SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

114ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 18 MAGGIO 1988

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente SPADOLINI

INDICE

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

SENATO

Composizione 3

DISEGNI DI LEGGE

Deliberazioni sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento:

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, recante norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonchè per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale» **(1030)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3
GUIZZI *(PSI), relatore* 4
TARAMELLI *(PCI)* 5
PONTONE *(MSI-DN)* 6
* FONTANA, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* 7

«Conversione in legge del decreto-legge 14 maggio 1988, n. 155, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470, concernente attuazione della direttiva CEE n. 76/160, relativa alla qualità delle acque di balneazione» **(1034):**

PRESIDENTE 8
* FONTANA Alessandro *(DC), relatore* 8

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400)

TARAMELLI *(PCI)* ..... *Pag.* 8
NEBBIA *(Sin. Ind.)* 9
* BOATO *(Fed. Eur. Ecol.)* 10
PONTONE *(MSI-DN)* 11
* MARINUCCI MARIANI, *sottosegretario di Stato per la sanità* 12

QUESTIONI ISTITUZIONALI

Seguito del dibattito:

PRESIDENTE 13, 18
LEONE *(Misto)* 13
PASQUINO *(Sin. Ind.)* 18
SANTINI *(PSI)* 26
GUALTIERI *(PRI)* 29
SPADACCIA *(Fed. Eur. Ecol.)* 39

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI GIOVEDÌ 19 MAGGIO 1988 50

ALLEGATO

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione ..... *Pag.* 52
Assegnazione 52
Nuova assegnazione 52

GOVERNO

Ritiro di richiesta di parere su documenti ... 53

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 53

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

Presidenza del presidente SPADOLINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16,30*).
Si dia lettura del processo verbale.

VENTURI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.*

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Carli, Cuminetti, Donato, Forte, Onorato, Scivoletto.

Senato, composizione

PRESIDENTE. Informo che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato che, nella seduta del 18 maggio 1988, ha verificato non essere contestabili le elezioni dei seguenti senatori e, concorrendo negli eletti le qualità richieste dalla legge, le ha dichiarate valide:

per la Regione Molise: Di Lembo, Lombardi.

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

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

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

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, recante norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonchè per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale» (1030) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

«Conversione in legge del decreto-legge 14 maggio 1988, n. 155, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470, concernente attuazione della direttiva CEE n. 76/160, relativa alla qualità delle acque di balneazione» (1034)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca deliberazioni sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo

comma, del Regolamento in ordine a due disegni di legge di conversione di decreti-legge.

Il primo disegno di legge reca: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, recante norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonchè per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale», già approvato dalla Camera dei deputati. Ha facoltà di parlare il relatore.

GUIZZI, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli Ministri, colleghi, è giunto oggi all'approvazione, per quanto concerne i requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, questo decreto-legge per il quale ella, signor Presidente, ha fornito le indicazioni necessarie.

Si tratta di una reiterazione, poichè il provvedimento viene proposto per la seconda volta, ed il Governo, nella relazione che accompagna il testo del decreto, pur dando atto naturalmente della sentenza n. 302 del 1988 della Corte costituzionale, ritiene questo decreto reiterabile in quanto l'approfondito dibattito svoltosi alla Camera dei deputati nella Commissione di merito, in occasione del deceto n. 8 del 1988, consente – sempre ad avviso del Governo – di ritenere che la mancata conversione di esso nei termini costituzionalmente previsti non possa configuarsi come manifestazione di volontà preclusiva del Parlamento rispetto alle selte operate dal Governo.

Questo è il motivo per cui il Governo ha tenuto conto delle argomentazioni emerse nella Commissione di merito di Montecitorio e ha rivisto l'intera materia, reiterando il decreto il quale si intreccia, per l'oggetto, con il disegno di legge n. 585, meglio noto come «disegno di legge sul mercato del lavoro».

Dal disegno di legge n. 585 sono stati stralciati alcuni articoli che sono entrati a far parte del decreto-legge oggi in discussione che, in particolare, disciplina l'istituzione del fondo per il rientro della disoccupazione. Non mi soffermo sul merito del provvedimento. Faccio solo un breve riferimento al suo contenuto per illustrare la sussistenza dei presupposti di costituzionalità richiesti dall'articolo 77 della Costituzione. Con questo provvedimento si intendono approvare norme riguardanti l'istituzione del fondo per il rientro dalla disoccupazione, la revisione, limitata al 1988, del trattamento ordinario di disoccupazione ed alcune modifiche alla disciplina della Cassa integrazione e guadagni. Proprio la norma riguardante quest'ultima, cioè l'articolo 8, è idonea a produrre già per il 1988 risparmi che, aggiunti ad una utilizzazione di una parte delle disponibilità del fondo per il rientro della disoccupazione consentono di finanziare per il 1988 una revisione complessiva del trattamento ordinario di disoccupazione.

Come si può constatare, si tratta di una manovra a parziale anticipazione di ciò che dispone la legge finanziaria e proprio in questo rilievo di una normativa che anticipa parzialmente la manovra finanziaria risiedono le ragioni per dichiarare la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesta dall'articolo 77 della Costistuzione.

La Commissione affari costituzionali, preso atto del parere espresso a maggioranza dalla Commissione di merito (estensore il senatore Giugni), ha votato sulla base di questa mia relazione e, a maggioranza, si è espressa favorevolmente circa la sussistenza di tali presupposti.

Pertanto, a norma della Commissione, chiedo all'Assemblea di esprimersi conformemente a tale giudizio favorevole.

TARAMELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TARAMELLI. Signor Presidente, il relatore Guizzi, leggendo una parte della relazione che accompaga il decreto-legge, ha cercato di dimostrare che in verità siamo in presenza di una reiterazione che però forse non lo è, assumendo il fatto che il precedente decreto-legge non è stato bocciato ma non ha potuto concludere il suo *iter,* anche se nella Commissione di merito della Camera dei deputati era stato ampiamente discusso.

Vi è un'affermazione contenuta in questa relazione che a me sembra un po' stravagante. Dire, infatti, che la Corte costituzionale ha formulato l'auspicio di non procedere alla reiterazione di decreti-legge è quanto meno non affermare il vero perchè la Corte costituzionale ha mosso una severa censura alla reiterazione dei decreti-legge. Nel caso specifico, ci troviamo alla reiterazione di un decreto-legge, che per giunta non ha sicuramente alcuna delle caratteristiche che sono state qui ricordate anche questa mattina nel corso di un dibattito di alto profilo (noi oggi discutiamo quasi un po' di cucina, per così dire); questa mattina è stato infatti riconfermato da tutti che non bisogna far uso e abuso dei decreti-legge, che devono essere omogenei. Ora voglio sfidare chiunque a dimostrare che questo sia un provvedimento omogeneo, a meno che non si assuma che lo sia perchè fa interamente capo ad un solo Ministero, a quello del lavoro e della previdenza sociale, e quindi tutto ciò che riguarda questo Ministero conferisce omogeneità al provvedimento.

Ci troviamo di fronte ad un decreto-legge che nella sua prima versione è stato largamente modificato e che poi nel corso dell'esame lo è stato ulteriormente, tentando per alcuni aspetti di andare ad una normativa permanente, anzichè far fronte – come dovrebbe essere per un decreto-legge – ad una situazione particolarmente urgente ed imprevista. Infatti, si tratta di problemi come l'indennità di disoccupazione, Cassa integrazione guadagni, occupazione giovanile, frontalieri, potenziamento del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, e a proposito della omogeneità, credo che perlomeno quando si tratta una materia, lo si dovrebbe fare, almeno in questo caso, in modo uniforme. Faccio riferimento alle assunzioni. Qui ci troviamo in una situazione che a me sembra un po' paradossale: si sono introdotti all'articolo 4 di questo decreto due commi, il 4-*bis* ed il 4-*ter,* per riconfermare il contenuto del primo comma dell'articolo 16 della legge n. 56 del 1987, per ribadire, cioè, che le assunzioni fino alla quarta fascia non devono essere fatte per concorso, ma che le amministrazioni dello Stato – le regioni, gli enti locali e così via – devono passare attraverso gli uffici di collocamento.

Non ho compreso bene il motivo per cui si è ritenuto di ripetere questa norma, se non perchè pur trattandosi di una legge vigente essa è stata disattesa da parte di alcune amministrazioni dello Stato, che hanno continuato con la vecchia prassi dei concorsi anzichè ricorrere all'ufficio di collocamento, come previsto dal citato articolo 16, comma 1. Allora, se si è voluto riconfermare che le amministrazioni dello Stato devono seguire nelle assunzioni, almeno fino alla quarta fascia, questa procedura, buon senso avrebbe voluto che anche per le assunzioni di 2.000 unità da parte del Ministero del lavoro, di cui 1.000 unità per la quarta fascia, si seguisse la medesima procedura. Invece, in materia di assunzioni, in un decreto che non

è omogeneo, ma che almeno su questo punto doveva esserlo, si prevede che il Ministero del lavoro per l'assunzione delle 1.000 unità fino alla quarta fascia proceda in modo diverso, non applicando cioè il comma 1 dell'articolo 16, richiamato anche in questo decreto. Anche il comma 4-*ter* dell'articolo 4 prevede le stesse modalità di assunzione per i contratti a tempo determinato.

Si parla di contratto privatistico, ma vorrò vedere come si potranno dopo un anno lasciare a casa queste 2.000 persone. Ciò che mi sembra sbagliato è che si usino due pesi e due misure; oltretutto, per quanto riguarda il Ministero del lavoro, non comprendo perchè si debba derogare ad una norma di carattere generale quando sarebbe possibile assumere le 1.000 unità attraverso gli uffici di collocamento, a tempo determinato, evitando quindi il crearsi di una situazione di disparità che non è in alcun modo giustificata.

Per tali ragioni, poichè si tratta di un decreto reiterato e di una situazione cui si poteva far fronte attraverso provvedimenti normali, per la non omogeneità della materia trattata e per le disparità esistenti all'interno di esso, non è possibile da parte nostra riconoscere i presupposti di necessità e di urgenza.

PONTONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PONTONE. Signor Presidente, ci troviamo a discutere di un decreto reiterato per la seconda volta ed è inutile che io ricordi che, oltre alla Corte costituzionale ed al Presidente della Repubblica, lo stesso presidente del Consiglio De Mita, nel presentare il suo programma di Governo, ha affermato in modo inequivocabile che non vi sarebbero state reiterazioni e che i decreti sarebbero stati presentati una sola volta, inoltre senza essere emendati.

Ci troviamo, invece, di fronte ad un decreto che – come ho detto – viene presentato per la seconda volta, per di più emendato. Per far rilevare elementi di novità ci si rifà proprio agli emendamenti apportati al primo decreto. Si tratta di un provvedimento complesso e non sono io a dirlo, lo ha affermato lo stesso rappresentante del Governo quando in sede di Commissione ha riconosciuto tale caratteristica, aggiungendo anche che esso è non omogeneo. Sappiamo bene che la nostra Costituzione richiede per i decreti le caratteristiche dell'urgenza e della necessità e che non si possono trattare più materie in un medesimo decreto.

Nel provvedimento in esame, invece, troviamo un po' di tutto, anche se attinente alla materia del lavoro ed alla disoccupazione. Si tratta, tuttavia, di materie molto diverse: si parla di indennità di disoccupazione, di potenziamento del Ministero del lavoro, della assunzione di 2.000 unità con contratto di diritto privato. Il rappresentante del Governo ha dichiarato che, sebbene si tratti di un decreto complesso e non omogeneo, esiste però la volontà del Governo di portarlo avanti.

Non possiamo accettare che si continui su questa strada e poichè, dai rilievi fatti e da quanto è stato detto dal relatore e dal rappresentante del Governo risulta che nel provvedimento non sono contenute materie urgenti e necessarie, esprimiamo il nostro parere contrario.

FONTANA ELIO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* FONTANA ELIO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Signor Presidente, il Governo condivide le motivazioni esposte dal relatore circa la sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza. Certo, già in Commissione, il Governo ha sostenuto che ci troviamo di fronte ad un decreto estremamente complesso e, come ho detto, in parte non omogeneo. Questo non significa che le materie contenute nel provvedimento non riguardino tutte il Ministero ed il mercato del lavoro, ma che, nella prima stesura di esso, dopo un ampio dibattito alla Camera, nell'11ª Commissione del Senato, dove anche si è avuto un importante dibattito, sono stati stralciati tre importanti argomenti: il fondo del rientro dalla disoccupazione, la nuova disciplina della disoccupazione ordinaria e tutta la materia riguardante la riforma della Cassa integrazione. È rimasto comunque un decreto importante ed urgente che nella sua prima parte affronta il piano per il Sud riguardante i giovani prorogandolo per un altro anno e poi la proroga della Cassa integrazione al Sud e della GEPI. Per quest'ultimo caso la Camera ha approvato la proroga fino a giugno anzichè per l'intero 1988 e ritengo che il Governo dovrà preparare a giugno un altro decreto per i dipendenti della GEPI e per i 260 miliardi di cui avevamo la copertura.

Il decreto dunque non è omogeneo ma ciò perchè in esso sono stati inseriti importanti argomenti, urgenti e necessari, e comunque attinenti al discorso generale del mercato del lavoro.

Rispondo poi al collega Taramelli, che si è soffermato sulle 2.000 assunzioni, che noi siamo partiti da un primo decreto in base al quale le assunzioni avvenivano per chiamata, attraverso gli uffici provinciali del lavoro per arrivare invece ad un concorso regionale per titoli e colloquio, soluzione che ritengo estremamente garantista. In questo modo avremo il personale in grado di organizzare l'informatizzazione già decisa con la legge n. 56. Anche il problema delle assunzioni attraverso il concorso regionale per titoli e colloqui ritengo sia stato risolto in modo estremamente positivo avendo il Governo accettato tutta una serie di emendamenti che erano emersi dopo l'ampio dibattito svoltosi alla Camera.

Per tutti questi motivi il Governo richiede dunque senz'altro che sia riconosciuta la necessità e l'urgenza di tale decreto.

PRESIDENTE. Metto ai voti le conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, favorevoli alla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza, richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, per il decreto-legge n. 86.

Sono approvate.

Segue il disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 14 maggio 1988, n. 155, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470, concernente attuazione della direttiva CEE n. 76/160, relativa alla qualità delle acque di balneazione».

Ha facoltà di parlare il relatore.

* FONTANA ALESSANDRO, *relatore*. Signor Presidente, si tratta, come lei ha detto, della conversione in legge del decreto-legge 14 maggio 1988, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 470, concernente attuazione della direttiva CEE n. 76/160, relativa alla qualità delle acque di balneazione. La 1ª Commissione, e mi affido alla relazione svolta in Commissione, ha riconosciuto i presupposti di urgenza e di necessità del decreto, presupposti che stanno non solo in ragioni direi di carattere meteorologico, in quanto la stagione dei bagni sta appunto aprendosi in questo periodo, ma anche perchè di fatto si tratta di colmare un vuoto legislativo, cioè si tratta di inserire un anello di congiunzione tra le direttive CEE e quelli che saranno gli adempimenti regionali, senza i quali sarebbe difficile operare in un settore tanto delicato, che presenta appunto l'urgenza di cui ho parlato.

Queste sono le ragioni per cui la Commissione ha riconosciuto la sussistenza dei presupposti di urgenza e di necessità per questo decreto e invita anche l'Aula a esprimersi in questo senso.

TARAMELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TARAMELLI. Signor Presidente, il senatore Fontana ha fatto riferimento alla relazione svolta in Commissione. In verità in Commissione si era fatta anche una considerazione alla quale egli ha soltanto fatto un accenno; credo che sia noto a tutti da sempre che nel nostro paese, in particolare nelle regioni meridionali, questa (o comunque la fine di maggio), è già stagione da bagno e quindi non è proprio possibile pensare ad un fatto imprevisto per il quale occorre provvedere con urgenza, perchè si tratta di definire le modalità e le norme per consentire la balneazione nelle acque dei nostri mari. D'altra parte, non è questo neanche un provvedimento originale, perchè si tratta di confermare una deroga che ha già avuto vigenza per tre anni nel nostro paese e scade in questi giorni, in relazione al processo di inquinamento, provocato dal fluoro e da una presenza abbondante di alghe, che crea dei problemi, ma che già tre anni fa non era stato considerato nocivo per la salute; quindi poteva essere consentita la balneazione. Siccome sono tre anni che tale deroga è in corso, dire che si deve provvedere con urgenza non è facilmente sostenibile.

Capisco che il Presidente del Consiglio, onorevole De Mita, può sostenere di dover provvedere urgentemente di fronte a questo fatto, però voglio anche ricordare che la squadra dei Ministri che ha firmato con il Presidente del Consiglio questo decreto viene da precedenti esperienze governative: il ministro Donat-Cattin è in servizio permanente come ministro, gli altri ministri, Prandini, Ruffolo, La Pergola, erano ministri anche del Governo Goria e quindi si poteva provvedere già in precedenza. Il rappresentante del Governo, senatrice Marinucci, ha affermato che il Governo ha presentato un disegno di legge che il Presidente non ha tradotto in legge. Bisogna però essere più precisi e non si può generalizzare parlando del Parlamento: io non accetto una tale definizione di responsabilità di tutti. In primo luogo, infatti, il Governo è sostenuto da una maggioranza e poi quando il Governo ha inteso far passare un disegno di legge che ritenga urgente e necessario si è prodigato ed è riuscito a farlo

approvare. In questo caso invece il disegno di legge di cui parlava il sottosegretario Marinucci è rimasto lettera morta e si ricorre allora al decreto-legge: ma di questo passo andremo avanti per chissà quanto tempo a colpi di decreti-legge, non imprimeremo proprio nessuna svolta nè in relazione alle censure della Corte, nè in relazione ai discorsi che anche questa mattina sono stati fatti in quest'Aula! Noi cercheremo anche per l'avvenire di essere più rigorosi; questa mattina il nostro capogruppo, senatore Pecchioli, ha indicato le fattispecie per le quali riteniamo legittimo l'uso del decreto-legge, ma per tutto quello che è quasi ordinaria amministrazione non possiamo riconoscere i presupposti, come non li riconosciamo per questo decreto. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

NEBBIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NEBBIA. Signor Presidente, a nome del Gruppo della Sinistra indipendente dichiaro il voto contrario al riconoscimento della sussistenza dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza del decreto-legge n. 155 al nostro esame. Lo faccio per due motivi. Innanzitutto il nostro Gruppo si è sempre opposto alla predisposizione di leggi mediante decreti-legge emanati all'ultimo momento; inoltre - ma questo aspetto sarà ripreso successivamente in sede di discussione sul merito - per il contenuto reale del testo che abbiamo di fronte.

Non ho bisogno di ricordare a tutti loro che nel 1985 è stata recepita una direttiva comunitaria riguardante l'indicatore del contenuto di ossigeno presente nell'acqua che è tanto più alto o basso, a seconda dei casi, quanto più o meno elevato è l'inquinamento. Detta direttiva è stata peraltro recepita in maniera più permissiva.

In altre parole, in Italia è stata autorizzata la balneazione in acque più inquinate rispetto agli *standards* europei. Ma ciò non è bastato: nel maggio 1985 e per tre anni sono stati ulteriormente allargati i parametri di sicurezza. Cosa vogliamo fare adesso, vogliamo rendere eterni questi limiti oppure vogliamo veramente dare una svolta - è questo che ci si dovrebbe aspettare - nel senso di un miglioramento della qualità delle acque? Infatti questa non dipende soltanto dalle pioggie o dalla cattiveria di un dio nemico: in realtà la si difende con una serie di iniziative che il Parlamento aveva chiaramente indicato e che sono addirittura stabilite dalla legge: ad esempio, la modifica delle tecniche di concimazione dei terreni che - queste sì - sono responsabili dell'eutrofizzazione e quindi del peggioramento della qualità delle acque di balneazione. Nulla è stato fatto dal Governo in questa direzione, ad esempio, per ridurre l'inquinamento dovuto agli allevamenti zootecnici e così via.

Siamo posti davanti all'urgenza di sanare una situazione che si è deteriorata per precise colpe e inadempienze del Governo. No, signor Presidente, non vi sono i requisiti di straordinarietà, necessità ed urgenza per questo decreto-legge.

BOATO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* BOATO. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, nel prendere la parola anche a nome dei colleghi senatori Spadaccia, Corleone e Strik Lievers, dichiaro il voto contrario in ordine alla sussistenza dei requisiti di costituzionalità per questo decreto-legge.

Non ho bisogno di utilizzare molte parole perchè, mentre sugli aspetti dell'*iter* legislativo si è soffermato il collega Taramelli ed io condivido le sue osservazioni, su altri aspetti riguardanti il rapporto tra merito e costituzionalità del provvedimento si è bene espresso il collega Nebbia di cui pure condivido le osservazioni.

Tuttavia vorrei ricordare con forza anche al cortese relatore, senatore Fontana, che siamo in presenza di un caso tipico, come in altre situazioni, di conflitto fra diritto alla salute, diritto all'ambiente e diritto al lavoro; nella fattispecie, il diritto alla balneazione, con ciò che comporta (interessi turistici, eccetera che sono legittimi e che non voglio contestare) e il diritto alla salute dei cittadini. Il Governo risolve «all'italiana» il problema. Nel 1982 esso ha recepito una direttiva CEE che poi ha modificato *in peius* tre anni dopo, allargando lo spettro dei parametri previsto dalla direttiva CEE e dallo stesso recepimento mediante il decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470. Adesso, a distanza di tre anni dalla modifica del 1983, ci troviamo di fronte ad una ulteriore deroga alla direttiva CEE e allo stesso decreto del Presidente della Repubblica del 1982 per altri tre anni. Fra l'altro, l'articolo 1 di questo decreto-legge equivocamente dice «in attesa di una revisione della normativa di recepimento della direttiva CEE»; il che mi fa immaginare che vi sarà una ipotesi a regime di aggravamento rispetto alla originaria disposizione della direttiva comunitaria. Per di più vorrei rivolgermi alla cortese attenzione del sottosegretario Marinucci affinchè riferisca al Ministro della sanità, che non è qui presente, che nella relazione si fa riferimento alla normativa che limita il contenuto di fosforo. Credo che lei sappia, onorevole sottosegretario – è una responsabilità del Ministro, ma obiettivamente vi è una sua corresponsabilità – che il Ministro della sanità avrebbe dovuto emanare entro il 30 aprile – oggi siamo al 18 maggio – un decreto per ridurre ulteriormente il fosforo dal 2,5 all'1 per cento: ma a diciotto giorni dalla scadenza di tale termine dobbiamo prendere atto che il Ministro della sanità non l'ha rispettato.

Nella relazione si fa inoltre riferimento al fatto che nella regione Emilia Romagna è stata vietata l'istallazione di nuovi allevamenti animali. Tuttavia mi si dice – non sono un profondo conoscitore della situazione di quella regione – che è stato sì istituito un tale divieto, ma che non è stato posto alcun limite all'aumento del numero dei capi negli allevamenti esistenti, con il risultato che complessivamente la quantità di capi di bestiame nei mega-allevamenti esistenti è ulteriormente aumentata. Anche questo lo chiamo un modo «all'italiana» di procedere. Anche qui vi sono degli interessi di imprenditori agricoli che conducono – il senatore Nebbia lo ricordava giustamente – agli effetti che tutto ciò produce sulle acque, ma che vanno contro i diritti alla salute e alla sicurezza dei cittadini.

Capisco i problemi che potrebbe sollevare un divieto di balneazione che – come si evince da fonti ufficiali della stessa regione Emilia Romagna – coprirebbe il 20-25 per cento delle zone interessate e potrebbe provocare dei danni e delle difficoltà economiche, ma forse un po' di drammatizzazione sana di questa situazione potrebbe incentivare non solo il Governo, ma

anche la regione e gli altri enti locali ad assumere maggiori responsabilità in ordine alla tutela dei diritti dei cittadini. Tra l'altro, nel caso di specie, non si tratta solo di cittadini italiani, ma anzi, in grande maggioranza, di cittadini stranieri, i quali verranno in Italia convinti che il nostro paese ha recepito la direttiva CEE oggi al nostro esame (dico ciò anche in considerazione del fatto che stiamo tutti parlando in questi giorni della scadenza del 1992), si troveranno di fronte ad un mancato divieto di balneazione convinti che tutto sia in regola e non sapranno che in realtà l'Italia con una mano ha recepito la direttiva CEE e con l'altra, nel 1985 e di nuovo oggi, ha derogato a tale direttiva.

A me pare che non si possa quindi esprimere un parere favorevole ed anzi manifesto il mio parere contrario alla sussistenza dei requisiti di costituzionalità per il decreto al nostro esame.

PONTONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PONTONE. Signor Presidente, il disegno di legge in discussione riguarda la conversione di un decreto concernente l'applicazione di una direttiva della CEE, precisamente la n. 76/160, già recepita nel decreto del Presidente della Repubblica n. 470 del 1982. Il decreto oggi in esame non fa altro che prorogare di altri tre anni l'applicazione di quel decreto-legge.

Certamente si era perfettamente a conoscenza del fatto che i tre anni sarebbero trascorsi, e quindi si sarebbe dovuto provvedere per tempo, proprio con un disegno di legge: non era possibile pensare di poter prorogare i termini con un altro decreto-legge.

La rappresentante del Governo, senatrice Marinucci, ha affermato in Commissione che nell'ottobre 1987 era stato presentato un disegno di legge e che quindi il Governo aveva fatto il suo dovere; era stata poi responsabilità del Parlamento non aver approvato tale disegno di legge. Mi permetto osservare che il Governo, se avesse voluto, avrebbe potuto richiamare il Parlamento a compiere il suo dovere. Non l'ha fatto e quindi vi è stata un'inadempienza soprattutto da parte del Governo; non si può pensare che il Parlamento, *motu proprio*, discuta un disegno di legge: ci vuol sempre un'iniziativa da parte del Governo.

Il relatore ha affermato che con il decreto-legge al nostro esame mettiamo un messaggio in una bottiglia che facciamo passare attraverso «le acque eutrofizzate». Non è possibile parlare di messaggi, abbiamo bisogno di leggi, è necessario un dialogo continuo e preciso tra il Governo e il Parlamento, se effettivamente si vuole arrivare ad una soluzione del problema attraverso una legge e non un decreto-legge.

A pagina 3 della relazione si legge che, in particolare, tale decreto prevede l'inserimento, tra i parametri, dell'«enterovirus» per poter operare il massimo controllo ai fini del giudizio di idoneità delle acque di balneazione, tenendo presente che tale integrazione si rendeva urgente e necessaria in quanto la Commissione CEE, per il tramite della rappresentanza italiana, aveva fatto sapere che l'Italia era inadempiente e che contro l'Italia era stata iniziata la procedura di infrazione per il mancato inserimento di tale parametro tra quelli previsti nell'allegato 1 del decreto

del Presidente della Repubblica n. 470 del 1982. Dunque, vi è anche una inadempienza da parte del Governo e allora è necessario che esso lavori seriamente, così come è disposto a fare il Parlamento.

Tutto quello che è necessario e che si vuol fare deve essere fatto con legge e non con decreto-legge: per questi motivi dichiaro il voto contrario del mio Gruppo, ritenendo che non sussistano i presupposti di urgenza e di necessità.

MARINUCCI MARIANI, *sottosegretario di Stato per la sanità*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* MARINUCCI MARIANI, *sottosegretario di Stato per la sanità*. Signor Presidente, ancora una volta voglio ricordare che per la verità l'urgenza e la necessità sono determinate dalla mancata approvazione di un disegno di legge governativo, presentato nell'ottobre del 1987. È stato detto qui che quando il Governo vuole dare impulso alla approvazione di un proprio provvedimento ne ha gli strumenti. Io non lo credo: se così fosse, non svolgeremmo in questi giorni un dibattito – che credo molto interessante – proprio su ciò che deve essere fatto per consentire al Governo di governare e al Parlamento di avere tempi più celeri per la approvazione dei disegni di legge governativi e di quelli parlamentari, magari abbreviando i tempi del dibattito e degli interventi, in modo tale da non obbligare troppo spesso il Governo a ricorrere impropriamente ai decreti-legge, visto che i disegni di legge appunto non possono essere approvati.

Mi pare singolare che se ne parli oggi e che proprio oggi non si tenga conto di questa realtà.

Inoltre, il decreto-legge oggi in esame non fa riferimento esclusivamente alla proroga della deroga, ma proprio all'integrazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 470 del 1982 con il quale fu recepita la direttiva comunitaria n. 160 del 1976. Infatti in quel decreto presidenziale non era stato considerato il parametro dell'«enterovirus», che è indispensabile in quanto non è sufficiente la parametrazione dell'ossigeno per avere un sicuro giudizio in ordine alla idoneità delle acque di balneazione.

Voglio dire al senatore Boato che, per quanto riguarda i cittadini stranieri, essi corrono meno rischi quando vengono in Italia che quando vanno in Francia o in Inghilterra e che la delegazione italiana a Bruxelles è perennemente a confronto con le delegazioni francese e inglese che vogliono parametri molto più alti per quanto concerne l'ossigeno e il fosforo presenti nelle acque.

In conclusione, poichè è mancato il dibattito e l'approvazione del disegno di legge governativo indicato con l'atto Senato n. 585, il Governo raccomanda l'approvazione e la conversione in legge di questo decreto al fine appunto di evitare una lacuna normativa per la mancanza di quel provvedimento di proroga della deroga all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 470, senza di che ci troveremmo di fronte ad una situazione inutilmente dannosa.

PRESIDENTE. Metto ai voti le conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, favorevoli alla sussistenza dei presupposti di necessità e di

urgenza richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, per il decreto-legge n. 155.

Sono approvate.

Dopo questa «deviazione» imposta dalle norme sulla decretazione d'urgenza – che speriamo siano modificate – passiamo al successivo punto all'ordine del giorno.

Seguito del dibattito sulle questioni istituzionali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito del dibattito sulle questioni istituzionali.

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

LEONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ripassando tutta la storia delle infinite proposte di riforma istituzionale in Italia, non ho trovato il minimo accenno al mio messaggio che, da Presidente della Repubblica, inviai al Parlamento nel 1975, in un'epoca sconvolta ed in fermento.

In un momento così drammatico, quando tutti i trasporti erano paralizzati e la gente viveva scompostamente sui marciapiedi o sui binari – mi accorsi perfino che proprio nel giorno di ferragosto un ministro si trovava a Los Angeles per inaugurare una sede della CIT – anche perchè sollecitato dalla stampa che esigeva un mio intervento e per autentico senso del dovere inviai alle Camere nel settembre 1975 un messaggio composto di venti paragrafi che toccavano quasi interamente i problemi che in quel momento angustiavano il paese.

Allora come adesso vi era un distacco imponente tra il paese reale ed il paese legale ed io allo scopo di colmare il vuoto scrissi:

«Occorre quindi eliminare cause di malessere, di malcontento, di abulia e di paure. Occorre ridar fiducia ai cittadini con la forza dell'esempio, con la limpidezza morale e la chiarezza anche nell'azione politica. Occorre riattivare la fiducia fra istituzioni, classe politica e paese intorno ad un'effettiva prospettiva di sviluppo; affinchè i cittadini credano nella democrazia, considerino possibile conciliare libertà e rinnovamento, usino la libertà nella misura in cui si rispetta quella altrui, ritengano possibile vivere in una società giusta e libera, operando con la forza della fiducia e del coraggio».

Scusate se parlo ancora di questo messaggio, ma è solo per ricordare che esso fu completamente disatteso dal Parlamento. Così per dare un'esempio ricorderò che il Capogruppo DC del Senato (pedissequamente seguito dal Presidente democristiano del Senato) disse che il messaggio «era privo di un ancoraggio a proposte precise e atipico rispetto agli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari».

Dopo questo episodio veramente disonorevole per il Parlamento di quel messaggio non se ne parlò più e non se ne è parlato neppure successivamente.

È solo a distanza di molti anni che due scrittori comunisti di gran valore, Baldassarre (che adesso è giudice costituzionale) e Mezzanotte, ricollegarono il messaggio al problema dello sciopero ed asserirono che «la

Presidenza Leone stava entrando in rotta di collisione con la dinamica delle forze politiche e dei movimenti di opinione allora in crescente ascesa».

Dunque siamo al tema dello sciopero. Voi non avevate, come non avete oggi - poichè quello odierno è un Parlamento vile - affrontato il problema dello sciopero. Sbaglierò: ho cercato di leggere i dieci quintali di carta che mi sono portato a casa sui precedenti e non ho trovato, se non un accenno, al problema dello sciopero.

Siamo dei vili, me compreso, se non abbiamo il coraggio...

BOATO. Ma se ci sono due Commissioni che stanno affrontando questo problema! (*Proteste dal centro*).

LEONE. ...di disporre una legge chiara e tassativa sul sistema di sciopero, anche perchè siamo sorretti dalla sentenza della Corte costituzionale, la quale dichiarò per quali ragioni non era possibile scioperare in quei servizi che costituiscono l'essenza della vita cittadina.

Per dare un contributo a questo dibattito, dividerò in due parti il mio intervento, di cui una la definirei di carattere generale; questa secondo me difficilmente passerà: sono molto pessimista, ma se dovesse passare, non potrebbe superare i seguenti limiti.

Il primo problema che si pone è: monocameralismo o bicameralismo. Sono contrario alla soluzione monocamerale, anche per ragioni, direi, di amor proprio perchè anche qui si sono dimenticati di colui che ha il piacere di parlarvi trattando il problema. Anche in questo caso voi troverete negli atti della Costituente un ordine del giorno che ho presentato in dissenso con l'onorevole Laconi, un giovane comunista di superiore ingegno, morto giovanissimo, in cui sottottolineavo che la Camera e il Senato hanno gli stessi poteri. Personalmente parto da questa posizione e sono contrario al monocameralismo soprattutto perchè mi sono reso conto che di favorevole a questo c'è ben poco. È inutile quindi perdere tempo: in questa discussione bisogna pure avere il buon senso di abbandonare cose che non servono a niente, discussioni inutili.

Ciò che a me pare indispensabile studiare è quello che definisco il problema delle «mezze misure» del bicameralismo: ad esempio, la Camera delle regioni, la Camera che ha solo alcuni poteri o la soluzione proposta dall'amico Mancino, proposta veramente originale ma inaccettabile. Il senatore Mancino infatti afferma: «È appena il caso di dire che questo meccanismo flessibile di assegnazione, pienamente rispettoso dall'autonomia parlamentare, da un lato, (...), dall'altro, non esclude ma può agevolare forme di specializzazione per ciascuna Camera». Cioè, la soluzione sarebbe la seguente: «prevedere l'assegnazione a ciascuna delle due Camere delle funzioni predette, volta a volta, su designazione congiunta dei loro Presidenti, previo parere di una Commissione di coordinamento bicamerale costituita secondo apposite norme regolamentari». Sono ferocemente contrario alla possibilità di mettere in imbarazzo lei, signor Presidente, e il Presidente della Camera dei deputati nel potere e dovere scegliere se un provvedimento deve essere assegnato alla Camera o al Senato.

A mio avviso, o c'è bicameralismo puro o non c'è niente. Mi viene in mente in questo momento una frase detta da un grande pontefice: «*aut stabunt simul, aut cadent simul*», cioè, in questo caso, o stanno insieme tutte e due e vivono con gli stessi poteri (sia pure con degli adattamenti, sia pure

con delle varianti, sia pure con degli accorgimenti), oppure aboliamo una delle due Camere, il che significherebbe rifare la Costituzione, rifare le elezioni costituzionali.

Il problema del monocameralismo investe anche quello dell'iniziativa parlamentare: cosa accadrà nel caso in cui un senatore voglia presentare un disegno di legge e sia invece designata la Camera dei deputati come l'unica a poter assumere tale iniziativa? Cosa dovremo fare? Forse spedire la proposta di legge per posta (e non arriverebbe mai) alla Presidenza della Camera dei deputati affinchè venga assegnato alla Commissione competente?

Hanno certo ragione tutti coloro che affermano che il bicameralismo non ha funzionato in quella che è la sua vera essenza. E questa essenza, onorevoli colleghi, non è stata approfondita durante i lavori della Commissione Bozzi. A proposito di quest'ultima vorrei far notare – forse sbaglierò – che non mi sembra di aver trovato alcuna parola di rimpianto per l'onorevole Bozzi: non ho potuto leggere nei libri, nella relazione, nei discorsi, una sola parola di rimpianto per un giurista che dette il contributo della sua notevole preparazione e della sua intelligenza, perdendo la propria vita su questo problema.

Ebbene, onorevoli colleghi, quando vogliamo stabilire quale fu la vera ragione che portò alla previsione di due Camere, dobbiamo sapere che non è alcuna di quelle che vengono abitualmente indicate. La vera ragione la fornì il presidente Enrico De Nicola quando definì la seconda Camera la «Camera del ripensamento». Non so se egli lo abbia scritto, ma è certo che un giorno parlando con me affermò che riteneva il Senato indispensabile proprio quale «Camera di ripensamento». Tra l'una e l'altra votazione i parlamentari, gli uomini politici, i giornalisti, tutti coloro in qualche modo interessati, potranno esaminare il contenuto di ciò che è stato votato dalla prima Camera ed apportare modifiche determinate da eventuali ripensamenti in sede di esame presso la seconda Camera.

Una delle due Camere riveste la funzione di «Camera di ripensamento» anche nei confronti del paese. Ponete il caso che il Governo un bel giorno predisponga *ex abrupto* un provvedimento di cui ignoriamo il contenuto (non è la prima volta), di cui non avevamo avuto alcuna anticipazione. Ebbene, cosa accadrà? Troverete stampata sulla *Gazzetta Ufficiale* o su un altro documento una legge magari assolutamente contraria ai vostri interessi. L'intervallo tra l'una e l'altra Camera consente, invece, a categorie, a corporazioni, a sindacati, a scrittori, di mettere in evidenza eventuali errori, di eccepire eventuali motivi di inammissibilità del provvedimento in esame.

Altra questione è quella del voto segreto. Si tratta di un problema che riveste grave serietà, di un problema drammatico. Hanno ragione coloro che affermano che l'introduzione del voto palese non comporterebbe trasparenza della vita parlamentare, poichè i deputati non avrebbero quegli spazi di libertà garantiti dalla segretezza del voto; hanno ragione coloro che sostengono che la conquista della segretezza del voto risponde ad un'esigenza delle società moderne: il voto palese è la forma tipica dei falsi regimi democratici. Questa è la verità. Noi, se dovessimo rispondere a una logica astratta e dare una risposta veramente conseguente, dovremmo dire che siamo contrari all'abolizione del voto segreto e che siamo favorevoli a mantenerlo in quei casi che sono già previsti e che possono anche essere aumentati. Però dobbiamo tener conto del danno che il voto segreto ha portato alla società italiana e del fatto che i «franchi tiratori» sono diventati

una delle piaghe maggiori della politica italiana. La caduta successiva di decreti e di Governi, le insidie tese ai vari Ministri dimostrano che i danni prodotti dal voto segreto sono molto maggiori di quelli prodotti dal voto palese. Poichè però il voto palese ha come sua contropartita una eventuale punizione del partito che vede votare in maniera aperta contro le sue direttive, bisognerebbe allora, collateralmente, disporre all'interno dei regolamenti dei partiti una forma di garanzia quasi giurisdizionale. Occorrerebbe cioè stabilire che chi vota in maniera difforme dalle direttive del partito ha il diritto di rivolgersi al Capogruppo presentandogli per iscritto una spiegazione della ragione del suo dissenso. Se quella ragione viene ritenuta giusta ed esatta cade infatti anche ogni preoccupazione.

Con questo chiudo la parte generale e passo pertanto alla parte speciale. Mi addolora pensare che i colleghi, illudendosi sul fatto che si stia facendo una grande riforma costituzionale, quasi una nuova Costituzione e che si rinnovi quasi il paese, abbiano dimenticato che esistono una infinità di problemi molti dei quali, se risolti, potrebbero offrire soluzione anche agli altri.

Io ripristinerei il collegio unico nazionale. Onorevoli colleghi, chi come me ha avuto l'onore di far parte della Costituente, ricorda chi dai vari partiti fu chiamato ad appartenerne. I più grossi cervelli italiani, le più forti intelligenze, i più grandi giuristi vennero portati alla Costituente. Pensate che uno dei più importanti di essi, Mortati, ebbe a Napoli, dove era candidato, pochissimi voti e fu l'ultimo eletto. Però il collegio unico nazionale riuscì a portarlo alla Costituente ed ancora oggi Mortati insegna al di là della tomba.

Allora, in primo luogo io propongo che si studi il problema del collegio unico nazionale, anche perchè – bisogna dire la verità – il livello intellettuale delle Camere, a giudicare da me, da quarant'anni ad oggi, certamente non si è elevato.

Occorre altresì abolire le dichiarazioni di voto che costituiscono una inutile perdita di tempo.

Il problema della giustizia, onorevoli colleghi, è problema di spesa. Quando per la prima volta io e il ministro Rognoni ci scontrammo di fronte a quel banco lo invitai a considerare che il vero problema era quello di una voragine finanziaria da colmare e l'unico modo di colmarla era l'istituzione di una tassa. Ho avanzato al proposito una proposta assurda quanto volete, di difficile realizzazione quanto volete: quella di istituire una tassa con cui reperire gli enormi fondi necessari a risolvere il problema della giustizia, il che è stato già fatto per la scuola.

Non vorrei sbagliare, onorevoli colleghi: quando l'altro giorno ho letto che il ministro e mio amico Vassalli ha fatto spostare dal bilancio del suo Dicastero 900 miliardi, mi parve di leggere in parentesi che tale somma veniva stornata dalle somme destinate al nuovo codice di procedura penale. Se ciò fosse vero ci troveremmo a constatare che il ministro Vassalli avrebbe ottenuto 900 miliardi destinati al codice di procedura penale, non ancora entrato in vigore, per concederli ai cancellieri che stavano scioperando; in tal caso il codice di procedura penale, dal punto di vista delle strutture, ne risulterebbe gravemente penalizzato.

Sempre a proposito di giustizia, vorrei spendere una parola sul Consiglio superiore della magistratura. *Lupus in fabula:* proprio questa mattina il Presidente della Repubblica opportunamente ci ha fatto una tirata d'orecchi ma a mio avviso è il Consiglio che non va, è l'istituto che

non va perchè è riuscito a dilatare in maniera assurda i suoi poteri. Pensate solo che ai tempi del mio successore si riconobbe il diritto del Consiglio superiore della magistratura alle sedute pubbliche: voi immaginate un organo collettivo, giurisdizionale, con poteri decisori che tiene sedute in pubblico? In secondo luogo il Consiglio è riuscito a farsi riconoscere nel regolamento (cosa che non gli era riuscita ai miei tempi, perchè non glielo consentii con l'aiuto del povero Bachelet) l'elaborazione di una relazione annuale al Governo sullo stato dell'amministrazione della giustizia, ponendosi in tal modo a livello quasi di un potere, dialogando con il Governo sullo stato dell'amministrazione, che è competenza invece propria del Ministro guardasigilli. Il problema del Consiglio superiore della magistratura può essere risolto solo a immagine e somiglianza dell'elezione dei giudici della Corte costituzionale.

Il problema del codice di procedura penale l'ho trattato troppo a lungo per molestarvi; sono diventato una leggenda italica per essere stato l'unico che non ha votato a favore. Su una cosa però il Guardasigilli ha risposto un po' vagamente, come è nel suo carattere di uomo leale e per bene, ossia sulla misura di allungare i termini della *vacatio legis*, perchè una *vacatio legis* di un anno non consentirà in alcun modo al Ministero di apprestare le strutture materiali e morali per i magistrati, che stanno scioperando, per i cancellieri, che stanno scioperando. Mancano persino le buste necessarie a quella ridicola soluzione di conservare in busta chiusa le opinioni dissenzienti, che è una cosa veramente assurda. Dove prenderà il Ministro della giustizia i fondi per tali enormi spese? Come potrà mettere in esecuzione un codice che richiede una spesa enorme? La situazione è veramente nuova, particolare, perchè il codice è rivoluzionario.

Per me è rivoluzionario in senso contrario; per me è un codice scadente ed inidoneo che ha avuto l'Italia, ma rappresenta certamente una posizione rivoluzionaria.

Non sono d'accordo neppure con la legge sulla responsabilità dei ministri. Onorevoli colleghi, ma vi pare veramente possibile che un ministro o un presidente del Consiglio si presenti imputato innanzi a tre magistrati e i tre magistrati abbiano libertà di azione? Qui non si difende la libertà d'azione del magistrato, qui si sta costruendo lo stato di soggezione del magistrato, perchè un magistrato che deve giudicare degli alti magistrati, anche se non li conosce, anche se si percorrono vie traverse, sentirà sempre il brivido prima di poterli condannare. C'è una via molto breve (l'ho indicata tante volte ma hanno sorriso): bisogna istituire un pubblico ministero accanto alla Corte costituzionale a cui si affida la *notitia criminis;* egli istituisce il procedimento e, alla fine, o conclude per l'archiviazione o conclude per il rinvio a giudizio: in tal caso il procedimento non passa neppure per il Parlamento, viene trasmesso alla Corte; questa, peraltro, dovrà procedere senza il presidio dei giudici aggregati. Il nostro amico Elia abbassa la testa per non dare un giudizio. (*Commenti*).

Un'altra proposta che feci venti anni fa e che ho ripreso nella prefazione al mio manuale di procedura penale: bisogna istituire le Corti di cassazione penali regionali. Mentre la Corte di cassazione in materia civile costituisce un punto di riferimento per fissare i principi, per interpretare leggi, per avviare alcune soluzioni, i ricorsi in materia penale sono quasi tutti *in facto* e per essi basterà una Corte di cassazione locale. Vi prego di prendere in esame questo aspetto.

Infine, un problema molto ardito, quello dell'*omisso medio*. Occorre stabilire, anche in materia penale, che se le parti (pubblico ministero ed imputato) sono d'accordo, si può saltare l'appello e andare direttamente in cassazione. Vi sono cause che presentano problemi solo giuridici ed è inutile andare in appello quando si sa che si andrà in cassazione: *omisso medio*, quindi, come avviene in alcuni paesi per queste fattispecie.

Infine è necessario realizzare leggi più sobrie e più sostanziose, usare più del regolamento, usare più della delegificazione.

Su una grande riforma sono scettico; forse anche per la scottatura del 1975 che ricadde su di me mentre i partiti non si fecero nè caldi nè freddi, almeno a mio parere. Occorre offrire al paese qualcosa di sostanziale, qualcosa che risolva il grave problema del conflitto attuale tra paese reale e paese legale. Il paese reale non è solo distaccato dal paese legale, lo disprezza. Evitiamo che il paese reale si stacchi ancor di più dal paese legale. Non è vero che la seconda Repubblica appare già all'orizzonte, non è vero che l'istituto repubblicano è sempre più svalutato.

Noi battitori liberi – e con ciò, signor Presidente, intendo i senatori a vita, i senatori di diritto, cioè quelli che non appartengono a nessun partito e che non contano niente – tenteremo di compiere il nostro dovere offrendo soluzioni oneste e ragionevoli per far respingere la cattiva tentazione della seconda Repubblica. Ai partiti spetta il compito della rinascita del nostro paese.

PRESIDENTE. Senatore Leone, non ho voluto interromperla per ragioni di doveroso riguardo, ma dichiaro con tutta schiettezza di non poter ritenere condivisibile l'accusa di viltà rivolta a questo Parlamento, che non si rifiuta di occuparsi di nessun tema relativo al rafforzamento delle istituzioni e quindi neanche del tema della disciplina del diritto di sciopero; tanto più che questo Senato, nei primi mesi dell'attuale legislatura, ha affrontato, in sede di Commissioni riunite affari costituzionali e lavoro, ben cinque disegni di legge riguardanti proprio la regolamentazione del diritto di sciopero, giungendo già alla conclusione dell'esame in sede ristretta.

È questa una precisazione che ritenevo doveroso fare come Presidente di questa Assemblea. (*Applausi dal centro-sinistra, dalla sinistra e dall'estrema sinistra*).

LEONE. Signor Presidente, lei è libero di pensare quello che meglio crede del mio discorso: io l'ho fatto con convinzione e quindi resterà agli atti questa mia dichiarazione convinta, la dichiarazione di un uomo che ha servito il paese sempre con disinteresse ed amore.

PRESIDENTE. Ed agli atti resterà anche la mia dichiarazione con la quale affermo di non condividere l'accusa di viltà che lei ha rivolto al Parlamento.

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

PASQUINO. Signor Presidente, signori Ministri, onorevoli colleghi, la Sinistra indipendente ritiene che questo dibattito non debba e non possa essere rituale e preconfezionato, ma debba invece essere collocato all'interno di una crisi che non è soltanto delle istituzioni, ma anche del sistema politico; ritiene, inoltre, che non si possa pensare neanche per un attimo che questa sia una crisi passeggera e soltanto di disfunzione. È una

crisi che, in qualche modo, viene da lontano e che ha coinvolto anche la società. È cioè anche una crisi sociale nel senso che è una crisi dei diritti dei cittadini e richiede pertanto una soluzione che riguardi la ridefinizione e l'attuazione dei diritti dei cittadini scritti nella Costituzione.

