

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

435^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 2 APRILE 1986

(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ,
indi del vice presidente SCEVAROLLI
e del presidente FANFANI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	SULLO SVOLGIMENTO DI INTERROGAZIONI AI SENSI DELL'ARTICOLO 151 DEL REGOLAMENTO:	
DISEGNI DI LEGGE		PRESIDENTE	Pag. 35
Assegnazione	3	* SCALFARO, ministro dell'interno	35
Richieste di parere	3	Ripresa della discussione e rinvio in Commissione dei disegni di legge nn. 133 e 311:	
Presentazione di relazioni	3	PRESIDENTE	35
COMMISSIONI PERMANENTI		DE SABBATA (PCI)	35
Variazioni nella composizione	4	INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI	
DISEGNI DI LEGGE		Svolgimento di interrogazioni sull'attentato ad un aereo della TWA in volo da Roma ad Atene:	
Seguito della discussione:		PRESIDENTE	36, 38, 40
«Nuovo ordinamento delle autonomie locali» (133), d'iniziativa del senatore Cossutta e di altri senatori;		* SCALFARO, ministro dell'interno	37, 40
«Ordinamento delle autonomie locali» (311):		PASQUINO (Sin. Ind.)	38
SCEVAROLLI (PSI)	4	SAPORITO (DC)	38
PASQUINO (Sin. Ind.)	7	DE SABBATA (PCI)	39
RUFFILLI (DC)	13		
MANCINO (DC), relatore	18		
* SCALFARO, ministro dell'interno	27		

435^a SEDUTA (pomerid.)

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

2 APRILE 1986

BUFFONI (PSI)	Pag. 39	Apposizione di nuove firme	Pag. 41, 42
* RASTRELLI (MSI-DN)	39	Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni	42
LEOPIZZI (PRI)	40	Annunzio	42
* MARCHIO (MSI-DN)	40	Interrogazioni da svolgere in Commissione ..	46
COMMISSIONE PARLAMENTARE SUL FENOMENO DELLA MAFIA		ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI GIOVEDÌ 3 APRILE 1986	
Composizione e ufficio di presidenza	41		46
INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI			
Per lo svolgimento di un'interpellanza:			
PRESIDENTE	41	N. B. — <i>L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore</i>	
DI CORATO (PCI)	41		

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 16,30).

Si dia lettura del processo verbale.

SCLAVI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 26 marzo.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Brugger, Fassino, Loprieno, Malagodi, Meoli.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cavaliere, a Gerusalemme, per attività della Commissione giuridica del Consiglio d'Europa.

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

NERI ed altri. — «Modificazioni della tabella A allegata al testo unico delle norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nonché modificazioni alla tabella delle circoscrizioni per la elezione del Senato della Repubblica stabilita con decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1948, n. 30» (1686);

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

NERI. — «Permuta di beni immobili fra il comune di Belluno e il Ministero delle finanze» (1661), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

«Disposizioni particolari in materia di personale dell'Istituto nazionale per il commercio estero» (1737) (Approvato dalla 12ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alle Commissioni riunite 7ª (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport) e 10ª (Industria, commercio, turismo):

URBANI ed altri. — «Istituzione dell'Agenzia spaziale italiana» (1703), previ pareri della 1ª, della 5ª, e della 11ª Commissione.

Disegni di legge, richieste di parere

PRESIDENTE. Sul disegno di legge: «Ordinamento degli studi di educazione fisica e sport presso le Università» (1374) — già assegnato in sede referente alla 7ª Commissione permanente previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione — è stata chiamata ad esprimere il proprio parere anche la 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità).

Disegni di legge, presentazione di relazioni

PRESIDENTE. A nome della 3ª Commissione permanente (Affari esteri), in data 1º

aprile 1986, il senatore Ferrara Salute ha presentato la relazione sui seguenti disegni di legge:

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica socialista democratica di Sri Lanka per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, firmata a Colombo il 28 marzo 1984» (1507);

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra l'Italia e le Filippine per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, firmata a Roma il 5 dicembre 1980» (1508).

Commissioni permanenti, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Su designazione del Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale sono state apportate le seguenti modifiche alla composizione delle Commissioni permanenti:

11^a Commissione: il senatore Franco cessa di appartenervi; il senatore Costanzo entra a farne parte;

12^a Commissione: il senatore Franco entra a farne parte.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

«Nuovo ordinamento delle autonomie locali» (133), d'iniziativa dei senatori Cossutta e di altri senatori;

«Ordinamento delle autonomie locali» (311).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 133 e 311.

Riprendiamo la discussione generale.

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

SCEVAROLLI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ritengo necessario in premessa ribadire il giudizio largamente positivo del Gruppo socialista sulla scelta di dare nuovo impulso all'esame del disegno di riordinamento delle autonomie locali, risultato dall'elaborazione della Commissione affari costituzionali, dopo una non breve pausa che pareva preludere ad un sostanziale insabbiamento. Tale decisione si inquadra, infatti, in un rinnovato impegno del Parlamento per la risoluzione dei nodi istituzionali che rallentano od ostacolano lo sviluppo del sistema democratico, di cui sono chiari e recenti segni l'avanzato esame da parte della Camera dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; le iniziative di studio intraprese dal Senato per la revisione delle norme sul bilancio e sulla legge finanziaria; i progetti con cui si riprendono le proposizioni della Commissione Bozzi; la revisione dei Regolamenti parlamentari.

La stabilità politica che il Governo Craxi ha saputo assicurare nel corso della legislatura, produce effetti positivi per la prosecuzione dei programmi di risanamento della finanza pubblica e di ammodernamento del sistema produttivo, e la valorizzazione delle positive opportunità offerte dall'economia internazionale per lo sviluppo economico e per la ripresa dell'occupazione, ma sollecita pure il Parlamento a por mano all'ammodernamento delle istituzioni rimasto sostanzialmente bloccato dalla crisi degli anni '70.

In secondo luogo, la decisione di riprendere il progetto della 1^a Commissione merita di essere sottolineata in senso favorevole, sia perchè consente di non disperdere il buon lavoro svolto, sia perchè esprime la volontà del Senato di non eludere il proprio dovere istituzionale all'insorgere di difficoltà forse inevitabili ma proporzionali alla rilevanza dell'impegno legislativo assunto.

Onorevoli colleghi, sarebbe infatti stato un grave errore, e non segno di realismo, limitarsi a prendere atto delle critiche sollevate dalle parti più disparate, e secondo le più diverse angolature, nei confronti del testo unificato elaborato dalla 1^a Commissione, e concludere che i tempi non sono maturi,

quando la crisi dell'amministrazione locale rappresenta invece un dato obiettivo ed incontrovertibile, e non solo nel nostro paese, ma in tutte le realtà europee. È da almeno un decennio che si agita il problema della riforma dell'ordinamento locale ed è ormai una questione di credibilità del Parlamento riuscire a varare una riforma così tanto attesa.

Il nodo da affrontare, in questa fase, non sta a nostro avviso nel decidere se il testo elaborato sia o meno il migliore dei possibili progetti di riordino delle autonomie locali — nel qual caso il nostro giudizio sarebbe assai problematico —, ma piuttosto nel valutare se esso rappresenti un valido punto di partenza per il prosieguo del lavoro parlamentare, un testo che sia capace di stimolare il dibattito, fuori da schemi spesso stantii e ripetitivi, un dibattito in cui gli amministratori locali e regionali, la cultura giuridica, e gli esperti di amministrazione pubblica, non solo partecipino ma svolgano un ruolo essenziale e propositivo. Il disegno di legge riflette sì le ambiguità che gli derivano dal fatto di essere il risultato di una trattativa ardua tra le forze politiche, con convergenze e divergenze, talvolta non coincidenti con la maggioranza e l'opposizione, o addirittura divergenza all'interno dei partiti. Per le stesse ragioni il testo elude alcuni problemi fondamentali, come i meccanismi elettorali, le connessioni con il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato, gli stessi limiti strutturali del titolo V della Costituzione.

Certamente noi socialisti riteniamo che quanto meno alcuni di questi problemi, ad esempio le leggi elettorali, e la possibilità dell'elezione diretta dei sindaci, possano venir ricompresi nel progetto, in quanto ne rappresentano un elemento centrale. Solo di fronte al rischio concreto che si determinino ulteriori e indefiniti ritardi nell'approvazione della riforma, possiamo fare di questa una condizione non pregiudiziale.

Venendo poi al merito della proposta, il nostro giudizio è articolato. Alcune parti del testo, ad esempio quelle relative agli organi di governo — soprattutto con il rafforzamento dei ruoli delle giunte e con la possibilità che in esse figurino soggetti esterni al Consi-

glio — alla responsabilità e alle incompatibilità degli amministratori, alla gestione dei servizi pubblici locali, ai controlli resi più semplici e più credibili con interessanti aperture ai cosiddetti «controlli di gestione» che andranno ulteriormente ampliati, e alle norme finanziarie, sono il risultato di una elaborazione avanzata.

Su molte altre parti, le riserve che noi socialisti formuliamo, in una posizione non certo isolata, sono numerose e non marginali.

Non è qui necessario svolgere una analisi critica e dettagliata, su cui peraltro è già intervenuto con efficacia il compagno senatore Garibaldi. Ci soffermeremo pertanto su quelli che ci paiono i nodi di fondo che debbono essere risolti.

In primo luogo, si coglie una palese contraddizione tra l'ampiezza delle funzioni attribuite al comune, considerato in termini astratti e senza riferimento ai suoi mutevolissimi caratteri strutturali, e l'assenza di meccanismi atti a riaggregare realtà minuscole che, per limiti intrinseci, non potranno esercitare le funzioni conferite se non in termini nominali. Ora finché il governo locale restava un elemento marginale e subordinato nel complesso del sistema amministrativo, il problema del riordino territoriale poteva essere eluso; quando invece — e il progetto muove in questa direzione per adeguare le riforme istituzionali alla realtà sociale — il governo locale diviene il principale centro di erogazione dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici, è inimmaginabile che la sua efficienza sia compromessa dalla mancanza di adeguate dimensioni di scala.

Nè si può porre rimedio a ciò solo con le associazioni o con le fusioni incentivate mediante strumenti finanziari. Occorrono invece rimedi più drastici per i cosiddetti «comuni polvere», come la fusione obbligatoria o una forte riduzione delle funzioni attribuite. Del resto lo stesso testo mostra consapevolezza del problema, quando esclude che si possano istituire nuovi comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Il problema di stabilire un corretto rapporto tra funzioni e dimensioni territoriali del

governo locale richiede una pluralità di interventi. Per i piccolissimi comuni, poniamo ad esempio quelli inferiori ai 500 abitanti, vi è l'esigenza di procedere a fusioni obbligatorie; per i piccoli comuni, — pensiamo ad esempio ai 4.741 comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti — è necessario procedere ad associazioni obbligatorie finalizzate alla fusione.

Per questi ed altri piccoli comuni si pone poi l'esigenza di dar vita ad associazioni tese alla gestione di quei servizi che richiedono ambiti più vasti di un singolo comune. Su questo problema, invece, il testo che abbiamo in esame è fin troppo timido. Esso individua una serie di strumenti — quali le associazioni, le comunità montane eccetera — ma nel far ciò pare seguire più che altro una logica «incrementale» che produce una sorta di «affollamento» istituzionale, senza ben definire, a scanso di equivoci e di sovrapposizioni, lo specifico di ciascuna figura istituzionale e senza configurare schemi generali procedurali di coordinamento e di collaborazione.

Indebolisce inoltre un corretto disegno autonomistico anche il problema dei segretari comunali e provinciali, il cui stato giuridico li mantiene dipendenti dello Stato anziché degli enti locali.

Altro preoccupante problema è quello del raccordo tra regione ed autonomie locali, affrontato in forme palesemente inadeguate. Se è, allo stato dei fatti, inaccettabile una configurazione subalterna degli enti locali alle regioni, che potremo definire «veteroregionalista», non di meno è inimmaginabile che tra tali due realtà si stabilisca una sostanziale estraneità, dal momento che queste incidono su un'area operativa comune. La regione, la cui potestà normativa concerne amplissimi aspetti delle funzioni comunali e provinciali, deve vedersi riconosciuta una incisiva funzione programmatrice, in cui si coagulino i compiti ad essa spettanti in materia di circoscrizioni, associazioni obbligatorie, aree metropolitane, grandi investimenti ecc.

Un punto su cui il testo in esame è poco chiaro, è il ruolo della provincia.

Ciò nasce dalle divaricazioni esistenti in

proposito tra i partiti e lo stesso voto del Senato di rigetto della proposta repubblicana di loro soppressione, ne è una ennesima riprova.

Che senso ha, onorevoli colleghi, attribuire pressochè solo funzioni di programmazione alle province? Si corre il rischio di far nascere un ente vuoto di competenze ed attribuzioni. Noi socialisti pensiamo che alla provincia vadano attribuite anche rilevanti funzioni di gestione nei cosiddetti servizi di area vasta (come ad esempio protezione dell'ambiente, trasporti, istruzione secondaria, eccetera), e vadano rese più incisive le stesse funzioni di programmazione loro assegnate.

Analogo problema si pone per il governo delle aree metropolitane, problema su cui il progetto compie già alcuni importanti passi in avanti. La provincia metropolitana, in particolare, non può sovrapporsi rispetto alle figure istituzionali esistenti ed alle altre che si intende istituire.

Nè d'altronde si può dimenticare l'esigenza di un loro coordinamento con gli interventi che lo Stato centrale compie direttamente; peraltro, proprio in questi ultimi anni cresce l'esigenza di interventi legislativi particolari, quali quelli previsti recentemente per Roma e Napoli.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi socialisti pensiamo cioè che sia opportuna una ripartizione di funzioni e di ruoli tra comuni, province e regioni più armonica ed equilibrata.

Più in generale appare, poi, necessario uno snellimento del disegno di legge, coerentemente rispetto al carattere di normativa di principio che ad esso deve essere riconosciuto.

Occorre, dunque, allargare le ipotesi di delega al Governo, ampliare le funzioni di intervento legislativo regionale, e potenziare l'ambito della autonomia statutaria riconosciuta agli enti, rompendo il mito dell'uniformità e creando le premesse per la costituzione di un sistema coerente ed elastico insieme.

Il testo qui in esame — e vogliamo dare atto al relatore senatore Mancino del suo intelligente, prezioso e generoso lavoro — è una buona base di partenza. Pur tuttavia

appare necessario un rinvio breve alla 1^a Commissione al fine di operare, in tempi ravvicinati, una consultazione con le associazioni delle autonomie, la cultura giuridica e l'esperienza amministrativa.

Potremmo così operare una valutazione delle indicazioni emerse non escludendo di procedere per fasi successive su singoli punti, se questa fosse l'unica soluzione perseguibile.

Noi propendiamo comunque per una soluzione organica, nella consapevolezza che il Parlamento non può limitarsi ad un ruolo notarile, ma deve operare attivamente nel processo di riforma, stimolando e guidando il dibattito nel paese verso una concreta soluzione. (*Applausi dalla sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

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

PASQUINO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, non è il caso di fare la storia di questo tormentato e faticoso disegno di legge per ritornare ad eventi che si sono verificati cento o cinquanta anni fa, ma alcune notazioni di cronaca mi sembra si impongano.

La prima è che sono ormai due legislature che il Parlamento si affatica su questo provvedimento, e la seconda è che il testo di cui discutiamo, dopo una lunga gestazione in Commissione, è apparso brevemente in Aula quasi un anno fa, il 18 aprile, per una discussione che i resoconti rivelano tutt'altro che affollata e ristretta, invece, a pochi senatori come d'altronde avviene per questa discussione; pochi — si potrebbe dire — ma buoni, nel senso che sono coloro che si occupano di queste cose.

Per di più — ed entro nell'attualità — quello che facciamo oggi è forse un rito inutile, ma bisogna evitare che sia tale. Occorre far sì che sia un rito che ci consenta di uscire da questa discussione con indicazioni che possano servire alla 1^a Commissione per rivedere il testo a suo tempo approvato con alcune linee portanti che l'Aula stessa dovrebbe essere in grado di definire.

Vale allora la pena, innanzitutto, di interrogarsi sul perchè questo testo, presentato con passione dal relatore Mancino e considerato quasi storico dal senatore De Sabbata, applaudito come moderno, il più moderno possibile dal senatore Murmura, venga oggi, un anno dopo, considerato così inadeguato da doverlo rinviare in Commissione visto che non si può emendarlo a sufficienza in una discussione in Aula, e debba essere invece riscritto. Per una volta tanto la Commissione riforme istituzionali, la Commissione Bozzi, capro espiatorio di quasi tutte le riforme istituzionali che non si fanno in questo paese, non ha avuto il demerito di toccare quest'argomento, ma ha anzi avuto il merito di lasciare che la Commissione che se ne occupava al Senato procedesse nel senso di una stesura del testo che abbiamo di fronte.

Il problema semmai è stato come questo testo sia stato elaborato in Commissione, vale a dire che la Commissione ha in parte trattato di questo testo in un rapporto molto stretto — forse troppo stretto — con i rappresentanti dei partiti, senza invece instaurare un rapporto più ampio ed efficace con tutti coloro che dell'autonomia si occupano professionalmente, con tutti coloro che hanno a cuore le autonomie. Così, la Commissione si è trovata a trattare soltanto con i rappresentanti dei partiti più interessati a mantenere la situazione quale essa era, più interessati a conservare quanto già esisteva che ad innovare. E in verità, qui si tratta di innovare profondamente, di cambiare davvero una situazione che tende ad incidere sulla struttura stessa dello Stato e che, se non viene cambiata in tempi brevi, rischia di stravolgere la struttura stessa dello Stato italiano.

Il fatto è che il testo in esame ha tutta una serie di punti che devono essere affrontati in maniera specifica e devono essere rielaborati. Non che il testo sia sostanzialmente da buttare via così come esso è, per dirla in maniera molto secca, ma certamente deve essere precisato, approfondito e in alcuni punti anche cambiato. Le critiche cui è stato sottoposto da parte della dottrina sono state in qualche modo devastanti. Se, come penso, molti di noi hanno letto gli stessi articoli, ci

siamo resi conto che le critiche vanno da alcune osservazioni benevole, laddove si dice che il testo «desta perplessità» o «rivela lacune», ad alcune osservazioni che sono invece molto più critiche, laddove si parla di «soluzioni discutibili», si presenta come un «guazzabuglio», «brilla per assenze culturali» ed altre osservazioni del genere. Non intendo soffermarmi su queste critiche, ma esse sembrano riflettere larga parte della dottrina prevalente che si è occupata di tali argomenti. I critici più benevoli giungono a dire che si tratta al massimo di un mero riordino, di una razionalizzazione senza innovazione.

Credo che buona parte di questi giudizi debba essere condivisa, anche se sicuramente non ne condivido lo spirito che talvolta rischia di essere semplicemente ispirato, più che altro, da una certa sufficienza accademica per un processo legislativo che è necessariamente complesso e faticoso. Per non disperdermi troppo nella discussione generale, che rischia di diventare generica, mi atterro a due indicazioni che il relatore Mancino suggeriva a chiusura del suo discorso di presentazione del testo che stiamo discutendo.

La prima indicazione è di tenersi legati ad una regola tecnica: la disciplina dei vari argomenti, delle varie materie deve essere il più possibile chiara ed inequivoca, rifuggendo da negligenze o da avvertiti rinvii all'opera costruttiva dell'interprete. Credo che questa regola tecnica debba essere tenuta presente sia nella valutazione del testo che abbiamo di fronte, sia delle indicazioni che vogliamo dare alla Commissione quando essa tornerà ad esaminare questo disegno di legge.

La seconda indicazione che il relatore Mancino suggeriva è la consapevolezza che, attraverso il nuovo ordinamento delle autonomie locali, si va a definire la stessa forma dello Stato. Tenendo presente queste due indicazioni voglio entrare nel merito del testo, voglio cioè applicarle al testo nel suo complesso e ad alcuni dei punti più importanti e — ritengo — più controversi.

Per quanto riguarda la regola tecnica, quello dei controlli è certamente uno degli aspetti più preoccupanti del funzionamento

degli enti locali, del modo in cui si applicano oggi i controlli agli enti locali e ai loro amministratori. A questo proposito la Commissione ha dato una serie di indicazioni che forse può essere ulteriormente integrata. In primo luogo, il passaggio al controllo di legittimità preventiva mi pare non soltanto utile, ma da mantenere in maniera decisa e decisiva. Mi chiedo perchè non sia possibile — anzi suggerisco che venga inserito nel testo — il controllo di efficienza, il controllo sulla gestione che già ricordava il senatore Scevarolli. Ritengo cioè che sia importante riuscire ad individuare come regola tecnica, all'interno dell'ordinamento delle autonomie locali, un sistema di responsabilità di gestione che sia fatto valere concretamente, che indichi concretamente le modalità con le quali può essere fatto valere: non soltanto quindi una pura declamazione, una semplice indicazione.

