

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

107^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

LUNEDÌ 4 APRILE 1977

Presidenza del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia,
indi del vice presidente VALORI

INDICE

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità Pag. 4608

DISEGNI DI LEGGE

Annuncio di presentazione 4607
Approvazione da parte di Commissione permanente 4608
Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 335-B 4608
Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante 4707
Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 4607
Presentazione di relazioni 4608
Trasmissione dalla Camera dei deputati 4607

Discussione:

« Provvedimenti urgenti per la stipulazione delle convenzioni uniche per il personale sanitario e per l'avvio della riforma sanitaria » (202), d'iniziativa del senatore Del Nero e di altri senatori:

COSTA (DC) 4630
CRAVERO (DC) 4627
MERZARIO (PCI) 4636, 4644
PITTELLA (PSI) 4634

ELENCHI DEI DIPENDENTI DELLO STATO ENTRATI O CESSATI DA IMPIEGHI PRESSO ENTI OD ORGANISMI INTERNAZIONALI O STATI ESTERI 4608

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annuncio di interrogazioni Pag. 4647
Annuncio di risposte scritte ad interrogazioni 4647
Interrogazioni da svolgere in Commissione 4648

Svolgimento di interpellanze:

CIFARELLI (PRI) 4614, 4620
DARIDA, *sottosegretario di Stato per l'interno* 4612
DELL'ANDRO, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 4617
ERMINERO, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato* 4624
* SENESE Antonino (DC) 4610, 4613
VENANZETTI (PRI) 4622, 4625

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MARTEDÌ 5 APRILE 1977 4648

PARLAMENTO EUROPEO

Trasmissione di risoluzione 4608

RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE PER IL 1976

Trasmissione 4608

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

Presidenza del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 16).

Si dia lettura del processo verbale.

P A Z I E N Z A , segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 31 marzo.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Modifica alla tabella annessa alla legge 11 ottobre 1973, n. 620, concernente l'autorizzazione al Ministro per le finanze a stipulare una convenzione con il Governatore della Banca d'Italia per l'impiego dei militari della Guardia di finanza in servizio di vigilanza e di scorta valori per conto della Banca d'Italia » (622);

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'esercizio della pesca nell'Atlantico del Nord, con Allegati, adottata a Londra il 1º giugno 1967 » (624).

Annunzio di presentazione di disegno di legge

P R E S I D E N T E . È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

MURMURA, ROMEI e SENESE Antonino. — « Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle manifestazioni mafiose e criminali in Calabria » (623).

Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede deliberante

P R E S I D E N T E . Il seguente disegno di legge è stato deferito in sede deliberante:

alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Modifica alla tabella annessa alla legge 11 ottobre 1973, n. 620, concernente l'autorizzazione al Ministro per le finanze a stipulare una convenzione con il Governatore della Banca d'Italia per l'impiego dei militari della Guardia di finanza in servizio di vigilanza e di scorta valori per conto della Banca d'Italia » (622).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

P R E S I D E N T E . I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

LOMBARDI. — « Istituzione dell'Università statale degli studi del Molise, nonché dell'Istituto superiore di educazione fisica in Campobasso » (525), previ pareri della 1^a, della 5^a e della 8^a Commissione;

alla 9^a Commissione permanente (Agricoltura):

VITALE Giuseppe ed altri. — « Norme relative alle associazioni dei produttori agricoli » (561), previ pareri della 1^a, della 2^a e della 5^a Commissione.

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . A nome della 3^a Commissione permanente (Affari esteri), il senatore Pieralli ha presentato le relazioni sui seguenti disegni di legge: « Accettazione ed esecuzione dell'emendamento all'articolo VII della Convenzione di Londra del 9 aprile 1965 sulle facilitazioni al traffico marittimo internazionale, adottato a Londra il 19 novembre 1973 » (424) e: « Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e l'URSS per evitare la doppia imposizione fiscale nel settore dell'esercizio della navigazione marittima, firmato a Mosca il 20 novembre 1975 » (431).

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissione permanente

P R E S I D E N T E . Nella seduta del 31 marzo 1977, la 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) ha approvato i seguenti disegni di legge:

Deputati ACHILLI ed altri. — « Provvedimenti per la Società Umanitaria Fondazione P.M. Loria di Milano » (571) (*Approvato dalla 2^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

COPPO ed altri. — « Proroga del termine di scadenza della Commissione parlamentare di inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi » (609).

Annunzio di trasmissione della relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1976

P R E S I D E N T E . I Ministri del bilancio e della programmazione economica e del tesoro hanno trasmesso la relazione generale sulla situazione economica del paese per l'anno 1976 (*Doc. XI, n. 1*).

Annunzio di trasmissione di risoluzione approvata dal Parlamento europeo

P R E S I D E N T E . Il Presidente del Parlamento europeo ha trasmesso il testo di una risoluzione, approvato da quell'Assemblea, concernente il Quarto programma di politica economica a medio termine.

Tale risoluzione sarà trasmessa alla Commissione competente.

Annunzio di elenchi di dipendenti dello Stato entrati o cessati da impieghi presso enti od organismi internazionali o Stati esteri

P R E S I D E N T E . Nello scorso mese di marzo, i Ministri competenti hanno dato comunicazione, ai sensi dell'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, delle autorizzazioni revocate o concesse a dipendenti dello Stato per assumere impieghi o esercitare funzioni presso enti od organismi internazionali o Stati esteri.

Detti elenchi sono depositati in Segreteria a disposizione degli onorevoli senatori.

Annunzio di ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità della Corte costituzionale

P R E S I D E N T E . Nello scorso mese di marzo sono pervenute ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per la trasmissione alla Corte costituzionale di atti relativi a giudizi di legittimità costituzionale.

Tali ordinanze sono depositate negli uffici del Senato a disposizione degli onorevoli senatori.

Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 335-B

P R E S I D E N T E . Sul disegno di legge n. 335-B, recante modificazioni alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che sarà iscritto all'ordine del giorno delle sedute di domani in base ad ap-

posita integrazione del calendario dei lavori già comunicata all'Assemblea, la 6^a Commissione — che esaminerà il provvedimento nella stessa mattinata di domani — deve essere autorizzata a riferire oralmente.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Svolgimento di interpellanze

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca lo svolgimento di interpellanze.

La prima interpellanza è dei senatori Antonino Senese e Murmura. Se ne dia lettura.

P A Z I E N Z A , segretario:

SENESE Antonino, MURMURA, — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere:

1) le ragioni reali e le motivazioni che hanno indotto il Ministro a rendere concreta ed amara realtà l'inverosimile e l'incredibile, e cioè l'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale di Martirano, malgrado tale organo elettivo non fosse né scaduto, né inoperante, ma, al contrario, risultasse regolarmente e legittimamente costituito, con 10 consiglieri in carica su 15, come era stato anche affermato con sentenza del TAR della Calabria passata in giudicato e come, d'altra parte, comprovato dalle libere adottate dal Consiglio stesso e regolarmente approvate dal Comitato regionale di controllo;

2) se, in particolare, il Ministro, che pure era stato tempestivamente interessato come responsabile politico dell'Amministrazione dell'interno, ha tenuto presente che la citata sentenza, esecutiva, del TAR — respingendo l'argomentazione addotta in giudizio da una delle parti e riferentesi anche ad un parere del Consiglio di Stato, del lontano 1962 e peraltro espresso in forma abbastanza problematica — aveva esplicitamente stabilito che le dimissioni di 3 consiglieri comunali (rese pochi giorni prima della pronunzia del TAR) erano state « inutilmente date » perché, appunto, presentate da chi non aveva titolo né a dimettersi né a stare in Consiglio comunale;

3) se corrisponde a verità che le valutazioni in diritto e in fatto di cui ai punti precedenti erano state ovviamente fatte proprie dal Ministero dell'interno, tanto che lo stesso non ha incluso il comune di Martirano nel turno elettorale fissato per il 28 e 29 novembre 1976;

4) in base a quale motivo serio ed obiettivo le elezioni amministrative a Martirano non sono state previste in concomitanza con altre scadenze elettorali (come è sempre avvenuto, tanto da dar luogo alla prassi dei cosiddetti turni elettorali), ma sono state, invece, indette in modo inusitato per il solo comune di Martirano, fissando la data del 12 dicembre 1976, invero abbastanza strana per un piccolo centro montano;

5) se non è lecito concludere, insomma, che il rinnovo del Consiglio comunale di Martirano è stato voluto in dispregio di sentenza passata in giudicato, stravolgendo il diritto e violentando la volontà democratica di base, per corrispondere, forse, ad indebite pressioni ed inconcepibili prevaricazioni;

6) se non si ritiene che tale modo di procedere può arrecare grave pregiudizio al nostro ordinamento democratico, compromettendo la credibilità delle istituzioni, nel momento in cui inconfessate, perché inconfessabili, pressioni prevaricano e prevalgono sulle ragioni del diritto;

7) cosa pensa il Ministro si possa rispondere a « liberi » cittadini italiani che hanno dovuto, con notevoli sacrifici personali, fare ricorso alla giustizia repubblicana per vedere rispettata l'effettiva volontà espressa dal corpo elettorale e che, dopo che il loro buon diritto era stato accertato e conclamato con sentenza passata in giudicato, si vedono defraudati del frutto democratico della loro azione (la salvaguardia del Consiglio comunale liberamente prescelto) attraverso un atto che obiettivamente si configura prevaricatore, e perciò inaccettabile dal livello attuale della coscienza civica e della sensibilità democratica, e pone, inoltre, inquietanti precedenti e seri interrogativi per quanto concerne il corretto, armonico e giusto rapporto tra Pubblica amministrazione e giustizia amministrativa;

107^a SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

4 APRILE 1977

8) se il Ministro si rende conto dello stato di disagio, di frustrazione e, nel tempo, di netta e decisa ripulsa degli interpellanti di fronte a quanto, lamentato.

(2 - 00041)

SENSE ANTONINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* SENSE ANTONINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il tempo concesso dal Regolamento della nostra Assemblea mi sarà certamente sufficiente per illustrare una interpellanza che risulta già ampiamente articolata e circostanziata, tanto da esporre con sufficiente chiarezza gli interrogativi gravi e inquietanti che pone sia in linea di principio sia in punto di fatto. I fatti appaiono purtroppo inequivocabili e, rendono pertanto ardua la risposta del Governo, difficoltà che forse spiega, anche se non giustifica, l'immenso ritardo con cui la stessa viene fornita. Ritengo a questo punto doveroso giustificare le mie amare affermazioni con un breve riepilogo dei fatti e alcune succinte considerazioni.

Il 15 giugno 1975 si tennero anche nel comune di Martirano, provincia di Catanzaro, le elezioni amministrative, con due liste concorrenti: la n. 1 e la n. 2. A conclusione delle operazioni elettorali vennero proclamati eletti 9 consiglieri comunali della lista n. 2 e 6 della lista n. 1 (le elezioni si erano svolte con il sistema maggioritario con *panachage*); il verbale di proclamazione degli eletti veniva impugnato, con atto depositato presso la segreteria del TAR della Calabria in data 18 luglio 1975, da un gruppo di cittadini che assumevano che, in luogo degli ultimi 3 proclamati eletti della lista n. 1, dovessero invece ritenersi eletti 3 componenti della lista n. 2 che erano rimasti fuori dal consiglio, avendo un seggio elettorale considerato sulle schede che invece contenevano una regolare espressione di voto per la lista n. 2. I controinteressati si costituivano regolarmente in giudizio e la causa andava avanti seguendo l'*iter consue-*

to

to. Ad un certo momento, e precisamente circa un mese prima che il TAR, definitivamente pronunciandosi sul ricorso, adottasse le sue decisioni, probabilmente quando già l'avvocato dei consiglieri proclamati, ma non eletti, regolarmente, si era reso conto che le cose si mettevano male per i suoi rappresentati, i sei consiglieri della minoranza (lista n. 1) convinsevano altri due consiglieri eletti nella lista n. 2 (e tralascio particolari e commenti relativi a tale operazione) a far causa comune con loro rassegnando le dimissioni da consiglieri comunali. Così seguivano due obiettivi: primo, il prefetto di fronte a una delibera con cui il consiglio comunale prendeva atto delle dimissioni di otto consiglieri in carica sui quindici assegnati al comune riteneva sciolto il consiglio e in carica solo la giunta per l'ordinaria amministrazione; secondo, l'avvocato di parte chiedeva che il TAR riconoscesse la cessazione della materia del contendere a causa dell'intervenuto scioglimento dell'organo consiliare.

In merito a tale assunto giuridico-amministrativo, che è di particolare rilievo nel fatto che stiamo trattando perché, pur essendo argomentazione di parte in causa, pare che successivamente abbia costituito pretesto per l'orientamento, invero in un secondo tempo, del Ministero dell'interno, mi permetto citare testualmente la sentenza del TAR del 23 marzo 1976 che su tale eccezione così si esprime: « Preliminarmente occorre esaminare la richiesta formulata nell'udienza pubblica dalla difesa dei controinteressati circa l'asserita intervenuta cessazione della materia del contendere per effetto delle dimissioni dalla carica di otto su quindici consiglieri assegnati al comune. Si assume dai controinteressati che l'eventuale accoglimento del ricorso non potrebbe esplicare alcun effetto stante l'avvenuto scioglimento dell'organo, ormai inesistente, sul quale dovrebbero incidere gli effetti di un'evenutale decisione di accoglimento. Il collegio non ritiene di poter condividere la tesi anzidetta. Può convenirsi con i controinteressati che, ai sensi dell'articolo 8, comma quarto, lettera b), del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, il consiglio comunale va rinnovato

interamente quando, tra l'altro, per dimissioni o altra causa abbia perduto la metà dei propri componenti e che tale sembra essere la situazione del consiglio comunale di Martirano a seguito della presa d'atto delle dimissioni contemporaneamente presentate da parte di otto su quindici consiglieri in carica. Deve però rilevarsi che lo eventuale accoglimento del ricorso con la conseguente sostituzione ai candidati illegittimamente proclamati di coloro che hanno diritto di esserlo comporta che questi ultimi, in virtù dell'effetto ripristinatorio proprio della decisione, devono considerarsi tali sin dalla proclamazione. Di guisa che le dimissioni nel frattempo presentate da coloro che illegittimamente risultano proclamati eletti sono, ad avviso del collegio, *inutiliter datae* ».

Per la verità mi pare che la sentenza del TAR sia ineccepibile sia sul piano giuridico che su quello amministrativo e di fatto perché non può ammettersi che cittadini che non avrebbero titolo a stare in consiglio comunale, perché non erano stati effettivamente eletti, poi possano condizionare la vita stessa dell'organo determinando la cessazione dello stesso con le loro dimissioni, cumulate ovviamente a quelle di altri. Del resto tale interpretazione in un primo tempo ha trovato concorde anche il Ministero dell'interno perché in Calabria c'è stato un turno di elezioni fissate per il 28 e 29 novembre 1976 e l'onorevole Ministro dell'interno non ha ritenuto di includere Martirano in questo turno di elezioni. Senonchè, inopinatamente, lo stesso Ministero dell'interno decideva poi di fissare le elezioni per il comune di Martirano per il 12 dicembre 1976. Una decisione invero molto strana, non solo perché dalla nascita di questa Repubblica a tutt'oggi di solito si stabiliscono sempre dei turni di elezioni, specialmente per piccoli comuni, e mai le elezioni per un solo comune, ma anche perché tenere le elezioni in un comune che si trova al centro dell'Appennino calabrese il 12 dicembre, nel pieno dell'inverno, per la verità non sembrerebbe una soluzione molto logica, conseguente e giusta. Allora dovremmo ritenere che queste elezioni siano state indette in disprezzo, co-

me è affermato nell'interpellanza, di qualsiasi elemento di diritto, perché esisteva ormai un consiglio comunale che era stato legittimamente eletto? Esse venivano fatte forse per corrispondere a pressioni che non possono non essere ritenute indebite e fuori luogo. Di fronte al fatto veramente inqualificabile dell'onorevole Ministro che faceva fissare le elezioni, questa piccola comunità locale, che pure si era già espressa, ha dovuto costituirsi di nuovo in giudizio dinanzi al tribunale amministrativo regionale per la Calabria per fermare sul piano amministrativo un atteggiamento di prepotenza che sul piano politico per la verità non era va mo riusciti a fermare, malgrado ci fossimo rivolti al Ministro dell'interno, come responsabile politico dell'amministrazione dell'interno.

Per la verità il tribunale amministrativo regionale della Calabria accoglieva tempestivamente la richiesta di sospensiva inoltrata dal consiglio comunale e forse per la prima volta nella storia d'Italia elezioni già indette venivano fermate. Tutto questo ovviamente non può che lasciare interdetti, non può che lasciare rammaricati. Non vale il richiamo ad una sentenza, peraltro espressa in termini problematici e resa in altri tempi per altre questioni, del Consiglio di Stato. Non si può ritenere che chi non è eletto in un consiglio comunale e quindi non ha titolo a starci si possa dimettere provocando con ciò stesso la crisi dell'organo. Mi pare che ciò sia veramente aberrante.

Credo che l'onorevole Ministro dell'interno non si sognerebbe di dimettersi da Presidente del Consiglio, dal momento che non lo è e quindi non può dimettersi. Perciò i consiglieri comunali di Martirano che non sono stati eletti non avevano titolo a dimettersi. Nè vale obiettare che così si limiterebbe il diritto dei consiglieri comunali proclamati eletti senza esserlo a dimettersi. A prescindere dal fatto che quei consiglieri proclamati, ma non eletti, potrebbero effettivamente riconoscere questo fatto di fondo e quindi dichiarare che non vogliono starci perché non hanno titolo, comunque il diritto soggettivo di questi consiglieri comunali a stare in consiglio comunale fino alla pro-

nuncia del tribunale o dell'organo giurisdizionale non può in ogni caso ledere il diritto legittimo di quelli che erano stati effettivamente eletti, non tanto a subentrare agli stessi, quanto ad entrare ora per allora nell'organo a cui erano stati democraticamente prescelti e tanto meno può un diritto soggettivo così discutibile, perchè del tutto inesistente, interferire sul piano del diritto oggettivo provocando addirittura la cessazione di un consiglio comunale che invece avrebbe tutta la giustificazione giuridica per esistere e deliberare.

Allora dobbiamo riaffermare l'amarezza nei confronti di quello che è stato l'atteggiamento dell'amministrazione dell'interno, che si è posto come una vera e propria prevaricazione e prepotenza. Vorrei richiamare l'attenzione dell'onorevole rappresentante del Governo sul fatto che in un momento storico come quello attuale, caratterizzato da una così larga e diffusa crisi di credibilità delle istituzioni e dei valori stessi che esse rappresentano, la fiducia dei cittadini si conquista non solo con le parole e le affermazioni di principio, ma soprattutto con atteggiamenti concreti che diano testimonianza ogni giorno e in ogni comportamento della volontà e dello sforzo per dare attuazione allo Stato di diritto, il quale si realizza non solo con leggi solenni e scritte, ma anche e soprattutto con la pratica attuazione quotidiana e puntuale di quanto le leggi sanciscono e prescrivono.

Non è tempo — vorrei dire all'onorevole Ministro dell'interno — di machiavellismo, ma di grandi tensioni ideali e morali; non è tempo di accordi e compiacenze fra principi, ma di incontri e saldature con le grandi moltitudini di giovani, di donne, di cittadini che rappresentano il popolo cosciente di oggi e che devono essere coinvolti in una grande mobilitazione democratica e civile, per ridare ossigeno e ampiezza di respiro alla nostra vita democratica, arricchendola di contenuti concreti di giustizia e di libertà.

P R E S I D E N T E . Il Governo ha facoltà di rispondere all'interpellanza.

D A R I D A, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Ricordo anzitutto che, a seguito delle consultazioni elettorali svoltesi il 15 giugno 1975 nel comune di Martirano (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), il consiglio comunale risultò costituito da 9 consiglieri appartenenti alla lista n. 2 (DC) e da 6 consiglieri (3 del PSI, 1 del PCI e 2 della DC) appartenenti alla lista n. 1.

Il sindaco e la giunta municipale vennero eletti dai consiglieri appartenenti alla lista n. 2 (DC).

In data 23 marzo 1976, il tribunale amministrativo della regione Calabria, con sentenza divenuta esecutiva, accogliendo un ricorso proposto da alcuni elettori contro le operazioni elettorali, procedeva all'annullamento della elezione di 3 consiglieri comunali, appartenenti alla lista n. 1, illegittimamente proclamati eletti, ed alla loro sostituzione con 3 candidati appartenenti alla lista n. 2 (DC).

