

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

559^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 30 LUGLIO 1991

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente SPADOLINI,
indi del vice presidente TAVIANI
e del vice presidente SCEVAROLLI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	«Modifica dell'articolo 24 della Costituzione» (2753), d'iniziativa del senatore Boato e di altri senatori;
INVERSIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO		«Tutela del diritto fondamentale alla salute e dell'interesse collettivo all'ambiente. Modificazione degli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione» (2845), d'iniziativa del senatore Tossi Brutti e di altri senatori
PRESIDENTE	3	(Votazione finale qualificata, ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento):
DISEGNI DI LEGGE		* ACQUARONE (DC), relatore Pag. 4 e passim
Discussione dei disegni di legge costituzionale:		ACONE (PSI) 10, 44
«Modifica del secondo comma dell'articolo 9 e del primo comma dell'articolo 32 della Costituzione» (2122), d'iniziativa del senatore Boato e di altri senatori;		LOMBARDI (DC) 15
«Tutela dell'ambiente. Modificazione degli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione» (2363), d'iniziativa del senatore Lombardi e di altri senatori;		* BOATO (Fed. Eur. Ecol.) 19 e passim
		TOSSI BRUTTI (Com.-PDS) 25 e passim
		BOMPIANI (DC) 29
		RUFFOLO, ministro per l'ambiente 37 e passim
		D'ONOFRIO, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri 41, 48

PELLEGRINO Giovanni (Com.-PDS)	Pag. 45
* ONORATO (Sin. Ind.)	46
COVI (Repubb.)	47
FLORINO (MSI-DN)	49, 56, 57
GUALTIERI (Repubb.)	50, 55
* MARINUCCI MARIANI, sottosegretario di Stato per la sanità	50, 56

Discussione:

«Conversione in legge, con modificazioni,
del decreto-legge 6 giugno 1991, n. 172,
recante disposizioni urgenti per assicurare
l'ordinato svolgimento delle operazioni
preordinate all'avvio dell'anno scolastico
1991-1992» (2916) (Approvato dalla Camera
dei deputati):

* CALLARI GALLI (Com.-PDS)	57, 72
MANZINI (DC)	60
* RICEVUTO (PSI), relatore	61
MISASI, ministro della pubblica istruzione ..	62, 71
* STRIK LIEVERS (Fed. Eur. Ecol.)	70
BOMPIANI (DC)	72
* VESENTINI (Sin. Ind.)	72

SUI LAVORI DEL SENATO

PRESIDENTE	73
------------------	----

ALLEGATO**COMMISSIONI PERMANENTI**

Variazioni nella composizione	74
-------------------------------------	----

DISEGNI DI LEGGE

Trasmissione dalla Camera dei deputati .	Pag. 74
Annunzio di presentazione	75
Assegnazione	75
Nuova assegnazione	77
Approvazione da parte di Commissioni per- manenti	78
Richieste di parere	78
Presentazione di relazioni	78

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'IN-
CHIESTA SUL FENOMENO DELLA MA-
FIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI
CRIMINALI SIMILARI**

Trasmissioni di relazioni	79
---------------------------------	----

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER
LE QUESTIONI REGIONALI**

Presentazione di relazioni	79
----------------------------------	----

GOVERNO

Trasmissione di documenti	80
---------------------------------	----

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di decisioni sul rendiconto generale dello Stato	81
--	----

CORTE COSTITUZIONALE

Trasmissione di sentenze	81
--------------------------------	----

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discor-
so non è stato restituito corretto dall'oratore

Presidenza del presidente SPADOLINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 10*).
Si dia lettura del processo verbale.

VENTURI *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 25 luglio.*

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Argan, Bo, Busseti, Candioto, Casoli, Castiglione, Chimenti, Covello, Coviello, Diana, Duò, Evangelisti, Falcucci, Fanfani, Favilla, Ferrara Pietro, Fontana Walter, Genovese, Ianni, Leone, Lipari, Macaluso, Manieri, Masciadri, Meoli, Meraviglia, Micolini, Modugno, Montresori, Mora, Neri, Patriarca, Perugini, Pizzo, Santalco, Valiani, Vecchietti, Vitalone, Zecchino.

Comunicazioni della Presidenza

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

Inversione dell'ordine del giorno

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, per assicurare un ordinato svolgimento dei nostri lavori, dispongo l'inversione dell'ordine del giorno.

Verranno discussi in primo luogo i disegni di legge costituzionale in materia di tutela dell'ambiente; si passerà poi alla conversione del decreto-legge sull'avvio dell'anno scolastico. Infine, si procederà alla discussione del disegno di legge costituzionale in materia di amnistia e indulto.

Discussione dei disegni di legge costituzionale:

«Modifica del secondo comma dell'articolo 9 e del primo comma dell'articolo 32 della Costituzione» (2122), d'iniziativa del senatore Boato e di altri senatori;

«Tutela dell'ambiente. Modificazione degli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione» (2363), d'iniziativa del senatore Lombardi e di altri senatori;

«Modifica dell'articolo 24 della Costituzione» (2753), d'iniziativa del senatore Boato e di altri senatori;

«Tutela del diritto fondamentale alla salute e dell'interesse collettivo all'ambiente. Modificazione degli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione» (2845), d'iniziativa del senatore Tossi Brutti e di altri senatori

