

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

---

## GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

### 91° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

---

**INDICE****Commissioni permanenti e Giunte**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali . . . . .	<i>Pag.</i>	3
3 <sup>a</sup> - Affari esteri . . . . .	»	7
4 <sup>a</sup> - Difesa . . . . .	»	9
5 <sup>a</sup> - Bilancio . . . . .	»	11
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro . . . . .	»	14
7 <sup>a</sup> - Istruzione . . . . .	»	17
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni . . . . .	»	19
10 <sup>a</sup> - Industria . . . . .	»	22

**Commissioni d'inchiesta**

Loggia massonica P2 . . . . .	<i>Pag.</i>	25
-------------------------------	-------------	----

<b>Commissione parlamentare per le riforme istituzionali . . .</b>	<i>Pag.</i>	26
--	-------------	----

---

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

*Presidenza del Presidente*

BONIFACIO

*indi del Vice Presidente*

TARAMELLI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Ciaffi.**La seduta inizia alle ore 17,20.***IN SEDE REDIGENTE****« Status degli amministratori locali » (142), d'iniziativa dei senatori Pavan ed altri****« Adeguamento delle indennità degli assessori comunali » (71), d'iniziativa dei senatori Bozzello Verole ed altri****« Posizione e trattamento dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici chiamati a funzioni pubbliche elettive in seno alle unità sanitarie locali » (363), d'iniziativa dei senatori Santalco ed altri***(Seguito della discussione e approvazione, con modificazioni, degli articoli del disegno di legge n. 142, con assorbimento degli articoli dei disegni di legge nn. 71 e 363)*

Si riprende la discussione, sospesa nella seduta di ieri.

Il presidente Bonifacio dà lettura del nuovo parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio su emendamenti approntati dalla apposita Sottocommissione che ha curato lo schema di articolato sullo *status* degli amministratori.

Si passa quindi all'esame degli articoli, prendendo a base il testo elaborato, in sede ristretta, a modifica dell'articolato del disegno di legge n. 142.

In sede di articolo 1, che definisce l'oggetto del provvedimento, sul quale intervengono i senatori Triglia, De Sabbata, Ba-

stianini, il presidente Bonifacio nonchè il senatore Gualtieri, il quale propone di sopprimere la parola « vigilati ».

Consenziente il relatore Murmura ed il rappresentante del Governo, l'emendamento, posto ai voti, è approvato.

Viene quindi approvato anche l'articolo 1 nel testo modificato, cui, su proposta del relatore Murmura, viene apposta una rubrica indicante il contenuto della norma.

Si passa quindi all'articolo 2, relativo alla disciplina del collocamento in aspettativa.

Corretto un errore materiale, su proposta del presidente Bonifacio, ed apposta, su proposta del relatore Murmura, la rubrica indicante l'oggetto dell'articolo, il senatore Gualtieri formula alcuni quesiti, cui dà esauriente risposta il relatore.

Posto ai voti, l'articolo 2 viene approvato.

Si passa quindi all'articolo 3, riguardante l'indennità di carica del sindaco.

Apposta la rubrica su proposta del relatore Murmura, ed accolto un emendamento formale al secondo comma su suggerimento del senatore De Sabbata, messo ai voti, è approvato nel testo emendato.

Viene accantonato l'articolo 4, relativo a permessi per assenze dal lavoro.

Si passa alla discussione dell'articolo 5, concernente le indennità di carica degli assessori comunali.

Su proposta del rappresentante del Governo vengono approvati emendamenti formali ai primi cinque commi dell'articolo, come pure è accolto, su proposta del senatore De Sabbata, un emendamento sostitutivo, di contenuto formale, al penultimo comma dell'articolo.

Dopo interventi dei senatori Pavan, Triglia, De Sabbata, Taramelli e del relatore Murmura, l'articolo 5 viene approvato nel testo emendato, con l'introduzione della rubrica, su proposta del relatore Murmura.

Si passa alla discussione dell'articolo 4 precedentemente accantonato.

Il relatore Mummura propone che venga al testo dell'articolo premessa la rubrica indicante il contenuto, e che venga apportato un emendamento modificativo all'ultima parte del primo comma.

Il senatore Bastianini chiede che, al primo comma, venga soppresso il riferimento ai consigli circoscrizionali del comune, sembrandogli eccessivo che i componenti di tali organi siano autorizzati ad assentarsi dal servizio per l'intera giornata nella quale essi vengono convocati.

Si dichiara d'accordo con il senatore Bastianini, il senatore Gualtieri.

Il senatore De Sabbata manifesta il suo avviso contrario alla soppressione proposta dal senatore Bastianini dato che i consigli di circoscrizione chiamati in causa dal primo comma dell'articolo 4 sono appena sei, quelli appunto delle grandi metropoli.

Dopo interventi dei senatori Taramelli, Pavan, Triglia, Stefani e Castelli, il senatore Bastianini dichiara di insistere sulla propria proposta.

Il relatore Mummura i cui emendamenti, posti ai voti, sono approvati dalla Commissione, si rimette al Governo circa la proposta soppressiva avanzata dal senatore Bastianini.

Il sottosegretario Ciaffi dichiara di poter convenire con la richiesta avanzata pur dovendosi comunque prevedere la possibilità di espletamento del mandato da parte dei consiglieri circoscrizionali.

Il senatore Pavan si dichiara anch'egli favorevole all'emendamento a condizione che al successivo terzo comma venga prevista la possibilità per i consiglieri circoscrizionali di disporre del tempo necessario per l'assolvimento del mandato.

Annuncia voto contrario all'emendamento, a nome del Gruppo comunista, il senatore Stefani.

Posto ai voti, l'emendamento è approvato.

Approvato un emendamento soppressivo, al secondo comma, proposto dal relatore Mummura conseguenziale alla definizione testè adottata per il primo comma, il sottosegretario Ciaffi propone un emendamento sostitutivo dell'intero terzo comma, cui sugge-

riscono modifiche i senatori Triglia e Castelli.

Dopo interventi dei senatori De Sabbata, Taramelli, Bastianini, Gualtieri e Stefani, l'emendamento sostitutivo, con le modifiche suggerite dai senatori Triglia e Castelli, viene approvato.

Accolto un emendamento soppressivo, di natura formale, proposto dal relatore Mummura all'ultima parte del quinto comma, l'articolo 4 viene approvato nel testo emendato.

Essendo stato l'articolo 5 precedentemente approvato, si passa all'articolo 6, concernente l'indennità di carica del presidente e degli assessori della provincia.

Sempre su proposta del relatore Mummura, viene apposta la rubrica all'articolo come pure vengono approvate talune altre modifiche formali.

Posto ai voti, l'articolo 6 è quindi approvato nel testo emendato.

Si passa quindi all'articolo 7, concernente l'indennità di carica del presidente e dei componenti gli organi esecutivi delle comunità montane.

Su proposta del relatore Mummura, viene apposta la rubrica all'articolo, come pure vengono accolte alcune altre modifiche formali.

Posto ai voti, l'articolo 7 è quindi approvato nel testo emendato.

Si passa poi all'articolo 8, relativo alle indennità di carica del presidente e dei componenti dei comitati di gestione delle unità sanitarie locali.

Su proposta del relatore Mummura, si delibera di apporre la rubrica indicante l'oggetto dell'articolo e vengono apportate anche modifiche formali al testo.

Posto ai voti, l'articolo 8 viene approvato nel testo emendato.

Si passa all'articolo 9, relativo alle indennità di carica per i presidenti di organi esecutivi.

Su proposta del relatore Mummura, si delibera di apporre la rubrica indicante l'oggetto dell'articolo in discussione.

Dopo un intervento del senatore Pavan, il senatore Castelli propone un emendamento formale al primo comma, che viene ap-

provato dalla Commissione, con ulteriori modifiche di coordinamento.

Quindi l'articolo 9 è approvato nel testo emendato.

Si passa all'articolo 10, concernente l'indennità di carica ai presidenti ed ai componenti degli organi esecutivi di consorzi ed associazioni tra enti locali.

Su proposta del relatore Murmura, viene deliberata l'apposizione della rubrica indicante l'oggetto dell'articolo.

Viene quindi stabilito anche che l'indennità mensile di carica venga corrisposta entro i limiti del 70 per cento di quella prevista per il sindaco del comune con maggior numero di abitanti, facente parte del consorzio o dell'associazione.

Apportate quindi alcune modifiche formali, l'articolo 10 viene approvato nel testo emendato.

Si passa all'articolo 11, riguardante l'indennità di presenza dei consiglieri comunali.

Su proposta del relatore Murmura viene apposta la rubrica indicante l'oggetto della norma.

Approvata una modifica formale al penultimo comma, l'articolo, posto ai voti, è approvato nel testo emendato.

Si passa all'articolo 12, riguardante l'indennità di presenza dei consiglieri provinciali.

Su proposta del relatore Murmura, si delibera di apporre la rubrica indicante l'oggetto dell'articolo.

Apportate quindi alcune altre modifiche formali, l'articolo 12 viene approvato nel testo emendato.

Si passa all'articolo 13, riguardante la corresponsione di indennità ai componenti delle assemblee delle comunità montane e delle unità sanitarie locali.

Apposta la rubrica su proposta del relatore Murmura, l'articolo viene approvato.

Si passa all'articolo 14, relativo alla corresponsione di indennità di presenza ai componenti delle assemblee di consorzi o di associazioni.

Apposta la rubrica su proposta del relatore Murmura, l'articolo viene approvato.

Si passa all'articolo 15, concernente la corresponsione di indennità di presenza ai componenti degli organi esecutivi degli enti indicati nell'articolo 1.

Apposta la rubrica su proposta del relatore Murmura ed apportate talune modifiche formali, l'articolo viene approvato nel testo emendato.

Si passa all'articolo 16, relativo alla corresponsione dell'indennità di carica ai presidenti dei consigli di circoscrizione aventi le funzioni di cui all'articolo 13 della legge n. 278 del 1966.

Apposta la rubrica su proposta del relatore Murmura ed apportate talune modifiche formali, dopo interventi dei senatori Bastianini, De Sabbata, Triglia, Castelli e dello stesso relatore Murmura, la Commissione approva un emendamento soppressivo al penultimo comma dell'articolo nonchè un emendamento aggiuntivo secondo il quale le indennità previste dall'articolo non sono tra loro cumulabili nell'ambito della medesima giornata.

Posto ai voti, l'articolo 16 è approvato nel testo emendato.

Si passa all'articolo 17, riguardante il rimborso delle spese e le indennità di missione.

Apposta la rubrica su proposta del relatore Murmura, l'articolo viene approvato.

Si passa quindi all'articolo 18, relativo al divieto di cumulo delle indennità di carica previste dal presente provvedimento.

Apposta la rubrica su proposta del relatore Murmura, l'articolo viene approvato.

Si passa all'articolo 19, concernente l'aggiornamento periodico delle indennità.

Su proposta del senatore De Sabbata, viene approvato al primo comma un emendamento sostitutivo, mentre su richiesta del relatore Murmura viene apposta la rubrica all'articolo stesso che è successivamente approvato dalla Commissione nel testo modificato.

Senza discussione vengono poi separatamente posti ai voti ed approvati gli articoli 20 (documentazione per i permessi), 21 (copertura finanziaria), 22 (disposizioni tran-

atorie), 23 (disposizioni fiscali), 24 (ambito di applicazione), 25 (relazione al Parlamento), 26 (rimborsi di oneri previdenziali), e 27 (disposizioni abrogate), ai quali su proposta del relatore Murmura, viene apposta la rispettiva rubrica.

Viene quindi approvata, dopo al soppressione dell'ultimo comma, anche la tabella riguardante la indennità di carica ai sindaci.

La Commissione dà quindi mandato al relatore Murmura di riferire favorevolmente all'Assemblea (autorizzandolo alla relazione orale) sul testo degli articoli approvati per il disegno di legge n. 142, in cui si intendono assorbiti gli articoli dei disegni di legge nn. 71 e 363.

*La seduta termina alle ore 20.*

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

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

*Presidenza del Presidente*  
TAVIANI*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Agnelli.**La seduta inizia alle ore 10.***IN SEDE REFERENTE****« Ratifica ed esecuzione dell'Accordo istitutivo del Fondo comune per i prodotti di base, con allegati, adottato a Ginevra il 27 giugno 1980 » (303-Urgenza)**  
(Esame)

Nel riferire alla Commissione, la senatrice Martini fa presente che l'Accordo in oggetto riguarda la prima istituzione internazionale che, anche se in modo incompleto, aderisce alla concezione del « nuovo ordine economico internazionale » sia per la sua natura di strumento di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo sia per la comune gestione del Fondo da parte dei Paesi industrializzati, dei Paesi in via di sviluppo, di quelli produttori di petrolio e di quelli dell'Europa orientale.

Dopo essersi soffermata ad illustrare gli scopi del Fondo comune — cui l'Italia ha aderito nel luglio 1980 — nonchè i contenuti del disegno di legge di ratifica, la senatrice Martini fa presente che la Commissione bilancio ha espresso parere favorevole sul provvedimento con una proposta di modifica dell'articolo concernente la copertura finanziaria che viene posta a carico del bilancio 1984. Invita, infine, la Commissione ad esprimersi in senso favorevole.

Prende la parola il senatore Pasquini il quale, dopo aver evidenziato l'importanza dell'Accordo in quanto esemplare delle pos-

sibilità di cooperazione fra i diversi Paesi produttori e consumatori, chiede al rappresentante del Governo di chiarire alla Commissione il motivo per cui il provvedimento di autorizzazione alla ratifica viene presentato così in ritardo al Parlamento dichiarandosi convinto che, almeno in un caso di tanta rilevanza, valesse la pena di non seguire la ormai consueta prassi dei ritardi nelle ratifiche degli accordi internazionali.

Il sottosegretario Agnelli fa presente di non essere in grado di fornire spiegazioni sul ritardo segnalato dal senatore Pasquini ma invita, comunque, la Commissione ad approvare celermente il disegno di legge.

Interviene il senatore Salvi per suggerire al rappresentante del Governo di assumere informazioni all'interno del Dicastero per chiarire in un secondo tempo alla Commissione i motivi di una attesa durata quasi quattro anni.

Il sottosegretario Agnelli dichiara che sarà sua cura seguire la proposta del senatore Salvi e far pervenire le notizie richieste alla Commissione.

La Commissione approva quindi l'emendamento sostitutivo dell'articolo 5 proposto dalla Commissione bilancio e dà, quindi, mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea.

**« Ratifica ed esecuzione dell'Atto costitutivo della Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO), con allegati, adottato a Vienna l'8 aprile 1979 » (304-Urgenza)**  
(Esame)

Riferisce alla Commissione la senatrice Martini la quale, dopo aver brevemente illustrato la natura e i compiti dell'UNIDO e l'iter dell'Atto costitutivo in oggetto, invita la Commissione ad esprimersi favorevolmente sul disegno di legge che ha avuto il parere favorevole della 5<sup>a</sup> Commissione.