Nelle more del giudizio del TAR, peraltro, otto consiglieri comunali (e fra questi i tre consiglieri di cui si contestava l'elezione) presentavano le proprie dimissioni al fine di provocare la decadenza del consiglio, in base all'articolo 8 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570.

Al riguardo, il tribunale adito, nel respingere una eccezione dei convenuti con cui veniva chiesta la dichiarazione della cessazione della materia del contendere per effetto dell'intervenuto autoscioglimento del consiglio comunale, aveva ritenuto che le dimissioni dalla carica dei consiglieri illegittimamente proclamati eletti, in virtù dell'effetto ripristinatorio proprio della sentenza che provvedeva alla loro sostituzione, sarebbero state *inutiliter datae*.

La giunta municipale di Martirano, di conseguenza, con delibera favorevolmente esaminata dall'organo di controllo, procedeva alla convocazione del consiglio comunale per l'esame delle condizioni di eleggibilità dei tre nuovi consiglieri in sostituzione di quelli illegittimamente proclamati; e, quindi, veniva convalidata l'elezione dei medesimi.

La situazione giuridica venutasi a creare nel citato comune era da ritenersi, tuttavia,

oltremodo delicata, anche per il contrasto di indirizzo giurisprudenziale esistente al riguardo tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

Secondo l'autorità giudiziaria (ed a tale indirizzo sostanzialmente ha aderito il TAR della Calabria nella decisione di cui trattasi) le dimissioni presentate dai consiglieri comunali, poi dichiarati ineleggibili (nella fattispecie, la cui elezione è stata annullata), non hanno in sostanza alcun valore, non potendosi dismettere un diritto che non è stato mai validamente acquisito.

Secondo un indirizzo del Consiglio di Stato, invece, confermato anche di recente con decisione della sezione V, numero 663, del 28 novembre 1973, le dimissioni prodotte da alcuni consiglieri comunali, ancorchè siano stati dichiarati ineleggibili dal giudice ordinario, hanno l'effetto irreversibile — quando, beninteso, presentate insieme ad altre, vengono ad essere determinanti — di far venire meno la maggioranza del consiglio comunale che, pertanto, non è più in grado di funzionare.

Il Ministero dell'interno, aderendo a quest'ultimo indirizzo, ha ritenuto che l'articolo 76 del testo unico 16 maggio 1960, numero 570, stabilendo che « quando l'elezione di colui che ebbe maggiori voti è nulla gli si sostituisce quello che riportò, dopo gli eletti, maggiori voti », non esclude la facoltà di tutti i consiglieri, compresi quelli della cui eleggibilità si discute, di presentare le dimissioni sino alla data della sentenza del TAR che annulla l'elezione e priva l'interessato del suo ufficio.

Ed invero, nel caso in cui si ritenesse di accogliere la tesi contraria, si giungerebbe a togliere ai consiglieri il diritto di dimettersi dal momento della proclamazione sino alla data della sentenza del TAR che annulla la elezione, costringendoli ad esercitare le proprie funzioni per tutto quel periodo.

Stando così le cose, non v'ha dubbio che, con la presa d'atto delle dimissioni della metà dei membri, il consiglio comunale di Martirano doveva considerarsi cessato anticipatamente dalle proprie funzioni, a norma dell'articolo 8 del decreto del Presidente della

Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, per cui, verificatosi il presupposto di legge, era conseguenziale il provvedimento di indizione dei comizi.

Peraltrò, il decreto con il quale il prefetto di Catanzaro aveva fissato la consultazione per il 12 dicembre 1976 è stato impugnato dal comune interessato ed il tribunale amministrativo ha ordinato la sospensione dell'esecuzione del provvedimento.

Poichè le elezioni non hanno avuto più luogo nel giorno stabilito, è da ritenere che siano venuti meno i motivi che sono alla base dell'interpellanza all'ordine del giorno.

S E N E S E A N T O N I N O. Dando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

* **S E N E S E A N T O N I N O**. Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, la risposta del Governo mi lascia assolutamente insoddisfatto anche perchè invece di riconoscere di aver sbagliato — e tutti siamo soggetti a sbagliare — viene richiamato ancora una volta un indirizzo del Consiglio di Stato che deve considerarsi aberrante se, come ho avuto modo di esporre, ritengo sufficientemente, nell'interpellanza e nella sua illustrazione, devesi ritenere che consiglieri non eletti e quindi non aventi titolo, legittimazione popolare e giuridica a stare in un'assemblea, possono addirittura determinare la vita della stessa poichè, dimettendosi anzi tempo, possono provocare lo scioglimento dell'organo elettivo.

Credo che questo contraddica ad alcuni elementari e fondamentali presupposti di rispetto del principio rappresentativo e del principio della libertà e della democrazia, per cui non è assolutamente accettabile, come dicevo poco fa, l'eventuale diritto soggettivo di chi fosse proclamato eletto senza esserlo a dimettersi, che può finire col distruggere e con l'annullare i diritti soggettivi di coloro i quali legittimamente sono stati eletti e la validità obiettiva di un organo che nella fattispecie è un organo importante e

fondamentale della vita democratica come un consiglio comunale.

Pertanto, se mi dichiarassi soddisfatto, avallerei un indirizzo del Ministero dell'interno che non mi sento in alcun caso di approvare e che ritengo vada modificato nel rispetto di alcune esigenze fondamentali della nostra vita democratica.

Dichiarandomi insoddisfatto sento anche di rendere una doverosa testimonianza di solidarietà a quei cittadini del comune di Martirano, un paese povero, sperduto, come dicevo prima, nell'Appennino calabrese, che nel corso della loro storia secolare hanno subito tante sopraffazioni e tante prevaricazioni e che oggi verrebbero a subire prevaricazioni anche da parte del Ministro di un Governo democratico.

Pertanto la mia insoddisfazione vuole anche esprimere l'auspicio che il Governo riveda la propria posizione sull'argomento in modo da renderla più rispettosa delle esigenze delle comunità locali e dei principi fondamentali di diritto e di corretto svolgimento della vita democratica.

P R E S I D E N T E . Segue un'interpellanza del senatore Spadolini e di altri senatori. Se ne dia lettura.

P A Z I E N Z A , segretario:

SPADOLINI, CIFARELLI, VENANZETTI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere quali provvedimenti di emergenza intendano adottare, e con la massima urgenza, per fronteggiare la evidente gravissima crisi di tutto il sistema carcerario e penitenziario del nostro Paese.

Gli interpellanti sottolineano che oltre 350 evasioni prodottesi nel corso del 1976, gravissimi delitti perpetrati nell'ambito delle carceri, il verificarsi di sommosse sempre più frequenti e, molto spesso, attuate secondo un piano, nonché una impressionante serie di disfunzioni nell'attuazione sia dei tradizionali regolamenti, sia delle recenti norme riformatrici, dimostrano che si è in presenza di una vera e propria disgregazione di

tale attività dello Stato. È pertanto, giustificata la crescente angoscia dei cittadini che vedono sempre più compromessi l'ordine pubblico ed il rispetto delle leggi: il protrarsi di una situazione così aberrante ed esplosiva può diventare letale per la pace sociale e le istituzioni dello Stato democratico.

(2 - 00068)

C I F A R E L L I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

C I F A R E L L I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, come era mio dovere ho cercato di raccogliere gli elementi attinenti al problema trattato in questa interpellanza che è firmata da tre senatori repubblicani e che io svolgo in assenza del presidente del Gruppo senatore Spadolini. Si tratta della crisi del sistema carcerario e penitenziario del nostro paese poichè sappiamo, anche se nella cronaca odierna può non esserci una evasione clamorosa o una sommossa, che siffatti avvenimenti campeggiano nella attenzione dell'opinione pubblica per la loro frequenza e gravità. Ma quando mi sono messo a raccogliere gli elementi mi sono trovato di fronte alla necessità di presentare un *dossier* enorme e, d'altra parte, pienamente utilizzato dai giornalisti, dagli studiosi, nei dibattiti, di modo che ancora una volta posso dire che ci troviamo di fronte a quella che è forse una delle ragioni, certamente non la maggiore, di una certa crisi che rileviamo nel funzionamento del sistema parlamentare per cui arriviamo buoni ultimi, e quando finalmente si arriva a discutere un problema l'opinione pubblica o è disattenta o è addirittura assente. In altro momento un dibattito come questo avrebbe impegnato l'attenzione, in questo momento sono pronto a scommettere che domani nessun giornale dedicherà nemmeno mezzo rigo a questa discussione.

Tuttavia il problema esiste e penso che il rappresentante del Governo nella sua risposta non potrà e non vorrà sottovalutarne l'entità e la complessità. Tengo a dire prelimi-

narmemente che, prendendo la parola su questo argomento, noi repubblicani, ma credo un po' tutti i settori, per il senso dello Stato che ci caratterizza, per la responsabilità nei confronti della Repubblica democratica, non siamo in posizione gladiatoria, non leviamo l'indice ad accusare nessuno, però dobbiamo rilevare che anche in questa materia occorre un salto qualitativo, che bisogna fare, per un migliore funzionamento dello Stato. Direi che si tratta di un problema culturale.

Anch'io ho conosciuto le carceri del nostro paese; allora avevo la fortuna che nella mia città, Bari, il carcere era di recente costruzione, ma era sempre il carcere col bugliolo. Ricordo che per essere stato in quel carcere il comunista Antonio Pesenti, uno dei militanti comunisti nella Resistenza, scrisse un libro che tutti noi ricordiamo, spiritoso ed amaro: « La cattedra e il bugliolo ». Era un carcere moderno, ma i regolamenti erano arretrati. Tuttavia era molto diverso dalle antiche fortezze trasformate o da certe situazioni come ad esempio quella della Colombaia di Trapani che avrebbero gridato vendetta già ai tempi di Federico II che pure gravava i suoi condannati con mano severa.

Chi ha avuto questa esperienza sa che noi antifascisti democratici, tratti in carcere per ragioni politiche, avevamo giurato che una delle prime trasformazioni sarebbe stata quella del regime carcerario. Così assicuravamo agli agenti di custodia, che avemmo modo di conoscere, i quali anche nel regime fascista manifestavano solidarietà per i politici.

Ebbene, in questi anni di Repubblica anche per questo problema siamo andati piano, in modo esasperatamente lento e c'è stato il famoso « difetto di programmazione », la carenza dell'impegno finanziario pubblico. Se l'ospedale, nelle normali circostanze, si presenta come una manifestazione di solidarietà umana, di intervento urgente e necessario, per le carceri è rimasto qualche residuo dell'antica e condannata mentalità per cui, in fondo, la pena deve avere un certo carattere afflittivo (la Costituzione questo esclude) e non occorre che le carceri siano dei ritiri di meditazione.

Ora questo è il fondo del problema e ci teniamo a sottolinearlo: in questa nostra Italia nella quale si sono forate troppe montagne, nella quale ogni paese ha voluto il suo villaggio turistico, la sua cattedrale pubblica, il suo raccordo autostradale, la sua industria di base; ebbene in questa nostra Italia non si sono poste le premesse necessarie per una moderna azione di governo.

Pertanto anche in questo caso valga quanto noi repubblicani andiamo denunciando: che mentre si pensava alle riforme di tipo svedese si è andata costruendo una realtà del peggior tipo sudamericano! Questa è l'angosciosa situazione del nostro paese.

Nel redigere l'interpellanza, abbiamo sintetizzato le ragioni delle nostre gravissime preoccupazioni; abbiamo posto l'accento sulle sommosse, sempre più frequenti e talvolta attuate secondo un vero e proprio piano. Forse l'onorevole Sottosegretario ricorderà che un precedente guardasigilli, il socialista Zagari, in un congresso tenuto a Senigallia — ed io ero presente — disse che in realtà vi era una pianificazione, non soltanto italiana, che utilizzava le carceri come masse di manovra, forza d'urto per squassare gravemente lo Stato democratico. E le estati, una dopo l'altra, hanno visto quello che accade attorno a Regina Coeli, attorno all'Ucciardone e così via. La notte scorsa, ad esempio, hanno sparato attorno al carcere di Nuoro; fortunatamente non c'è stato un agente di custodia ucciso solo perché si è rifugiato in tempo nella garitta. Io arrivo da Bologna — il processo Curcio, che oggi a Bologna...

D E L L ' A N D R O, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Processo che si è concluso oggi.

C I F A R E L L I. Bene, questa è un'ottima notizia, forse l'unica che mi potevo attendere in questo momento. Comunque questa mattina, quando sono partito da Bologna, il problema si poneva proprio in relazione a questa materia, nel senso che il carcere di Bologna, San Giovanni in Monte, si trova proprio al centro della città. Si tratta di un vecchio edificio, dove tra l'altro pio-

ve nella cappella ed opere d'arte pregevolissime sono continuamente esposte alle esondazioni delle latrine del carcere. Ed inoltre in via del Portello, dove un tempo c'era radio Alice, nei giorni caldi del marzo scorso, esiste anche il carcere minorile, così che questa mattina Bologna era in stato d'assedio. L'onorevole Sottosegretario ha dato la buona notizia che il processo si è concluso e speriamo che già oggi la circolazione e soprattutto una certa serenità...

D E L L ' A N D R O, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il processo si è concluso e senza incidenti.

C I F A R E L L I. Senza incidenti, bene; del resto ci sarebbero voluti i carri armati e gli *stukas* per produrre incidenti perché anche dal cielo la città era controllata e giustamente perché in uno Stato che vive le vicende gravi che noi viviamo è perfettamente giusto prevenire anzichè reprimere.

Come dicevo, nell'interpellanza abbiamo elencato non soltanto le sommosse, ma anche le disfunzioni nell'attuazione — e questo lo sottolineiamo, onorevole Sottosegretario, anche senza lusso di parole — sia dei vecchi regolamenti sia dei nuovi.

L'impulso della riforma l'abbiamo vissuto ed ho avuto piacere di discuterne anche secondo lei, onorevole Sottosegretario, al banco del Governo nella seconda Commissione permanente del Senato ed ebbi modo di esprimere i miei dubbi. Infatti non è che io non voglia le riforme, ma le riforme devono poter essere, come diceva Croce, calate nella realtà; se non le caliamo nella realtà, sono velleitarismo pericoloso, sono mine contro le istituzioni democratiche. Ebbene nella prima attuazione delle riforme si possono capire tante cose, ma in questa si sono verificati tre inconvenienti fondamentali. Il primo inconveniente è quello che normalmente capita con ogni riforma — è amaro dirlo, ma è così — e cioè le circolari che non arrivano tempestivamente, la periferia che non riceve tempestivamente le istruzioni dal centro; non è questo un argomento che specificatamente io sottolineo, comunque rap-

presenta *id quod plerumque accidit* e provoca l'attesa, le pressioni, le agitazioni.

Secondo aspetto: la crisi dei mezzi, non soltanto dei mezzi-edifici, dei mezzi-struttura, ma dei mezzi umani. E qui mi sia consentito ricordare senza nessuna demagogia ma proprio perché conosciamo questa realtà — tra l'altro io sono un uomo del Sud e gli agenti di custodia sono in grande maggioranza meridionali — che la vita degli agenti di custodia è veramente molto dura, la loro condizione economica è deteriore; e finiscono per essere cittadini, lavoratori al servizio dello Stato, che seguono orari impossibili e la cui opera viene sottovalutata se non addirittura misconosciuta.

Il terzo aspetto è stata la interpretazione che la Magistratura ha dato al riguardo. Io mi sono trovato proprio poche sere fa ad una tavola rotonda con magistrati e ho sentito anche magistrati che giustamente sottolineavano l'esigenza della certezza del diritto; ho sentito anche magistrati dire che, in definitiva, la posizione del giudice di sorveglianza si è trovata ad essere una posizione molto esposta, ambita in alcuni casi per ragioni più di potere che di servizio e in ogni caso fornita di tali discrezionalità senza correttivi da essere una posizione che può suscitare molte preoccupazioni. Io, onorevole Sottosegretario, sono per la certezza del diritto. Ritengo che in ogni caso sia conforme alla tutela dello Stato e all'esistenza della libertà perché senza uno Stato non ci può essere una libertà democratica organizzata e normalmente esplicantesi; io ritengo che valga l'antico insegnamento di Platone: « Se è ingiusta la legge di Atene sia applicata e si faccia di tutto per modificarla, ma non può il magistrato, a suo libito interpretando, porre nel nulla la legge ». E se non sono cattivo e certamente non lo sono (l'onorevole Dell'Andro mi conosce non da oggi) vorrei dire che ho letto oggi sul « Corriere della Sera » — spero sia colpa del giornalista per le dichiarazioni che gli vengono attribuite al convegno su giudici e politica alla Fondazione Cini — affermazioni che suscitano in me una qualche preoccupazione. So di parlare ad un giurista, ad un cattedratico, ad un de-

mocratico, ad una persona della quale noi possiamo condividere o non condividere gli orientamenti, ma che certo non possiamo annullare fra gli eversori dello Stato. Però io leggo sul « Corriere della Sera » (può essere una errata citazione, conosco la stampa non solo italiana e quindi non me ne stupirei): « L'onorevole Dell'Andro ha rilevato che oggetto dell'interpretazione giuridica non è la legge, la singola legge o un complesso di leggi ma il totale sistema dell'esperienza giuridica vigente e vivente nel momento dell'interpretazione ».

Onorevole Sottosegretario, è chiaro che non ci metteremo a discutere di filosofia del diritto. Però debbo dire che, proprio non volendo fare una discussione di filosofia del diritto, occorre stare attenti perché il lettore che legge questo intende che il pretore può sostenere di non interpretare una singola legge, né di interpretare soltanto una legge ma un sistema di leggi sulla base di principi generali che vengono dal vivente e dal vivente.

Mi inchino di fronte alle elaborazioni culturali, sarei l'ultimo dei barbari se volessi negare anche il diritto a presentare delle tesi sbagliate, a mio avviso aberranti, però trovo che sarebbe estremamente pericoloso se qualcuno dovesse trovare in questo un fondamento a quella creatività della norma da parte del giudice che io ritengo di poter condannare. I migliori sostenitori della creatività della norma da parte del giudice sono i sistemi totalitari: dico il sistema sovietico, dico ancora peggio il sistema nazista, per non considerare gli altri che sotto il nazismo ritenevano che il giudice potesse essere creatore della legge. Noi siamo per il diritto scritto, per l'interpretazione delle norme e quindi apprezziamo ogni sforzo in questo campo non già, lo ripeto con forza, per porre nel nulla una riforma necessaria in attuazione della Costituzione e troppo tardi varata, ma per far sì che questa riforma sia attuata nel rispetto delle possibilità effettive di azione di un'ordinata Repubblica, non facendo dire alle norme ciò che non hanno voluto e non facendo muovere le leggi verso fini che il legislatore in realtà non ha avuto. (Applausi dal centro-sinistra).

P R E S I D E N T E . Il Governo ha facoltà di rispondere all'interpellanza.

D E L L ' A N D R O , sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. Le difficoltà che contraddistinguono la situazione penitenziaria attuale sono indubbiamente numerose e comprensibile appare il senso di allarme che l'opinione pubblica esprime soprattutto in occasione di episodi di sommosse e di evasioni che in questi ultimi tempi tendono a ripetersi con preoccupante frequenza. Proprio la serietà del problema in questione — che meriterebbe certo maggiore presenza in quest'Aula e maggiore consenso da parte dell'opinione pubblica — richiede dai responsabili della cosa pubblica una valutazione dei fatti e delle loro motivazioni il più possibile obiettiva e serena. Ho già avuto modo di esporre in più occasioni l'avviso del Governo sui temi che possono considerarsi essenziali per comprendere e per avviare a soluzione il problema delle carceri.

Per alcuni aspetti la situazione attuale è da ritenersi la risultante di gravi carenze nelle strutture e nei meccanismi funzionali ereditati dal passato e che solo in tempi relativamente recenti è stato possibile affrontare con la predisposizione di programmi reintegrativi di consistenza adeguata: mi riferisco in particolare ai piani per il rinnovamento e la ristrutturazione edilizia, sino al recentissimo disegno di legge per un finanziamento di 400 miliardi — più di questo credo che il Governo non possa fare, allo stato, per la riforma dell'edilizia penitenziaria, per la costruzione di nuovi istituti penitenziari —, al potenziamento del personale civile e militare, con il rinforzo, per quest'ultimo, di personale ausiliario proveniente da militari in servizio di leva — devo ricordare i recenti provvedimenti: il primo, già legge, che ha previsto l'impiego di 1.500 ausiliari di leva degli agenti di custodia l'attuale disegno di legge, proposto dal Governo, che tende ad aumentare quel personale da 1.500 a 2.500 unità —, alla revisione dei programmi di trattamento penitenziario, con l'ingresso di nuove figure operative — gli educatori e gli assistenti sociali,

i concorsi relativi ai quali sono alcuni già espletati e altri in corso di espletamento —, al ricorso a nuove forme di collaborazione con la comunità esterna.