La Sinistra indipendente ritiene che faremmo un torto a noi stessi, al sistema politico e ai cittadini se pensassimo che occorre soltanto aggiornare e ritoccare alcuni degli aspetti delle istituzioni esistenti senza porsi obiettivi ambiziosi. Riteniamo che l'obiettivo ambizioso, che deve essere posto sia alle forze di maggioranza che a quelle di opposizione, sia quello di creare le condizioni perchè si produca un'alternanza fra coalizioni nel nostro sistema politico. Quello che è mancato negli ultimi quarant'anni e che differenzia l'Italia dalle altre democrazie occidentali è l'alternanza tra coalizioni. Soltanto quando le condizioni istituzionali e politiche di questa alternanza saranno create, allora la crisi avrà un suo inizio, avrà l'inizio della sua fine e soltanto allora potremo davvero pensare di aver fatto una buona riforma delle istituzioni italiane.

Ciò detto, noi non pensiamo che non vi siano problemi esclusivamente istituzionali; riteniamo anzi che vi siano parecchi problemi istituzionali. Non pensiamo neanche che si possa rispondere a questi problemi istituzionali tornando alla Costituzione. Quello che non è stato attuato in questi quarant'anni non potrà essere attuato neanche con piccole riforme o con piccoli ritocchi; quello che non è stato attuato in questi quarant'anni non può più, probabilmente, essere attuato e, invece, bisogna pensare in grande a cambiare quello che è stato attuato e anche a riformare quello che è rimasto inattuato nella Costituzione, perchè i costituenti stessi sapevano che stavano facendo un complicato compromesso, un insieme di equilibri fra posizioni non sempre tutte sostenibili.

Credo che l'agenda che il Presidente del Senato ci ha sottoposto, e che è concordata, sia un'agenda smilza, sulla quale ci si può anche confrontare, ma che certamente non riflette tutti i problemi aperti, certamente non riflette tutto quello che deve essere cambiato. Possiamo anche partire di lì e certamente siamo disposti a partire di lì, ma non siamo in nessun modo disposti a fermarci lì. Tra l'altro, l'agenda che ci viene sottoposta viene da molto lontano e, se non siamo riusciti ad andare avanti in questi anni, vuol dire che vi è qualche intoppo più profondo della mancanza di volontà politica; vuol dire che forse i problemi non sono neanche stati scelti bene. Allora, confrontiamoci su alcuni di questi aspetti.

Come primo aspetto, io credo che sia opportuno soffermarci sulla forma di governo dell'Italia repubblicana, che è certamente una forma di governo parlamentare. Vale la pena di soffermarci sulla forma di governo dell'Italia repubblicana per rilevare le differenze tra questa forma di governo e le altre forme di governo parlamentari in Europa occidentale. Il nostro parlamentarismo è l'ultimo di quelli che, nel migliore dei casi, possiamo chiamare classici, ma in realtà è un parlamentarismo convenzionale, tradizionale e in qualche modo obsoleto, scelto dai costituenti in mancanza di un accordo su qualche cosa di diverso. È stato sottolineato variamente – l'ha detto anche il senatore Mancino questa mattina – che il parlamentarismo che abbiamo oggi, cioè la formula di due Camere con gli stessi poteri e le stesse funzioni, un parlamentarismo – lo ripeto – paritario, ma tutt'altro che perfetto, sicuramente imperfetto, è l'ultima delle forme di governo di questo tipo, non esiste più da nessuna parte del mondo. Allora, chiediamoci perchè lo

abbiamo scelto: l'abbiamo scelto perchè alla Costituente non vi fu accordo su un altro tipo di parlamentarismo. Credo che questo vada detto perchè, se accettiamo questa impostazione, dobbiamo confrontarci con le soluzioni possibili, anzitutto per quello che attiene il Parlamento ma poi – dal momento che la forma di governo parlamentare riguarda i rapporti fra Parlamento e Governo – appunto sul rapporto tra Parlamento e Governo.

Voglio sottolineare, senza troppa boria professionale – ma alcune di queste cose traspaiono per motivi ovviamente di mestiere – che tutte le altre forme di governo parlamentari in Europa occidentale hanno un aggettivo che si aggiunge ad esse: quella tedesca si chiama Governo del Cancelliere; quella inglese si chiama *Cabinet government*, cioè Governo di gabinetto e, laddove non c'è una espressione specifica, è comunque il Governo del primo Ministro. Anche su questo penso che sarà opportuno soffermarci nel momento in cui si discute di una legge di riforma della Presidenza del Consiglio, una legge che nel migliore dei casi riformerà l'ordinamento, le strutture, ma che toccherà soltanto marginalmente, soltanto parzialmente i poteri del Presidente del Consiglio. È questo un problema aperto e tutti ricorderanno – o almeno molti ricorderanno – che il famoso «ordine del giorno Perassi» mirava ad una forma di Governo parlamentare che fosse, però, garantita nella sua stabilità. Quell'ordine del giorno – come tutti gli ordini del giorno – rimase inattuato.

Come secondo elemento bisogna tenere presente che il parlamentarismo attiene naturalmente alle due Camere. A questo proposito credo sia molto più facile dire ciò che non si deve fare rispetto a quello che si deve fare, anche se qualcosa comunque si deve fare. Quel che non si deve fare, secondo me, è andare alla ricerca disperata di forme di differenziazione che siano fuori luogo e fuori tempo. Il fuori tempo e il fuori luogo riguardano naturalmente la proposta di una Camera delle corporazioni e dei mestieri, oppure Camera delle professioni: è fuori tempo e fuori luogo perchè, in una società come l'attuale, nessuno di coloro che stanno vivendo oggi avrà una sola professione nella sua vita e quindi, inevitabilmente, non potrà in questo modo essere rappresentato. Però, è fuori luogo e fuori tempo anche perchè queste Camere non hanno mai funzionato, nemmeno in società più statiche, e certamente sono oggi improponibili.

Ritengo che sia altrettanto improponibile una differenziazione nel senso della creazione di una Camera delle regioni, perchè queste Camere (delle regioni, delle autonomie e così via), laddove esistono, esistono in sistemi federali. Coerentemente coloro che propongono queste Camere, dovrebbero proporre in realtà un approfondimento del decentramento e pertanto tendere verso un sistema federale:

Credo che questa direzione possa essere intrapresa, ma confesso di vedere scarse possibilità di successo, oggi come oggi; credo che dovremmo, invece, pensare questa tematica nell'ottica del rapporto con il Parlamento europeo e, quindi, in un'ottica totalmente diversa.

Credo che sia possibile seguire alcune delle strade suggerite dal senatore Mancino. Le sue indicazioni, se volte a razionalizzare il processo legislativo e non tanto la struttura delle due Camere, ritengo siano valide. Ma – mi consentirà il senatore Mancino, se è coerente – un meccanismo almeno, e cioè quella conferenza intermedia, non rientra in quel tipo di razionalizzazione, poichè costituirebbe un appesantimento o, nel peggiore dei casi, una espropriazione delle due Camere.

È possibile andare verso quella direzione e credo che sul terreno suggerito dal senatore Mancino si possa interagire e ci si possa confrontare; ma ritengo anche che, nel momento in cui andiamo verso quella direzione, lo sbocco del processo sia un processo legislativo monocamerale o quasi.

Sostengo anche che si dovrebbe andare in quella direzione per garantire speditezza, trasparenza e rapidità legislativa e per evitare – mi si consenta l'accenno – quello che è successo adesso: quarantacinque minuti dedicati a due decreti reiterati, dopo che abbiamo deciso che i decreti non dovrebbero essere reiterati, e così via. Sarebbe meglio che tali episodi non accadessero più e certamente la tentazione del Governo di proseguire verso quella direzione si ridurrebbe, così come anche si ridurrebbe la tentazione del Parlamento di seguire il Governo in quella stessa direzione.

Ritengo si debba andare verso un processo legislativo quanto più possibile monocamerale che lasci aperta, nel corso del tempo, la possibilità di giungere ad un Parlamento strutturalmente monocamerale. Ma, quando si arriverà a questo Parlamento, bisognerà anche essere giunti ad una drastica riforma del modo di formazione dei governi e della struttura dei governi stessi.

Anche questo attiene – nonostante che alcuni pensino di poter differenziare facilmente con l'accetta rappresentanza e decisione – alla rappresentanza perchè il Governo rappresenta qualcosa: spesso, non sempre, la maggioranza che lo ha eletto, talvolta persino il paese. In questo caso, sarà anche opportuno porsi il problema della formazione del Governo.

Su quest'ultimo punto non desidero soffermarmi, ma ritengo che non possa essere eluso, e ci ritornerò in conclusione.

Abbiamo tralasciato i veri rappresentanti dei cittadini nel bene e nel male, cioè i partiti, tranne qualche accenno troppo pudico da parte di qualcuno (troppo pudico anche da parte del senatore Mancino). La Repubblica disegnata dai costituenti aveva certamente una serie di elementi importanti, come l'articolo 49, che riconosceva l'importanza e la rilevanza costituzionale dei partiti che, storicamente, nel nostro paese hanno impiantato e fatto funzionare la democrazia. Solo chi riconosce questo punto specifico, solo chi parta dal riconoscimento del ruolo essenziale e fondante della democrazia che è stato garantito dai partiti, ha la possibilità e il dovere di criticare i partiti così come sono attualmente. I partiti hanno garantito rappresentanza e capacità di governo ed hanno garantito che il nostro Parlamento funzionasse in maniera efficace, poichè senza i partiti il nostro Parlamento sarebbe stato esposto a qualsiasi coalizione trasversale, a *lobbies*, a interessi variegati, a strutture esterne, come ne abbiamo conosciuti nel passato nel nostro paese e come ne conosciamo oggi in altri paesi.

Se riconosciamo – come ritengo che dobbiamo – il ruolo importante dei partiti, dobbiamo anche riconoscere che si sono verificate alcune degenerazioni e dobbiamo riconoscere, anzitutto, una verità molto elementare che propongo alla vostra riflessione. Non è affatto detto che i sistemi multipartitici siano più rappresentativi di sistemi che multipartitici non sono; non è affatto detto che il pluralismo partitico sia uguale al pluralismo politico. Nessuno di noi, per un attimo, può pensare che gli Stati Uniti, dove esistono due soli partiti, siano meno pluralisti politicamente dell'Italia; nessuno di noi può pensare che la Gran Bretagna, dove si alternano due partiti – anche se ne esistono altri – sia meno pluralista

politicamente dell'Italia; nessuno di noi può pensare che la frammentazione partitica e, dirò di più, la frammentazione in Gruppi parlamentari garantisca il pluralismo politico di questo paese: tutto il contrario! Anzi, si potrebbe dire che quando i partiti erano più compatti e più coesi, quando ce ne erano meno in Parlamento, quando vi erano meno Gruppi parlamentari, vi era maggiore rappresentanza politica. Allora, se questo è vero, poniamoci anche il problema di quelle forme che incentivano aggregazioni reali tra i partiti e che alla fine riducono anche la frammentazione partitica e la frammentazione fra i Gruppi parlamentari. Ma questo non basta perchè sappiamo tutti che queste cose possono essere fatte con determinati meccanismi, su cui tornerò tra poco. Vi sono altre cose che bisogna fare: fondamentale, secondo me, è prendere atto che il problema reale di questo paese è la distribuzione del potere politico fra i componenti di quella triade che viene correttamente identificata nella Costituzione: le istituzioni, la società civile e i partiti. Dobbiamo sottolineare che i partiti hanno storicamente esorbitato dal loro ruolo, hanno occupato le istituzioni e in parte oggi soffocano la società civile. Attenzione però: non credo neanche per un momento che la società civile sia meglio dei partiti nè che di per sè sarebbe capace di autogovernarsi; tuttavia, ritengo che i partiti non rendono facile questo compito alla società civile e che sicuramente potremo raggiungere un equilibrio diverso tra partiti, società civile e istituzioni.

Pertanto, il problema che si pone a chi intenda riflettere su cosa fare in tema di riforme istituzionali è quello di trovare un equilibrio efficace e diverso da quello che abbiamo adesso – perchè tutti sappiamo che quello attuale non funziona – tra partiti, società civile e istituzioni.

Vi sono alcune piccole cose su cui vale la pena confrontarsi, che staccano, credo, quanto meno il personale partitico dalle istituzioni. Farò un esempio perchè è una questione reale che abbiamo affrontato in Commissione affari costituzionali nella scorsa legislatura: cioè, il problema delle incompatibilità fra cariche e quello delle ineleggibilità. Credo che su questo, se siamo coerenti, dovremo procedere molto rapidamente. Ogni cittadino, a mio avviso, dovrebbe ricoprire una sola carica elettiva e dovrebbe essere così corretto da abbandonare quella precedente prima di ottenere la successiva, cioè giocare senza rete. Ritengo, inoltre, che dovrebbe essere prevista una serie di meccanismi di raffreddamento per il passaggio da carica a carica, ad esempio da cariche partitiche a cariche nelle banche, o da cariche all'IRI – come ho avuto modo di far presente al mio amico Romano Prodi – a cariche ministeriali; cioè, secondo me, dovrebbe esserci una fase nella quale i cittadini ritornano tutti uguali di fronte all'elettorato e si assumono le loro responsabilità.

Quindi, signor Presidente del Senato, credo che sia opportuno che lei ponga al più presto all'ordine del giorno della Commissione affari costituzionali il disegno di legge sulle incompatibilità e ineleggibilità. Credo infatti che sia non soltanto opportuno ma anche molto utile per la vita interna dei partiti andare in questa direzione. Se non riusciamo a far circolare la classe politica abbastanza rapidamente, ritengo che almeno le cariche possano essere fatte circolare più rapidamente e più persone possano essere coinvolte e fatte valere in questi processi.

Ritengo che questo sia uno dei piccoli strumenti su cui operare. Tuttavia, credo sia giunto anche il momento di operare su altri strumenti. Siamo giunti al momento di razionalizzare questo parlamentarismo e

quindi creare una forma di governo parlamentare, in cui il Parlamento sia autorevole, efficace in quanto sede di indirizzo e di controllo e in quanto luogo di legislazione; ma non solo di legislazione, perchè ritengo che in realtà l'iniziativa legislativa del Governo è molto importante perchè in questo caso la maggioranza deve poter scegliere e deve poter attuare il suo programma o quantomeno provarci, e quindi tutto quello che è stato detto questa mattina sia in materia di decreti-legge – e ho molto apprezzato le posizioni espresse dal senatore Pecchioli nel suo intervento, perchè ritengo che siano una base fondamentale su cui operare per migliorare questa brutta faccenda dei decreti-legge – sia in tema di corsie preferenziali è accettabile. Ma questo problema non può essere risolto soltanto in questo rapporto rafforzato, potenziato di un Parlamento che si riserva alcune prerogative ma che alla fine drammaticamente non ha gli strumenti per esercitarle. In questo caso, cioè, si tratta anche di un problema di adeguamento strutturale del Parlamento; non abbiamo fatto abbastanza, vi è ancora molto spazio per operare nella direzione dell'adeguamento strutturale del Parlamento e dei servizi di supporto ai singoli parlamentari, forse anche ai Gruppi, e probabilmente anche alle Commissioni. In questa direzione si può andare. Credo, tuttavia, che se vogliamo garantire vera rappresentanza politica ai cittadini e redistribuire il potere dobbiamo porci due problemi fondamentali. Il primo di essi è quello dei diritti dei cittadini (chi mi conosce bene sa che sarei più portato a parlare di doveri dei cittadini che non di diritti). La mia prima reazione a questo problema è dire che il primo diritto dei cittadini è il diritto politico di scegliere il proprio Governo e di capovolgerlo. Detto questo, sappiamo che una democrazia funziona tanto meglio quanto più ha fonti di informazione variegate e pluralistiche, che consentono ai cittadini di formarsi un'opinione adeguata e quindi di poter scegliere pro o contro il Governo.

Certamente un problema di questo tipo si pone. Non voglio anticipare alcuna posizione di Gruppo, anche se credo che quello cui appartengo non sia molto soddisfatto dell'«opzione zero», e che la ritenga tutto sommato una decisione (e non so neanche se sia tale, giacchè in questo paese non si sa mai cosa si decide) inadeguata a risolvere un problema assai complesso.

Credo, però, anche che non possiamo far finta di niente rispetto alla Costituzione. Se pensiamo – come credo si debba fare – che i costituenti vanno presi sul serio, essi devono esserlo anche per quanto hanno scritto nell'articolo 3 della Costituzione, sia nel primo che nel secondo comma. La maggior parte di noi ricorda il secondo comma in cui si afferma che «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli...»; il comma primo riguarda l'eguaglianza dei cittadini, anzi oggi i più avvertiti di noi direbbero «le eguaglianze» poichè non vogliamo alcun livellamento o appiattimento. Penso, comunque, che il problema dell'eguaglianza debba essere posto, nel senso che la rappresentanza politica che offriamo a questa società diversificata, in parte cresciuta e maturata, ma nella quale possono rilevarsi enormi scompensi, in parte con grandi tentazioni di riflusso ed in parte anche con alcune spinte di carattere corporativo che non ci piacciono e, diciamocelo pure, con alcune tentazioni razziste, deve essere rimodellata anche garantendo che la Repubblica interverrà in questo senso. L'articolo 3, a mio giudizio, non rappresenta soltanto una mera enunciazione di cose da fare, ma è in realtà il criterio di valutazione di quanto i Governi che si

sono succeduti dal 1947-48 ad oggi hanno fatto o non hanno fatto, è lo *standard* di valutazione del funzionamento di questa Repubblica.

E se lo prendiamo sul serio, come ritengo dobbiamo fare, dobbiamo allora anche riconoscere che abbiamo fatto abbastanza, ma ahimè assai meno di quanto avremmo potuto. E la vera critica ai diversi Governi, compresi quelli democristiani, è di aver sottoutilizzato le risorse del paese, non semplicemente di aver governato male. Allora, se vogliamo riutilizzarle, non possiamo pensare di limitare in queste Aule il discorso a modifiche tecniche tra Parlamento e Governo, ma dobbiamo necessariamente allargare il discorso.

E la mia ultima osservazione riguarda proprio la direzione in cui allargare il nostro discorso. L'articolo 1 della Costituzione afferma che «La sovranità appartiene al popolo». So che l'onorevole Fanfani tende ad attribuirsi la paternità di questa formula, che in realtà è in parte sua, ma in parte è del senatore Lelio Basso. Il termine «appartiene» – e lei, signor Presidente, lo sa meglio di me – è diverso dal termine «risiede», o altre formule di questo genere; significa che il popolo ha la sovranità, non che gli viene concessa. All'origine c'è il popolo sovrano.

Se prendiamo anche questa formula sul serio dobbiamo allora chiederci come tale sovranità si esercita. Certo nelle forme e nei modi che la legge garantisce, ma in un sistema politico essa si esercita inevitabilmente attraverso lo strumento forte del voto e quindi del sistema elettorale. Vedo che va emergendo la consapevolezza che bisogna quanto meno riformare i sistemi elettorali che riguardano la formazione degli enti locali. Sono perfettamente d'accordo su questo punto – anche se so che non tutti lo siamo e che vi sono differenze consistenti – e ritengo che questo sia un qualcosa che si può fare. Alcune delle cose che ha detto il senatore Mancino mi trovano consenziente, ma su una sono in disaccordo: occorre garantire una logica di competizione bipolare negli enti locali e non frammentare l'opposizione, ma non voglio entrare in argomenti troppo tecnici. Voglio però fare un'altra notazione. La legge elettorale degli enti locali non è uno strumento di sperimentazione, è la legge che utilizzeremo per raccorciare le distanze tra i cittadini ed i loro governi locali. Diamo una risposta adeguata a quel livello. Le altre leggi elettorali, quella per il Parlamento europeo e quella per il Parlamento nazionale, sono altra faccenda, devono rispondere ad altri problemi e quindi non necessariamente dobbiamo utilizzare le leggi locali per sperimentare, per capire cosa accade, per valutare i pro ed i contro, operazione che giudico meschina e che non deve essere fatta in maniera assoluta.

Allora, se è così, il passaggio successivo – lascio da parte il Parlamento europeo perchè non è questa la sede adatta per affrontare il tema – è di porsi il problema della legge per il Parlamento nazionale. Non voglio qui entrare in particolari tecnici, ma dire semplicemente che è questo il vero problema. Possiamo anche situarlo in fondo al processo di riforma; non possiamo però credere di avere davvero riformato le istituzioni italiane se con il sistema elettorale non restituiamo – o se preferite non diamo – ai cittadini il potere di scegliere tra programmi e coalizioni alternative, fra un Governo ed un'opposizione. Io credo che questo sia essenziale e ritengo che la gente, disposta ad ascoltare dotte parole in tema di riforma della Presidenza del Consiglio, di ritocchi al bicameralismo e di decreti che non si reiterano e che decadono dopo sessanta giorni, voglia però sentir parlare di come riuscirà davvero a mandar via chi ha governato male e mettere al

suo posto chi promette – perchè su questa base bisogna accettare qualche promessa – di governare bene. Il problema dunque che si è posto (comunque noi vogliamo sollevarlo e non lasceremo che questa fase passi senza che si sia parlato del sistema elettorale) è di dare maggiore forza al voto dei cittadini e di come correggere la rappresentanza proporzionale. Su questo punto le nostre posizioni sono differenziate. Io personalmente sarei per superarla, però, come atto di buona intenzione nei confronti dei colleghi, ci attesteremmo sulla sua correzione. Ci sono diversi modi per farlo: alcuni più validi di altri, attenzione! Non è vero, infatti, che tutti i sistemi elettorali si equivalgono perchè ognuno di essi nasce in un sistema politico e deve creare un Governo per quel sistema, tenendo conto quindi di alcune sue specificità. Noi crediamo comunque che non possiate eludere in nessun modo il nodo del sistema elettorale. Non solo alla fine di questo processo, ma anche al suo interno perchè alcune delle scelte che verranno adottate avranno riflessi sul sistema elettorale.

A questo punto desidero fare un'ultima battuta, non polemica, solo per rilevare un passaggio che stamattina è stato sottolineato sia dal senatore Pecchioli che dal senatore Mancino e sul quale concordo. La Repubblica presidenziale, o comunque l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, non mi trova consenziente e ciò per i motivi più vari. Innanzitutto perchè i socialisti sono stati di una vaghezza esasperante sul tema di questo Presidente che ha poteri a fisarmonica che si allargano o restringono a seconda di chi eleggiamo e di come lo eleggiamo e in secondo luogo perchè chi desidera questo deve essere coerente e affermare esplicitamente che vuole una seconda Repubblica, perchè la Repubblica presidenziale è altra cosa rispetto alla Repubblica parlamentare italiana. Sono, inoltre, contrario perchè questo intacca in maniera significativa i processi di rappresentanza politica del nostro paese creando una forma diversa di rappresentanza che va in direzione plebiscitaria – di cui personalmente non ho paura – che voglio sentir enunciare e discutere chiaramente. Io ritengo che le Repubbliche presidenziali possano essere democratiche, non sono convinto però che in questo paese esistano oggi le condizioni per renderle tali. Non sono, inoltre, convinto – e questo, sì, lo dico con malizia – che i socialisti davvero pensino di creare queste condizioni. Ritengo invece che generino un'operazione politica diversa, anche in grande stile, certamente stravolgente o comunque enorme nel contesto italiano, che riguarda un altro tipo di Repubblica col quale posso confrontarmi ma sul quale in questo momento non sono d'accordo.

Se esiste, l'unica alternativa vera alla Repubblica presidenziale, quando i socialisti avranno la forza ed il coraggio di proporla fino in fondo, è la riforma del sistema elettorale italiano che crei, non una Repubblica presidenziale, ma un sistema parlamentare, fortemente corretto e razionalizzato, cioè il Governo del Primo Ministro. Credo che in questa direzione bisognerà andare e credo anche che questa sia la direzione che i cittadini italiani, se potessero esprimersi in materia (ovviamente quando verranno loro sottoposte le alternative praticabili) sarebbero disposti a scegliere. Ritengo che su questa linea troverete ampie convergenze e che su di essa troverete anche noi con le nostre proposte più specifiche e con tutta una serie di indicazioni che non sono molto lontane da quelle che i due grandi partiti hanno in questa fase proposto. Forse in questo caso potremo essere utili anche nella versione tecnica e non soltanto in quella politica sulla

quale si può certamente aprire un ampio confronto. Credo però sia questo il punto sul quale vale la pena alla fine di soffermarsi senza eluderlo, senza nascondersi e pensare che si possano produrre ritocchi tecnici che non abbiano un substrato politico forte; ma questo substrato politico forte consiste nel dare più potere al cittadino elettore, cioè farlo valere nelle scelte che contano e quindi nelle scelte del suo governo. Questo processo sarà doloroso, ma riformare istituzioni che si sono anche incrostate dopo quarant'anni certamente è operazione complessa. Se il dibattito non è rituale, credo che siano poste le premesse perchè questa operazione possa essere cominciata e possa anche fare passi avanti, sperabilmente, perchè molti di noi riescano anche a vedere la fine di questa operazione. (*Applausi dall'estrema sinistra, dal centro e dal centro-sinistra. Molte congratulazioni*).