Prende la parola il senatore Pasquini per preannunciare il favore dei senatori comu-

nisti e per chiedere al rappresentante del Governo a che punto sia la questione relativa alla sede dell'UNIDO per la quale c'è una richiesta italiana.

Il sottosegretario Agnelli fa presente al senatore Pasquini che il problema della sede italiana è ancora aperto ma che ci sono molte richieste da parte di altri Paesi. Il rappresentante del Governo si associa quindi all'invito del relatore ricordando che la ratifica dell'Italia consentirà il raggiungimento del *quorum* richiesto per l'entrata in vigore dell'Atto costitutivo.

La Commissione dà quindi mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea.

**« Ratifica ed esecuzione del Sesto Accordo internazionale sullo stagno, adottato a Ginevra il 26 giugno 1981 » (305-Urgenza)**

(Esame)

Nel riferire alla Commissione sul disegno di legge, il presidente Taviani rileva che, anche se gli Stati Uniti e la Bolivia, che sono i due maggiori paesi produttori, non vi hanno aderito, l'Accordo in oggetto resta comunque conveniente e il Governo italiano ha ritenuto opportuno aderirvi, sia per assicurare all'Italia gli approvvigionamen-

ti di stagno, sia per evitare un rallentamento dell'attuazione del programma integrato, sia per adeguarsi all'atteggiamento degli altri Paesi della CEE. Il Presidente relatore invita pertanto la Commissione ad esprimersi in senso favorevole alla ratifica anche per consentire la prevista entrata in vigore provvisoria dell'Accordo e segnala, infine, che la Commissione bilancio, nel dare parere favorevole, propone un nuovo testo dell'articolo 3 relativo alla copertura finanziaria.

Prende la parola il senatore Pasquini per sottolineare che ci si trova di fronte ad un nuovo disimpegno degli Stati Uniti rispetto ad alcuni Accordi internazionali che si inserisce nella linea che questo Paese sta seguendo negli ultimi tempi: sarebbe opportuno che la Commissione discutesse il problema anche per individuare che cosa il Governo italiano possa fare per modificare questo atteggiamento.

Il sottosegretario Agnelli si associa nel raccomandare il disegno di legge alla Commissione. Quest'ultima approva il nuovo testo dell'articolo 3 e dà, poi, mandato al Presidente relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea.

*La seduta termina alle ore 10,45.*



**DIFESA (4ª)**

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

*Presidenza del Presidente*  
PARRINO

*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Signori.*

*La seduta inizia alle ore 15,25.*

**IN SEDE DELIBERANTE**

« **Copertura finanziaria delle spese relative alla forza militare italiana impiegata in Libano** » (352), approvato dalla Camera dei deputati  
(Seguito della discussione e approvazione)

Si prosegue la discussione (sospesa nella seduta di ieri) con l'esame degli articoli del disegno di legge.

Posti separatamente ai voti sono approvati i quattro articoli di cui consta il provvedimento.

Per dichiarazione di voto intervengono i senatori Giacchè e Milani Eliseo.

Il senatore Giacchè dichiara che il Gruppo comunista si asterrà dal votare il disegno di legge sia per motivi di merito (come evidenziato nel corso della discussione generale) sia per ragioni metodologiche e formali, non essendo ammissibile una copertura finanziaria *ex post* di un provvedimento che ha già avuto esecuzione.

Anche il senatore Milani Eliseo dichiara la propria astensione e tiene a precisare che egli non è mai stato favorevole all'invio di un contingente militare italiano nell'ambito di una forza multinazionale in Libano, avendo ritenuto invece sin dall'inizio che la soluzione più razionale sarebbe stata la responsabilizzazione delle Nazioni Unite e la dislocazione di un contingente dell'ONU. È inoltre gravemente lesivo delle prerogative del Parlamento l'aver aumentato —

come ha fatto il Governo — il contingente italiano a circa 2.000 uomini senza una previa autorizzazione delle Camere. Infine risulta altresì inaccettabile il tipo di copertura finanziaria prevista nell'articolo 3 del provvedimento.

Posto quindi ai voti viene approvato il disegno di legge nel suo complesso.

« **Modificazioni alla legge 12 novembre 1955, n. 1137, per quanto riguarda taluni Corpi e gradi della Marina e dell'Aeronautica** » (300)

*(Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento)*

(Rinvio della discussione)

Su richiesta del senatore Giust, relatore sul disegno di legge, si conviene di rinviare la discussione del provvedimento ad altra seduta.

« **Modifiche alla tabella n. 3 annessa alla legge 12 novembre 1955, n. 1137, e successive modificazioni, sull'avanzamento degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica** » (301)

(Rinvio della discussione)

Su proposta del senatore Giust, relatore sul provvedimento in titolo, la trattazione del disegno di legge viene rinviata ad altra seduta.

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**

**Nomina del Presidente dell'Istituto nazionale per gli studi e le esperienze di architettura navale**  
(Parere al Ministro della difesa)

Sulla proposta di nomina in oggetto indicata riferisce in senso favorevole il presidente Parrino. Dopo un breve intervento del senatore Fallucchi (che annuncia che voterà favorevolmente su tale designazione) e del sottosegretario Signori (che raccomanda anch'egli l'espressione di un parere favorevole) viene posta ai voti a scrutinio segreto la proposta del Presidente.

Partecipano alla votazione i senatori Buffoni, Butini, Coco (in sostituzione del senatore Evangelisti), Di Lembo (in sostituzione del senatore Genovese), Fallucchi, Finestra, Fiori, Giacchè, Giust, Mancino (in sostituzione del senatore Saporito) Milani Eliseo, Parrino, Pavan (in sostituzione del sena-

tore Della Porta), Pinto Biagio, Scardaccione (in sostituzione del senatore Cavaliere), Sellitti (in sostituzione del senatore Panigazzi).

La proposta di parere favorevole risulta approvata con 16 voti favorevoli.

*La seduta termina alle ore 15,55.*

**BILANCIO (5°)**

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

*Presidenza del Presidente*

FERRARI-AGGRADI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno, Ciaffi.**La seduta inizia alle ore 15,20.***IN SEDE CONSULTIVA****«Adeguamento delle indennità degli assessori comunali» (71)**, d'iniziativa dei senatori Bozzello Verole ed altri**«Status degli amministratori locali» (142)**, d'iniziativa dei senatori Pavan ed altri**«Posizione e trattamento dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici chiamati a funzioni pubbliche elettive in seno alle unità sanitarie locali» (363)**, d'iniziativa dei senatori Santalco ed altri(Parere alla 1ª Commissione su emendamenti)  
(Esame e conclusione)

Il presidente Ferrari-Aggradi precisa anzitutto che il testo degli emendamenti sul quale la Commissione è riunita per esprimere il suo parere è pervenuto poco prima dell'inizio della seduta.

Riferisce quindi alla Commissione il relatore Covi.

Dopo aver ricordato il travagliato *iter* dei provvedimenti, poi unificati in un unico testo, mette in luce il fatto che l'onere implicato è passato da 207 miliardi, sulla base del testo iniziale del disegno di legge n. 142, ai 90 miliardi del testo attuale, a seguito di numerose restrizioni apportate nei vari istituti in esso disciplinati. Nel ritenere la clausola di copertura corretta, in quanto essa recepisce le indicazioni offerte dalla Commissione bilancio nei precedenti pareri, conclude proponendo l'emissione di un parere favorevole.

Il presidente Ferrari-Aggradi chiede allora al rappresentante del Governo l'esplicitazione dei meccanismi che hanno permesso di quantificare l'onere complessivo in 90 miliardi per il 1984.

Il sottosegretario di Stato Ciaffi sottolinea anzitutto la maggiore aleatorietà della cifra dei 90 miliardi rispetto a quella precedente di 207 miliardi, a causa delle modifiche normative introdotte nel testo iniziale e che implicano incertezza riguardo alle indennità circa il *quantum* per i comuni e le province e circa anche l'*an* per gli Enti derivati e diversi dai comuni e dalle province.

Dopo avere inoltre precisato che comunque la determinazione è basata sull'assunto del massimo onere realizzabile, passa ad esplicitare i meccanismi che hanno portato a quantificare in 90 miliardi la maggiore spesa: afferma che 50 miliardi si riferiscono agli oneri relativi agli amministratori dei comuni, 3 miliardi per quelli delle province, 30 miliardi per le unità sanitarie locali, 5 miliardi per le comunità montane e infine 2 miliardi per le indennità di presenza.

Avviandosi alla conclusione, il sottosegretario Ciaffi tiene poi a ribadire comunque che tali quantificazioni appaiono incerte, in quanto bisogna tener conto della larga autonomia prevista per gli enti interessati dal provvedimento.

Si apre quindi il dibattito.

Il senatore Tarabini, dopo aver preso atto con soddisfazione che il testo elaborato dalla 1ª Commissione reca la quantificazione dell'onere, rivendica tuttavia la piena autonomia della Commissione bilancio nel senso di operare la dovuta riflessione sul parere da emettere sul nuovo testo, notevolmente diverso da quello esaminato in precedenza; in proposito lamenta la successione, spesso caotica, di formulazioni diverse, l'ultima delle quali — quella attualmente in esame — a suo avviso deve essere considerata quale

quella definitiva, su cui verrà espresso il parere nella seduta in corso.

Dopo tali osservazioni di carattere preliminare, l'oratore prosegue dando un'interpretazione dell'articolo 27 della legge n. 468 del 1978 nel senso che non ci sono problemi di copertura finanziaria in relazione a spese facoltative mentre il contrario occorre ribadire nel caso di oneri rigidi, imposti agli Enti del settore pubblico allargato.

Poichè il testo in esame sostanzialmente ha accolto per certi versi tale interpretazione, esso va considerato come notevolmente migliorato rispetto ai testi precedenti, anche se — ad avviso del senatore Tarabini — per altri aspetti il giudizio deve rimanere negativo, in quanto una serie di oneri, come quelli previdenziali in relazione all'articolo 2, quelli relativi all'indennità di presenza stabilita in misura fissa nonchè agli articoli 16 e 17 (indennità di carica e di trasferta), risulta sostanzialmente non coperta, anche se di natura rigida e quindi tale da non rientrare nell'ambito della portata dell'articolo 21 del testo in discussione.

Il senatore Bollini, nel prendere atto con soddisfazione che il lavoro in sede consultiva svolto dalla Commissione bilancio ha contribuito ad una notevole chiarificazione del testo che la Commissione affari costituzionali licenzierà poi per l'Assemblea e dopo aver giudicato di estremo interesse il fatto che l'esame della Commissione bilancio si sia addentrato nei meccanismi di spesa previsti dalle singole norme, non soffermandosi quindi sul solo articolo di copertura finanziaria, si augura che tale modo di procedere costituisca un precedente per l'avvenire e valga anche a fornire utili indicazioni alle varie Commissioni di merito circa una più esatta formulazione dei vari articoli.

Soffermandosi poi sui rapporti tra la Sottocommissione per i pareri e la Commissione plenaria in sede consultiva, esprime l'avviso che la sede in cui la Commissione bilancio esamina i vari provvedimenti non di propria competenza primaria, sia identica nelle varie fasi di evoluzione dei testi ad essa sottoposti e che quindi nel futuro, se l'esame inizia in sede plenaria, tale debba

rimanere fino all'ultima pronunzia sul testo definitivo: su ciò comunque desidera conoscere l'interpretazione del Presidente.

Dopo aver deplorato poi l'urgenza con la quale spesso la Commissione bilancio è costretta ad emettere i propri pareri e la non infrequente mancanza di testi chiari su cui poter sviluppare con il dovuto riguardo il necessario esame, ritiene che la Commissione non debba pronunciarsi su eventuali emendamenti, in quanto ciò significherebbe prolungare l'esame in sede consultiva fino all'approvazione definitiva del provvedimento.

Riconosce poi la necessità che la Commissione bilancio indichi la più corretta applicazione dell'articolo 27 della legge n. 468 ed inoltre chiarisce che i 90 miliardi previsti dall'articolo 21 del testo dovrebbero comprendere anche gli oneri automatici a carico degli enti del settore pubblico. Conclude esprimendo un parere favorevole sulla proposta del relatore Covi.

Il senatore Carollo, ribadito il carattere aleatorio dell'onere indicato in 90 miliardi, osserva che il corrispondente articolo 21 potrebbe implicare l'accoglimento del principio secondo cui le maggiori spese a carico degli Enti devono essere coperte o con mezzi propri di tali Enti o con riduzioni di spese, previste nei singoli bilanci di ciascun Ente: sul fatto che tale principio trovi poi, nella fattispecie, una applicazione esprime notevoli dubbi, in quanto i comuni nel 1985 finiranno con il rivedere verso l'alto le richieste di flussi di trasferimento dalla finanza centrale (fermo rimanendo che comunque nel 1984 per quest'ultima il provvedimento non comporta oneri). Conclude dichiarandosi completamente favorevole sulla proposta di parere del relatore Covi.

Ha la parola quindi il presidente Ferrari-Aggradi, il quale intende fornire alcuni chiarimenti in ordine ai quesiti posti dal senatore Bollini.

Condivide anzitutto la necessità di procedere con minore urgenza nell'esame dei provvedimenti ma ritiene che, in caso di emendamenti che abbiano conseguenze di natura finanziaria, alla Commissione bilancio debba essere riconosciuta la piena competenza su

di essi in sede consultiva. Dichiarò peraltro di essere favorevole al suggerimento circa la necessità che la Commissione fornisca una interpretazione della portata e delle implicazioni dell'articolo 27 della legge n. 468, mentre, sul problema della unicità della sede in cui esprimere i pareri, condivide la tesi della continuità (nel caso che l'esame abbia avuto inizio in sede plenaria) ma tiene a precisare che, a suo avviso, quando la Commissione plenaria domanda l'emissione del parere alla apposita sottocommissione, questa impegna tutti i componenti della Commissione.

Il senatore Tarabini, prendendo nuovamente la parola, si dichiara contrario al provvedimento sotto il profilo delle sue implicazioni finanziarie e ribadisce che una parte sostanziale di oneri ivi previsti, di natura indubitabilmente rigida, risultano sostanzialmente non coperti; conclude richiamando le tesi esposte in precedenza in ordine all'implicazione, sotto il profilo della copertura finanziaria, della distinzione fra oneri facoltativi da un lato e obbligatori dall'altro.

Il senatore Triglia chiede allora che la Commissione bilancio contribuisca ad una interpretazione autentica sul tanto contro-

verso articolo 27 della legge n. 468 e il presidente Ferrari-Aggradi assicura il proprio impegno.