Si può comprendere come tali prospettive di soluzioni — e non sono solo prospettive, ma si tratta anche di concreti provvedimenti già in vigore o proposti dal Governo — alle quali corrispondono non solo teorici interessi ma concreti provvedimenti già perfezionati o in corso di perfezionamento, richiedano tuttavia, per produrre un risultato positivo, tempi più lunghi di quelli che l'opinione pubblica attende di vedere impiegati per un sollecito cambiamento della situazione.

D'altra parte, accanto ai fattori tradizionali di malessere che pesano sul funzionamento dell'amministrazione penitenziaria, vanno attentamente considerati quelli di origine più prossima che costituiscono, dal punto di vista criminologico e penitenziario, un fenomeno nuovo e dalle connotazioni indubbiamente inquietanti. L'aumento della criminalità negli anni '70, particolarmente nell'area di alcune più gravi manifestazioni di violenza sulle persone e sulle cose, il diffondersi di modelli operativi organizzati con l'intervento di apparati che mantengono una efficiente capacità di proteggere ed utilizzare il singolo membro del gruppo anche dopo il suo arresto e la sua condanna, la speculazione politica di tipo eversivo che frange estreme di esaltati hanno introdotto nel carcere facendo leva sulla sofferenza e sulla disponibilità dei soggetti più sprovvisti, hanno determinato un insieme di nuove condizioni i cui effetti negativi si sommano con conseguenze esplosive.

Il sovraffollamento degli istituti penitenziari, determinato dall'aumento della criminalità, il cambio della popolazione ivi ristretta con quote crescenti di soggetti imputati e condannati per reati violenti, il prolungarsi dei tempi di detenzione preventiva per l'accumularsi dell'arretrato giudiziario, lo sviluppo di forze organizzate all'interno della popolazione detenuta per l'esercizio del potere e per la lotta ideologica all'istituzione, e attraverso l'istituzione allo Stato, sono tutti conseguenti elementi di crisi che, già gra-

vi se considerati isolatamente, determinano in concorso tra loro una situazione ancora più pesante.

Nei confronti di questi aspetti emergenti occorre certo intervenire con provvedimenti a brevissimo termine, senza attendere il prodursi dei benefici che le modificazioni determinanti prima ricordate potranno assicurare col tempo ed alle quali è comunque legata la possibilità di giungere alla vera soluzione dei problemi che la realtà pone. A lungo termine si risolverà il problema, ma ci vogliono anche provvedimenti immediati. Occorre tuttavia che gli interventi immediati dettati dall'emergenza siano rigorosamente contenuti — e qui è il difficile — per qualità e durata nei limiti espressi dalle loro motivazioni e non rappresentino invece, in modo più o meno consapevole, la tendenza ad un ritorno su posizioni concettuali ed operative inerenti all'esecuzione della pena in contrasto con il dettato della vigente Costituzione, concezioni che devono considerarsi definitivamente superate.

Quando, sulla spinta delle obiettive constatazioni di difficoltà in cui il sistema penitenziario si trova, si giunge a coinvolgere in un discorso critico indifferenziato anche i principi e i capisaldi operativi della riforma, senza considerare adeguatamente le profonde istanze che giustificavano e continuano a giustificare i più significativi passaggi, si può essere portati a commettere un errore di prospettiva favorendo in definitiva proprio le forze eversive che dal carcere traggono le più fortunate occasioni di suggestione e di sommossa.

Interventi di emergenza, dunque, ma coerenti con il disegno di fondo che costituisce il motivo ispiratore della riforma: reintegrazione dei livelli di sicurezza di cui i detenuti stessi hanno bisogno per il buon andamento della vita degli istituti, ma senza necessariamente far ricorso a misure eccezionali estranee allo spirito della nuova normativa; più oculata scelta dei criteri che consentono di differenziare gli istituti in funzione del tipo di esigenze dei detenuti accolti, senza che peraltro ciò significhi volontà di etichettamento e di emarginazione (anche su questo punto bisogna stare attenti allorchè

occorre stabilire che i detenuti siano trattati individualisticamente e quindi che alcuni più temibili siano anche ristretti in carceri *ad hoc*, affinchè ciò non significhi emarginazione ma volontà di trattare quei detenuti in maniera adeguata alla loro personalità secondo i principi della riforma penitenziaria; rinforzo della vigilanza per prevenire e evitare le evasioni senza che esso si converta in un'autentica pressione sulla vita del carcere e sulla condizione dei reclusi.

In questa prospettiva sono in corso intese con le forze di polizia per organizzare un accurato servizio di vigilanza esterno agli istituti. Ulteriori disposizioni sono state date in tema di controlli ordinari dei pacchi e delle persone che entrano in carcere al fine di evitare l'introduzione di oggetti non consentiti. Questa mattina, entrando nel carcere di Viterbo, sono stato pregato di sottostare alla verifica dei mezzi all'ingresso del carcere e mi sono di buon grado adeguato a questo invito, proprio perchè tutti devono sottostare a queste misure.

Una particolare attenzione è volta al potenziamento dei sistemi di sicurezza che possono elevare notevolmente i livelli di controllo degli istituti. Mi riferisco ai sistemi di controllo elettronico e magnetico, ai circuiti televisivi chiusi, ai meccanismi di apertura e chiusura delle porte comandate automaticamente eccetera, che sono stati instaurati in diversi istituti e in molti altri sono in avanzato stato di attuazione.

Per quanto riguarda l'uso del telefono e la disponibilità di movimento dei detenuti nell'interno degli ambienti di vita in comune, sono state dettate disposizioni che, salvaguardando i benefici umani derivanti da una utilizzazione corretta di queste opportunità, rendano tali momenti esperibili in un'atmosfera più ordinata e garantita. Sono peraltro allo studio eventuali modifiche del regolamento di attuazione della legge penitenziaria. Su questa via assicuro il più ampio impegno ad approfondire ed estendere gli interventi, auspicando che un'azione di contenimento di questo tipo possa consentire di superare le difficoltà contingenti fino a saldare i risultati di tale azione ai ben più solidi

effetti degli interventi di fondo prima ricordati ed alla realizzazione dei quali l'amministrazione penitenziaria ad ogni livello dei suoi operatori lavora con dedizione e sacrificio.

Ricordo che in materia di norme è stato già presentato dal Governo, ed è attualmente in discussione presso la Commissione giustizia della Camera, un disegno di legge diretto a modificare il secondo comma dell'articolo 30 della legge penitenziaria recente. Il permesso ai detenuti, oltre che per imminente pericolo di vita di familiari — ipotesi di cui al primo comma dell'articolo 30 della legge citata — non potrà essere concesso, ove il disegno di legge governativo venisse approvato, se non per gravi motivi familiari e non, come attualmente, per gravi ed accertati motivi, senza ulteriori specificazioni. Il Governo ha inoltre proposto che la concessione del permesso ai detenuti venga sottoposta a reclami e che su tali reclami si pronunci la sezione di sorveglianza per i detenuti in espiazione di pena e la Corte d'appello per i detenuti in attesa di giudizio.

Desidero infine ricordare la recente presentazione di un disegno di legge governativo con cui si determina il consistente aumento degli organici del personale amministrativo degli istituti di prevenzione e pena, mentre aumenti del personale degli agenti di custodia sono stati di recente già realizzati. Credo che in nessun altro ramo vi sia stata tanta messe di provvedimenti e tante modifiche alle leggi, molte dovute ai precedenti guardasigilli e in particolare all'onorevole Reale, molte all'attuale Governo.

Anche per gli agenti di custodia il Governo sta provvedendo nel senso di una determinazione dello *status* della loro situazione. Si tende a trovare i modi onde poter consultare gli agenti. Si è pensato all'invio di un questionario per avere informazioni sull'opinione degli stessi agenti e si pensa di costituire prestissimo degli organi consultivi attraverso normali elezioni, per le quali sono state date già disposizioni agli istituti penitenziari competenti.

Sono pienamente d'accordo con l'onorevole interpellante in ordine alla complessità e

gravità del problema ed anche nel senso che occorre un salto qualitativo, culturale che possa davvero superare la subcultura che è attualmente nelle carceri. Devo peraltro dire che tutto ciò è agevolato dall'azione che viene svolta, ma non potrà essere esclusivamente determinato da essa, come sa del resto l'onorevole interpellante, uomo di cultura ben noto.

In ordine all'ultima osservazione del senatore Cifarelli, ricordo di essere tra i difensori della certezza del diritto, e in quell'ultimo intervento al Congresso di Venezia non solo ho manifestato questo convincimento, ma ho aggiunto che proprio in questo momento in cui il sistema è in via di evoluzione, il giudice deve stare molto più attento nel non scambiare le proprie visioni politiche sulla risoluzione dei conflitti sociali con la visione politica che è al disotto del sistema.

Dopo avere cioè detto che oggetto dell'interpretazione è non la singola norma o un insieme di norme, ma il sistema nel momento dell'attuazione — tra l'altro riferivo teorie dovute a Capograssi e ai suoi discepoli, cose pertanto ben note ai cultori di questa disciplina e quindi anche al senatore Cifarelli — ho aggiunto che proprio per salvare la certezza del diritto, oggi più di sempre, occorre che il giudice, nel ricercare il fondamento politico dell'oggettivo sistema, non sovrapponga le proprie visioni politiche a quelle oggettivamente ricavabili dal sistema. Con queste parole ho chiuso il mio intervento; non so se il giornalista lo ha riferito tutto, od ha riportato solo quella frase. Indubbiamente, in quest'ultimo caso ci può essere stato equivoco, ma nel contesto del mio intervento quella frase significa ben altro, non certo quello che si può ricavare dal giornale.

C I F A R E L L I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

C I F A R E L L I . Onorevole Presidente, mi sia consentito anzitutto ringraziare cordialmente e convintamente l'onorevole Sottosegretario per la sintetica ma perspicua risposta che egli ha dato in ordine a questi problemi.

Egli ha avuto l'amabilità di ricordare la opera di un precedente Guardasigilli, cioè il repubblicano onorevole Reale; ebbene, non perchè la verità sia diversa guardandola da un aspetto o da un altro, ma bisogna obiettivamente riconoscere che durante i Governi di collaborazione democratica che hanno svolto la loro azione in questi anni l'opera di quel Ministro repubblicano in questo settore è stata notevole. Ma io appunto — non sarà sfuggito all'onorevole Sottosegretario — parlavo dell'urgenza di altre richieste, di altre pretese: in fondo è la famosa storia della programmazione che non si è fatta, della politica dei redditi che non si è attuata, della crescita che è stata disordinata e — lasciatemelo dire — della demagogia che troppo spesso e da troppe parti ha imperversato nel nostro paese, con i risultati angosciosi che abbiamo sotto gli occhi.

Sono particolarmente d'accordo sulla distinzione che l'onorevole Sottosegretario fa tra le modifiche, come dicono gli economisti, a medio e a lungo termine, e le urgenze a breve termine. Circa queste, non per fare delle note di colore o delle note emotive, ma quando viene accoltellato un detenuto non possiamo aspettare; non possiamo aspettare quando un agente di custodia ci lascia la vita. Ricordiamo anche il fatto verificatosi in quel famoso carcere di Alessandria dove un'assistente sociale è caduta eroicamente al suo posto di responsabilità per aver voluto fare di più di quanto comportasse l'adempimento del suo dovere. Era di idee come le mie ma indubbiamente è stato un esempio della maniera di partecipare a questo complesso problema delle carceri anche da quel settore che genericamente chiamiamo dell'assistantato sociale.

Mi auguro quindi che il Governo — e qui abbiamo sentito il Sottosegretario parlare nella sua responsabilità — tenga conto al massimo di questa distinzione. Vi sono infatti delle urgenze in relazione alle quali possiamo avere delle sorprese gravissime.

Vorrei aggiungere che per quanto riguarda i mezzi posti a disposizione certamente non sarà il Parlamento a tirarsi indietro. Ma è chiaro che è anche importante il modo di

funzionamento dei mezzi forniti. Tanto per parlare di un ambiente meno triste di quello delle carceri, vi sono musei provvisti di sistemi di difesa nei confronti del furto delle opere d'arte, ma se ad un certo momento chi li gestisce pecca per eccesso di furbia o per eccesso di dabbennaggine è chiaro che anche questi sistemi possono non entrare in funzione.

Prendo atto con simpatia del fatto che l'onorevole Sottosegretario, andando stamane al carcere di Viterbo, si è sottoposto ad una vigilanza anche fisica attraverso i mezzi che sono utilizzabili. Ma vorrei avere la certezza che quegli strumenti vengano utilizzati non solo per il Sottosegretario e per il direttore generale, ma anche per i mafiosi e per altra gente che penetra e domina in queste carceri.

Infine vorrei sottolineare, onorevole Sottosegretario, che siamo d'accordo sulla consultazione degli agenti di custodia. Questa è proprio una delle conseguenze di quanto dicevo sulla modifica culturale dell'approccio, del modo di considerare il problema. Però stiamo attenti: non crediamo che col fatto di fare un'assemblea il problema si risolva. Gli agenti di custodia molto spesso hanno bisogno proprio di certi riconoscimenti che non possono venire dalla protesta della stessa organizzazione ma che devono venire dalla illuminata politica generale.

Il problema del sistema penitenziario sta tra il problema dell'ordine pubblico e il problema dell'attuazione dell'ordinamento *tout court* e soprattutto dell'ordinamento penale. E giacchè parlo a un giurista specializzato nel diritto penale vorrei dire che se non ci decideremo ad escludere il divieto della *reformatio in peius* dalle nostre leggi penali ci troveremo inevitabilmente al lungo protrarsi delle detenzioni preventive, alle scarcerazioni per esaurita possibilità di custodia, alle prescrizioni per tanti reati e in definitiva alla negazione del diritto che è il manifestarsi delle esigenze di amnistia.

So di entrare qui in una materia minata e molto vasta, al di là del discorso che sto facendo e perciò mi fermo rinnovandole, onorevole Sottosegretario, il mio ringraziamento.

P R E S I D E N T E . Segue un'interpellanza del senatore Venanzetti. Se ne dia lettura.

P A Z I E N Z A , segretario:

VENANZETTI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Con provvedimento CIP n. 3 del 1977 sono stati modificati i prezzi di vendita di alcuni prodotti petroliferi; alla voce « gas di petrolio liquefatti - GPL per uso domestico » il prezzo di vendita viene riferito alla merce confezionata in « bombole in acciaio cauzionate a rendere », mentre in occasione di precedenti analoghi provvedimenti non appariva la parola « cauzionate ».

A giudizio dell'interpellante può sorgere il dubbio che il CIP abbia voluto surrettiziamente introdurre la possibilità per le società distributrici di GPL di richiedere agli utenti una cauzione per le bombole, possibilità chiaramente esclusa:

1) dalla legge 2 febbraio 1973, n. 7 (« Norme per l'esercizio delle stazioni di riempimento e per la distribuzione di gas di petrolio liquefatti in bombole »), che, al secondo comma dell'articolo 6, prevede, con la emissione di una polizza di utenza, un diverso sistema per garantire il recupero delle bombole;

2) dalla relazione che accompagnava la presentazione da parte del Governo di detto disegno di legge (« ...il progetto, per non ricorrere all'imposizione di cauzione allo utente... »);

3) da tutto il dibattito svoltosi nei due rami del Parlamento per l'approvazione del disegno di legge stesso, nel corso del quale, all'unanimità, fu respinta l'ipotesi dell'introduzione di una cauzione.

L'interpellante chiede, quindi, al Governo quale significato sia da attribuire alla sopracitata dizione del provvedimento CIP e lo invita a ribadire in modo esplicito, conformemente alla legge, che è esclusa ogni possibilità per le società distributrici di imporre cauzioni di qualsiasi tipo sulle bombole di GPL.

(2 - 00083)

V E N A N Z E T T I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

V E N A N Z E T T I . Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, nel leggere il decreto del Comitato interministeriale dei prezzi del 7 febbraio 1977, n. 3, rilevai con particolare sorpresa una formulazione che riguardava il gas di petrolio liquefatto. Esaminavo quel decreto poichè si riferisce al complesso dei prodotti petroliferi e, come componente della Commissione industria, seguì in modo particolare anche questo aspetto delle fonti di energia.

Nel leggere quel decreto ho dovuto rilevare con sorpresa come appunto alla voce dei gas di petrolio liquefatto era introdotta una dizione che non figurava mai nei precedenti decreti sempre relativi al gas di petrolio liquefatto in bombole. Si diceva che il nuovo prezzo si riferiva alla merce confezionata in bombole in acciaio cauzionate a rendere. Questa parola « cauzionate » ha immediatamente attirato la mia attenzione poichè, ripeto, in nessun provvedimento del CIPE era contenuta questa espressione.

Per quale motivo ebbi questa sorpresa? Perchè ricordavo bene che ci fu un lungo dibattito all'inizio della passata legislatura, esattamente nel dicembre 1972, in questo ramo del Parlamento, che aveva all'esame la proposta di legge approvata dalla Camera dei deputati relativa appunto a norme per l'esercizio delle stazioni di riempimento e per la distribuzione di gas di petrolio liquefatti in bombole. Ricordavo l'ampiezza del dibattito ed i contrasti in Commissione su quel disegno di legge. Ricordavo anche che all'articolo 6 veniva istituita esplicitamente una polizza di assicurazione che aveva anche la finalità di garantire il recupero delle bombole. Questa polizza doveva contenere l'impegno alla restituzione della bombola o in mancanza doveva consentire la possibilità di pagamento di lire 5.000 all'impresa.

Nella relazione al disegno di legge era detto esplicitamente da parte del Governo che

appunto « per ovviare agli inconvenienti della dispersione delle bombole, il progetto di legge per non ricorrere all'imposizione di cauzioni, che pure costituiva il mezzo più idoneo per indurre l'utente alla buona conservazione ed alla restituzione della bombola, dava un valido mezzo di recupero disponendo che la copia della polizza in possesso delle imprese costituiva titolo per ottenere le ingiunzioni di riconsegna o di pagamento ai sensi dell'articolo 633 del codice di procedura civile, eccetera ».

Con quella proposta di legge, dunque, si risolveva il dilemma se istituire una cauzione o trovare un sistema diverso che, oltre a garantire il recupero delle bombole, fornisse anche una garanzia per l'utente attraverso l'accensione di una polizza di assicurazione. Di qui la mia meraviglia nell'apprendere che con un provvedimento del CIP veniva di fatto modificata una legge. È vero che la legge che ho ricordato stabiliva, all'articolo 12, che entro due mesi dalla sua entrata in vigore doveva essere emanato il regolamento di esecuzione, quindi entro l'aprile 1973, mentre a distanza di quattro anni di quel regolamento ancora non si sa nulla; però proprio questo ritardo poteva far sorgere il sospetto che il regolamento volutamente non fosse stato emanato, per non rendere applicabile la legge stessa e per istituire poi di fatto, con un provvedimento del CIP, quella famosa cauzione che aveva costituito oggetto di dibattito con contrasti. Dico con contrasti perchè da varie parti furono manifestate obiezioni. Del resto lo stesso Sottosegretario ebbe modo di esprimere la sua contrarietà alla cauzione, anche se occorre dare atto all'onorevole Erminero che egli espresse delle perplessità sulla formulazione dell'articolo 6 e sulla sua possibilità di attuazione.

Resta il fatto che anche qui al Senato il relatore del disegno di legge, senatore Ariosto, scrisse con molta chiarezza che « richiedere, come era stato proposto da parte del settore, una cauzione all'utente per l'uso della bombola, sarebbe stato contrario allo spirito normativo » e ne spiegava i motivi. Da qui pertanto la mia interpellanza. Volevo infatti richiamare con energia l'attenzione del

Governo su questo che ritengo sia stato un errore da parte del CIP, perchè se così non fosse la cosa sarebbe di maggiore gravità. Ma ho voluto far questo non solamente e logicamente per un rispetto della funzione parlamentare e delle leggi, ma anche — e lo farò rapidamente — per ragioni di merito. Infatti delle due l'una: se riteniamo che la legge del 1973 non sia applicabile o trovi enormi difficoltà di applicazione, allora dobbiamo formulare un provvedimento legislativo diverso perchè chiaramente il settore non può essere lasciato in questa assoluta mancanza di normativa per quanto riguarda il cauzionamento delle bombole. Allora — ripeto — si era scelta una strada diversa che era quella della polizza di utenza che, fra l'altro, si legava a tutto un riordinamento del settore e da questo punto di vista è un po' più grave il fatto di non avere emanato il regolamento d'attuazione perchè appunto questo non si riferiva solo alle norme dell'articolo 6 sulle polizze d'utenza, ma a tutto un riordinamento del settore che è così frantumato ed in cui operano 350-400 operatori come società distributrici e centinaia di migliaia di distributori. Pertanto si trattava di dare un certo ordine all'intera materia e quindi il regolamento d'attuazione non si riferiva solo a questo aspetto: quindi, in mancanza di un regolamento d'attuazione, tutta la normativa relativa alla distribuzione resta quella che era, rendendo vano un lungo dibattito che ha interessato l'ultimo periodo della quinta legislatura e che poi è stato ripreso all'inizio della sesta legislatura; cosicchè oggi, dopo quattro anni, ci troviamo nuovamente senza normativa.