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

SANTINI. Signor Presidente, colleghi, l'attenzione del Gruppo socialista del Senato ai problemi delle autonomie locali, sui quali stamattina è intervenuto con efficacia il capogruppo Fabbri, e sul tema dei diritti dei cittadini è un'attenzione che viene da lontano. Viene dall'impegno a favore del comune, che doveva essere conquistato dai socialisti di Andrea Costa cent'anni fa a Imola, viene dal programma in 22 punti del Partito rivoluzionario di Romagna che proprio cent'anni fa, nel 1888, a Bologna fu presentato. Non è solo curiosità storica, ma anche attenzione politica, riflessione utile, leggerne almeno quattro punti. Il primo così diceva: «È necessario togliere ai comuni ogni carattere politico, riducendoli a semplici organismi amministrativi, economici e morali». Il secondo punto: «Il comune non deve avere preferenze per alcun culto, alcun partito. Li rispetta tutti con la libertà». Il ventunesimo punto: «Il comune tutela gli interessi dei consumatori, quindi favorisce le società cooperative di consumo e osserva rigorosamente il commercio dei generi alimentari, stabilisce gabinetti gratuiti di analisi ed altri servizi sociali». Ultimo punto: «I comuni devono ricorrere il più che sia possibile a consorzi e federazioni per le opere e le iniziative nelle quali i comuni isolati sono impotenti». È questo un programma del quale con linguaggio moderno potremmo dire che ribadiva l'autonomia dell'ente locale verso i partiti, chiedeva che l'ente locale avesse caratteri che oggi definiremmo dell'efficienza e dell'efficacia, rivendicava servizi sociali per i meno abbienti, riconosceva e auspicava l'impegno dei comuni a favore dei diritti degli utenti, chiedeva infine consorzi e federazioni per superare i limiti anche territoriali dei comuni che cent'anni fa avevano gli stessi problemi anche territoriali di oggi.

Aveva origine di qui quello che fu chiamato il filone del socialismo municipale, che tanta parte fu del riformismo socialista, da Turati a Labriola: un filo rosso che ha sempre congiunto l'autonomismo socialista e ha dato la possibilità a sindaci importanti, da Caldara a Prampolini a Zanardi e Massarenti, di dare un contributo di idee e di democrazia al sistema democratico del paese. Con l'avvento del Movimento popolare e con il pensiero di don Sturzo si è creata una forte sinergia che ha attraversato le autonomie locali che spesso erano fuori, o addirittura contro il quadro istituzionale tenacemente centralistico. Nel corso dei decenni questa sinergia di volontà tra Partito popolare e Movimento socialista ha

prodotto idee, sperimentato soluzioni, inventato istituzioni nuove che poi la legislazione dello Stato ha dovuto diffondere, rielaborando e generalizzando. Nel dopoguerra il Partito socialista ha recuperato questa tradizione e ne è stata l'espressione l'aspirazione della «Repubblica delle autonomie».

I risultati di questi quarant'anni della Costituzione repubblicana non sono stati e non sono soddisfacenti. In questi anni le tappe che possiamo segnalare come significative sono state l'istituzione delle regioni nel 1970 e il decreto delegato n. 616 del 1977. Il professor Massimo Severo Giannini, quando come Ministro, all'inizio del 1980, consegnò al Parlamento il rapporto sullo stato dell'amministrazione nel nostro paese, ricordava che per ridisegnare l'ordinamento positivo dei pubblici poteri occorreva provvedere in tempi ravvicinati alla ristrutturazione dello Stato da un lato e alle riforme degli ordinamenti infraregionali dall'altro. Giannini sollecitava l'approvazione urgente della riforma e ricordava che non è un detto, ma un dato economicamente ed aziendalmente valutabile quello che se i comuni non funzionano, non funziona lo Stato. I costi amministrativi invisibili – continuava il Ministro – di comuni piccolissimi e di megalopoli sono giunti a livelli elevatissimi ed è sempre sullo Stato che finiscono col ricadere i costi visibili, come è accaduto con le diverse leggi finanziarie degli ultimi anni. In un momento di preoccupazione montante per la spesa pubblica – concludeva Giannini – la difficoltà del provvedere non è giustificazione del ritardare.

La X legislatura si è aperta sotto buoni auspici. Il capogruppo socialista, senatore Fabbri, questa mattina ricordava che lo Stato moderno deve avere un potere centrale ben funzionante; ma questo non contrasta con la necessità di un coordinamento con un sistema di autonomie locali capaci di scelte partecipate ed erogatrici di servizi efficienti. Il Presidente del Consiglio qui al Senato si è impegnato a presentare un disegno di legge sulla riforma delle autonomie locali entro il mese di giugno. Anche il Partito comunista, attraverso diverse prese di posizione, ha dato contributi importanti che oggi sembrano poter dare a questo Parlamento e al paese un segnale positivo per una possibile rapida approvazione di una legge che è stata definita snella e di princìpi, una legge che deve basarsi innanzitutto su un'ampia autonomia statutaria riconosciuta agli enti locali e in particolare al comune, cui viene riconosciuto il carattere di unità di base del sistema democratico del paese. Da parte nostra si è sottolineata la necessità di ritrovare il segno ed il senso di un processo di ricomposizione dei comuni di piccole dimensioni proprio nella volontà che era stata espressa dai socialisti cent'anni fa nel primo programma amministrativo; un processo che già il Presidente del Consiglio Craxi auspicava al Congresso dell'ANCI di Padova, che certamente non può e non deve essere forzoso, ma che, anche attraverso il riconoscimento alle comunità montane di compiti gestionali, possa consentire la ricomposizione di realtà troppo frammentate. Se riflettiamo sul fatto che oggi, sugli 8.000 comuni italiani, quasi 2.000 non arrivano ai 1.000 abitanti, oltre 4.000 non arrivano ai 5.000 abitanti e ben 4.000, quasi tutti di dimensioni inferiori ai 1.000 abitanti, fanno parte di comunità montane, ci rendiamo conto che la necessità di riconoscere funzioni di gestione in alcuni settori a dette comunità montane può essere un primo momento per superare il problema di comuni di dimensioni piccolissime, che oggi costano e non rendono i servizi adeguati alle comunità amministrate.

Vi è, poi, il problema dell'ente intermedio. Stamattina, con accenti in gran parte concordanti, da parte del segretario del Partito socialdemocratico e del capogruppo della Democrazia cristiana, si è parlato della necessità di attribuire alle province il carattere di ente intermedio, di unico ente intermedio, per superare l'eccessiva frammentazione degli enti locali a livello del territorio e semplificare quindi la realtà istituzionale nel paese, accelerando il processo di attribuzione di deleghe da parte delle regioni e attribuendo alle province la gestione dei servizi di area vasta. Per quanto ci riguarda riteniamo che sia di grande utilità dare alla provincia competenze di gestione nella politica ecologica, nella politica dell'ambiente, rendendo così unico il governo ecologico nel paese, in un settore nel quale c'è bisogno di chiarezza e di puntuali e precise responsabilità. Il problema che il Partito socialista si è posto – ed è un problema grave, che rischia di diventare sempre più drammatico – è quello della stabilità delle giunte degli enti locali. Negli ultimi tempi vi sono stati problemi, sempre più complessi e di difficile soluzione, di maggioranze che non riescono ad esprimere governi efficienti e stabili e che, a livello di enti locali, non riescono ad avere carattere di certezza. Pertanto riteniamo che sia necessario arrivare a poche, semplici, ma chiare indicazioni che consentano di assicurare un elevato grado di stabilità ai governi degli enti locali. Proporremo che vi sia un termine perentorio (che potrebbe essere di sessanta giorni) dopo le elezioni dei consigli comunali entro il quale tali consigli hanno l'obbligo di nominare giunte e sindaci. Trascorso invano tale termine, i consigli dovrebbero ritenersi automaticamente sciolti.

Le maggioranze potranno essere modificate solo attraverso un sistema di sfiducia costruttiva. Questo modo, a mio avviso, consentirebbe di assicurare alle popolazioni governi degli enti locali in grado di dare risposte autorevoli e soddisfacenti.

Ci siamo posti anche il problema dell'efficacia dell'azione amministrativa e riteniamo, anche in questo caso in armonia con quanto è stato detto da altre forze politiche, che sia necessaria una modifica delle competenze tra consigli comunali e provinciali e giunte, assicurando ai primi la programmazione ed il controllo democratico ed alle seconde compiti direttamente esecutivi.

Un altro argomento che ci sembra di particolare interesse concerne la diversità dei ruoli necessaria tra i politici e i tecnici. Infine, occorre considerare l'aspetto dei rapporti con i cittadini. Vi sono state e continuano ad esservi numerose ed utili esperienze a livello locale: carte degli utenti, diritti dei cittadini in vario modo riconosciuti da delibere di consigli comunali e provinciali, leggi regionali che hanno indicato i modi della tutela dei diritti dei cittadini, istituzione diffusa della figura del difensore civico. A mio avviso, però, la prima risposta agli utenti non può che consistere in una pubblica amministrazione che, ai diversi livelli, sia efficiente, funzionale, trasparente e responsabile del proprio operato; in poche parole, una pubblica amministrazione le cui linee portanti siano all'altezza dei compiti e delle esigenze di un paese avviato verso l'era postindustriale.

Signor Presidente, mi avvio a concludere con una risposta che credo sia doveroso dare al capogruppo della Democrazia cristiana, senatore Mancino, che questa mattina ricordava al Senato che non è peccato parlare anche di riforma dei sistemi elettorali. I socialisti qualche volta non temono di peccare, ma peccherei io di ipocrisia se dicessi che solo a titolo personale

sono contrario alla «personale» opinione del senatore Mancino di estendere il sistema maggioritario anche ai comuni superiori ai 5.000 abitanti. Il sistema maggioritario che regola i modi di formazione dei consigli comunali di detti comuni è apparso ed appare tuttora particolarmente penalizzante ed avvilente per le forze intermedie. Chi ha avuto in questi decenni esperienze con le popolazioni e gli amministratori di comuni inferiori a 5.000 abitanti sa come i partiti piccoli e medi abbiano vissuto con difficoltà e sofferenza la rinuncia ad esprimere le proprie proposte, le proprie idee, i propri programmi, dovendo in qualche modo rinunciare ad essi a seguito di una legge che li umilia. Riteniamo che altri possano essere i contributi che il Parlamento può dare per assicurare la stabilità dei comuni. Alcuni li abbiamo indicati, altri, anche a livello di sistemi elettorali, possono essere ricercati assieme. Certo è possibile una revisione dei meccanismi della legge comunale e provinciale; certo è possibile, come è detto in una proposta del segretario del nostro partito, onorevole Craxi, introdurre di fatto clausole di sbarramento per quanto riguarda le elezioni dei consigli comunali, ma, soprattutto, vanno ricercati e possono essere trovati sistemi che riducano l'abnorme proliferare di liste locali che non servono e che non danno un contributo all'affermarsi della stabilità e alla governabilità negli enti locali.

Per questo, signor Presidente, siamo contrari ad un sistema che appare pericoloso e inaccettabile e cioè quello di sperimentare a livello locale procedure e formule per poterle poi utilizzare eventualmente a livello nazionale. Si tratta di un metodo che riduce il valore dell'impegno dato dalle forze politiche, in questi anni e in questo Senato, per la riforma delle autonomie locali e fa crescere la ricerca di modi e forme per attuare le modifiche delle leggi elettorali che regolano il Parlamento, con la ricerca di una sperimentazione surrettizia a livello dei comuni. È un metodo che fa crescere margini di ambiguità e di diffidenza tra le forze politiche, di cui certo non si avverte il bisogno in una stagione quale quella che ci auguriamo arrivi, una stagione di riforme da troppo tempo attesa dal nostro paese. (*Applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

GUALTIERI. Onorevole Presidente del Senato, onorevole Ministro, abbiamo convenuto tutti sul fatto che questo dibattito non si svolge per dar modo ai vari raggruppamenti politici qui presenti di «esporre le bandiere», salvo poi vedere quali tenere alte e quali ammainare. Io starò ai patti, anche perchè di bandiere da esporre, a ben guardare, ve ne è una sola, rappresentata dalla nostra Carta costituzionale, vista come la vedeva Piero Calamandrei il quale, ad uno scolaro che gli chiedeva di dirgli cos'era la Costituzione, rispose che è la traduzione nella legge fondamentale dello Stato della Resistenza e dell'antifascismo.

Pertanto, va messo subito in chiaro che qui non va cambiato il codice genetico della nostra Repubblica, così come va messo in chiaro che intendiamo rimanere nei valori e nei principi della prima Repubblica e che, qualunque sia il risultato del lavoro che ci accingiamo a fare, esso dovrà essere realizzato sul consenso delle forze che hanno permesso, con la loro lotta e con i loro sacrifici, che questa nazione si riscattasse da una odiosa

dittatura e fosse riammessa nel consesso delle nazioni democratiche e civili.

Ci mancherebbe proprio, signor Presidente, che, con la scusa di combattere certe disfuzioni del parlamentarismo, portassimo il Parlamento fuori dalle sue origini e portassimo fuori dal Parlamento le forze che hanno permesso che l'Italia rinascesse ad una vita libera e democratica. I molti ingegneri o geometri istituzionali sarà bene che non si avventurino su terreni che difenderemo con ogni mezzo.

D'altra parte, sulla nostra Costituzione vi sono pochi interventi da fare in quanto interventi propriamente costituzionali. Non è la Costituzione che è invecchiata, è ciò che è stato appiccicato alla Costituzione, dopo la sua approvazione, che ha posto e pone oggi problemi di aggiornamento o, se volete, di restauro, così da far rimergere i colori originari. Da oltre quarant'anni i Regolamenti approvati nel 1948 e nel 1949 tengono inchiodato il Parlamento in una concezione, in una pratica perversa e riduttiva rispetto a quanto aveva sancito la Carta costituzionale varata un anno prima.

Tutti oggi se la prendono con la struttura paritaria delle due Camere, con la loro ripetitività inutile, con la separatezza. Si propone, da tutte le parti politiche, una forte correzione di questo ordinamento paritario – il cosiddetto bicameralismo perfetto – e l'introduzione di elementi di differenziazione e di squilibrio. Ma dove sta scritto che il nostro ordinamento è questo? La caratteristica fondamentale e innovativa dell'assetto varato dalla Costituente è proprio quella del Parlamento come organo unitario, del Parlamento come un «tutto», non quella del frazionamento di poteri in due Camere uguali e ripetitive.

In base ad una lettura esatta dell'articolo 55 della Costituzione che recita: «Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», al posto di un ordinamento «binario», quale era quello prefascista, ve ne è uno fondamentalmente unitario; in questa unitarietà sta la caratteristica dell'intero sistema parlamentare e del pluralismo che lo contrassegna.

Come è stato scritto autorevolmente, in questa luce la stessa *querelle* sul bicameralismo acquista un diverso significato. Infatti, contro l'opinione corrente, l'articolo 55, introducendo la nozione di «Parlamento» e non richiamando quella delle «due Camere», ci colloca in un ordinamento che non può essere definito nel senso tradizionale come «bicamerale» e che assume aspetti funzionali in qualche senso monocamerali.

Il Parlamento in seduta comune è l'esempio più significativo di questa concezione, in cui la complessità della struttura parlamentare si riduce ad unità: è previsto infatti che esso possa darsi addirittura un Regolamento proprio, con norme diverse rispetto a quelle adottate dalle due Camere. Certo, ci sono due Camere e ci sono per ciascuna di esse distinti poteri, ma mentre prima l'ordinamento si fondava su due diverse istituzioni, ora le due Camere sono diventate articolazioni della stessa istituzione. In altri termini, la Costituzione, con l'introduzione della nozione unitaria di Parlamento, ha spostato il significato del bicameralismo dalla «struttura» al «procedimento». Di conseguenza, il problema del bicameralismo come ripetitività e come dispersione non si risolve cercando di differenziare le due strutture, ma cercando in primo luogo di rinforzare l'unitarietà del procedimento.

È una strada molto diversa rispetto a quella che di solito viene proposta e che molti qui, anche stamane, hanno riproposto. Ciò ci porta a dire che non di una nuova Costituzione abbiamo bisogno, ma di un ritorno a quella

che ci siamo dati quarant'anni fa e nella quale sono contenute le radici del funzionamento corretto delle nostre istituzioni, a cominciare proprio dalla «istituzione Parlamento».

La decisione fatale – come è stata definita – di riportare indietro l'orologio e bloccare lo schema innovativo adottato dai costituenti venne quando, nel 1948-49, vennero riadottati i vecchi Regolamenti parlamentari prefascisti, che si sovrapposero allo spirito e alla lettera della Costituzione appena entrata in vigore. Questi i risultati: «la richiesta del voto segreto prevale sempre sul voto palese»; «ogni Camera è padrona del proprio ordine del giorno»; «nessuna precedenza è accordata ai progetti di legge del Governo rispetto ai progetti di legge dei deputati e dei senatori».

Alcuni anni più tardi, nel 1971, si giunse alla seconda fatale decisione: la forzatura assembleare del Regolamento, la legittimazione del potere di blocco e di veto delle minoranze, lo stravolgimento del corretto rapporto Governo-Parlamento. Quando, onorevole Presidente del Senato, ci si accorgerà che la maggior parte dei guai ci vengono dall'aver ingabbiato la legge fondamentale attraverso i Regolamenti, si deciderà di cambiare questi ultimi senza buttare a mare tutto ciò che regge il gioco.

Non sembrino queste cose di poco conto. Già per cambiare i Regolamenti la Costituzione richiede una maggioranza forte, quella assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La Costituzione ha infatti introdotto una riserva del Regolamento parlamentare che impedisce l'emanazione di leggi ordinarie in materia e ciò proprio perchè, per approvare o modificare i Regolamenti, occorre la maggioranza assoluta, mentre per la legge ordinaria occorre la maggioranza semplice. Dandosi nuovi Regolamenti, coordinati fra di loro, Camera e Senato possono profondamente modificare il bicameralismo perfetto, avere la possibilità, come si chiede al Governo, di indirizzare i lavori parlamentari su un proprio programma di priorità da affrontare in sessioni legislative annuali, portare il voto segreto allo *standard* europeo, contingentare gli interventi, riferendo i tempi medi del Parlamento ai tempi medi della società civile. Solo chi confonde un Regolamento parlamentare con un regolamento amministrativo può credere che per questa strada non si facciano le grandi riforme. Ecco delineata così la strada entro la quale intendiamo muoverci.

Ciò che non funziona nel nostro bicameralismo non è l'indipendenza di ciascuna Camera, non è l'assoluta parità delle Camere nei momenti decisionali, ma l'avere fatto di ogni Camera un castello chiuso, con i ponti levatoi alzati in tutti i vari momenti operativi. Certo, la separatezza nella parte finale della decisione è anche una garanzia, ma nella parte iniziale è un errore. Tutto ciò che nella fase conclusiva è duplicazione va contro il particolare tipo di bicameralismo accolto dalla nostra Costituzione.

Per tutte queste ragioni si tratta di portare assai più avanti ciò che è previsto anche nel sistema attuale: la previsione di procedure congiunte per le indagini conoscitive, la possibilità di svolgere insieme i procedimenti conoscitivi per le varie leggi, così come si fa già, sia pure a fatica, per la legge finanziaria e per il bilancio dello Stato, l'unificazione delle sedi quando si tratta di svolgere inchieste. Perchè mai il Governo deve comunicare le stesse cose in due sedi diverse, in due momenti distinti, a distanza di poche ore? Perchè mai le udienze conoscitive devono essere tenute in un ramo del Parlamento quasi all'insaputa dell'altro? Perchè mai i

comitati ristretti che preparano le leggi non possono lavorare per lunghi tratti in comune?

Certo, vi sono due modi differenti per assicurare l'unificazione delle fasi conoscitive: l'uno deve portare fino in fondo la cooperazione tra le due Camere; l'altro riporta le acquisizioni conoscitive provenienti da soggetti esterni non già a questa o a quella delle due Camere, ma al procedimento nella sua oggettività. Si cominci a tenere conto di questo. Rimane però il fatto che l'intero sistema regolamentare adottato dalle due Camere è oggi strutturato per alzare barriere fra i due rami del Parlamento piuttosto che per abbassarle. È qui che bisogna intervenire, puntando a distinguere assai più nettamente, in ogni procedimento parlamentare, una fase conoscitiva da una decisionale.

In tutti i profili funzionali propri dell'attività parlamentare (legislazione, indirizzo, controllo) vi è questa struttura dualistica: prima un momento – quasi sempre in Commissione – di approfondimento e di acquisizione di tutto ciò che è necessario conoscere; poi il momento – in genere in Assemblea – in cui si decide. È nella prima fase del procedimento che vanno introdotte le accelerazioni necessarie ed indispensabili.

Una prima conseguenza di questa corretta lettura della nostra Costituzione ci porta a rivedere il ruolo e l'importanza delle Commissioni bicamerali, fino ad ora considerate le parenti povere dell'ordinamento; di esse si parla, assai impropriamente, come di una terza Camera, senza Presidente, senza Segretario generale, senza organi di supporto e di programmazione, benchè vi siano assegnati più di 400 parlamentari. Ma tutte le volte che si è cercato di affrontare i loro problemi, a cominciare da quello stesso di garantire loro le possibilità di lavoro di cui godono le altre Commissioni, la prima risposta che si è ottenuta è stata che bisognerebbe abolirle, quando invece andrebbe forse fatto il contrario.

Bisogna che le Commissioni bicamerali vengano fatte uscire dalla semiclandestinità in cui sono costrette a vivere; occorre assicurare loro la possibilità di lavorare senza costringerle a riunirsi negli intervalli di tempo lasciati liberi dalle altre Commissioni e utilizzarle come sede di elaborazione di tutto ciò che da un punto di vista procedimentale il Parlamento può mettere in comune.

In questo dibattito, signor Presidente, onorevole Ministro, ci si deve anche occupare di tutto il sistema delle Commissioni, perchè mentre il lavoro parlamentare svolto in sede di Assemblea caratterizzava la dinamica costituzionale dell'Ottocento, il lavoro parlamentare svolto in sede di Commissione è la forma organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo. Di questo spostamento del baricentro non tutti si sono accorti. Certo non se ne sono accorti coloro che, sulla stampa e nei numerosi convegni che si tengono quasi giornalmente in Italia sui temi istituzionali, sono sempre pronti a denunciare l'assenteismo parlamentare misurandolo sulle presenze in Aula e rinunciando a considerare quanto globalmente viene fatto nelle Commissioni, che è molto importante e che fa parte del lavoro del parlamentare.

L'indicazione da trarre è quindi una sola: bisogna portare alla competenza della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e quindi della Presidenza del Senato anche la definizione dei programmi delle Commissioni, stabilendo una sede unica per il governo dell'istituzione. Pretendere di disciplinare solo la fase finale, che è la meno importante

nell'intero processo formativo delle leggi, è come voler guidare una macchina rinunciando a servirsi del volante.

Vi è poi un problema ancora più importante che riguarda le Commissioni. Se esse sono veramente il centro motore dell'attività del Parlamento, perchè non occuparsi anche di come vengono formate, della loro composizione, del loro numero e del loro modo di lavorare? Perchè gran parte delle regole, dei vincoli, delle cautele è riservata all'Aula e in minima parte alle Commissioni?

Il fatto meno accettabile riguarda il sistema di assegnazione dei singoli parlamentari alle varie Commissioni. Sono i Gruppi parlamentari a designare i propri rappresentanti in ciascuna di esse, ma in che modo avviene tale designazione? Intanto sui Gruppi si riversa la richiesta di assegnazione dei vari senatori in ragione della loro «competenza» o della loro «vocazione». Così accade che i medici chiedano di far parte della Commissione sanità, i professori universitari, generalmente, della Commissione pubblica istruzione, i militari della Commissione difesa e così via. Certo, le Presidenze dei Gruppi parlamentati apportano qualche correttivo a queste vocazioni, però sostanzialmente le Commissioni, nonostante tutti gli sforzi e le cautele, alla fine risultano composte su base specialistica, in ragione dell'interesse dei vari senatori a seguire determinati problemi.