Si dà quindi mandato al senatore Covi di redigere un parere favorevole, tenuto conto sia del fatto che la Commissione di merito ha fornito un testo che recepisce sostanzialmente le indicazioni in precedenza espresse dalla Commissione bilancio, sia della considerazione secondo cui il provvedimento non implica un maggior onere a carico dell'Erario per il 1984.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il senatore Calice chiede di conoscere in quale data il ministro Longo sarà ascoltato dalla Commissione in ordine ai problemi della ripartizione delle risorse del Fondo investimenti ed occupazione.

Il presidente Ferrari-Aggradi, nell'informare di aver preso gli opportuni contatti con il Ministro del bilancio, rende noto che l'audizione avverrà con estrema probabilità nel corso della settimana prossima, presumibilmente nella giornata di giovedì 16.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

Presidenza del Presidente  
VENANZETTI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per  
il tesoro Fracanzani e per le finanze Susi.*

*La seduta è aperta alle ore 9,50.*

## IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 1984, n. 5 concernente istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici » (463)

(Esame e rinvio)

Il senatore Finocchiaro riferisce sul provvedimento, che è diretto a rafforzare le misure economiche adottate per tenere sotto controllo l'indebitamento pubblico, nonchè a regolare i flussi di spesa in modo da decelerare il *trend* inflattivo, recuperando nell'ambito della Tesoreria dello Stato mezzi che gli enti detengono presso le banche. Dopo aver ricordato come il precedente legislativo per questa manovra sia costituito dalla legge n. 468 del 1978 e dall'articolo 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 (legge finanziaria) chiarisce il meccanismo configurato dal provvedimento, in base al quale i tesorerieri degli enti farebbero confluire, a scadenza periodica, nelle tesorerie (centrali o provinciali) i saldi degli incassi e dei pagamenti eseguiti per conto degli enti.

Il relatore si sofferma sulla tipologia degli enti che sta alla base del loro inserimento nelle due tabelle, avvertendo che il criterio discriminante avrebbe dovuto essere quello di inserire nella tabella B gli enti che gravitano in modo più diretto sullo Stato (più rigorosamente dipendenti dalle entrate

fornite dallo Stato) e, nella tabella A, i Comuni, le Province e vari enti minori. Osserva che si tratta di un criterio approssimativo e non sempre appropriato, così che per qualche ente può sembrare punitiva la assegnazione alla tabella A, e, correlativamente, non pare infondato il sospetto che nella assegnazione di enti ed organismi pubblici alla tabella B possano avere influito pressioni e interferenze di gruppi.

Il relatore Finocchiaro avverte quindi che non è stato possibile avere indicazioni certe sulle somme accantonate dagli enti presso la Tesoreria dello Stato nell'ultimo quinquennio, a causa della complessità delle procedure nei versamenti e nei prelievi. Comunque, secondo le stime della Banca d'Italia, sono presumibili, come effetto del provvedimento, rientri in Tesoreria per il prossimo anno per 4.000 miliardi quanto agli enti di cui alla tabella A (4.500 miliardi secondo le stime del Tesoro); quanto agli enti di cui alla tabella B, le stime della Ragioneria generale dello Stato prevedono rientri per 500 o 600 miliardi.

Il relatore espone quindi alcune riserve sul contenuto del decreto. Anzitutto, maggiori costi sono prevedibili a seguito delle revisioni delle convenzioni con le tesorerie degli enti, nonchè per gli interessi da corrispondere alle banche agenti per le anticipazioni, e, in generale, è presumibile una maggiore spesa per i servizi forniti dalle tesorerie. È presumibile inoltre una accelerazione dei flussi di spesa degli enti, cioè una minore giacenza media: ciò influisce negativamente sul *trend* inflattivo. Si richiedono infine, tempi non brevi per la sistemazione del nuovo meccanismo operativo (la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato hanno previsto un periodo di ristrutturazione di trenta mesi a decorrere dalla conversione del decreto); d'altra parte queste difficoltà sono alla base del rinvio della emanazione

dei provvedimenti amministrativi di esecuzione di cui al quarto comma dell'articolo 1. Queste stesse difficoltà, precisa il relatore, potrebbero essere alleggerite prevedendo con norma di legge una deroga espressa al Regolamento generale di contabilità dello Stato, ma anche questa soluzione non appare agevole, mentre il regolamento anzidetto entra in questione anche per il nuovo assetto dei conti giudiziali e delle relative responsabilità.

Il relatore Finocchiaro, osservando che una conoscenza accurata degli elementi sopraindicati sembrerebbe assai utile per poter valutare i costi e comunque le difficoltà inerenti all'attuazione del provvedimento, e che peraltro l'Esecutivo, ritenendo di avere l'autorità e gli strumenti necessari per una valutazione complessiva di tutta la manovra finanziaria, ha individuato nella creazione della tesoreria unica un elemento rilevante di essa, suggerisce alla Commissione, considerato anche il momento di difficile emergenza attraversato dalla finanza pubblica, di consentire la conversione del decreto.

Il presidente Venanzetti, dopo aver avvertito che il testo scritto della relazione del senatore Finocchiaro sarà distribuito ai commissari, prospetta l'opportunità di approfondire attentamente il testo del provvedimento in esame, avendo presenti i quesiti posti dal relatore e gli altri che potranno intervenire.

Segue il dibattito.

Il senatore Pollini, dopo essersi associato alle preoccupazioni manifestate dal relatore, espone alcuni aspetti critici nella interpretazione di alcune disposizioni del provvedimento: non è chiaro se anche le somme corrispondenti alle erogazioni dei mutui ai comuni debbano confluire alle tesorerie dello Stato, o invece restare, come ora, in gestione presso gli enti mutuanti; inoltre le aziende municipalizzate, aventi un profilo nettamente economico-produttivistico, assai difficilmente potrebbero far gestire la loro cassa dalla tesoreria dello Stato, anche perchè ne deriverebbe un aggravio di costi e quindi delle tariffe dei servizi pubblici; infine il nuovo meccanismo prospettato sem-

bra prevedere notevoli difficoltà in relazione alle quietanze delle riscossioni, particolarmente per i comuni situati ad una certa distanza dal capoluogo di provincia.

Il senatore Bonazzi sottolinea una incongruenza assai seria che deriverebbe dalla immediata disapplicazione del sistema attuale di tesoreria, (prevista al terzo comma dell'articolo 1), mentre il nuovo sistema non è ancora in funzione: una ragione di più, sottolinea, per non provvedere nella forma del decreto-legge, quando si sapeva che i decreti attuativi di cui al quarto comma dell'articolo 1 sarebbero sopraggiunti dopo un intervallo di tempo non breve. Questi stessi decreti attuativi, d'altra parte, dovrebbero operare radicali trasformazioni anche nella figura giuridico-contabile dei tesoriери degli enti, e quindi non sembrano idonei a trattare una materia che richiede lo strumento legislativo.

Il senatore Bonazzi si sofferma quindi sui criteri in base ai quali sono o dovrebbero essere state formate le tabelle A e B annesse al provvedimento: il criterio fondamentale della proporzione delle entrate percepite dallo Stato rispetto alle dimensioni del bilancio, non è stato rispettato, fra l'altro nel caso delle aziende municipalizzate, dato che soltanto le aziende di trasporto percepiscono sensibili entrate statali. A questo proposito, prospetta inoltre il problema interpretativo dell'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 1, non risultando chiara la dimensione delle disponibilità di cassa che ciascun ente dovrebbe trasferire alle tesorerie dello Stato.

Dopo aver sottolineato la necessità di avere dati precisi circa la proporzione delle entrate statali, per ogni ente, rispetto ai relativi bilanci, e, comunque, l'entità dei rientri in tesoreria per ciascun ente, conclude prospettando l'opportunità di una consultazione, anche informale, dei principali enti coinvolti, o almeno dei comuni, delle province e delle aziende municipalizzate.

Il senatore Beorchia, premesso che egli ritiene di poter individuare nella natura pubblicistica dell'ente il criterio discriminante adottato dal Governo per l'assoggettamento

o meno alla concentrazione dei fondi nelle tesorerie dello Stato, osserva che soprattutto per quanto attiene alla tabella B tale criterio non sembra sia stato seguito seriamente, trovandosi in essa molti enti di natura privatistica o associazionistica, mentre una precisa omogeneità degli enti inclusi nelle tabelle sarebbe importante, costituendo la base di partenza per l'esercizio da parte del Governo della delega amministrativa di cui al terzo comma dell'articolo 2. Richiama poi l'attenzione dei commissari sul carattere che devono avere i provvedimenti diretti a dare configurazione nuova alla qualità di « banche agenti » degli enti, problema che coinvolge questioni di responsabilità anche penale.

Il senatore Cavazzuti dichiara di essere stato sempre favorevole all'idea di una gestione unica, da parte delle tesorerie dello Stato, dei fondi erogati dallo Stato stesso, qualunque sia l'ente destinatario; nell'intesa cioè che il servizio di tesoreria dello Stato debba limitarsi alla gestione dei mezzi

erogati dallo Stato stesso, estendendo però tale competenza a tutti gli enti. In tale prospettiva, che sembrerebbe la più corretta, la determinazione nominativa di enti soggetti alla gestione accentrata in tesoreria, a parere del senatore Cavazzuti, non ha alcuna logicità e crea una serie di difficoltà concrete tali da rendere improbabile la conversione in legge o comunque l'attuazione pratica del provvedimento.

Il relatore Finocchiaro, riferendosi alle considerazioni del senatore Cavazzuti, osserva che gli enti che ricevono denaro dallo Stato sono assai numerosi per cui un provvedimento di carattere generale quale quello ora prospettato avrebbe richiesto una riforma strutturale completa delle tesorerie dello Stato, da attuare attraverso un normale disegno di legge. Il presente decreto si inserisce invece nella manovra finanziaria in corso ed ha pertanto un carattere congiunturale.

Il seguito dell'esame è poi rinviato.

*La seduta termina alle ore 10,50.*



**ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

*Presidenza del Presidente*  
**NESPOLO**  
*indi del Vice Presidente*  
**SPITELLA**

*Interviene il sottosegretario di Stato per  
 la pubblica istruzione Maravalle.*

*La seduta inizia alle ore 9,45.*

**IN SEDE REFERENTE**

**«Rideterminazione delle funzioni previste per i  
 primi dirigenti dei servizi di ragioneria del Mi-  
 nistero della pubblica istruzione» (243)**

(Esame e rinvio, richiesta di trasferimento alla  
 sede deliberante)

Il relatore Kessler illustra il provvedimento, che mira a consentire una maggiore flessibilità nell'utilizzo del personale dirigente del servizio di ragioneria del Ministero della pubblica istruzione, consentendo che i primi dirigenti siano impiegati, secondo le necessità, sia come direttori di ragioneria presso uffici centrali e periferici (ivi comprese le sovrintendenze scolastiche regionali o interregionali) sia come ispettori capi. Si dice favorevole al provvedimento stesso a condizione che il Governo confermi l'urgenza della sua approvazione: va tenuto conto dell'osservazione contenuta nel parere della Commissione affari costituzionali, che ha auspicato che non si proceda frammentariamente alle modifiche della normativa sulla dirigenza statale.

Dopo che il sottosegretario Maravalle ha confermato l'urgenza di un tale intervento legislativo, al fine di assicurare una migliore funzionalità dell'Amministrazione, il senatore Papalia si associa alle considerazioni svolte dal relatore sottolineando come già da

tempo la Corte dei conti nella sua relazione al Parlamento abbia fatto presente che negli uffici di ragioneria del Ministero della pubblica istruzione vi sia un disorganico utilizzo del personale: per queste motivazioni il provvedimento va accolto. Il senatore Papalia chiede quindi che venga esplicitata la finalità dell'emendamento soppressivo della parola «primi», all'articolo unico del provvedimento, presentato dai senatori Saporito e Accili.

Dopo che il senatore Greco ha rilevato che con tale emendamento si estenderebbe a tutti i dirigenti la auspicata flessibilità di utilizzo, il senatore Ulianich chiede il parere del Governo su tale emendamento.

Il sottosegretario Maravalle rileva che si dovrebbe trattare di estendere a sei dirigenti superiori tale normativa.

Dopo che il senatore Ulianich ha dichiarato di rimanere in attesa di dati certi a tale proposito e che il senatore Vella ha altresì chiesto maggiori specificazioni sulle finalità dell'emendamento medesimo, il relatore Kessler, preso atto delle dichiarazioni del rappresentante del Governo, si dice favorevole all'approvazione dell'emendamento ed avanza alla Commissione la proposta di richiedere al Presidente del Senato il trasferimento dell'esame alla sede deliberante.

Unanime la Commissione e favorevole il rappresentante del Governo, si conviene di richiedere il predetto trasferimento e di inviare per il parere di competenza alla 1<sup>a</sup> Commissione il più volte citato emendamento.

Il seguito dell'esame è pertanto rinviato.

**IN SEDE DELIBERANTE**

**«Abolizione del libretto scolastico degli alunni della scuola dell'obbligo» (299)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e approvazione)

Il presidente Spitella, in sostituzione del relatore Panigazzi, brevemente riferisce sul contenuto del provvedimento, con cui si pro-

cede alla eliminazione di un documento che costituisce un inutile duplicato della scheda personale dell'alunno, istituita con l'articolo 9 della legge 4 agosto 1977, n. 517, dicendosi favorevole all'approvazione del provvedimento.

Nel dibattito che segue, i senatori Papalia, Vella e Mezzapesa dichiarano di concordare con le valutazioni espresse dal presidente Spitella.

Quindi il senatore Ulianich, che dichiara di valutare positivamente il provvedimento, sostiene la necessità di mettere in rilievo in questa occasione che l'istituzione del libretto scolastico fu certamente un passo falso del legislatore, cui si pone rimedio con ritardo. A tali considerazioni si associa il senatore Greco.

Replica agli oratori intervenuti il sottosegretario Maravalle, auspicando anche egli una pronta approvazione del provvedimento.

Si passa alla votazione e il disegno di legge nel suo articolo unico, viene approvato.

**« Rappresentanza degli studenti nei Consigli di facoltà e di dipartimento » (359), approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rinvio)**

Riferisce alla Commissione il presidente Spitella, in sostituzione del senatore Ferrara Salute, facendo presente che con il provvedimento si mira a parificare la partecipazione degli studenti nei consigli di facoltà a quella degli altri componenti ed a prevedere la partecipazione dei rappresentanti degli iscritti ai corsi di dottorato di ricerca ai consigli di facoltà, qualora non sia stato istituito il dipartimento. Dà quindi lettura del parere espresso dalla Commissione affari costituzionali, che pone due condizioni alla approvazione del provvedimento: che si limiti il voto dei rappresentanti degli iscritti ai corsi di dottorato all'ambito di competenze che sarebbero proprie del dipartimento se questo fosse stato istituito

e che si stabilisca in un numero fisso la dimensione della rappresentanza stessa.

Segue un intervento del sottosegretario Maravalle: dà lettura di un emendamento sostitutivo del terzo comma dell'articolo unico, con cui si tiene conto del predetto parere.

Si apre la discussione.