D'altra parte ciò non poteva essere fatto con un provvedimento del CIP, a parte gli aspetti formali, se così vogliamo chiamarli, perchè certamente una legge non può essere modificata da un decreto del CIP; ma, ripeto, a parte questi aspetti, evidentemente il provvedimento del CIP è del tutto insufficiente, ammesso che fosse legittimo, in quanto non riordina l'intero settore — e questo non è compito del CIP — ed anche in merito al cauzionamento lascia una discrezionalità

con conseguenze anche di ordine giudiziario. Con questo decreto del CIP si creano delle situazioni abbastanza delicate dal punto di vista della stessa interpretazione della legge; non c'è nessuna certezza per il distributore, come non c'è nessuna certezza per l'utente. Chi è autorizzato, sulla base di questo decreto del CIP, a chiedere la cauzione? La società imbottigliatrice o direttamente il negoziante? Di che entità è questa cauzione? Non è fissata minimamente, quindi potrebbe essere di 5-10-15.000 lire, in modo difforme.

Inoltre non mi pare che possa trovare giustificazione il fatto che per un altro prodotto petrolifero, qual è il cherosene, vi sia una cauzione per quanto riguarda il contenitore il quale — lo sappiamo bene — è di proprietà del distributore e non della società distributrice e che comunque ha un valore talmente limitato rispetto alla bombola che non mi pare lo si possa minimamente assimilare a quest'ultima.

Il problema è di forte rilevanza — e vorrei dirlo non tanto per l'onorevole Sottosegretario che conosce benissimo la questione, quanto per gli onorevoli colleghi — perchè si calcola che siano 40 milioni le bombole in circolazione (probabilmente una parte già persa per il settore, un'altra parte forse non utilizzabile), comunque, ammesso che siano 30 milioni le bombole in circolazione con una cauzione di 5.000 lire, si tratta di 150 miliardi che vengono messi a disposizione delle società distributrici ed imbottigliatrici o dei semplici rivenditori e ciò con un provvedimento del CIP. Pertanto non si tratta di cosa di poco conto, di una piccola norma che sembrerebbe ritoccare di qualche lira il prezzo del prodotto: si tratta di 150 miliardi che attraverso un provvedimento del CIP, in violazione della legge, vengono messi a disposizione delle società petrolifere imbottigliatrici. Pertanto ciò crea qualche preoccupazione e ritengo che la mia interpellanza non sia del tutto ingiustificata, come non lo sia anche l'importanza dello strumento parlamentare da me scelto e cioè l'interpellanza anzichè l'interrogazione.

Onorevole Sottosegretario, le dirò, in chiusura, che il problema, come ho già accenna-

to, esiste. Chiaramente non possiamo lasciare il settore senza nessuna normativa, come appunto è avvenuto per molti anni, cioè in una situazione che volevamo modificare con la legge del 1973 e da parte mia dichiaro subito la piena disponibilità, come componente della Commissione industria, ad esaminare i provvedimenti che il Governo volesse presentare al riguardo. Sappiamo bene che esiste una situazione di difficoltà da parte dei distributori, non tanto da parte delle società petrolifere, ma da parte dei rivenditori che vengono chiamati dalle società distributrici a pagare il corrispettivo delle bombole che non vengono riconsegnate, quando spesso non hanno la possibilità di provvedere al loro recupero proprio perchè sappiamo come molte bombole vengono lasciate in giacenza nelle seconde case che servono solo per il periodo estivo, come molte bombole di diverse società vengono prese e poi restano ferme per un intero anno fino all'estate successiva, mentre altre vengono utilizzate per fini i più diversi. Sappiamo cioè i problemi che pongono al rivenditore che deve invece pagare alla società petrolifera il corrispettivo. Il problema quindi chiaramente esiste ma non lo possiamo lasciare alla soluzione individuale; lo dobbiamo regolamentare.

Quindi, nel confermare la piena disponibilità ad un esame anche rapido di un provvedimento legislativo che il Governo volesse prendere, attendo dall'onorevole Sottosegretario le assicurazioni che ho richiesto con la mia interpellanza.

P R E S I D E N T E. Il Governo ha facoltà di rispondere all'interpellanza.

E R M I N E R O, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Signor Presidente, onorevoli senatori, rispondendo all'interpellanza e consapevoli della giusta importanza che assume il problema sollevato dal senatore Venanzetti, dobbiamo ricordare che, allo stato attuale, le aziende distributrici del GPL per uso domestico risultano essere circa 160 mila, anche se è difficile una rilevazione precisa e puntuata,

le, dandosi caso della non applicazione del provvedimento di legge del 1973. Anche se una rilevazione sul consumo risulta difficile per l'andamento del mercato, soggetto a periodi di utilizzazione più intensi, come essa giustamente ha rilevato, e condizionato dal fenomeno delle doppie case, delle alte stagioni estive ed invernali, del consumo non totale del contenuto e quindi di un *turn over* delle bombole molto basso, le utenze appaiono altissime (10.500.000) e il parco delle bombole si aggira attorno ai 38 milioni di pezzi. Il problema del cauzionamento delle bombole di GPL risale esattamente al 1952, quando l'AGIP entrò sul mercato e rinunciò a qualunque forma di cauzionamento, mirando naturalmente, mediante tale forma di utilizzazione, ad assicurarsi più ampie sfere di un mercato che si andava aprendo. Con il trascorrere del tempo — e non solo di recente, i dati lo dimostrano — si è venuto a creare uno squilibrio derivante dal fatto che è aumentata sempre di più la consistenza del parco delle bombole con un'eccedenza eccessiva rispetto al ricambio, all'utilizzazione, allo stoccaggio delle bombole presso i rivenditori e presso le singole aziende.

Dobbiamo, in effetti, ricordare che la legge del febbraio 1973, emanata priva di regolamento, era sì sorta anche tenendo presente, in modo particolare con l'articolo 6, il problema della polizza di utenza, ma già si rileva dagli atti parlamentari come, escludendo la cauzione, anche il problema della polizza di utenza si doveva considerare, come poi è avvenuto, uno strumento inadeguato, ed in concreto di difficile realizzazione. In effetti se la polizza di utenza costituisce titolo per ottenere ingiunzioni di consegna e pagamento ai sensi degli articoli 633 e 642 del codice di procedura penale, l'azione giudiziaria risulta poi impraticabile per le ingenti spese da sostenere nel recupero del credito e per la lunghezza delle procedure.

La situazione si è andata per di più aggravando nel secondo semestre del 1976, quando talune aziende addette all'imbottigliamento hanno chiamato in giudizio molti distributori per il risarcimento dei danni derivanti

ti dalla mancata restituzione di un gran numero di bombole: impellente appariva infatti il problema delle scorte strategiche di GPL. Il prezzo delle bombole, la loro cattiva utilizzazione da parte degli utenti — molte di queste bombole vengono gettate o utilizzate per gli scopi più disparati — la fabbricazione con acciaio speciale, l'essere attrezzate con valvole di sicurezza di pregio, non solo rendono il prezzo di 5.000 lire obiettivamente superato e la riutilizzazione meno sicura ma impongono di inserire una pena amministrativa per scoraggiare l'accaparramento delle bombole e la loro utilizzazione non propria. Tutto ciò nel contesto di un provvedimento che, come lei, senatore Venanzetti, ha osservato, non ha avuto il suo regolamento di attuazione la cui assenza ha finito per influire negativamente specie sulla gestione delle bombole ma anche sugli altri problemi connessi.

Nel 1973, all'epoca del provvedimento, il problema dei contenitori, delle loro scorte, del loro prezzo era certo meno preminente di quanto non sia avvenuto in seguito, quando una più acuta attenzione si è rivolta ad evitare sprechi, a ricidolare beni residui, a non disperdere alcun genere di risorse.

Il CIP è sì intervenuto cercando, rispetto alle osservazioni e alle opzioni che venivano portate avanti dal settore degli operatori, di trovare una formula (forse nell'individuazione non è stata la più specificatamente attinente ad un provvedimento legislativo il quale, come tale, non riguardava la cauzione) che fosse isolata dal contesto generale del provvedimento di legge e che si rapportasse, pur nella diversa titolarità giuridica, alle tabelle per gli idrocarburi e per il cherossene che viene utilizzato in alternativa al gas naturale per uso domestico.

Si è cercato per questa via, coincidendo in effetti in larghissima misura se non nella totalità i distributori di cherossene con quelli di gas di GPL, un modo attraverso il quale si potesse venire incontro alla stortura di tale spreco sostanziale di ricchezza.

Non si è trattato quindi di una introduzione surrettizia di una cauzione, la quale si sarebbe trovata in un contrasto abbastanza

evidente, ma il provvedimento, stante la mancanza di un regolamento, sembrava un tipo di soluzione del problema.

In effetti, in relazione alle osservazioni da lei fatte, onorevole interpellante, che danno riscontro a obiettive perplessità di carattere socio-economico in merito all'adattabilità della legislazione alla normativa vigente in materia di prezzi, si ritiene di poterla assicurare che in sede CIP sarà ripristinata la situazione preesistente in attesa che, come lei stesso ha suggerito, per la rilevanza del problema, si giunga ad una diversa soluzione della materia.

V E N A N Z E T T I. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

V E N A N Z E T T I. Ringrazio l'onorevole Sottosegretario per la sua risposta così ampia ed anche, direi, così celere dal momento che dalla presentazione dell'interpellanza stessa non è obiettivamente passato molto tempo. Il Governo ha dunque avuto la sensibilità di venire presto a rassicurarci su una situazione che, come ho detto prima, ci lasciava particolarmente preoccupati per il modo di operare del Governo che attraverso un decreto del CIP modificava una legge, come di fatto ha riconosciuto l'onorevole Sottosegretario.

Nell'apprestarmi a svolgere qualche altra considerazione, debbo dire subito che sono pienamente soddisfatto della risposta del Sottosegretario per la parte finale con la quale assicura appunto che verrà ripristinata la situazione precedente. Questo per me è molto importante. Qualche volta infatti le leggi non vengono applicate, i regolamenti finiscono per snaturarne i principi o addirittura li modificano, e a loro volta le circolari finiscono per modificare i regolamenti e le leggi stesse; se anche con decreti del CIP modifichiamo le leggi ho l'impressione (e l'onorevole Sottosegretario è un parlamentare come me) che veramente il Parlamento non possa più sapere, quando legifera, quale sarà la fine della sua volontà politica e legislativa. Quindi

un richiamo al rispetto non formale ma sostanziale del modo di operare mi pare che andava fatto. Probabilmente, come ho detto all'inizio, si sarà trattato di una svista o quanto meno della convinzione che in mancanza del regolamento in qualche modo si dovesse provvedere.

Nel merito, ho invitato il Governo a presentare un provvedimento di legge. Direi anzi che l'onorevole Ministro potrebbe (una volta tanto un'interpellanza non è semplicemente una specie di liturgia, ma può servire a chiarire alcuni aspetti) venire in Commissione ponendo il problema prima ancora di predisporre il disegno di legge, per essere così tranquillizzato sull'emanazione di un disegno di legge che abbia un rapido *iter*. Il problema esiste e non si può trascinare molto nel tempo. Se attraverso uno dei vari strumenti regolamentari che esistono, per avere un'informativa sul problema, il Governo venisse in Commissione industria a prospettare appunto le conseguenze della mancata applicazione di quella legge e quindi la necessità di provvedere diversamente, io ritengo che un dibattito preliminare in Commissione potrebbe consentire al Governo di formulare una proposta di legge che abbia la garanzia di essere rapidamente approvata senza dover incorrere nuovamente in tempi lunghi e in dibattiti piuttosto accesi e chiarendo tutti i termini del problema.

Io capisco che il CIP abbia tentato di trovare un punto di riferimento, ma la situazione delle bombole GPL non è assimilabile a quella del cherosene, delle cosiddette « taniche o canistri », come spesso si chiamano, non solo per la diversa entità del valore dell'unità stessa dell'involucro ma per una differente posizione giuridica in quanto la tanica è di proprietà del rivenditore (è un po' come la bottiglia dell'acqua minerale, vuoto a rendere) mentre la bombola resta di proprietà della società produttrice e quindi c'è un diverso rapporto giuridico, per cui una eventuale appropriazione e da parte dell'utente e soprattutto del rivenditore crea diversi problemi di ordine giuridico.

Come lei ha ricordato, i 38 milioni di bombole (probabilmente saranno 30 milioni, te-

nendo conto della dispersione che c'è stata) e quindi i 150 miliardi conseguenti alle 5.000 lire per unità creano notevoli problemi. Perciò ci sono due aspetti: uno riguarda il recupero dell'involucro e quindi quale forma dobbiamo scegliere perché sia garantito il più possibile il recupero, cioè il valore del bene come tale; l'altro riguarda la disponibilità che si creerebbe in poco tempo presso diverse aziende, ovvero i 150 miliardi in pochi mesi che, alla vigilia soprattutto della ripresa dei consumi, messi a disposizione delle aziende possono creare qualche preoccupazione. Infatti è un modo surrettizio di finanziamento delle aziende stesse; basta soltanto pensare agli attuali tassi di interesse per capire cosa significa questa cifra.

Si può studiare l'ipotesi di un deposito infruttifero in cui far confluire come fondo di garanzia per le bombole che andassero disperse questa eventuale cauzione che si dovesse chiedere all'utente. Quindi i modi e le forme si possono studiare, perché il problema esiste. A me soprattutto interessava dare l'occasione al Governo di tornare su questo problema, perché, a parte gli aspetti che abbiamo rilevato prima della possibilità per il Governo di fare un decreto del CIP in difformità dalla legge, lo stesso decreto non risolve questo problema, perché lascia alla discrezionalità più totale delle diverse zone del paese, delle diverse società e dei diversi distributori un problema che, come abbiamo detto, riguarda circa 150 miliardi. Quindi credo di aver dato al Governo la possibilità di esprimere il suo parere anche su questo argomento.

Chiudo, signor Presidente, dando atto al Governo di aver riconosciuto un errore: spesso riconoscere un proprio errore dà molto più prestigio e autorità che non il tentare di confondere le idee con giustificazioni scarsamente credibili. Il Governo è stato leale, chiaro e fermo nel suo impegno ed io non posso che confermare la mia piena soddisfazione.

P R E S I D E N T E . Lo svolgimento delle interpellanze è esaurito.

Discussione del disegno di legge:

« Provvedimenti urgenti per la stipulazione delle convenzioni uniche per il personale sanitario e per l'avvio della riforma sanitaria » (202), d'iniziativa del senatore Del Nero e di altri senatori

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Provvedimenti urgenti per la stipulazione delle convenzioni uniche per il personale sanitario e per l'avvio della riforma sanitaria », d'iniziativa dei senatori Del Nero, Rampa, Cravero, Costa e Bompiani.

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

C R A V E R O. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, in tema di sanità è da tempo luogo comune che la maggior parte di leggi o leggine presentate in Parlamento tendano unicamente ad occupare settorialmente uno spazio lasciato purtroppo e a lungo vuoto, o peggio ancora a favorire questa o quella categoria. Tale era anche la impressione di quelli che come me, pur lavorando nell'ambiente, erano prima del 20 giugno allo stato laico usando un termine ormai consueto nel Parlamento. In un opuscolo del 1945, esattamente la prima conferenza stampa del CNL dopo la liberazione, si leggeva, tra i temi prioritari da affrontare, il riassetto e la riforma sanitaria. Ma da allora più di un quarto di secolo è passato; le cronache sono piene di convegni, di tavole rotonde di tutti i partiti sull'argomento; le biblioteche straboccano di dotti elaborati e di testi, ma una riforma onnicomprensiva, di struttura, il Parlamento italiano non l'ha ancora varata.

Sì, nel 1968 — è pur vero — si è fatta la riforma ospedaliera. Ma essa a distanza di tempo va vista solo come una lodevole anticipazione di una realtà *in fieri*. Tuttavia, in assenza di un mosaico sanitario più completo, si è via via trasformata in una lievitazione di costi. Dai 650 miliardi circa del 1968 (ante-riforma), si è passati ai preventivati

4.500 miliardi di oggi. Le spese ipotizzate però allora dall'onorevole Mariotti prevedevano per il 1975 solo una spesa di 2.346 miliardi e per il 1980 una spesa di 4.471 miliardi. E tutto ciò senza un corrispettivo miglioramento dell'assistenza.

Se si analizzano i costi si evidenzia come il 6,7 per cento dell'aumento sia dovuto al maggior numero degli assistiti, il 28,25 per cento al maggior ricorso al ricovero e il 65,05 per cento all'aumento del costo *pro capite*, i cui due terzi sono determinati dall'aumento del solo costo del lavoro dell'operatore ospedaliero. Da questo emergono due considerazioni: la prima, che l'ospedale deve ricoprire di più, non tanto per incremento della patologia ospedaliera quanto perché è chiamato a fare da supplenza alle strutture extra ospedaliere che mal funzionano; la seconda, che le risorse vengono in parte devolute all'aumento solo quantitativo della manodopera, tanto da far dire a qualcuno che la riforma è stata fatta più per gli assistenti che per gli assistiti.

La riforma ospedaliera ha inevitabilmente richiesto una serie di successivi correttivi per lo più economici, fra i quali vanno annoverati il primo decretone del 1970 e la legge n. 386, proprio quella che contiene alcuni degli articoli che, con il disegno di legge in esame, si intende modificare. Occorre tuttavia collocare la legge n. 386 nel momento in cui è stata approvata. La spesa sanitaria già allora continuava ad aumentare; il disavanzo degli enti ospedalieri verso gli enti mutualistici raggiungeva i 2.700 miliardi; parimenti, il settore della spesa extra-ospedaliera registrava allora una crescita annuale dell'83 per cento. La legge n. 386 pertanto, oltre che indicare i sistemi per un ripianamento dei *deficit*, disponeva la temporanea sospensione della stipula di nuove convenzioni e l'istituzione di un tetto retributivo per gli ospedalieri. Temporanea sospensione — sottolineo — perché contestualmente il Governo presentò un disegno di legge di riforma sanitaria e i blocchi dovevano, nell'intenzione, durare sino all'approvazione di detto disegno, che si pensava rapida. Le successive vicende sono note; ci troviamo quindi tutt'ora con la li-

mitazione della libertà contrattuale per una categoria di cittadini italiani. Fare quindi una delle solite leggi abrogative sarebbe stato conseguente ed anche giusto; tuttavia è parso logico ai proponenti, coscientemente, di iniziare altresì un'azione propedeutica all'istituzione del servizio sanitario nazionale.

Il fatto poi che il 5 marzo scorso il governo Andreotti abbia approvato e presentato alle Camere il disegno di legge Dal Falco per l'istituzione del servizio sanitario nazionale e che la stessa Camera dei deputati si accinga ad esaminarlo rapidamente, ci conforta e conferma la nostra scelta.

In Italia vi sono 40 milioni di lavoratori dipendenti e 11 milioni di lavoratori autonomi, ciascuno con la sua forma di assistenza malattia, con i suoi livelli assistenziali difformi, con metodologie amministrative differenti; l'approfittare della stipula di una nuova convenzione per cercare di creare un inizio di omogeneità per settore, mi sembra utile. Ogni sanitario potrà avere un numero massimo di assistiti che gli dia modo e possibilità di lavorare con tranquillità, scienza e coscienza. In tal modo, contraendo il massimale ed incentivando, con varie forme, lo stabilirsi anche del medico nei cosiddetti luoghi periferici e disagiati, si cercherà di evitare che, come ora accade, il rapporto medico-assistito sia, sì, uno ogni 480 abitanti mediamente, ma sia parimenti intensificato, quasi ad arrivare ad un tutto pieno, nelle città e nei grossi agglomerati suburbani, creando invece dei vuoti periferici: si hanno condotte di campagne che da tempo non trovano un titolare e neanche un interino.

Non è quindi per indulgere ad odierni retoriche giornalistiche strappalacrime, tipo libro « Cuore », ma per ragioni di obiettività, che affermo che la figura del medico nella condotta di oggi e nel distretto di domani è e sarà insostituibile, per quel rapporto umano più che tecnico che deve essere supporto di ogni medicina curativa e preventiva, per non ridursi a declaratoria di mansioni astratte e mai applicabili.