Mentre l'Aula, con 315 senatori, può vedere diminuito l'interesse dei singoli, nelle Commissioni, con 27-30 componenti, ciò risulta assai più difficile. Questo spiega perchè si producono tante leggine e perchè in esse il tasso di corporativismo è così alto.

Giustamente il senatore Pasquino, nella relazione ad una sua proposta di modifica costituzionale presentata di recente, ha fatto presenti i rischi che comporta l'attuale segmentazione del lavoro parlamentare in un gran numero di sottosistemi, in genere così densi da assorbire l'attività dei parlamentari. «La conseguenza», ha scritto il senatore Pasquino, «è che il parlamentare, eletto in forza di un mandato pieno a rappresentare la nazione, è costretto per forza di cose ad eseguire il proprio impegno nell'ambito di una Commissione specialistica. Inutile dire che in molti casi le Commissioni permanenti risultano composte da addetti ai lavori. Si legga questa realtà assieme alla patologia iperlegislativa del nostro paese, con il ruolo crescente che assume l'attività deliberante o legislativa delle Commissioni, e si avranno chiare le ragioni della tendenziale corporativizzazione del nostro Parlamento. Se decisioni che potenzialmente riguardano l'interesse generale sono prese sempre e solo dagli addetti ai lavori, non è difficile immaginare le distorsioni che si possono verificare nella coerenza della produzione legislativa e nella stessa attuazione del programma di Governo».

Quanto detto dal senatore Pasquino è sostanzialmente giusto, ma la conseguenza di tali valutazioni non può essere quella di tornare indietro, da un'attività parlamentare svolta prevalentemente in sede di Commissione ad un'attività parlamentare svolta prevalentemente in Assemblea. Quello che occorre fare è dare un'organizzazione più penetrante ed incisiva a tutto il lavoro svolto in Commissione, introducendo forme di garanzia nel sistema di formazione delle Commissioni, nel modo in cui lavorano, riducendo i poteri di autoalimentazione e di programmazione.

Ecco delineati, onorevoli colleghi, gli obiettivi fondamentali della nostra correzione regolamentare: dare al Governo la precedenza per la sua

produzione legislativa, rispetto alla produzione degli altri aventi titolo e frenare la legislazione di tipo corporativo e settoriale.

Il Parlamento italiano produce mille leggi all'anno contro le ottanta dell'Inghilterra e le centoventi della Germania federale.

Occorre poi occuparsi finalmente di due settori abbandonati, quello dell'incorporazione nella legislazione italiana delle norme comunitarie e quello del controllo della legislazione regionale, aspetto che abbiamo da tempo abbandonato.

È necessario inoltre riportare la dialettica tra maggioranza e minoranza su un terreno meno nevrotico, dove il diritto della maggioranza a non doversi ogni momento guardare da imboscate e da trabocchetti a causa del voto segreto venga bilanciato da reali garanzie procedimentali per le minoranze.

Quello che si può fare subito è innanzitutto la corsia preferenziale per il Governo; si tratta cioè di fare in modo che tutta la legislazione del Governo venga immessa in una corsia preferenziale che garantisca la reale accelerazione dei termini di approvazione. La collocazione in corsia preferenziale presso un ramo del Parlamento deve comportare l'automatico inserimento in analoga corsia preferenziale anche presso l'altro. Nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi il Governo deve avere la facoltà di indicare l'ordine di priorità che assegna ai suoi stessi progetti, anche in relazione ad altri progetti governativi. La responsabilità dell'ordine del giorno, per la sua parte, deve spettare ancora al Governo.

La seconda questione che occorre affrontare è la modifica delle procedure per l'approvazione dei decreti-legge. Occorre cioè assolutamente modificare la novella Bonifacio con la quale sono oggi presi in carico ed approvati i decreti d'urgenza. È impossibile continuare con un sistema che vuole, prima in Commissione e poi in Aula, un giudizio preliminare sui presupposti di necessità ed urgenza, poi un secondo giudizio sulla costituzionalità e sul merito, il tutto in sessanta giorni, ripetendo il procedimento presso l'altro ramo del Parlamento. Se poi a questa procedura si aggiungono la facoltà di emendare i decreti e la cattiva abitudine del Governo di trasformare ogni decreto da un treno ad un solo vagone in un altro a più vagoni – l'esempio di scuola in questo caso è costituito dal decreto per Zafferana Etnea, reiterato undici volte – si capisce perchè i decreti approvati nei termini siano pochi e i più debbano essere ripresentati. È vero che il nuovo Governo molto opportunamente, gliene do atto, ha deciso di non produrre decreti a più segmenti e di accettare la loro non emendabilità, ma tali regole vanno assunte da noi attraverso le opportune modifiche regolamentari.

Innanzitutto si tratta di restituire alla legislazione d'urgenza la caratteristica dell'assoluta necessità e quella, sempre sottintesa e sempre negata, dell'unicità dell'oggetto, soprattutto però occorre rendersi conto che c'è urgenza ed urgenza. Di fronte ad una grave calamità naturale – per fare il più ovvio degli esempi – vi è per il Governo la necessità di provvedere con assoluta immediatezza. In questo caso il provvedimento deve poter essere approvato con procedure acceleratissime, ancora più accelerate di quelle odierne, nella prima seduta utile della Camera e del Senato, e non dovrebbe essere emendabile. Quando invece il Governo abbia l'urgenza di fare entrare immediatamente in vigore disposizioni il cui senso sia nella immediatezza della loro efficacia – e gli esempi di scuola concernono i provvedimenti finanziari e fiscali oppure quelli di ratifica di contrattazioni

collettive – può produrre un decreto-legge e chiederne l'approvazione, ma in questo caso, a mio giudizio, potrebbe anche consentirne l'emendabilità. Per tutto il resto il Governo dovrebbe inserirsi, come ho già detto, nelle corsie preferenziali.

In sostanza, si tratta di distinguere i provvedimenti ad efficacia immediata, i decreti-legge, e quelli ad efficacia protratta, i disegni di legge, e di creare una nuova categoria, quella delle *instant laws*, delle leggi istantanee, veri e propri decreti d'urgenza, prendere o lasciare, per i casi eccezionali.

Il terzo punto fondamentale riguarda l'abolizione del voto segreto. Il voto palese deve diventare regola ordinaria, riservando il voto segreto ai casi, tassativamente indicati dagli stessi Regolamenti parlamentari, riguardanti soprattutto le persone. L'autonomia del parlamentare, nei confronti del proprio partito, del proprio Gruppo, va tutelata in altro modo, non attraverso la facoltà di nascondersi al momento del voto.

Quarto punto: riduzione dei tempi di intervento. Il problema è difficile perchè, anche fissando tempi assai brevi per ogni intervento, se si vuole proteggere il diritto di ogni singolo parlamentare, come è giusto, come non possiamo non fare, ciò è di ostacolo all'abbassamento dei tempi di lavoro. D'altra parte, anche portando il *barrage* sul Gruppo, ciò non può eliminare la possibilità del dissenso reale e non ostruzionistico. La strada da seguire è quella del contingentamento dei tempi assegnati ai vari provvedimenti in sede di programmazione dei lavori e di quelli assegnati a ciascun Gruppo, a seconda della loro consistenza numerica; è la strada seguita dal Parlamento europeo e ciò ci riporta alle accresciute competenze della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi rispetto al Presidente del Senato.

Non so se queste proposte siano giudicate piccole o grandi riforme; quel che so è che dalla loro rapida introduzione nel nostro sistema decisionale dipenderà la possibilità di portare a compimento entro la fine dell'anno (per accettare la scommessa dichiarata ieri dal Presidente del Consiglio) le tre grandi riforme sostanziali su cui c'è accordo e su cui vogliamo misurarci a tutto campo nel Parlamento: la riforma della Presidenza del Consiglio, la riforma del bicameralismo, la riforma delle autonomie.

La verità è che senza passare però attraverso una riforma dei Regolamenti capace di accrescere la governabilità immediata del Parlamento e di liberare tutte le potenzialità programmatorie che la Costituzione ci ha assicurato, non si riusciranno mai a realizzare le auspicate riforme istituzionali. Con gli attuali Regolamenti è facilissimo bloccare dall'interno del Parlamento qualsiasi iniziativa. Chiunque oggi può vincere qui dentro una battaglia ostruzionistica che abbia per oggetto la difesa di prerogative parlamentari. Solo introducendo nel Parlamento attuale elementi di maggiore governabilità e di più forte capacità ordinatoria si potrà avere il Parlamento riformato di domani.

L'altra strada, quella di cominciare subito con le cose difficili e complesse, come le riforme che ho ricordato prima, senza avere gli strumenti per poter controllare i vari processi decisionali, mi sembra impercorribile; credere che oggi ci siano le condizioni parlamentari per differenziare la Camera dal Senato, per ridurre eventualmente il numero dei parlamentari, per modificare il sistema istituzionale centrale o periferico, significa imbrogliare o imbrogliarsi. Certo, c'è chi sostiene che la strada da noi indicata è sbagliata anche metodologicamente; i comunisti ne fanno addirittura una questione di principio. Stamane il senatore

Pecchioli ha ribadito questa impostazione dicendo che i Regolamenti sono in funzione del tipo di assetto parlamentare che si vuole avere e non viceversa. Se non va più bene il tipo di bicameralismo in cui stiamo da quarant'anni, allora si cambi questo assetto, si introducano le correzioni ritenute giuste e solo dopo aver fatto questo si adottino i Regolamenti che sono necessari alle esigenze della gestione. Il ragionamento, dal punto di vista logico, è corretto, ma le conseguenze abbiamo già visto quali sarebbero, a meno di non accettare la proposta, che di recente ha avanzato, forse provocatoriamente, Giuliano Amato, di chiudere il Parlamento per il tempo necessario a cambiare le regole del gioco e solo dopo accingersi a fare le riforme, ma questa non mi sembra una strada percorribile.

MANCINO. Chissà se si riaprirebbe poi.

GUALTIERI. Venendo al dunque, abbiamo una riforma più pronta delle altre, in stato più avanzato, quella della Presidenza del Consiglio. La prima iniziativa per la riforma della Presidenza del Consiglio fu presa nel 1982 da Giovanni Spadolini; un secondo progetto fu presentato da Bettino Craxi nel 1984; la Camera dei deputati ha approvato un testo, che ora è pervenuto al Senato, nel 1987. Siamo d'accordo a definire al più presto questo punto, assicurando al Presidente del Consiglio maggiori poteri e al Governo come tale una maggiore possibilità di direzione del paese.

Rispetto al testo faticosamente realizzato alla Camera, vi sono alcune cose che si possono ancora fare per rendere più incisiva la legge. Noi stessi abbiamo proposto nei giorni scorsi un emendamento per consentire al Presidente del Consiglio di presentare e fare adottare il suo programma annuale rendendolo impegnativo per il Parlamento, così da innestare su di esso la stessa legge finanziaria. Si tratta di un emendamento che consideriamo molto importante e che ovviamente difenderemo. Nella stessa legge per la Presidenza del Consiglio dovremmo poi riuscire anche a rivedere le regole procedurali per la formazione del bilancio dello Stato e della legge finanziaria. Lo Stato moderno non può permettersi di impiegare tre mesi, quando va bene, o sette mesi, come abbiamo impiegato quest'anno, per ottenere l'approvazione dello strumento principale di governo dello Stato, cioè il bilancio. Con le attuali procedure è impensabile mettere sotto controllo gli infiniti centri di spesa e bloccare la crescita del disavanzo pubblico; non si può rimanere in un sistema che, nel recente dibattito sulla legge finanziaria, è stato definito dal Presidente della Commissione bilancio «una immensa casa di tolleranza» e che i più hanno considerato come una sorta di lotteria di capodanno.

Andiamo avanti. Nessuna delle modifiche proposte per i Regolamenti parlamentari è di ostacolo alla ricerca dei correttivi più radicali da apportare a quello che viene chiamato il bicameralismo perfetto. Al Senato sono state presentate alcune proposte in questo senso. Ve n'è una della Democrazia cristiana (primi firmatari Mancino e Ruffilli). Quante discussioni abbiamo fatto con l'amico Mancino su questa materia, quante con Roberto Ruffilli! E come diventa profondamente ingiusto portare avanti il dibattito con questa assenza così tragica! Nel progetto della Democrazia cristiana la differenziazione viene realizzata non secondo una ripartizione di materie rigida e predeterminata, bensì attraverso un meccanismo *soft*

che lascia emergere il pieno rispetto dell'autonomia parlamentare ed eventuali scelte vocazionali di ciascuna Assemblea. L'assegnazione alle due Camere delle funzioni legislative e di controllo avverrebbe di volta in volta, quindi, su designazione congiunta dei due Presidenti, previo parere di una Commissione bicamerale *ad hoc*. Il progetto si basa anche sul principio del silenzio-assenso per ottenere lo snellimento del procedimento legislativo. Una Camera potrebbe, per sua scelta, rinunciare a richiamare una legge votata dall'altro ramo e potrebbe farlo più particolarmente in certi settori e in certe materie, mirando ad ottenere dall'altro ramo un diritto di reciprocità per altre materie. La Democrazia cristiana fa capire che potrebbero essere di maggiore competenza del Senato le leggi in materia costituzionale, quelle di tipo elettorale e quelle di indirizzo politico.

Vi è poi la proposta della Sinistra indipendente, a firma Pasquino e Cavazzuti. Secondo tale proposta la differenziazione dovrebbe avvenire facendo in modo che una delle due Camere si occupi esclusivamente di politica istituzionale, di tutto quanto attiene all'organizzazione e all'articolazione dello Stato, di politica estera, compresi i rapporti con la Comunità europea, e di difesa; l'altra Camera dovrebbe occuparsi di tutte le rimanenti materie. Ciascuna nel proprio ambito di competenza, le due Camere dovrebbero esercitare le funzioni di indirizzo, di legislazione e di controllo. Le leggi costituzionali dovrebbero essere esaminate e approvate in seduta comune, così come in seduta comune dovrebbe essere accordata o negata la fiducia ai Governi di nuova formazione.

Il Movimento sociale italiano ha presentato a sua volta una proposta di correzione del bicameralismo, fondata sulla specializzazione per materie delle due Camere. Una Camera dovrebbe interessarsi ai disegni di legge riguardanti i pubblici diritti e doveri dei cittadini e di organizzazione, attività, entrate, spese, bilanci e consuntivi della pubblica amministrazione e in genere degli enti pubblici; l'altra Camera dovrebbe avere competenze in tutto il resto.

Vi è infine una proposta delle minoranze regionali (Riz, Dujany, Sanna, Bossi ed altri) tendente a dare base totalmente regionale al Senato, aprendo così una vera e propria differenziazione strutturale.

Per conto nostro, la ricerca di una nuova impostazione del bicameralismo che porti a snellire il procedimento di decisione parlamentare e ad offrire una risposta più rapida e puntuale alla domanda del Governo non può orientarsi su diversificazioni strutturali, nè su diversificazioni funzionali. La diversificazione strutturale non è una strada possibile. Registriamo il fatto che tutti la respingono. L'altra via, quella della diversificazione funzionale, indicata sia dalla Democrazia cristiana che dalla Sinistra indipendente, è altrettanto difficoltosa. Quali dovrebbero essere i criteri di divisione? Come si possono tenere distinte materie e funzioni? Dove finirebbe il controllo e dove finirebbero la legislazione e l'indirizzo? In sostanza, non è possibile togliere o attribuire a Camere identicamente elette i poteri politici esercitati da sempre in maniera complessiva. Solo a Camere diverse per composizione potrebbero essere attribuite funzioni diverse, in coerenza con la mutata struttura. Fino a quando non si salterà questo fosso – sempre che si sia disposti a farlo, ma noi non lo siamo – la sola strada da seguire è quella di trarre tutte le conseguenze dalla nostra vera realtà costituzionale: la fondamentale unità del nostro Parlamento, pur nelle sue varie e autonome articolazioni.

L'attuale ripetitività di atti bicamerali, costituzionalmente dovuti (le leggi, le investiture), potrebbe essere semplificata per Regolamento o per prassi. Non lo abbiamo già fatto, per esempio, per le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio? Si può andare assai più avanti, solo se lo si vorrà. Analoghe semplificazioni potrebbero apportarsi alle seconde letture dei disegni di legge, cioè alla procedura di discussione e di approvazione dei progetti già approvati da uno dei due rami del Parlamento. Si tratta in sostanza di unificare il più possibile il procedimento e contemporaneamente di garantire meglio il momento decisionale esaltando le ragioni che ci hanno fatto scegliere di avere due Camere invece di una sola.

Non ho ricordato la proposta del Gruppo comunista perchè, essendo orientata strettamente sul sistema monocamerale, non ho ritenuto di ricomprenderla nell'esame dei correttivi bicamerali perchè sarebbe una contraddizione in termini.

Create, come siamo impegnati a fare, le condizioni per mettere il Parlamento in grado di assolvere i propri compiti, possiamo da subito chiudere due partite che da anni ci trasciniamo dietro: la riforma delle autonomie, su cui si eserciterà la Camera dei deputati, e la correzione del bicameralismo, su cui ci affaticheremo noi. La terza partita, la riforma della Presidenza del Consiglio di cui ho parlato, è più un vecchio impegno assunto che un nuovo impegno da realizzare ed è già all'esame del Parlamento.

Alla riforma delle autonomie locali diamo la priorità più alta. Il senatore Mancino ha ricordato le sue sofferenze in materia; io posso ricordare le mie. Mi si darà atto – spero – che nella passata legislatura l'atto di responsabilità dei repubblicani ha permesso di togliere di mezzo l'ostacolo più grande sul cammino della riforma, quello del ruolo della provincia. Non abbiamo abbandonato la nostra convinzione – che fu quella soprattutto di Ugo La Malfa – che non si doveva introdurre la Regione aggiungendo un nuovo livello agli altri già esistenti. Alla catena Stato-provincia-comune andava sostituita quella Stato-regione-comune senza prevedere un'articolazione in più. Sappiamo tutti che cosa è invece successo dai lontani anni '70 ad oggi. Invece di avere tre livelli siamo entrati in un sistema a «n» livelli (Stato, regioni, province, comprensori, unità sanitarie locali, comuni) ciascuno deresponsabilizzato nei confronti degli altri, ma tutti dotati di forte autonomia e ciascuno capace di creare soltanto disavanzi per poi pretendere sanatorie.

Ripensiamo pure l'intero sistema amministrativo periferico, ma ripensiamolo nella sua interezza. Non si tratta soltanto di rimettere in circolo la provincia e di ripartire di nuovo le competenze comunali che, nella passata legislatura, speravamo fossero assolute in materia di tutela dell'interesse locale. Bisogna ripensare tutta la riforma regionale e, per la parte che vi è connessa, quella sanitaria. La regione non può essere una provincia più grande. Se essa è Stato, l'altra faccia dello Stato – o come ai nostri tempi si diceva: l'altra faccia della luna – allora deve comportarsi come Stato. Se non ripristiniamo la figura della regione-Stato, non possiamo dire di essere in un ordinamento regionale.

I rapporti tra la Regione e lo Stato non possono realizzarsi attraverso la Conferenza dei presidenti delle regioni e quelli tra le regioni ed il Governo non possono realizzarsi attraverso gli incontri degli Assessori con qualche Ministro. Questo non significa avere un rapporto corretto Stato-regioni.

Sono qui presenti alcuni ex-presidenti di regioni che potrebbero dire se ritengono di essersi trovati in un rapporto paritario con lo Stato negli anni in cui hanno ricoperto quella carica.

All'inizio del mio intervento ho detto che la nostra Costituzione va rivisitata più che cambiata. Fra gli articoli a cui occorre dare piena attuazione, per noi priorità assai alta hanno gli articoli 81, 95 e 97. Si tratta di reintegrare l'istituzione Governo nel pieno esercizio delle sue responsabilità non solo in termini di poteri meglio definiti e più penetranti, ma perchè questo è il punto essenziale al quale collegare il tema di un più pieno ed integrale rispetto dei diritti del cittadino. Un Governo che abbia tempi più rapidi e procedure più certe, che riconosca con adeguati strumenti l'emergenza della finanza pubblica, che separi a tutti i livelli esecutivi la responsabilità politica da quella amministrativa, rappresenta l'interlocutore necessario per le domande di libertà e di tutela che vengono dall'opinione pubblica.

Onorevoli colleghi, signor Presidente, onorevole Ministro, non ci manca certo la consapevolezza della difficoltà del nostro compito. Il fatto che non si tratta di riscrivere la Costituzione, ma di adeguarla e di adeguare soprattutto le leggi e i regolamenti che la devono attuare, non facilita le cose. Molti pensano il contrario, ma è sbagliato. Come ha scritto Toynbee (è una citazione che rubo al mio collega della Camera onorevole Del Pennino, e spero di essere riuscito a parlare prima di lui, così che rimarrebbe una citazione mia) «in un paese nuovo, ai margini del mondo, il costruttore politico non ha impicci di sorta. Anche nel caso in cui egli sia rozzo e ottuso, non gli sarà difficile costruire qualcosa di più spazioso e adatto di quanto possa fare il suo collega tanto acuto e geniale, ma costretto a lavorare in uno spazio rattrappito, nel centro congestionato di una antica città, ingombra e sovraccarica dei monumenti del passato». È proprio il nostro caso, quello di stare in una città sovraccarica di troppi monumenti del passato. Tuttavia, ciò non ci esenta dalle nostre responsabilità. Una società tanto cambiata, che si muove con tanta maggior velocità di un tempo e che coltiva aspettative assai più esigenti, attende da noi, onorevoli colleghi, le indicazioni e le risposte di una vera classe dirigente e su questo noi tutti saremo misurati. (*Applausi dal centro-sinistra, dal centro, e dalla sinistra*).

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

SPADACCIA. Signor Presidente, avevo chiesto l'iscrizione a parlare per domani mattina. Chiedo scusa di questa anticipazione del mio intervento, ma domani si svolgeranno i funerali dell'ex Presidente del mio partito Enzo Tortora, a cui rivolgo un commosso e affettuoso ricordo. Poichè voglio essere presente a questo estremo addio ad un uomo che ha avuto la capacità, il coraggio e il merito di trasformare un proprio caso di ingiustizia personale in una occasione di riflessione collettiva dell'intero paese e dell'opinione pubblica e di grande e coraggiosa battaglia politica e civile per la riforma della giustizia e nell'interesse stesso delle istituzioni, ho ritenuto di dover anticipare i tempi del mio intervento.

Credo che questo dibattito si svolga all'insegna di una contraddizione. Si è dovuta adottare una procedura anomala, signor ministro Maccanico, perchè da una parte vi è stato l'apprezzabile intento dei Presidenti delle due Camere di parlamentarizzare un dibattito che si era svolto tutto fra i vertici

dei partiti, fra le segreterie dei partiti e, dall'altra parte, ci troviamo dinnanzi ad un dibattito strano, fatto di voci parallele, che non si incontrano nè in un documento legislativo nè in un atto deliberativo di indirizzo e di controllo. Ci troviamo in una situazione in cui non possiamo neppure impegnare il Governo, perchè il Governo è soltanto un attore di questo processo e al termine di questo dibattito vi saranno soltanto delle sintesi ordinatorie e di coordinamento dei Presidenti delle due Camere.

Anche io, cari colleghi, mi trovo in una situazione contradditoria, perchè da una parte non nascondo il mio profondo scetticismo, la mia profonda sfiducia sugli esiti che potrà produrre questo dibattito e, dall'altra parte, tuttavia, sento di dover ribadire, come ha fatto questa mattina Marco Pannella alla Camera, la nostra disponibilità al dialogo.

Credo che – poichè non siamo noi a voler bloccare le riforme e siamo disponibili a discuterle se saranno proposte e se saranno serie – questo dibattito esiga un discorso molto franco e molto leale sui motivi della mia sfiducia e del mio scetticismo.

Non ho fiducia nella produttività e negli esiti positivi di questo dibattito perchè ritengo che vi siete, e ci siamo, posti alcuni limiti, alcuni tabù, alcune soglie che non devono essere superate.

Abbiamo deciso di fermarci alla soglia della riforma del sistema politico, cioè del complesso equilibrio dei poteri che regola la nostra vita pubblica; ma non affrontare la riforma del sistema politico significa non affrontare il problema centrale – che torna poi in termini di parole comunque rimbalzanti e sempre denuncianti uno stato di inadeguatezza – che è quello della governabilità della società e delle istituzioni.