(Prima deliberazione) (Votazione finale qualificata, ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione, in prima deliberazione, dei disegni di legge costituzionali: «Modifica del secondo comma dell'articolo 9 e del primo comma dell'articolo 32 della Costituzione», d'iniziativa dei senatori Boato, Spadaccia, Corleone, Strik Lievers e Pollice; «Tutela dell'ambiente. Modificazione degli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione», d'iniziativa dei senatori Lombardi, Mancino, Aliverti, Mazzola, Beorchia, Patriarca, Bausi, Cappelli, Colombo, Cortese, De Cinque, Giacobazzo, Golfari, Ianni, Zangara, Bosco, Fabris, Ceccatelli, Montresori, Salerno, Toth, Neri, Duò, Fontana Walter, Giagu Demartini, Mora, Pulli, Murmura, Sartori, Ventre, Azzarà, Coviello, Boggio, Tani, Covello, Carta, Angeloni, Busseti, Di Stefano, Fontana Alessandro, Mezzapesa, Grassi Bertazzi, Nieddu, Giacometti e Pinto; «Modifica dell'articolo 24 della Costituzione», d'iniziativa dei senatori Boato, Corleone, Strik Lievers, Modugno e Pollice; «Tutela del diritto fondamentale alla salute e dell'interesse collettivo all'ambiente. Modificazione degli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione», d'iniziativa dei senatori Tossi Brutti, Galeotti, Maffioletti, Franchi, Vetere e Tornati.

Onorevoli senatori, la relazione del senatore Acquarone è stata stampata e distribuita.

Il senatore Acquarone ha chiesto di potere integrare la propria relazione scritta. Pertanto, ha facoltà di parlare.

* ACQUARONE, *relatore*. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, il nostro è, in verità, uno strano paese: discutiamo molto e con larghezza di mezzi d'informazione sulle riforme che non si vogliono o non si possono fare e poi lasciamo passare quasi del tutto inosservate riforme di eccezionale importanza quale ritengo che sia (e non soltanto io) la modificazione costituzionale che oggi è all'esame, in prima lettura, di questa Assemblea.

L'importanza di questo argomento mi ha indotto a chiedere di poter integrare oralmente la relazione scritta, per dare soprattutto conto all'Aula, (in maniera tale che risulti dai Resoconti) del lungo dibattito di carattere culturale e scientifico che si è svolto nell'ambito della 1^a Commissione permanente, presso la quale si è registrata una larga convergenza di opinioni, tanto che al relatore è stato dato mandato di presentare un testo unificato (approvato dalla Commissione), pur riservandosi alcuni membri della Commissione stessa di presentare in Aula emendamenti al fine di un eventuale miglioramento del testo legislativo.

Onorevoli colleghi, il problema dell'ambiente è strettamente connesso con quello dello sviluppo tecnologico. Se noi pensiamo che la produzione industriale negli ultimi settanta anni è aumentata di cinquanta volte, se noi valutiamo che in tutto il cosiddetto mondo sviluppato si è passati da una forma di economia agricola o addirittura silvopastorale ad una economia industriale, ci rendiamo conto di quale sia stato l'enorme impatto che la tecnologia ha avuto nel mondo. Tuttavia, il problema è soprattutto che questo impatto non è stato attentamente seguito da misure atte a prevenire i guasti che tale avanzata tecnologica poteva causare.

Onorevole Ministro, è stato proprio il rapporto del MIT (il famoso «rapporto *Meadows*») che per la prima volta negli anni '70 ha portato all'attenzione i pericoli insiti nella non tutela dell'ambiente rispetto allo sviluppo tecnologico; ovviamente il «rapporto *Meadows*» è intitolato: «I limiti dello sviluppo».

Pertanto, il problema della tutela ambientale è certamente grave e delicato. Alla gravità di questo problema non sempre ha fatto riscontro una adeguata elaborazione culturale della materia. Sono passati molti anni da quando il collega Massimo Severo Giannini, sulla «Rivista trimestrale di diritto pubblico», per la prima volta proponeva all'attenzione degli studiosi il concetto di ambiente, un concetto che così come era stato illustrato allora sembrava avveniristico, mentre oggi noi non esitiamo (anche con il consenso dell'autore) a giudicare abbastanza superato.

Inoltre, non possiamo dimenticare che uno studioso autorevole, il collega e amico Scoca, recentemente ha scritto: «L'ambiente si presenta come una nozione così vicina ai nostri interessi da sollecitare più le nostre emozioni che non le nostre idee». Quindi, c'è il rischio che sia una materia trattata emozionalmente e non razionalmente. È invece, attraverso una visione razionale che ha voluto muoversi la 1^a Commissione permanente di fronte a tre importanti disegni di legge costituzionali. Il primo, in ordine di tempo, è quello presentato dal senatore Boato e da altri senatori; poi c'è il disegno di legge d'iniziativa del senatore Lombardi e di altri senatori; infine, il disegno di legge del senatore Boato che è stato integrato, anche per adeguarlo ad una modifica più organica della Costituzione e il disegno di legge d'iniziativa della senatrice Tossi Brutti e di altri senatori.

I progetti di legge tra loro divergono ma sostanzialmente mirano tutti, sia pure da angolature differenti, a raggiungere lo stesso risultato, la qual cosa ha reso possibile la presentazione di un testo di legge unificato.

Vorrei dare qui conto, brevemente, di quelli che sono stati e sono i punti fondamentali della discussione svoltasi di fronte alla Commissione Affari costituzionali con passione da parte di molti colleghi, toccando anche argomenti difficili sotto il profilo della cultura e, soprattutto, della cultura giuridica.