Il rapporto con i sanitari convenzionati dovrà essere a compenso globale annuo per assistito. Attualmente vi sono medici a notula e medici a quota capitaria. I primi sono com-

pensati per prestazione, i secondi per assistito. Le cifre sono di per sé eloquenti. L'assistito a quota capitaria costa 13.500 l'anno per le prestazioni generiche, l'assistito a notula costa mediamente, sono variazioni dinamiche queste ultime, 17.500 lire l'anno. Ogni assistito a notula fruisce di 11,37 visite sempre in un anno e consuma 17,56 prodotti farmaceutici. Ogni assistito a quota capitaria fruisce solo di 8,19 visite e consuma soltanto 12,65 prescrizioni.

Dice qualcuno che l'assicurato a notula sia più curato, mentre quello a quota capitaria venga per lo più — scusate il termine — scaricato in ospedale. Orbene, se prendiamo gli indici di ricovero di due regioni, l'una prevalentemente a quota capitaria, il Piemonte, l'altra prevalentemente a notula, il Lazio, vediamo come il tasso di spedalizzazione globale sia del 140 per mille nella prima, nel Piemonte, a quota capitaria, e del 153 per mille nella seconda, nel Lazio, a notula. Quindi anche questo non è vero.

Come si vede, sia dal lato funzionale, sia da quello amministrativo, sia da quello economico la bilancia pende chiaramente e razionalmente per la quota capitaria.

Ed ora una sola parola, che vuol anche essere un invito, sul trattamento differenziato a seconda della quantità e qualità del lavoro prestato. Non porterò qui delle cifre, perché mancano di analisi particolareggiata e potrebbero pertanto essere considerate a ragione incomplete e non attendibili.

Esiste tuttavia un divario economico a volte anche macroscopico tra questo e quel settore sanitario. È attualmente in gestione il contratto degli ospedalieri; prossimamente mi auguro si discuta anche la convenzione unica. Controparte saranno sempre e solo il Governo e gli assessori regionali. Facciamo sì, o meglio facciano sì, che i criteri siano uniformi, che si vada veramente verso quella omogeneizzazione che tutti, almeno a parole, auspicano. Non è possibile e non sarebbe nemmeno giusto togliere diritti acquisiti; parimenti sarebbe miope aumentare o istituzionalizzare divari, facilitando in tal modo fughe verso lidi più tranquilli e più redditizi.

Si parla nel disegno di legge di incompatibilità e c'è già chi grida all'untore. Sia ben chiaro che da parte dei proponenti nessuno si sogna di vietare la libera professione purchè non costituisca abuso o determini occupazione di spazio. Tale concetto di libera professione è ribadito del resto nel testo di riforma sanitaria anche perchè non potrebbe essere altrimenti in quanto il medico italiano deve essere in linea per diritti e doveri col medico della CEE nel quadro della libera circolazione in vigore dal 20 dicembre 1976.

Inoltre se la convenzione unica servisse anche a un censimento degli assistiti questo sarebbe già un notevole passo verso la chiarezza ed il risparmio. Nell'INAM, infatti, per esempio, il confronto nel 1972 tra assicurati, ossia coloro che erano in regola con i contributi o col trattamento di quiescenza, 29 milioni 671.000, e gli assistiti, coloro che fruivano di assistenza, 30.831.000 persone, dimostrava una differenza di 1.170.000 unità che rappresentavano pertanto persone non assicurate ma assistite, assicurati fantasmi o assistibili inesistenti, pari al 3,9 per cento.

La convenzione dovrà anche prevedere le modalità per assicurare l'aggiornamento professionale dei medici convenzionati. Il medico del suo aggiornamento risponde solo a se stesso o in via indiretta nella bontà delle sue prestazioni. Solo per gli ospedalieri e per i medici di sanità pubblica è previsto il corso per l'assunzione e in tanti casi per tutti gli avanzamenti di carriera.

Questo sistema, pur con i chiaroscuri di cui non è questa la sede per parlare, stimola l'esercizio di apprendere, obbliga ad essere documentati e a frequentare i vari corsi.

Non mi soffermo sui vari congressi, simposi, sui due giorni di aggiornamento con trenta relatori contemporaneamente di cui la propaganda cartacea riempie quasi quotidianamente le buche delle lettere dei medici. Sono per lo più, sempre salvo eccezioni, solo vetrine, combinazioni turistico-sanitarie, con conferenza o passerella delle vanità.

Per i medici generici o di base si sta cercando di superare la situazione con iniziati-

ve del tutto particolari prese singolarmente dai vari ordini dei medici. Sono stati preventivamente corsi di aggiornamento in medicina di urgenza ed infortunistica, in medicina di fabbrica e prossimamente anche in oncologia, medicina scolastica e problemi del farmaco. I costi saranno per ora a carico degli ordini con contributo della FNOM di 500.000 lire per ordine professionale. Per quanto riguarda invece i medici ambulatoriali nel 1976 sono stati organizzati 20 corsi di aggiornamento e ad ogni corso hanno partecipato 50 colleghi, complessivamente 1.000 medici. I corsi sono stati articolati in 4 settori: oculistica, odontostomatologia, patologia clinica, radiologia e la scelta della disciplina è stata fatta tenendo conto del numero degli specialisti a cui i corsi erano diretti. La spesa è stata, per 1.000 medici, di 230 milioni. Però si tratta sempre di iniziative personali che una corretta legislazione ed una corretta convenzione debbono far proprie e modificare per il meglio.

Desidero infine richiamare l'attenzione sul fatto che il giorno che chiamerò X — c'è una data che o non si ricorda o si ricorda troppo — vi sarà inevitabilmente l'impatto fra strutture mutualistiche che svendono e regioni che vogliono acquistare. Onde evitare che questo impatto sia traumatico occorre prevedere degli strumenti amministrativi di raccordo e di coordinamento, centrali e periferici, già menzionati nell'articolo 20 della legge 386. Tale intento è quanto ha portato all'inclusione nella legge in esame di un articolo, anche questo propedeutico, verso l'unitarietà e la globalità della tutela della salute.

Onorevoli colleghi, ritengo che se il Senato vorrà approvare questo disegno di legge e se il suo *iter* successivo alla Camera dei deputati sarà rapido, avremo noi tutti fatto un buon lavoro a vantaggio di quella riforma sanitaria che tutti i cittadini attendono, anche perchè non si tratta più di una scelta. La scelta presuppone un'alternativa, qui si tratta di una necessità. La riforma si deve fare, senza indulgere ad anacronistiche mio-pie ed antistoriche difese di bandiera, ma neppure a richieste demagogiche, del tutto e

subito, che resterebbero parole scritte soltanto sulla sabbia. Perdere altro tempo sarebbe funzionamente ed economicamente imperdonabile. Tuttavia la riforma si deve attuare con concetti di articolazioni realistiche che si muovano quasi a comporre un mosaico in termini prefissati, calcolati e scaglionati. La gravità del momento non permette improvvisazioni, ma istituzionalizzare il rinvio o i tempi lunghi o i tempi morti sarebbe parimenti dannoso per tutti.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Costa. Ne ha facoltà.

C O S T A . Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il 12 agosto 1974 in quest'Aula veniva concluso il dibattito sul decreto-legge 246, che entrava così a far parte delle leggi dello Stato con il n. 386. La legge fu accolta da molti con la speranza che potesse essere l'inizio dell'avvio della riforma sanitaria, e da alcuni con molto scetticismo. Il caldo afoso e l'imminenza delle ferie estive certamente influenzarono negativamente il dibattito che, forse, avrebbe potuto essere più completo, consentendo così l'approfondimento dei temi trattati dalla legge che erano di notevole importanza nella vita nazionale.

Quel provvedimento legislativo è stato importante nella nostra storia per due motivi: il primo perchè ha segnato l'inizio della fine della mutualità, il secondo perchè per la prima volta ha sancito il blocco della libera trattativa sindacale per una categoria di lavoratori. L'articolo 8 infatti della citata legge, al quarto comma, recita: « Le convenzioni e le relative tariffe stipulate dagli enti mutualistici con le categorie dei medici e dei farmacisti, nonchè con le categorie sanitarie ausiliarie sono prorogate nei termini e nelle misure vigenti alla data del presente decreto fino all'entrata in vigore della riforma sanitaria. Le tariffe in godimento alla data di entrata in vigore del presente decreto non sono suscettibili di aumento qualunque ne sia il titolo ».

Prendendo la parola in quella giornata calda, ebbi a dire che i medici italiani potevano

accogliere quel sacrificio solo nella prospettiva di una imminente riforma, pur non giudicando giusto il provvedimento che era discriminatorio, se non addirittura incostituzionale.

Non era e non è mai capitato, infatti, che una legge ordinasse il blocco della libera contrattazione, che rientra nella logica del pluralismo dello Stato democratico. Non un provvedimento, quindi, punitivo ritennero i medici la famosa 386, bensì un provvedimento che con la partecipazione di tutti portasse alla trasformazione di un sistema che aveva subito dei danni e delle lacerazioni non certo per colpa loro. Purtroppo, però, la riforma sanitaria non fu attuata nei tempi previsti e non lo è ancora, e lo stato di discriminazione che aveva colpito i medici con la 386 rimane tutt'oggi in vita, dopo circa tre anni.

I legislatori, attenti ai problemi che interessano la collettività, già nella 6^a legislatura si diedero carico di questa anomala situazione, e presentarono al Senato quattro disegni di legge: il 2057, il 2058, il 2271 ed il 2308, i quali si prefiggevano lo scopo di modificare il famoso articolo 8 nella constatazione che l'attuazione della riforma sanitaria esigeva tempi lunghi. D'altra parte la classe medica, che aveva con spirito di comprensione accettato il sacrificio imposto dalla legge 386, incominciava a manifestare i primi segni d'impazienza, soprattutto perchè rite neva lesivo il prolungarsi di una situazione di discriminazione che giustamente pensava di non dover meritare in quanto, tra non pochi sacrifici, aveva portato avanti, in un sistema mutualistico vicino al collasso, l'assistenza sanitaria ai lavoratori italiani.

La 12^a Commissione sanità esaminò in Sottocommissione la modifica della 386 e nella sua ultima riunione approvò i primi sette articoli, derivati dalla fusione dei disegni di legge presentati dalle varie parti politiche, che avrebbero consentito di restituire alla categoria dei medici la sua capacità sindacale.

La fine anticipata della 6^a legislatura portò alla decadenza del provvedimento e di conseguenza la situazione dei sanitari rimase bloc-

cata con l'aggravante che l'accentuarsi della svalutazione — per i ben noti eventi economici internazionali — vedeva ridotta sempre di più la loro remunerazione, a differenza di quanto avveniva per tutte le altre categorie di lavoratori, le quali, attraverso il rinnovo dei contratti, avevano la possibilità di fronteggiare l'aumento del costo della vita.

La 7^a legislatura pose nuovamente il problema ai senatori ed indusse l'onorevole collega Del Nero ed altri a presentare il disegno di legge n. 202, il 1^o ottobre 1976, che è oggi alla nostra attenzione. Il predetto provvedimento ripropone gli articoli già approvati nella precedente legislatura e si completa con altri che servono da ponte all'istituzione del servizio sanitario nazionale.

La 12^a Commissione sanità ha in questi mesi elaborato il provvedimento modifican-

dolo e migliorandolo, giungendo il 24 febbraio ultimo scorso a licenziare un testo che, nel suo complesso, rappresenta non solo il superamento degli articoli 7 ed 8 della più volte citata 386, ma introduce anche talune innovazioni che trovano riscontro nella riforma sanitaria recentemente approvata dal Governo della Repubblica.

Naturalmente i lavori dell'apposita Sottocommissione sono stati non poco influenzati da tre preoccupazioni: a) la data ormai vicina del 30 giugno 1977; b) le disastrose condizioni economiche nelle quali versano gli enti mutualistici; c) la difficile quantificazione della maggiore spesa per l'attuazione del nuovo contratto che sarà stipulato con le categorie sanitarie, dopo lo sblocco dell'articolo 8.

Presidenza del vice presidente **V A L O R I**

(Segue C O S T A). Durante l'iter legislativo del provvedimento siamo stati messi di fronte alla tragica realtà costituita dalla sempre maggiore lievitazione della spesa farmaceutica, che per il 1976 ha superato i 1.500 miliardi (per la sola mutualità). Tale vertiginoso aumento non può non farci pensare che esso sia anche da mettersi in relazione alla sospensione da parte dei medici della applicazione delle normative burocratiche degli enti. Su questa specie di «disobbedienza» — mi si perdoni il termine — del corpo medico si è detto e si dirà molto e molti sono pronti con superficialità a dare addosso ai medici. Io penso che a nessun medico italiano abbia fatto piacere vedere spesi tanti miliardi inutilmente, ma sul piano psicologico non posso non comprendere lo stato emotivo della categoria nel vedersi emarginata dal gioco della dinamica sindacale, che è patrimonio di tutti i lavoratori italiani senza esclusioni. Desidero anche aggiungere, però, che l'agitazione dei medici ed il conseguente approfondimento del problema, in occasione della discussione del disegno di

legge n. 202, ci ha anche illuminati su un problema che eravamo avvezzi a giudicare con superficialità: quello del guadagno della classe medica. Da indagini, infatti, è venuto fuori che dei 40.000 medici convenzionati con l'INAM, solo circa 5.000 hanno raggiunto o superato i 1.500 mutuati. Per questo limitato numero di professionisti l'incasso al lordo di trattenute ENPAM e fiscali è di circa 12 milioni annui. Da quanto sopra si deduce che poco più di 5.000 medici mutualisti in Italia superano di poco le retribuzioni di numerosi enti pubblici per un lavoro di enorme responsabilità che impegna 24 ore su 24, per 365 giorni all'anno. Se aggiungessimo qual è la prospettiva pensionistica, al compimento del 65^o anno di età, potremmo ancora meglio inquadrare il problema. Per la verità il fatto grave, a mio avviso, che è scaturito dall'applicazione dell'articolo 8 della 386 è rappresentato dalla situazione di disagio in cui nella nostra società si sono venuti a trovare i medici e la conseguente superficiale disinformazione che li ha posti al centro di ingiuste criti-

107^a SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTI STENOGRAFICI

4 APRILE 1977

che e valutazioni. Onorevoli colleghi, stiamo attenti! Una società che non dovesse avere più motivazioni per conservare la fiducia alla classe medica sarebbe inevitabilmente una società senza più valori morali, senza più fiducia in se stessa. Questa ed altre considerazioni hanno indotto la 12^a Commissione a portare avanti *l'iter*, pur in tempi brevi, del disegno di legge n. 202, anche se sono emerse numerose incognite economiche, in un momento di particolare difficoltà per la nazione che chiede, come ha richiesto, sacrifici al mondo del lavoro. Chi vi parla, allo scopo di poter attuare un maggior controllo ed una maggior certezza sul finanziamento, in rapporto ai futuri aumenti, aveva proposto in Commissione di aggiungere un comma che prevedesse l'approvazione della convenzione unica da parte del Consiglio dei ministri.

La proposta, forse non bene illustrata, non ha avuto fortuna, e quindi le future normative e la loro attuazione sono riposte nella responsabile ed effettiva partecipazione alle future trattative del rappresentante del Ministro del tesoro.

Naturalmente, giunti al 4 aprile 1977, vale a dire ad appena 87 giorni dal limite fissato dalla 386 per la sopravvivenza degli enti mutualistici, avremmo potuto discutere, in tempi brevi, un provvedimento leggermente più ampio e tale da assicurare la continuità delle erogazioni delle prestazioni, per quanto riguarda la generica e la specialistica, dal 1^o luglio 1977 all'entrata in vigore della riforma sanitaria. Vale a dire avremmo potuto predisporre tutti gli accorgimenti per il passaggio del servizio agli enti regionali e subregionali. Anche perchè sono dell'avviso che razionalizzare l'assistenza sanitaria non è cosa facile, in quanto, nonostante tutti i limiti del vecchio sistema mutualistico, non dobbiamo dimenticare che esso rappresentò, per i suoi tempi, quanto di più efficiente esistesse nei paesi ove era in vigore l'assistenza assicurativa. Chi vi parla non è di quelli che sono soliti dare addosso alle mutue. Ritengo, infatti, che esse andavano 10 anni fa razionalizzate ed aggiornate per predisporle un giorno a diventare « enti regio-

nali » erogatori di assistenza sanitaria. Sono infatti personalmente convinto che la concentrazione negli assessorati regionali alla sanità sia del servizio di prestazioni, sia dei servizi ospedalieri ed extra-ospedalieri che erogano prestazioni è un sistema che lascia poco spazio ad attenti controlli, capaci di evitare le dolorose attuali lievitazioni dei costi. L'esempio di quanto è avvenuto nel settore ospedaliero credo sia quanto mai significativo: siamo passati infatti dai 2.700 miliardi preventivati nel 1974 a oltre 5.000 miliardi, che non rappresentano certo un limite insuperabile. Purtroppo però il processo di trasformazione ed unificazione delle mutue non è avvenuto ed oggi ne paghiamo le conseguenze. Ormai siamo sulla via del servizio sanitario nazionale e non ci nascondiamo le difficoltà per la sua attuazione che sono numerose. Purtroppo però iniziamo il cammino verso il servizio nazionale sanitario avendo un sistema mutualistico completamente dissestato sia per la deficienza dei mezzi, sia soprattutto per la sfiducia che in esso è subentrata dopo il 17 agosto 1974.

Ci troviamo quindi di fronte alla necessità di contenere le spese e contemporaneamente di garantire livelli di prestazioni qualificate. Il problema dell'aumento della spesa sanitaria interessa tutto il mondo e non solo l'Italia. La Francia — per fare un esempio a noi più vicino — ha ridotto il numero ed i tipi delle prestazioni dal 1^o gennaio 1977, per cercare di contenere l'aumento della spesa per la sanità. E, sempre in Francia, la signora Veil, ministro della sanità, ha recentemente detto: « L'aumento delle spese sanitarie è un fenomeno della società, le cui cause sono oggi conosciute, e cioè: l'evoluzione demografica, il miglioramento del livello di vita e di cultura, l'estensione della copertura sociale e soprattutto i progressi della medicina. Ma le nostre società subiscono attualmente gli effetti di un altro fenomeno: il rallentamento dell'espansione che non permette più di assumere altri impegni senza calcolare l'aumento delle spese sanitarie. Bisogna dunque imperativamente operare delle scelte che i pubblici poteri si apprestano a decidere, sperando di poter contare sul con-

senso dell'opinione pubblica e particolarmente delle professioni sanitarie ».

Come la signora Veil, anche noi dobbiamo affidare il contenimento delle spese per la sanità al senso di responsabilità degli utenti e del corpo sanitario.

Oltre a quelle economiche, altre preoccupazioni si pongono alla nostra attenzione all'inizio del dibattito del presente disegno di legge.

Desidero citarne alcune:

1) nella proposta licenziata dalla Commissione è stato previsto il compenso a « quota capitaria » e non a « notula ». A quanto mi è dato sapere su questo problema le opinioni degli esperti non sono concordi, perché mentre alcuni sostengono che la notula porta come conseguenza ad una lievitazione delle prescrizioni farmaceutiche, altri, invece, sono della convinzione che la « quota capitaria », implicando una minore responsabilizzazione da parte del medico, porta come conseguenza ad un maggiore ricorso alla spedalizzazione. Ma avendo optato per la « quota capitaria », e conoscendo con facilità la media nazionale di detti compensi io ritengo che poteva essere facile, oltre che più conveniente, adottare per tutti gli assistiti un uguale compenso.

Quanto sopra non solo per ragioni di giustizia, non solo perché le prestazioni sono uguali sia per i lavoratori dipendenti che per gli autonomi, ma anche perché avrebbe evitato, come invece certamente succederà, la corsa ad accaparrarsi i lavoratori che sono legati ad un maggiore compenso, cercando di lasciare ai meno fortunati gli « autonomi »;

2) l'articolo 1 nell'ultima stesura approvata dalla Commissione prevede un secondo comma aggiunto che concede ai comuni ed ai consorzi la facoltà della erogazione di assistenza sanitaria avvalendosi della convenzione unica nazionale. Tale comma ha creato il risentimento, forse giustificato, dei medici condotti che temono di essere scavalcati con nuove assunzioni di medici da parte dei comuni e di loro consorzi. Allo stato attuale, essendo in vita il blocco delle assun-

zioni, credo che la benemerita categoria dei medici condotti non debba avere preoccupazioni; pur tuttavia, a mio avviso, questo comma potrebbe anche essere accantonato in attesa della riforma sanitaria, che dovrà sciogliere il nodo della collocazione definitiva dei medici attualmente operanti nelle strutture esistenti;

3) per quanto riguarda l'articolo 3, desidero fare una premessa e due brevi annotazioni. La premessa è che, a mio avviso, le incompatibilità sarebbe stato forse più logico affidarle alle trattative delle parti e a un decreto ministeriale quadro. Le incompatibilità, infatti, sono suscettibili di essere modificate in rapporto a quelle che sono le situazioni contingenti oltre che locali. Potrebbe darsi benissimo che talune incompatibilità potrebbero non trovare applicazione tenuta presente la non razionale distribuzione dei medici sul territorio nazionale. In tal caso potremmo trovarci di fronte a difficoltà per quanto attiene la erogazione delle prestazioni.