Ritengo anche che sia utile, quando si passa agli organismi di controllo, abbandonare la distinzione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali come referenti per le autonomie regionali e il Ministro dell'interno e i relativi prefetti per le autonomie locali; ritengo, cioè, che meno il Ministro dell'interno e i prefetti intervengono in materia di organismi di controllo, meglio è.

Tenendo sempre presente la regola tecnica, si parla di responsabilità degli amministratori locali per violazione di diritti soggettivi, ma non delle responsabilità degli amministratori locali in caso di violazione di interessi legittimi. Credo invece che anche questo tipo di violazione debba essere previsto laddove si parla della responsabilità degli amministratori locali. Inoltre è poco specificata — certamente non è chiara ed è inadeguata per i fini che ci proponiamo — la definizione dei danni cagionati all'ente locale, i quali vengono presi in considerazione solo in maniera tangenziale, mentre meritano di essere considerati in maniera molto più specifica.

Basandosi sempre sulla regola tecnica, laddove si affronta il problema certamente molto grave dei rapporti tra comuni e quindi della dispersione del potere locale (dei comu-

ni «polvere»), nonché della necessità di associazione soprattutto in uno Stato che cerchi di funzionare in maniera moderna e innovativa, si parla di associazioni tra comuni e di convenzioni. Ho l'impressione che in tale ambito vi sia una serie di problemi aperti. Innanzitutto non sono sufficientemente chiarite le modalità per un maggiore e migliore coordinamento tra le associazioni dei comuni e le convenzioni e soprattutto non è chiaro il ruolo che la regione deve svolgere in questo ambito. Manca quello che io ritengo sia uno strumento legislativo molto importante, manca cioè un sistema di incentivi e di sanzioni per spingere i comuni ad associarsi, a stipulare convenzioni e per punirli adeguatamente nel caso non intendano farlo, in modo tale che siano invogliati, se non in positivo almeno in negativo, a procedere in quella direzione.

Vi è poi un altro aspetto importante. Mi sembra che non ci sia alcun tipo di indicazione sulle modalità con le quali si può migliorare davvero, attraverso le associazioni e le convenzioni, la qualità e l'efficienza dell'azione delle amministrazioni locali. Come è già stato suggerito da qualche parte, si può probabilmente introdurre una terza forma di coordinamento tra i comuni, ossia una forma di gestione di alcuni servizi tra comuni, a seconda delle aree e dei problemi.

Non tralasciando mai la regola tecnica — ossia avendo presente la chiarezza della disciplina necessaria — nel contesto italiano si è presentato un altro problema molto importante, quello delle aree metropolitane. È merito del testo sollevare tale questione ed indicare alcune linee di soluzione, ma, come vedremo, rimangono aperti almeno tre o quattro problemi.

Innanzitutto non è molto chiara la distinzione tra aree metropolitane e province metropolitane. Forse sarebbe utile abolire questa distinzione chiarendo una volta per tutte che ci sono province metropolitane le quali, per l'appunto, vengono indicate nel testo come aree metropolitane, anche se forse si possono cambiare le relative caratteristiche (e dirò qualche cosa al riguardo).

In secondo luogo non è molto chiara la distinzione tra aree metropolitane ed aree ad

intensa concentrazione. Forse anche questa distinzione può essere abolita, riconducendo tutto alla categoria delle province metropolitane. Non è poi chiaro quale sia il ruolo dei comuni maggiori all'interno delle aree metropolitane, e quindi il ruolo dei comuni capoluogo di provincia che diventano province metropolitane. Non sono chiari i criteri di individuazione specifica delle aree metropolitane e probabilmente occorre decidere se individuarle per nome, come si fa nel testo, o se stabilire criteri molto specifici; ma forse in questo caso sarà opportuno basarsi sull'individuazione della popolazione, stabilendo una popolazione complessiva dell'area metropolitana e indicando una popolazione inferiore a quella riportata nel testo per il comune che diventerebbe il «capogruppo» dell'area metropolitana.

Manca un altro aspetto importante legato ad ulteriori carenze che appariranno nell'ambito del testo, manca cioè l'individuazione delle modalità con cui si crea l'autorità metropolitana, nonché dei poteri e delle funzioni che ad essa si attribuiscono. A mio giudizio, vi è nel testo una grave contraddizione, vi è un grosso problema pratico relativo ai rapporti tra l'autorità metropolitana e i capi delle amministrazioni locali che fanno riferimento alla provincia metropolitana. Ci si chiede che tipo di rapporto intercorra tra il sindaco del comune maggiore e i sindaci degli altri comuni per quanto concerne la formazione dell'autorità metropolitana, ci si chiede quale tipo di potere e di funzioni vengono attribuite specificamente all'autorità metropolitana stessa.

Concludo sul punto della regola tecnica, cioè sulla chiarezza della disciplina, come voleva il senatore Mancino, con una osservazione. Il disegno di legge nel suo complesso appare eccessivamente «comunocentrico», cioè eccessivamente centrato sui comuni. Ho l'impressione che non si possa fare un disegno di legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali senza creare un rapporto più equilibrato tra comuni e province e senza lasciare aperto un intervento per le regioni all'interno della ristrutturazione delle autonomie locali. Penso che ciò sia particolarmente importante nel momento in cui, ab-

bandonata definitivamente l'esperienza dei consorzi, si cerca di recuperare concretamente un ruolo alla provincia che sia di programmazione e di coordinamento di una serie di attività e si cerca di avviarsi nella direzione di una maggiore capacità programmatica e di intervento da parte delle province.

Detto questo, rimane aperto il problema della creazione delle nuove discipline, problema sul quale abbiamo assistito ad alcuni dibattiti e sul quale vi è stato un pregevole articolo del senatore Mancino su «la Repubblica». Credo che questo problema vada chiarito nel disegno di legge e che non possa essere affidato semplicemente alla buona o alla cattiva volontà dei singoli.

Vi è un altro aspetto sul quale varrebbe forse la pena di fare chiarezza: le comunità montane. Si tratta però di un problema eminentemente tecnico e pertanto mi riprometto di intervenire su questo punto in Commissione.

Passo alla seconda regola indicata dal senatore Mancino per la valutazione del disegno di legge, cioè alla consapevolezza del fatto che, intervenendo sulle autonomie locali, si interviene, in realtà, non su un qualsiasi aspetto del sistema politico, ma su un aspetto importante del sistema politico della Italia repubblicana, cioè sulla definizione stessa della forma di Stato che si vuole attuare. Lascio da parte una osservazione che ciascuno di noi può fare per proprio conto: il vento autonomistico si è leggermente affievolito nel corso di questi anni perchè, dopo avere spirato a lungo, ha pensato giustamente di prendersi un po' di riposo, ma anche perchè — bisogna dirlo — gli autonomisti non sono stati molto efficaci nel dimostrare le loro capacità di gestione e di intervento attivo nel funzionamento dello Stato.

Lascio da parte un secondo aspetto non marginale che però voglio segnalare, cioè il fatto che l'intervento sugli enti locali può significare, nel contesto che stiamo esaminando e nel periodo storico nel quale viviamo, un intervento anche sulla struttura del Parlamento; può significare il fatto che ci si avvia nella direzione di una riforma del Parlamento nel senso della istituzione di una

Camera delle autonomie, se diamo per scontato il fatto che siamo insoddisfatti di questo bicameralismo paritario che, tutto sommato, è alquanto inefficiente e se riteniamo che molti problemi vadano risolti attraverso l'istituzione di una Camera delle autonomie con poteri e funzioni nettamente diversificati rispetto a una eventuale prima Camera. Questo è un problema che è stato appena sfiorato nel dibattito, ma che la dottrina intravede e, se lo intravede la dottrina, vale la pena che lo intravediamo anche noi, sperimentando nella riforma delle autonomie locali alcune tematiche che possono essere riprese nell'ambito di una riforma del Parlamento.

Riprendo il discorso sulla riforma dello Stato attraverso la riforma delle autonomie dal versante classico, dal versante liberaldemocratico o, se volete, dal versante democratico-costituzionale. Ci sono due gravi problemi aperti nel campo della riforma delle autonomie locali che sono però due problemi aperti nel campo della riforma dello Stato: la tassazione e la rappresentanza. Li definisco così rifacendomi alla formula anglosassone classica. Penso che il primo problema, la tassazione, non sia ben formulato, nè nel disegno di legge in esame nè, tanto meno, in alcuni provvedimenti che vengono fatti circolare, che vengono ritirati, che decadono e che vengono ripresentati. Ho l'impressione cioè che, proprio mentre proliferano interventi che cercano di disciplinare male la finanza locale, come la TASCOS, e che in realtà non raggiungono l'obiettivo stabilito e finiscono per prefigurare soluzioni che configurano una presenza fasulla della autonomia impositiva, è opportuno che il disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali sia particolarmente preciso su questo punto.

Se vogliamo davvero introdurre una qualche riforma — e ritengo che ciò si debba volere — l'autonomia impositiva rappresenta un reale spostamento a favore della capacità di reperire risorse con responsabilità da parte degli amministratori locali. Questo deve essere precisamente delineato all'interno del disegno di legge e deve precludere al Governo di intervenire in maniera diversa, inficiando e prefigurando soluzioni che sono,

secondo me, gravemente lesive della autonomia locale e dell'autonomia impositiva da parte dei comuni.

Il secondo problema, che riguarda la tassazione, lo vorrei collegare specificamente al problema delle modalità con le quali funzionano i comuni, eventualmente le regioni e forse anche le province, e del modo in cui gli amministratori si rapportano ai propri cittadini, perchè chiedere soldi vuol dire ovviamente anche dimostrare la capacità di utilizzarli bene per determinate attività.

Il problema della formazione delle strutture di governo locale rappresenta il passaggio successivo: è cioè il problema del modo in cui queste strutture di governo locale vengono create, ed è un problema aperto. Il senatore Scevarolli sottolineava, quasi *en passant*, la presenza di una serie di indicazioni di riforma, fra le quali due disegni di legge presentati dai deputati socialisti, sull'elezione diretta degli esecutivi, nella fattispecie del sindaco, del presidente della regione e del presidente della provincia. Credo che su questo si possa e si debba discutere non necessariamente accettando la soluzione che viene presentata. Ma ciò è indicativo del fatto che esistono spinte verso una personalizzazione che io ritengo positiva se accompagnata da adeguate e corrispondenti responsabilità degli esecutivi. Comunque, occorre che il disegno di legge consideri questo punto, cioè è necessario che esso affronti il problema del modo in cui si formano gli esecutivi e le assemblee rappresentative a livello di comuni, province e regioni.

Direi che vi è un aspetto addirittura patetico di quella che definisco, senza nessuna remora, l'ossessione proporzionalistica. Si parla addirittura dell'elezione delle municipalità e dei consigli circoscrizionali con il sistema elettorale proporzionale. Trovo che questo sia assurdo e tale questione rappresenta uno dei punti da evitarsi accuratamente perchè non ha nulla a che spartire con una buona rappresentanza politica degli interessi ai vari livelli e richiede un tipo totalmente diverso di impostazione.

Vi è il problema degli statuti e dei regolamenti che mi pare un altro elemento significativo del modo in cui si intendono rappre-

sentare politicamente le esigenze, le preferenze, le domande e i bisogni dei cittadini a livello locale. Credo che vi sia una serie di soluzioni possibili, alcune delle quali da evitarsi. La prima, che eviterei accuratamente, è quella di imporre uno statuto tipo ai comuni, alle province e alle regioni. So benissimo che le regioni hanno fatto un tipo di operazione che non era di imposizione, ma di limitazione di statuti che alcune hanno elaborato, altre hanno recepito, ma in questo caso ritengo che la legge non debba assolutamente prevedere uno statuto tipo per comuni e province, ma consentire invece grande flessibilità. Vorrei soprattutto che la legge prevedesse che è possibile sperimentare con questi statuti e, inoltre, ritengo che la legge dovrebbe prevedere che è possibile garantire ai cittadini di partecipare alla formazione degli statuti; ad esempio, dopo che il consiglio comunale abbia deciso per uno statuto o per un altro, i cittadini potranno accettarlo oppure respingerlo. Vorrei, tra l'altro, che fosse anche possibile per i comuni e le province darsi regolamenti in proprio e scegliere ciascuno secondo le proprie preferenze, garantendo anche qui il massimo di flessibilità e di diversificazione ai regolamenti stessi.

Con il problema di chi deve approvare gli statuti si entra in un altro punto dolente del disegno di legge che stiamo esaminando, cioè il problema della partecipazione. Tutti diciamo — o forse dovrei dire tutti dite — che la partecipazione elettorale non esaurisce la partecipazione politica. Però, nel disegno di legge, sostanzialmente, la partecipazione elettorale esaurisce la partecipazione politica, perchè le poche altre forme di partecipazione che vengono individuate in maniera molto timida e titubante, sono in realtà forme subordinate, forme che non consentono una vera partecipazione politica da parte dei cittadini, in quanto si predispongono troppo poco nel senso di aperture alle attività dei singoli cittadini, alle attività dei gruppi e dei movimenti a livello locale e si predispongono troppo pochi canali, che risultano limitati e probabilmente inadeguati a recepire la spinta di partecipazione che io ritengo esista ancora, ma che non è partecipazione come

coinvolgimento della cittadinanza, ma come offerta di presenza sul terreno decisionale che deve essere data ai cittadini.

Ebbene, l'articolo 27 parla di *referendum* abrogativo e su questo siamo d'accordo, ma è certamente troppo poco. Anche nella «famigerata» Commissione Bozzi si individuavano altre forme di *referendum*, ed è opportuno che il disegno di legge non solo suggerisca che vi sono altre forme di *referendum*, ma indichi la possibilità di utilizzarle concretamente. Io sono notoriamente contrario ai *referendum* consultivi perchè ritengo che alla gente, quando la si interroghi, debba poi essere consentito di decidere e quindi suggerisco che si introducano *referendum* deliberativi, non solo come dicevo per esempio, sullo statuto, ma certamente anche su altre materie.

Sono inoltre a favore di una iniziativa legislativa ai vari livelli con limiti temporali ben definiti, ma che porti a decisioni anche qui ben definite, ma sono soprattutto a favore di una reale autonomia impositiva e quindi sono contrario alla norma dell'articolo, laddove si dice che non possono tenersi *referendum* su imposizioni di tributi. Al contrario, si possono e si debbono tenere *referendum* sull'imposizione di tributi, laddove gli amministratori locali decidono che vogliono avere tributi straordinari per determinate opere e si rivolgono alla cittadinanza chiedendo: le volete queste opere e se le volete vi costeranno questo, e quindi vi invitiamo ad esprimere la vostra opinione su un'esazione straordinaria per questo tipo di opere per le quali vogliamo non soltanto il vostro consenso, ma anche i vostri denari.

Vi sono altri due punti sui quali ritengo che sia importante che vi sia una reale partecipazione da parte dei cittadini. In primo luogo, che vi sia una specifica definizione del diritto all'informazione non solo da parte dei cittadini, ma anche da parte di tutti i consiglieri. Vi è un punto nel disegno di legge in cui sembra che i consiglieri non debbano avere facile accesso agli atti delle amministrazioni locali. Ebbene, io credo che debba essere non facile, ma sempre possibile per qualsiasi consigliere avere accesso alle varie delibere, ai vari processi decisionali, ma ri-

tengo anche che questo diritto all'informazione nei confronti degli amministratori e della burocrazia locale debba essere sancito fortemente all'interno del disegno di legge.

Ultimo punto, sempre in tema di partecipazione, in questa visione ampia della partecipazione politica, riguarda il problema del difensore civico. Esiste un difensore civico in alcune regioni, in talune funziona relativamente bene, in altre funziona così così. C'è sicuramente il problema di un difensore civico anche per gli interessi dei cittadini, non soltanto di quelli che vengono scalfiti a livello regionale, ma di quelli che vengono lesi a livello provinciale o comunale. Io credo che la figura del difensore civico vada potenziata nel disegno di legge e soprattutto vada potenziata la figura di un difensore civico a livello regionale con strutture ed apparati adeguati il quale sia in grado di rispondere alle domande e alle lamentele dei cittadini anche per quello che riguarda province e comuni all'interno di quella regione.

In conclusione, penso che non dovrebbe esservi il rischio in questa Assemblea, e sicuramente non dovrebbe esservi nella Commissione affari costituzionali, che ci si divida in autonomisti e in antiautonomisti. Ma certamente vi è il rischio che ci si divida in realtà tra conservatori-razionalizzatori di un disegno di legge, che ha anche alcuni pregi, ma che certamente è inadeguato rispetto alle nostre stesse aspettative, e invece coloro che vogliono innovare profondamente. Ebbene, io credo che sia necessario innovare profondamente non soltanto per quel che riguarda il disegno di legge...

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Qual è il corrispettivo dei «conservatori razionalizzatori»?

PASQUINO. Il corrispettivo potrebbe essere «progressisti innovatori» o «riformatori innovatori»; sui punti specifici è semplicissimo trovare dove si conserva e dove no, ma lo spartiacque mi pare chiarissimo e lo dico perchè mi pare un punto importante ed anche di metodo. Io credo cioè che sia giusto interpellare i rappresentanti dei partiti, come è stato fatto — ahimè, lo dico molto

chiaramente — in maniera eccessiva nel corso dell'elaborazione di questo disegno di legge. Ma credo che sia importante interpellare altri tipi di conoscenze, interpellare cioè più direttamente le associazioni che rappresentano le amministrazioni locali, e interpellare anche la dottrina che è stata certamente molto critica nei riguardi del disegno di legge oggi al nostro esame, ma che deve essere chiamata a partecipare alla fase di elaborazione secondo tempi e procedure che la Commissione voglia definire. Certamente dovrà trattarsi di tempi abbastanza ristretti e di procedure alquanto rigorose, e quindi non necessariamente si dovrà ricorrere alle audizioni, ma ricercare memorie specifiche su punti altrettanto specifici. *(Interruzione del senatore Bonifacio).*

Comunque, innovare oggi rispetto a questo disegno di legge, rispetto alle autonomie locali e rispetto allo Stato significa sostanzialmente — e lo dico in maniera molto netta — ridurre lo spazio dei partiti e ampliare lo spazio dei cittadini e degli amministratori locali e delle loro amministrazioni e conseguentemente ridurre anche quello dello Stato e dei suoi rappresentanti diretti.

Senza nessuna timidezza, secondo me, si può procedere in questa direzione, e ho l'impressione che si possa fare parecchio. Qualcosa è già stato fatto, ma la strada è aperta e credo che si debba andare molto rapidamente in questa direzione per recuperare le domande di mutamento che esistono nel paese e per riuscire ad andare ben oltre questo disegno di legge, per riordinare innanzitutto le autonomie locali nella consapevolezza che così facendo si inciderà positivamente sulla riforma dello Stato. *(Applausi dall'estrema sinistra, dalla sinistra e dal centro. Congratulazioni).*

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

RUFFILLI. Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, non è senza qualche emozione che prendo la parola in questa discussione sull'ordinamento delle autonomie locali.

Come studioso, ho avuto modo di occuparmi del processo di formazione di precedenti

leggi comunali e provinciali dell'Italia unita, e anche di alcuni Stati preunitari e quindi sento viva la responsabilità di trovarmi adesso, come parlamentare, a prender parte all'elaborazione di una nuova legge sulle autonomie locali.

Credo che dobbiamo essere tutti consapevoli che quella qui in discussione si presenta come l'occasione decisiva per il superamento della logica che dall'unità in poi, ha presieduto alla formalizzazione giuridica dell'ordinamento degli enti locali. Essa deve segnare l'abbandono della spinta dello Stato-persona ad uniformare al proprio assetto organizzativo i corpi locali, facendone degli enti ausiliari per l'imposizione del modello di ordine e di sviluppo, espresso dalle forze politiche e sociali dominanti.

Deve in ogni caso sanzionare la scelta dello Stato-comunità, di valorizzare le autonomie locali, per lo sviluppo della democrazia personalista e riformatrice, pluralista e progressista, delineata dalla Carta costituzionale del 1948. Si tratta di procedere all'attuazione dell'articolo 5, il quale afferma che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»; nonchè poi all'attuazione dell'articolo 128, il quale afferma che «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

Non è che sul punto si debba partire da zero: l'adeguamento degli ordinamenti locali alla Costituzione è stato avviato da parecchio tempo, e ha conosciuto per certi aspetti un salto di qualità, con l'attuazione delle regioni a statuto ordinario e specialmente con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Vero è che, come ha notato il relatore Mancino, l'adeguamento anzidetto si è verificato in modo settoriale ed unilaterale con il persistere poi di lacune assai gravi. In proposito è da sottolineare come una compiuta attuazione delle prospettive fissate dalla Costituzione debba ormai andare al di là di vecchie e nuove letture dell'autonomismo in

chiave di rivendicazione di una «libertà da», rispetto al potere statale, a favore di un potere locale, portato a sua volta a riproporre la stessa logica del primo, circa la guida dall'alto di una società separata, sulla base di uno scontro interno, per così dire, fra classe politica operante al centro e quella operante alla periferia. Forse occorrerebbe anche darsi carico dei limiti presenti nella formulazione stessa degli articoli costituzionali citati, laddove parlano dell'adeguamento ai principi autonomistici della legislazione statale, dando un po' troppo per scontato l'adeguamento automatico agli stessi da parte dell'amministrazione, e dove sembrano far riferimento per comuni e province esclusivamente, o quasi, a funzioni autoritative, trascurando comunque i servizi.