Intanto ci siamo posti il problema – fondamentale agli effetti di introdurre il concetto di tutela dell'ambiente nella Costituzione – della nozione stessa dell'ambiente, perchè ci troviamo di fronte ad un contesto culturale-scientifico dove vi sono le più disparate opinioni. Noi partiamo da una opinione diffusa, quella degli amici Torregrossa e D'Amelio, con scritti estremamente recenti che negano possibilità di ingresso nel novero dei concetti giuridici al concetto di ambiente. A fronte di queste posizioni radicali da un lato, ci troviamo di fronte a posizioni di altro tipo, ad esempio quella di Abbamonte, per cui non esisterebbe un concetto giuridico di ambiente ma un concetto di diritto all'ambiente, come se l'ambiente non esistesse come cosa. Vorrei dire che il concetto di ambiente come cosa, quindi come oggetto di tutela (e tale la Commissione lo ha considerato perchè l'ha inserito come modifica dell'articolo 9 della Costituzione: «La Repubblica tutela l'ambiente») nasce soprattutto da una evoluzione direi più che dottrinale della Corte costituzionale.

Infatti, è soprattutto nelle sentenze nn. 359 del 1985, 151, 152 e 153 del 1986 e 641 del 1987 che la Corte costituzionale ha inteso riferirsi all'ambiente come una cosa meritevole di tutela. Quindi credo che la Commissione, quando si è parlato di tutela dell'ambiente, ha inteso rifarsi a questo orientamento di parte della dottrina e della Corte costituzionale che individua nell'ambiente un concetto di cosa, di bene meritevole di tutela, un bene che è da un lato insuscettibile di appropriazione se non da parte – come giustamente osservava la senatrice Tossi Brutti – della collettività o dello Stato come rappresentante della collettività, non da parte dei singoli; un concetto che, per usare le espressioni contenute nell'opera dell'ultimo autore che si è occupato della materia, il bel volume della dottoressa Franco, è un concetto composito che raggruppa beni materiali e immateriali caratterizzati tutti dall'unico elemento comune del loro «concorrere ad assicurare quel complesso di condizioni ritenute fondamentali per l'ordinato assetto, l'armonico sviluppo e la migliore qualità della vita». È il concetto di qualità della vita quello che serve a dare una qualificazione giuridica al concetto di ambiente ma non solo come qualità di vita (perchè anche il problema della sicurezza, per esempio, attiene alla qualità della vita) bensì nel senso del rapporto tra l'uomo, la natura e l'ambiente che lo circonda.

Quindi, sono forse superati i principi che vedevano il concetto dell'ambiente diviso in tre parti: memoria della storia, beni culturali, antinquinamento e urbanistica, cioè quella ripartizione che era stata proposta negli anni '70 da Giannini. Se accettassimo questa soluzione, allora effettivamente sarebbe forse una superfetazione l'aggiunta che noi proponiamo di introdurre al secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione che così dovrebbe recitare: «Tutela l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Il concetto di ambiente forse potrebbe ricomprendere anche il patrimonio storico e il

paesaggio, perchè è tutto quello che ci circonda. Noi l'abbiamo voluto mettere non solo per introdurre questi concetti nuovi, soprattutto in tema di salubrità dell'aria, dell'acqua, eccetera, ma l'abbiamo voluto mettere anche in relazione e in rapporto a un concetto di carattere generale rispetto al quale si pongono le altre nozioni come ulteriori, indispensabili specificazioni.

Di notevole rilievo è la proposta contenuta non nel disegno di legge del senatore Lombardi ed altri, ma in quelli dei colleghi Verdi e dei senatori del Gruppo comunista-PDS, che la Commissione ha poi inserito nel suo testo, quale secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione. Rivolgo quindi un particolare ringraziamento ai colleghi che hanno segnalato l'importanza di questo problema.

Giungendo ad una sintesi delle varie soluzioni, la Commissione ha proposto la seguente formulazione: «Promuove la collaborazione internazionale al fine di salvaguardare l'ecosistema». Non sfugge ad alcuno che il problema della tutela dell'ambiente non si può risolvere a livello di rapporti interni: in questo settore, la collaborazione a livello internazionale riveste indubbiamente notevole rilievo.

Per la verità, dobbiamo riconoscere che dal «rapporto Brundtland» in poi l'ONU si è mossa in questa materia con grande attenzione, soprattutto attraverso l'opera di alcuni suoi qualificati organismi, quali, a livello mondiale, UNEP, IRO, IMO di Ginevra; da ultimo, in tale settore, si è mossa attivamente la stessa Comunità economica europea. Non possiamo dimenticare che i problemi dell'ambiente, ignoti al Trattato di Roma, sono stati portati alla ribalta dando ad essi notevole rilievo, dall'Atto unico europeo.

A questa attenzione del mondo scientifico e politico-internazionale ai problemi dell'ambiente abbiamo ritenuto opportuno faccia riscontro, anche in relazione all'articolo 11 della Costituzione, quindi con possibili limitazioni della nostra sovranità, una collaborazione che contempli la salvaguardia dell'ambiente anche nella sua visione più ampia, vorrei dire planetaria, rappresentata dal problema dell'ecosistema, dalla cui salvezza dipende la salvezza stessa del genere umano.

Se la Commissione ha ritenuto che l'ambiente andasse tutelato come bene – ed è questa la ragione per cui si prevede una modifica dell'articolo 9 della Costituzione in tal senso – certamente essa ha avuto di fronte a sé il problema della tutela, affidata allo Stato da un lato e ai cittadini dall'altro, per la protezione dagli eventuali *vulnera* che all'ambiente vengano arrecati.

Per la verità, in questa materia la Commissione si è trovata di fronte ad una grande evoluzione in atto, quella del riconoscimento dei diritti superindividuali.

Il secolo scorso, infatti, è stato il secolo del riconoscimento dei diritti della persona come singolo, vuoi come pienezza di riconoscimento delle posizioni individuali sotto la figura del diritto soggettivo, vuoi come riconoscimento di problemi, sempre individuali, nei confronti degli atti della pubblica amministrazione, sotto il profilo dell'interesse legittimo. Non si è voluto quasi mai dare un riconoscimento al cittadino in quanto membro di una collettività, il che non è proprio soltanto di una visione liberistica del secolo scorso, ma fa parte anche del filone logico del razionalismo francese. Non possiamo dimenticare

che durante la Rivoluzione francese, mentre si affermano solennemente i diritti dell'89, esce la legge Le Chapelier, la quale proibisce tutte le corporazioni e gli atti intermedi.