Il senatore Scoppola solleva numerosi dubbi sull'opportunità di concedere ai rappresentanti degli studenti una partecipazione a pieno titolo nei consigli di facoltà per l'aggravamento dei problemi di funzionalità di tali organi che è facile immaginare: la pletoricità delle rappresentanze già oggi rende difficile lo stesso raggiungimento del numero legale necessario per procedere alle deliberazioni.

Ha quindi la parola il senatore Ulianich che rileva in primo luogo come il titolo del provvedimento non sia riconducibile alla disposizione trattata nel terzo comma, non potendosi considerare gli iscritti al dottorato di ricerca alla stregua degli studenti; inoltre, dichiara di dissentire circa la previsione esplicita di una partecipazione con voto deliberativo da parte degli iscritti ai corsi di dottorato a tutte le decisioni del Consiglio di dipartimento: sarebbe invece opportuno limitare la loro partecipazione alle sole questioni attinenti al dottorato di ricerca medesimo.

Sulle finalità del provvedimento intervengono poi anche il sottosegretario Maravalle, il presidente Spitella e quindi il senatore Scoppola. Infine il senatore Vella si dichiara perplesso sulla ipotesi avanzata di limitare il voto dei rappresentanti degli studenti o degli iscritti ai corsi di dottorato ad alcune questioni soltanto e non a tutte quelle di competenza degli organi collegiali cui si fa riferimento.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 10,45.*

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)**

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

*Presidenza del Presidente*  
SPANO

*Interviene il sottosegretario di Stato per le poste e le telecomunicazioni Bogi.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la « Società cavi Pirelli S.p.A. », l'amministratore delegato e direttore generale ingegner Francesco Strada, accompagnato dall'ingegner Leopoldo Sansone e dal dottor Alberto Stampa.*

*La seduta inizia alle ore 9,45.*

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLE TELECOMUNICAZIONI (Seguito e rinvio):  
AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLA  
PIRELLI**

Il presidente Spano, dopo aver ricordato brevemente gli obiettivi dell'indagine conoscitiva, ringrazia gli intervenuti e dà loro la parola per una breve esposizione introduttiva.

L'ingegner Strada, dopo aver ringraziato i commissari per l'opportunità offerta con l'odierna audizione, delinea un quadro della situazione della « Società cavi Pirelli », la quale impiega poco meno della metà del personale nella produzione di cavi destinati alle telecomunicazioni: tale produzione, in particolare dal 1974 in poi, in presenza di una caduta dalla domanda interna, si è sempre più orientata verso l'esportazione, favorita anche dall'elevato livello tecnologico dei prodotti offerti, a sua volta derivante dai notevoli sforzi di investimento e di ricerca compiuti dall'azienda.

Dopo aver ricordato i frutti più recenti della ricerca effettuata dall'azienda, in par-

ticolare nel campo dei cavi ottici, l'ingegner Strada passa ad esaminare i radicali mutamenti di tipo tecnologico che si stanno verificando nel settore delle telecomunicazioni, mutamenti che esigono, così come accade in altri paesi, un notevole impegno nell'attività di investimento, da sostenere attraverso la domanda interna ed in particolare da parte della committenza pubblica: per quanto riguarda l'Italia, il direttore generale della « Società cavi Pirelli » rileva come negli ultimi anni tale domanda sia diminuita in termini reali, pur in presenza di notevoli possibilità di espansione del mercato sia per quanto riguarda i servizi tradizionali sia per quel che concerne i nuovi servizi. L'andamento di tale domanda pubblica è stato per di più discontinuo, con effetti negativi per la programmazione degli investimenti a più lungo termine da parte delle aziende.

Dopo aver quindi affermato che simili avvenimenti denunciano una sottovalutazione del ruolo delle telecomunicazioni come settore strategico per l'intera economia, l'ingegner Strada si sofferma sulla questione dell'assetto istituzionale del comparto ritenendo opportuna l'istituzione, nell'ambito del Ministero delle poste, di un comitato con compiti di definizione dei programmi di sviluppo e dei relativi investimenti, nonché di regolamentazione e di controllo: tale innovazione istituzionale, a suo avviso, renderebbe meno urgente la soluzione del problema dell'unicità o pluralità degli enti gestori. Al riguardo fa peraltro presente che l'attuale assetto, con la specializzazione in campi diversi dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici e della SIP, ha favorito il progresso tecnico relativo ai mezzi di trasmissione nei due settori senza provocare particolari diseconomie. Per quanto riguarda il futuro si dovrà tuttavia valutare la circostanza di una sempre minor differenziazione tra le reti di comunicazione di lunga e breve distanza.

Detto altresì favorevole ad una *deregulation* da attuarsi pragmaticamente per favorire lo sviluppo dei nuovi servizi, l'ingegner Strada, nel soffermarsi sul problema delle alleanze industriali, fa presente che l'avanzamento tecnologico dell'azienda la esime da una politica di alleanze rivolta allo sviluppo di un particolare tipo di prodotto: accordi con altre aziende sono invece indispensabili per la fornitura, in particolare ai paesi in via di sviluppo, di impianti chiavi in mano. Tale tipo di fornitura è tuttavia resa più difficoltosa per le aziende italiane dalla mancanza di una produzione e sperimentazione nel Paese di centrali di commutazione elettronica.

Avviandosi alla conclusione, l'ingegner Strada, dopo aver sottolineato l'elevata incidenza delle spese di ricerca e sviluppo sul fatturato, coperte in modo esiguo da finanziamenti pubblici, esprime preoccupazione per una tendenza della committenza pubblica a dilazionare le scelte in campo tecnologico, tendenza che ha ripercussioni negative sulle industrie nazionali: al riguardo prospetta la necessità della definizione di un piano organico per i collegamenti in fibra ottica, che dovrebbe prevedere la sperimentazione di tale mezzo di comunicazione nelle aree urbane, nonchè l'avvio di un programma per un sistema completo di fornitura italiana di cavi sottomarini, settore nel quale l'Italia è attualmente totalmente dipendente dall'estero.

Il presidente Spano invita quindi i commissari a porre questi agli intervenuti.

Il senatore Lotti chiede ai rappresentanti della « Pirelli » il loro giudizio sulle cause dell'andamento insufficiente della domanda pubblica; chiede altresì quali supporti sarebbero utili all'attività di esportazione delle aziende italiane del settore. Pone infine un quesito circa gli effetti dei recenti accordi internazionali tra grandi aziende del comparto.

Il senatore Vittorino Colombo (V.) chiede un approfondimento circa le questioni della sperimentazione delle fibre ottiche nelle

strutture urbane e l'utilizzo delle stesse per i cavi sottomarini. Domanda altresì quali misure occorrerebbero per favorire l'esportazione di impianti chiavi in mano.

Il presidente Spano chiede ulteriori chiarimenti circa la richiesta di un piano organico per il collegamento in fibra ottica, nonchè riguardo le condizioni produttive e di concorrenza internazionale del settore.

Per quanto attiene all'andamento della domanda pubblica, l'ingegner Sansone ritiene che una delle cause si debba ricercare essenzialmente nel mancato riconoscimento a tempo dovuto del ruolo strategico dell'industria delle telecomunicazioni, circostanza tuttavia verificatasi anche in altri paesi europei. Osserva comunque che occorrono oggi decisioni chiare e tempestive.

Per quel che concerne l'esportazione, l'ingegner Strada ribadisce le difficoltà in precedenza accennate in tema di fornitura all'estero di sistemi completi di comunicazione a breve distanza, non essendosi avviata nel Paese una sperimentazione su larga scala di sistemi elettronici. Inoltre non vanno dimenticate difficoltà derivanti da problemi di finanziamento dei paesi in via di sviluppo e dal supporto insufficiente degli organismi pubblici all'attività di esportazione in generale. Al riguardo, l'ingegner Sansone ricorda come le amministrazioni postali di altri paesi siano intervenute a sostegno dell'esportazione di sistemi di telecomunicazione già adottati al loro interno.

In ordine alle alleanze industriali, l'ingegner Strada fa presente che l'azienda intende muoversi sul terreno di accordi per quel che concerne la fornitura di sistemi completi, verificandosi le condizioni prima delineate in tema di scelte dell'operatore pubblico; in merito poi ai recenti accordi stipulati sul piano internazionale, ritiene che essi riguardino principalmente la telematica e che costituiranno uno stimolo al processo di innovazione concernente i nuovi servizi.

In risposta ad un chiarimento richiesto dal senatore Degola, circa i presunti effetti positivi che deriverebbero, anche per l'espor-

tazione, da una statalizzazione della gestione dei servizi, l'ingegner Sansone fa presente che, anche se i nuovi sviluppi della tecnologia potrebbero far propendere per una gestione unificata, il problema essenziale consiste nell'assunzione da parte del gestore, chiunque esso sia, di un orientamento volto a sostenere l'attività di esportazione delle aziende nazionali.

Per quel che concerne le fibre ottiche, l'ingegner Sansone illustra le caratteristiche tecniche di tale nuovo ritrovato, sottolineando in particolare la necessità di una loro produzione su larga scala per consentire uno sviluppo più accelerato del settore dei terminali; in merito poi alla questione dei cavi sottomarini, ricorda in primo luogo come in precedenza la « Società cavi Pirelli » disponesse di una tecnologia adeguata ai tempi, senza tuttavia ricevere un adeguato supporto dall'operatore pubblico. In tempi recenti l'introduzione delle fibre ottiche consentirebbe una presenza italiana qualificata nel settore, che necessiterebbe tuttavia di una collaborazione con altre aziende e con organismi pubblici per poter fornire quel sistema completo che è oggi richiesto sul mercato.

Il presidente Spano ringrazia quindi gli intervenuti per il contributo recato all'indagine conoscitiva, e dichiara conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine viene quindi rinviata.

#### IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

##### **Nomina del Presidente dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima**

(Parere al Ministro della marina mercantile)

(Esame e rinvio)

Il relatore Patriarca, dopo aver rilevato che intorno alla designazione del dottor Piccinetti a Presidente dell'Istituto centrale per la ricerca riguardante la pesca si sta sviluppando una vivace polemica che rischia di ritardare la piena operatività di questo importante organismo, fa presente che il ministro Carta ha preso l'iniziativa di una convocazione della Consulta nazionale della pesca in modo da poter acquisire ulteriori elementi di valutazione intorno a questa nomina.

Osserva quindi che la designazione del dottor Piccinetti — il quale, a suo giudizio, è in possesso di tutti i titoli scientifici e professionali per poter accedere alla presidenza del citato istituto — non presenta nessun risvolto di tipo clientelare.

Infine, il relatore propone che la Commissione rinvi l'espressione del parere.

Con la proposta del relatore concordano i senatori Lotti e Masciadri.

Il presidente Spano precisa che la proposta va intesa nel senso che la Commissione intende lasciar scadere il termine senza pronunciarsi sul merito.

Concorda la Commissione, e il seguito dell'esame viene pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 11,10.*

**INDUSTRIA (10<sup>a</sup>)****GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984**

*Presidenza del Presidente*  
**REBECCHINI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Sanese.*

*La seduta inizia alle ore 10.*

**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il presidente Rebecchini fa presenti gli impegni dell'Assemblea che impediscono un regolare svolgimento dei lavori della Commissione. Propone di iniziare peraltro la seduta, salvo sospenderla quando si riprenderà necessaria la presenza di tutti i senatori in Aula, e riprenderla più tardi. Da questa proposta dissente il senatore Aliverti; dopo ulteriori precisazioni del Presidente, la Commissione conviene di procedere come proposto.

**IN SEDE REFERENTE**

« **Legge-quadro per l'artigianato** » (21), d'iniziativa dei senatori Pollidoro ed altri

« **Legge-quadro per l'artigianato** » (48), d'iniziativa dei senatori Jervolino Russo ed altri

« **Legge-quadro per l'artigianato** » (213), d'iniziativa dei senatori Scevarolli ed altri

*(Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento)*

*(Seguito dell'esame e rinvio)*

« **Norme-quadro in materia di artigianato e modificazioni alla legge 25 luglio 1956, n. 860, concernente la disciplina delle imprese artigiane** » (446), d'iniziativa dei senatori Crollanza ed altri  
**(Esame e rinvio)**

Si riprende l'esame interrotto l'8 febbraio.

Il relatore Vettori riferisce in primo luogo sul contenuto del disegno di legge n. 446, testè assegnato alla Commissione, ed iscritto all'ordine del giorno congiuntamente ai disegni di legge numeri 21, 48 e 213 che riguardano la stessa materia. In tale disegno di legge, sono contenute norme intese a disciplinare le Commissioni provinciali e regionali, e il Consiglio nazionale dell'artigianato, nonché l'albo delle imprese artigiane.

Il relatore replica quindi agli oratori intervenuti nel dibattito svoltosi sui disegni di legge nn. 21, 48 e 213, affermando che è emersa la possibilità di assumere come base della discussione il testo approvato dal Senato nel corso della precedente legislatura, migliorandolo con alcuni emendamenti che non ne intaccherebbero l'impostazione di fondo. Egli accenna alla diversità di valutazioni emerse in seno alla categoria, che del resto è estremamente eterogenea; riprende il concetto, più volte emerso dal dibattito, secondo cui l'artigianato non deve costituire un settore di rifugio, ma una componente vitale del sistema economico. Egli sottolinea l'esigenza delle Regioni di operare in un quadro di riferimento preciso; propone di costituire una Sottocommissione per definire il testo degli articoli da sottoporre all'approvazione della Commissione.

Il sottosegretario Sanese, nella sua replica, conferma l'impegno del Governo perchè la legge si faccia, in modo da offrire alle Regioni il necessario quadro di riferimento normativo, evitando che il settore rimanga penalizzato. Egli si sofferma sui problemi giuridici, che il Governo ha particolarmente approfondito, connessi alla necessità di rispettare l'autonomia costituzionale delle Regioni; osserva come l'ipotesi — da molti paventata — di una sorta di patente di mestiere non sia in effetti recepita da nessuno dei disegni di legge in esame, nè sia stata proposta nel corso della discussione. La vitalità stessa di questo settore produttivo, prosegue il Sottosegretario, pone peraltro

il problema della qualificazione professionale degli operatori: questo tema aveva ricevuto particolare attenzione nella bozza predisposta dal Ministero (il cui *iter* non ha avuto seguito) nella quale si proponeva in particolare di assicurare la partecipazione non solo delle regioni, ma di consorzi di imprese, alla formazione professionale.

Il ricorso alla forma consortile, egli afferma, consentirebbe di evitare distorsioni di tipo corporativo, o pericolose forme di utilizzo di una forza lavoro non retribuita.

Egli si sofferma quindi sul problema della gestione dell'albo delle imprese artigiane, cui debbono partecipare le categorie, e sui problemi di definizione, anche dimensionale, dell'impresa artigiana in relazione alla realtà delle moderne tecnologie. Conclude auspicando che, grazie anche al contributo del Governo, si possa giungere a definire un testo legislativo che giovi al settore, senza peraltro contenere clausole le cui ripercussioni potrebbero penalizzare altri settori produttivi.