Abbiamo deciso di fermarci alla soglia della riforma del sistema elettorale. La riforma della proporzionale è ritenuta intangibile da alcune parti politiche, da altre prematura e pericolosa, compiendo, in ogni caso, un atto di omaggio nei confronti del sistema proporzionale.

Ogni politologo – mi sia consentito dirlo – riconosce come il difetto della nostra democrazia sia nelle sue degenerazioni partitocratiche. Chiunque parla di questo, parla di qualcosa che è anche conseguenza del sistema proprozionale.

Il terzo tabù è il più grande di tutti: si parla molto di distacco fra società politica e società civile, di sfiducia della società civile nei confronti della società politica; si parla molto di questione morale ma la terza soglia, al di qua della quale abbiamo deciso di fermarci, riguarda la riforma dei partiti e la riforma del sistema dei partiti. Se c'è una istituzione che gli italiani avvertono necessario riformare è proprio il partito politico, che ha avuto grandi meriti all'inizio della nostra democrazia ma che oggi è avvertito, nella vita civile e nelle stesse amministrazioni locali, come una ingerenza indebita e impropria, che ha travalicato i limiti delle sue funzioni politiche per occupare tutti gli spazi della società civile.

Della riforma del sistema dei partiti nel suo complesso e dei partiti nessuno parla. Ma se ci poniamo questi limiti, se non si può toccare il sistema politico, il sistema elettorale, il sistema partitico, consentitemi di dirvi che rimane molto misero il carniere degli intenti riformatori su cui si è creduto di poter registrare una convergenza significativa tra le diverse e più consistenti forze politiche.

Ma rimane poco soprattutto perchè gli stessi temi che dovrebbero essere oggetto di questa riforma diventano poco credibili alla luce dei limiti

che ci siamo posti. La riforma del Parlamento è certamente un tema, senatore Gualtieri, su cui tutti dicono che vi è convergenza. Il senatore Pecchioli, per onore di bandiera, ha rialzato il tema del monocameralismo, tanto caro ad Umberto Terracini nonchè alle tradizioni culturali del Partito comunista italiano.

In altri tempi qui ci siamo appassionati ed accalorati nella discussione, sono stati espressi dissensi che attraversavano lo stesso Gruppo comunista – perchè il senatore Modica era più vicino alle mie posizioni bicameraliste che a quelle monocameraliste del suo partito – vi sono stati interventi di grande rilievo anche da parte comunista, assolutamente liberi in questo ramo del Parlamento. E abbiamo parlato e tirato in campo Rousseau, la volontà generale, la democrazia giacobina e quella liberale che preferisce il sistema dei contrappesi, le due Camere anch'esse come sistema di garanzia e di correzione, magari facenti riferimento a corpi elettorali differenziati. Oggi questo dibattito è superato – non so quanto questo sia bene o quanto sia male – ma a favore di quale dibattito? Di un dibattito al fondo del quale rimane una difficile e problematica differenziazione di funzioni tra le Camere; e devo dare atto al senatore Mancino di aver favorito il diradamento degli equivoci, affidandosi ad una migliore istituzionalizzazione di quello che accade già adesso con la presentazione, e quindi l'assegnazione, del disegno di legge da parte del Governo all'una o all'altra Camera, cioè non cristallizzando la differenziazione delle funzioni ma cercando di renderla elastica.

Dall'altra parte, quello che resta del dibattito è il passaggio – non so poi quanto efficace e realmente valido – dalla doppia lettura obbligatoria ad una doppia lettura facoltativa legata ad un *quorum* di deputati o di senatori che chiedano di riesaminare in seconda istanza la legge sulla quale eventualmente non consentissero. Tutto qui! Non dico che sia poco o sia molto, però, allo stato dei fatti, la convergenza che registro non è neppure definitiva. Il grado di maturazione del dibattito riformatore a questo si ferma, perchè appena vogliamo passare a discutere di altro, ad esempio della riduzione del numero dei parlamentari – e questa non può essere del 5 o del 10 per cento; o è dimezzamento, o è cambiamento del ruolo e delle funzioni del Parlamento, o non ha senso – sfondiamo quei limiti che ci siamo posti. Come si fa a discutere la riduzione da 600 a 300 deputati o da 300 a 100 senatori o addirittura parlare di Camera delle regioni, come ho sentito dire, che presuppone un'evoluzione del nostro sistema regionale verso una sorta di Stato federale, o di Senato delle autonomie locali, con un Senato eletto alla francese, con elezioni di secondo grado, senza porre in discussione la questione del sistema politico, da una parte, e del sistema elettorale dall'altra? Perché allora avrebbe ragione il senatore Fabbri: alla fine del proporzionalismo che si dichiara di voler conservare, cosa rimarrebbe se poi in un sistema diversificato per funzioni, con lettura facoltativa e non obbligatoria, fosse diminuita fortemente la rappresentanza proporzionale in una delle due Camere e del tutto esclusa, ad esempio attraverso meccanismi che cambiassero il carattere e la natura del Senato, nell'altra?

Lo stesso problema si pone per la riforma delle autonomie locali, che è l'altro tema che giustamente viene posto al centro di questa esigenza riformatrice, ma sul quale la letteratura di cui disponiamo è una letteratura datata, vecchia di decenni, attardata sul fallimento dei propositi – ed io dico delle illusioni riformatrici – di dieci, quindici, venti anni fa, in cui sempre si

è parlato di riforma delle autonomie, di rendere effettivo il loro governo, di liberarle dai vincoli centralistici dello Stato, in cui sempre si è parlato di riforma della finanza locale e poi ogni anno, di decreto in decreto sulla finanza locale, si è registrato il fallimento di quei propositi riformatori.

Oggi certamente quando parliamo di questo ci riferiamo ad altro. Infatti oggi la società italiana è cambiata e non ha senso parlare di autonomie locali senza parlare, ad esempio, di aree metropolitane e degli istituti che ad esse bisogna dare, senza parlare dei nuovi istituti di secondo grado che abbiamo costruito, come le unità sanitarie locali, e della loro riforma, senza parlare della restituzione di quanto è stato espropriato agli organismi elettivi con queste elezioni di secondo grado, senza parlare del fallimento delle illusioni autonomistiche che affidavano la soluzione dei problemi a consorzi o a soluzioni volontaristiche (guardate il fallimento della legge n. 180 e il fallimento delle illusioni sulla prevenzione nel campo della sanità). Bisogna pur prendere atto di tutto questo.

Ma soprattutto anche qui c'è un problema di governabilità delle autonomie locali. È questo un istituto fondamentale, quello che è più vicino alle esigenze dei cittadini, quello che gestisce i servizi primari che si incontrano con i bisogni della vita di tutti i giorni. Siamo ad una struttura, ad un ordinamento, ad una legislazione ancora ottocenteschi; quindi porre questo problema di governabilità significa tornare alle caratteristiche della nostra democrazia e del nostro sistema elettorale, significa, anche in questo caso, riproporci, al di fuori dei limiti che ci siamo posti, il problema dei comuni e della loro governabilità.

Ho sentito giustamente e con molta chiarezza il senatore Mancino affermare che dobbiamo evitare tentazioni presidenzialistiche: personalmente non ho tabù di alcun genere, neppure nei confronti del presidenzialismo. Il senatore Mancino diceva che dobbiamo evitare tentazioni presidenzialistiche anche per quanto riguarda i comuni: non ho tabù nei confronti del presidenzialismo e neppure dell'elezione diretta dei sindaci. Ma se non si vuole l'elezione diretta dei sindaci, anche in questo caso, a maggior ragione in situazioni che molto spesso sono ancor più ingovernabili e farraginose di quelle del Governo centrale, del Parlamento centrale (pensiamo a comuni, come quello di Catania, che sono passati di crisi in crisi, in una città devastata dalla criminalità, dal degrado urbano, dai problemi della disoccupazione, dal mancato sviluppo, dove abbiamo una situazione cronica di ingovernabilità), una soluzione bisognerà pure trovare il coraggio di cercarla. Ma per avere questo coraggio occorre sfondare quei limiti che ci siamo posti e di cui parlavo all'inizio.

C'è un terzo problema di cui tutti parlano, quello della delegificazione. Giustamente ha detto nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari il nostro Presidente – mi consenta, signor Presidente, di rivelare una sua amara battuta – di essersi vergognato di dover iscrivere per la giornata di ieri, martedì pomeriggio, all'ordine del giorno dei lavori di questa Assemblea, sei leggi, riguardanti la gru di Ancona ed altri simili argomenti, la cui sola lettura – lei ha ragione – ci fa vergognare tutti. Lo sento dire da quando sono entrato in Parlamento e lo dicevo come giornalista, prima ancora che come politico, da quando venticinque anni fa ho cominciato quella professione.

POLLICE. Ci sono le elezioni ad Ancona!

SPADACCIA. Lo so, ci sono le elezioni, e in questi casi le leggine proliferano. Porsi però il problema della delegificazione significa porsi il problema dei poteri regolamentari affidati ai Ministri e naturalmente esistono ragioni oggettive di resistenza a tutto questo. Certo, ci avviamo al mezzo secolo di distanza dal regime fascista, ma una cosa è ridare poteri discrezionali ai Governi ed alle maggioranze in situazioni di democrazia matura e compiuta – cioè in situazioni di possibile alternanza e di opposizione non consociativa, ma che si prepara a sostituire le maggioranze nel governo del paese – ed altra cosa è ridare tali poteri regolamentari e discrezionali in una situazione di democrazia non compiuta, la si chiami bipartitismo imperfetto come, con felice definizione, la chiamò Galli o la si chiami, come fa con il suo linguaggio più crudo, monopartitismo perfetto, anche se falsamente pluralistico, il mio amico Pannella.

Parlare di delegificazione significa anche parlare del potere delle regioni. Abbiamo infatti essiccato l'articolo 117 della Costituzione ed enfatizzato oltre ogni limite l'articolo 118. Abbiamo fatto così delle regioni i nuovi prefetti. I Ministri le considerano il braccio periferico dello Stato, mentre si è praticamente essiccato e svuotato quel potere per cui le regioni erano state concepite dal Costituente come organismi legislativi. Non c'è potere legislativo nè programmatorio delle regioni, c'è invece gestione, distribuzione dei pani e dei pesci che vengono delegati, grazie all'articolo 118, dai Ministeri e da ogni nuovo disegno di legge. Questo è un altro dei meccanismi da rivedere. Si parla tanto di consociativismo, ma esso passa attraverso gli strumenti che abbiamo creato dal 1970 ad oggi.

Io registro come un fatto molto positivo che già nella passata legislatura, l'allora presidente della Commissione affari regionali, Cossutta, e questa mattina alla Camera il collega Zangheri, abbiano espresso a nome del Partito comunista, in entrambi i rami del Parlamento, le cose che noi diciamo da anni. Non vedo però come riuscirete ad affrontare questi temi.

Rimane dunque poco. E questo poco ancora difficile e imprecisato. E naturalmente rimangono le riforme del Regolamento. Non ho nessuna pregiudiziale a questo riguardo. Affrontiamole, ma senza enfatizzazioni eccessive. Bisogna pur dire infatti che se il Parlamento non funziona ciò non avviene perchè c'è qualche dissennato oppositore (si può chiamare Pollice, Spadaccia o Boato) che blocca il Parlamento. Noi sappiamo che questo può essere vero nel 5 per cento dei casi, ma nell'80 per cento dei casi in cui il Parlamento si blocca ciò avviene perchè...

POLLICE. È colpa di Andreatta.

SPADACCIA. ... non funzionano le maggioranze.

Io ho solo chiesto, e lo voglio lasciare agli atti anche in questo dibattito, che per la riforma del Regolamento la Giunta per il Regolamento si attivi come la Commissione affari costituzionali per le altre riforme, e come la Commissione bilancio per la riforma delle procedure della legge finanziaria e del bilancio. Vorrei che si arrivasse alla riforma del Regolamento contemporaneamente alla definizione della riforma del Parlamento e del bicameralismo. Poi, se alla fine registreremo che gli altri binari si sono interrotti e per caso rimane aperto il solo binario del Regolamento, non avremo nessuna pregiudiziale, lo dico fin da adesso, ad esaminare anche le

riforme del Regolamento rimaste sul tappeto. Però vorrei che questo avvenisse come risultante complessiva e non si partisse con la visione sbilanciata che bisogna cominciare dalla riforma del Regolamento: ciò mi sembra sbagliato, soprattutto qui al Senato.

Voglio dire ai compagni socialisti, perchè soprattutto da loro è stato posto l'accento su questo aspetto, che il nostro è un Regolamento forse anch'esso un po' datato e che va registrato e cambiato, ma è stato fatto da uomini che si chiamano Fanfani, che si chiamavano Parri, Terracini e da tutti è stato ritenuto un Regolamento anticipatore di quello della Camera e non necessariamente consociativo come quello della Camera. Questi padri della patria, perchè tali sono stati, dalle loro rispettive parti politiche hanno previsto due istituti nel nostro Regolamento che sono la programmazione dei lavori parlamentari (a cui la Camera è arrivata molti anni dopo) e nell'ambito di questa il contingentamento dei tempi parlamentari. Va qui detto fuori da denti che il problema non è delle minoranze e della loro capacità o meno di rivendicare il rispetto e l'esercizio dei loro diritti (perchè i diritti ci sono perchè siano esercitati): il problema è di avere delle maggioranze in grado di attivare a loro volta i propri diritti. Se io fossi maggioranza vi assicuro che ogni giorno pretenderei il rispetto dei diritti della maggioranza (cosa che a volte ho dovuto fare pur essendo partito di minoranza). Allora non capisco: certo, se si fa un Regolamento che prevede la programmazione dei lavori parlamentari e il contingentamento dei tempi e la maggioranza sistematicamente non programma i propri lavori – i propri, innanzitutto, prima di quelli del Parlamento – e non chiede il contigentamento dei tempi, cioè rinuncia ad esercitare i propri diritti di maggioranza, di che cosa si lamenta? Attenti però, perchè una maggioranza che esercita i propri diritti è la maggioranza di un Parlamento vivo; una maggioranza che pretende di non esercitare questi diritti e di crearsene di automatici attraverso il taglio dei tempi di parola, il ritenere ogni dibattito superfluo, il rimandare in Commissione provvedimenti anche importanti, rischia di assumersi la grave responsabilità di una degenerazione follemente burocratica del Parlamento e rischia, anzichè di superare i limiti del consociativismo, di enfatizzarli ancora di più, di rendere ancora meno vivo questo Parlamento e di facilitare, attraverso questi meccanismi di burocratizzazione, l'assenteismo. Dietro la questione del voto segreto c'è il problema di una maggioranza che di fronte alle opposizioni deve essere presente. Certo nè il sottoscritto, nè i colleghi Pollice e Boato, nè i piccoli Gruppi che rappresentiamo possono attivare il voto segreto; qui abbiamo visto convertire in legge decreti importanti, come quello sul condono edilizio, con 11 senatori presenti. Alla Camera, quando non c'è richiesta di voto segreto, l'Aula è vuota.

Il problema della riforma del Parlamento ci riconduce ad una questione fondamentale: cos'è la democrazia? Io credo che la democrazia sia fatta di governi e di opposizioni: di governi che governano e di opposizioni che controllano, e di un elettorato che poi deve essere messo in grado di giudicare l'operato dei primi e le proposte dei secondi.

Tutto congiura ad evitare che questo modello di democrazia si realizzi nel nostro paese; c'è una cultura politica che congiura: si invoca il voto palese per l'efficienza del Parlamento. Nella scorsa legislatura ho presentato una proposta di legge alla Camera e la ripresenterò qui; Bassanini, con altri, ne ha elaborato una più complessa, apparentemente

molto più bella e riprensenterò qui al Senato anche quella. Io, per esempio, sono favorevole all'abolizione del voto segreto per le leggi di spesa, per i provvedimenti fiscali, per la modificazione delle voci di bilancio. Posso anche essere contrario ai franchi tiratori per quanto riguarda le questioni che richiedono la trasparenza e l'assunzione di responsabilità da parte dei parlamentari, ma bisogna essere chiari: dovrà pure esservi una sede in cui il parlamentare può proporre, discutere, scegliere, contrapporre e votare. Posso anche ammettere che i Gruppi si accordino tra loro nel rivendicare una disciplina di Gruppo, perchè in un sistema comunque elettorale e democratico, in cui è l'organismo collettivo del partito che risponde al paese, comprendo che la disciplina di Gruppo sia di grande momento: ma occorre che funzioni la democrazia di partito e la democrazia di Gruppo, occorre che qualcuno, di fronte a provvedimenti legislativi importanti, convochi il Gruppo e metta il parlamentare in condizione di poter scegliere. Noi sappiamo benissimo, perchè lo viviamo quotidianamente, che ciò non accade mai, non esiste una sede collettiva: la democrazia di partito stessa finisce per essere lottizzazione di potere e le grandi scelte democratiche, le scelte legislative e la legittima contrapposizione degli interessi diventano qui *lobbies* che inseguono il colpo di mano di convincere alcuni senatori in Commissione, magari d'accordo con quelli dell'opposizione, facendo passare questo o quell'emendamento che poi, non discusso in sede di Gruppo, non discusso in sede di partito viene fatto proprio dalla relazione della Commissione e diventa intangibile in Aula. Sempre che si arrivi in Aula, perchè la sede deliberante o la sede redigente rischiano di essere un meccanismo consociativo molto più grave. Giustamente parliamo degli effetti devastanti del voto segreto, dei franchi tiratori e delle imboscate sulle leggi di spesa o sui governi durante l'esame della legge finanziaria, ma sappiamo benissimo che le Commissioni in sede deliberante sono i momenti privilegiati in cui, attraverso accordi consociativi e sotto la pressione di interessi che investono contemporaneamente tutti, spesso interessi economici, interessi sindacali, a volte interessi congiunti di sindacati degli imprenditori e di sindacati dei lavoratori, si ha più difficoltà di resistere. Per anni, fino alla scorsa legislatura ha resistito la prassi che oltre un certo livello di spesa tutte le leggi venivano in Aula – qui al Senato – perchè la sede plenaria rappresenta un grado di resistenza, di trasparenza, di pubblicità; si dava per acquisito – devo darne atto al presidente Fanfani che è sempre stato molto sensibile alla difesa di questa prassi – che l'Aula consente una maggiore resistenza.

Pongo questi problemi perchè ho letto alcune proposte di riforme regolamentari dell'altro ramo del Parlamento e ritengo che non siano solo parole o cose di poco momento.

Ma il dato reale di novità di questo dibattito è rappresentato da quanto, sul piano culturale, sul piano della propria cultura politica, ha elaborato in questi mesi, sotto gli effetti di una sconfitta elettorale, il gruppo dirigente del Partito comunista italiano, in particolare con i contributi del suo vice segretario Occhetto, ma certamente anche grazie alla promozione, all'arbitrato, all'iniziativa e alla sensibilità di Alessandro Natta.

Nel momento in cui dal Partito comunista viene qui solennemente e autorevolmente ribadito, per bocca del senatore Pecchioli, il proposito di cambiare pagina e di superare una stagione consociativa in direzione di una stagione di democrazia compiuta che apra la strada all'alternativa, certi meccanismi regolamentari – per avventura proposti proprio dai compagni

del Gruppo socialista della Camera – rischiano invece di innescare nuovi meccanismi consociativi anzichè ridurli.

Ciò in qualche misura vale anche per il bicameralismo, per la doppia lettura facoltativa, perchè se si stabilisce un *quorum* del 40, del 30, del 25 o anche del 20 per cento è evidente che il peso determinante sarà quello del Partito comunista. Il consociativismo in Italia non avviene certo grazie a Democrazia proletaria o al Movimento sociale italiano, anche se quest'ultimo, essendo un partito strutturato, partecipa del potere; il consociativismo avviene grazie all'opposizione del Partito comunista italiano. Ed allora un meccanismo che consente di richiamare o meno la legge, di ritardare o meno un *iter* legislativo rischia di diventare un nuovo strumento di contrattazione consociativa.

Non a caso abbiamo difficoltà ad affrontare un problema molto semplice: quello dell'organizzazione dei nostri lavori parlamentari.

Sono un cultore dell'istituto del governo-ombra, che non appartiene a nessuna Costituzione scritta ma che, laddove è praticato, responsabilizza al massimo anche la lotta delle opposizioni, la loro capacità di alternativa legata all'efficacia della loro opposizione. Tuttavia ciò presuppone l'istituzionalizzazione del ruolo delle maggioranze e di quello delle opposizioni. Ed allora, piuttosto che preoccuparsi di tagliare i dieci minuti dell'intervento scomodo del senatore Spadaccia o del senatore Boato (intervento che può innervosire qualcuno e che qualche volta, a causa della stanchezza, può anche essere poco interessante, visto che non è detto che si riesca sempre a dire cose interessanti), bisognerebbe preoccuparsi del resto, cioè cominciare a capire quale sia il ruolo dell'opposizione e a che cosa come opposizione siamo interessati. Se vi sono dei tempi di lavoro parlamentare, perchè non dobbiamo regolamentarli? Le «corsie preferenziali» già esistono, visto che vi sono i tempi abbreviati. Istituzionalizziamo i tempi della maggioranza e quelli delle opposizioni, istituzionalizziamo una prevalenza dei tempi sul legislativo della maggioranza ed una prevalenza dei tempi per esercitare il potere di controllo e di indirizzo delle opposizioni. Questo è un terreno fecondo su cui forse ci possiamo incontrare ed è un terreno per eccellenza non consociativo perchè anche per quei pochi provvedimenti legislativi che le opposizioni chiedono di portare al voto del Parlamento, non si può dire che le opposizioni ne chiedano l'approvazione; sollecitano soltanto il confronto parlamentare, chiedono che la maggioranza eserciti la sua forza non per compromettere, ma per respingere, per rigettare, in modo che le opposizioni possano, forti di quel voto contrario, appellarsi domani al paese perchè quelle loro soluzioni sono state respinte dalla maggioranza.

Mi rendo conto che, certo, con cinque minoranze diverse questo meccanismo del ruolo delle opposizioni è difficile. In Inghilterra, con due forze di opposizione, è già molto più semplice.

Come ultima questione, voglio affrontare con molta chiarezza il problema della legge elettorale. Io comprendo che vi sono molte resistenze a spingere verso la difesa del sistema proporzionale. Vi è innanzitutto la opposizione delle minoranze di opposizione. Le piccole minoranze, fra cui potrebbe esservi – e invece non è così – il mio partito, sono molto legate al sistema proporzionale in quanto garantisce la loro rappresentanza. Esse sostengono che i nuovi movimenti della società col sistema proporzionale trovano più facilmente espressione nelle istituzioni e nel Parlamento

attraverso nuovi partiti e nuovi movimenti. Si pensa da parte di queste forze soprattutto ad una democrazia di rappresentanza; quanto è accaduto negli ultimi quindici anni è stato certamente un merito della proporzionale: sono entrati nella società partiti che non hanno rappresentato dei momenti effimeri nella vita politica italiana, come era stato in passato «L'uomo qualunque»: il Partito radicale, Democrazia proletaria e infine il movimento dei verdi. Tuttavia, devo dire di non concordare con la difesa del sistema proporzionale, pur essendo molto attento ai movimenti e molto sensibile ai meccanismi di innovazione dei movimenti positivi (bisogna tener conto che esistono anche movimenti negativi; nessuno di fronte ai movimenti è esentato dal diritto di un giudizio: anche il nazismo e il fascismo furono grandi movimenti di massa, non sufficientemente combattuti). Bisogna considerare l'effetto positivo che sulle istituzioni può avere la pressione di movimenti nuovi della società, ma se si pretende che siano automaticamente rappresentati in quanto tali all'interno delle istituzioni, si rischia di rinchiuderli in un ghetto. Il fatto stesso che siano proporzionalmente rappresentati, rischia di tradursi in un *minus* di capacità di influenza, di spinta innovativa e di cambiamento rispetto ai grandi partiti, i quali meglio possono permettersi di ignorare questi cambiamenti, questi bisogni della società, perchè li avvertono in qualche misura delegati a queste minoranze e dunque ne sono meno contagiati e anche meno positivamente influenzati.

Vi sono poi le resistenze dei partiti laici tradizionalmente di Governo e dello stesso Partito socialista. Ciò dipende da un processo storico che risale al dopoguerra e che ha fatto del Partito socialista una forza che si ritiene vincolata al ruolo di «terza forza», una espressione che io ho sempre aborrito. Io sono un laico e sono diventato radicale perchè ho vissuto sulla mia pelle durante la mia crescita questo grave problema della minoranza della cultura laica e dell'assenza di una moderna forza politica socialista e laica nel nostro paese.