Il fatto è che l'attuazione della Costituzione, anche per la parte relativa alle autonomie locali, deve trarre alimento dalle potenzialità individuate in particolare negli articoli 2 e 3 della stessa Costituzione, cioè dal riconoscimento dei diritti di libertà dei singoli e delle formazioni sociali e dei relativi doveri di solidarietà, nonché dalla promozione da parte della Repubblica di equilibri sempre più validi fra libertà ed uguaglianza, sulla base dello sviluppo di una effettiva partecipazione individuale e collettiva alla vita politica, economica e sociale.

In definitiva oggi le autonomie locali hanno la loro vera legittimazione nella capacità di soddisfare le aspirazioni più avvertite, non tanto da ottocentesche comunità chiuse e statiche, quanto da comunità dinamiche di cittadini singoli e associati, impegnati a realizzarsi come persone a più dimensioni in una società aperta. Tali autonomie vanno collocate nello sviluppo dello Stato democratico del benessere e nella crescente compenetrazione tra Stato e società, con l'aumento della spinta del cittadino a far valere diritti e interessi diffusi, dandosi carico al contempo delle contraddizioni crescenti dello Stato sociale e dei servizi.

Le autonomie locali trovano ora la loro forza vera, non tanto in astratti riconoscimenti a livello giuridico-formale o a livello politico-ideologico, quanto invece nel soddisfacimento reale di diritti e interessi indivi-

duali e collettivi, alla luce di una sempre maggiore *par condicio* di tutti.

Al che si debbono aggiungere l'efficacia e la effettività dei servizi personali e di area prestati, con il coinvolgimento adeguato dei destinatari oltre che l'efficienza nell'uso razionale delle risorse, sulla base delle compatibilità economiche, anche rispetto allo sviluppo dell'intera collettività nazionale. Ha giustamente ricordato il senatore Mancino che il disegno di legge in discussione deve fare i conti con la complessa realtà in atto negli enti locali, per quanto riguarda sia l'attuazione costituzionale, sia lo svolgimento concreto delle funzioni e dei servizi, sia per taluni profili l'organizzazione medesima degli enti, sia infine per le relazioni tra diversi livelli di governo. È una realtà frutto di un processo, un po' alluvionale, di stratificazione di competenze e di assetti organizzativi, di circoscrizioni territoriali.

Va poi tenuto conto del condizionamento di piccole e grandi resistenze degli apparati alla innovazione, nonché della pressione di forme vecchie e nuove di centralismo da parte di burocrazie ministeriali e in qualche caso anche di quelle regionali, oltre che di un sistema dei partiti fortemente verticalizzato e portato alla «iperpoliticizzazione» e alla strumentalizzazione di buona parte delle pubbliche istituzioni. In questo contesto, è sicuramente giusto parlare, come fa il senatore Mancino, di una esigenza di razionalizzazione alla luce dei principi costituzionali che consenta di stabilizzare alcune conquiste, alcune decisive acquisizioni del lungo e travagliato dibattito sull'ordinamento delle autonomie, evitando semplificazioni eccessive e controproducenti.

V'è da chiedersi, però, se non convenga fare qualche sforzo ulteriore per potenziare nel disegno di legge in discussione le caratteristiche di una vera legge di principi, di una vera legge-quadro. L'obiettivo è di arrivare non solo a chiudere dignitosamente la partita con un passato antiautonomista, ma ad incanalare le novità in atto, guidando nella direzione giusta una evoluzione sempre più accelerata e le interdipendenze sempre maggiori tra cittadini e pubblici poteri; e favorendo poi l'avvio dal basso di un rinnova-

mento delle istituzioni e dei partiti della Repubblica democratica. Pure a tal fine può risultare utile un ritorno della legge in Commissione per un ulteriore approfondimento, anche se questo non deve comportare un rinvio eccessivo nell'approvazione di una legge che appare sempre più urgente ed indispensabile. Va, comunque, evitata la tentazione di un perfezionismo alla fine astratto, nella consapevolezza, fra l'altro, che in questioni così complicate e delicate il meglio può davvero diventare nemico del bene, se non si procede con realismo e lungimiranza, e per dirla con Moro con prudenza e fantasia insieme. Occorre invece impegnarsi per introdurre nel testo in esame una serie di miglioramenti, con la puntualizzazione di alcune scelte di fondo qualificanti, che permettano anche di snellire e semplificare il nuovo ordinamento, nella logica di una grande legge-cornice, capace di fissare per il presente e per il futuro i punti decisivi di riferimento per lo sviluppo della Repubblica e delle autonomie. Ciò richiede un impegno convinto del maggior numero possibile di forze politiche, per un approfondimento rapido di questioni nodali, superando piccole e grandi preoccupazioni di mero potere, di mantenimento di rendite e posizioni acquisite, nonché scelte più che altro ideologiche ormai abbastanza distaccate dalla realtà in movimento.

Deve aiutare in questo la consapevolezza che con la nuova legge sulle autonomie si gioca una partita determinante per diversi aspetti, in vista dell'assestamento complessivo della nostra democrazia e del suo pluralismo sociale, politico ed istituzionale e per la legittimazione in ogni caso dei partiti democratici, nel ruolo proprio di guida di una sempre maggiore partecipazione popolare all'esercizio del potere. Deve aiutare la presa di coscienza che la capacità di porre in essere rapidamente una buona legge sulle autonomie costituisce, per tutti i partiti coinvolti, uno dei modi migliori per recuperare un consenso valido presso l'opinione pubblica, per taluni profili sempre più stanca di giochi di potere fini a se stessi. Molto importante risulta anche l'apporto di rappresentanti dei comuni, delle province, delle regioni e delle

loro associazioni; può diventare una significativa manifestazione di metodo autonomistico, di costruzione dal basso di una democrazia pluralistica il coinvolgimento alla luce del sole dei portatori dei valori e delle esperienze dei diversi governi locali nella elaborazione del nuovo ordinamento, in modo da eliminare incomprensioni, ma anche chiusure corporative e favorire l'assunzione di responsabilità da parte di tutti per la composizione dei legittimi interessi particolari con l'interesse generale.

Molto importante è anche l'apporto della dottrina, purchè si verifichi al di fuori della riproposizione di tesi preconcrete.

In concreto, l'opera di approfondimento della legge in esame dovrebbe vertere innanzitutto su quanto previsto per il ruolo e le funzioni del comune e della provincia. È senz'altro molto positivo l'aver mantenuto fermo il criterio del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, del 1977, a proposito dei settori organici di attività, con l'abbandono del meccanismo del ritaglio di materie di competenza. Forse, però, occorrerebbe tener maggiormente presente l'articolarsi dei settori anzidetti in funzioni autoritative ed in servizi, nonché l'effettività nella realizzazione delle une e delle altre, avendo riguardo soprattutto alla tutela dei diritti dei cittadini e al soddisfacimento dei loro interessi.

Non è detto che la garanzia dell'autonomia per i diversi livelli di governo locale stia nel conferimento ad ognuno di essi di compiuti settori organici di attività e di intervento. La garanzia anzidetta sta piuttosto nella capacità di soddisfare concretamente gli interessi pubblici coinvolti nel settore organico negli ambiti territoriali nei quali emergono, sia pure poi coordinando gli interventi, in chiave di collaborazione e in chiave di direzione ai livelli appositi.

Occorre, inoltre, tenere adeguatamente distinti il riconoscimento del rilievo pubblico di bisogni primari e secondari, e la modalità di attuazione degli interventi in proposito. Anche qui la garanzia dell'autonomia non è data dal monopolio pubblico dell'intervento, bensì dalla capacità degli appositi livelli di governo locale di far valere adeguati criteri a

tutela dell'eguaglianza delle posizioni dei cittadini e dell'equità nella composizione delle loro esigenze. Andrebbe applicato con maggiore lungimiranza un principio di sussidiarietà nel rapporto pubblico-privato, con la valorizzazione del cosiddetto «privato sociale»: ma non in chiave di supplenza o di panacea di tutti i mali, bensì in chiave di responsabilizzazione di tutti per una sempre maggiore razionalità sia nel rapporto finmezzi, sia rispetto ai valori dell'autorealizzazione personale e della solidarietà comunitaria.

Assai utile può risultare un'adeguata storificazione delle funzioni e dei servizi svolti dai diversi tipi di ente locale. Procedendo per questa via si constaterrebbe come, accanto ad una serie di funzioni di polizia in senso lato, siamo ormai in presenza soprattutto di funzioni come servizi (si pensi alle materie degli acquedotti, dei trasporti, della sanità e così via) in ordine alle quali il punto vero è quello di garantire ad ognuno dei livelli coinvolti *standards* di interventi, idonei a soddisfare i diritti acquisiti dai cittadini sulla base del pari trattamento e del riconoscimento poi della posizione particolare dei cittadini in condizioni più disagiate. Di qui, tra l'altro, l'accentuarsi in tali funzioni-servizi di problemi propriamente tecnici in ordine all'uniformità delle prestazioni e alla loro qualità. Di qui lo spazio per il rapporto tra diritti individuali e sociali da una parte e doveri fiscali dall'altra e per i trasferimenti dalla finanza statale a quella locale. Al che si aggiunga la possibilità di un ricorso sempre maggiore al diritto comune, a forme di attività di diritto privato con l'incremento in ogni caso delle forme di partecipazione e di controllo da parte dei cittadini.

L'autonomia degli enti locali dovrebbe trovare un nuovo momento di forza soprattutto nella capacità di scelta propriamente politica in ordine ad interventi propulsivi in campo economico e sociale, alla luce delle trasformazioni in atto nella società industriale e del benessere: ciò avendo riguardo ai settori al di fuori delle possibilità e degli interessi del privato ed anche del privato sociale.

Per i servizi, in tale direzione, potrebbe applicarsi nel modo dovuto il meccanismo

prestazioni-contribuzioni, sulla base di un'adeguata autonomia impositiva degli enti locali, ferme restando le forme di riequilibrio tra le zone più sviluppate e quelle meno sviluppate del paese. Su tale base diventa agevole avviare anche alle controversie sulla applicazione di funzioni e servizi tra i diversi livelli di governo locale. Le une e gli altri vanno affidati agli enti in grado di svolgerle nel modo più efficace per i cittadini e nel modo più efficiente per l'intera collettività, procedendo in proposito, fra l'altro, a stimolare le aggregazioni dei comuni minori e valorizzando le province come enti intermedi. In ogni caso, non è sufficiente affidare alle province una funzione di programmazione abbastanza generica, così come non è realistico immaginare che comuni piccolissimi possano intervenire in modo adeguato in tutti i settori organici affidati ai comuni. Nè basta immaginare un'associazione tra gli stessi, affidata sostanzialmente a scelte volontarie che non hanno funzionato e non funzioneranno.

In realtà, occorre immaginare una incentivazione incisiva all'associazione, prendendo le mosse dalla non attuazione di funzioni e servizi essenziali e facendo giocare una specie di potere sostitutivo, a favore dei livelli di governo superiori. È da contestare comunque la tendenza a dar vita ad enti di secondo grado non legati all'elezione diretta: in tal modo si mette in discussione il carattere rappresentativo immediato degli stessi, diminuendo soprattutto la possibilità di verifica e di controllo da parte dei cittadini. Solo risolvendo effettivamente la questione della capacità reale di gestione amministrativa di comuni e province è possibile dare la soluzione giusta alla questione, lasciata aperta nella legge in esame, del ruolo di indirizzo e di coordinamento di una regione che sappia e voglia veramente diventare ente di governo e di programmazione.

In generale vanno colte più in profondità nel perfezionamento della legge le potenzialità del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, laddove, specie all'articolo 11, punta a valorizzare il massimo di collaborazione e di complementarietà dei ruoli che, considerati nel loro complesso,

spettano a Stato, regioni ed enti locali. Il criterio base per l'attribuzione di funzioni agli enti locali deve intrecciare e fondere il criterio della dimensione territoriale dei soggetti di amministrazione e quello della qualità intrinseca delle funzioni da svolgere. In tal modo si ha riguardo al ruolo complessivo che spetta a ciascun ente in relazione al territorio e alla comunità locale che a tale ente fanno capo, nonchè alla collaborazione con gli altri soggetti politico-istituzionali di pari o di diverso livello.

Il dialogo ed il coordinamento o, in altre parole, l'inserimento in procedimenti garantiti di programmazione, potrà allora avvenire con riferimento puntuale a materie specifiche, sia pure più in generale, superando poi anche i confini limitativi delle materie di spettanza regionale. Si può così sdrammatizzare anche la presente fase del dibattito culturale e politico sulle attribuzioni ed il riordino delle funzioni locali, disinnescando la carica che fa di questo provvedimento l'occasione ultima e irripetibile per acquisire funzioni di amministrazione da parte dei vari soggetti locali in potenziale competizione tra loro.

In realtà, a ben guardare, spetta al legislatore statale in questa fase dettare le nuove regole per l'attribuzione delle funzioni, avuto riguardo al ruolo dei soggetti nell'ambito della funzione generale di amministrazione locale. Il legislatore statale, una volta fatta salva l'autonomia degli enti, può preservare la possibilità di modulare e graduare diversamente le specifiche attribuzioni dei diversi soggetti di amministrazione locale in relazione alle varie qualità delle funzioni di amministrazione, specie per i settori dell'assistenza, della sanità, dell'urbanistica, dell'assetto del territorio, dei trasporti, del turismo e così via.

Per quanto riguarda gli organi, è senz'altro positiva la scelta a favore del potere statutario che segna un decisivo passo in avanti nel riconoscimento dell'autonomia degli enti locali. Occorre però maggiore coraggio nella sua applicazione. Si tratta di consentire la scelta fra modelli organizzativi diversi, avendo riguardo alla consistenza e alla diversa portata degli enti locali e dei comuni in

particolare. Forse dando spazio sia al sistema della commissione, secondo il modello anglosassone, sia al sistema del sindaco eletto direttamente, sia all'attuale sistema a tre poli (sindaco, giunta e consiglio), diventa possibile articolare l'organizzazione dei comuni, a seconda delle reali esigenze di governo.

In tal modo, poi, per i comuni piccolissimi e piccoli, in ordine ai quali andrebbe incentivata l'adozione della forma di governo più semplice (appunto quella della commissione), si potrebbero creare condizioni favorevoli per le indispensabili aggregazioni. È inoltre da tener presente la possibilità offerta dall'elezione diretta del sindaco per favorire il ritorno dei partiti all'insostituibile funzione di guida politica, liberandosi invece degli interventi nella gestione diretta. Lo stesso vale per le possibilità offerte dall'estensione ai comuni fino ad almeno 20.000-30.000 abitanti del sistema elettorale maggioritario in unione o in alternativa all'elezione diretta del sindaco per arrivare alla scelta effettiva da parte dei cittadini della maggioranza di governo al livello locale.

Per il governo delle aree metropolitane forse la soluzione migliore è rinviare la definizione dei principi a dopo aver sperimentato, con leggi speciali statali o con leggi delle regioni, formule articolate sulla base delle realtà peculiari delle diverse parti del paese.

Per quanto riguarda i controlli, va mantenuta in pieno la scelta di eliminare i controlli di merito di portata chiaramente antiautonomistica. Sarebbe però opportuno precisare meglio le modalità del ricorso ai TAR da parte del Governo. Inoltre si potrebbero maggiormente valorizzare i poteri di controllo da parte dei cittadini. In ogni caso, l'aumento della possibilità per questi ultimi di intervenire e di incidere realmente e attivamente sulle amministrazioni locali costituisce la via regia per garantire dal basso le autonomie locali. Ciò dovrebbe comunque portare a sanzionare forme di partecipazione ai procedimenti e alla gestione attraverso l'espansione dei *referendum* oltre che del sistema del difensore civico.

Risulterebbe utile infine una più puntuale articolazione della legge in esame sull'orga-

nizzazione interna e sul personale, attraverso il potenziamento della professionalità, dell'efficienza e della rispondenza alle esigenze degli amministrati, magari con il ricorso a forme equilibrate di aziendalizzazione e con il ricorso al diritto comune, più che al diritto amministrativo.

L'obiettivo di tutti gli approfondimenti della legge in esame non può che essere quello in definitiva della realizzazione di un sistema di autonomie locali, sulla base dei principi fondamentali sia dello Stato di diritto che dello Stato sociale consolidando le conquiste irrinunciabili dello Stato democratico del benessere, attraverso una netta precisazione, ad ogni livello, del rapporto potere-responsabilità, sulla base del primato della partecipazione e della decisione dei cittadini. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

MANCINO, relatore. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, questo dibattito — che si collega all'altro svolto — probabilmente in un clima di minore attenzione — ha dimostrato, comunque, la validità di una proposta che farò alla fine della mia replica.

Stagnava la discussione generale e correavamo il rischio di rimanere nelle secche di un limbo istituzionale, peraltro non del tutto percepibile, rispetto alla esigenza, sottolineata da tutte le forze politiche e culturali, di arrivare finalmente a un nuovo ordinamento del governo locale. Ringrazio, perciò, i colleghi Murmura, De Sabbata e Garibaldi i quali intervennero nel dibattito svoltosi quasi un anno or sono e i colleghi Colombo Svevo, Tedesco Tatò, Valitutti, Mitrotti, Aliverti, Covi, Scevarolli, Pasquino e Ruffilli per i rilevanti contributi offerti al dibattito odierno.

Tenterò di mettere insieme alcune riflessioni, che non hanno la pretesa — nè possono averla — di entrare dettagliatamente nell'articolato, ma vogliono essere — almeno lo spero — un contributo alla discussione, prima che il provvedimento torni alla Commissione affari costituzionali.

La collega Colombo Svevo ha voluto ricordare il mio impegno sui temi istituzionali. Sottolineo il fatto che sono passati quasi due lustri dal giorno in cui, presentati i disegni di legge dai vari Gruppi parlamentari nella VII legislatura, abbiamo cominciato a discutere di questi argomenti in commissione o nelle stanze ovattate, sedi di contatti o riunioni al di fuori dell'ufficialità parlamentare: in questo decennale sforzo, volto sempre a pervenire ad una conclusione, non sono mancati spesso l'entusiasmo, talvolta la delusione.

Mi rendo conto che ancora oggi, a fronte di una situazione generale in grande evoluzione — parlo soprattutto di quella economica-sociale — o l'intuizione è tale che possiamo guardare con fiducia al risultato o la carenza di fantasia istituzionale ci consentirà di realizzare soltanto la pura e semplice razionalizzazione dell'esistente: e sarebbe risultato magro.

Le difficoltà sono tante. Nei complessi rapporti fra lo Stato-ordinamento e la pluralità dei livelli istituzionali, in cui si articola la nostra Repubblica, le difficoltà che incontriamo sono tante e tali che venirne a capo, in termini di pura razionalizzazione, comporta il rischio di non compiere per intero il passo deciso e necessario verso quelle riforme istituzionali, che sole possono avere autentiche connotazioni riformiste.

Il dibattito risente, probabilmente dell'angustia, entro la quale si trova collocato l'articolato, il quale è ben presente alla valutazione dell'Assemblea; lo stesso dibattito esterno alle forze politiche — non lo definirei culturale, per non creare antitesi tra cultura e politica — risente di approssimazione e di genericità. Entrando più nel dettaglio, osservo che sinora esso ha fatto emergere più valutazioni astratte, da laboratorio, anziché un progetto di sintesi complessiva di ciò che dobbiamo realizzare; che tenga, cioè, conto anche della cultura istituzionale oggi prevalente nel paese, più particolarmente delle idee che sono venute maturando all'interno delle singole forze politiche.

Il confronto non è facile: non lo è stato fin dal lontano 1977, anno in cui abbiamo cominciato il cammino all'interno della Commissione affari costituzionali nella illusione,

allora, di realizzare una visione d'insieme che, all'epoca non fu possibile, mentre è stata possibile oggi.

Ci si dibatteva, allora, tra due concezioni diverse rispetto all'ordinamento delle autonomie; fra chi riteneva che le funzioni degli enti locali dovessero essere disciplinate solo ed esclusivamente da leggi dello Stato e chi, invece, riteneva che esse potessero essere disciplinate direttamente e indirettamente dalle regioni, attraverso una delega legislativa ad esse intestata con una gerarchizzazione, rispetto all'assetto complessivo delle autonomie, di difficile compatibilità costituzionale.

La preoccupazione prevalente all'epoca fu quella di «sottordinare» le autonomie locali, gli enti locali tradizionali, cioè i comuni e le province, e fu una preoccupazione giusta. Anche le battute di arresto che si registrarono, a mio avviso, furono, al limite, positive, in quanto servirono, per le forze politiche che erano contrarie, ad evitare di portare avanti una spinta in chiave quasi prevalentemente regionalistica. Non ci trovammo tutti d'accordo nel dare una risposta al quesito se l'ente locale dovesse, cioè, essere ente esponenziale delle regioni o dovesse rimanere, invece, come nell'impianto costituzionale, ente esponenziale dell'ordinamento statale: così la prima bozza, quella che passò come «bozza Mancino-Modica», subì il suo inevitabile fermo in sede di Commissione, registrando distanze e prese di posizione autonome da parte di partiti che, pure, per qualche fase almeno, avevano partecipato alla stesura dell'articolato.