Ma restando nell'articolato formulato dalla Commissione desidero far presenti i due seguenti punti:

a) al paragrafo primo abbiamo omesso i medici « generici » ambulatoriali che rappresentano un numero considerevole, specialmente nelle Casse mutue marittime, nell'ENPAS, nell'INADEL, nell'Enel e nell'INAM. La sola Cassa marittima meridionale fornisce in gran parte prestazioni generiche ambulatoriali per i marittimi di stanza e di passaggio in ben undici ambulatori distribuiti nei maggiori porti del Sud d'Italia. Pertanto all'undecimo rigo del primo paragrafo dopo « per gli specialisti » andrebbe aggiunto « e per i generici »;

b) per quanto attiene il paragrafo terzo del predetto articolo, la formulazione delle incompatibilità per quanti sono interessati in case di cura, farmacie ed industria farmaceutica va chiarita e circoscritta, secondo me, in limiti più giusti. Non si capisce, infatti, per quale ragione chi dovesse essere azionista di un grande complesso farmaceutico per poche centinaia di migliaia di lire, do-

vrebbe essere escluso dalle convenzioni, così come perchè un medico socio di una farmacia o di una casa di cura, lontana dal proprio centro di attività, dovrebbe restare fuori dalla mutualità. A mio avviso, l'incompatibilità dovrebbe sussistere solo nei casi in cui effettivamente per la ubicazione territoriale si potesse ipotizzare una interferenza tra il rapporto con le mutue ed una delle predette situazioni patrimoniali;

4) l'articolo 12 è stato aggiunto dalla Sottocommissione in sede di discussione, non trovandosi nel testo dei presentatori. Detto articolo ha dato vita ad animate discussioni, alle quali hanno fatto seguito polemiche da parte di alcune categorie di medici. Ritengo, comunque, che esso potrebbe essere accantonato e rinviato alla riforma sanitaria, anche se mi corre l'obbligo di dichiarare che l'eventuale esclusione di medici dai benefici previsti dal predetto articolo rappresenterebbe una ulteriore discriminazione e riaffermerebbe il concetto corporativo di taluni settori che hanno già usufruito di notevoli benefici « sanatori » in base a recenti disposizioni legislative.

A questo punto giunti, necessita far notare che i veri benefici che potremo avere dall'approvazione di questa legge, sono rappresentati dalla cessazione dell'attuale stato di agitazione da parte dei medici con la redazione di una convenzione unica nazionale e l'unificazione di tutti gli adempimenti amministrativi in sostituzione dei moltissimi attualmente in vigore.

Per quanto riguarda la temuta lievitazione della spesa, giova ricordare che gli eventuali miglioramenti avranno inizio il 1° gennaio 1978, e che il suo contenimento è affidato al senso di responsabilità di coloro che stipuleranno le convenzioni. Va altresì aggiunto che l'unificazione dell'albo dei medici potrà dare anche inizio ad un processo di migliore distribuzione delle forze sanitarie nel paese, attualmente concentrate in poche zone in forza di un « urbanesimo sanitario » che purtroppo non porta giovarimento al nostro sistema. Ancora desidero sottolineare il provvedimento previsto dall'articolo 9 che concede

ai medici degli ospedali psichiatrici un giusto quanto atteso riconoscimento.

Onorevoli colleghi, in un momento difficile per la nazione ancora una volta siamo stati costretti a portare avanti un discorso parziale in un settore che richiedeva approfondimento e soprattutto una globale sistemazione. Già la riforma ospedaliera con la sua visione settoriale rappresentò una non esatta impostazione per la risoluzione del problema. Ugualmente fu per la 386 che non ha frenato l'assurda lievitazione dei costi della spesa ospedaliera.

Questo nostro provvedimento, oggi, anche se parziale, e come tale forse non suscettibile di apportare notevoli miglioramenti a tutto il settore, vuole essere soprattutto un atto doveroso di riparazione nei confronti di una categoria alla quale la collettività chiede sempre maggiori sacrifici, e soprattutto prestazioni sempre più qualificate. E a tale proposito non posso non auspicare una sollecita riforma delle facoltà mediche, e soprattutto la immediata introduzione del numero programmato. I circa 150.000 studenti in medicina attualmente iscritti nelle nostre università rappresentano un pericolo per il futuro sanitario della nazione. Il numero va inevitabilmente a detrimento della qualità. Oggi la società ha bisogno di personale sanitario sempre più qualificato e soprattutto in condizione di potersi aggiornare quotidianamente. Un medico parlamentare, quale io sono, intervenendo in questo dibattito non può non auspicare che all'attenzione del Parlamento e delle forze politiche si pongano con urgenza questi problemi che sono di fondamentale importanza per il sano ed equilibrato sviluppo della nostra società.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Pittella. Ne ha facoltà.

P I T T E L L A . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il blocco imposto dall'articolo 8 della legge 386 del 1974, certamente giusto nell'ottica politica di tre anni addietro, non poteva più oltre essere sostenuto nè sopportato dalle varie categorie dei medici e dei farmacisti, nonchè

da parte delle categorie sanitarie ausiliarie. Cosicchè questo disegno di legge, il 202, appare giusto e si inserisce nello spazio vuoto determinato dal ritardo di presentazione della riforma sanitaria rispetto alle previsioni che venivano fatte al momento della votazione della legge 386. Ma non ha questo solo scopo, perchè credo sarebbe bastato un decreto di abrogazione, più celere nell'operatività e più immediatamente efficace, se il fine avesse voluto essere soltanto quello di abrogare l'articolo 8 della 386.

Ad avviso del Partito socialista italiano questo disegno di legge deve anche considerarsi un ponte, speriamo davvero l'ultimo ponte, verso l'entrata in funzione del servizio sanitario nazionale. Sotto questo profilo diventa importante l'occasione che viene offerta a tutti noi per specificare l'opportunità del decentramento del medico di base delle strutture socio-sanitarie; l'opportunità di una maggiore individuazione possibile del compito sociale di questo medico di base, della garanzia di continuità dell'opera del sanitario, della utilità della convenzione unica e della quota capitaria, dell'impossibilità di guardare a una libera scelta intesa nella maniera classica, della insostituibilità del rapporto con il mondo della cultura specifica e di quella generica da parte del medico che quindi deve essere messo nella condizione di poter usufruire non solo dell'aggiornamento professionale, ma anche del meritato riposo; infine l'occasione di puntualizzazione sulle incompatibilità che sono in realtà formulate con coerenza e precisione nell'articolo 3 non indulgendo a demagogiche affermazioni che avrebbero suonato più come ritorsione verso una certa categoria, che non come espressione di volontà politica intesa a migliorare i servizi senza mortificazione della libertà.

Tutto questo noi socialisti abbiamo tentato di affrontare insieme alle altre forze politiche in questo disegno di legge, nella Commissione e nella sottocommissione, con serietà e con aderenza alla realtà, senza indulgere a tentazioni onnicomprese, ma anche senza lassismi e parcellizzazioni inutili. Certamente la politica da noi preferita sarebbe

stata quella di discutere di questo disegno di legge contestualmente alla riforma sanitaria e soltanto il ritardo di quest'ultima ci ha indotto ad una partecipazione più che attiva ai lavori della sottocommissione con lo scopo di offrire un contributo migliorativo del provvedimento. Credo che azione positiva da noi sia stata svolta non solo per la stesura definitiva dei singoli articoli ma anche e soprattutto per la soluzione del problema degli operatori neuropsichiatrici e di quello della mobilità del personale medico-mutualistico nell'ambito di diverse province. Ma più che ogni altra considerazione, ha spinto i socialisti a favorire l'*iter* di questa legge l'esigenza di riconoscere agli operatori sanitari il loro ruolo decisivo nell'ambito della futura riforma sanitaria, superando l'altalena dei pareri vincolanti tardivi e contrastanti e anche alcune incertezze che in un certo periodo venivano dallo stesso Governo. Cosicchè, se questa legge oggi può essere discussa ed approvata, certamente deve darsene merito a tutte le forze politiche democratiche che hanno operato per creare uno stimolo per ogni struttura sanitaria, per cancellare una ingiustizia derivante dal blocco della libera contrattazione sindacale per la legge 386 che, invece di essere, come appariva nella volontà del legislatore, l'avvio veloce alla riforma sanitaria, rimaneva operante oltre i termini prevedibili e quindi non più giustificabile.

Ma proprio questa esperienza, onorevoli senatori, deve indurci alla riflessione e deve impedirci di ripetere errori che poi si traducono da un lato in un lassismo professionale e in un'approssimazione di servizi, dall'altro in una lievitazione enorme della spesa ospedaliera e farmaceutica e in quelle forme anche illecite di arricchimento smodato di cui la stampa ci ha dato in queste ultime settimane notizie particolareggiate. Solo una riforma che veda realizzata la prevenzione non solo medica, ma articolata sul territorio, nelle fabbriche, nelle scuole, ad ogni livello e strato sociale, che veda la cura razionale, offerta gratuitamente ma con serietà professionale, che veda la riabilitazione che sia davvero tesa al recupero e quindi al reinserimento nella società produttiva, può a no-

stro avviso rendere utile il sistema, razionalizzando la spesa ospedaliera, quella farmaceutica, quella riguardante i presidi riabilitativi, così come può ispirare gli operatori sociali ad una seria ricerca scientifica che abbia l'obiettivo non di potenziare il consumismo dei farmaci attraverso inutili e a volte dannose variazioni di formule chimiche, ma invece di privilegiare gli studi di quelle malattie non ancora eziologicamente chiare, di migliorare le conoscenze sulle altre, di trovare sistemi migliori per proteggere l'umanità dagli inquinamenti e dagli insulti che in varia maniera si sono accumulati in questi anni, di dare il giusto valore a quel bene inestimabile che è la salute, cioè lo stato di integrità fisica e psichica.

Non sfugge al Partito socialista italiano l'importanza di non appesantire i compiti regionali con strutture fatiscenti e a volte anarchiche, per cui se questo disegno di legge — come noi pensiamo — contribuirà a meglio disciplinare e ad aggiornare la struttura sanitaria di base che dovrà passare all'ente regione, non può che avere anche in Aula, così come in Commissione, la nostra più responsabile attenzione. Il Partito socialista italiano è convinto che la riforma sanitaria non deve né può essere fatta senza o in contrapposizione agli operatori sanitari, ma è altresì convinto che le agitazioni irrazionali e a volte inconsulte che spesso sviliscono il prestigio dell'intera categoria dei medici non potranno trovare spazio nella politica sanitaria che qui si vuole portare avanti. Nella consapevolezza che tutti insieme, onorevoli senatori, vorremo procedere su questo terreno di razionalizzazione e di responsabilità di azione efficace e preventiva, ritengo che anche in Aula, con l'esame degli emendamenti, alcuni soppressivi, come quello che proporremo per l'articolo 9, troveremo un punto di incontro per una rapida approvazione della legge.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Merzario. Ne ha facoltà.

M E R Z A R I O . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, per va-

lutare obiettivamente il carattere e le finalità di questo provvedimento credo sia utile accompagnare le considerazioni di merito con alcuni chiarimenti preliminari. I colleghi che hanno vissuto intensamente il dibattito svolto in Commissione sanità in questa e nella precedente legislatura non hanno forse bisogno di un supplemento documentativo ma credo sia presente in tutti la consapevolezza di dover cogliere la favorevole occasione che si presenta al Senato per affrontare, e per la prima volta in Aula, i temi sanitari di più ampio respiro oltre che di indubbia attualità.

Allorquando i vari Gruppi politici accolsero la nostra proposta di escludere il passaggio del disegno di legge n. 202 in sede deliberante l'argomento più convincente risultò quello di interrompere un lungo periodo di latitanza nel considerare la politica della salute e comunque di non rimanere estranei all'appassionato dibattito che da qualche tempo a questa parte impegna le forze politiche e sociali del nostro paese.

Il doveroso rispetto che dobbiamo al calendario prestabilito per i lavori di Assemblea ci suggerisce tuttavia di non abusare delle velleità di recupero. Per quanto mi riguarda cercherò di tracciare soltanto i collegamenti naturali tra il disegno di legge numero 202 all'ordine del giorno e il quadro più complessivo di politica sanitaria entro il quale — lo abbiamo sentito prima dai tre colleghi che mi hanno preceduto — sia il relatore che i presentatori affermano di volerlo inserire e ancorare.

Tralasciando per un momento di considerare le molteplici difficoltà che si sono dovute superare ci preme anzitutto sottolineare il valore positivo del lavoro collegiale svolto e dello spirito costruttivo che ha animato l'intesa tra le varie forze politiche. È possibile d'altronde ricavare dagli atti della 12^a Commissione il riconoscimento di un nostro non disprezzabile contributo alla definizione di una materia già di per sé tanto complessa da richiedere un grande senso di equilibrio, un grande senso di responsabilità non disgiunto da una rigorosa volontà nel delineare alcuni principi informati che non risultassero, nè nella forma nè nella sostanza,

contraddittori o pregiudizievoli rispetto al disegno riformatore più generale.

Oltre agli opportuni depennamenti di formulazioni che ci sembravano equivoche, alle numerose integrazioni al testo originario già apportate in Commissione, noi comunisti ci auguriamo che alcuni elementi di novità, soprattutti dopo il 24 febbraio, siano recepiti ed armonizzati nel testo definitivo che sarà licenziato domani al termine di questo nostro dibattito.

Per legittimare tale invito è sufficiente ricordare subito che le tortuose vicende che hanno caratterizzato l'iter legislativo di questi « provvedimenti urgenti per la stipula delle convenzioni uniche del personale sanitario » hanno sempre risentito di antichi vizi, quelli ad esempio di voler legiferare dietro l'irrazionale spinta d'interessi settoriali o tutt'al più per rimediare le falte più vistose provocate dalle numerose inadempienze governative.

Nessuno credo potrà negare il fatto che da troppi anni le uniche iniziative adottate dall'Esecutivo si sono circoscritte alle costose misure di ripianamento delle passività degli enti mutualistici e degli enti ospedalieri. Lo stesso decreto-legge n. 264, questa sera qui ricordato più volte, poi convertito con la legge n. 386, era stato concepito come un provvedimento tampone ed è stato merito delle forze democratiche aver introdotto alcune norme di potenziale rinnovamento, come il passaggio alle regioni dei compiti di assistenza ospedaliera, la determinazione dello scioglimento degli enti mutualistici, dopo una fase commissariale che non doveva superare la scadenza del 30 giugno di quest'anno. Non certo per innata diffidenza, ma già allora non ci sentimmo di partecipare al coro trionfalista di quanti, dando per irreversibile l'avvio della riforma, utilizzarono il tempo per coniare *slogans* impregnati di eccessivo ottimismo, anziché per tradurre alcuni validi presupposti in adeguati strumenti operativi.

Questa sera i tre interventi che mi hanno preceduto hanno esternato valutazioni che, a ben pensarci, collimano perfettamente con le nostre che formulammo tre anni fa. E come avevamo sostenuto nel corso del dibatti-

to svolto nell'agosto del 1974, la legge numero 386 poteva essere certo un « ponte o un'arcata progettata verso la sponda riformatrice » soltanto realizzando in tempi stretti il Servizio sanitario nazionale. In pratica cosa è avvenuto in questi anni? Innanzitutto il finanziamento degli ospedali è stato insufficiente, intempestivo, sicché è ripreso in misura grave il fenomeno del loro indebitamento. In secondo luogo la gestione commissariale delle mutue è stata attuata in modo tale da provocare nuovi e più profondi guasti con conseguente dequalificazione delle prestazioni ed una abnorme e ingiustificata espansione della spesa sanitaria. Era abbastanza prevedibile e scontato che tali fenomeni si sarebbero aggravati in corrispondenza dei continui rinvii subiti dalla riforma. D'altra parte ci rendiamo conto che lo stesso blocco delle assunzioni e delle convenzioni disposto dall'articolo 8, non poteva durare oltre ragionevoli limiti di tempo né contestammo mai, collega Costa, la richiesta delle categorie mediche di salvaguardare il diritto costituzionale alla contrattazione sindacale.

Senza riandare con la mente al dibattito della scorsa primavera, con le relative polemiche che abbiamo dimostrato essere frutto di equivoci, di incomprensioni, di cattiva informazione e forse anche di scomposta frenesia preelettorale, i colleghi ricorderanno che le nostre critiche ai vari disegni di legge di sblocco non erano di carattere formale e men che meno andavano interpretate come una rivincita punitiva nei confronti dei medici generici. Pur avendo giudicato con severità — e non abbiamo motivo di pentircene — la decisione di attuare deprecabili scioperi cosiddetti burocratici che, non dimentichiamolo mai, hanno determinato una assurda lievitazione della ricettazione farmaceutica, per decine e decine di miliardi di lire, pur avendo dissentito dalla frettolosa decisione di interrompere le trattative in sede ministeriale, abbiamo sempre respinto l'ipotesi di surrogare il provvedimento di riforma con i tradizionali palliativi di sanitaria e di ulteriore frammentazione legislativa. Nè va dimenticato il fatto che allora un apposito comitato ristretto stava completan-

do alla Camera dei deputati un testo unificato delle varie proposte di legge per la riforma ed era perciò naturale, sensato, evitare pericolose sfasature nel tempo e nei contenuti.

Dopo il 20 giugno si ripresentava quindi a noi la necessità di riannodare i fili che si erano spezzati con lo scioglimento anticipato della 6^a legislatura e dichiarammo subito la nostra disponibilità a considerare sostanzialmente valide le conclusioni a cui era pervenuto il comitato ristretto nell'altro ramo del Parlamento, sulla base dell'approvazione di 23 o 24 articoli, salvo il completamento dei due titoli mancanti cioè i tempi attuativi ed il finanziamento. Il Governo invece scelse la strada dei continui rinvii, rendendo vieppiù aggrovigliato il problema di come fronteggiare la ravvicinata scadenza del 30 giugno ed esasperando — ecco la causa vera, senatore Costa, e non già una nostra volontà discriminatoria — i rapporti con le categorie mediche.

Ora, se è lecito ricorrere ad un esempio figurato, ci siamo trovati in queste condizioni: si doveva procedere correttamente su binari paralleli, in una specie di gara cronometrica con la programmazione della partenza, del tragitto e del traguardo ma a causa e in dipendenza delle smagliature provocate dalla politica governativa l'unico dato fisso, purtroppo soltanto ipotetico, rimase il traguardo. Non si è invece potuto e non si è voluto rispettare i tempi né le tappe di avvicinamento, con le conseguenze negative che avremo modo tra poco di rammentare e di documentare.

Quando si cerca di attribuire al Parlamento la causa del ritardo nel togliere i vincoli della 386, bisognerebbe chiedere di rispondere a queste domande: era davvero sbagliato da parte nostra, da parte dei colleghi di altri Gruppi, rivendicare la saldatura del provvedimento in esame con la riforma sanitaria? È forse imputabile al Parlamento il fatto che l'impegno del Governo di presentare il progetto entro il 31 ottobre 1976 è diventato poi tanto scorrevole quanto privo di valide motivazioni giustificative?

Ci si potrebbe obiettare che l'aggravarsi della crisi economica imponeva una pausa

di riflessione. È una formula, questa, diventata di moda e alla quale si ricorre sovente con eccessiva disinvolta, talvolta a proposito, tante volte a sproposito. Ci sembra una obiezione alquanto debole e che comunque non ci procura turbamento giacchè è toccato proprio a noi comunisti — e i colleghi lo sanno — erigere uno sbarramento da un anno a questa parte al dilagare della spesa in generale, ma anche nel settore della medicina generica, ad una dilatazione di nuovi costi che si sarebbe verificata in assenza di precise misure cautelative.

E a coloro che irridevano alla nostra tesi di rendere contenibile, governabile e programmabile la spesa sanitaria abbiamo preferito rispondere senza iattanza, con il giusto rigore e attraverso comportamenti ispirati alla coerenza.