Non a torto nel messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere, per una parte che riguarda questo specifico settore, e che è stata ignorata durante il dibattito, il Presidente della Repubblica adopera un'espressione classica per gli studiosi di diritto, affermando che stiamo assistendo alla «emersione degli interessi diffusi». Chi conosce la storia dei diritti soggettivi ricorderà che in Launz e Thon, si parla proprio di «emersione» del diritto soggettivo quale tutela che l'ordinamento arreca ad una posizione individuale personale. Questo secolo è il secolo che va verso la direzione degli interessi del cittadino, non in quanto titolare di un bene, ma in quanto membro di una collettività che di quel bene è titolare.

Badate che noi possiamo parlare di una tutela di interessi superindividuali anche già nel secolo scorso con le famose azioni popolari. Qualche volta, scherzando con qualche amico del mio partito che appartiene ad una certa corrente, dico che per noi amministrativisti «azione popolare» non è una corrente della Democrazia cristiana ma è un ferro vecchio del diritto amministrativo. Ma al di fuori dello scherzo, l'azione popolare nelle sue varie forme di azione suppletiva, era pur sempre il modo di arrivare, da parte di un cittadino membro di una comunità organizzata che non si riteneva sufficientemente tutelato dal cosiddetto «ente esponenziale», a far valere in giudizio questa azione; quindi il frazionista rispetto al capoluogo del comune, il titolare di una IPAB rispetto all'ente di controllo. In questo caso invece il concetto nuovo che sta emergendo è quello di dare la possibilità di tutela al membro della collettività per far valere interessi che appartengono sì alla collettività, ma non ad un ente organizzato e, per usare un'espressione che a me non piace molto ma che è diventata di moda e che è dovuta anche questa alla fantasia di Massimo Severo Giannini, si parla di interessi «adespoti», perchè non hanno un titolare immediato e diretto; eppure per questi interessi c'è bisogno di tutela.

In un primo tempo avrei preferito forse parlare di tutela di diritti superindividuali, di interessi della collettività. Ma visto anche il precedente della legge sul procedimento amministrativo direi, con la perplessità che come studiosi in questa materia ciascuno deve avere, che ho ritenuto di poter accettare il pressante invito dell'amico Lombardi e di altri ad introdurre nella nostra Costituzione anche il concetto di «interesse diffuso».

Se qualche perplessità ho avuto - e forse qualche perplessità ancora nutro, mi auguro che l'evoluzione dottrinale possa superarla - è proprio per l'indeterminatezza che ancora oggi esiste su questo concetto di «interesse diffuso» che è una cosa diversa dall'interesse individuale (e fin qui è molto facile) ma è anche diversa dall'interesse collettivo. Infatti l'interesse collettivo è un interesse che appartiene ad una collettività che ha una organizzazione come figura soggettiva pubblica riconosciuta (quindi, ad esempio, l'ordine professionale e il sindacato), mentre qui siamo negli interessi dell'utente della strada, del consumatore, nel caso in specie di chi vive in un ambiente e quindi ha interesse alla tutela dell'ambiente stesso.

Ma, ed è questo il punto che ha dato luogo a vivaci discussioni in Commissione, la maggioranza della Commissione ha ritenuto ed io personalmente ritengo che questa affermazione è solenne perchè la consacrazione nella Carta costituzionale del concetto di «interesse diffuso» deve sempre passare, almeno per ora, attraverso la mediazione della legge ordinaria. Questo perchè l'esperienza purtroppo ci ha insegnato che se non c'è questa mediazione è troppo facile sfruttare malamente e quindi in qualche modo svilire la tutela che vuole essere data al concetto di «interesse diffuso».

Del resto in questo senso si sono mossi gli unici precedenti legislativi che sono la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente e, non dimentichiamolo per l'enorme importanza che ha nella vita civile di questo paese, l'articolo 9 della legge sul procedimento amministrativo, un provvedimento di fondamentale importanza oggi che la burocrazia incomincia ad essere bastonata e ci si rende conto di quale norma di civiltà il medesimo abbia rappresentato per il nostro ordinamento giuridico.

Ritengo indispensabile la mediazione della legge ordinaria proprio per seguire quell'indicazione giurisprudenziale che normalmente ha ritenuto di poter arrivare ad una verifica almeno di due elementi: di un interesse non occasionale di un certo gruppo, di una certa organizzazione, per un determinato bene (perchè troppo spesso siamo abituati ad essere tutori del verde del vicino, della non edificabilità del confinante e non abbiamo un profondo senso civico) e un minimo grado di rappresentatività. Ecco perchè la formula proposta è quella «secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge».

Ma anche con questa limitazione (che peraltro ha una radice culturale e politica, perchè il diritto soggettivo e l'interesse legittimo appartengono alla persona come tale, quindi non sono interessi generici ed è perciò giusto che la Costituzione li riconosca direttamente, ancorchè poi i modi della tutela siano sempre rimessi al legislatore ordinario) in questo caso si intende proprio da un lato dare un indirizzo al legislatore sotto questo profilo di norma programmatica di cui il legislatore dovrà darsi carico (come già si è dato carico in qualche legge anche in assenza di questa norma che questi cosiddetti interessi adespoti hanno bisogno di tutela), ma anche porre un'indicazione non dico di freno, ma un canale serio per la valorizzazione di questa attività associativa, senza il quale si potrebbero correre rischi molto gravi.