Nell'impianto attuale, quello che si trova dinanzi all'Assemblea, abbiamo sciolto definitivamente quel nodo, abbiamo ritenuto di collocare l'ordinamento delle autonomie all'interno dell'ordinamento statale, rendendoci conto, naturalmente, che esistono rapporti e relazioni, che non sono soltanto conflittuali, fra regioni ed enti locali; ad essi occorrerà guardare favorevolmente, sia per evitare emarginazioni dei comuni rispetto alle regioni, sia per codificare la estraneità delle regioni rispetto agli enti locali. Abbiamo risolto la prima questione, quella della collocazione dell'ente locale, ed abbiamo anche, sia pure con talune ambiguità ed incertezze,

ottemperato all'esigenza di caratterizzare il nuovo ordinamento dei poteri locali in termini di legge di principio.

Sono il primo ad ammettere che vi sono dettagli organizzatori, all'interno dell'impianto, che andrebbero eliminati: ciò andrebbe fatto, avendo chiaro il risultato, sapendo molto bene, cioè, che una legge di principio, nell'ordinamento dei poteri locali, è tale se attribuisce una sfera di attività discrezionale al singolo ente locale interessato; se la legge delle autonomie, invece, riempie tutti gli spazi e poco lascia alla iniziativa dei singoli livelli istituzionali, si corre il rischio di fare entrare dalla finestra quello che avevamo fatto uscire dalla porta; la delega legislativa alle regioni aggraverebbe la situazione, in quanto realizzerebbe la sottordinazione del comune e della provincia rispetto all'ordinamento regionale.

Non ho vocazioni comuniste, senatore Passignano; non le ho, non fosse altro perchè la mia molteplice esperienza politica mi ha insegnato che non si può rimanere rigidamente condizionati dalla visione dell'ordinamento, all'interno del quale si sia fatta maggiore esperienza: ed io peraltro l'ho fatta sia a livello comunale che regionale, anzi continuo a farla ancora a livello comunale.

Credo, inoltre, che dal dibattito sia emersa chiara la convergenza anche sulla definizione dell'ente locale come ente di governo; non è stato facile pervenire a questo risultato: vi era chi sosteneva che dovesse essere qualificato come tale soltanto il comune, mentre la provincia dovesse essere un non meglio definibile ente di programmazione. Nel testo, abbiamo realizzato una convergenza che non è di poco conto, anche se, probabilmente, nella stesura degli articoli concernenti i compiti della provincia, non abbiamo avuto la chiarezza di esplicitare meglio la scelta. Il testo rimane, infatti, come sospeso a mezz'aria, risultando evidente il compromesso raggiunto fra le tesi dei sostenitori di funzioni ulteriori in testa alle province e quella dei sostenitori di funzioni minori o esclusivamente collegate a compiti di programmazione. Questa ambiguità, che già si era registrata nel corso del precedente confronto parlamentare, è residuata anche nel testo oggi al nostro esame, dal quale alcuni Gruppi hanno

preso le distanze, in difetto o in eccesso. Questo si è percepito anche stamane, nell'interessante e per alcuni versi notevole intervento della senatrice Tedesco Tatò; o nella pressante richiesta avanzata dal collega Scavarolli per una provincia con funzioni idonee al ruolo, che la stessa deve assolvere — se deve assolvere — come ente di governo della comunità provinciale.

Su questa e su altre questioni emerse, finora, mi limiterò a fare, onorevole Presidente, alcune osservazioni, che io credo fondamentali.

Gli innovatori sottolineano positivamente il riconoscimento dell'autonomia statutaria — non regolamentare, perchè essa c'è già — in favore dei comuni e delle province; i conservatori, che non sono pochi — e non tutti o non ancora tutti sono usciti allo scoperto — lamentano proprio questa innovazione come causa di una ulteriore separazione tra i vari livelli istituzionali, soprattutto tra governo locale e governo centrale, oltre che nei confronti del Parlamento. Personalmente, sono e resto convinto sostenitore dell'autonomia statutaria: onorevole Ministro, mi rendo, però, anche conto che in uno Stato-ordinamento l'assenza del coordinamento porta alle separatezze.

Oggi ci si duole (e si tratta di una lamentela abbastanza diffusa) che, non essendo stata ancora disciplinata l'attività di coordinamento, la regione non è in grado di armonizzare le proprie strategie con quelle più generali dello sviluppo.

La conflittualità Stato-regione non risale soltanto ai primi anni '70, si è protratta fino alle elezioni del 1980, e ha trovato una sua composizione a seguito del completamento del trasferimento delle funzioni alle regioni, realizzatosi con la emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Le polemiche si sono così attenuate, anche se non del tutto estinte.

Non potendo realizzare riforme costituzionali — attraverso una legge ordinaria sull'ordinamento del potere locale — resta sullo sfondo la grande questione delle funzioni amministrative strettamente collegate alle materie di competenza regionale, di cui agli

articolo 117 e 118 della Costituzione. La relazione tra questi due articoli della nostra Carta costituzionale è tale da meritare una riflessione: coloro i quali hanno avanzato le critiche più dure sull'impianto, ragionando dal versante regionale, probabilmente hanno sottovalutato che, in questi quindici e più anni di presenza regionale, l'uso della delega è stato molto avaro e le volte in cui è sembrato più pieno, si è trattato più di delega istruttoria che di vera e propria delega di specifiche funzioni amministrative; in alcuni casi si è addirittura immaginato — si tratta di regioni importanti del nostro paese — di delegare i comuni, ad esempio nel settore delle opere pubbliche, secondo competenze per valore; in altri — mi riferisco anche a regioni a direzione democratico-cristiana — si è ipotizzata una delega alle province per la sola fase istruttoria del procedimento, riservando la decisione finale al livello regionale.

Quel «normalmente» — di cui all'articolo 118 della Costituzione — riferito alla delega agli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative, è diventato un «eccezionalmente»: ne discende che o il legislatore nazionale ha la forza di dirimere il conflitto latente, qualche anno addietro addirittura esploso senza mezzi termini, fra l'istituto regionale e gli enti locali tradizionali o, in mancanza, resta sterile opera ogni pur lodevole tentativo di riorganizzazione dello Stato-ordinamento sul piano della prospettiva.

Una delle questioni più importanti oggi sul tappeto riguarda il coordinamento fra i diversi ordinamenti: fra l'ordinamento nazionale e quello delle autonomie, fra l'ordinamento nazionale e quello comunitario.

In particolare, a chi, come il senatore Pasquino, ha affacciato l'ipotesi di un Senato delle autonomie, vorrei far osservare che, nella individuazione di funzioni ineguali fra i due rami del Parlamento — senza accedere alla tesi del Senato delle autonomie — il Senato una funzione differenziata, rispetto alla Camera, potrebbe averla proprio nel settore del coordinamento fra gli ordinamenti, anche se appare di difficile impianto la disciplina di atti sostitutori da parte dello Stato nei confronti delle regioni o da parte

delle regioni nei confronti degli enti locali, rispetto ad atti o ad attività dovuti.

Si tratta di uno dei problemi più aperti, in dottrina; l'onorevole Presidente ricorderà che un tentativo fu fatto, tempo fa, anche in quest'Aula, senza, però, un esito felice.

Probabilmente alla Camera si è data una risposta — che considero apprezzabile — nel testo presentato all'esame dell'Assemblea e relativo alla disciplina della Presidenza del Consiglio. Collega Ruffilli, rispetto agli obiettivi dello sviluppo, una disciplina fu introdotta con l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, il quale recita, da una parte, che lo Stato determina, di esso sviluppo, gli obiettivi, i vincoli e le priorità, con il concorso delle regioni; dall'altra, che le regioni organizzano, nel rispetto degli obiettivi, dei vincoli e delle priorità determinati dallo Stato, i propri programmi, con il concorso degli enti locali.

Il rapporto fra obiettivi di interesse generale e procedimenti amministrativi, affidati ad organi autonomi come quelli regionali e locali, resta un problema aperto e — credo — non risolto ancora in termini di chiarezza neanche da parte della dottrina più avanzata.

Mi permetto rivolgermi ai colleghi Ruffilli e Pasquino, pregandoli di approfondire questo aspetto del problema, rimasto irrisolto nel nostro ordinamento. Da quando sono state create le regioni abbiamo operato trasferimenti, dapprima a spezzoni e successivamente per settori organici.

Lo statuto dovrebbe consentire di realizzare modelli differenziati di governo locale.

Sono il primo ad ammettere, onorevole Ministro, di non avere avuto fantasia istituzionale: nel testo, salvo quello riferito alle aree metropolitane, il modello è unico. Nell'autonomia statutaria conferita agli enti locali è possibile indicare, attraverso una legge-quadro, più di un modello di governo? Ad esempio, nei comuni più piccoli — come risultava nel testo del disegno di legge di iniziativa del Ministro dell'epoca Cossiga — è possibile immaginare la presenza di due organi, del sindaco e dell'assemblea o, come

si propone da altri, del sindaco e di un esecutivo?

È un problema che avevo posto nella mia relazione introduttiva: ma non ebbi molta fortuna, neppure all'interno del mio Gruppo. È difficile, senatore Pasquino, cercare di segmentare le istituzioni rispetto al sistema istituzionale complessivo, senza immaginare un condizionamento delle istituzioni cosiddette minori rispetto alle istituzioni cosiddette maggiori.

Nella mia relazione introduttiva, fatta qualche anno fa, avevo posto in maniera problematica il problema della elezione diretta: a quale comune riferire l'elezione diretta? Al comune piccolo, a quello medio, a quello grande? Al comune piccolo, come immagina una parte del mio partito? Al comune grandissimo, come immagina, ad esempio il partito repubblicano; a tutti i comuni — piccoli grandi o grandissimi — come immagina il Partito socialista italiano? Intanto — mi rivolgo ad un cultore di sistemi elettorali — nel sistema maggioritario funziona, sia pure in maniera surrettizia, un tipo di elezione che è quasi diretta. Infatti, nella prevalenza, le liste hanno una loro testa di serie, il capolista (questo avviene spesso fino a 5.000 abitanti): possiamo utilizzare lo stesso meccanismo, magari fino a 20.000 abitanti? Naturalmente, l'ipotesi non può avere la pretesa di soffocare o di semplificare il pluralismo, che deve essere sempre assicurato all'interno delle istituzioni. Si potrebbe eleggere direttamente il sindaco, attribuirgli un *quorum* di consiglieri in proporzione al suffragio ottenuto e non di meno realizzare presenze adeguate delle minoranze: ciò servirebbe a superare le angustie dell'attuale sistema maggioritario; a tentare di evitare l'attuale squilibrio fra chi vince e chi perde, a favore di una presenza più articolata delle minoranze.

Questa ipotesi, già per i comuni minori, stimola una riflessione ed apre una preoccupazione. In un sistema generalmente proporzionalista come quello italiano, immaginare di tenere separato negli effetti ciò che innoviamo a livello di enti locali rispetto a ciò che resta immutato a livello più generale, è

difficile: il passaggio graduale, lento, da un sistema parlamentare ad uno presidenziale, se non è facile, sarebbe certamente agevolato proprio dalla promiscuità ordinamentale, che introdurremmo nel nostro sistema politico complessivo. Ecco la ragione che mi fa essere estremamente prudente rispetto a questa ipotesi; so bene che modelli diversi di governo sono inevitabili, ma so anche che i sistemi elettorali, la cui mutevolezza influenza fortemente i sistemi politici, devono essere posti al riparo rispetto al tempo o all'interesse del partito più forte. In Francia, la recente modificazione in senso proporzionale di un sistema sorretto da una legge non proporzionalistica, ci consente di chiederci come coesisteranno i due modelli diversi introdotti: vedremo anche gli esiti di un esperimento, che si è modellato sul nostro sistema elettorale ed è stato pensato sin dalla epoca della Presidenza Mauroy.

Tornando a noi, osservo che non è stato il modello differenziato tra l'elezione diretta e quella indiretta che ha reso impietosa la nostra valutazione rispetto all'impianto: la critica si è limitata a registrare la debolezza della proposta, che anche io penso andrebbe arricchita di modelli differenziati di governo, essendo inimmaginabile che il comune di Milano debba avere lo stesso ordinamento di uno di 500 o meno di anime. Collega Scevarolli, sin dall'epoca della commissione Gianini, incaricato di collaborare alla stesura di un testo per il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, ho sempre rilevato le difficoltà, nel nostro paese, di immaginare che, con un atto di imperio, si possa distruggere l'autonomia di un comune e con essa istituti e preesistenze che risalgono a periodi anteriori alla stessa costituzione dello Stato unitario e che hanno vita millenaria: proprio in Italia, del resto, abbiamo avuto il primo esempio di aggregazione attraverso il comune e non attraverso lo Stato.

L'intervento del senatore Pasquino mi sollecita una riflessione per quanto riguarda le associazioni tra comuni — finalizzate alla fusione degli stessi —: non basta l'incentivo, come è iscritto nell'articolato, occorrono penalizzazioni di natura economica, a danno di

comunità che non dovessero corrispondere al disegno di superamento della logica campanilistica.

I critici più severi dell'impianto, senatore Colombo Svevo, hanno dimostrato, negli ultimi tempi, una maggiore disponibilità rispetto al testo; anche coloro che hanno parlato di povertà culturale, oggi limitano la critica soprattutto alla parte relativa alle funzioni. Il senatore Ruffilli ha svolto un intervento notevole, individuando uno spartiacque diverso quanto a distribuzione delle funzioni.

Senatore Ruffilli, lo spartiacque è, tuttavia, accettabile, se tutti i Gruppi parlamentari sono in grado di percepire la necessità di volare più alto rispetto alla cultura tradizionale dei rispettivi partiti. Non ho alcuna volontà di separarmi dal pensiero del mio partito intorno a questa problematica: anche recentemente su «la Repubblica» non ho potuto, però, fare a meno di sottolineare come, a distanza di più di un anno dalla conclusione dei lavori della Commissione affari costituzionali, di questo tema non sia stata percepita l'urgenza né dai partiti, né dal mondo accademico. I convegni di valore scientifico hanno subito — non tutti — il fascino delle demolizioni generalizzate: distruggiamo l'impianto, ne faremo poi un altro. Mi rendo conto che sarà anche giusto distruggere un impianto; preferirei, però, che la distruzione avvenisse attraverso una serie di emendamenti, di proposte alternative che, valutate e serenamente accolte in tutto o in parte dalle forze politiche e dai Gruppi parlamentari, possano essere introdotte in un «nuovo» — tra virgolette — testo delle autonomie.

Sulla provincia anche questa mattina il senatore Covi, con le sue bordate, si è richiamato a quanto stamani — rispondendomi su «la Repubblica» — ha scritto il responsabile degli enti locali del Partito repubblicano, l'onorevole Del Pennino.

Non ho difficoltà ad ammettere che questa provincia, molto ambigua, non è amata né da coloro, i quali sostengono che si devono rinvigorirne le funzioni, né da coloro i quali vogliono ridimensionarla, né, infine, da coloro che non la vogliono affatto. Peraltro, l'onorevole Del Pennino, in replica ad un mio

articolo su «la Repubblica», dopo aver preso atto dell'esistenza in Parlamento di una forte volontà di conservare la provincia, sostiene, senza mezzi termini, che essa debba essere privata di ogni funzione.

Il punto più rilevante, sottolineato in termini polemici proprio dalla cultura istituzionalista più illuminata, consiste nel fatto che noi abbiamo spostato solo in direzione del comune le funzioni amministrative locali.

Un autorevole docente di diritto pubblico, Pototschnig, autore del progetto di Pavia, lamenta precisamente queste cose, cioè che mentre, prendendo spunto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616, attribuiamo in testa ai comuni settori organici di funzioni, riferite a materia, alla provincia affidiamo con molta timidezza compiti marginali. Proprio sulle funzioni della provincia, senatore De Sabbata, dobbiamo ulteriormente confrontarci, riconoscendo, ad esempio, per quanto riguarda le associazioni intercomunali obbligatorie, che è difficile pensare di essere coerenti, immaginando che le funzioni debbano rimanere intestate al comune e poi convenire, invece, che esse possano essere esercitate attraverso le associazioni intercomunali. Questo distinguo è già emerso in sede di Commissione sanità ed è stato assunto a base di una legge dello Stato.

Come si può immaginare di fare esercitare funzioni ai comuni attraverso un espediente, il collegamento organico del sindaco o di un suo delegato con le associazioni intercomunali? L'onorevole Del Pennino suppone giustamente che, da parte mia, vi sia il tentativo di attribuire alla provincia ulteriori funzioni. Certo, perchè non ipotizzare, ad esempio, funzioni a scala diversa a favore del comune e della provincia in materia sanitaria? E quelle aziende, che dovrebbero essere create da parte delle associazioni intercomunali obbligatorie, perchè non potrebbero essere amministrate in maniera autorevole e prestigiosa, attraverso il consiglio provinciale, che funzionerebbe da assemblea con compiti di indirizzo e di controllo, e apposite commissioni amministratrici del tipo di quelle nominate per le municipalizzate?

Certo, convengo che su questo punto ci distanziamo, ma la riserva è stata reciproca. Rispetto al testo al nostro esame, il senatore

De Sabbata dovrà darci atto che alcuni hanno preso le distanze, per motivi ed in direzioni opposte. Ma la questione è proprio qui, se cioè sia possibile, come io ritengo, che settori, organici e non, possano essere attribuiti ad enti di governo territoriali, comuni e province, tenuto conto della peculiarità del loro territorio, della popolazione, del bisogno e quindi anche di misure diverse di intervento.

La senatrice Colombo Svevo ha introdotto anche un'altra questione che è essenziale, almeno per noi, onorevole Ministro: in un ordinamento delle autonomie, è difficile non immaginare uno spazio per il privato: perchè ingabbiare tutto ritenendo che l'erogazione ottimale dei servizi sia possibile solo se effettuata da enti pubblici? È un errore che abbiamo commesso in passato e noi dobbiamo — cosa sulla quale ormai concordano molte forze politiche — tentare di non ripetere in futuro.

Anche sul versante delle associazioni, per le implicazioni che questa tematica ha sul versante istituzionale, finanziario e su quello dei rapporti tra gruppi e tra persone, vi è l'esigenza di un approfondimento ulteriore, di confronto serrato in sede di Commissione affari costituzionali. Ringrazio il senatore Aliverti per aver posto alcune questioni, che mi sembrano molto interessanti rispetto al pericolo di una «corsa alle province» alle «nuove» province (e non so cosa vi sarebbe di nuovo, se l'ordinamento rimanesse quello che è).

L'onorevole Del Pennino, sempre nel suo articolo su «la Repubblica» di oggi, accenna ad un'altra questione, che è emersa nel dibattito, onorevole Ministro, cioè alla provincia intesa anche quale circoscrizione del decentramento statale. Si tratta di questione che, per ragioni che potremmo definire di convenienze reciproche — la necessità di giungere ad un risultato finale! — non ha trovato spazio nell'articolato, essa è comunque presente nel dibattito istituzionale: si vogliono nuove province, per avere nuovi uffici statali o si vogliono nuove province per corrispondere ad una articolazione territoriale più corrispondente alle esigenze di rappresentanza e di tutela degli interessi della comunità provinciale?

Presidenza del vice Presidente SCEVAROLLI

(Segue MANCINO, relatore). È, questa, un'altra questione che viene posta all'attenzione delle forze politiche. Il legislatore nazionale è bloccato, è finora riuscito a controllare e fermare il fenomeno, ma vi sono certamente spinte e richieste, presenti e dislocate variamente sul territorio nazionale, che non è facile liquidare con facili negazioni o atteggiamenti di sufficienza.

Certo, non mancano fenomeni di campanile — che non vanno incoraggiati — ma vi sono anche legittime aspirazioni per un'articolazione diversa del nostro territorio subregionale.

Chi, come me, ha sempre sostenuto che la disciplina dell'area metropolitana fosse figlia di un'ipotesi di laboratorio, non può oggi rimanere meravigliato dal fatto che, dal confronto tra le forze politiche, ciò sia emerso in tutta la sua evidenza, non essendo noi riusciti ad organizzare l'arera metropolitana in termini istituzionali.

Il professor Pototschnig assume che è preferibile l'ipotesi formulata dal Governo, che a me pare invece carente. Sono dell'avviso che sia più opportuno ripensare meglio l'intera problematica, soprattutto per quel che concerne i rapporti tra la cosiddetta provincia metropolitana ed i comuni che sono all'interno della individuata area metropolitana e la municipalità. Si è tentato il coinvolgimento delle regioni per fare emergere un'articolazione un po' più sistematica, che tenesse conto anche delle singole peculiarità: Milano non è Roma, e Roma, certo, non è nè Napoli, nè Palermo. La stessa risoluzione del problema delle diversità non può essere affidata soltanto allo schematismo di una normativa nazionale: è questione tutta aperta, che affido al senatore Ruffilli e al senatore Pasquino. Vorrei, poi, dire al senatore Mitrotti — non so se è presente in Aula — che a me sorprende il rilievo da lui fatto nel suo

intervento che ho soltanto ascoltato per metà (ma che ho letto dal testo stenografico). Egli, infatti, muove dei rilievi proprio sulla parte meno criticata, quella relativa alla gestione dei servizi pubblici: non posso raccogliermi, mi sembrano inconsistenti.

