta attenzione e con rispettabili argomentazioni. E cerco di farlo richiamando ad una considerazione di questo provvedimento che sia complessiva e ben più politica di quanto non consentano le strette delle dimensioni tec-

niche o eccessivamente minute. Mi riferisco alla innovazione di grande significato che ha la parte dell'accordo riguardante il sostentamento del clero attraverso un gettito proveniente dai cittadini e consapevolmente da loro richiesto e accettato. Desidero rilevare quanto questa formula di rapporto tra la Comunità ecclesiale, i cittadini e lo Stato sia importante e positiva, e come — pur nel rispetto dovuto alle considerazioni di carattere tecnico, le quali, tuttavia, non possono cogliere pienamente la portata sostanziale delle innovazioni normative in esame — esso rivesta tale significato di crescita del rapporto da dover essere considerato ben al di sopra di quanto possano esprimere le strette di considerazioni basate su rilievi esclusivamente e strettamente tecnici (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Guarra. Ne ha facoltà.

**ANTONIO GUARRA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale ritiene che le questioni pregiudiziali sollevate per motivi di costituzionalità non siano fondate.

Desidero osservare, innanzitutto, come l'inconveniente della presentazione delle questioni pregiudiziali derivi dal fatto di aver imboccato una strada contorta per l'approvazione di questa revisione dei Patti lateranensi, essendo stati presentati distinti disegni di legge.

Nel 1929, quando si dovette dare esecuzione ai Patti lateranensi, bastò una sola legge, quella del 27 maggio del 1929, n. 810, relativa al Trattato, ai quattro allegati annessi ed al Concordato, sottoscritto in Roma tra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio 1929. Al contrario, noi siamo in questo momento di fronte ad un diverso procedimento: ieri abbiamo approvato la ratifica del nuovo Concordato e successivamente affrontiamo l'esame di distinti disegni di legge, che contengono materialmente le varie modificazioni. Se la Camera, quindi, dovesse bocciare uno

solo degli articoli in discussione verrebbe meno l'intero Concordato.

Voglio anche ricordare, avendo ascoltato ieri alcuni giudizi alquanto negativi sul Concordato del 1929 e sullo spirito che lo animava, in relazione anche alle conseguenti ripercussioni politiche, che l'articolo 7 della Costituzione repubblicana recita: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti lateranensi». I Patti lateranensi, quindi, sono entrati a far parte con pienezza di riconoscimento giuridico nella Costituzione, mentre le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, quali quelle che ci accingiamo ad approvare, non richiedono procedimento di revisione costituzionale e sono, pertanto, materia di diritto comune, rivestendo dignità legislativa inferiore a quanto è rimasto dei Patti lateranensi.

A prescindere da queste considerazioni, tuttavia, io ritengo che le questioni pregiudiziali per motivi di costituzionalità che sono state presentate non abbiano sostegno di carattere costituzionale. Vorrei ribadire quanto è stato affermato poc'anzi in merito dall'onorevole Mattarella, cioè che l'articolo 20 della Costituzione, che, secondo i colleghi della sinistra indipendente, sarebbe stato violato (l'articolo cioè secondo cui il carattere ecclesiastico e il fine di religione e di culto di una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività), fu indubbiamente approvato per tutelare l'azione e la libertà delle associazioni con carattere ecclesiastico e fine di religione.

Non mi sembra che l'articolo 10 contenga norme limitative della libertà. Vorrei aggiungere inoltre che le norme che ci accingiamo ad approvare derivano indubbiamente dalla disciplina dell'articolo 7 della Costituzione. Tale articolo, contenendo nella sostanza un accordo internazionale tra l'Italia ed il Vaticano, consente in pratica di accettare le even-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 21 MARZO 1985

tuali autolimitazioni che potrebbero eserci in questa disciplina e che in ogni caso non costituiscono una violazione dei diritti delle parti.

Quando nella pregiudiziale a firma dell'onorevole Guerzoni (al quale riconosciamo una competenza specifica in questa materia, essendo egli docente di diritto ecclesiastico) si afferma che il contenuto dell'articolo 10 va oltre l'attuale disciplina del codice civile, in quanto esisterebbe una normativa particolare per le associazioni religiose, non c'è dubbio, però non vorrei sbagliarmi, che in questo caso si fa riferimento alla disciplina del codice civile (che, ricordiamolo, è una legge ordinaria e non costituzionale), tant'è vero che nella legge si afferma esplicitamente che le norme contenute nel codice vengono modificate proprio dal testo legislativo che ci accingiamo ad approvare. Certamente si possono esprimere giudizi positivi o negativi sul merito di questa disciplina, e l'onorevole Guerzoni esprime il suo giudizio con il fondamento che gli deriva dalla sua specifica competenza, ma tali giudizi non possono riguardare la costituzionalità. Ecco perché il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale voterà contro le pregiudiziali di costituzionalità presentate (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare sulle pregiudiziali di costituzionalità presentate, avverto che, poiché è stata richiesta la votazione a scrutinio segreto sulle medesime, decorre da questo momento il termine di preavviso previsto dal quinto comma dell'articolo 49 del regolamento per la votazione segreta mediante procedimento elettronico. Sospendo pertanto la seduta fino alle 12.5.

**La seduta, sospesa alle 11, 45,  
è ripresa alle 12,05.**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LEONILDE IOTTI

PRESIDENTE. Ricordo che sulle pre-

giudiziali di costituzionalità è stata chiesta la votazione a scrutinio segreto dal gruppo della democrazia cristiana.

TARCISIO GITTI. Ritiriamo la richiesta di votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Gitti.

Vi è peraltro una seconda richiesta di votazione a scrutinio segreto a firma degli onorevoli Rodotà, Rutelli e Gorla.

Passiamo ai voti.

#### Votazione segreta

PRESIDENTE. Indico la votazione segreta, mediante procedimento elettronico, sulle questioni pregiudiziali di costituzionalità presentate dagli onorevoli Guerzoni, Bassanini ed altri, e Crivellini.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione:

Presenti e votanti . . . . .	392
Maggioranza . . . . .	197
Voti favorevoli . . . . .	55
Voti contrari . . . . .	337

(La Camera respinge).

Hanno preso parte alla votazione:

Abete Giancarlo  
Aiardi Alberto  
Alborghetti Guido  
Aloi Fortunato  
Alpini Renato  
Amadei Ferretti Margari  
Amato Giuliano  
Andò Salvatore  
Andreoni Giovanni  
Angelini Piero  
Angelini Vito  
Aniasi Aldo  
Antoni Varese  
Arisio Luigi  
Armellin Lino