La terza modifica che la Commissione propone all'Aula riguarda l'articolo 32 della Costituzione, là dove, accanto al principio della tutela della salute degli individui, si è sostanzialmente aggiunto il problema della tutela della salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, intesi anch'essi come fondamentali diritti della persona umana, cioè non solo il concetto di salute individuale, ma anche il concetto di salubrità. Questo perchè rivedendo la Costituzione, Carta fondamentale, abbiamo ritenuto di poter modificare il concetto di cure gratuite ai non abbienti, anzichè agli indigenti, come è scritto attualmente nel testo costituzionale, forse per superare una visione un po' datata del concetto di indigente che fa venire in mente le congregazioni di carità del secolo scorso.

Queste in sintesi, vorrei dire in estrema sintesi, perchè il dibattito culturale su questi argomenti potrebbe durare delle giornate intere, le integrazioni che il relatore desiderava fare al testo scritto, anche per via della calendarizzazione un po' improvvisa di questo provvedimento rispetto a quanto prevedevamo.

Il relatore ritiene che, al di là di qualche posizione di dettaglio, la Commissione nel suo insieme proponga all'unanimità e raccomandi all'Aula l'approvazione di questo disegno di legge costituzionale perchè è una modifica alla Costituzione da un lato moderna, ma anche davvero rispondente ai bisogni, come si dice oggi, della gente. Ritengo che approvando questo disegno di legge, per usare un'espressione del Pascoli, noi faremo un'opera buona non per noi, ma per i figli, per i figli dei nostri figli; ed è con questo spirito che ne raccomando l'approvazione. (*Applausi dal centro e dal centro sinistra*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.
È iscritto a parlare il senatore Acone. Ne ha facoltà.

ACONE. Signor Presidente, signor Ministro, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, siamo in presenza di un disegno di legge costituzionale della più grande importanza perchè costituisce il punto di arrivo di una serie di elaborazioni della dottrina, della giurisprudenza, e sottolineo della giurisprudenza, perchè il problema della tutela degli interessi diffusi è allo Stato una creazione interamente giurisprudenziale; solo in tempi recenti, vedi la legge sulla tutela dell'ambiente, con qualche eccezione per il passato (lo Statuto dei lavoratori, la legge sulla parità uomo-donna nei luoghi di lavoro) il legislatore aveva aperto le porte alla tutela di questo tipo di interessi.

Io sono particolarmente felice della formula dell'articolo 24, che è stata licenziata all'unanimità dalla 1^a Commissione perchè vedo in essa – e mi permetterò di dire perchè – l'approdo di una dottrina la più moderna sugli interessi diffusi, quella del compianto Mario Nigro, che è stato a mio avviso l'uomo al quale più di tutti la scienza della giustizia amministrativa è tributaria in questo secolo.

Il problema degli interessi diffusi nasce quando ci si accorge che esistono accanto a posizioni soggettive, individuate in capo a soggetti o a più ampie cerchie di soggetti, interessi che invece trascendono le singole persone e investono una collettività più o meno ampia.

La caratteristica di questi interessi è quella di essere, secondo le prime rilevazioni, interessi adespoti, interessi senza soggetto, ma interessi che vanno, secondo le tesi che cominciano a germogliare fin dagli anni sessanta, tutelati nella loro oggettività come interessi oggettivamente rilevanti.

Questa prospettiva mette in crisi tutta una elaborazione dottrinale che vede il suo manifesto nell'articolo 24, in cui è scritto che tutti possono agire in giudizio per la tutela delle posizioni soggettive qualificate dal legislatore costituente come diritti soggettivi e interessi legittimi.

Tutti sappiamo la storia di queste posizioni soggettive, il senatore Acquarone nella sua integrazione alla relazione, oggi ha dedicato uno spaccato significativo alla storia della creazione di queste posizioni

soggettive a far data dalla Rivoluzione francese. Tutti però sappiamo che si è sempre reputata imprescindibile la proiezione soggettiva di ogni situazione di interesse come condizione *sine qua non* per l'ingresso alla tutela giurisdizionale. E quindi, nel momento in cui si parla degli interessi diffusi come interessi oggettivamente protetti dall'ordinamento, a prescindere dai soggetti, entra in crisi il modello collaudato delle situazioni soggettive sostanziali. Si va pertanto alla ricerca di un possibile superamento di questo inconveniente; già nel 1974 in un convegno a Pavia sulle azioni a tutela degli interessi collettivi, Proto Pisani poneva questo problema, sostenendo in sostanza tre soluzioni: o attribuire la legittimazione a tutti i membri della collettività, o attribuire la legittimazione esclusivamente ai rappresentanti di gruppi e di associazioni che abbiano come espresso fine istituzionale la tutela di interessi collettivi specifici, o addirittura – terza soluzione – utilizzare una figura presente nel nostro ordinamento, la figura del pubblico ministero.

Voi sapete che la seconda figura era già stata collaudata, o meglio erano gli anni in cui veniva collaudata, dall'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori, con il concetto di sindacati maggiormente rappresentativi. Questo precedente legislativo è stato poi mutuato dai successivi interventi che il legislatore sostanziale in Italia ha fatto: la legge n. 903 del 1977 sulla parità di trattamento tra uomini e donne, e soprattutto le leggi sulla correttezza dell'informazione e sulla tutela del consumatore, fino ad arrivare alla legge del 1986 sull'ambiente dove addirittura si stabiliscono procedure e requisiti predeterminati perchè questi enti esponenziali possano essere legittimati a dedurre in giudizio quelli che noi chiamiamo interessi diffusi.