Avviandomi alla conclusione, vorrei accennare ai problemi della finanza locale e dei controlli. Chi più di altri ha sottolineato l'esigenza di restituire al provvedimento l'impianto di legge di principio è stato il collega Ruffilli: nella finanza locale, avendo voluto, di proposito, evitare un rapporto conflittuale con chi ancora conserva una visione centralistica, abbiamo indicato qualche articolo, che ci sembrava e ci sembra pregevole come esempio scolastico di norma di principio. Ci viene giustamente mossa la critica secondo cui avremmo enunciato solo i criteri, ma non precisato i contenuti, con il magro risultato che i comuni dovranno aspettare ancora la riforma della finanza centralizzata, che resta problema aperto anche all'interno della maggioranza.

Non è pensabile che l'autonomia impositiva si riduca a qualche timido provvedimento, come la TASC0: o riusciamo a collocare correttamente ed adeguatamente l'autonomia impositiva nel quadro di una riforma più generale del sistema centralizzato — ed allora ha ragione di essere — oppure sarà difficile evitare una finanza centralizzata, e la conseguente previsione di finanze derivate.

Sul piano locale, abbiamo sempre lamentato che i comuni hanno perduto autonomia dal momento in cui hanno perduto l'autonomia impositiva; d'altro canto, va osservato quanto i comuni siano stati progressivamente tutti deresponsabilizzati, proprio perchè il centro delle entrate è diverso da quello di una spesa che riguarda la quantità notevole di risorse utilizzate a livello delle autonomie

locali. Resta sempre, inoltre, in un rapporto di armonizzazione, il problema della perequazione che sta molto a cuore al senatore Triglia, il quale non tralascia occasione per sottolineare come, di fronte alle distanze che emergono, anche più rilevanti rispetto al passato tra territorio e territorio del nostro paese, occorre da parte dei poteri statali una mediazione in direzione del riequilibrio capace di evitare la creazione di distanze ulteriori, estremamente pregiudizievoli per lo sviluppo complessivo del paese.

Ma questo della finanza locale è problema, che, forse, dopo il ritorno del provvedimento in Commissione, potremo anche risolvere in termini di contenuti più pregnanti. Oggi abbiamo soltanto enunciazioni di principio, che — mi preme sottolineare — hanno potuto trovare il consenso da parte di tutti i Gruppi parlamentari, in quanto si è evitato di affrontare le difficoltà del passaggio ad un approccio più specifico. E veniamo alla questione dei controlli. Il «controllo di risultato» è un tema che è stato a cuore, negli anni '70, soprattutto al Partito socialista italiano: controllo di risultato, di efficienza, di efficacia. Occorre rilevare che un siffatto controllo o è accompagnato da una norma sanzionatoria o corre il rischio di non avere forza per imporsi. Nel nostro caso, proprio quando viene affrontata la questione della norma, occorre combinare insieme il principio di autonomia e quello di un controllo sulla gestione. Chi controlla le autonomie locali sul piano del risultato, della efficacia dell'azione e dell'efficienza complessiva? E come si dispiega, poi, la norma sanzionatoria, nel quadro del rispetto del principio dell'autonomia, costituzionalmente garantita? Sono problemi che esistono, noi abbiamo tentato di affrontarli, ma senza risultati.

Non siamo riusciti a dare risposte sufficienti e la conclusione è stata quella di abbandonare l'ipotesi dei controlli di efficacia, di efficienza e di risultato anche se ciascuna forza politica è rimasta sulle proprie posizioni rispetto al principio. Mi rendo conto che, in una relazione più generale fra ordinamenti, se riusciamo a coordinare le disordinate attività di tutti i livelli istituzionali — rispetto all'obiettivo che dobbiamo realizzare —

forse, possiamo evitare la disarmonia: abbiamo peculiarità e specificità da parte delle singole sfere istituzionali, ma il lavoro di ciascuno deve essere diretto alla realizzazione del risultato finale, ossia quello della crescita civile, che è compito fondamentale dello Stato di determinare.

Non v'è dubbio che i processi avanzano, compresi quelli di riforma istituzionale; poiché, però, ciò avviene in maniera contraddittoria — rispetto all'impianto complessivo, quello attualmente in vigore — è giocoforza modificare una parte della nostra Carta costituzionale, tentando di armonizzare tra loro, mantenendo ferma la loro rispettiva autonomia, i vari ordinamenti presenti all'interno del nostro Stato pluralista. In questo caso, anche il controllo di efficacia e di risultato potrebbe non ledere il principio di autonomia, onorevole Ministro: lo sforzo va in questa direzione.

L'onorevole Bassanini, in una tavola rotonda svoltasi a Firenze, ha intelligentemente posto la domanda se nell'attuale situazione politica, con i rapporti che sono possibili a livello parlamentare, un disegno di legge relativo all'ordinamento delle autonomie possa dare più della razionalizzazione.

La risposta al quesito è stata negativa: non può dare più della razionalizzazione. Onorevoli colleghi, ritengo che si possa essere contemporaneamente razionalizzatori e innovatori, innovatori per la parte che occorre, e non ad ogni costo. Certo, nessuno negherà che bisogna anche razionalizzare: rispetto ad un impianto costituzionale, che resta immobile, nessuno può sottrarsi a questo compito, ma esso non basta.

L'importanza dei temi in discussione ed il livello del confronto istituzionale e politico fin qui svolto fa essere ancora più vivo e sentito il mio ringraziamento a tutti per avere partecipato a questo dibattito. Avviandomi alla conclusione, desidero fare una dichiarazione e quindi una richiesta.

Non sono più in grado di dedicarmi all'ancora impegnativo lavoro che attende la Commissione: dovrei abbandonare attività, cui la benevolenza dei miei colleghi mi ha chiamato. Non posso più assicurare una presenza attiva, assidua, anche quotidiana, come è

necessario che sia quella del relatore se si vuole davvero realizzare l'obiettivo. Il Governo, il Parlamento, ma soprattutto il paese hanno bisogno di un relatore più disponibile.

Mi scuso in particolare con i colleghi Mitrotti, Aliverti e Covi in quanto altre incombenze stamani mi hanno costretto a non essere presente: è questa una riprova della impossibilità ad assicurare quella disponibilità che ho sempre tentato di avere rispetto al problema. Immaginavo di poter concludere questo esaltante lavoro — dico questo con una nota di tristezza — e confesso che non provo nessun piacere nell'abbandonare il compito di relatore, compito comunque gravoso: restituisco l'incarico ai colleghi della Commissione affari costituzionali e in primo luogo al suo Presidente, affinché si possano organizzare tempi di lavoro corrispondenti anche all'urgenza dei problemi.

La richiesta che avanzo (la avanzo signor Presidente, anche sulla base delle risposte avute) è quella di una riflessione ulteriore in Commissione. Il collega Bonifacio mi chiederà, se dovessi accennare alla consultazione di rappresentanti della cultura giuspubblicistica, a chi mi riferisco.

Egli sa come la cultura istituzionale accompagni prevalentemente l'attività dell'istituto regionale. Può essere questa la strada: ascoltare, cioè, le regioni ed alcuni loro esperti.

Desidero ringraziare il collega Valitutti — il quale mi aveva già preannunciato la sua assenza durante la mia replica — per aver dato un notevole contributo al dibattito: la sua esperienza e la sua saggezza ci hanno regalato una riflessione lucida e moderna. Concludo, convinto che gli adeguamenti in Commissione saranno fatti nel più breve tempo possibile.

Approfitto dell'occasione per ringraziare il collega Ciaffi per il notevole lavoro cui si è sottoposto, non soltanto durante le sedute pubbliche: anche le riunioni non pubbliche, senatore Pasquino, sono necessarie, se vogliamo evitare nei limiti del possibile dannose diversificazioni in sede di Commissione affari costituzionali.

Desidero ringraziare il ministro Scalfaro, che immagino preoccupato per la mia propo-

sta di rinvio in Commissione. So quanto egli sia sensibile alla modificazione dell'ordinamento delle autonomie; sono certo che il suo contributo, anche questa sera, sarà notevole, sia per sciogliere alcuni nodi che per accorciare alcune distanze, che pure esistono tra le forze politiche.

Vi sono questioni che forse non saranno immediatamente risolvibili, ma che, comunque, richiedono la più ampia disponibilità da parte delle forze politiche.

Il rapporto fra programmazione nazionale, regionale e locale è un rapporto da guardare con maggiore attenzione, da studiare ed approfondire, per recuperare l'obiettivo dello sviluppo sul piano generale e superare una realtà in cui anche le regioni sono costrette ad operare con la presunzione di elaborare piani coerenti, in un contesto, però, indefinito ed indefinibile.

Il nostro paese, che ha rifiutato la base confederale, è uno Stato unitario, di cui la Carta costituzionale richiama costantemente i principi ispiratori: perchè sia davvero così, occorre assicurare, in un quadro di effettivo pluralismo istituzionale, pienezza nell'attribuzione delle funzioni alle varie articolazioni territoriali.

Sulla disciplina delle autonomie è mio convincimento che, accanto all'esigenza di fare presto, vi sia quella di far bene. Lo dico con la presunzione di chi ha svolto con scrupolo il proprio lavoro: occorre essere consapevoli, fino in fondo, che si tratta della prima vera riforma istituzionale che il Parlamento è chiamato a compiere, dopo l'attuazione delle regioni.

Del resto, è stato sottolineato in più di un intervento che essa avrà rilevanza e riflessi notevoli sul complesso dell'ordinamento costituzionale del nostro paese.

Oggi, del resto, imbocchiamo una strada meno aspra di quella del passato: l'anno scorso non avremmo ragionato in questo modo, perchè ci trovavamo di fronte ad una situazione diversa anche economicamente, e forse l'allarme lanciato da molti, anche al nostro interno, sui rischi di divisioni rigide fra sostenitori dello Stato sociale e demolitori dello stesso, è oggi meno presente nel dibattito politico.

L'economia presenta opportunità di rilancio, ma richiede l'individuazione di alcuni meccanismi correttivi che facilitino il rientro dall'inflazione e la stabilizzazione della ripresa. Lo stesso risultato di una erogazione più razionale dei servizi non può essere conseguito mediante una politica di tagli spesso selvaggi, con atteggiamenti di sostanziale indifferenza rispetto alle questioni che si pongono a valle dei provvedimenti assunti.

La erogazione dei servizi va rapportata alla efficienza degli enti, che non dipende solo dalla capacità degli amministratori, ma anche dall'offerta istituzionale di cui noi saremo capaci, utilizzando una congiuntura favorevole.

Perciò la spesa pubblica e ciò che occorre per evitarne la dilatazione comprendono, e sono esse stesse, questioni che emergono anche a livello di dibattito istituzionale, a cui dovremo tentare di dare risposte puntuali ed adeguate.

Sono convinto, onorevoli colleghi, che se non affrontiamo tali problemi a livello istituzionale più generale — incidendo cioè stabilmente su meccanismi e regole, senza però soffocamenti — sarà difficile immaginare non solo di poter ridare competitività al nostro sistema economico rispetto agli altri sistemi occidentali, ma anche di rafforzare ed ampliare quegli spazi di libertà e di partecipazione che forze politiche di estrazione diversa hanno voluto a fondamento della nostra convivenza civile. (*Vivi applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro dell'interno che prego di esprimersi anche sulla richiesta, avanzata dal relatore, di rinvio in Commissione del provvedimento.

* **SCALFARO, ministro dell'interno.** Onorevole Presidente, senatori, da una parte il Ministro dell'interno, a nome del Governo, non può che rallegrarsi che si stia per fare un altro passo sul tema della riforma. Devo dire un grazie a tutti coloro che hanno consentito questo passo e non posso non dire immediatamente un grazie molto ammirato al relatore, senatore Mancino, per la competenza, se

mi consente, per la passione, per l'esperienza, per la dottrina, per l'equilibrio, per lo sforzo intelligente, motivato e consapevole, di cercare di trovare punti di intesa su questa che giustamente ha chiamato una vera riforma e che tocca sostanza costituzionale. Aggiungo subito un ringraziamento per i senatori che in questa e nell'altra seduta hanno avuto l'amabilità di interessarsi del tema, dando un contributo estremamente valido anche per consentire l'apporto del Governo. Infine — ma non è un atto formale, visto che i senatori me lo hanno sentito fare altre volte — desidero ringraziare in modo del tutto particolare il collega Ciaffi che ha seguito e segue questo tema con una competenza assolutamente eccezionale, che è particolarmente valorizzata dal sottoscritto per una ragione. Soltanto per un titolo che attiene alla mia data di nascita non ho fatto in tempo a fare un'esperienza che ritengo fondamentale nella vita democratica, quella degli enti locali.

La data di nascita mi portò, senza merito alcuno, a far parte dell'Assemblea costituente e quindi a vivere, sul piano della discussione, dell'esperienza altrui e degli studi fatti, una evidente passione, starei per dire «istintiva» se questo termine può essere consentito, per il formidabile principio dell'autonomia. Noi giovanissimi attendevamo con ansia, specie nel periodo clandestino, questa esplosione di libertà che ebbe questo marchio immediato. Fu proprio durante la prima campagna elettorale per la prima votazione delle amministrative nel marzo — a quel tempo ero magistrato — che fui mandato, dopo essermi studiato il più attentamente possibile la serie delle nuove norme, a presiedere un seggio elettorale e feci la primissima esperienza con entusiasmo e con emozione perchè i componenti allora erano quasi tutti anziani che avevano vissuto il tormento, la sofferenza, la vigilia e che partecipavano in modo particolarmente vivo, ricco di valori umani a questa resurrezione. Il mio grazie pertanto ha tale motivazione così ampia e affettuosa.

Devo dire un grazie anche al presidente Fanfani, al quale rivolsi qualche tempo addietro con molto garbo e discrezione una

preghiera affinché questa discussione potesse essere ripresa. Pertanto non posso non rallegrarmi dell'ulteriore passo compiuto ma, onorevoli senatori, come avete già fatto voi, consentite anche a me di prendere atto di talune date.

Il Governo attuale è nato nell'agosto del 1983 e nel novembre ripresentò — perchè il provvedimento era già stato presentato dal Governo precedente, con il ministro Rognoni — questo disegno di legge, dimostrando una volontà politica vorrei dire ostinata di fronte alla legge che è ancora in vigore e della quale si celebra ogni tanto un decennio in più (e non vorrei che se ne aggiungessero altri). Nel maggio seguente parve quindi un passo veramente eccezionale la mozione sui cui temi fondamentali si trovò un'intesa. Ognuno di noi ha esperienza, sa che cosa vuol dire essere d'accordo su temi di principio e quale sia la fatica che occorre per passare da un tema di principio ad un articolato. Tuttavia, al riguardo, i temi di principio sono l'aspetto più importante e infatti ogni tanto, nella relazione del senatore Mancino, così dotta, torna più di un tema di principio e qualcuno è ancora completamente aperto a possibilità di soluzione.

Non fu pertanto cosa di poco conto quella mozione, con una votazione che non dimentico e che fu espressa da tutte le parti politiche tranne il Movimento sociale italiano-Destra nazionale. Tuttavia ricordo che il senatore che parlò in quella circostanza per dichiarazione di voto, nel dire che votava contro, disse anche che doveva essere chiaro che in più di una circostanza, su più di un tema il Gruppo del Movimento sociale-Destra nazionale all'occasione avrebbe votato a favore, tanto che, quando questa mattina ho sentito parlare del «martello pneumatico» dal senatore Mitrotti, ho avuto la sensazione che la cosa fosse tecnicamente più attrezzata, dato il «martello» e il «pneumatico», ma un po' meno tenera. Eppure lo stesso «martello» non mi ha tolto la speranza che poi, di fronte alle soluzioni concrete, certamente il buon senso avrà la strada necessaria per prevalere.

Si passò poi all'aprile del 1985 e, se guardiamo alle scadenze delle elezioni o dei refe-

rendum, troviamo una spiegazione del tempo intercorso. Tuttavia è certo che dall'aprile del 1985, approntato il testo con fatica non piccola da parte di tutti, si è giunti all'aprile del 1986. C'è una fatale scadenza annuale e questo mi preoccupa perchè non posso non pensare alle altre scadenze che ci attendono e che senza dubbio richiedono tanta fatica e tanto tempo.

A questo punto mi devo porre un interrogativo che non vuole essere assolutamente irrisuoluto. L'anzianità di servizio me lo fa porre sempre ed ovunque, nei convegni internazionali, in Parlamento, nelle riunioni interpartitiche, nell'ambito del mio partito, a me stesso: io, ministro, quale intensità di volontà politica pongo su questo problema? Infatti tutti i temi si riducono a tale nodo centrale: qual è la volontà politica che noi poniamo, poichè ostacoli, difficoltà, incertezze, problemi oggettivamente difficili da risolvere hanno una possibilità di soluzione nell'intensità della volontà politica che manifestiamo. Quando la volontà politica ha qualche debolezza, bastano pochi ostacoli — ma in questo caso gli ostacoli hanno anche motivazioni — per determinare un blocco, una stasi e quindi per rimandare il tutto.

L'amore intenso che porto al principio stesso dell'autonomia determina in me queste preoccupazioni. Do subito una risposta alla richiesta procedurale molto importante fatta dal relatore, evidentemente anche a nome di un vasto schieramento politico. I punti in discussione sono tanti, ma se si concentra l'attenzione sui punti incerti, ci si scoraggia. Occorre invece considerare con altrettanta attenzione il fatto che ognuno dei punti ancora in discussione presenta una strada che può condurre in porto: temi dottrinali, temi pratici, concreti, basati sull'esperienza di ciascuno, le analisi di queste esperienze viste da un'angolazione positiva o negativa, il tema delle competenze, una competenza per natura, una competenza quantitativa.

Poco fa il relatore poneva un interrogativo relativamente a taluni casi riguardanti la provincia che è diventata un punto di discussione, di polemica. Anche oggi, durante gli incontri qualcuno, di fronte al testo della

Commissione, ha detto che questa interpretazione, questo concretizzarsi della provincia così come viene scritto, non è accettabile perchè va oltre i limiti che sono stati votati in quella famosa mozione. Oggi pomeriggio qualcuno ha autorevolmente detto che una provincia così è una provincia asfittica e se non le viene data una ragione d'essere, se non le viene dato un contenuto, ci troveremo di fronte ad una entità che non corrisponde alla sua ragione d'essere.

D'altra parte, questo tema ci ha tenuto impegnati proprio nel maggio del 1984. La proposta repubblicana era quella di togliere di mezzo la provincia, di sopprimerla. La controproposta era quella di tornare alla Carta costituzionale nella sua interpretazione più serena ed oggettiva.

Altri temi sono emersi oggi: il raccordo fra lo Stato centrale e lo Stato periferico, il raccordo, il coordinamento fra Stato e regioni, il raccordo, il coordinamento fra Stato ed enti locali, fra regioni ed enti locali; una serie di reti, di dialoghi, di capacità di porre in essere competenze diverse con una chiara assunzione di responsabilità, condizione assoluta per uno Stato di diritto, perchè nella confusione delle responsabilità vi è certamente un danno per il cittadino. Non dimentichiamo che dobbiamo legiferare per un destinatario.

Sono stati posti alcuni interrogativi sulla elezione del sindaco, cioè in quali casi può essere diretta, se è opportuno che lo sia o se non è opportuno. Dunque i temi sono molti e basterebbero per dire che il Governo è d'accordo, onorevole relatore, onorevoli senatori, su questa proposta di rinvio in Commissione anche perchè vede che vi è la volontà politica di proseguire. Debbo aggiungere che il Governo è d'accordo a condizione non che si fissino termini — perchè su un tema di questo genere non è serio stabilire termini — ma che ci siano termini convenienti. Se, ad un certo momento, taluni gruppi o persone ritengono di non poter proseguire e se le incertezze non giungono a soluzione, esprimo qui un pensiero molto personale — e se il Governo sarà di avviso diverso, avrò il compito di dire che collegialmente il Governo è

di avviso diverso — ma personalmente scelgo una via semplice cioè, passato un congruo tempo, se non si dovesse giungere ad una soluzione, preferisco che si discuta in Aula e che ciascuno dica le ragioni per cui ritiene o meno di proseguire nel sostenere il disegno di legge.