*La seduta viene sospesa alle ore 10,45 ed è ripresa alle ore 13,15.*

Il presidente Rebecchini invita la Commissione a pronunciarsi sulla proposta di costituire una Sottocommissione.

Il senatore Margheri conferma le obiezioni del Gruppo comunista, osservando che la costituzione di una Sottocommissione presuppone la convinzione, che sia possibile trovare un terreno d'intesa. Qui, invece, si è di fronte ad un testo sostanzialmente unico (quello approvato dal Senato nell'VIII legislatura) e a dichiarazioni da cui emerge una generica propensione alla modifica. Egli chiede pertanto, prima di dare il suo consenso alla costituzione della Sottocommissione, di conoscere — almeno nelle loro linee fondamentali — gli emendamenti che dovranno essere esaminati.

Il senatore Gradari, prendendo realisticamente atto del fatto che la discussione si svolge sulla base del disegno di legge n. 213, annuncia la presentazione di alcuni emendamenti riferiti a tale testo; egli esprime

alcune perplessità di ordine pratico sulla proposta di costituire una Sottocommissione. Il senatore Aliverti esprime il suo consenso alla proposta, rilevando come in presenza di una pluralità di disegni di legge la costituzione di una Sottocommissione risponda ad una prassi costante, e consenta un lavoro più agile e costruttivo. Egli si dichiara disposto a presentare entro un termine prestabilito le sue proposte di emendamento, in modo che la Sottocommissione conosca fin dall'inizio le proposte dei vari Gruppi politici.

Il senatore Fiocchi si dichiara a favore della costituzione della Sottocommissione, che dovrebbe concludere i suoi lavori entro un breve termine.

Il presidente Rebecchini osserva che l'opportunità di costituire una Sottocommissione appare evidente. Essa può acquisire i principali emendamenti presentati dalle varie parti politiche prima di iniziare i suoi lavori: a tale fine, il Presidente invita i Gruppi parlamentari a rendere noti entro martedì i nomi dei loro rappresentanti entro la Sottocommissione, insieme al testo degli emendamenti, che la Sottocommissione potrebbe prendere in esame sin dal giorno successivo, per poi concludere i suoi lavori entro il termine concesso dall'Assemblea.

Il senatore Leopizzi afferma che la Sottocommissione non può non rendere più agevole il lavoro: il senatore Margheri, nell'esprimere il consenso del Gruppo comunista alla costituzione della Sottocommissione, sulla base delle proposte del presidente Rebecchini, precisa altresì che il Gruppo comunista si riserva di comunicare o meno il nome del suo rappresentante, e di partecipare o meno ai lavori della Sottocommissione, dopo che avrà preso conoscenza degli emendamenti proposti.

La Commissione conviene quindi sulla costituzione di una Sottocommissione, di cui il presidente Rebecchini si riserva la presidenza.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

**CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE**

Il Presidente avverte che la Commissione è convocata martedì 14 febbraio alle ore 16 per il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica industriale, con l'audizione della presidenza dell'Associazione bancaria italiana (ABI), e mercoledì 15, alle ore 9,30,

per l'esame in sede consultiva del disegno di legge n. 473, e per l'esame in sede referente dei disegni di legge n. 236, n. 192 e n. 367, nonché per la discussione in sede deliberante del disegno di legge n. 345 (tutti già iscritti all'ordine del giorno).

*La seduta termina alle ore 13,45.*



**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SULLA LOGGIA MASSONICA P2**

**GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984**

*Presidenza del Presidente*  
**ANSELMI**

*La seduta inizia alle ore 10.*

**AUDIZIONE DI ALVARO GIARDILI E PAOLO  
ALEANDRI**

La Commissione ascolta, in seduta segreta e libera audizione, successivamente il signor Paolo Aleandri e il signor Alvaro Giardili.

*La seduta termina alle 17,20.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per le riforme istituzionali**

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

*Presidenza del Presidente  
BOZZI*

*La seduta inizia alle ore 16.*

**SEGUITO E CONCLUSIONE DELLA DISCUSSIONE GENERALE**

Il deputato Andreatta osserva che la crisi dell'amministrazione pubblica è difficilmente affrontabile in termini generali ed in sede istituzionale: occorre tuttavia procedere ad una modifica dell'articolo 97 della Costituzione, sostituendo alla riserva di legge quella di regolamento, in mancanza della quale si determina una situazione di irresponsabilità nei vertici della pubblica amministrazione. Il Parlamento ha dimostrato scarso interesse alla organizzazione amministrativa: numerosi progetti di legge di riforma sono infatti decaduti, passando da una legislatura all'altra.

È necessario inoltre stabilire l'obbligo dell'amministrazione di rispondere ai dubbi dei cittadini sulla interpretazione delle leggi.

La Costituzione ha realizzato un faticoso equilibrio tra liberismo e socialismo, tra giustizia e libertà: l'esperienza tuttavia ha rivelato la fragilità delle formule costituzionali, con il restringersi della libertà individuale ed una legislazione spesso carente o errata, quale ad esempio quella sugli affitti, con la conseguente frammentazione della società ed il manifestarsi di forme di economia sommersa; per ricostruire un rapporto di equità tra cittadini e Stato occorre ripensare questa legislazione vincolistica.

È necessario affermare il divieto dell'abuso di posizioni dominanti nel sistema costi-

tuzionale italiano, garantendo il diritto di parità di concorrenza anche per le imprese a partecipazione statale: è importante inoltre che le società pubbliche che gestiscono monopoli naturali non abbiano la possibilità di escludere dall'accesso quelle private.

Occorre inoltre stabilire un diritto dei cittadini nei confronti di associazioni professionali, sindacali nonché partiti politici, garantendo la trasparenza dei bilanci e della formazione degli organi delle associazioni stesse, e la trasparenza della rappresentatività dei sindacati. Sono questi alcuni temi che toccano la crisi della credibilità delle istituzioni: se non si coglie questa occasione per accreditare uno Stato serio e forte, ci si renderà responsabili di un ulteriore degrado delle istituzioni e di un vuoto che difficilmente potrà essere colmato.

Il senatore Fosson, dopo aver ricordato che prima di pensare ad una modifica della architettura della Costituzione, occorrerebbe procedere alla sua attuazione integrale, osserva che eventuali aggiustamenti dovranno essere realizzati nella garanzia della struttura parlamentare.

Si dichiara favorevole al sistema bicamerale, limitando alla Camera dei deputati la elezione a suffragio universale ed affidando invece ai Consigli regionali l'elezione del Senato; alla eliminazione di procedure legislative ripetitive, concordando con la proposta del silenzio-assenso formulata dal gruppo della sinistra indipendente; alla riduzione del numero dei parlamentari, purchè vengano garantite le forze minori; ad un maggior decentramento legislativo a favore delle Regioni, anche attraverso la modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione, al fine di potenziare le funzioni normative spettanti a queste ultime.

Propende per il mantenimento dell'attuale rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, confortato da una migliore attuazione del secondo comma dell'articolo 92 della Co-

stituzione, per il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e la parlamentarizzazione delle crisi di Governo. Ritiene opportuna la modifica dell'articolo 77 della Costituzione, — al fine di limitare le materie che possono essere oggetto di decretazione d'urgenza —, il divieto di rieleggibilità immediata del Presidente della Repubblica e l'abolizione del « semestre bianco ».

Per quanto concerne la riorganizzazione della pubblica amministrazione, concorda con il rapporto Giannini; ritiene che vada dedicata inoltre una maggiore attenzione ai problemi della libertà personale, che vada sancito il principio della responsabilità dei magistrati e rafforzato il divieto di iscrizione di questi ultimi ai partiti politici.

Auspica un maggior decentramento legislativo nonchè l'abolizione delle leggi a carattere regionale emanate dal Parlamento, che prevedono finanziamenti vincolati, una autentica autonomia finanziaria delle Regioni nonchè la definizione degli ordinamenti finanziari delle Regioni a statuto speciale. Sarebbe poi opportuno che alle Regioni venissero riconosciuti più ampi poteri in materia di programmazione economica; lo Stato dovrebbe inoltre astenersi dall'effettuare controlli di merito sulla legislazione e sugli atti amministrativi delle Regioni, limitandosi esclusivamente ai controlli di legittimità.

Sottolinea che invece dello Stato regionale, prefigurato dai costituenti, è stato realizzato uno Stato nazionale ripartito in Regioni: ribadisce poi l'esigenza della tutela delle minoranze etniche e linguistiche e del recupero integrale della particolarità delle Regioni a statuto speciale, augurandosi che, per il futuro, vengano predisposte precise norme di garanzia contro il sempre più accentuato centralismo governativo. Concludendo, esprime la speranza che attraverso una generale maturazione delle coscienze si possa un giorno affrontare di nuovo il problema di uno Stato federale, premessa indispensabile per la realizzazione di una federazione europea. Dopo aver sottolineato la necessità di riportare le decisioni della vita politica dalle sedi extra istituzionali a quelle istituzionali, ponendo fine alla lottizzazione,

formula l'augurio che i lavori della Commissione possano condurre ad un risultato concreto.

Il senatore Gallo, dopo aver premesso che il suo intervento verrà focalizzato sul tema della disciplina del procedimento giudiziario, osserva che l'antitesi, più apparente che reale, tra le posizioni decisioniste e quelle partecipazioniste deve trovare la propria sintesi concreta proprio nel procedimento giudiziario che oggi appare caratterizzato da due anime: l'una che accentra l'attenzione sulla garanzia quale momento qualificante del nuovo Stato rispetto a quello fascista e prefascista, l'altra che focalizza la necessità di efficienza anche a scapito del garantismo: occorre trovare un equilibrio tra questi due profili apparentemente contrastanti e antitetici. La disciplina della funzione giudiziaria, intesa come comprendente anche l'attività posta in essere dagli organi del pubblico ministero, deve essere considerata sia da un punto di vista nomostatico che da un punto di vista nomodinamico. Occorre garantire non soltanto la qualificazione dei candidati al concorso in magistratura, ma anche la preparazione dei giovani magistrati, attraverso grandi scuole di specializzazione che dovrebbero inoltre vagliare la loro attitudine a svolgere le funzioni alle quali sono destinati; qualora i giovani magistrati non superassero questo vaglio dovrebbero essere avviati ad altri rami della pubblica amministrazione.

Sottolinea la necessità di un'indicazione puntuale della Commissione per quanto concerne le norme di diritto sostanziale, in particolare per quanto riguarda il principio della tassatività della descrizione del fatto (specie in diritto penale); occorre ripensare la norma al fine di ridurre lo spazio interpretativo. Da un punto di vista procedurale, è necessario invece porre un limite tra ciò che attiene alla discrezionalità del giudice e ciò che sfocia nell'arbitrio, vulnerando gravemente l'esigenza della certezza del diritto e nel diritto: sottolinea infine la necessità di rendere operante il diritto costituzionale della obbligatorietà della motivazione, troppo frequentemente violata.

Con riferimento ai tempi processuali, evidenzia la necessità di una modifica della cultura basata su uno schema accusatorio che ha caratterizzato negli ultimi anni il processo penale, e che si è preteso di applicare in ogni stato e grado del procedimento, ivi compresa la fase istruttoria, con conseguenti gravi appesantimenti.

Si dichiara favorevole ad una maggiore esplicitazione della riserva relativa contenuta nell'articolo 97 della Costituzione, sostenendo che la disciplina regolamentare assicura — meglio della legge generale ed astratta — la conoscibilità del diritto; in materia penale è invece favorevole alla riserva di legge assoluta, in quanto più idonea ad assicurare il rispetto dei diritti individuali.

Ritiene necessario infine permettere al Parlamento la presa di conoscenza dei modi di esercizio dell'azione penale, nel rispetto del principio della sua obbligatorietà; a tal fine i magistrati del pubblico ministero dovrebbero riferire ai procuratori generali della Cassazione, che riferirebbero a loro volta al Parlamento.

Il deputato Spagnoli desidera formulare qualche riflessione preliminare sulla prima fase dei lavori della Commissione che si è dimostrata utile, opportuna e caratterizzata dalla elevatezza dei toni e dalla ricchezza dei contenuti degli interventi, e che ha registrato, assieme a interessanti convergenze, una difficoltà di aggregazione di consensi su temi di rilevanza non secondaria.

È da sottolineare positivamente il fatto che la Commissione, quasi all'unanimità ha confermato la piena validità dell'impianto della Costituzione, la forma di governo che essa delinea, i valori che essa esprime. E tuttavia i compiti che si prospettano alla Commissione nella seconda fase della sua attività, appaiono particolarmente impegnativi, non solo in relazione al necessario approfondimento di temi, talora assai complessi, ma per un'opera di aggregazione che non si presenta agevole, anche talora per effetto di una differenza non secondaria di impostazione di politica istituzionale. Sulla Commissione incombe quindi il compito di operare perchè si determinino le intese ne-

cessarie, dato che riforme di grande rilievo non possono essere certo varate da maggioranze striminzite.

Il confronto ravvicinato che si svolgerà nei prossimi decisivi mesi, dovrà muovere da esigenze, principi, valori che sono stati avvertiti come preminenti.

L'obiettivo di fondo è il recupero di fiducia tra istituzioni e società e nel contempo il riconoscimento di nuovi valori, che si affiancano a quelli su cui la Costituzione si è fondata.

Se non vi è intesa per un profondo rinnovamento dei partiti, se non vi è una ricerca comune per ripristinare il consenso, per aprire canali tra istituzioni e società, non solo diverrebbe illusoria e velleitaria ogni spinta ad una razionalizzazione o modernizzazione, ma gli stessi sforzi della Commissione si esaurirebbero in dispute tecniche, condizionate dal contingente, o insidiate dalla diffidenza politica.

La questione dei partiti, il cui ruolo è insostituibile in una democrazia che si vuole continui ad essere fondata sui partiti, richiede uno sforzo di rinnovamento che si traduca con immediatezza in atti concreti.

Ogni ulteriore atto di occupazione, di usurpazione di poteri dei partiti aggrava lo scollamento, la crisi di fiducia.

Occorrono segni chiari, concreti ed immediati di una inversione di tendenza, che stentano ad emergere.

Nel momento in cui sono state redatte le mozioni istitutive della Commissione, si è giustamente ritenuto di escludere il tema della riforma dei procedimenti di accusa, ritenuto così urgente da dover evitare che il suo cammino legislativo potesse essere ritardato. Purtroppo non un passo avanti è stato compiuto nel frattempo, e ciò è molto grave, poichè la volontà di riforma non può essere affermata qui e disattesa in altre sedi parlamentari. Occorre chiarire il tema dell'immunità parlamentare che figura all'ordine del giorno della Commissione affari costituzionali della Camera e che doverosamente va lasciata al suo esame, senza che si creino conflitti di competenza. Anche per quanto concerne il problema delle nomine negli enti pubblici — su cui sono

stati presentati o sono in corso di presentazione proposte di legge — occorre consentire che procedano le Commissioni di merito. Su quelli che sono più specificamente i tempi propri della Commissione occorre pensare a strumenti che impediscano la corruzione.