Ebbene, ho visto che il Gruppo del PDS ripropone un problema che in Commissione era stato affrontato e risolto nel senso, a mio avviso giusto, della tutela degli interessi diffusi e non dei soli interessi collettivi. Allo stato attuale della elaborazione dottrinale e giurisprudenziale siamo ancora ad uno snodo fondamentale: se riconoscere l'interesse diffuso come interesse oggettivo, e quindi come tale tutelabile giudiziariamente solo se si trasforma in interesse collettivo perchè la differenza tra interesse diffuso e interesse collettivo sta in ciò che l'interesse diffuso appartiene a tutti i singoli, mentre l'interesse collettivo finisce per appartenere solo a quell'ente esponenziale organizzato che per legge è deputato a dedurre in giudizio queste posizioni. Gli emendamenti che il Gruppo del Partito democratico della sinistra ha presentato sembra siano sulla scia della logica che ha caratterizzato la legislazione dallo Statuto dei lavoratori ad oggi, che ha sempre ritenuto di dover porre il limite alla tutela degli interessi diffusi consistente nella necessità della loro trasformazione in interessi collettivi, cioè in interessi in qualche modo organizzati sul piano della soggettività.

Sono decisamente contrario a questa formula, che è una formula di retroguardia culturale, ideologica e giuridica. Chiunque ha letto le parole che qualche anno prima di morire ha scritto Mario Nigro sulla rivista «Il Foro italiano» nel 1987, in un articolo che è fondamentale per gli studi futuri sugli interessi diffusi e collettivi, saprebbe che oggi, accanto al profilo oggettivo degli interessi diffusi, viene fuori il profilo soggettivo.

Voglio leggere un piccolissimo brano dell'articolo che è significativo per comprendere il percorso che questa scienza giuridica nostra ha compiuto su questo tema per indicare qual è la prospettiva che schiude alla giurisprudenza e alla dottrina questo articolo 24, così come noi in Commissione affari costituzionali lo abbiamo licenziato.

Dice Mario Nigro: «In realtà quello che si è trascurato e si trascura nel modello fin qui rappresentato» – egli batte in breccia questa idea che gli interessi diffusi siano rilevanti dal punto di vista giuridico solo come interessi collettivi, mentre esistono interessi diffusi, non interessi collettivi, anch'essi rilevanti – «è che, come si è già accennato sopra, il cosiddetto "interesse diffuso" è costituito da tante situazioni, ciascuna delle quali considerata nella sua originarietà e autenticità, è schiettamente individuale, sta a sè, è una idea separata dalle altre, anche se ha contenuti eguali e lo è (separata) anche in fatto, se non fa gruppo con le situazioni simili».

In questa versione la formula dell'interesse diffuso esprime non già il fatto che non vi siano posizioni soggettive, ma che una posizione soggettiva è, per quel che attiene ai connotati e al suo oggetto, diffusa, ha molte posizioni conformi.

E fa un esempio banale, per rendere più evidente il suo pensiero: «Così come l'esistenza di una epidemia non significa che non vi siano malati singoli, ma che ve ne sono troppi di una stessa malattia, la diffusione di un interesse non comporta che non vi siano soggetti che ne hanno la titolarità, ma che ve ne sono troppi. Come rileva Alberto Romano» – Nigro cita il pensiero di un altro giovane, ma autorevolissimo studioso – «un interesse che appartiene a molti non si può far finta che non appartenga a nessuno».

Questo è il problema. Se noi parliamo di interessi collettivi, restringiamo indebitamente il campo di identificazione delle posizioni soggettive che chiamiamo interessi diffusi. E perchè lo facciamo? Perchè c'è questa tendenza culturale a restringere l'ambito di riconoscimento degli interessi diffusi? Perchè nel nostro paese abbiamo strutture procedimentali che non sono adeguate alla tutela di questo tipo di interesse, e sotto il profilo della legittimazione ad agire, e sotto il profilo della pubblicità degli atti processuali, e sotto il profilo della estensione degli effetti della pronunzia giudiziale. In altri termini, il nostro è un processo vestito e calzato per le situazioni soggettive individuali e non per gli interessi diffusi.

Ma allora, se il problema non è il disconoscimento dell'esistenza di queste posizioni soggettive, se il problema è costituito dal fatto che il nostro processo è inadeguato rispetto a questa tutela, non lo si risolve dicendo: «Gli interessi diffusi non esistono, esistono solo gli interessi collettivi».

Gli interessi diffusi intanto esistono – secondo questa posizione – in quanto si collettivizzano, in quanto trovano una loro possibilità espressiva a livello di organizzazione, a livello di rappresentanza. No, il problema è invece quello di adeguare le strutture procedimentali alla tutela degli interessi diffusi e questo il legislatore lo sta già facendo, lo ha fatto – come ricordava il relatore – con la legge n. 241 del 1990, consentendo l'intervento nel procedimento amministrativo a titolari di posizioni di interessi superindividuali, lo sta facendo – mi auguro – con

la legge delega di riforma del processo amministrativo che abbiamo in esame in 1^a Commissione: non vedo perchè non lo si debba fare anche a livello di rilevanza costituzionale.

Dicendo che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi e, secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, degli interessi diffusi, abbiamo salvato anche questa prospettiva per così dire soggettivistica degli interessi diffusi che, a mio avviso, è la prospettiva della modernità, della conclusione di una esperienza. Partimmo dalle comunità abitative in materia edilizia per concepire questi interessi superindividuali e credo sia giunto il momento che tutto il Parlamento prenda atto che è in ritardo nel riconoscimento della rilevanza costituzionale di queste posizioni che chiamiamo di interesse diffuso.