Si potrebbe giungere alla conclusione che non c'è una maggioranza, io aggiungo che bisognerebbe prendere atto anche del fatto che non ci sia una maggioranza sufficientemente ampia, perchè per la mia responsabilità politica, se dall'esame della Commissione dovesse venir fuori una maggioranza risicata, non gradirei apporre la mia firma al disegno di legge. Infatti su temi di questa delicatezza la maggioranza risicata non serve assolutamente a niente, non ha sufficiente forza e vitalità politica. Però, in quel caso, ci dovrebbe essere il coraggio di dire no, perchè per me è sempre preferibile al rinvio, all'attesa e al proporsi di ridiscutere, in quanto i cittadini, gli elettori, gli enti locali e le organizzazioni degli enti locali hanno il diritto di sapere, ad un certo punto, che il Parlamento — e non è un fatto nuovo, nè eccezionale — non è in grado in questo momento di maturare una decisione rapida e politicamente sostenuta.

Aggiungerò che nelle considerazioni che vado facendo cercherò di non chiudere alcuna porta per un'intesa e quindi, proprio perchè i temi sono ancora aperti, desidero che i senatori raccolgano le considerazioni che faccio come pure e semplici considerazioni che non hanno assolutamente nulla di definitivo, perchè la linea politica scelta fin dall'inizio — e qui lo confermo — è quella non certo di stare alla finestra, ma è quella di rispetto e di prudenza per facilitare la formazione di una maggioranza politicamente valida che dia forza, sostegno ed anima ad una decisione così difficile.

In queste ore ed in questi giorni abbiamo riletto ancora una volta, e vorrei dire rivissuto, l'articolo 5 della Carta costituzionale che sostiene che «la Repubblica, una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali», con quel «riconosce» sul quale altre volte ho avuto l'onore di soffermarmi e che i sena-

tori mi assolveranno se ricorderò ancora una volta che per noi costituenti rappresentò una vittoria incredibile. Ho già citato l'applauso enorme che esplose quando venne votato l'articolo 2 e in quel momento tutti noi abbiamo avuto l'impressione che quel verbo «riconosce», segnasse un pilastro assolutamente eccezionale e fosse ricco di un'umana ed incredibile ricchezza. Altre volte ho ricordato che il «riconosce» dell'articolo 5 è lo stesso dell'articolo 2, perchè trae respiro da questi valori fondamentali, i diritti inviolabili. Questo «inviolabili» è bellissimo proprio perchè essi possono essere violati, ma l'averne sancito l'invulnerabilità, questo «guai a chi li tocca!» perchè chi li tocca commette veramente un fatto contro l'uomo, e questo «riconosce», che dà l'immediata prevalenza alla persona di fronte allo Stato, questo immediato richiamo al fatto che lo Stato non è forgiatore e creatore dei diritti dell'uomo, ma nascendo dall'uomo si inchina di fronte a lui e prende atto della serie dei diritti che costituiscono la sua dignità, sono cose di un'importanza estrema. Questo Stato, che se diventa totalitario ha calpestato il «riconosce» perchè ha calpestato l'uomo, riconosce e condanna ogni e qualsiasi prevaricazione istituzionale ed anche ogni e qualsiasi prevaricazione che in nome dello Stato chiunque vada compiendo! Questa sintesi di autonomia e di unità, questa Repubblica che si ripartisce, è sancita dall'articolo 114.

Quando risento la discussione sulle province non posso non ricordare che, soprattutto a noi giovani di allora, era parso logico — e

quindi capisco che ritorni questo tipo di fatica — dalle prime discussioni che avvennero, anche all'interno del Gruppo del mio partito, che si finisse per dire che, nascendo la regione, con un territorio come il nostro che non è certo di vastità incredibile, ci dovessero essere solo il comune, la regione e lo Stato. Parve che essendovi comune, provincia, regione e Stato, vi fosse un'atomizzazione, una serie di passaggi eccessivi. Sembrava che questo tema anche negli altri Gruppi fosse in un certo senso scontato e riconosco che questo modo di ragionare di noi giovani aveva ben poca motivazione. Sembrava che avesse una sua logica semplicistica, pareva che la regione fosse un accontentare la vecchia guardia che su tale ente aveva fatto le grandi battaglie contro la dittatura e che, ad un certo momento, queste argomentazioni territoriali portassero a non mantenere la struttura precedente aggiungendo quella nuova. D'un tratto, invece, vi fu una discussione in Aula e parve che ogni partito si convertisse, sia quelli che si erano espressi contro, sia quelli che forse non avevano preso una particolare posizione e vi fu la conferma della provincia. Ognuno di noi poi ricorda, in questi quarant'anni, questa provincia che, poco alla volta, parve non aver più ragione di esistere, quindi stranamente, lasciando da parte, in modo asfittico, la provincia, il nascere di organismi nuovi senza una vera motivata radice costituzionale. Ed allora ben venga questo ritorno alla Carta costituzionale che mi sembra logico e che mi pare abbia una sua forza intrinseca.

Presidenza del presidente FANFANI

(Segue SCALFARO, ministro dell'interno).
Può darsi che altri decenni — le Costituzioni, le democrazie si misurano a secoli non solo a decenni — possano dare altri tipi di maturità; il problema è comunque sempre quello di tener d'occhio come si possa meglio servire l'uomo e rispettarne i diritti, come si possa

avere organismi che consentano all'uomo di esercitare nel modo più vivo quei poteri e quei diritti che nascono dal suo patrimonio naturale.

Ma oggi le motivazioni che sono state portate — e che io non ripeto — sono sufficienti per dire: torniamo alla Carta costituzionale.

È vero che, a questo punto, sorge, a proposito delle province, anche un'altra discussione che è stata toccata e che — starei per dire — è persino pericolosa, vale a dire quella della nascita di nuove province. Non è questo il momento di discuterne, dirò soltanto quindi che occorre, su questi temi, che il Parlamento sia sempre molto chiaro. Il sorgere di una provincia non risolve i problemi; se ha carattere di funzionalità, risolve un problema di vita funzionale dello Stato e delle istituzioni dello Stato.

Non facciamo però sorgere, specie nella gente semplice, il pensiero che quando vi è una situazione che è più depressa, una zona che è più affaticata, una che ha più problemi, se nasce la provincia, d'un tratto, miracolosamente, si risolvono tutti i problemi. Non creiamo queste aspettative perchè hanno il sapore della non verità, se non dell'imbroglio. Non dimentichiamo inoltre — ed io so che su un piano politico promesse motivate sono già state fatte in alcuni casi, nè io ho autorità per non rispettare ciò che eventualmente le maggioranze hanno deciso ed hanno tutto il titolo per riproporre in Aula — che non si fa nascere d'un tratto una zona territoriale senza tener conto del residuo, di ciò cioè che rimane, se esso è vivo e vitale. Pertanto, non è impossibile il farlo, anzi in certi casi sarà anche prudente ed opportuno crearla, ma teniamo conto di ripercussioni che, dando vitalità e funzionalità a ciò che nasce, non tolgano vitalità e funzionalità a ciò che rimane perchè questo non risolverebbe i problemi, su un piano generale, dello Stato. Questo ritorno alla Costituzione ha fatto anche abbandonare — come ho detto prima — sovrastrutture che non hanno radici costituzionali.

E vengo ora a qualche altra considerazione che tocca più da vicino i temi in esame e chiedo scusa se creerò un'ulteriore noia rispetto a quella che ho già creato. Il testo che è all'esame dell'Assemblea è il frutto di un lavoro intenso e ha avuto un certo assenso, abbastanza largo, tra le varie forze politiche, sicuramente più largo della maggioranza di Governo. Però l'articolato ha bisogno di trovare una maggiore, più vasta, più intensa e più motivata intesa politica.

Vorrei fare qualche annotazione. Un merito indiscutibile dell'articolato è quello di aver voluto riordinare e ridefinire compiti e natura di comuni e province all'indomani del consolidamento dell'ordinamento regionale e del trasferimento delle funzioni dallo Stato agli enti locali. Di qui il riconoscimento del comune come ente territoriale di base che rappresenta e cura gli interessi della comunità locale. Si tratta, quindi, di un ente a competenza generale, al quale le norme riconoscono e attribuiscono funzioni per settori organici.

Un'altra affermazione di principio, di sostanza costituzionale, è il riconoscimento all'ente locale di un'autonomia statutaria, unitamente alla già riconosciuta potestà regolamentare nell'ambito di principi generali fissati dalla legge dello Stato. Si è voluto in questo modo trovare un punto di sintesi e di intesa tra l'autonomia e la peculiarità delle collettività locali e il rispetto dei principi dell'ordinamento sull'unità e indivisibilità dello Stato.

Molto apprezzabile e da condividere è l'intendimento di ridisciplinare le forme associative degli enti locali in modo da renderle più rispondenti alla mutata realtà sociale, riordinando e omogeneizzando un settore che negli ultimi decenni ha visto fiorire soluzioni — come ho già detto — spesso assai ardite e senza radici nella Costituzione.

Nell'ambito delle forme associative è di un certo rilievo il tema delle unità sanitarie locali per le polemiche che si sono determinate, che il Parlamento in via transitoria ha già modificato nella composizione degli organi con una legge del gennaio scorso. Si rende quindi necessario un raccordo tra questa riforma *in itinere* e l'ordinamento degli enti locali per evidenti connessioni.

Utile e funzionale è certamente la conferma delle comunità montane che, in aggiunta agli specifici fini istituzionali, si ripropongono come strutture destinate a favorire la fusione e l'associazione di piccoli comuni.

Per quanto riguarda l'ente provincia, non ho che da ripetere quello che ho osservato poco fa.

In merito ai servizi pubblici locali, ricordo che il Governo ha presentato alla Camera dei

deputati un organico disegno di legge che intende ridisciplinare l'intera materia.

Una novità di rilievo, per quanto attiene alla formazione degli organi degli enti locali, è costituita dalla possibilità di consentire l'elezione negli organi esecutivi anche di cittadini non facenti parte del consiglio. La democrazia ha bisogno della massima possibile partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica. È questo un tema che ogni partito sente particolarmente vivo! Le democrazie quanto più aumentano le distanze dal cittadino, quanto più aumenta il numero dei cittadini che stanno a guardare, tanto più scendono e scivolano in uno stato di debolezza. Queste soluzioni rappresentano sempre la volontà politica di attuare, il più e il meglio possibile, questo allargamento di interesse e questa partecipazione alla responsabilità. Al riguardo è da ricordare che di recente, proprio per facilitare l'accesso dei cittadini alle cariche pubbliche, è stata approvata una legge nel dicembre dello scorso anno, recante aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali. E questa Assemblea ricorda quale fatica si è fatta per superare molti ostacoli.

Particolare attenzione vorrei dedicare al tema assai delicato dei controlli che è stato toccato da varie parti politiche. La Commissione, venendo incontro ad una esigenza da più parti manifestata, ha voluto ridurre i controlli preventivi allo stretto indispensabile, individuando una serie di atti fondamentali nella vita dell'ente. Però, nello stesso tempo, ha voluto sottolineare l'autonomia di cui lo stesso ente è fornito e ha limitato il controllo al solo vaglio di legittimità.

Onorevole relatore, lei poco fa ha fatto intendere qualche possibilità di non incrinare il concetto e la realtà dell'autonomia eventualmente anche con qualche controllo maggiore, ma credo che dovremo stare molto attenti: il tema dominante è l'autonomia, nessuno ha diritto di ritenere di dar maggiori garanzie se queste garanzie vengono date ferendo in qualche modo questo concetto. Sempre per dare maggiore agilità ed efficacia all'azione amministrativa, viene demandata all'organo esecutivo, cioè la giunta, l'adozione della generalità degli atti, inverten-

do un principio consacrato nella normativa vigente.

Devo osservare che la limitazione del controllo alla sola legittimità è in linea con i principi della Carta delle autonomie che nello scorso mese di ottobre ho avuto l'onore di sottoscrivere nella forma della convenzione presso il Consiglio d'Europa. Questa Carta delle autonomie ha trovato proprio nella parte italiana la più convinta sostenitrice, tanto da riuscire ad ottenere una difficile maggioranza di adesioni alla forma della convenzione, atto che vincola in modo qualificato i contraenti: bisogna pensare che diversi paesi sostenevano la forma della raccomandazione che, come loro mi insegnano, è una forma svuotata di ogni pensabile vigore giuridico.

Voglio aggiungere un richiamo che vale per me: quando sentiamo che il controllo di legittimità ci può sembrare scarso ed insufficiente, non dimentichiamo mai che gli organi elettivi hanno come controllo sostanziale e totale il corpo elettorale. È questo un principio di fronte al quale dobbiamo inchinarci e quanto più vi è una partecipazione viva del corpo elettorale, tanto più si possono correggere gli errori. Qualche incertezza nasce invece sulle modalità del controllo preventivo e sull'attribuzione all'organo assembleare di una competenza qualificata, ma residuale. Le incertezze nascono non da un attacco a principi e criteri di fatto superati da tempo, ma dalla necessità che l'amministrazione locale sia quella «casa di vetro» da tutti auspicata: la trasparenza dei poteri locali oltre a configurarsi come alto indice di democrazia, è indubbiamente il primo rimedio ad ogni possibile inquinamento e ad ogni infiltrazione di natura criminosa. Mi rivolgo ai senatori che fanno parte della Commissione bicamerale sulla delinquenza mafiosa e camorrista i quali sanno come si stia dedicando molta attenzione alla questione e come si stiano vagliando accuratamente ipotesi normative che garantiscano al massimo non solo al consigliere, ma alla generalità dei cittadini l'accesso agli atti comunali e provinciali, tema che è stato toccato ancora oggi, e la massima conoscenza dell'attività del governo locale.

Vorrei che legiferando su temi di così grave delicatezza non dimenticassimo le questioni, le sofferenze, i travagli di questo nostro tempo. È interesse degli amministratori, senza turbare la loro autonomia, essere garantiti da un tipo di controllo che li liberi da sospetti facili e anche, a volte, da interventi non sempre sufficientemente motivati, compiuti anche da parte dei magistrati. La polemica sulle «manette facili» è una polemica che non può, con tutto il rispetto dell'autonomia e della sovranità della magistratura, non essere ricordata. Il problema non è di non essere severi nei confronti di chi abusa di ciò che fa parte del bene comune, poiché forse non si è mai severi a sufficienza, ma il facile sospetto che a volte determina grandi polveroni, i quali servono solo a chi è entrato nel codice penale e danneggiano coloro che danno vita, sacrificio, tempo e anche sacrificio di affetti familiari per il bene comune, è tema che non può non lasciarci estremamente preoccupati ed è interesse dei cittadini avere garanzia di un'amministrazione efficiente e limpida. Tutto ciò per sottolineare che, se indubbiamente le giunte sono organi agili e, per la loro composizione politica omogenea, assai efficaci, spesso risultano meno accessibili anche agli stessi addetti ai lavori. È un rilievo questo che ho avuto modo di cogliere un po' dappertutto, dal Piemonte alla Sicilia, in contesti politici fra i più diversi.

Reputo quindi opportuno dedicare al tema, in occasione degli ulteriori approfondimenti che saranno svolti in Commissione, tutta la necessaria attenzione. Non deve dimenticarsi che un controllo serio ed efficace non può essere disgiunto da un modulo di controllo che dia il massimo delle garanzie; di questo tema abbiamo parlato altre volte. Qui sarà bene dire con tutta verità che in certi casi alcuni organi di controllo hanno tratto da partiti politici l'inserimento di persone, anche degne, ma assolutamente non all'altezza del loro compito. È questo il tema che deve essere ricordato; chiunque l'abbia fatto, a cominciare dal mio settore, ha fatto male, ma questo occorre che lo diciamo, perchè è un male che non può ripetersi.

Si è rilevato al riguardo che costituirebbe un limite alla libera scelta dell'assemblea regionale una presenza significativa in tali organi di componenti designati dallo Stato. Non vorrei che si pensasse che io dica queste cose perchè sono al momento Ministro dell'interno. Posso dire, per quel poco che conta, se fossi anche solo un libero cittadino e magistrato quale sono, che questo tema lo sosterrai motivatamente e ostinatamente. Bisogna ricordare che il dettato costituzionale attribuisce ad un organo della regione il controllo, ma non si spoglia lo Stato di questa sua funzione primaria. Allo Stato anzi è demandata la definizione legislativa delle modalità del controllo. Quindi un organo misto Stato-regioni altamente qualificato è certo più distaccato dagli immediati interessi politici e locali, ed è indispensabile ciò per poter svolgere i compiti affidatigli nel modo migliore.

Un altro aspetto sul quale ritengo doveroso ritornare, richiamando l'attenzione dell'Assemblea, è quello che il concetto di autonomia si rafforza e chiarisce alla luce dei principi dell'unità e della indivisibilità dello Stato; non a caso abbiamo citato l'articolo 5 della Costituzione. Ebbene, se l'autonomia nell'unità è quella che dà maggior forza e garanzia all'unità stessa, la presenza, nel territorio, dello Stato è essenziale. Mi pare quindi che il testo licenziato dalla 1ª Commissione rimanga incompiuto se non affronta il tema del rapporto Stato-ente locale, in ciò disattendendo anche le precise indicazioni di questa Assemblea con l'ordine del giorno del 9 maggio 1984. Bisogna avere il coraggio di affrontare questo tema, non possiamo nasconderci in un silenzio inutile e immotivato. È bene quindi che la 1ª Commissione integri il testo, prevedendo compiti e funzioni del commissario di Governo e del prefetto. Non possiamo proseguire per decenni cercando di dimenticarci una cosa o di far finta che non ci sia.

Vorrei esprimere qui la mia rispettosa meraviglia per talune osservazioni che ho letto e ascoltato e che sono riecheggiate in quest'Aula, specie nei confronti dei prefetti, che — mi sia consentito per l'anzianità parla-

mentare — mi pare ci riportino a polemiche spiegabili nel 1946, esattamente quarant'anni fa. Fino a quando noi crediamo nella presenza di uno Stato democratico, dobbiamo anche credere che questo Stato è bene che abbia anche una sua presenza di sintesi in un istituto, quello prefettizio, che in quaranta anni non ha trovato una volta ragione per poter dire che è incarnato da persone che non credano fortemente nella democrazia e nella sua sostanza, e non solo rispettino ma diano anche ogni appoggio ed ogni apporto agli enti locali, specie nel raccordo con lo Stato.

Credo sia dovere di verità e di giustizia affermare questo e sia anche opportuno ricordarlo alla meditazione serena dei colleghi. Il prefetto ha rappresentato e rappresenta un momento di sintesi, in sede periferica, di coordinamento e collegamento della presenza statale, con la presenza elettiva locale. Dicevo della necessità di definire in modo organico i compiti del commissario di governo e del prefetto; credo che il disegno costituzionale sia chiaro: la regione ha il suo interlocutore nel commissario di governo che sovrintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla regione, articolo 124 della Costituzione, e ha il suo punto di riferimento centrale nella Presidenza del Consiglio, il comune e la provincia con il prefetto e quindi con il Ministero dell'interno per la sua istituzionale competenza generale sul territorio.

La questione è essenzialmente di politica costituzionale. Saggiamente l'ordine del giorno del 9 maggio 1984, nel fissare i criteri formativi, prevedeva il conferimento di apposita delega al Governo. Credo giusto che il Senato affronti tali temi essenziali in una visione ampia, equilibrata e completa.

Vi è poi il tema della finanza locale che dovremo affrontare nelle ore prossime e che quindi tralascio in questo momento. Vorrei soltanto ripetere ciò che è stato detto da più parti e che è anche convincimento del sottoscritto: la vera autonomia ha come elemento costitutivo essenziale l'autonomia impositiva; se questa autonomia impositiva non c'è o non comincia a nascere, io credo che è pres-

socchè inutile parlare di autonomia. I soldi vengono allo Stato che li distribuisce ad un ente che li può spendere: io mi chiedo in che quantità. Aveva ragione stamattina il senatore Valitutti quando parlava del principe e diceva, per lo meno, per quanto mi riguarda, promuovendomi, che il principe siamo noi.

In questa luce è giusto ricordare che costituisce comunque desiderio comune delle forze politiche, volontà ed impegno del Governo che questa legge possa compiere il suo *iter* parlamentare nei tempi più brevi. Ho paura e vergogna a dire questo termine, perchè mi ricordo che l'abbiamo ripetuto altre volte. Allora lo dirò come un augurio e, per quanto riguarda il Governo, come un impegno. L'Esecutivo, come suo dovere, non farà certo mancare l'appoggio, l'apporto, il contributo che deve dare. Ma, onorevoli senatori, il punto della questione — ritorno a ripeterlo concludendo — è uno solo: la volontà politica. Non pensino che il Governo, tanto meno il sottoscritto, si voglia arrogare il diritto di un richiamo alle forze politiche presenti in quest'Aula, ma un momento di assoluta verità e di responsabilità si impone. Nessuno vuole tacere che talune fatiche politiche si nascondono e vivono in questa riforma e rendono meno facile la decisione: ma occorre decidere. È più schietto, è più vero, ma soprattutto è più leale verso gli elettori e l'intero popolo italiano avere il coraggio di dire che ancora la volontà politica comune non è matura, non si è data una sufficiente e chiara motivazione, piuttosto che lasciar passare gli anni senza concludere. È inutile ripetere che la vecchia legge è veramente troppo vecchia se non abbiamo ancora la forza politica di dire sì ad una legge nuova. E sia chiaro: non ad una legge purchè sia, ma ad una legge studiata, preparata dottrinalmente, meditata. Questa legge potrà avere delle lacune, perchè è impensabile che tra cinquant'anni chi si troverà qui non trovi da criticare e da commentare la legge anche se fosse la più perfetta.