Osserva poi che l'anagrafe patrimoniale degli eletti ha avuto una scarsa incidenza: sarebbe probabilmente assai più efficace riesaminare il problema delle spese elettorali e fissare dei tetti massimi.

Dopo aver escluso qualsiasi legge generale sui partiti, sottolinea la necessità di una riflessione generale sui modi con i quali i partiti debbono regredire dall'indebita occupazione delle istituzioni, sui criteri e indirizzi che debbono presiedere ad una profonda opera di rinnovamento.

Senza alterare nè incidere sulla centralità della rappresentanza, ma valutando attentamente i rischi che possono sorgere da un processo di crisi — a suo avviso — non è nè naturale nè inevitabile, occorre considerare con grande attenzione la necessità di dare vigore a forme di democrazia diretta, attraverso un diverso peso e riconoscimento all'istituto dell'iniziativa popolare, oggi davvero assai scarsamente considerato, e al ruolo del *referendum*, anche come strumento di consultazione generalizzata.

Sono emerse nella società domande che, per la caratteristica dei loro contenuti, rendono sempre meno accettabile una delega totale ai partiti, e richiedono sempre di più una diretta espressione dell'opinione del corpo elettorale.

Occorre poi dare rilievo alle questioni istituzionali connesse alla tutela del valore della pace in relazione al problema degli armamenti nucleari. Non si può certo ignorare che la questione nucleare e la collocazione nel territorio italiano di armamenti strategici nucleari pongano problemi inediti e richiedano un adeguamento della Costituzione.

C'è da chiedersi come tutto ciò si concili con l'articolo 11 della Costituzione, e come di fronte alle tecniche militari cui sta dando vita la corsa atomica è possibile recuperare e presentare agli organi costituzio-

nali la possibilità di esprimersi, di decidere sulla guerra.

Occorre allora percorrere altre strade, diverse da quelle percorse dal legislatore costituente, strade inesplorate e difficili, che tuttavia debbono essere percorse urgentemente.

Quegli atti che pur scaturendo da trattati approvati dal Parlamento, ne modificano gli originali contenuti, in modo tale da comportare conseguenze e rischi rilevantisimi per il Paese, dovranno essere sottoposti al voto del Parlamento, e la decisione dovrà essere adottata con una maggioranza qualificata.

Le decisioni che comportano il coinvolgimento del paese nella strategia nucleare non potranno non vedere riconosciuto al corpo elettorale, il diritto di esprimersi direttamente attraverso strumenti di consultazione o di decisione. Si tratta di temi complessi ma di decisiva importanza; non si potrebbe pensare ad una seria riforma delle istituzioni che non li affrontasse e non desse concrete risposte e adeguate soluzioni.

Occorre quindi riequilibrare l'impostazione, che è emersa in molti degli interventi nel corso della discussione generale, essenzialmente o esclusivamente diretta alle ristrutturazioni di organi e di apparati.

Il punto non è quello di una contrapposizione che altri in questo dibattito hanno avvertito tra una linea decisionista e un'altra che incentra l'attenzione sui diritti civili e sugli spazi di partecipazione, bensì quello del superamento del solco che si sta scavando fra società e istituzioni; se non si muta il rapporto tra cittadino come singolo e come associato e i vari poteri, ogni razionalizzazione, ogni potenziale miglioramento nel funzionamento degli organi rischia di essere paralizzato dalla incapacità di affrontare nodi che sono alla radice dello scollamento dei rapporti tra cittadini, partiti e istituzioni.

In questo quadro, perciò, debbono trovare la loro collocazione gli interventi diretti e dare al sistema istituzionale un più incisivo funzionamento ed una migliore capacità di dare risposta ad una società così complessa.

L'efficienza e la capacità di decisione sono valori ed obiettivi che debbono essere acquisiti da tutto il sistema e che non debbono comportare un accentramento di poteri a vantaggio di un organo comprimendo e svuotando i poteri di altri.

Una concezione che non dia un adeguato rilievo al rilancio delle autonomie apparirebbe riduttiva e monca. Come si può pensare ad un indispensabile alleggerimento del carico del Parlamento, senza rilanciare la funzione legislativa delle Regioni? È quindi indispensabile verificare l'esperienza regionale così come si è svolta ed affrontare in particolare il tema delle competenze legislative e le ragioni del loro isterilimento.

È necessario costruire nuovi schemi di rafforzamento del potere legislativo regionale con adeguati controlli parlamentari e governativi. Occorre poi riproporsi il problema del rilancio della programmazione ed insieme una riflessione sulle norme costituzionali che la legittimano, sui soggetti, sugli strumenti, sulle procedure, sui raccordi con le leggi di bilancio, sui controlli.

Le questioni complesse del governo dell'economia e della democrazia economica debbono costituire un punto di riferimento per le riforme che attengono agli organi centrali, agli istituti regionali e alla pubblica amministrazione, alla quale non si può pensare solo con la rituale esigenza di considerare i suoi problemi rinviando al rapporto Giannini, del quale inoltre non possono essere ignorati rilievi sulla centralità della questione amministrativa, nè sottovalutare il ruolo determinante degli apparati nell'attuazione dei processi decisionali e nella stessa trasmissione delle domande politiche. E ancora non si può ignorare che le invocazioni alla delegiferazione e le propensioni all'ampliamento della delega si scontrano in concreto con le esperienze negative che sono scaturite in tema di regolamenti e di decretazione delegata.

Vi è poi il problema delle istituzioni centrali del sistema democratico, il Parlamento ed il Governo e i rapporti fra essi, che va affrontato con grande serietà e senso di responsabilità. Occorre rafforzare la capacità decisionale e l'efficienza sia del Parla-

mento che del Governo, senza alterare i reciproci equilibri. Il Parlamento ha attraversato e sta attraversando momenti di seria difficoltà, che il sovraccarico di domande e la lentezza dei processi decisionali, sono irrimediabilmente destinati ad aggravare con gravi ripercussioni sull'intero sistema.

Il gruppo comunista propone di dare al Parlamento una struttura monocamerale, procedendo inoltre ad una drastica riduzione del numero dei parlamentari che avrebbe come conseguenza una loro migliore selezione. Questa tesi è stata contrastata da più parti, spesso con motivazioni del tutto insufficienti; in quei paesi nei quali si è passati dal sistema bicamerale a quello monocamerale, infatti, i risultati sono sempre stati positivi. Appare difficile d'altronde individuare soluzioni soddisfacenti che prevedano un bicameralismo ineguale; si tratta di tema delicato che va affrontato senza preconcetti.

Aveva sperato che il governo in carica dimostrasse la sua volontà di contribuire alle riforme istituzionali presentando il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio: il fatto che ciò non sia avvenuto è segno di gravi incertezze e di incapacità decisionale.

Per quanto concerne il tema della fiducia al Presidente del Consiglio, si dichiara favorevole a che questa venga votata separatamente prima al Presidente e poi al governo nel suo complesso, pur ritenendo tuttavia che, in mancanza di un corretto rapporto partiti-istituzioni, questo strumento non possa essere considerato risolutivo.

Dopo aver ricordato l'analisi effettuata dal collega De Mita, che condivide in molti punti, fa presente che nulla impedisce ad alcuni partiti di presentarsi alle elezioni con un programma comune, ma ciò non deve tuttavia comportare il conseguimento di un premio elettorale che — anche qualora dovesse andare a favore dei partiti minori — rafforzerebbe la maggioranza e indebolirebbe le opposizioni, violerebbe l'eguaglianza del voto, acuendo tensioni e contrasti: non è certo questa la strada che porta alla realizzazione dell'alternativa.

Si dichiara favorevole al sistema proporzionale, esprimendo inoltre una valutazione positiva sulla proposta di sostituire alla lista dei candidati un candidato unico circoscrizionale, eliminando il sistema delle preferenze.

Per quanto concerne la giustizia ricorda poi che numerose proposte di legge in tema di riforma dell'ordinamento giudiziario e responsabilità del giudice sono state da tempo presentate, ma non ancora esaminate.

Dopo aver sottolineato la sua contrarietà ad una modifica della composizione del Consiglio superiore della magistratura, osserva che l'indipendenza della magistratura ha un prezzo che deve essere pagato, se si vuole mantenere intatto questo principio di democrazia.

Concludendo, sottolinea che occorre avere consapevolezza della necessità di operare grandi riforme e non semplicemente piccoli aggiustamenti.

Il senatore Rumor sottolinea che la discussione generale ha confermato il generale consenso intorno al nucleo essenziale del patto costituzionale, quello cioè relativo ai diritti e ai doveri dei cittadini e ai principi di libertà che costituiscono il più valido antidoto contro ogni tentazione autoritaria.

La Democrazia cristiana ritiene che le modifiche da apportare ad altre parti della Costituzione e della legislazione connessa, debbano porsi dalla parte del cittadino. In questo spirito, riaffermando la centralità del principio di rappresentanza, occorre anzitutto reperire gli strumenti per selezionare una classe dirigente sempre più adeguata a quanto richiede la volontà popolare. La democrazia cristiana ritiene che a questo fine debba mantenersi un sistema elettorale basato sulla proporzionale, che rispetti il pluralismo della società italiana. Certo, l'attuale sistema per l'elezione della Camera, basato sullo scrutinio di lista e sulle preferenze, determina notevoli inconvenienti, che peraltro potrebbero essere limitati da una significativa riduzione delle dimensioni dei collegi elettorali. Ma soprattutto sarebbe opportuno porre l'elettorato di fronte a chiare scelte, attraverso la formazione di una coalizione preventiva alle elezioni, in-

torno ad un preciso programma, che ove risulti maggioritario possa fruire di un certo premio di maggioranza, ripartito tra le sue componenti in misura inversamente proporzionale alla rispettiva consistenza. Questo meccanismo, che a suo avviso non contraddice con il principio dell'eguaglianza del voto, dovrebbe essere integrato da congegni atti ad evitare una necessaria dissoluzione della coalizione (sfiducia costruttiva, scioglimento delle Camere in caso di dissoluzione delle coalizioni, od altro), al fine di assicurare la stabilità dell'esecutivo e la governabilità del Paese.

A quest'ultimo fine potrebbe contribuire l'auspicata legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio (cui non ritiene si debba collegare l'istituzione di un pletorico apparato tecnico) e sulla struttura del governo. In ogni caso, ritiene che il Presidente del Consiglio debba essere eletto dal Parlamento sulla base di un programma; e che ad una responsabile limitazione dell'uso del decreto-legge debba accompagnarsi la previsione di un « corridoio preferenziale » per particolari iniziative legislative del Governo.

Il Parlamento dovrebbe essere dotato di forti poteri di indirizzo e di controllo, nettamente distinti dai poteri del Governo, su un piano di collaborazione dialettica. Quanto alla struttura, si pronuncia per un Parlamento bicamerale, funzionante su procedure più snelle ed efficienti; in questo ambito, si potrebbero prevedere leggi monocamerali (salvo richiesta ponderata di una seconda lettura), mentre dovrebbero sempre restare bicamerali le leggi in materia di bilanci, di diritti dei cittadini, di politica militare e di politica estera.

L'Italia è fortemente interessata a conferire maggiori poteri al Parlamento europeo. Attualmente notevoli poteri decisionali sono stati trasferiti alla Comunità europea, ma essi sono esercitati dal Consiglio dei ministri, non dal Parlamento europeo democraticamente eletto.

Richiama l'attenzione sulla necessità di tenere conto dell'incremento dell'elettorato per aumentare il numero di elettori necessari per richiedere un *referendum*; e sul-

l'opportunità che la Corte costituzionale esamini l'ammissibilità dei quesiti prima ancora della raccolta delle firme. Esprime qualche preoccupazione per l'ampiezza della materia sottoposta alla Commissione, che comporta rischi di dispersione, e per la difficoltà di raggiungere un sufficiente consenso intorno ai punti essenziali delle prospettate riforme; ma ritiene che vada compiuto un onesto sforzo, da parte di tutti, per raggiungere le opportune intese, in conformità con l'impegno riformatore dei costituenti, al fine di adeguare il nostro ordinamento all'evoluzione della società italiana e della stessa condizione umana.

Il deputato Gitti, dopo aver ricordato che da parte di molti si era temuto che la discussione generale costituisse semplicemente la ripetizione dei dibattiti svoltisi nei due rami del Parlamento e conclusi con l'approvazione delle mozioni istitutive della Commissione, che non davano alcuna indicazione sulle priorità dei temi in esame, osserva invece che lo stesso nascere della Commissione segna un importante momento politico e istituzionale poichè consente una riflessione sui temi generali della Costituzione e sul loro adeguamento alle necessità di una società in evoluzione.

La Commissione costituisce inoltre una sfida ai partiti, alla loro capacità di operare una autentica riforma delle istituzioni che è cosa ben diversa dal raggiungimento dei semplici obiettivi politici propri di ciascun partito.

È rimasto particolarmente colpito dalla rivalutazione della democrazia diretta operata dal partito comunista, uno dei più strenui oppositori dell'uso dello strumento referendario; per quanto concerne il tema della pace, esclude la possibilità di una soluzione istituzionale, ritenendo che esso possa formare soltanto oggetto di confronto politico.

È stata da più parti espressa la volontà non soltanto di ricercare una migliore funzionalità, ma anche di realizzare interventi incisivi aventi come primo obiettivo i partiti e l'uso che questi fanno delle istituzioni.

Non può essere trascurata la caduta della politica in senso etimologico, che si verifica attualmente nel Paese e coinvolge anche la società ed i cittadini: i partiti rivestono un ruolo essenziale innegabile, purchè vengano ricondotti nell'alveo istituzionale. Occorre operare per la realizzazione di un disegno che non laceri le forze politiche, benchè le risalda intorno a obiettivi condivisi da tutti.

Al di là di facili semplificazioni propagandistiche, numerose sono le convergenze sulle cause del logoramento del sistema politico istituzionale: rimane il fatto oggettivo della democrazia bloccata, che non può tuttavia limitarsi a spiegazioni consolatorie quali la *conventio ad excludendum*.

La crisi del *Welfare state* è soprattutto crisi dello stato di diritto, crisi di potere legale che incide sulla possibilità di decidere e di attuare le decisioni adottate, fragilità del parlamentarismo dovuta al sistema proporzionale e al multipartitismo che — se pure ha costituito un momento di stabilità negli ultimi trent'anni — durante le crisi accumula e scarica le tensioni dei partiti.

Dov'è il punto di equilibrio tra le esigenze della libertà e della autorità, presenti da sempre nelle società organizzate? Si dichiara contrario a soluzioni presidenziali o semipresidenziali e tendenze normalizzatrici, ribadendo la fedeltà ai principi organizzativi ed al nucleo centrale della Costituzione, nonchè la preferenza per la democrazia parlamentare articolata sulle autonomie e per il sistema garantista.