Voglio dire che in questo scritto, che a mio avviso rappresenta il punto di maggior evoluzione dell'elaborazione dottrinale sulla concezione degli interessi diffusi, Nigro si pone i problemi del processo, così come è attualmente e non come vorremmo che fosse dopo la legge sulla riforma del processo amministrativo. Ho trascurato ovviamente di parlare di come l'autore arriva al riconoscimento ineliminabile di una necessaria soggettivizzazione di quello che chiamiamo interesse diffuso, perchè sarebbe stato troppo lungo fare questo cammino che è possibile ripercorrere leggendo questo articolo. Voglio solo ricordare che Nigro sostiene che è necessaria questa soggettivizzazione, che è illusoria, anzi aggiunge di essere d'accordo che è rischiosa, nel senso che queste associazioni si appropriano di posizioni giuridiche soggettive, trascurando gli stessi interessi della collettività.

Vi è dunque la possibilità di una involuzione autoritaria nella concezione di questi interessi come interessi sempre istituzionalizzabili in testa a questi gruppi. Egli dice quel che pensa in relazione a questa necessità della soggettivizzazione dell'interesse diffuso e afferma conclusivamente: «Dopo di ciò, posso solo aggiungere che, se ci si convince della possibile e necessaria soggettivizzazione dell'interesse diffuso, cui dovrebbe conseguire una piena possibilità di tutela, non dovrebbe essere difficile escogitare i modi per impedire che la illimitata libertà di accesso di tutti i titolari di interessi diffusi conduca a deformare e a scardinare il telaio del processo amministrativo. Si tratta non di vietare» - ecco il punto fondamentale - «l'accesso singolo o gli accessi singoli, ma di impedire la moltiplicazione illimitata delle parti, ponendo in essere accorgimenti diretti ad ottenere ed imporre la riunione di tutti i postulanti che si muovono nella stessa direzione. Così come si parla di procedimenti di particolare interesse partecipativo» - e cita l'esempio della Repubblica federale tedesca - «per i quali si studiano forme di svolgimento adeguate a questo carattere, si può parlare di processi amministrativi aventi anch'essi particolare interesse partecipativo, suscettibili cioè per la loro materia di attrarre le iniziative e gli interventi dei titolari di interessi diffusi e studiare metodi atti a consentire la soddisfazione della partecipazione diretta di titolari di interessi diffusi, senza perdere di vista il rispetto dell'ordine processuale. Si può pensare, ad esempio, ad una udienza preliminare dedicata ad organizzare, coordinare e semplificare le partecipazioni e, in genere,

all'attribuzione al giudice, al presidente del collegio di particolari poteri di ordine in questo campo, come l'esperienza di altri paesi può suggerire».

Ecco l'affermazione generale sulla quale io convengo in maniera totale e, direi, anche entusiastica, perchè questo scritto mi ha aperto gli occhi su una serie di dubbi che avevo.

La tecnica processuale deve venir messa al servizio dello svolgimento di questa dimensione della persona, essenziale per realizzare la piena civiltà della legge e non costituire, invece, un ostacolo pregiudiziale ed insormontabile a tale svolgimento.

Onorevoli colleghi, probabilmente in questi anni abbiamo commesso l'errore di dare importanza alle strutture procedurali, chiudendo gli occhi su una realtà sostanziale, che viviamo tutti i giorni, ed espropriando il singolo, in favore della collettività organizzata, di una posizione soggettiva che noi adesso riconosciamo, e giustamente, ma che era già riconoscibile in *rerum natura* non come *ens tertium*, ma, come voi sapete, in base alla giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato a volte come diritto soggettivo, a volte come interesse legittimo. Quindi, la formula è felice e non va modificata.

Questa formula prevede che tutti, quindi anche il singolo cittadino, così come vuole la moderna prospettiva della dottrina e della giurisprudenza, possono far valere l'interesse che gli deriva dall'essere, insieme ad una serie indefinita di altri soggetti, nella stessa posizione. Tuttavia, vi devono essere particolari regole e condizioni che devono essere entrambe formulate con riferimento alle strutture procedurali, sul piano del processo e non sul piano del disconoscimento del diritto sostanziale.

Credo che questo sia il miglior risultato che deriva dalla lunga discussione che si è svolta nell'ambito della 1^a Commissione permanente. Inoltre, penso che ciò vada nel senso dell'auspicio del Presidente della Repubblica che nel suo messaggio, che abbiamo discusso la scorsa settimana, ha dedicato un paragrafo alla tutela degli interessi diffusi, spingendosi a trattare non solo dei tradizionali interessi diffusi quali la tutela del consumatore, della salute e dell'ambiente, ma anche della corretta informazione, tema sul quale occorrerebbe una maggiore attenzione da parte del legislatore ordinario.

Onorevoli colleghi, come avrete notato, non vi ho parlato dell'ambiente, perchè l'ambiente è uno degli oggetti possibili ed è una delle materie che può determinare il venire in essere di queste posizioni soggettive (dico posizioni soggettive e non vi scandalizzate) che chiamiamo interessi diffusi. È chiaro che la norma fondamentale, in questo trittico che è oggetto dell'esame del Senato, è l'articolo 24. Gli altri articoli, infatti, stabiliscono ambiti di tutela costituzionalmente rilevanti e giungono (lo devo dire con molta sincerità) in grave ritardo rispetto all'elaborazione della giurisprudenza del nostro paese, che ha già riconosciuto in più di una occasione la tutela dell'ambiente come bene costituzionalmente garantito (anche se ovviamente ha dovuto formulare delle interpretazioni molto ardite).