È passata metà della legislatura e quindi il tempo non è certo abbondante perchè il Senato chiuda il suo lavoro e dia spazio alla Camera per la seconda valutazione. Anche il Governo non ha facile via per essere d'accor-

do su ogni comma di ogni articolo, ma ritiene che una riforma, pure tanto pensata, preparata e studiata, anche con qualche eventuale manchevolezza, è sempre un fatto più consapevole e valido di una procedura carica di lentezze che porta a non concludere.

Non dimentichiamo chi è destinatario primo del nostro legiferare: l'uomo, la persona umana. Nè dimentichiamo che l'autonomia è direttamente legata al patrimonio dei diritti inalienabili dell'uomo. Ma una constatazione ci conforta: qui, in quest'Aula, in ogni settore, profonda e viva è la fede nell'autonomia. Ne venga di conseguenza il coraggio nel decidere ed avremo insieme servito libertà e democrazia. Consentite ad un anziano parlamentare costituente di dire che questa sarà una celebrazione sostanziale e non formale del quarantennio dell'Assemblea Costituente. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

Sullo svolgimento di interrogazioni ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento

PRESIDENTE. Onorevole Ministro, le annuncio che è stato presentato un certo numero di interrogazioni, dal senatore Eliseo Milani, dal senatore Saporito, dal senatore De Sabbata, dal senatore Scevarolli, dal senatore Marchio e dal senatore Covi, sull'incidente gravissimo che oggi, si immagina a seguito di un attentato, si è verificato nell'aereo della TWA che da Roma andava ad Atene.

Lei intende o è in grado di dare risposta a tali interrogazioni, ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento, già in questa seduta?

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Posso già dire qualche cosa, signor Presidente.

PRESIDENTE. D'accordo. Prima di passare allo svolgimento di tali interrogazioni, dobbiamo però esaurire il primo punto all'ordine del giorno.

Ripresa della discussione e rinvio in Commissione dei disegni di legge nn. 133 e 311

PRESIDENTE. Ricordo che il relatore, senatore Mancino, ha avanzato una proposta di

rinvio in Commissione dei disegni di legge nn. 133 e 311, su cui l'Assemblea è chiamata a deliberare.

DE SABBATA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE SABBATA. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, non starò qui ad indicare quali sono gli orientamenti del Gruppo comunista sulla materia che è stata trattata in tutta la giornata odierna. Mi rifaccio per questo all'ampio intervento svolto dal senatore Tedesco Tatò.

Desidero solamente indicare qual è lo spirito con il quale il Gruppo comunista accetta la proposta del relatore di rinvio in Commissione, senza sollevare questioni che in questa fase potrebbero apparire preclusive, in quanto intendo manifestare uno spirito aperto al confronto.

Vorrei peraltro ricordare al collega Pasquino, che ha fatto una lettura affrettata del dibattito del 18 aprile 1985, che non c'è stata da parte nostra una dichiarazione di valore storico del testo. Vi era un'affermazione critica sul fatto obiettivo, ritenuto non positivo, che, tenendo conto della storia nazionale e della storia repubblicana, si stava compiendo in quella data un avvenimento raro nella storia del Parlamento italiano, inedito in quella del Parlamento repubblicano, tale da poter giustificare la tentazione di definirlo fatto storico. Il giudizio sul testo invece è stato diverso, in quanto esso è stato definito come una base utile per il dibattito. Non più di tanto; intendo ribadirlo a scanso di equivoci.

Con questo intento torniamo in Commissione per utilizzare la fase di dibattito che si è svolta oggi, ma anche la partecipazione esterna che si è sviluppata nel lungo anno che ci distacca dall'aprile del 1985.

La collega Colombo Svevo ha cercato di prendere in esame alcuni dei documenti esterni. Desidero ricordarle che i documenti da lei esaminati non appartengono alle istituzioni, ma solo alla dottrina e che noi attendiamo ancora — desideriamo averlo prima che la Commissione si pronunci — un testo che provenga dall'Associazione nazionale dei

comuni italiani. A tale testo presteremo la nostra attenzione, ma sollecitiamo ed intendiamo avere anche altri interventi. Aggiungiamo che al Parlamento spetta la sintesi perchè le spinte di varia provenienza, se non del tutto, in larga parte tendono ad escludersi a vicenda e quindi il compito del Parlamento rimane nella sua autonomia e nella sua pienezza.

Rimangono poi sintomi non positivi sulla temperie politica. L'intervento del Ministro è per varie parti largamente accettabile, anzi merita piena adesione, mentre non lo è per altre, almeno a nostro giudizio. Tuttavia voglio riferirmi anche alla temperie che l'atteggiamento del Governo determina sul tema delle autonomie per considerare — e lo enuncio soltanto, dato il carattere di questo intervento — la TASCOS come un esempio negativo di approccio all'autonomia finanziaria, l'avvenuto rafforzamento dei prefetti come un altro esempio negativo, il disegno di legge sui segretari comunali come un altro elemento negativo. Apprezzo invece l'intervento del collega Scevarolli che a questo proposito si caratterizza come una voce diversa.

Dico questo non tanto per indicare le difficoltà che abbiamo di fronte, che sono a tutti note, quanto perchè torna di grande interesse e attualità l'invito a superare gli schieramenti di maggioranza su temi che sono istituzionali. Credo che questo debba costituire la guida per un confronto utile e rapido in Commissione, altrimenti la strada sarebbe chiusa.

Non sono le critiche dottrinarie a crearci eccessivo allarme, ma ritengo che di queste critiche si debba tenere conto anche quando non hanno il corredo di una proposta. Aggiungo che, mentre la dottrina può limitarsi alla critica senza fare proposte, alla Commissione spetta invece il compito, che la dottrina non ha, di raggiungere un risultato concreto.

Con questi intendimenti confermo il voto favorevole del Gruppo comunista al rinvio in Commissione. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta di rinvio in Commissione dei disegni di legge nn. 133 e 311.

È approvata.

Svolgimento di interrogazioni sull'attentato ad un aereo della TWA in volo da Roma ad Atene

PRESIDENTE. Passiamo allo svolgimento, ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento, delle seguenti interrogazioni sull'attentato ad un aereo della TWA, alle quali l'onorevole Ministro, cortesemente e con prontezza, ha accettato di rispondere:

MILANI Eliseo, PASQUINO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e dei trasporti.* — Per sapere, in relazione al gravissimo attentato sull'aereo della compagnia TWA in rotta da Roma ad Atene:

1) quale sia il primo bilancio delle vittime e dei danni;

2) se trovi conferma la notizia secondo cui l'esplosione sarebbe stata provocata da un ordigno collocato nel vano bagagli;

3) come gli attentatori abbiano potuto aggirare le misure di sicurezza decise per lo scalo di Fiumicino dopo la strage del dicembre scorso;

4) se nei giorni passati ci siano state segnalazioni dei servizi di sicurezza per possibili attentati in territorio italiano ed eventualmente quali siano state le misure adottate.

(3-01284)

SAPORITO, BOGGIO, BUTINI, BERNASOLA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere, con riferimento al grave attentato dell'aereo della TWA in volo da Roma-Fiumicino ad Atene:

a) quali effettivi controlli sono stati compiuti sui bagagli provenienti dagli Stati Uniti e su quelli imbarcati allo scalo di Roma;

b) qual è il giudizio del Governo su questo ulteriore episodio di violenza che aggrava ancora di più il quadro delle relazioni politiche dei paesi del Mediterraneo.

(3-01285)

DE SABBATA, POLLASTRELLI, TARAMELLI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere, in relazione al tragico attentato avvenuto oggi sull'aereo della TWA, quali notizie siano a disposizione del Governo circa lo svolgimento del gravissimo episodio e le relative responsabilità.

(3-01286)

SCEVAROLLI, BUFFONI, NOCI, GARBALDI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per avere notizie in merito al tragico attentato verificatosi in data odierna a danno dell'aereo TWA in servizio sulla linea New York-Roma-Atene.

(3-01287)

MARCHIO, RASTRELLI, COSTANZO, PI-STOLESE, SIGNORELLI, MITROTTI, DEL PRETE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno.* — Per conoscere, in relazione al nuovo atto terroristico contro l'aereo di linea TWA in rotta tra Roma e Atene;

se le misure di sicurezza predisposte all'aeroporto di Fiumicino non siano virtualmente saltate al primo impatto della strategia terroristica e, in tale ipotesi, quali siano le conseguenti responsabilità soggettive e oggettive;

se l'atto terroristico non si inquadri in una rinnovata fase di attacco del mondo arabo-palestinese diretto dalla Libia, che ancora una volta ha prescelto l'Italia come base per la strategia del terrore.

(3-01288)

COVI, LEOPIZZI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per avere notizie sull'attentato all'aereo TWA in volo da Roma ad Atene.

(3-01289)

Il Governo ha dunque facoltà di rispondere alle interrogazioni presentate.

* SCALFARO, *ministro dell'interno.* Chiedo anzitutto scusa a lei, onorevole Presidente, e ai senatori per l'imprecisione delle cose che dirò. Mi riservo di tornare, in qualsiasi momento il Senato lo desideri, con elementi più certi.

Le prime notizie sono giunte alle ore 15. In un aereo della TWA, partito alle ore 12 da

Roma per Atene e proveniente dall'America — nella prima parte del volo si trattava di un altro aeromobile, un *jumbo* — poco prima di atterrare, pare che l'aereo fosse ormai ad un'altezza di 2.000 metri, si è determinata un'esplosione.

Dirò subito che dalle ore 15 — sono stato più volte al telefono per le notizie che si sono susseguite — è stato ripetuto il termine esplosione, ma non si hanno dati più precisi e più indicativi. È certo che, mentre volava sopra Corinto, a 2.000 metri d'altezza, si è determinato nell'aereo uno squarcio e alcuni viaggiatori sono stati risucchiati.

Dopo notizie più o meno incerte, parrebbe, fino a questo momento, che tre siano i morti e una persona sia dispersa: forse due di nazionalità statunitense e uno colombiano. La certezza assoluta non vi è ancora. Risulterebbero otto i feriti in base all'ultima notizia, quattro dei quali americani, due greci e due arabi.

L'aereo ha fatto un atterraggio di fortuna a Corinto. Sono state molte, per molte ragioni, le difficoltà incontrate per avere notizie più precise. Stanno partendo nostri funzionari per Atene per effettuare una serie di controlli, e indagini molto precise sono in corso a Fiumicino per avere dati esatti di come si sono svolti gli accertamenti, essendo una parte di viaggiatori provenienti da altre località, e quindi soltanto di passaggio, i quali subiscono, in genere, un controllo molto relativo, mentre ci sono passeggeri che sono partiti da Roma.

Posso anche aggiungere che, sin dal mese di gennaio, e forse dallo stesso dicembre, abbiamo avuto segnalazioni, in qualche caso estremamente circostanziate, di possibili attentati. In qualche caso si è parlato in modo più esplicito di TWA o di Panamerican e in qualche caso si è parlato di voli verso Atene, nella serie delle indicazioni che da qualche tempo si sono intensificate sul piano delle minacce o dei possibili attentati, in qualche caso anche con l'indicazione, più o meno, dei mezzi che sarebbero stati usati. Questo ha determinato senza dubbio un'accentuazione doverosa di attenzione; malgrado questo, le indagini sono in corso per vedere se anche per quanto riguarda le responsabilità nostre a Fiumicino tutto si sia compiuto in modo

adeguato o se ci sia stata, per caso, qualche minore attenzione.

Queste sono le cose, onorevole Presidente, onorevoli senatori, che io posso dire fino a questo momento, con le imprecisioni che loro possono capire come motivate.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Ministro. Ricordo che il tempo concesso per la replica ai senatori interroganti è di cinque minuti e prego quindi gli onorevoli colleghi di attenervisi.

PASQUINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Signor Presidente, mi rendo conto che, a questo stadio di informazioni, il Ministro probabilmente non ci può dire di più. Mi è rimasto però un interrogativo che ritengo rilevante per il prosieguo del tipo di informazioni che potranno esserci fornite. Vorrei cioè sapere se è vero che la TWA ha deciso di effettuare controlli in proprio e quindi non accetta, e in qualche modo evade, il controllo che dovrebbe essere invece istituzionalmente fornito dall'aeroporto di Fiumicino. Vorrei inoltre sapere, se questo è vero, che tipo di accordo è stato raggiunto tra la TWA e le autorità che presiedono al funzionamento dell'aeroporto di Fiumicino. Per il resto non posso che dichiararmi soddisfatto delle informazioni che il Ministro ci ha fornito, sperando che sia possibile, entro tempi brevi, avere maggiori e più esaurienti informazioni.

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Se il Presidente consente l'interruzione, vorrei dire che questo quesito è stato da me posto come prima domanda alle ore 15, per sapere quali sono le responsabilità e il motivo, ma non ho ancora ottenuto risposta.

MARCHIO. Questo lo dice Gheddafi!

SAPORITO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAPORITO. Signor Presidente, come già ha fatto il collega Pasquino mi dichiaro soddisfatto della prontezza della risposta del Ministro, quanto meno per queste prime informazioni che ci ha fornito. È inutile dire che vi è un senso di angoscia negli interroganti, ma penso in tutti nel paese, per questo episodio gravissimo, ancor più grave per il momento in cui si colloca. È inutile non rilevare che si tratta di un momento di tensione in un quadro politico difficile nel Mediterraneo. Ci sarebbe anche da fare qualche rilievo e qualche osservazione in merito e potremmo anche chiedere al Governo — e noi lo abbiamo fatto — quale giudizio complessivamente dia sull'episodio e come lo collochi nel quadro delle relazioni politiche dei paesi del Mediterraneo.

Anch'io volevo però aggiungere all'interrogazione presentata un'ulteriore richiesta. Sappiamo che per i passeggeri imbarcati *ex novo* a Fiumicino, cioè quelli che senza provenire da nessuna altro paese si imbarcano sul volo TWA per Atene, vi è stato il controllo da parte delle autorità italiane. Vorrei però sapere se vi è stato un analogo controllo sui passeggeri provenienti dagli Stati Uniti e soprattutto sul bagaglio, perchè forse a questo si riferiva anche la domanda del senatore Pasquino. Dato che la TWA in partenza dagli Stati Uniti ha un proprio aeroporto che è responsabile, in America, di questi accertamenti, vorrei sapere — e penso che anche i colleghi che con me hanno firmato l'interrogazione lo vorranno — se è stato fatto un ulteriore controllo sui bagagli in transito a Roma dei passeggeri provenienti dagli Stati Uniti.

MARCHIO. Questo è come il suicidio di Sindona!

PRESIDENTE. Signor Ministro, ella intende riservarsi qualche precisazione dopo che tutti hanno replicato, oppure vuole rispondere subito alla domanda fattale dal senatore Saporito?

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, interverrò alla fine del giro di repliche.

DE SABBATA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE SABBATA. Signor Presidente, noi ci limitiamo a prendere atto delle dichiarazioni del Ministro, peraltro dichiarando che abbiamo interesse a conoscere ulteriori notizie anche per essere messi al corrente delle eventuali relazioni con la situazione di tensione internazionale che esiste in questo momento, con particolare riferimento all'area mediterranea. Una presa di posizione però potremo adottarla meditatamente soltanto quando avremo notizie sufficienti.

BUFFONI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUFFONI. Signor Presidente, anche noi, come Gruppo socialista, ringraziamo il Ministro per la disponibilità e la tempestività delle notizie fornite, pur rendendoci conto che esse sono notizie di prim'ora e quindi certamente carenti sotto molti aspetti. Peraltro, noi pensiamo di non poterci esimere dal formulare il nostro cordoglio per le vittime e dallo stigmatizzare atti come questo, di criminale terrorismo, anche se tali stigmatizzazioni rischiano di essere rituali.

Noi sollecitiamo il Ministro ad approfondire ulteriormente soprattutto un aspetto, che peraltro è già emerso anche negli altri interventi, vale a dire quello della intensità, della opportunità e della adeguatezza dei controlli effettuati presso lo scalo aeroportuale di Roma. Io credo che questo sia l'aspetto tuttora ancora da verificare ed oscuro, sul quale ci aspettiamo risposte future da parte del Ministro.

Detto questo, ringraziamo nuovamente il Ministro e ci dichiariamo in questa fase soddisfatti della sua proposta, in attesa di ulteriori chiarimenti.

RASTRELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* RASTRELLI. Signor Presidente, dobbiamo

dichiarare la nostra insoddisfazione per la risposta del Ministro. Comprendiamo l'urgenza con la quale ha dovuto attingere le notizie e riferire all'Assemblea, ma teniamo a precisare che la nostra interrogazione poneva due quesiti specifici, ai quali il Ministro non ha inteso rispondere.

Il primo quesito riguardava la circostanza che i servizi di sicurezza, predisposti a Fiumicino dopo i noti eventi e gli attentati recenti, non avrebbero dovuto o potuto consentire quello che è successo. Una cosa, infatti, ci pare di poter affermare con certezza fin da questo momento e avremmo voluto che il Ministro la affermasse, e cioè che la bomba, se bomba è stata e bomba è stata, ha dovuto essere immessa nell'aereo a Fiumicino. Non è ipotizzabile che un ordigno di tal genere sia trasportato da un volo di otto ore dall'America a Roma per poi scendere col passeggero in transito — secondo quanto il Ministro ha ipotizzato — e risalire sull'aereo nella seconda fase per lo scoppio.

La seconda considerazione che avevamo posto con l'interrogazione è la seguente e riguarda un motivo politico, e in proposito ci richiamiamo a quanto ha affermato anche il senatore Saporito. L'episodio cioè non rivela che la nuova tattica, la nuova strategia terroristica filo-araba e quindi probabilmente libica, ha scelto l'Italia ancora una volta come sede preferenziale per gli attentati e per il terrorismo? Ecco il risvolto politico gravissimo che nasce da questo episodio. Non si tratta tanto del fatto come si è verificato o dei funzionari che andranno fino ad Atene ad accertare quali sono state le cause *a posteriori*; il problema politico che si pone per il Governo è questo: i servizi di sicurezza predisposti a Fiumicino non hanno funzionato.

Il presupposto è che la bomba sull'aereo è stata posta a Fiumicino ed in ogni caso il giudizio politico resta sul fatto che ancora una volta la strategia terroristica sceglie l'Italia come terra indifesa per l'esercizio di queste attività criminali. Poichè il Ministro non ha risposto a nessuno di questi allarmanti quesiti che l'episodio pone, è chiaro che il nostro Gruppo non può che dichiararsi insoddisfatto.

LEOPIZZI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LEOPIZZI. Signor Presidente, onorevole Ministro, il Gruppo repubblicano si dichiara soddisfatto per la risposta fornita alla sua interrogazione, risposta che evidentemente nasce dalle prime notizie che si posseggono. Di fronte alla gravità del fatto, mentre esprimiamo il più vivo cordoglio a nome del Gruppo repubblicano per le vittime innocenti, voglio anche auspicare che, di fronte a delle minacce che sono state avanzate nei giorni scorsi nei confronti del nostro paese, siano state assicurate e garantite tutte quelle misure di prevenzione che rendano impossibile nel futuro che fatti di una tale gravità abbiano a ripetersi.

Quindi, anche il Gruppo repubblicano aspetta ulteriori precisazioni e spiegazioni da parte dell'onorevole Ministro, nel momento in cui sarà in grado di fornircele con una risposta più ampia e più dettagliata.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, poichè il Ministro mi pare disposto, ha facoltà di parlare affinché possa, se crede e se ha elementi, dare qualche chiarimento sui vari quesiti che gli sono stati rivolti.

* SCALFARO, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, la ringrazio, ma motivi di serietà mi impediscono di dire altro.

Non raccolgo neanche interventi che vorrebbero che il Ministro conoscesse i reati prima che si compissero, perchè credo che il tema sia troppo serio per prestarsi a queste argomentazioni.

RASTRELLI. Esiste anche la prevenzione e la presunzione.

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Devo aggiungere che non sono abituato nè a dire ciò che non so, nè a tacere in Parlamento ciò che so. Non cambio sistema questa sera neanche di fronte ad atteggiamenti che avrei preferito non registrare.

MARCHIO. Il Ministro deve registrare an-

che atteggiamenti contrari; non deve salire sul piedistallo, ma deve rimanere seduto. Lei è un buffone!

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Lei è poco serio!

MARCHIO. Come si permette di dirmi che sono poco serio? Lei è un buffone! E stia attento a quello che dice! (*Vivaci commenti dall'estrema destra e dalla sinistra. Richiami del Presidente*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, non posso non rilevare l'insolito ricorso a dizioni che in Senato abitualmente non si usano.

MARCHIO. Neppure il Ministro deve usare alcuni termini!