Fermo rimanendo il ruolo dei partiti occorre assicurare la pienezza democratica del voto, garantendo la tutela non soltanto dei singoli, ma anche dei movimenti associativi. Il sistema proporzionale deve essere visto soprattutto partendo dal basso ed applicando il sistema maggioritario a comuni con un numero di abitanti superiore rispetto a quanto avviene attualmente.

Occorre recuperare il principio della maggioranza nel rapporto Governo-Parlamento, evitando tentazioni assembleari ed assicurando tempi certi di approvazione dei disegni di legge. Si pronuncia in favore del



sistema bicamerale, purchè vengano attribuite differenti funzioni alle due Camere, nonchè della riduzione del numero dei parlamentari.

Il problema non consiste nella quantità bensì nella qualità del potere che si è in grado di esprimere nelle diverse sedi. I temi della pace e della guerra pongono numerosi problemi; l'articolo 11 della Costituzione tuttavia costituisce un presidio sufficiente poichè è difficile configurare un meccanismo istituzionale ulteriore senza modificare le scelte di collocazione internazionale del Paese. Si dichiara inoltre favorevole alla introduzione del *referendum* consultivo. Concludendo sottolinea che il Gruppo della democrazia cristiana vede con favore metodi di lavoro che tengano aperto il confronto tra le forze politiche di fronte all'opinione pubblica.

Il deputato Riz si pronuncia in favore di un bicameralismo paritario, che limiti l'elezione a suffragio universale alla Camera dei deputati, facendo invece eleggere il Senato dai consigli regionali, al fine di rispettare il pluralismo regionale del Paese.

Desidera che venga esclusa qualsiasi ipotesi di sbarramento dalla legislazione elettorale per garantire i diritti delle minoranze etniche: qualora tale ipotesi dovesse invece essere attuata, le minoranze dovrebbero godere di un speciale tutela.

Non ritiene che si possa parlare di ingovernabilità del Paese, bensì soltanto di progressivo adeguamento al modificarsi della realtà sociale.

Le attuali procedure parlamentari spesso ripetitive appesantiscono l'attività legislativa e devono essere corrette; si dichiara favorevole alla proposta del silenzio-accoglimento e contrario alle Commissioni parlamentari in sede legislativa, responsabili della proliferazione delle « leggine », approvate senza la necessaria pubblicità dei lavori: le Commissioni rappresentano interessi settoriali, quindi anche la loro attività legislativa è volta alla tutela di tali interessi.

È d'accordo per una nuova disciplina del voto segreto alla Camera, modellata sul principio ispiratore del Regolamento del Senato; si pronuncia inoltre a favore della ri-

duzione a sei anni della durata del mandato del Presidente della Repubblica, al mantenimento della sua elezione da parte del Parlamento in seduta comune integrato dai 58 rappresentanti regionali, anche qualora il Senato fosse eletto dai consigli regionali, nonchè all'uso dello strumento referendario non più di tre volte ogni anno.

Si dichiara invece contrario alla impugnativa diretta dei singoli di fronte alla Corte costituzionale che verrebbe in tal modo gravata di ulteriore lavoro; non concorda inoltre sull'opportunità di rendere pubbliche le motivazioni dissenzienti nelle sentenze della Corte costituzionale. Occorre porre termine al conflitto di giurisdizione tra Corte di giustizia delle Comunità europee e Corte costituzionale, che reca grave pregiudizio ai diritti dei cittadini ed alla certezza del diritto; è necessario sancire invece la preminenza della norma comunitaria sulla norma nazionale anche posteriore.

Conclude sostenendo la necessità di trasformare il difettoso regionalismo italiano in un autentico Stato federale, che gli sembra la forma organizzativa più adatta alle esigenze dello Stato italiano ed alla garanzia di un maggiore autonomia delle Regioni.

Il Presidente Bozzi osserva che dalla discussione generale sono emersi punti di convergenza e di divergenza, ma comune è apparsa in tutti i commissari la volontà di proporre al Parlamento le riforme indispensabili perchè, sulla base della esperienza, i meccanismi istituzionali possano funzionare meglio. Facendo una breve sintesi delle posizioni emerse dalla discussione generale, sottolinea che salvo la posizione del Movimento sociale, che tuttavia non esclude, come ha detto il collega Franchi, un « realistico » ripensamento, si può dire che vi sia consenso generale sulla esigenza di salvaguardare il nucleo di regime della Costituzione che si incentra nella democrazia rappresentativa. V'è un diniego alla Repubblica presidenziale, mentre il sistema parlamentare rimane il perno dell'ordinamento, principio questo che tuttavia non esclude più larghi spazi di partecipazione e di democrazia diretta, realizzabili attraverso molteplici vie: si può pen-

sare al *referendum* propositivo di leggi, a quello consultivo, anche a una nuova disciplina delle petizioni popolari che impegni il Parlamento a una risposta. Esprime alcune riserve circa l'ammissibilità di *referendum* « generici », come quello prospettato soprattutto dal collega Zangheri, sul « diritto alla pace » che sarebbe in contrasto, come ha sottolineato il senatore Sandulli, con l'articolo 11 della Costituzione; se il tema referendario poi incidesse, anche indirettamente, su trattati internazionali, esso sarebbe per sua natura sottratto all'istituzione del *referendum*, come d'altronde stabilisce l'articolo 75 della Costituzione.

In tema di prevalenza o meno del momento decisionale, rispetto a quello partecipazionista e di tutela dei diritti civili nelle nuove forme che hanno assunto e nelle altre che si prospettano di fronte alle tanto profonde innovazioni tecnologiche, ritiene necessaria la ricerca di un equilibrio tra l'uno e l'altro aspetto. Come evidenziato nell'intervento del senatore Scoppola, vi è l'esigenza di rinvigorire la potestà decisionale, senza cadere nel decisionismo, e nel contempo d'incrementare le ipotesi di azioni popolari, di stabilire garanzie giurisdizionali anche degli interessi diffusi e di prevedere l'accesso dei cittadini alla conoscenza di procedure e di atti di loro interesse.

La potestà decisionale deve compiere uno sforzo di sintesi per dare una risposta di compatibilità alle molte domande che emergono dalla società civile, realizzando quella « solidarietà » che è solennemente richiamata dall'articolo 2 della Costituzione.

La necessità di evitare ogni dissociazione tra potere e responsabilità, costituisce un punto fondamentale: questa dissociazione si riscontra oggi, infatti, nello stesso rapporto tra Parlamento e Governo: manca la pratica dell'alternativa, che altro non è se non una sanzione politica nei confronti dell'operato dell'esecutivo: e la stessa dissociazione si ritrova per l'attività dei pubblici dipendenti, per l'operato dei magistrati, e talvolta in sentenze surrogatorie della Corte costituzionale.

Quanto ai partiti, unanime è stata l'opinione in ordine alla loro deviazione rispet-

to allo schema dell'articolo 49 della Costituzione. Da istituzioni della società civile, i partiti sono diventati istituzioni costituzionali provocando quell'occupazione dello Stato di cui ha parlato il Presidente della Corte costituzionale Elia. La crisi dei partiti ha portato a un'esplosione di forme associazionistiche diverse che tendono ad assumere il ruolo di momenti assoluti nella dinamica sociale e istituzionale, si collocano spesso fuori dello Stato ed offrono agli aderenti protezione e anche privilegi: si avverte quindi il fenomeno di cittadini privi di tutela quando non siano coperti dallo scudo di tali formazioni.

Appare inoltre comune l'avviso dell'inutilità e inopportunità di una legge organica sui partiti. È invece consigliabile un maggior rigore della legge sul finanziamento pubblico, attraverso l'effettiva trasparenza dei bilanci, efficienti controlli e adeguate sanzioni; si può prevedere anche la decadenza dal mandato parlamentare in caso di violazione delle norme sulla pubblicità delle contribuzioni e delle spese elettorali, nonché l'ipotesi di un comitato di garanti, tre o cinque persone scelte dal Capo dello Stato o dalla Corte costituzionale, con il compito di vigilare sul rispetto della democrazia interna dei partiti e sulle loro eventuali deviazioni esterne, e di denunciare all'opinione pubblica le inadempienze, in vista della naturale sanzione in sede politica ed elettorale. Le distorsioni partitiche potranno tuttavia essere eliminate o ridotte soprattutto come riflesso delle modificazioni che verranno apportate ai congegni riguardanti il Parlamento, il Governo e la pubblica amministrazione: in particolare, per quest'ultima, è necessaria una legge severa sulle nomine.

Alla previsione delle leggi per evitare sconfinamenti dei partiti, si deve accompagnare un coerente comportamento della classe politica, del quale sembra di cogliere qualche segno positivo proprio dalle recenti generali reazioni a taluni fenomeni lottizzatori.

Il tema della legge elettorale, richiederà approfondimenti tecnici per i quali potrebbe essere necessaria la consultazione di

esperti. Un dato comune a tutti gli interventi è la necessità che tutte le forze, anche minori, che vivono nella società possano aver voce in Parlamento senza gli sbarramenti presenti in altri ordinamenti.

Merita un più approfondito esame, l'ipotesi formulata dall'onorevole Darida, di aggregazioni politiche che prospettino al corpo elettorale programmi e coalizioni di Governo, stabilendo perciò una sorta d'investitura fiduciaria immediata da parte degli elettori, ipotesi non necessariamente legata — a suo avviso — all'attribuzione di un premio di maggioranza. Una coalizione fra partiti affini per ideologie di fondo e per contenuti programmatici, utile perchè prefigurerebbe chiare alternative di schieramenti governativi ed eliminerebbe la successiva mediazione dei partiti, sarebbe tanto più valida in quanto non influenzata dall'interesse alla conquista del premio di maggioranza. Con il sistema elettorale oggi in vigore sarebbero ipotizzabili tre correzioni: la eliminazione o la riduzione del premio occulto a vantaggio dei partiti maggiori, la previsione di un collegio unico nazionale con liste precostituite, la riduzione del numero delle preferenze.

Il sistema delle preferenze è stato criticato soprattutto dagli onorevoli Barbera, Zangheri e Spagnoli, che hanno prospettato un meccanismo consistente in una combinazione di un sistema di collegi uninominali con una ripartizione di seggi su base proporzionale.

Dalla discussione è emerso consenso sulla elezione del Presidente della Repubblica da parte delle Camere riunite, magari con un allargamento del corpo elettorale includendovi i deputati italiani del Parlamento europeo, e qualche accorgimento per evitare l'eccessivo ripetersi degli scrutini per l'elezione. Esprime alcune riserve sulla opinione che è stata prospettata dall'onorevole Andò — che preferirebbe l'elezione diretta del Capo dello Stato contestualmente alle Assemblee legislative, quale garante della stabilità della coalizione e del Governo — osservando che l'elezione diretta del Capo dello Stato lo salderebbe con il Governo e la sua maggioranza e ne farebbe in realtà

parte dell'Esecutivo, conferendo al Presidente della Repubblica una forte e unilaterale carica di politicizzazione ed eliminando il suo ruolo di magistrato neutrale, rappresentante dell'intera Nazione e quindi titolare di una funzione di garanzia nei confronti di tutti.

Dal dibattito è emersa inoltre la conferma degli attuali poteri del Presidente della Repubblica, che gli conferiscono un ruolo di mediazione e di intervento attivo nel funzionamento delle istituzioni. Forse si può ipotizzare una maggiore incisività del messaggio di rinvio della legge quando sia motivato da violazione dell'articolo 81 della Costituzione aderendo alla tesi dell'onorevole Andreatta di conferire al Presidente della Repubblica il potere di negare la promulgazione della legge quando egli riscontri la suddetta violazione, ovvero — tesi alla quale sarebbe personalmente più favorevole — stabilendo l'obbligo per la Camera di rivotazione della legge, che potrà essere promulgata soltanto se approvata la seconda volta a maggioranza qualificata. Ricorda poi la proposta ripetuta più volte dal PLI, di abolire il cosiddetto « semestre bianco » per evitare periodi di ineguale funzionamento degli organi costituzionali.

Da più parti è stata prospettata l'ipotesi del conferimento diretto della fiducia da parte del Parlamento al Presidente del Consiglio dei ministri, per sottolinearne l'effettiva primazia. Non è stato ben definito se la fiducia parlamentare debba investire anche i Ministri, tema che necessita di essere approfondito: a suo avviso i Ministri dovrebbero essere considerati collaboratori del *premier* e la loro sostituzione, non incidendo sul programma e sulla coalizione, non dovrebbe determinare crisi. A questo proposito, il senatore Rastrelli ha ripetuto la proposta, già altre volte avanzata, di rendere incompatibile l'incarico di Ministro con il mandato parlamentare, misura che appare tuttavia difficilmente adattabile alla realtà italiana.

Circa l'esigenza da alcuni sottolineata di garantire la stabilità dei Governi sino a configurare Governi di legislatura, osserva che non bisogna sottostare al mito della stabi-

lità, se la stabilità stessa non sia il presupposto dell'efficienza dei Governi. Ricorda di aver avanzato in altra sede l'ipotesi di stabilire il deterrente dell'autoscioglimento del Parlamento dopo due crisi di Governo. Ad evitare poi che la stabilità possa risolversi in inoperosità dei Governi starebbe pur sempre il potere bilanciante del Capo dello Stato di anticipato scioglimento delle due Camere o di una di esse; è ovvio che il Capo dello Stato dispone dei mezzi per interpretare se si sia rotto il circuito di fiducia tra paese reale e paese legale. Sempre al fine di garantire la stabilità, si dovrebbe stabilire il principio della parlamentarizzazione delle crisi di Governo; anche il Governo che dà spontaneamente le dimissioni dovrebbe indicarne le ragioni in Parlamento. È necessario che i Gruppi parlamentari assumano palesemente le proprie responsabilità nella sede istituzionale propria; bisogna che l'opinione pubblica conosca chi determina la crisi di Governo e perchè la determina. Forse la parlamentarizzazione della crisi con mozioni di sfiducia adeguatamente motivate è una variante da preferire al voto di sfiducia costruttiva: ricorda infatti che nell'ultima crisi governativa della Germania federale si è verificato che la mozione di sfiducia sia stata presentata, per un rispetto formale della Costituzione, dalla stessa maggioranza di cui il Governo era espressione.