Questa fermezza ci avrà magari procurato ingenerosi momenti di impopolarità (ho sentito il collega Costa riferirsi più volte alle benemerite categorie mediche citandole una dietro l'altra), come è capitato a chi vi parla e all'onorevole Di Giulio durante un importante congresso sindacale medico. E non è stata — vedete — impresa tanto agevole dimostrare che, certo, non spettava a noi legislatori mettere le brache alla trattativa sindacale, precostituendo rigidi schemi di negoziazione contrattualistica; ma non potevamo per la nostra responsabilità di legislatori e di uomini politici rimanere insensibili o refrattari di fronte all'inderogabile necessità di ripartire i giusti sacrifici finalizzandoli verso obiettivi di autentico risanamento. Nella fattispecie non si dovevano, cioè, favorire incrementi di spese incompatibili con le esigenze di austerità, generando al tempo stesso nuove ingiustizie e sperequazioni retributive rispetto a milioni e milioni di lavoratori dipendenti che proprio in questi mesi andavano maturando livelli di grande responsabilità e di consapevolezza.

Oggi non mi costa fatica ripetere un dato peraltro incontestabile: la nostra preoccupazione, inizialmente sottovalutata, è diventata via via patrimonio comune ai colleghi di tutti gli altri Gruppi; ha indotto il Governo a ritirare proposte che comportavano un aggravio di costi, a fissare la data di decor-

renza della parte economica-normativa al 1° gennaio 1978; ha consigliato le categorie interessate a sospendere il dichiarato sciopero del 7 marzo scorso che, paralizzando ogni prestazione sanitaria, avrebbe introdotto altri motivi di turbativa nel già precario equilibrio dell'ordine pubblico in Italia.

Abbiamo così consentito la ripresa delle trattative, fissando norme e principi di indirizzo per la nuova convenzione che potrebbero o dovrebbero consentire il soddisfacimento di quelle indicazioni che il Partito comunista e il Partito socialista in un comunicato congiunto anticiparono nel dicembre 1975, per la riorganizzazione della medicina di base articolata sul territorio, gestita dalle istituzioni democratiche decentrate, liberata dalle incrostazioni di esasperato cottimismo per stimolare l'aggiornamento permanente degli operatori sanitari, oggi costretti al lavoro routinario ed infine fissando alcune norme di incompatibilità, la quota capitaria generalizzata e quindi una uniformità del servizio sul piano nazionale.

Come abbiamo avuto modo di precisare in Commissione, intendiamo assegnare al nostro voto su questo disegno di legge un carattere di stimolo, conservando alcune riserve critiche su alcuni articoli.

Riteniamo peraltro che andranno recuperate in altra sede questioni di una certa importanza che non si sono potute mantenere nel testo in esame: il trattamento per gli autonomi, la possibilità di meglio regolare il rapporto per il personale delle cliniche private che cessano l'attività per il convenzionamento scaduto e così via. Noi franchamente avremmo preferito che il provvedimento contemplasse soltanto le parti essenziali soprattutto dopo la presentazione della legge di riforma. E non potendo però correre appresso alle leggi in cantiere è naturale che oggi la nostra posizione si rifletta maggiormente nell'ordine del giorno più che nell'articolato anche se sappiamo che nuovi emendamenti e nuovi scorpori verranno apportati su nostra proposta a conclusione del dibattito. E dal momento che gran parte delle nostre richieste sono state recepite i colleghi della Democrazia cristiana potrebbero rimproverarci di essere troppo esigenti. Ma non si tratta di imporre tutti i nostri

punti di vista: è proprio perchè noi ci rendiamo conto che la legislazione sanitaria italiana è già ampiamente disseminata di incongruenze che si presenta l'opportunità di ridurre l'area delle dubbie interpretazioni e dei sempre possibili trabocchetti. Non per caso le nostre riserve potranno essere definitivamente sciolte quando ci sarà alla Camera il giusto raccordo con le finalità, i contenuti e i tempi della legge di riforma che rimane ovviamente il testo fondamentale e di guida per la disciplina delle future convenzioni con la titolarità piena da parte delle regioni. Ora noi sappiamo benissimo, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, che non basta una stampella per reggere il traballante ordinamento sanitario italiano; sappiamo peraltro che il suo processo di usura, di deterioramento affonda le sue radici nella antistorica sopravvivenza di quel sistema mutualistico assicurativo che è andato trasformandosi in un gigantesco meccanismo corporativo generatore di anarchia, di sprechi, di inefficienza strutturale e funzionale. Ed è partendo da questa realtà che dobbiamo misurare oggi l'impegno delle forze politiche ad incamminarsi su una strada diversa rompendo gli indugi, lo scetticismo paralizzante e abbandonando i fragili e pretestuosi argomenti della cosiddetta compatibilità finanziaria. Intendiamoci bene, onorevoli colleghi! Noi abbiamo sempre coerentemente sostenuto che ogni provvedimento in campo sanitario non poteva e non può prescindere dalla crisi economica che travaglia in modo tanto acuto il nostro paese. Ma se ci atteniamo all'obiettività di giudizio dovremmo tutti convenire che sono maturi i tempi per correggere non soltanto la grave distorsione concettuale ed operativa di considerare separate le sfere degli interventi preventivi, curativi e riabilitativi, ma anche la tendenza, altrettanto nefasta, a voler scindere in tanti compartimenti stagni le prestazioni pubbliche in materia di previdenza, di sanità e di assistenza. Per usare un termine semplificativo intendo dire, onorevoli colleghi, che noi marchiamo un preoccupante ritardo nell'approntare nel nostro paese un moderno servizio di sicurezza sociale. E anche quando si registra qualche timido avanzamento nell'acquisizione teori-

ca il principio quasi sempre viene contraddetto e vanificato dalla persistente, ostinata, volontà di conservare vecchie strutture che sono di ostacolo al processo di uniformità e di globalità degli interventi. In un recente convegno promosso dal nostro Partito abbiamo posto al centro della nostra elaborazione programmatica il problema di come trasformare la spesa pubblica da fattore di crisi e di inflazione in fattore di sviluppo e di rinnovamento ed affrontando tale questione di così palpabile attualità non potevamo certo ignorare o sottovalutare il fatto che il costo di oltre 30.000 miliardi per la cosiddetta sicurezza sociale costituisce una parte assai rilevante della spesa pubblica perchè ne assorbe quasi la metà. Non solo si tratta di un livello di spesa esorbitante rispetto al quadro economico complessivo del paese ma diventa intollerabile se riferita alla bassa produttività sociale e alla iniquità delle prestazioni medie erogate ai cittadini. Una spesa di lusso, insomma, per dei risultati fortemente scadenti! E tra i tanti un solo esempio di valore emblematico: nelle attività di assistenza sociale i sussidi ECA sono rimasti all'entità media di 17.000 lire all'anno per ogni persona assistita ma l'erogazione di questa miseria coinvolge migliaia di enti che costano complessivamente allo Stato italiano oltre 2.000 miliardi all'anno. Tutto ciò è accaduto perchè si è prodotta una pesante deformazione delle attività di sicurezza sociale che non sono ordinate in forma di sistema e neanche in termini di servizio ma rimangono una triste eredità di un coacervo disorganico di istituzioni, di enti a cui talvolta si cerca di coprire le rughe con il belletto delle modernità ma che restano ancora in piedi per calcoli non molto nobili, per calcoli di potere, per calcoli di clientelismo e per finalità mercantili.

Non accenno nemmeno di sfuggita ai problemi aperti nel settore previdenziale perchè non intendo manomettere la discussione con divagazioni solo apparentemente estranee al tema che mi preme sviluppare. Basta aver presente il dato complessivo sulla previsione di disavanzo dell'INPS al 1980 — ben 12.282 miliardi — qualora non si ponesse rimedio alle cause effettive, in particolare l'evasione contributiva di 3.000 miliardi l'anno, l'infla-

zionamento delle pensioni di invalidità, il dirottamento di enormi risorse dal fondo lavoratori dipendenti alle gestioni autonome, mentre altre casse privilegiate, comprese quelle dei medici, continuano ad investire in beni patrimoniali rilevanti saldi attivi di gestione.

Resisto altresì alla tentazione di urtare la suscettibilità di certi economisti « prodigo » pur presenti nel nostro Senato, che talvolta spaccano il capello in 4 attorno al costo del lavoro e alla fiscalizzazione generalizzata degli oneri sociali; basterebbe recuperare quei 3.000 miliardi di evasione, ridurre le pensioni di invalidità che in certi comuni sono superiori alla popolazione attiva per dare la possibilità alle aziende di pagare meno contributi e quindi di avere più margini per gli investimenti e favorire quindi un incremento dell'occupazione, soprattutto giovanile.

Tornando al problema sanitario, ci sembra che alcuni dati consumistici da noi illustrati un anno fa e oggi acquisiti dalla pubblicistica ufficiale esprimano un loro eloquente linguaggio; non riprenderò le cifre esposte prima dal collega Cravero, sulle quali sono d'accordo, ma, incoraggiato, proprio in questi giorni, dalla relazione del ministro Dal Falco che riconosce nella conformazione, quanto meno demografica, della Gran Bretagna la più assimilabile a quella italiana, ricorrerò anche io a qualche raffronto per dimostrare, con le cifre, l'anomalia dei nostri consumi sanitari, pur tralasciando, per ragioni di tempo, di considerare tutte le incidenze sul prodotto nazionale lordo. Ebbe ne i nostri 40.000 medici generici erogano complessivamente 420 milioni di prestazioni all'anno, equivalenti cioè a 14 prestazioni in media per ogni assistito, per una spesa globale che si aggira sui 700 miliardi; in Gran Bretagna 22.000 medici — poco più della metà — con una spesa di 380 miliardi, quindi ridotta del 40 per cento. Se valutiamo la media delle prestazioni giornaliere, ne registriamo 42 in Italia e solo 4 in Inghilterra.

Per evitare altri equivoci, perchè so che ci sono in Aula rappresentanti delle categorie mediche, si impone un chiarimento: siccome le vie della mutualità, come quelle della divina provvidenza, sono infinite, il dato

che ho citato prima non deve essere assoluzzato perchè certo, come diceva il senatore Costa, vi sono medici che versano in disagiate condizioni, ma abbiamo anche medici che lambiscono il tetto di 80 visite al giorno — visite è un termine eufemistico, perchè generalmente si tratta di telefonate — con i loro 3.500-4.000 mutuati. Voi capite che 80 visite nei centri urbani di Milano e di Torino significa non visitare l'ammalato ma prescrivere soltanto delle bordate di medicinali.

Abbiamo 9 milioni e mezzo di ricoveri ospedalieri, con un tasso di spedalizzazione del 170 per mille, con una durata della degenza media che supera le 16 giornate; in Gran Bretagna il tasso è del 100 per mille, con una durata della degenza di 10 giorni e con la spesa di 3.000 miliardi rispetto ai nostri 3.700 (il collega Cravero prima ha parlato di 4.500 miliardi ma mi sfuggono i suoi calcoli induttivi).

A questi primati dovremmo aggiungere 38 milioni di italiani sottoposti ad analisi di laboratorio e 8 milioni ad accertamenti radiologici. Sarebbe il mio un discorso monco, onorevoli colleghi, e farei torto ad un mio inveterato « pallino », lo riconosco, qualora non riservassi qualche appunto al consumo farmaceutico. In questo settore, è noto a tutti, la spirale della spesa è impazzita. Dal 1974 al 1975 la dinamica di incremento è stata del 32 per cento e dal 1975 ai nostri giorni di oltre il 40 per cento. Cioè nel giro di pochi anni abbiamo avuto questa traiettoria ascensionale: 1969, 699 miliardi di fatturato; 1975, 1.536 miliardi; 1977, stiamo superando i 2.000 miliardi. E voi capite che essendo il 70 per cento del consumo assorbito dal mercato mutualistico, chi paga è la collettività nazionale.

Non la faccio molto lunga perchè attorno al prontuario farmaceutico, alla brevettabilità, al problema della formazione dei prezzi, alle proposte di introdurre il *ticket* moderatore, di abolire lo sconto mutualistico abbiamo già avuto modo di misurare l'area del consenso e delle divergenze mettendo a confronto le nostre rispettive posizioni in seno alla Commissione sanità e recentemente con alcuni colleghi senatori in dibattiti radiofonici. Purtroppo però de-

vo aggiungere che la catena dei periodici scandali si è allungata ieri e avantieri di nuovi clamorosi ed inquietanti anelli. Onorevole Ministro, non vorremmo che si arrivasse presto all'abolizione del 19 per cento degli sconti quando alcuni grossi industriali farmaceutici vengono arrestati per evasioni valutarie che corrispondono esattamente a 19 miliardi! Allorquando mesi fa, per primi, ci eravamo permessi di documentare alcuni casi limite di iperprescrizioni farmaceutiche esibendo ai colleghi della Commissione sanità ricette dal valore superiore al milione e mezzo cadauna registrammo incredulità mista a sbigottimento e indignazione. E dal momento che neppure l'ordine dei medici dimostra tanto zelo nell'esercizio della tanto declamata deontologia, siamo costretti ad aspettare il giudizio della magistratura augurandoci che almeno coloro che sono in buona fede abbiano ad aprire finalmente gli occhi di fronte a tanti episodi così mortificanti.

Voglio dire che si ripropone l'esigenza e l'urgenza di risanare un settore fortemente inquinato, e in attesa che riprenda l'indagine conoscitiva che abbiamo voluto promuovere qui al Senato della Repubblica ci limitiamo a sintetizzare alcune proposte concrete e a nostro giudizio positive. Se è valido il principio che la produzione farmacologica non deve essere regolata da criteri incompatibili con gli obiettivi del servizio sanitario nazionale e con la funzione sociale del farmaco, pare a noi che occorra avviare anzitutto una fase transitoria al regime di produzione pubblica, adottare misure di sviluppo della ricerca scientifica rapportata seriamente al quadro nosologico del paese, agli obiettivi di salute, procedere ad una radicale revisione delle norme di registrazione dei farmaci attraverso il riesame scrupoloso di tutte le licenze di fabbricazione mantenendo valide e in circolazione solo quelle specialità di comprovata efficacia terapeutica, estendere la positiva esperienza avviata da alcune regioni per la adozione del prontuario terapeutico ospedaliero e infine introdurre precise norme di disciplina e divieto della pubblicità, della propaganda e dei fuorvianti strumenti promozionali di vendita.

Intendo sostenere, onorevole Ministro — dal momento che di queste cose abbiamo parlato più volte — che occorre uscire dal circolo vizioso di attribuire delle responsabilità al medico che prescrive a mano libera, a mano sciolta o, qualcuno lo sostiene, all'assistito che non sarebbe sufficientemente « educato » o dissuaso dal consumo. In attesa che si risolva questa disputa, che è un po' di lana caprina, si cominci a sfoltire la farmacopea italiana di migliaia di prodotti inutili e nocivi! Cominciamo cioè ad abbassare la media attuale di venti prescrizioni annue per assistito, che è un *record* non facilmente superabile da altri paesi.

Con il disegno di legge in esame ci si propone di liberare il medico dalla pratica avvilente e dequalificante della prescrizione a raffica, talvolta (diciamolo pure, dal momento che tutti hanno spezzato lance a favore dei medici, ma qualche critica converrà pur farla con spirito costruttivo e senza animosità), talvolta, dicevo, per supplire alla insicurezza diagnostica — quando si hanno ottanta pazienti al giorno da visitare è difficile non supplire con farmaci — altre volte — perchè non dirlo? — per liquidare il paziente dall'ambulatorio sovraffollato, ma spesso e volentieri per conquistare o mantenere il mutuato, vittima di una concezione feticistica del farmaco come bene di rifugio psicologico. Per superare l'attuale logica mercantile occorre invertire l'assurdo rapporto della spesa attuale: destinata per il 20 per cento del fatturato alle attività promozionali (diciamo pure alla bolla pubblicitaria) e solo per il 6 per cento riservata alla ricerca. L'abbiamo già detto, ma conviene ricordarlo: vi sono in circolazione 18.000 propagandisti rispetto ai soli 4.000 ricercatori, cioè un informatore ogni sei medici per effettuare 14 milioni di visite all'anno, uno spreco di 200 miliardi per spedire a domicilio 48 milioni di *depliants*, per regalare 156 milioni di campioni omaggio, per non parlare di altri risvolti di natura truffaldina!

A noi pare che solo affrontando con visione globale ed organica il problema del farmaco si possono rendere incisive le misure preannunciate dal Governo. Certo, me ne rendo conto, onorevoli colleghi, non so-

no novità queste che vengono alla luce il 4 aprile 1977, ma valeva la pena ricordarle per una duplice ragione: la prima consiste nel richiamo alle responsabilità politiche e la seconda nel non interpretare la realtà con la solita, consueta chiave della superficialità e del pressappochismo.

Sulle responsabilità mi sia consentito ricordare l'interesse e l'impegno da noi dimostrato per imprimere, d'intesa con le altre forze politiche e sociali, una svolta agli indirizzi di politica sanitaria. Svolgendo il rapporto al comitato centrale dell'ottobre scorso lo stesso segretario generale del nostro partito, compagno Enrico Berlinguer, poneva in chiara evidenza lo sperpero intollerabile delle risorse ed i livelli inadeguati delle prestazioni sanitarie, sollecitando contemporaneamente un'attenta riflessione su quanto costa anche in termine di spesa — per non parlare degli spaventosi costi umani — dover riparare affannosamente ai drammi dell'ambiente e della salute provocati da disastri ecologici come quelli di Seveso, di Manfredonia, di Priolo e di tante altre località. Pare a noi che troppo cara si stia pagando la mancanza di prevenzione nel nostro paese! E mentre in sede parlamentare presentammo un apposito disegno di legge, che troviamo sempre iscritto nel calendario e nei programmi della nostra Assemblea, per avviare una rigorosa inchiesta parlamentare sui casi dianzi citati, sul piano politico l'accorata denuncia veniva saldata a precise indicazioni programmatiche attorno a concreti obiettivi certo — sono d'accordo con il senatore Costa — non massimalistici, obiettivi, se volete, anche intermedi per una nuova e più razionale organizzazione sanitaria da costruire elevando a fulcro le unità sanitarie locali democraticamente intese e, quel che più conta, democraticamente gestite dai lavoratori e dai cittadini.

La seconda ragione attiene al confronto che si è aperto in queste settimane e che riguarda da vicino le prospettive assegnate al disegno di legge in discussione. Per motivi di correttezza non ritengo sia questa l'occasione per sottoporre a verifica anticipata il progetto governativo presentato all'indomani dell'approvazione in sede con-

sultiva della proposta di legge n. 202. Proprio per evitare le amare sorprese che ci hanno riservato i precedenti testi provvisori (e che non trovavano mai la loro legittima paternità) preferiamo vedere il documento definitivo ed ufficiale con la relativa relazione accompagnatoria.

Questa prudenza non ci impedisce però di giudicare la proposta di istituzione del Servizio sanitario nazionale, ancorchè tardiva, come il più importante impegno espresso dal Governo dopo il 20 giugno. Certo non ho titoli per fare osservazioni ai colleghi della Democrazia cristiana, ma francamente avrei gradito che nei loro interventi, anzichè lasciare questo compito ad un comunista, si fosse sottolineata l'importanza, almeno potenziale, di questo avvenimento. Ammaestrati da precedenti esperienze peccheremmo di ingenuità se ritenessimo cosa fatta ciò che resta ancora allo stato intenzionale. Senza imbastire sterili processi alle intenzioni, vedremo di esercitare, onorevole Ministro, una pressante vigilanza perché siano rispettati, o non dilazionati oltre i termini strettamente necessari, i tempi per lo scioglimento delle mutue con l'immediato passaggio dei poteri in materia sanitaria alle regioni; senza cioè consentire arbitrarie manipolazioni alla 382, ai dispositivi della 386 di cui ci stiamo occupando. I punti fermi, già concordati dalle forze politiche nel maggio dell'anno scorso, non devono essere disattesi. Conosciamo le difficoltà, ma riteniamo anche che per superarle positivamente occorre una chiara volontà politica e una limpida determinazione operativa.

Tra queste difficoltà vi può essere il trasferimento del personale dipendente degli istituti mutualistici, e si tratta di 63.000 dipendenti ai quali occorre assicurare delle prospettive. Lei, onorevole Ministro, ricorderà l'insistenza con cui da mesi e mesi andiamo sollecitando l'approntamento di un programma di transizione e finalizzato. Abbiamo letto dell'avvenuta costituzione di un'apposita commissione di studi interministeriale, che avrebbe dovuto concludere, stando alle sue dichiarazioni, i lavori nel marzo scorso. Ci limitiamo a chiederle cortesemente di volerci fornire precise assicu-

razioni e ragguagli su questa questione abbastanza importante. Credo peraltro che non convenga a nessuno fingere di ignorare che questa lunga vacanza legislativa, questo vuoto determinato dalla 386, ha reso possibile un clima di disarmo e di crescente disimpegno.