Ho sempre aborrito la definizione di terza forza anche quando era formulata da una persona alla cui memoria rimango sempre molto legato; infatti, la inventò, negli anni '50, su «Il Mondo», Ugo La Malfa, quando parlava della necessità di unire socialdemocratici, repubblicani e liberali. Si rimane vincolati ad essere terza forza, elemento di mediazione e di equilibrio fra i due grandi poli del nostro sistema politico.

Esiste poi la condizione dei partiti laici che, non a caso, si sono autodefiniti e sono stati avvertiti come partiti minori, perchè tanto a lungo hanno accettato come un destino questa condizione di minorità; era minorità nella partecipazione e nella spartizione del potere politico, nella gestione del Governo, del sottogoverno e delle autonomie regionali e locali e, nella migliore delle ipotesi, tale minorità si fregiava della pretesa di essere coscienza critica dei grandi partiti di massa.

Ricordo che su questo con i miei padri de «Il Mondo » esisteva una polemica fra i radicali della mia generazione e della loro. Ritenevo che nessuno avesse il diritto di parlare di un partito degli intellettuali; a persone come Mario Pannunzio o Nicolò Carandini o Libonati o Mario Ferrara, a cui ero tanto profondamente affezionato, e senza i quali non sarei diventato quello che sono oggi – il che non significa che sono diventato come loro: infatti, i figli tradiscono sempre i padri, è il loro destino se sono veri figli – contestavo il diritto di considerarsi il partito degli intellettuali, perchè non ritenevo che uomini che li avevano sconfitti come Malagodi (che

certamente stimo e amo molto meno di loro) o Togliatti (che considero un grande intellettuale, che ho approvato molto poco e dal quale ho quasi sempre dissentito) fossero meno intellettuali di loro.

La terza resistenza è proprio quella, che non è casuale ed è la più importante, della Democrazia cristiana e del Partito comunista. Vorrei qui provare a parlare ad alta voce poichè i miei amici laici – repubblicani, socialdemocratici e liberali – e i miei compagni socialisti mi chiedono perchè voglio l'uninominale: ma noi siamo in minoranza e avremmo un Parlamento per l'80 per cento caratterizzato da democristiani e da comunisti. Se fosse così – mi chiedo – perchè la Democrazia cristiana e il Partito comunista non dovrebbero essi stessi battersi per questo sistema elettorale?

Esistono ragioni storiche che lo spiegano e non sono certo banali. Quando De Gasperi diceva: «Mai da soli» (come ricordava Scalfaro), aveva paura di alcune tradizioni della Democrazia cristiana europea ma, soprattutto, della Chiesa; agiva su di lui il ricordo di Sturzo esule, del Concordato del 1929, di Von Papen che spiana la strada a Hitler, di Dollfuss, di una parte consistente dello stesso gruppo dirigente popolare che finì nel primo Ministero Mussolini. E allora sentiva il bisogno di cercare, nel 1948, con la maggioranza assoluta della Democrazia cristiana, un ancoraggio democratico-liberale fuori dalla stessa DC, in una democrazia liberale sempre messa in causa da una democrazia concordataria, clericale o fascista.

Lo stesso credo che valga per Togliatti. L'accento che Palmiro Togliatti ha sempre posto sui processi unitari, sull'unità, sulle nuove maggioranze derivava dalla consapevolezza, drammatica, tragica di tempi eroici e funerei – come spesso sono i grandi tempi eroici – di un comunismo che, quando era andato al potere, aveva dissolto gli altri partiti; e allora forme di unità in cui tutti stessero insieme perchè la convergenza era la garanzia che non si dovesse ricorrere a quei metodi.

BUFALINI. Meno male che ci fu quell'unità per cacciare i fascisti e i nazisti!

SPADACCIA. Ma sto parlando di dopo.

BUFALINI. Anche dopo!

SPADACCIA. Sto cercando di capire perchè così a lungo, per quarant'anni, forme di democrazia compiuta, moderna, stentano, nei due grandi partiti di massa del nostro paese, a prendere forma, ad affermarsi. Perchè la Democrazia cristiana, che ha governato per 45 anni questo paese, non deve essere oggi in condizioni di maturità – ha superato peraltro anche il dato di minorità del divorzio – per rivendicare di poter governare da sola e il Partito comunista non deve vedersi riconoscere e rivendicare questa situazione di maturità e di maggiorità che gli può consentire di candidarsi al potere?

Certo dovrei, se guardo all'area laica e socialista, essere più allarmato – e forse sono il più disperato se difendo il ricorso al sistema uninominale – nel vedere che i grandi progressi della nostra politica sono le risse politiche fra Bettino Craxi (che pure per un'intera legislatura aveva ordito insieme a noi le fila e la tela di una politica di alleanza riformista e di unità laica), da una parte, e l'erede di Ugo La Malfa, quello della terza forza, quello

dell'unità laica, Giorgio La Malfa, dall'altra. In questa area laica e socialista queste sono le grandi cose che stanno venendo fuori! Ma ritengo che non possiamo andare avanti con posizioni parassitarie e minoritarie anche nell'area laica e socialista. A mio avviso, si dovrebbe riuscire ad essere, non terza forza, ma seconda o prima in prospettiva, e non necessariamente da soli – storicamente ritengo che quello del Partito comunista è un problema che si dovrà riproporre in tempi politici e non in tempi storici – ed ad essere forze politiche che da una condizione di frammentazione, riescono a risollevarsi ad una condizione di unità, rispettosa delle diverse culture che rappresentano. Insomma, queste risse sono ingiustificabili.

Voi democristiani, come il senatore Bufalini, appartenete a due grandi partiti: il senatore Bufalini sa quali differenziazioni profonde, spesso drammatiche, ci sono state nella storia del suo partito – e quali ci sono – differenziazioni culturali e generazionali visibili: Amendola e Ingrao, Ingrao e Napolitano, Bufalini e Occhetto.

BUFALINI. Ma chi glielo ha detto, senatore Spadaccia? È tutta pubblicistica. Esiste la dialettica, ma se mi parla di questo, non ha alcun valore.

SPADACCIA. Mi lasci dire, senatore Bufalini! Do per scontato che siete un grande partito democratico. Mi consenta di dire, senatore Bufalini, che fra Napolitano e Ingrao o tra quelli che fra voi sono stati filonucleari e antinucleari – perchè ci sono stati anche questi, li abbiamo conosciuti – non vi erano, credo, meno differenze di quante non ve ne siano fra il filonucleare Battaglia e l'antinucleare Martelli, visto che poi Martelli lo è diventato negli ultimi due anni. Così anche sulla responsabilità civile dei magistrati vi sono stati dissensi al vostro interno, come ci sono stati – vivaddio! – all'interno della Democrazia cristiana; ci siamo scontrati vivamente ma nessun dissenso giustifica queste risse apocalittiche. Perchè all'interno della famiglia laica e socialista ogni dissenso deve diventare dissenso di schieramento inconciliabile e incolmabile? Se questo non si supera e se non si trova la capacità di candidarsi ad essere non terza e non seconda forza di Governo, ma prima, allora si scompare. Ma non si possono far pagare al paese i costi di questo ritardo politico, perchè se non si affronta questa strada maestra, che è quella delle democrazie occidentali, e non si ha il coraggio di seguirla, non restano altro che le riforme prospettate dal senatore Pasquino e non solo da lui (lo dico con grande rispetto, perchè rappresentano comunque un dato creativo) non restano altro che i secondi turni, i sistemi tedeschi, i sistemi francesi, i premi di maggioranza, il primo ed il secondo turno fra una settimana e l'altra (immagino cosa accadrebbe nell'intervallo di tempo in Italia). O resta la soglia del cinque per cento.

Parliamoci francamente: se questo sistema politico non funziona è perchè non funzionano i partiti che rappresentano l'80 per cento dell'elettorato, cioè i primi tre, non i partiti minori, che sono il prodotto di questo sistema politico non funzionante. Se qualcuno propone questa soglia del cinque per cento noi siamo anche disposti ad accettarla, se ha la forza di portarla avanti; anzi rilanceremo e chiederemo almeno il dieci per cento, non potendo affrontare la questione dalla testa, cioè dal sistema maggioritario uninominale classico, in cui magari le alleanze si decidono, ma in un solo turno e non ci si può presentare una settimana in un modo e quella dopo in un altro, poichè questo non sarebbe un sistema presidenziale

ma un «papocchio» indescrivibile, una commedia all'italiana e non elezioni presidenziali in un sistema bene o male quadripartito come quello francese.

Credo, allora, che questi aspetti vadano affrontati e credo che porci il tabù di questo problema centrale sia un limite che finisce con l'inficiare, col circoscrivere, col soffocare l'intero dibattito che stiamo svolgendo, rendendolo misero, angusto, privo di prospettive reali di riforma.

Il senatore Pecchioli ha concluso questa mattina il suo intervento affermando che la Costituzione era stata concepita come una Costituzione aperta su una società non statica. La società italiana non è stata statica in questi 45 anni; nulla è rimasto fermo e identico, tutto è cambiato, nei rapporti sociali, nei rapporti di produzione, nel modo di vivere, nella cultura, nella civiltà e, per effetto di ciò, in molte parti anche nelle leggi. Purtroppo, statico è rimasto il sistema politico e questa sua staticità lo rende profondamente inadeguato alle esigenze della società e del paese.

Ritengo, quindi, che, rompendo la barriera rappresentata da questi limiti, dovremmo avere il coraggio di adeguare questo sistema politico ad una moderna società. *(Applausi dal Gruppo federalista europeo ecologista e dalla sinistra).*

PRESIDENTE. Rinvio il seguito del dibattito alla prossima seduta.

Interpellanze e interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio della interpellanza e delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

FERRAGUTI, *segretario, dà annunzio della interpellanza e delle interrogazioni pervenute alla Presidenza, che sono pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.*

Ordine del giorno per le sedute di giovedì 19 maggio 1988

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, giovedì 19 maggio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

ALLE ORE 9,30

Seguito del dibattito sulle questioni istituzionali.

ALLE ORE 16,30

Discussione dei disegni di legge:

1. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, recante norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonchè per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1030) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 1988, n. 113, recante modifiche del sistema sanzionatorio per gli scarichi in mare da navi o aeromobili (976).

La seduta è tolta (*ore 20,10*).

Allegato alla seduta n. 114

Disegni di legge, annunzio di presentazione

È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa del senatore:

CROCETTA. – «Istituzione del Tribunale civile e penale di Gela» (1038).

Disegni di legge, assegnazione

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):

PERUGINI ed altri. – «Istituzione della tessera di riconoscimento per i sindaci dei comuni» (954), previo parere della 5ª Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

FASSINO. – «Norme per l'insegnamento della danza classica» (859), previ pareri della 1ª, della 2ª e della 12ª Commissione;

alla 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità):

NIEDDU ed altri. – «Test di prevenzione per frenare la diffusione dell'anemia mediterranea» (911), previo parere della 1ª Commissione.

Disegni di legge, nuova assegnazione

Su richiesta della 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il seguente disegno di legge, già assegnato a detta Commissione in sede referente:

ALIVERTI. – «Licenza per depositi di caffè. Modifiche agli articoli 2 e 10 della legge 26 maggio 1966, n. 344» (288).

Governo, ritiro di richiesta di parere su documenti

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ha dichiarato, con lettera in data 16 maggio 1988, di ritirare la richiesta di parere parlamentare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 1° marzo 1986, n. 64, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante abrogazione dell'articolo 3 e modificazione dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 1987, n. 58, sul riordinamento degli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Interpellanze

BOATO, SPADACCIA, CORLEONE, STRIK LIEVERS. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro senza portafoglio per gli affari regionali e i problemi istituzionali.* – Premesso:

che è impegno politico e costituzionale del Governo la emanazione di una norma di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige, concernente l'ordinamento scolastico nella provincia di Trento, che disciplini anche l'insegnamento della religione cattolica in tale provincia;

che tale impegno è indissolubilmente connesso con la attuazione in materia dei principi del Concordato, come modificato in data 21 febbraio 1984, nonchè della contestuale intesa con la Tavola valdese;

che i princìpi concordatari garantiscono la piena libertà di coscienza e, dunque, il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica;

che il Parlamento, con risoluzione della Commissione cultura della Camera dei deputati del 14 gennaio 1988, la quale ha ottenuto il consenso del Governo e l'adesione di larga maggioranza delle forze politiche parlamentari, ha orientato il tenore della norma nel senso della riaffermazione dei principi di cui all'articolo 9 del Concordato;

che la bozza di norma di attuazione, peraltro non ufficialmente consegnata dal Governo ai gruppi parlamentari, contiene all'articolo 21 espressioni non coincidenti con quanto sopra espresso e che comunque possono indurre in equivoci interpretativi a proposito della libera facoltà di scelta dell'insegnamenntto della religione cattolica;

che in proposito sono state sollevate allarmate preoccupazioni da parte di importanti settori della pubblica opinione e delle stesse confessioni non cattoliche,

gli interpellanti chiedono di sapere:

quali ragioni abbiano determinato il Governo agli orientamenti sopra censurati;

se il Governo non ritenga doveroso modificare il testo, così da renderlo conforme ai principi enunciati dalla Costituzione, dal Concordato e dall'Intesa con la Tavola valdese.

(2-00153)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

PINTO. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Premesso:

che nello scorso anno, al primo insorgere da parte del personale giudiziario di inquietudini e tensioni comunque connesse al mancato riconoscimento dell'indennità già concessa al personale penitenziario, l'interrogante formulò al Ministro di grazia e giustizia un'interrogazione volta a richiamare l'attenzione del Governo non solo sulla sostanziale fondatezza della richiesta stessa, ma sui pericoli e sui rischi che l'omissione di una tempestiva, inequivoca e valida risposta avrebbe comportato nel già fragile e, per molti aspetti, sterile terreno della giustizia;

che con la stessa interrogazione non si mancò di rappresentare l'ulteriore possibile rischio, poi puntualmente verificatosi, di una divaricazione di comportamenti e di strategie all'interno delle categorie interessate, proprio quando la difficoltà del momento e la convergenza dell'interesse avrebbero dovuto suggerire ed incoraggiare un'unità operativa all'insegna della concordia e della razionalità;

che l'ampiezza assunta dall'agitazione in corso e la paralisi pressochè completa creatasi nell'essenziale servizio della giustizia rischia di determinare danni addirittura irreversibili, mentre la mobilitazione registrata e le solidarietà verificate dimostrano, al di là dell'oggetto primo della rivendicazione avanzata dal personale, la profondità della crisi della giustizia e la necessità che finalmente ad essa il Governo dedichi l'urgente e risolutiva attenzione che essa merita, assicurando a tutti gli operatori dignità, professionalità, strutture e mezzi necessari, pari alla delicatezza dei compiti e all'essenzialità sociale delle funzioni esercitate,

l'interrogante chiede di conoscere quali urgenti e precise iniziative il Governo abbia assunto o intenda assumere per affrontare e risolvere i cronici mali della giustizia e le drammatiche emergenze del momento.

(4-01610)

GIUSTINELLI, TOSSI BRUTTI, NOCCHI. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Premesso:

che già da tempo il tribunale di Terni e la procura della Repubblica di Terni presentano problemi relativi al sottodimensionamento del numero dei magistrati loro assegnati, rispetto all'organico previsto per i due uffici e al loro carico di lavoro;

che per quanto riguarda la procura della Repubblica la questione lamentata è stata temporaneamente tamponata con l'assegnazione a detto ufficio, solo per alcuni giorni alla settimana, del pretore di Amelia, il cui incarico sembra comunque debba scadere al termine del maggio 1988;

che nel frattempo, però, anche la situazione del tribunale di Terni si è aggravata, per effetto del trasferimento di un magistrato promosso a più alto incarico;

che, in conseguenza di quanto sopra, e solo al fine di coprire almeno parzialmente le esigenze di lavoro degli uffici, stante la carenza di magistrati, il predetto pretore di Amelia, appartenente alla circoscrizione di Terni, viene «disputato» dai due uffici in argomento, anche con interventi presso la corte d'appello di Perugia;

che il permanere della carenza di magistrati in uffici giudiziari di medie dimensioni, come quelli di Terni, può creare gravi problemi alla giustizia, allo stesso modo delle strutture delle grandi sedi;

che della questione si stanno occupando sia gli enti locali, quali la regione Umbria, la provincia e il comune di Terni, sia la stampa, la quale dedica quasi quotidianamente articoli all'argomento,

gli interroganti chiedono di conoscere quali iniziative si intenda intraprendere al fine di eliminare le lamentate situazioni di carenza di magistrati del tribunale e della procura della Repubblica di Terni, riportando così alla normalità l'attività dei predetti uffici e dissipando quindi lo stato di rilevante turbamento dell'opinione pubblica locale.

(4-01611)

PASQUINO. – *Ai Ministri di grazia e giustizia e degli affari esteri.* – Per sapere:

1) in quale data e per quali imputazioni sia stata trasmessa alle autorità italiane da parte degli Stati Uniti d'America la richiesta di estradizione a carico di Robert E. Whitehead, detenuto nel carcere romano di Rebibbia;

2) se siano già state espletate le pratiche necessarie per la concessione dell'estradizione;

3) se, nel caso di Robert E. Whitehead, possano ravvisarsi sospetti circa la natura politica dei reati a lui addebitati, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione, ultimo comma;

4) quale sia la pena massima che Whitehead può rischiare, una volta estradato nel proprio paese, e, in particolare, se vi sia il rischio di una condanna alla pena capitale.

(4-01612)

SPETIČ. – *Ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia e al Ministro senza portafoglio per gli affari regionali e i problemi istituzionali.* – Per sapere:

se siano a conoscenza delle dichiarazioni, pubblicate e mai smentite, rilasciate dal sindaco di Trieste, comandante Giulio Staffieri, al settimanale locale «040» in cui egli ribadisce di usare «sempre» l'epiteto insultante «s'ciavo» (schiavo) riferendosi ai concittadini di lingua slovena, essendo in ciò coerente con la polemica dichiarazione pubblica resa al teatro «Verdi» di Trieste, in margine al concerto di Capodanno, quando aveva proclamato, riferendosi agli auguri plurilingui del vescovo, che «nella patria de Rossetti no se parla che italian»;

se non ritengano che in tal modo il sindaco di Trieste abbia vilipeso per l'ennesima volta cittadini italiani la cui dignità non viene meno, ma anzi viene esaltata, in virtù del loro essere minoranza nazionale da secoli pacificamente convivente con la popolazione italiana del Friuli e della Venezia Giulia, e che abbia violato clamorosamente il giuramento vincolante di fedeltà alla Costituzione che prevede, negli articoli programmatici fondamentali 2, 3 e 6, la pari dignità e tutela delle minoranze etniche;

se non ravvisino in ciò l'aperta ammissione di un reato perseguibile in base alla vigente legislazione penale;

quali provvedimenti intendano prendere per riparare all'oltraggio arrecato a questa comunità di cittadini.

(4-01613)

CALVI. – *Ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro.* – Premesso:

che grande importanza vengono a rivestire attualmente i contratti di formazione lavoro, che tendono, per volontà del legislatore, a regolare il mercato del lavoro in funzione moderna e completa, per attenuare il fenomeno della disoccupazione giovanile;

che tra le varie forme di contrattazione si vanno sempre più imponendo quelle anomale stipulate in sede locale tra aziende e sindacati;

che tali accordi vengono sempre più privilegiati per una evidente convenienza sia dei datori di lavoro che delle rappresentanze sindacali, a tutto danno degli interessi generali, poichè i pacchetti delle assunzioni vengono contrattati in maniera clientelare;

che tali scelte spesso, oltre a non essere sottoposte a nessuna forma di controllo, vengono concordate con rappresentanze sindacali prive spesso di ogni legittimazione;

che tutto ciò produce danni allo Stato e scorretta applicazione della normativa vigente per i seguenti motivi:

a) esborso, da parte dello Stato, di centinaia di miliardi a titoli di sgravi contributivi per ogni unità assunta, senza che la spesa sia finalizzata agli scopi previsti dalla legge;

b) assoluta inesistenza di criteri formativi previsti dalla legge;

c) proliferazione di forme di clientelismo che determinano surrettizie forme di finanziamento a soggetti diversi per ogni contratto stipulato,

l'interrogante chiede di sapere:

se non si intenda procedere a una revisione organica della normativa sui contratti di formazione lavoro;

se non si ritenga opportuno porre l'intera materia sotto il controllo di merito delle commissioni regionali per l'impiego;

se non si intenda assumere idonee decisioni atte ad evitare abusi e distorte applicazioni delle leggi, potenziando i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale attualmente carenti di personale.

(4-01614)

CALVI. – *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e al Ministro senza portafoglio per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica.* – Premesso:

che il reattore «Cirene», che ha completato nel 1986 la costruzione dell'isola nucleare e si accinge a completare entro il 1988 anche la costruzione da parte convenzionale, è attualmente in regime di prova;

che dette prove richiedono ancora circa due anni;

che nel corso degli ultimi dodici mesi in ambito ENEA, e con la collaborazione di istituti universitari italiani (Bologna, Milano, Pisa e Roma) è stato messo a punto un programma poliennale di utilizzo dell'impianto, che copriva sia attività di tipo squisitamente nucleare (presidio nucleare nazionale) che attività orientate al trasferimento di tecnologia nucleare al campo convenzionale;

che, se una parte di detto programma richiedeva il reattore attivato, un'altra può trovare attuazione anche senza il caricamento del combustibile (il calore sarà fornito con caldaie a vapore);

che nel frattempo è emersa l'opportunità di sviluppare la ricerca sui reattori a sicurezza passiva intrinseca, che si può fare anche senza la carica del combustibile;

che la riconversione del «Cirene» è, pertanto, assai agevole e a basso costo e comporta il pieno utilizzo dello stesso, in modo meno frammentario che nella concezione originaria, che lasciava, per la verità, vari interrogativi;

che questo programma dovrebbe poter coinvolgere non solo ENEA ed università ma anche Enel, Ansaldo e altre industrie manifatturiere italiane, in primo luogo quelle che sono interessate dalla attività nucleare;

che occorre pertanto, senza indugio, procedere al completamento delle prove in corso sull'impianto, al fine di verificare tutto quanto fino ad oggi è stato realizzato, onde attuare un programma finalizzato, in parte minore, a sperimentazioni generali, e, in parte maggiore, alle sperimentazioni relative alla sicurezza e ai reattori a sicurezza passiva ed intrinseca ad acqua tipo «PUN» e di nuovo tipo;

che tali sperimentazioni generali, già previste nel progetto originario, riguardano:

1) esperienze sulla corrosione chimica dell'acqua, per una sperimentazione estesa alle condizioni di conservazione, sia ai fini del monitoraggio di sistema con strumentazione e sonde di nuova concezione, sia ai fini di una limitata verifica dell'efficienza di condizionamento del ciclo;

2) sperimentazione di componenti speciali (per esempio valvole a carico dinamico) e validazione quantitativa di tecniche non intrusive (per esempio emissione acustica) rispettivamente per la minimizzazione e la rivelazione di perdite di acqua e vapore nei circuiti;

3) applicazione di controlli non distruttivi per l'ispezione in servizio (ISI), per la dimostrazione e lo sviluppo di nuove e avanzate tecniche di controllo di difetti su componenti, attraverso la caratterizzazione di sistemi strumentali anche ad elevato grado di automazione;

4) sviluppo, attraverso l'impiego del calcolatore «Z» in dotazione dell'impianto, del modello di controllo digitale diretto, allo scopo di estendere l'applicabilità alla parte convenzionale (aumento dei fattori di disponibilità);

che la sperimentazione relativa alla sicurezza nella gestione dei reattori, già prevista nel progetto originario, riguarda:

1) sviluppo e applicazione di sistemi esperti, per la sperimentazione e la validazione di architetture di elaboratori destinati a una diagnostica sui componenti, sia in linea che consultiva, con l'obiettivo di una gestione unitaria dell'informazione sullo stato di un intero impianto (in sostanza si tratta di dispositivi di sicurezza nella gestione del reattore);

2) prova di sistemi avanzati di manutenzione meccanica, sia a livello preventivo (metodi di diagnostica precoce) sia operativo (sviluppo ed utilizzo di prototipi modulari dotati di elevata flessibilità e in grado di operare un controllo remotizzato in ambienti ostili);

3) sviluppo dei moduli già disponibili di microsimulazione, nell'ambito di studi più generali sull'ottimizzazione della interfaccia uomo-macchina con particolare riferimento alla gestione dei parametri critici, degli allarmi e della emergenza;

che le sperimentazioni per gli studi di passivazione riguardano:

1) effettuazione di studi (anche con la realizzazione di modelli e prototipi) relativi allo sviluppo di sistemi di protezione passiva di reattori

nucleari. Questi studi, che non richiedono l'utilizzo di combustibile nucleare, dovrebbero essere avviati, oltre che con istituti universitari italiani, anche con società straniere, e orientati a facilitarne le eventuali future applicazioni;

2) svolgimento di studi di passivazione di sistemi di sicurezza già installati sull'impianto «Cirene» e di modifica del nocciolo del reattore, per renderlo intrinsecamente protetto contro escursioni di potenza e temperatura, in vista del suo eventuale utilizzo;

che per orientare e rendere concrete le scelte nazionali su reattori a sicurezza intrinseca e passiva è possibile costruire prototipi della parte a sicurezza intrinseca (vedi per esempio il progetto «PIUS» nel documento della Direzione sicurezza e protezione dell'ENEA del gennaio 1988);

che il programma di attività sopra riportato copre un quinquennio e comporta un deciso rilancio del «Cirene» che, nella precedente impostazione, non sarebbe stato pienamente utilizzato;

che esso impiegherà tutte le maestranze esistenti e previste e anche un nucleo ulteriore, sia a Latina che nei vari luoghi collegati a queste sperimentazioni,

l'interrogante chiede di sapere se non si intenda, considerato che tutte le attività delineate sono di interesse dell'ENEA, dell'Enel e dell'industria sistematica nazionale, oltre che degli istituti universitari, procedere immediatamente alla costituzione della società di gestione dell'impianto «Cirene», già definita con la legge n. 250 del maggio 1985.