Per quanto concerne la scelta fra sistema bicamerale e sistema monocamerale ritiene che il Senato dovrebbe differenziarsi dalla Camera per funzioni e per struttura: ad esso dovrebbe essere attribuito il compito di controllo sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione anche mediante un raccordo funzionale con la Corte dei conti; alla Camera dovrebbe essere affidata la funzione legislativa, salvo che per alcune materie di particolare contenuto da riservare al bicameralismo perfetto, come ad esempio le leggi finanziarie e di bilancio, quelle che incidono sulla libertà e le altre previste dall'articolo 72 della Costituzione. Quanto alla funzione legislativa, si potrebbe attribuire al Senato la potestà di richiedere, sulla base di un *quorum* da stabilire ed entro breve ter-

mine, di esprimere la propria opinione sulla legge approvata dalla Camera con l'obbligo in tal caso, per questa, di un riesame e di una votazione a maggioranza semplice. Si augura che su questa linea si possa realizzare in Commissione un più vasto consenso tra le forze politiche sui modi di esercizio della funzione legislativa del Parlamento, al cui perfezionamento potrebbe anche giovare la previsione di « corsie preferenziali » per certe categorie di provvedimenti e la attribuzione al Governo di più incisivi poteri in materia di formazione dell'ordine del giorno delle Camere.

Circa la fiducia al Governo, questa potrebbe essere concessa o revocata mediante mozione motivata dalle due Camere riunite in seduta comune, il che contribuirebbe anche a semplificare le relative procedure.

Quanto alla composizione del Senato, ritiene che la si potrebbe configurare strutturata su tre quote: una ad elezione diretta, una seconda ad elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali per assicurare un collegamento tra il Parlamento nazionale e i livelli di rappresentanza delle autonomie, e una terza quota di senatori permanenti nel senso che ogni Presidente della Repubblica potrebbe nominare cinque senatori a vita e che potrebbe essere aumentata la categoria di quelli di diritto, comprendendovi ad esempio gli *ex* Presidenti della Camera e del Senato e quelli della Corte Costituzionale.

L'avviso dei membri della Commissione è stato unanime circa la necessità di procedere alla contrazione dell'attività di produzione giudiziaria da parte del Parlamento, attuando finalmente quel decentramento legislativo previsto dall'articolo 5 della Costituzione: una più ampia sfera di normazione potrebbe spettare al Governo.

Si dichiara favorevole ad una riduzione del numero dei parlamentari, proporzionandolo nuovamente alla popolazione, com'era nel primitivo testo degli articoli 56 e 57 della Costituzione. Tenuto conto dell'attuale livello della popolazione italiana, si potrebbe stabilire che i deputati siano eletti in ragione di uno ogni centomila abitanti o frazione superiore a cinquantamila: il numero complessivo dei deputati si ridurrebbe così di

una settantina di unità, riduzione significativa, ma non tale da mettere in crisi la funzionalità delle istituzioni parlamentari. Proporzionalmente si dovrebbe procedere per i senatori, tenendo conto dell'eventuale quota da attribuire all'elezione di secondo grado dei Consigli regionali.

L'opinione della Commissione è stata unanime sulla necessità di creare dispositivi istituzionali in base ai quali Parlamento e Governo abbiano, ciascuno nell'ambito della propria competenza, un ruolo di autonomia e di autorevolezza. Il Governo è il Governo di tutto il Paese e, perciò, non può non tener conto delle opinioni dell'opposizione.

Il numero dei Ministeri dovrebbe essere ridotto e si dovrebbe procedere ad accorpamenti dipartimentali accompagnati da una nuova disciplina dei sottosegretari la cui competenza andrebbe affidata alla legge. La riduzione dei ministeri potrebbe essere una misura alternativa rispetto alla istituzionalizzazione della figura del « Consiglio di gabinetto » introdotta dall'onorevole Craxi.

La preminenza del *Premier* non dovrebbe, infine, affievolire il principio della collegialità, ineliminabile nei regimi di coalizione, evitando le spinte centrifughe, personali o partitiche, sino ad oggi deplorate.

Lo strumento operativo del Governo, che è la pubblica amministrazione, deve essere finalmente adeguato alle esigenze di uno Stato moderno. A questo appare opportuna l'adozione di misure, come l'istituzione della figura del Segretario generale in tutti i ministeri; la riconduzione dei gabinetti e delle segreterie al ruolo e alle dimensioni proprie di un ristretto nucleo di collaboratori diretti del ministro; l'attribuzione ai dirigenti di chiare competenze e di correlative responsabilità; la riduzione dei moduli di utilizzazione del rapporto di pubblico impiego sostituendolo quando possibile con rapporti di tipo privatistico, come suggerito dal « rapporto Giannini »; l'adozione di una legge sulle procedure amministrative, che le renda trasparenti e migliori le garanzie per i cittadini e possa di conseguenza ridurre anche l'eccessivo contenzioso amministra-

tivo; la revisione dei procedimenti contrattuali e del sistema dei controlli amministrativi e contabili, che vanno trasformati in seri e rigorosi controlli di efficienza. In questo ambito, i liberali attribuiscono particolare importanza all'istituto del difensore civico, che ritengono vada generalizzato sul piano nazionale.

Esprime la convinzione che proprio nel governo dell'economia si annidino le radici della cosiddetta ingovernabilità. È diffusa la convinzione che lo spaventoso *deficit* della finanza pubblica non si può ormai tamponare con l'ordinaria manovra di bilancio e che occorrono anche strumenti istituzionali per consentire di proporzionare seriamente i livelli di spesa alle risorse, fino a riassorbire gradualmente l'enorme disavanzo che si è determinato. A questo fine occorre che non solo il Governo, ma lo stesso Parlamento ponga a se stesso limiti non superabili. Il primo di questi limiti deve essere una più rigorosa formulazione dell'articolo 81 della Costituzione o comunque una sua reintegrazione che obblighi realmente il Parlamento ad identificare esattamente il costo delle leggi in termini di spesa e ad indicare una nuova e precisa fonte di entrata per ogni nuova o maggiore spesa.

Quel che occorre soprattutto è concentrare tutte le decisioni di spesa in un unico dibattito parlamentare annuale, in occasione della discussione della legge finanziaria, valutando le priorità, le congruità, le compatibilità rispetto al reddito nazionale. Dopodiché nuove leggi di spesa nel corso dell'anno dovrebbero essere emesse soltanto in casi eccezionali, con esclusione assoluta della procedura decentrata dell'approvazione in Commissione in sede legislativa.

Osserva poi che il sistema di rapporti sindacali e di relazioni industriali previsto dalla Costituzione è rimasto sostanzialmente inattuato: e questo deve dirsi non soltanto a proposito dell'articolo 39, ma anche a proposito dell'articolo 40, dell'articolo 46 e dell'articolo 99. Si trattava di un disegno coerente, che tuttavia non ha trovato riscontro nella realtà.

È d'accordo per la revisione di questa parte della Costituzione, per esempio iden-

tificando congegni di verifica della consistenza rappresentativa dei sindacati attraverso libere e democratiche consultazioni dei lavoratori, indispensabili ora che i sindacati hanno abbandonato il ruolo contestativo per assumere un ruolo partecipativo fino a divenire fonti autonome di diritto, attraverso meccanismi come la legge quadro per gli statali, e a nominare loro rappresentanti per legge negli organi di gestione amministrazioni statali e di enti pubblici. Occorre poi disciplinare legislativamente l'esercizio del diritto di sciopero — specie per quanto riguarda i servizi pubblici essenziali — e rivitalizzare il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro costituendolo come sede istituzionale del confronto e della concertazione fra le forze sociali, ai fini delle grandi scelte di politica economica e della migliore elaborazione della legislazione economico-sociale, per la quale il parere di questo organismo potrebbe in certi casi essere reso obbligatorio.

Tutto il sistema dell'articolazione dei poteri e delle responsabilità fra gli organi centrali dello Stato, gli organi regionali e gli enti locali infraregionali deve essere rivisto in un'ottica nuova, tenendo presente l'obiettivo di armonizzare le esigenze di autogoverno delle comunità territoriali con l'esigenza tutta moderna di assumere le decisioni e di programmare gli interventi di area vasta, in connessione anche con i nostri impegni comunitari; e quello di ricostruire un efficiente meccanismo di controllo, affidandolo a magistrati indipendenti e non ad organi politicizzati, che dia ai cittadini una garanzia di difesa contro le degenerazioni da tutti lamentate.

I liberali si opposero a suo tempo all'attuazione delle regioni a statuto ordinario, per il momento e i modi con cui si realizzava; e gli sviluppi successivi si sono incaricati di dimostrare quanto avessero ragione. Ora però che le regioni sono state fatte bisogna farle funzionare bene, in un quadro di razionalizzazione dell'intero sistema delle autonomie. In tema di giustizia ordinaria l'attenzione della Commissione dovrà essere rivolta a proporre una diversa struttura del Consiglio superiore del-

la magistratura, che oggi, per denuncia che viene da più parti, appare eccessivamente politicizzato.

Occorrerà poi procedere ad una migliore selezione e formazione dei magistrati, e più in generale alla riforma dell'ordinamento giudiziario; esprime invece riserve circa la proposta separazione della carriera dei magistrati giudicanti da quella dei magistrati requirenti, e si dichiara contrario a ogni forma di dipendenza del pubblico ministero dal potere politico.

La responsabilità dei giudici, è opportuno configurarla sul piano disciplinare, attraverso una tipizzazione degli illeciti. Una responsabilità civile potrebbe essere prospettata nei confronti dei magistrati dopo l'accertamento della loro responsabilità disciplinare sempre che da questa consegua un danno patrimoniale o morale per la parte interessata. È connesso con questo problema quello d'una più comprensiva disciplina della riparazione degli errori giudiziari, oggi confinata in ipotesi di rara realizzazione.

Da tempo si avverte il prevalere d'una legislazione speciale sui codici e l'affievolirsi della connotazione precettiva della norma giuridica e, quindi, una sorta di delega del legislatore al giudice che vede ampliata la sua sfera di potestà interpretativa, con conseguenze a volte distorte. A ciò si aggiunga l'assunzione di un ruolo surrogatorio da parte del giudice penale per colmare la mancata irrogazione di sanzioni appropriate per illeciti amministrativi o politici.

Occorre por mano rapidamente alla definizione dei codici di rito civile e penale e approntare un ufficio, o presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il ministero di grazia e giustizia, che curi la tecnica legislativa delle norme, il loro coordinamento e la redazione di testi unici.

Appare inoltre auspicabile un più vasto ricorso alla legislazione delegata.

Concludendo sottolinea che sulla commissione grava la responsabilità di rispondere alla fiducia del Parlamento e alle attese del paese. È bene affermare però sin da questo momento che le nuove leggi istituzionali non potranno avere di per sé effetti taumaturgici. Ogni riforma delle istituzioni, anche se

fondata su largo consenso, è intessuta di valenza politica, si scontra, nella realtà, inevitabilmente con rapporti di forza e con interessi di parte. Un ripensamento è in atto nei partiti e nei sindacati in ordine alla loro identità e al loro ruolo nella società post-industriale. Cadute le pregiudiziali ideologiche, dovrebbe prevalere un fecondo pragmatismo e dovrebbe riprendere quota il valore della politica intesa come dedizione al bene della collettività.

In questa stagione incombe in Italia un grave pericolo: per il dilagare della delinquenza individuale e organizzata, per l'azione di poteri occulti che sfidano lo Stato, i cittadini vanno perdendo il bene della sicurezza, e può avvenire che nella scelta tra sicurezza e libertà la preferenza cada sulla prima. I lavori della Commissione dovranno servire a ridare fiducia ai cittadini rinvigorendo la garanzia dello Stato di diritto.

Sottopone quindi alla Commissione un documento sulle modalità del prosieguo dei lavori, approvato stamane dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Il senatore Pasquino sostiene che il documento propone una congerie di tematiche cui sarebbe preferibile una tripartizione basata sulle connessioni, che potrebbe essere la seguente: rappresentanza, processo esecutivo con particolare riguardo alla pubblica amministrazione ed alle autonomie, sistema elettorale e partiti politici.

Il senatore Giugni si dichiara sostanzialmente d'accordo sul documento, osservando tuttavia che il primo gruppo di lavoro dovrà affrontare il maggior numero dei problemi all'esame della Commissione: propone quindi che la Presidenza studi una diversa ripartizione dei temi in esame.

Il deputato Franchi lamenta la mancanza del contraddittorio nella discussione generale.

Il deputato Riz si dichiara pienamente d'accordo sul documento, chiedendo tuttavia che venga dato un maggior rilievo al tema delle autonomie locali.

Il senatore Ruffilli desidera chiarire che, secondo quanto emerso dalla discussione in seno all'Ufficio di Presidenza, i temi indi-

cati nel documento non dovranno essere esaminati nella loro interezza, ma esclusivamente in relazione al funzionamento del processo costituzionale.

Il Presidente Bozzi, tenendo conto delle risultanze del dibattito, apporta alcune modificazioni al documento proposto, che risulta pertanto del seguente tenore:

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali a conclusione della discussione generale, ritiene opportuno di fissare i seguenti criteri sull'impostazione dell'attività da svolgere al fine di pervenire — come previsto nelle mozioni istitutive — alla formulazione di proposte di riforme costituzionali e legislative per l'adeguamento dell'ordinamento istituzionale e amministrativo, con l'obiettivo di rafforzare la democrazia politica repubblicana:

1) La Commissione concorda nel ritenere prioritari i problemi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, nonché il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordinamento giudiziario e i rispettivi rapporti. Su questa serie di argomenti si terrà subito una discussione in sede di Commissione plenaria, nella quale, sulla base di una individuazione di schemi da parte del Presidente, saranno individuate le priorità e indicati gli indirizzi generali che un apposito gruppo di lavoro dovrà seguire per l'elaborazione tecnica di proposte concrete, riservando poi a successive riunioni della Commissione plenaria le definitive valutazioni anche di ordine sistematico. L'attività del gruppo di lavoro avrà carattere informale e preparatorio e vi potranno partecipare anche membri della Commissione che non ne facciano istituzionalmente parte.

2) Una volta esaurita la discussione in sede plenaria sulla prima serie di argomenti e iniziata l'attività del relativo gruppo di lavoro, la Commissione passerà ad esaminare, con la stessa procedura e con l'organizzazione di gruppi di lavoro analogamente strutturati, le seguenti altre serie di argomenti:



aspetti costituzionali della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie; costituzione dell'economia; sindacati e relazioni industriali;

giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale ».

Il senatore Pasquino, parlando per dichiarazione di voto, chiede che la votazione sul documento venga rinviata ad un momento successivo, per consentire una ulteriore riflessione della Commissione.

Il deputato Riz, parlando per dichiarazione di voto, preannuncia il voto favorevole del Gruppo della SVP, purchè sia inteso che nella tematica regionale vengano inclusi an-

che gli aspetti relativi all'autonomia finanziaria.

Il deputato Franchi, parlando per dichiarazione di voto, preannuncia il voto favorevole del Gruppo del MSI-DN purchè l'elencazione delle materie prioritariamente affrontate non sia da considerare tassativa.

Il presidente Bozzi pone in votazione il documento, nel testo testè modificato.

*(È approvato).*

La Commissione sarà riconvocata a domicilio.

*La seduta termina alle ore 20,45.*