Già la mancanza di filtri preventivali sul territorio (nonostante le lodevoli iniziative sperimentate da molte regioni che hanno bloccato — e nessuno lo ha sottolineato — l'espandersi della spesa ospedaliera, che hanno avviato certo timidamente, senza mezzi finanziari, dei programmi in materia di medicina perinatale, scolastica e del lavoro) rende difficile arrestare la spinta patologica al ricovero ospedaliero anche a causa della smobilitazione silenziosa delle strutture mutualistiche che si sono ormai autocollocate a riposo. La nostra impressione, onorevole Ministro, è che in questi tre anni di attesa si siano rotti tutti i meccanismi di controllo: si sono ridotte le capacità di intervento dei poliambulatori, scarsamente utilizzate le apparecchiature tecniche e scientifiche e non ha davvero torto il collega senatore Rampa quando sostiene che « nessuno governa questa fase transitoria » anche se — ce lo consente — la critica verso ignoti raramente produce risultati positivi ed incisivi. Neppure è conveniente ignorare in questa occasione, onorevole Ministro, la precarietà dei rapporti del personale sanitario non medico, altrettanto benemerito, collega Costa, dei suoi colleghi della categoria medica.

Ho apprezzato personalmente il contributo di idee e di proposte che l'onorevole Dal Falco ha arrecato alla recente conferenza nazionale sull'occupazione giovanile, con particolare riferimento al settore paramedico. Se davvero l'orientamento assegnato alla riforma — come si dice nella sua relazione — è teso a potenziare i servizi sanitari di base (quindi ambulatori, consultori, di cui — e giustamente — stiamo parlando nelle Commissioni congiunte per la legge sull'interruzione della gravidanza, assistenza agli anziani, assistenza domiciliare, eccetera) non solo va colmata la lacuna del lavoro parcellizzato, introducendo una buona volta il principio, e la prassi soprattutto

tutto, di una medicina socializzata, quindi la collegialità, il lavoro di *équipe*, i dipartimenti, il tempo pieno, l'interdisciplinarietà degli interventi e così via, ma vanno profondamente rivisti i problemi esplosivi delle facoltà universitarie di medicina e chirurgia superdimensionate per motivi che non è qui il caso di dettagliare; anzi, a tale proposito, chiediamo al Governo di accogliere la proposta che intendo subito formalizzare, quella cioè di promuovere un dibattito sollecito, serio, circostanziato sulla complessa materia, parlo ovviamente delle facoltà mediche, e gradiremmo inoltre conoscere dal Governo le ragioni del disatteso impegno a rendere contestuali i due provvedimenti, cioè riforma sanitaria e università, che sono oggettivamente interdipendenti.

Ma, torno a ripetere, riprendendo il filo del discorso che avevo lasciato in sospeso, non ci sembra affatto giustificabile l'inerzia, la persistente sottovalutazione dei problemi riguardanti la formazione professionale del personale infermieristico e delle arti ausiliarie dove regnano sovrani il caos e l'incongruenza giuridico-legislativa.

Bisognerà pur ridurre, attraverso programmi anche qui graduali finchè si vuole, l'abisale divario che ci separa dalle altre nazioni e che vede l'Italia al fanalino di coda con i suoi 12 infermieri professionali per ogni 10.000 abitanti rispetto ai 25 della Germania, ai 26 della Francia, ai 32 dell'Inghilterra, ai 34 degli Stati Uniti, ai 38 della Svezia e ai 45 dell'Olanda. Vi risparmio i dati comparativi sui medici perchè sono altrettanto sconcertanti.

Nuove possibilità d'impiego, afferma lei, onorevole Ministro. Molto bene, noi siamo d'accordo, siamo soprattutto d'accordo se si comincia ad agire tempestivamente poichè il dramma che colpisce ed inquieta le coscienze giovanili non si risolve e penso che nemmeno si attenua perpetuando l'area della sussistenza, del lavoro precario, ma offrendo sbocchi dignitosi e socialmente utili sia alle nuove generazioni che all'intero sistema produttivo del nostro paese.

Certo, e mi avvio alle conclusioni, onorevoli colleghi, non c'è bisogno di molta perpicacia per intravedere le difficoltà che sorgeranno con il passaggio dal vecchio al

nuovo sistema sanitario ed è prova di saggezza, di sano realismo mettere in conto anche le disfunzioni che potrebbero compromettere la credibilità della riforma con la conseguente caduta della fiducia e della tensione, che è quanto mai necessaria, delle forze chiamate a partecipare alla sua realizzazione.

Per scongiurare tale eventualità occorre innanzitutto mettere la parola fine alla pantomima sulle risorse finanziarie. Tratto per ultimo questo problema perchè è mia netta convinzione che stiamo imitando il cane quando vuole mordersi la coda ed anche perchè questa polemica del costo della riforma temo sia destinata a proseguire e a gettare ombre poco rassicuranti e sul disegno di legge n. 202 che stiamo discutendo e soprattutto sul cosiddetto destino della riforma.

Per la verità avevo pensato in un primo tempo di avvalermi dell'articolo 89, secondo comma, del nostro Regolamento per chiedere a lei, onorevole Presidente, l'autorizzazione ad inserire nel resoconto tabelle e dati omettendo così la lettura in Assemblea.

P R E S I D E N T E . E faceva bene, senatore Merzario, perchè doveva tener presente anche il primo comma dell'articolo 89.

M E R Z A R I O . La ringrazio, ma stavo per dirle, avendo visto proprio stamane la relazione che dovrebbe accompagnare il disegno di riforma sanitaria (e anche per non incoraggiare la già estenuante disputa attorno alle cifre previsionali) che eviterò di presentare un supplemento di dati considerando sufficientemente aggiornate le ristantanze a consuntivo e abbastanza indicate e realistiche le ipotesi sull'andamento della spesa per i prossimi anni.

Ora, senza gettare nuova benzina sul fuoco e commentare le rocambolesche vicende di queste ultime settimane ci preme giudicare come irresponsabile, pretestuosa, fuorviante la polemica scoppiata all'interno e ai margini del Consiglio dei ministri. Irresponsabile la pretesa di ignorare lo stato di indebitamento già consolidato delle gestioni mutualistiche e del fondo ospedaliero riser-

vato alle regioni. Per le prime abbiamo un *deficit* di 1.860 miliardi al 31 dicembre 1976, per il secondo, cioè per il fondo ospedaliero, il *deficit* è arrivato a 1.650 miliardi alla stessa data a cui bisognerebbe aggiungere i 2.062 miliardi per l'anno successivo.

Non c'è bisogno di ricordare che su questi disavanzi gravano pesanti interessi bancari. Negli ultimi tre anni soltanto questi interessi bancari (358 miliardi all'anno) sono arrivati complessivamente a 1.074 per cui mentre è giusto disporre di un calcolo onnicomprensivo e stabilire le necessarie compatibilità è abbastanza scorretto conteggiare come costi aggiuntivi disavanzi pregressi che andranno comunque sanati, con o senza la riforma, piaccia o non piaccia al ministro Stammati! Pretestuosa, ho detto, la giustificazione del ritardo ad avviare l'*iter* legislativo della riforma perché si pretenderebbe di computare in difetto gli oneri aggiuntivi per la prevenzione. Fuorviante, infine, la girandola pirotecnica di cifre che ogni ministro si sentiva autorizzato a dare in pasto alle agenzie di stampa per accreditare meriti di oculata vigilanza (al Tessero) e di audacia (alla Sanità) nel recuperare i già forti ritardi rispetto alle dichiarazioni programmatiche che aveva rilasciato il Presidente del Consiglio. Per il ministro Stammati la spesa supplementare era da calcolarsi nella misura di 4.000 miliardi, per lei, onorevole ministro Dal Falco, la previsione è oscillata, nel giro di otto giorni, da 885 a 585 miliardi.

Certo non c'è da scandalizzarsi; i giornali fanno il loro mestiere e non potevano rinunciare ad offrire all'opinione pubblica sconcertata la chiave del rebus. Cito alla rinfusa qualche titolo: « polemiche fino all'ultima ora per il varo della riforma », « sanità: una mina vagante per le regioni », « per il prezzo della riforma sanitaria la matematica resta un'opinione », « il Governo cambia idea sui costi », « in contestazione i conti della riforma », « giallo al Consiglio dei ministri », « la guerra delle cifre ». Lo stesso quotidiano della Democrazia cristiana « Il Popolo » del 10 marzo 1977, sotto il titolo « Confusione sui costi » ci aiuta parzialmente a capire la causa di tanti equivoci, riferendo sui lavori di un gruppo in-

terministeriale di studio assistito da quattro ministri: sanità, lavoro, bilancio e tesoro.

A questo punto peccherei di presunzione qualora mi arrogassi l'arbitrio di mettere in dubbio il valore scientifico dei tecnici e degli esperti ministeriali, sia quelli della finanza che della statistica. Mi limito però ad esprimere un certo rammarico che per il disegno di legge che stiamo discutendo abbiamo atteso invano dei chiarimenti. Vi è stata una gara incredibile di palleggiamenti che si è protratta alcuni mesi. Nel corso di una nostra udienza conoscitiva tra le parti interessate gli elementi di comparazione — sono testimoni i colleghi della Commissione sanità — erano tanto sballati da risultare inverosimili per tutti i partecipanti. L'unico contributo ministeriale è stato quello di congelare la discussione per alcuni mesi, così accentuando l'insofferenza nelle categorie mediche ed il tentativo maldestro di scatenare i medici, come sta avvenendo in questi giorni, contro le forze politiche e contro il Parlamento.

Per non apparirvi settario aggiungerò subito che il rammarico è andato affievolendosi nel rilevare oggi che la tabella n. 1 allegata al disegno di legge per la riforma, a pagina 10, riporta esattamente i dati che avevamo discusso fin dall'ottobre del 1976 e che riflettevano le nostre previsioni sull'andamento dei costi sanitari in regime mutualistico per il periodo 1975-1978. Ora, senza disaggregare i singoli capitoli della spesa, cioè la medico-generica, la farmaceutica, la specialistica, gli interessi passivi che citavo prima, possiamo limitarci alle risultanze conclusive. Senza la riforma i costi hanno questo andamento: 1975, 7.427 miliardi, 1976, 8.514 miliardi, 1977, 9.692 miliardi, l'anno prossimo al 31 dicembre 10.350 miliardi. Chiedo scusa ai colleghi per averli inflazionati di cifre, ma non intendeva certo aprire parentesi estemporanee. Al contrario — e, confesso, anche un po' strumentalmente — intendeva dimostrare la fondatezza di una stima elaborata da un esperto della cosiddetta « industria della salute » e fatta propria da lei, onorevole Ministro. Non ha importanza stabilire dove poi finisce il coraggio e dove inizia il desiderio di convincere magari i suoi più riluttanti colleghi di Go-

verno a non frapporre ulteriori remore alla riforma. Alludo — e lei, onorevole Ministro, lo avrà certamente inteso — alla constatazione che il costo per la mancata riforma si aggira sui 10 miliardi al giorno. È un dato che sottoponiamo alla sempre attenta, profonda, lungimirante sensibilità degli amici repubblicani, dell'onorevole La Malfa in particolare che ha dichiarato la sua insoddisfazione il giorno dopo la presentazione del progetto di riforma. Da parte nostra, se volete con una certa spregiudicatezza, ma doverosamente, facciamo osservare al Governo che lo slittamento dell'impegno programmatico dal 31 ottobre 1976 a fine marzo 1977 ha comportato una perdita — se sono giuste le sue stime, onorevole Ministro — per lo Stato di 1.200 miliardi; un'osservazione che, intendiamoci bene, anzichè rappresentare una punzecchiatura immotivata, vuol essere soltanto un avvertimento a non consumare nuovi rinvii e a non provocare altri ritardi nei tempi attuativi.

Avviandomi, questa volta davvero, alla fine, due brevissime, telegrafiche considerazioni riassuntive. Questo disegno di legge non può essere classificato una mini-riforma e, se me lo consente il collega e compagno Pittella, non userei più la parola « ponti » o « arcate » perchè in queste cose è meglio non crederci (non si tratta di ingegnerie sanitarie); non dobbiamo considerarlo nemmeno un provvedimento stralcio, fine a se stesso perchè non avrebbe senso. È un disegno di legge che presenta indubbiamente dei limiti, per le cause e per le circostanze che mi sono sforzato di spiegare all'inizio ed in coscienza sarebbe perfino azzardato attribuire al nostro comune impegno il merito di aver indotto il Governo a presentare a breve distanza — il giorno dopo esattamente — l'atteso provvedimento di riforma.

Ci è stato di conforto — questo lo devo dire — il sostegno e la collaborazione delle organizzazioni sindacali, delle regioni con le quali abbiamo mantenuto corretti rapporti, senza intaccare mai le nostre prerogative di autonomia decisionale, e soprattutto nei confronti delle categorie mediche il nostro atteggiamento è stato e vuole rimanere un atteggiamento leale, il più possibile coerente.

Abbiamo più volte affermato che la riforma non può essere realizzata senza o, peggio ancora, contro i medici; nè ci sfugge la natura di certe ostilità, di certe paure, di diffidenze ampiamente ancora presenti in alcuni settori morbosamente attaccati a modelli privatistici della medicina tradizionale. Ma noi riteniamo, collega ed amico Costa, che non è agitando lo spauracchio della « impiegatizzazione » — un termine che sentiamo troppo spesso nella Commissione sanità — non è soprattutto esasperando il concetto della libera e sacra professionalità che si contribuisce a risalire la china della degradazione complessiva dell'intero ordinamento sanitario e a ridare smalto di dignità e prestigio alla figura sociale del medico di base, ma io aggiungerei anche del medico ospedaliero!

È dovere, quindi, delle forze politiche non attardarsi a calcolare magari i tornaconti elettoralistici, che poi non sempre tornano, e fare intendere che non ci sono spazi per i ricatti, per le iniziative di sabotaggio al processo riformatore; cioè con molta umiltà dobbiamo dire ai medici che non è più possibile tollerare scioperi selvaggi e che sia messo in ginocchio il sistema sanitario del nostro paese. È giusta la critica; ma i giornali di oggi e di ieri, lo stesso « Corriere della Sera » cercano di contrabbandare una presunta offesa fatta dal Senato ai medici condotti. È uno strumentalismo destinato forse ad alimentare un clima di tensione che è nostro dovere diradare al più presto possibile anche perchè, credo, rispetto a vecchie chiusure corporative e di casta, nuove fresche energie, nuove disponibilità vanno sprigionandosi nella parte più moderna, più sensibile della classe medica.

Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, mentre è auspicabile una fruttuosa trattativa sul piano sindacale, la mia parte politica non mancherà di ricercare la necessaria intesa anche nell'altro ramo del Parlamento, affinchè il testo definitivo di questo disegno di legge sia armonicamente rispondente al progetto di riforma, così da rendere operante il diritto alla salute, il cui alto valore sociale, umano e civile è consacrato nella nostra Costituzione

democratica e repubblicana. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

**Annunzio di risposte scritte
ad interrogazioni**

P R E S I D E N T E . I Ministri competenti hanno inviato risposte scritte ad interrogazioni presentate da onorevoli senatori.

Tali risposte sono state pubblicate nell'apposito fascicolo.

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

P A Z I E N Z A , *segretario*:

ROMAGNOLI CARETTONI Tullia. — *Al Ministro dell'interno e di grazia e giustizia.* — Per conoscere come mai — nonostante le ripetute minacce e gli elementi certi di rischio — non si sia provveduto alla tutela della giovane Claudia Caputi e quali iniziative si intendano prendere contro la violenza nei confronti delle donne, che va assumendo proporzioni sempre più preoccupanti.

(3 - 00401)

MODICA, MAFFIOLETTI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere:

se sia a conoscenza del grave turbamento provocato nella città e tra tutti i lavoratori di Civitavecchia dall'annunzio del trasferimento in altre sedi di ben 60 dipendenti della società « Italcementi »;

se non ritenga che tale turbamento sia pienamente giustificato, non solo dal disagio che verrebbe così imposto a decine di famiglie e dal danno per l'economia di una città e di una vasta zona del Lazio già fortemente provate da una vasta disoccupazione e da fenomeni recessivi, ma soprattutto dalla minaccia di una definitiva chiusura dello stabi-

limento « Italcementi » di Civitavecchia, più volte avanzata dal Pesenti: se si effettuassero i trasferimenti, infatti, rimarrebbero nello stabilimento poco più di 100 dipendenti;

se, infine — tenendo conto delle richieste già avanzate dai sindacati unitari della categoria ed appoggiate da solenni deliberazioni del comune di Civitavecchia, di altri enti locali e della stessa Regione Lazio — non ritenga indispensabile convocare urgentemente le parti per un esame approfondito della situazione ed invitare intanto il Pesenti a sospendere l'esecuzione dei preannunciati trasferimenti.

(3 - 00402)

PIERALLI, CALAMANDREI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere se, una volta verificata l'esattezza delle informazioni contenute in un articolo del « Corriere della sera » del 1^o aprile 1977 riguardo all'atteggiamento dell'ambasciatore italiano ad Ankara, non ritenga opportuno prendere i necessari provvedimenti.

Gli interroganti segnalano al Ministro che l'ambasciatore Messeri, già distintosi in passato per le sue simpatie verso un regime autoritario e per la sua innata vocazione affaristica, non appare il più idoneo rappresentante all'estero degli orientamenti ispiratori della nostra Repubblica democratica e della dignità della carriera diplomatica.

Ove a ciò si aggiunga anche l'assenteismo dal lavoro, indicato come uno dei sintomi più gravi della crisi che il Paese attraversa, la sostituzione del predetto ambasciatore appare indispensabile, anche per offrire un esempio di come il Governo combatta il fenomeno, pur trattandosi di personaggi altolocati dell'apparato dello Stato e in fama di essere protetti da autorevoli amicizie e conoscenze.

D'altra parte, proprio mentre si discute accanitamente se il Corpo diplomatico debba rimanere legato ad antiche tradizioni, oppure essere aperto a tutti i funzionari dello Stato in grado di offrire le necessarie prove di capacità, sarebbe opportuno non diffondere l'idea che possa esistere una terza variante di cui l'ambasciatore Messeri sembra essere un esempio.

(3 - 00403)

BALBO. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per conoscere se intende proseguire nell'utile opera di informazione condotta sino ad ora attraverso l'Istituto di tecnica e propaganda agraria, ed in particolare le sue due pubblicazioni, l'agenzia quotidiana « A 5 » e il periodico « Agricoltura », e se non ritiene contraddittorio con la prosecuzione di tale utile opera il trattamento, poco dignitoso e poco corretto dal punto di vista contrattuale, riservato ai giornalisti che come redattori e collaboratori prestano da tempo la loro opera in dette pubblicazioni.

(3 - 00404)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

MINNOCCI. — *Ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se siano a conoscenza del fatto che, il giorno 28 marzo 1977, alle ore 13,30, si è verificato un ennesimo omicidio bianco nella cava di travertino a Bagni di Tivoli e che tale tragico evento è l'ultimo di una lunga serie di incidenti verificatisi negli ultimi 3 anni nelle attività della società SAITRAV, che hanno provocato la morte di 6 lavoratori e l'invalidità di numerosi altri.

Per conoscere, inoltre, quali provvedimenti si intendano adottare per porre fine a tali gravissimi eventi, causati dalla precarietà e dalla disumanità delle condizioni di vita e di lavoro.

(4 - 00915)

Interrogazioni da svolgere in Commissione

P R E S I D E N T E. A norma dell'articolo 147 del Regolamento, le seguenti interrogazioni saranno svolte presso le Commissioni permanenti:

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

n. 3 - 00400 dei senatori Gherbez Gabriella ed altri;

7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

n. 3 - 00399 dei senatori Guarino e Bernardini;

9^a Commissione permanente (Agricoltura):

n. 3 - 00389 dei senatori Talassi Giorgi Renata ed altri.

**Ordine del giorno
per le sedute di martedì 5 aprile 1977**

P R E S I D E N T E. Il Senato tornerà a riunirsi domani, martedì 5 aprile, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

DEL NERO ed altri. — Provvedimenti urgenti per la stipulazione delle convenzioni uniche per il personale sanitario e per l'avvio della riforma sanitaria (202).

II. Discussione del disegno di legge:

Modificazioni alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (335-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*).

III. Domanda di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro i senatori NENCIONI, PECORINO e MANNO per il reato di cui agli articoli 1 e 2 della legge 20 giugno 1952, n. 645 (riorganizzazione del disiolto partito fascista) (*Doc. IV, n. 22*).

La seduta è tolta (ore 19,15).