(4-01615)

AGNELLI Arduino. – *Al Ministro del tesoro.* – Premesso:

che, a seguito di una precedente interrogazione è stata fornita dai competenti organi del Ministero un'ampia e analitica informazione sull'annoso e delicato problema delle pratiche pendenti per gli indennizzi relativi ai beni abbandonati nelle zone cedute alla Jugoslavia;

che, di conseguenza, è stata acquisita la distinzione tra pratiche definite dalla competente commissione e pratiche effettivamente liquidate sulla base delle disponibilità di bilancio e, peggio, della difficile compatibilità tra la legge n. 135 del 1985 e la legge n. 41 del 1986,

l'interrogante, apprendendo dalla stampa giuliana, in cui si parla di «indennizzi finalmente vicini», le notizie della liquidazione delle pratiche definite dalla commissione fino al mese di giugno del 1987, e avendo la certezza che non sono ancora state liquidate le pratiche relative ai territori ceduti, definite già nel dicembre 1986, chiede di sapere:

a) l'esatta situazione globale sia delle definizioni sia della liquidazioni delle pratiche in oggetto;

b) le modalità applicative della legge n. 41 del 1986 in rapporto ai princìpi ispiratori della legge n. 135 del 1985.

(4-01616)

AGNELLI Arduino. – *Al Ministro degli affari esteri.* – Premesso: che tutti gli italiani che hanno potuto seguire l'intervista rilasciata da Fausto Biloslavo a un'emittente televisiva privata si sono resi conto della elevata statura morale del giornalista triestino e della lezione da lui impartita al Governo che lo tiene recluso, e, sia detto pure, ai connazionali tutti, talvolta immemori delle ragioni ideali che stanno alla base del nostro vivere civile,

l'interrogante chiede di sapere come stia procedendo l'azione del Governo volta alla liberazione del cittadino Fausto Biloslavo, e, nonostante la delicatezza del caso, chiede che la risposta sia meno elusiva di quella ottenuta in occasione di una precedente interrogazione.

(4-01617)

AGNELLI Arduino. – *Ai Ministri degli affari esteri e delle finanze.* – Premesso che ad alcuni cittadini residenti nella provincia di Trieste all'atto di passare la frontiera muniti di passaporto si è impedito, in quanto frontalieri, di recare con sè la valuta consentita a tutti i cittadini italiani che si recano all'estero, l'interrogante chiede di sapere sulla base di quale norma i frontalieri muniti di passaporto debbano sottostare a regole valide per i cittadini muniti di lasciapassare.

(4-01618)

PIERRI. – *Ai Ministri dell'interno e della sanità e al Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile.* – Premesso:

che, a circa otto anni dal sisma del 23 novembre 1980, nel comune di Aliano (Matera) la ricostruzione stenta ancora ad avviarsi;

che moltissime famiglie sono costrette a vivere in prefabbricati fatiscenti e antigienici;

che la rete fognaria nell'area di sedime dove sono stati ubicati i suddetti prefabbricati è quasi a cielo aperto e che le frequenti rotture, soprattutto in prossimità della stagione estiva, possono essere fonte di malattie per i numerosi vecchi e bambini costretti a vivere in condizioni che offendono la coscienza;

che l'IACP (Istituto autonomo case popolari) da circa tre anni ha ultimato degli alloggi che non sono ancora stati assegnati per l'inerzia degli amministratori comunali,

l'interrogante chiede di conoscere:

quali iniziative i Ministri in indirizzo intendano prendere per rimuovere gli ostacoli che impediscono la messa a punto degli strumenti per favorire il rapido *iter* della ricostruzione;

quali iniziative saranno prese, nell'immediato, per far uscire le famiglie dal gravissimo stato di precarietà anche igienico-sanitaria in cui sono costrette a vivere;

se non sia il caso di avviare un'indagine per accertare eventuali responsabilità.

(4-01619)

POLLICE. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* – Per sapere, in relazione allo stanziamento di fondi da parte del Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile per la costruzione della nave da sbarco anfibia «San Marco», che a Brindisi sta compiendo operazioni militari di addestramento, quali siano stati i criteri che hanno regolato questa gravissima distorsione nell'uso dei bilanci.

(4-01620)

POLLICE. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* – Per conoscere:

in relazione alle rivelazioni del settimanale «Il Sabato» del 10 maggio 1988 circa il ritorno in Italia di parte delle tangenti (180 miliardi) per la

vendita di navi all'Iraq, quali siano finora le risultanze delle inchieste e, in particolare, quale ruolo abbia giocato l'allora presidente della Fincantieri, Rocco Basilico;

se sia stata appurata la vicenda delle tangenti pagate per la vendita al Venezuela di 6 fregate tipo «Lupo» (60 milioni di dollari secondo la commissione parlamentare venezuelana che il 7 giugno 1979 si recò in Italia per indagare sulla vicenda);

se sia stato chiarito quale tangente abbia pagato l'Intermarine per la vendita di cacciamine alla Malaysia vennero reclamati dall'ammiraglio Birindelli 8 miliardi e vennero sequestrati beni della ditta per tale valore, come risulta dagli atti delle Commissione bicamerale d'inchiesta sulle commesse di armi presieduta dall'onorevole Ariosto (si veda la relazione della Commissione bicamerale d'inchiesta e di studio sulle commesse di armi, i mezzi ad uso militare e sugli approvvigionamenti – VIII legislatura – documento XXIII, n. 4, del 1983).

(4-01621)

LONGO, CASCIA. – *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* – Premesso:

che con decreto assai tardivo del consiglio d'amministrazione dell'AIMA (Azienda per gli interventi nel mercato agricolo) del 6 aprile 1988 (riferentesi al decreto ministeriale n. 524 del 21 dicembre 1987, recante «norme generali per la concessione di una indennità ai produttori che si impegnano ad abbandonare la produzione lattiera») ci si è limitati a prendere atto che, a fronte di una previsione di spesa fissata dal CIPE in 90 miliardi, stavano richieste di accesso all'indennità prevista dal decreto ministeriale n. 524 per un importo di oltre 250 miliardi;

che, in conseguenza di ciò, la spesa prevista di 90 miliardi è stata suddivisa dalla citata delibera del consiglio d'amministrazione dell'AIMA fra le regioni italiane, usando il criterio dei «pagamenti effettuati lo scorso anno per misura analoga», e fissando quindi per i produttori del Veneto, ad esempio, la cifra disponibile di 4896 milioni, a fronte di un «accertato diritto di accesso» all'indennità (sulla scorta del suddetto decreto n. 524) ammontante a 41 miliardi;

che tale decisione dell'AIMA, arrivata con grande ritardo sul decreto ministeriale n. 524, costringerebbe alla formazione di discutibili graduatorie, mentre lo stesso decreto non prevedeva altra limitazione all'accesso all'indennità da parte dei produttori che non fosse quella derivante dai requisiti richiesti, e tanto meno quindi prevedeva una selezione in base a limiti di spesa;

che nel frattempo nella regione Veneto, con provvedimento del 30 dicembre 1987 della giunta regionale, veniva demandato (sulla scorta dello stesso decreto ministeriale) agli IPA (Ispettorati provinciali all'agricoltura) «il compito di accogliere le domande e di effettuare la regolare istruttoria» e che gli IPA del Veneto hanno per tempo evaso i propri accertamenti (fissando il decreto ministeriale solo i «tempi massimi» entro i quali le varie fasi delle procedure dovevano restare), rilasciando dichiarazioni di accertamento e di «ammissione all'indennità» secondo quanto previsto dal citato decreto n. 524;

che molti produttori hanno già quindi avuto le proprie domande «favorevolmente istruite» dagli uffici regionali competenti e dagli IPA, essendo già stati fatti sopralluoghi e marcature dei capi di bestiame da latte da abbattere, ed essendosi così esaurite le procedure previste dal decreto ministeriale n. 524 che autorizzano l'abbattimento, non essendo richiesta al produttore alcuna altra pratica;

che perciò molte aziende hanno già proceduto legittimamente agli abbattimenti prima della data ultima del 30 giugno 1988, anche per ragioni di economicità, e non hanno comunque provveduto al ripristino delle scorte foraggiere, avendo già acquisito il diritto all'indennità e dando quindi per scontato l'imminente abbattimento dei capi;

che solo il 16 aprile 1988, dopo la delibera dell'AIMA, il dipartimento agricoltura della regione Veneto inviava agli IPA veneti un telegramma per sollecitarli a bloccare *in estremis* gli abbattimenti «cui est stato comunicato esito favorevole domande», riconoscendo così, esplicitamente, che non erano comunque stati i produttori a sbagliare;

che, con lettera datata 17 aprile 1988 tutte le organizzazioni dei produttori (Federazione coldiretti, Unione agricoltori, Confcoltivatori e Associazione allevatori) di Padova inviavano all'assessore all'agricoltura, Giulio Veronese, una lettera in cui si sollecitava un intervento presso il Ministro dell'agricoltura e delle foreste «per integrare l'originario stanziamento» e coprire le esigenze emerse (esigenze, per responsabilità dei pubblici uffici, in gran parte diventate irreversibili). Nella lettera, tra l'altro, si ricorda che il decreto ministeriale del 21 dicembre 1987 «non stabilisce limiti e discriminazioni tra i produttori che si impegnino ad abbandonare il settore lattiero»,

gli interroganti chiedono di sapere quali misure urgenti si intenda assumere per far fronte alla situazione creatasi nel Veneto e a Padova, la cui origine sta:

1) nell'imprecisione del decreto ministeriale n. 524;

2) nel ritardo delle decisioni dell'AIMA;

3) nel mancato coordinamento con gli uffici regionali e con gli IPA;

4) nella incoerenza tra indirizzi emanati e azioni pubbliche a vari livelli.

Gli interroganti chiedono in particolare di conoscere l'eventuale risposta del Ministro all'assessore regionale all'agricoltura della regione Veneto, qualora l'assessore abbia già rivolto sollecitazioni in materia, e insistono per una pronta risposta alla necessità di allargare i fondi a disposizione per finanziare le succitate indennità di abbattimento e riconversione, allargamento che deve tendere alla coincidenza con le domande già ammesse dagli IPA: ciò per ragioni di giustizia e anche di opportunità, configurandosi altrimenti la prospettiva concreta di un rischioso contenzioso sulle responsabilità civili relative ai danni sopportati dai produttori, poco onorevole per il prestigio e le finanze delle istituzioni.

(4-01622)

GAMBINO. – *Al Ministro dei trasporti.* – Premesso:

che il Parlamento nel 1971 ha approvato un disegno di legge per la individuazione di tre località dove costruire strutture aeroportuali: Pisa, Lametia Terme (Catanzaro) e Sicilia sud-occidentale (Agrigento);

che con legge n. 111 del 25 febbraio 1971 vennero stanziati 4 miliardi per la costruzione dell'aeroporto della Sicilia sud-occidentale (Agrigento);

che il comitato tecnico del Ministero dei trasporti nel 1975 approvò il progetto affidato dall'amministrazione provinciale di Agrigento all'ingegner Marra e che successivamente, nel 1985, la stessa amministrazione provinciale decise di ridimensionare il precedente e presentò al Ministero un nuovo progetto per la realizzazione di un aeroporto di terzo livello;

che il ministro Signorile giudicò positivamente tale progetto, ma rilevò la necessità che lo stesso fosse supportato da uno studio di fattibilità economica che si impegnava a realizzare;

che gli studi, i progetti vari presentati al Ministero e le forze politiche e istituzionali della provincia di Agrigento espressero unanime giudizio positivo sulle scelte tecniche compiute dal progettista ingegner Marra, che individuava in contrada Piano Romano, nel comune di Licata, l'area per la costruzione dell'aeroporto;

che allo stato gli aeroporti di Pisa e Lametia Terme sono stati costruiti e sono funzionanti;

che il ministro Mannino, in data 20 marzo 1988, ad Agrigento annunciava di aver già provveduto ad affidare l'incarico per lo studio di fattibilità e che per quanto atteneva l'area sulla quale sarebbe stato insediato il nuovo aeroporto ancora era tutto in alto mare, in quanto, tra l'altro, lo studio di fattibilità avrebbe dovuto tenere conto oltre che del bacino di traffico anche delle servitù militari presenti nella zona;

che in una successiva conferenza-stampa il ministro Mannino annunciava lo stanziamento di 30 miliardi per il finanziamento del primo stralcio relativo alla realizzazione dello scalo aereo di Agrigento,

l'interrogante chiede di conoscere:

la natura delle richiamate servitù militari che graverebbero sull'area della Sicilia sud-occidentale e, in particolare, su quella licatese, tali da costringere il Ministero ad abbandonare la zona di Piano Romano e la ricerca e l'individuazione di altri siti;

se queste servitù militari siano state contratte dai Governi nazionali e regionali (considerata la legge che regola la materia attraverso la decisione di commissioni miste Stato-regioni) in seguito alla scelta di installare i missili Cruise a Comiso;

quali siano i programmi del Governo e del Ministero dei trasporti, alla luce delle notizie di stampa (si veda «Il giornale di Sicilia» del 26 marzo 1988) secondo le quali le cifre fornite dal ministro Mannino, più che frutto di impegni personali e di programmi di spesa del suo Ministero, sarebbero la risultanza beffarda di un errore del dattilografo.

(4-01623)

SPOSETTI, RANALLI. – *Ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianto e dell'agricoltura e delle foreste e al Ministro senza portafoglio per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica.* – Premesso:

che è in funzione dal 1982 nel territorio del comune di Latera (Viterbo) una centrale geotermoelettrica dell'Enel della potenza di 4, 5 megawatt, i cui fluidi di risulta vengono reimmessi negli appositi pozzi a 270 litri al secondo, alla temperatura di 95 gradi centigradi;

che per l'impiego produttivo di tali fluidi geotermici da anni l'amministrazione provinciale di Viterbo e quella comunale di Latera hanno elaborato un programma d'intesa con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con l'Enel, con la regione Lazio e con l'Ente regionale di sviluppo agricolo (ERSAL), fino all'adozione della progettazione di impianti floricoli ad alta tecnologia per un'estensione di 20 ettari. Tale progetto è direttamente collegato allo sviluppo del programma di produzione geotermoelettrica dell'Enel, per complessivi 45 megawatt di potenza, installata al 1990;

che la realizzazione di un primo stralcio di tale opera per un investimento di 10,6 miliardi di lire è stato ammesso a contributo, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 308 del 1982, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e analogo *iter* è stato avviato per accedere alle contribuzioni della linea di finanziamento CEE dei Piani integrati mediterranei (PIM);

che nell'ordine del giorno approvato dal Senato nella seduta del 19 dicembre 1986, in cui si impegnava il Governo per un provvedimento straordinario in favore dello sviluppo dell'Alto Lazio, era previsto un intervento per la coltivazione ed utilizzazione delle risorse geotermiche;

ritenuto che l'impiego produttivo dei fluidi geotermici dell'area di Latera, per la loro peculiare qualità, per l'ottimale impiego di nuove tecnologie di coltivazione e per il positivo effetto socioeconomico nella zona comprendente i comuni di Latera, Valentano, Grotte di Castro, Gradoli, particolarmente contrassegnata da fenomeni di marginalità e degrado, costituisce un primo concreto esempio di applicazione di quanto acquisito per il nuovo Piano energetico nazionale in termini di risparmio energetico, uso di fonti rinnovabili e coinvolgimento di vari enti nella gestione energetica del territorio,

gli interroganti chiedono di conoscere quali provvedimenti ed interventi i Ministri in indirizzo intendano assumere, per quanto di loro competenza, a sostegno della realizzazione dei piani d'impiego dei fluidi geotermici della zona di Latera.

(4-01624)

IANNONE, IMPOSIMATO, CANNATA, CONSOLI. – *Ai Ministri dell'interno, delle finanze e di grazia e giustizia.* – Premesso:

che nella serata del 29 aprile 1988 a Foggia è stato teso un agguato nei confronti dell'ingegner Eliseo Zanasi, noto imprenditore;

che tale episodio ha destato un nuovo e preoccupante allarme nell'opinione pubblica, nei ceti imprenditoriali, tra le forze politiche e i rappresentanti delle istituzioni, sia per la ferocia che lo ha contraddistinto che per i gravi riflessi che si stanno avendo sul piano della convivenza civile e democratica;

che esso si inscrive in una lunga catena di fenomeni criminali che da alcuni anni si verificano in Capitanata e che segnalano la presenza inquietante di gruppi agguerriti di criminalità organizzata, come si evince dall'aumento di attentati dinamitardi in diversi centri della provincia di Foggia, dalla crescita di attività criminose e anche di omicidi nell'ambito della malavita;

che la presenza di gruppi criminali è presumibilmente da collegare alla espansione di settori camorristici favorita dalla contiguità territoriale,

dalla permanenza in alcune carceri della Capitanata di esponenti della camorra napoletana e di altre organizzazioni di stampo mafioso, dalla necessità di trovare nuove «piazze» per lo spaccio e il traffico della droga e forse anche delle armi e dalle caratteristiche produttive della Capitanata, che vedono nelle attività agricole assistite da sovvenzioni CEE nel campo della commercializzazione un veicolo per operazioni illecite (grano, pomodoro, eccetera);

che in quest'ultimo settore è cresciuto il ruolo di noti operatori, che con sospetta rapidità hanno accumulato ricchezze assai ingenti, penetrando anche nel settore bancario;

che la criminalità economica organizzata si accompagna ad una diffusa microcriminalità, soprattutto giovanile, fatta di furti e scippi, col pericolo di una saldatura dalle conseguenze devastanti, e comunque con l'obiettivo di indebolire la tenuta e la vigilanza dello Stato democratico, allentare le difese e condizionare direttamente le scelte politiche ed economiche;

che la stessa Commissione antimafia che operò nel corso della IX legislatura nella relazione conclusiva pose l'accento sulla necessità di «non sottovalutare le presenze mafiose in provincia di Foggia e in Puglia», a fronte di valutazioni minimaliste e rassicuranti o perlomeno non univoche fatte dagli organi dello Stato preposti;

che numerosi consigli comunali (Apricena, Cerignola, Lucera, Manfredonia, Sannicandro Garganico) hanno sottolineato la recrudescenza di fenomeni criminali, prospettando l'urgenza di opportune misure e di un incontro col Ministro dell'interno, finora non ancora realizzato e sollecitato tra l'altro anche dagli interroganti;

che da ultimo importanti organizzazioni professionali (Assindustria, Confcommercio, Unione agricoltori, Giovani industriali) e sindacali hanno denunciato l'insostenibilità di questo clima e le pesanti ripercussioni che si hanno sul complesso delle attività economiche e sociali,

gli interroganti chiedono di conoscere:

quali valutazioni i Ministri in indirizzo esprimano sui fenomeni sopra richiamati;

quali e quanti procedimenti siano stati aperti sulla base dell'articolo 416-*bis* del codice penale e in particolare quali indagini patrimoniali siano state predisposte, tenendo conto altresì dell'incremento apparentemente ingiustificato di società finanziarie e della proliferazione, altrettanto ingiustificata, di banche e istituti di credito registratasi in Capitanata;

quali misure si intenda adottare per stroncare, con una coordinata azione preventiva e repressiva, ogni attività delinquenziale, assicurando il libero esercizio delle attività economiche «pulite» e il diritto alla sicurezza dei cittadini;

quali motivi e quali opportunità abbiano consigliato il trasferimento da Foggia di dirigenti della locale questura impegnati in indagini su queste vicende;

se si intenda accertare «disfunzioni e negligenze nell'operato della magistratura e responsabilità della stessa procura della Repubblica di Foggia» lamentate da un commissario della Commissione antimafia;

se risultino precedenti significativi a carico dell'imprenditore Casillo e se siano state effettuate indagini patrimoniali nei confronti dello stesso, al fine di accertare l'effettiva provenienza delle sue ricchezze;

se sia stato richiesto nei suoi confronti un mandato di cattura e se sia stato emesso;

se corrisponda a verità che alcuni magistrati della procura di Foggia preferiscono passare ad altri incarichi a causa del disagio che si sarebbe determinato nell'attività degli uffici giudiziari.

(4-01625)

TRIPODI. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso:

che qualche giorno fa è stato compiuto un vile attentato mafioso contro il sindaco di Taurianova (Reggio Calabria), geometra Marcello Romeo, perpetrato mediante una scarica di pallettoni contro l'ingresso dell'abitazione, attentato che avrebbe potuto causare conseguenze gravissime ai familiari del primo cittadino;

che Romeo presiede un'amministrazione composta di una maggioranza democratica e di sinistra che ha costretto per la prima volta all'opposizione la Democrazia cristiana, impersonificata dal noto Francesco Macri, determinando una rottura con le vecchie gestioni del potere locale, caratterizzate dall'affarismo, dal clientelismo e dalle irregolarità amministrative, delle quali si è occupata molte volte la magistratura,

l'interrogante chiede di sapere:

1) se non si ritenga che alla base dell'attentato mafioso non vi sia un'azione terroristica diretta a punire il sindaco e l'amministrazione comunale per le rotture che hanno effettuato con le cosche mafiose che precedentemente erano penetrate nella vita dell'ente locale;

2) se non si consideri l'attentato contro il sindaco un attacco all'ordinamento democratico rappresentato dalle istituzioni locali;

3) quali misure siano state o saranno adottate per individuare gli autori dell'attentato e gli eventuali mandanti o suggeritori;

4) quali provvedimenti, in relazione alle richieste formulate nel corso della manifestazione popolare che si è svolta subito dopo l'attentato, si intenda mettere in atto per garantire la vigilanza e la sicurezza degli amministratori di Taurianova;

5) quali misure di prevenzione e di repressione si intenda finalmente attuare per sconfiggere la delinquenza mafiosa che nella Piana di Gioia Tauro ha raggiunto livelli veramente inquietanti.

(4-01626)

PIZZO. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro della pubblica istruzione e al Ministro senza portafoglio per gli affari regionali e i problemi istituzionali.* – Premesso che il personale statale degli uffici scolastici periferici, le cui attribuzioni sono state trasferite all'amministrazione regionale siciliana in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246, si trova in stato di permanente agitazione perchè non percepisce, a differenza dei dipendenti di altri uffici dell'amministrazione statale di cui si avvale la regione siciliana per l'esercizio delle funzioni attribuite, l'apposita indennità *ex* articolo 55 della legge regionale 29 dicembre 1985, n. 145, indennità connessa alla riconosciuta posizione di comando degli stessi dipendenti, l'interrogante chiede di conoscere quali urgenti misure si intenda adottare perchè si apportino al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246, integrazioni e modifiche

che prevedano il trasferimento alla regione degli organi ed uffici periferici del Ministero della pubblica istruzione in Sicilia, in modo che la posizione del relativo personale statale, nell'attesa del suo inquadramento nei ruoli regionali, si trasformi in comando, cosa che consentirebbe la corresponsione al medesimo della speciale indennità, in atto non goduta, di cui all'articolo 55 della legge regionale citata in premessa.

(4-01627)