PRESIDENTE. Io ho usato il plurale, anzi il generico: personalmente non do giudizi perchè non sono Salomone. Debbo però intervenire per richiamare tutti a rispettare una certa tradizione del Senato.

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, io non ho detto a nessuno che non è serio; ho detto soltanto che non è serio chiedere al Ministro notizie ulteriori e accusarlo di non essere in possesso di dati precisi. Ho detto soltanto questo; non gradisco che si rigirino le cose dandomi responsabilità che non ho.

MARCHIO. Signor Presidente, domando di parlare.

PRESIDENTE. Senatore Marchio, fra poco le darò modo di chiarire la sua posizione, ma mi lasci dire prima una cosa. Vorrei sottolineare l'ultimo intervento del Ministro diretto a precisare che non vi era alcuna espressione rivolta alla sua persona o ad altri. Si trattava soltanto di una osservazione relativa al metodo.

Senatore Marchio, ha facoltà di parlare.

* MARCHIO. Signor Presidente, siccome ci conosciamo da parecchio tempo con l'onorevole Ministro, egli sa che io non sono un

matto. Ho ascoltato attentamente ciò che ha detto pocanzi e — non è la prima volta — il Ministro dell'interno, alle critiche rispettose — perchè nessuna parola è stata usata dal senatore Rastrelli che non fosse più che rispettosa nei confronti del Ministro dell'interno — ha risposto che il senatore Rastrelli ha detto cose poco serie e di ciò esiste la registrazione. Ora, siccome su questa serietà del senatore Rastrelli ha continuato e ha insistito il signor Ministro, non posso consentire, signor Presidente, che il Ministro dell'interno, rivolgendosi al Gruppo del Movimento sociale e al senatore Rastrelli, sostenga che in quest'Aula si dicono cose poco serie rivolte al Ministro dell'interno, perchè qualora il Ministro dell'interno non avesse detto queste cose, non avrei mai usato l'aggettivo che ho adoperato nei confronti del Ministro. Non consento a nessuno di insultare il Gruppo del Movimento sociale italiano perchè il Gruppo del Movimento sociale italiano non usa insultare nessuno in quest'Aula.

PRESIDENTE. Mi pare che ve ne sia abbastanza per concludere che forse la gravità dei fatti e le preoccupazioni generalizzate hanno stravolto la direzione delle parole, e ribadisco l'invito a considerare la precisazione che l'onorevole Ministro ha fatto e che del resto lei stesso, onorevole Marchio, ha riconosciuto.

Credo che l'onorevole Ministro possa comprendere come il Presidente di un Gruppo si schieri in difesa del proprio Gruppo anche nell'ipotesi, da lei esagerata, che l'osservazione del Ministro fosse diretta a tutto il Gruppo, senatore Marchio.

Lo svolgimento delle interrogazioni è così esaurito.

Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, composizione e ufficio di presidenza

PRESIDENTE. Comunico di aver chiamato a far parte della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, a norma dell'articolo unico, secondo comma, della legge 31 gennaio 1986, n. 12, i senatori Coco, D'Ame-

lio, Ferrara Salute, Fimognari, Flamigni, Frasca, Greco, Loi, Martini, Martorelli, Palumbo, Pinto Michele, Pintus, Pisanò, Salvato, Saporito, Sclavi, Segreto, Taramelli e Vitalone.

Informo che il Presidente della Camera dei deputati ha chiamato a far parte della Commissione suddetta i deputati Armato, Auleta, Azzaro, Cafarelli, Casini Carlo, Ciofi degli Atti, Di Re, Fiorino, Fittante, Garavaglia, Lo Porto, Lussignoli, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Mongiello, Occhetto, Pollice, Rizzo, Teodori e Violante.

Comunico di avere confermato, d'intesa con il Presidente della Camera dei deputati, a norma dell'articolo unico, secondo comma, della legge 31 gennaio 1986, n. 12, il deputato Alinovi Presidente della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.

Per lo svolgimento di una interpellanza

DI CORATO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI CORATO. Signor Presidente, intervengo per sollecitare, a norma dell'articolo 155 del Regolamento, lo svolgimento dell'interpellanza 2-00451. Vorrei pregarla di portare tale interpellanza all'attenzione del Ministro del lavoro, riferendosi in modo particolare alla situazione drammatica dei 2.900 licenziamenti delle lavoratrici e dei lavoratori della Standa. In particolare devo ricordare che esiste un forte movimento di agitazione nel paese e, inoltre, deve essere considerato il fatto che da parte della direzione della Standa non vi è stato il rispetto di un accordo sindacale firmato nell'ottobre del 1985.

PRESIDENTE. Senatore Di Corato, è mio dovere trasferire questa sua richiesta al Ministro competente affinché sollecitamente porti in Aula la risposta che ella attende.

Interpellanze, apposizione di nuove firme

PRESIDENTE. Il senatore Ranalli ha aggiunto la propria firma all'interpellanza 2-00454, dei senatori Pollidoro ed altri.

Interrogazioni, apposizione di nuove firme

PRESIDENTE. Il senatore Nespolo ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 3-01282, dei senatori Consoli ed altri.

Interrogazioni, annuncio di risposte scritte

PRESIDENTE. Il Governo ha inviato risposte scritte ad interrogazioni presentate dagli onorevoli senatori.

Tali risposte saranno pubblicate nel fascicolo n. 96.

Interpellanze, annuncio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annuncio della interpellanza pervenuta alla Presidenza.

CONSOLI, *segretario*:

VALITUTTI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere se risponda a verità:

1) che il provveditore agli studi di Co-senza abbia inviato a codesto Ministero un piano triennale di redistribuzione delle scuole medie in quella provincia prevedendo la soppressione di alcune di esse e la trasformazione di altre in sezioni staccate di scuole rimaste autonome e che tale piano sia stato restituito al provveditore perchè non sottoposto preventivamente al parere del consiglio scolastico provinciale e non concordato con le competenti autorità locali;

2) che quel consiglio scolastico provinciale, al quale l'anzidetto piano sarebbe stato successivamente sottoposto, si sia rifiutato di pronunciare il proprio parere e che ad onta di ciò il provveditore agli studi abbia inviato a codesto Ministero un piano annuale di redistribuzione delle anzidette scuole anch'esso privo del parere del consiglio provinciale.

L'interpellante non può non riconoscere la indispensabilità e l'urgenza di ritoccare la rete distributiva delle scuole elementari e delle scuole medie per la graduale e crescente diminuzione delle rispettive scolaresche

dipendente dal declino demografico, ma si permette di ritenere che i criteri da adottare nel procedere a tali ritocchi meritino di essere valutati anche in relazione alle situazioni familiari che si sono create per effetto di trasferimenti disposti dalla stessa amministrazione. Il passaggio a questa nuova fase della scuola non più crescente ma calante impone di rivedere i criteri finora adottati affinché lo stesso passaggio non avvenga meccanicamente con effetti che potrebbero essere sconvolgenti dei presenti equilibri.

(2-00456)

Interrogazioni, annuncio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annuncio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

CONSOLI, *segretario*:

MELANDRI. — *Ai Ministri dell'agricoltura e delle foreste e delle partecipazioni statali.* — Premesso:

che è operante nel settore florovivaistico la società Floramiata, costituita con fondi pubblici di diversa provenienza (fondi di ristabilimento del Consiglio d'Europa, legge quadrifoglio, contributi della regione Toscana, oltre che contributi dell'ENI tramite l'INDENI);

che la particolare veste pubblica dell'operazione ha consentito, tra l'altro, di utilizzare anche in fase di costruzione materiale di *surplus* e quindi a costo politico delle società del gruppo ENI (ad esempio le lastre di policarbonato dell'ANIC per le serre);

che, in virtù della sua natura di organismo pubblico, la società è in grado di immettere il prodotto sul mercato addirittura sottocosto, con rilevante passivo da ripianare,

l'interrogante chiede di conoscere:

quali misure il Governo intenda adottare per porre fine all'attività antieconomica praticata dalla citata azienda che si riflette puntualmente sulle perdite gestionali (3 miliardi nel 1983, 17 miliardi nel 1984, 23 miliardi nel 1985), con evidenti oneri a carico del contribuente;

quali interventi si ritenga di assumere perchè l'azione della Floramiata non continui ad operare in distorsione del principio di concorrenza danneggiando così tutte le altre imprese private florovivaistiche, anche in considerazione del fatto che già numerose sono le aziende costrette a chiudere o a ridurre i livelli occupazionali, a causa della insostenibile e sleale concorrenza praticata dalla azienda;

se, infine, il Governo non voglia considerare almeno l'opportunità di intervenire sulla società affinché indirizzi la propria produzione verso i comparti di cui siamo importatori, quali, ad esempio, le piantine da riproduzione, le talee eccetera, per cifre superiori agli 80 miliardi di lire annui.

(3-01283)

MILANI Eliseo, PASQUINO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e dei trasporti.* — Per sapere, in relazione al gravissimo attentato sull'aereo della compagnia TWA in rotta da Roma ad Atene:

1) quale sia il primo bilancio delle vittime e dei danni;

2) se trovi conferma la notizia secondo cui l'esplosione sarebbe stata provocata da un ordigno collocato nel vano bagagli;

3) come gli attentatori abbiano potuto aggirare le misure di sicurezza decise per lo scalo di Fiumicino dopo la strage del dicembre scorso;

4) se nei giorni passati ci siano state segnalazioni dei servizi di sicurezza per possibili attentati in territorio italiano ed eventualmente quali siano state le misure adottate. (*Svolta nel corso della seduta*)

(3-01284)

SAPORITO, BOGGIO, BUTINI, BERNASOLA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere, con riferimento al grave attentato dell'aereo della TWA in volo da Roma-Fiumicino ad Atene:

a) quali effettivi controlli sono stati compiuti sui bagagli provenienti dagli Stati Uniti e su quelli imbarcati allo scalo di Roma;

b) qual è il giudizio del Governo su questo ulteriore episodio di violenza che ag-

grava ancora di più il quadro delle relazioni politiche dei paesi del Mediterraneo. (*Svolta nel corso della seduta*)

(3-01285)

DE SABBATA, POLLASTRELLI, TARAMELLI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere, in relazione al tragico attentato avvenuto oggi sull'aereo della TWA, quali notizie siano a disposizione del Governo circa lo svolgimento del gravissimo episodio e le relative responsabilità. (*Svolta nel corso della seduta*)

(3-01286)

SCEVAROLLI, BUFFONI, NOCI, GARBALDI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per avere notizie in merito al tragico attentato verificatosi in data odierna a danno dell'aereo TWA in servizio sulla linea New York-Roma-Atene. (*Svolta nel corso della seduta*)

(3-01287)

MARCHIO, RASTRELLI, COSTANZO, PISTOLESE, SIGNORELLI, MITROTTI, DEL PRETE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno.* — Per conoscere, in relazione al nuovo atto terroristico contro l'aereo di linea TWA in rotta tra Roma e Atene;

se le misure di sicurezza predisposte all'aeroporto di Fiumicino non siano virtualmente saltate al primo impatto della strategia terroristica e, in tale ipotesi, quali siano le conseguenti responsabilità soggettive e oggettive;

se l'atto terroristico non si inquadri in una rinnovata fase di attacco del mondo arabo-palestinese diretto dalla Libia, che ancora una volta ha prescelto l'Italia come base per la strategia del terrore. (*Svolta nel corso della seduta*)

(3-01288)

COVI, LEOPIZZI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per avere notizie sull'attentato all'aereo TWA in volo da Roma ad Atene. (*Svolta nel corso della seduta*)

(3-01289)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

VALITUTTI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Premesso che risulta che si verificano casi di presidi i quali sono distolti dall'esercizio effettivo delle loro funzioni nella scuola per la nomina a componenti di membri di commissioni giudicatrici di concorsi e continuano a rimanere lontani dalla scuola anche dopo l'espletamento delle operazioni di concorso perchè si conferiscono loro altri incarichi temporanei all'estero o in Italia,

l'interrogante chiede di sapere se non ritenga opportuno disciplinare l'utilizzazione dei presidi con norme generali, da emanare sentito il Consiglio superiore, al fine di assicurare al massimo la continuità dell'esercizio effettivo delle funzioni dei presidi.

Risulta all'interrogante che nelle scuole nelle quali più frequentemente si verificano detti casi sono in corso agitazioni che rischiano di sfociare in scioperi.

(4-02791)

DE TOFFOL, MAFFIOLETTI, CASCIA, COMASTRI, MARGHERITI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Premesso:

che la legge finanziaria ha delegato al Ministro l'attuazione, attraverso lo strumento del decreto, della unificazione dell'IRVAM e dell'ITPA;

che il Ministro, in più occasioni pubbliche, ha avanzato ipotesi di strutturazione del nuovo ente o istituto di ricerca che abbisognano di un esame approfondito del Parlamento per l'importanza che esso rivestirà nell'ambito della politica agricola nazionale, gli interroganti chiedono di conoscere:

a) quali sono precisamente tempi, modi e strumenti di attuazione dell'unificazione dell'IRVAM e dell'ITPA;

b) quale è la figura giuridica che si intende prevedere per il nuovo ente o istituto;

c) quali sono i compiti di ricerca che il nuovo ente o istituto dovrà svolgere o che il Ministero intende affidargli;

d) come si intende garantire l'autonomia di ricerca necessaria al nuovo ente o istituto nei confronti sia del Ministero sia, più in

generale, degli operatori economici, scientifici e sociali;

e) come si intende strutturare, potenziare e qualificare la direzione scientifica del nuovo ente o istituto di ricerca e di tutto il personale, il solo in grado di rispondere a quei criteri di autonomia e di efficienza che sono necessari;

f) come e con quali provvedimenti si intende garantire la necessaria dotazione finanziaria all'ente o istituto di ricerca per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni propri.

(4-02792)

BOLDRINI, PIERALLI, GIACCHÈ. — *Ai Ministri degli affari esteri e del tesoro.* — Per sapere:

quale è stata l'entità degli stanziamenti predisposti dall'ONU per l'eccidio di 23 anni fa degli aviatori trucidati a Kindu nel Congo nel periodo della tragica guerra civile;

per quali indennizzi sono stati utilizzati; quali trattamenti si sono poi riservati alle famiglie dei caduti e se sono stati corrisposti o sono ancora in corso di erogazione.

(4-02793)

BOLDRINI, ALICI, BONAZZI, BOTTI, FANTI, FLAMIGNI, MIANA, MORANDI, STEFANI, VECCHI. — *Al Ministro del tesoro.* — Premesso:

che nel mese di luglio 1985 sono giunte a scadenza le presidenze e le vice presidenze delle casse di risparmio di Bologna, Forlì, Imola e Faenza e delle banche del monte di Lugo e Parma;

che la presidenza e la vice presidenza della Cassa di risparmio di Rimini sono in prorogatio dal 1982;

che in queste settimane sono giunti a scadenza i vertici delle casse di risparmio di Modena, Ferrara, Piacenza, Parma, Ravenna, Reggio Emilia, Carpi, Vignola, Mirandola, Cento, Lugo e Cesena;

che si tratta di 19 dei 20 istituti della stessa categoria operanti nella regione Emilia-Romagna, pari a circa la quarta parte delle aziende di credito di analoga categoria operanti in Italia;

che la nomina delle nuove presidenze e vice presidenze di questi istituti pubblici locali deve essere realizzata in base a precisi criteri di massima professionalità e di piena rappresentatività socio-economico-territoriale;

che tutto ciò è urgente per le realtà economiche delle province interessate e per l'intera regione in quanto condizione imprescindibile per garantire la piena operatività degli istituti e per dare corpo ai processi di aggregazione interbancaria in discussione, per mantenere certezze agli operatori economici, ai risparmiatori, alle pubbliche istituzioni, per favorire lo sviluppo di nuove attività delle aziende di credito nel campo della innovazione finanziaria interna (efficienza, specializzazione, efficacia delle gestioni), nelle relazioni esterne, cioè interbancarie, par bancarie, nei rapporti con le imprese produttive;

che è inoltre ferma convinzione degli interroganti, oltre che di estesi settori produttivi, di organizzazioni economiche e sociali, di istituzioni elettive, di cittadini, che il rinnovo delle suddette cariche debba avvenire in tempi molto brevi al di fuori di ogni discriminazione politica,

gli interroganti chiedono di conoscere:

quando intende provvedere agli adempimenti che gli competono;

in base a quali valutazioni politiche intende operare l'individuazione delle nuove candidature;

come intende garantire la corretta applicazione della norma nel rispetto pieno degli articoli 47 e 51 della Costituzione.

(4-02794)

SCLAVI, PAGANI Maurizio. — *Ai Ministri della sanità e dell'agricoltura e delle foreste.* — Premesso:

che la produzione vitivinicola italiana è una delle più importanti risorse economiche del paese, fonte di reddito per oltre un milione di aziende agricole;

che l'esportazione di vini rappresenta una delle poche voci attive della bilancia agricolo-alimentare dell'Italia;

che i consumi di vino sono in progressiva diminuzione da più di un decennio, con costi pesanti per la finanza pubblica nazionale comunitaria;

che la produzione vitivinicola è fondamentale per l'economia agricola nazionale, gli interroganti chiedono di conoscere:

se risponde al vero che la ditta Odore di Incisa Scapaccino, il cui vino sarebbe causa delle intossicazioni in alcuni casi mortali recentemente verificatisi, sia stata rifornita in Puglia;

se risponde al vero che le autorità francesi abbiano sequestrato alcune navi, cariche di vino sofisticato, in partenza dai porti pugliesi;

quali provvedimenti cautelativi sono stati immediatamente adottati a salvaguardia della salute dei cittadini;

se e quali iniziative saranno adottate al fine di ripristinare, nei tempi più brevi possibile, fra i consumatori e nei mercati italiani ed esteri la giusta immagine del vino, quale bevanda salubre e genuina, obiettivamente scossa dai fatti ricordati;

come sono oggi organizzati i controlli preventivi dei servizi contro le sofisticazioni e le frodi alimentari e se siano ritenuti adeguati i loro livelli di efficienza, tempestività e rigore scientifico, a garanzia della salute del cittadino e della correttezza economico-commerciale delle imprese.

(4-02795)

PAGANI Maurizio. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere:

se sia a conoscenza della deliberazione assunta in data 19 marzo 1986 dal consiglio giudiziario della corte d'appello di Torino relativa all'abolizione di circoscrizioni nel distretto;

quali valutazioni dia del documento;

quali iniziative intenda assumere in merito e con quali tempi;

quali provvedimenti urgenti intenda assumere per le situazioni più gravi, quali quelle del tribunale di Novara, dove i processi civili sono ormai dal 1° gennaio sospesi per carenza di personale, nè si conosce quando potranno riprendere;

se in particolare non intenda bandire

concorsi speciali per la copertura dei posti in organico atteso che quelli ordinari non sono sufficienti ad assicurare tempestivamente le assunzioni dei magistrati.

(4-02796)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

PRESIDENTE. A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

9ª Commissione permanente (Agricoltura):

3-01283, del senatore Melandri, sulla gestione della società Floramiata.

Ordine del giorno per le sedute di giovedì 3 aprile 1986

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, giovedì 3 aprile, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 16,30 e la seconda alle ore 21, con il seguente ordine del giorno:

I. Deliberazioni, sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma del Regolamento, in ordine ai disegni di legge:

1. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 febbraio 1968, n. 48, recante proroga di termini e interventi urgenti per la rinascita delle zone terremotate della Campania e della Basilicata (1756) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 1986, n. 77, concernente effettuazione di analisi cliniche e direzione dei laboratori di analisi pubblici e privati da parte dei laureati in medicina e chirurgia (1757).

II. Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 47, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (1698) (*Relazione orale*).

III. Discussione dei disegni di legge:

DELLA PORTA ed altri. — Riconoscimento, ai fini della concessione e revisione per aggravamento delle pensioni di guerra relative al conflitto 1940-43, di infermità contratte per servizio di guerra o attinente alla guerra durante il primo conflitto mondiale (80).

CENGARLE ed altri. — Miglioramenti economici e normativi per pensioni di guerra (141).

SAPORITO ed altri. — Provvedimenti perequativi in favore dei titolari di pensioni indirette e di trattamenti economici di reversibilità per il definitivo riassetto giuridico ed economico della normativa in materia di pensioni di guerra (323).

CAROLLO ed altri. — Modifiche ed integrazioni alla vigente normativa in materia di pensioni di guerra (656).

SAPORITO ed altri. — Modifiche ed integrazioni alle disposizioni vigenti in materia di trattamento giuridico ed economico nei confronti dei titolari del diritto alla pensione di guerra (680).

DE CINQUE. — Miglioramenti alle pensioni di guerra (705).

SALVI. — Delega al Governo per l'introduzione di criteri migliorativi per la determinazione dei trattamenti pensionistici di guerra (943).

FONTANA ed altri. — Revisione del trattamento pensionistico di guerra (1145).

BUFFONI ed altri. — Riassetto generale dei trattamenti pensionistici di guerra (1150).

JANNELLI ed altri. — Delega al Governo per l'introduzione di criteri migliorativi per la determinazione dei trattamenti pensionistici di guerra (1308).

La seduta è tolta (ore 20,10).