L'articolo 24 è il punto fondamentale verso il quale dobbiamo rivolgere la nostra attenzione. Confido che la formula che la Commissione ha ricercato e trovato possa schiudere nel nostro paese una tutela

giurisdizionale effettiva di queste posizioni, all'unisono con quanto si verifica in tutti i paesi del mondo. Nella nostra società il singolo è sempre più legato alla collettività; le sue condizioni di vita, di lavoro e di sviluppo sono legate a fattori estranei alla sua stessa fatica quotidiana, alla sua stessa spinta culturale, emotiva e volitiva. In sostanza voglio dire che in una società come la nostra non possiamo più attardarci su teorie, su dottrine che negano al singolo sacrosanti diritti solo perchè questi non corrispondono agli schemi che i giuristi si sono preconfezionati nel chiuso delle loro stanze.

Voglio concludere, ancora una volta, con le parole di Mario Nigro: «Le concezioni che negano consapevolmente, esplicitamente o implicitamente al singolo, assunto cioè nella solitudine della sua coscienza e del suo umano rapporto con il bene, la capacità e se non la capacità la possibilità della piena esplicazione della propria personalità e trasferiscono tale possibilità alle formazioni sociali, gruppi e associazioni in cui il singolo troverà ambiente, regole e strumenti o legittimazione di azione, sono concezioni fortemente conservatrici. L'associazionismo è uno dei fenomeni connotatori del nostro tempo e la giurisprudenza, adeguandosi a questa ispirazione generale, vede con ostilità e con riserve, anche in questo campo, le iniziative solitarie. Noi dobbiamo superare questa condizione di sospetto; dobbiamo liberare il singolo cittadino e farlo protagonista anche di questa vicenda che noi chiamiamo: "tutela giurisdizionale degli interessi diffusi"». (*Applausi dalla sinistra, dal centro-sinistra, dal centro e dal Gruppo federalista europeo ecologista. Congratulazioni*).

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

LOMBARDI. L'iniziativa dei Gruppi della Democrazia cristiana che hanno presentato nei due rami del Parlamento la proposta di modifica costituzionale di cui stiamo parlando si è incontrata al Senato con un'iniziativa del Gruppo federalista europeo ecologista, divenuta analoga per successive integrazioni, e, ancora successivamente, con una proposta del Partito democratico della sinistra.

Il risultato, che dall'inizio abbiamo auspicato, è la presentazione di un testo unificato, che la 1^a Commissione ha licenziato all'unanimità.

Sulle ragioni dell'iniziativa, così efficacemente illustrate dal relatore senatore Acquarone, che ancora ringrazio, dirò che la necessità di costituire un ancoraggio costituzionale per la tutela dell'ambiente, distinto dalla protezione del paesaggio e dalla tutela delle cose di interesse storico e artistico della nazione, deriva dal modo stesso in cui è nata e si è venuta manifestando la questione ambientale.

Quella questione non fu avvertita dai costituenti, per la semplice ragione che il processo di industrializzazione, ininterrottamente sviluppatosi in Occidente negli ultimi quaranta anni, all'epoca non era ancora iniziato; nè si era manifestata una domanda sociale così nuova e diffusa come quella ambientalistica che a partire dalla metà degli anni Settanta, sul riflusso della contestazione, venne espressa anche per effetto delle profonde trasformazioni sociali indotte proprio dal processo di sviluppo e che, come le altre, ha attraversato partiti e sindacati,

unificando ceti e ambienti sociali diversi, dando vita a gruppi, a movimenti e comportamenti che si sono collocati al di fuori della tradizionale distinzione destra-sinistra, contribuendo, in definitiva, al cambiamento dello spazio della competizione politica.

La questione ambientale – come tutti sanno – nasce dalla convinzione che l'epoca dello sviluppo cosiddetto socialdemocratico, che ha caratterizzato le democrazie industriali dell'Occidente – ma al quale hanno contribuito liberali e democratici, partiti popolari e repubblicani, partiti di centro e radicali e persino gli stessi conservatori – sia, nei paesi dell'OCSE, alle nostre spalle, nonostante che quell'epoca abbia fatto conoscere agli uomini del mondo sviluppato progressi incalcolabili, non solo sul piano del benessere economico, ma anche su quello della vita civile e sociale in genere e degli stessi valori democratici.

Ebbene, quel modello di sviluppo è in crisi per ragioni molteplici (certamente, prima fra tutte, l'insopportabilità dei costi), ma anche per la convinzione che il degrado ambientale, che in una qualche misura ne è la conseguenza, è andato assumendo proporzioni tali che, se proseguisse, nessun tipo di sviluppo sarebbe in avvenire possibile.

Il cambiamento del clima del pianeta, l'esaurimento dell'ozono, la esplosione demografica, la deforestazione e la desertificazione, i problemi del ciclo idrico della terra sono elementi di questa convinzione.

Ma quel che più conta è che con questa convinzione è anche entrata in crisi la certezza nel principio che l'uomo, avvalendosi della scienza e della tecnica, potesse utilizzare senza limiti le risorse della terra per assicurarsi un progresso altrettanto illimitato. Con esso, il mondo occidentale ha dovuto registrare modificazioni profonde nei comportamenti sociali e culturali, come la caduta negli individui della capacità progettuale, il ripiegamento nella sfera del privato, la diminuita capacità delle istituzioni di produrre e trasmettere valori: quel declino dei valori costitutivi che i sociologi hanno definito come crisi della modernità.

Ecco perchè, onorevoli colleghi, la teoria dello «sviluppo sostenibile», che la Commissione mondiale dell'ONU sull'ambiente e lo sviluppo ed il rapporto «Brundtland» hanno definito nel 1983, è divenuta la frontiera sulla quale si assestano le politiche dei Governi. Essa, infatti, fornisce, a fronte dei limiti dello sviluppo, una risposta alla domanda «che fare?» in termini di proposta di un nuovo modello fondato sull'uso razionale delle risorse; e stabilisce, quindi, che la politica ambientalistica cessa di essere una domanda *underground*, di appartenere all'antipolitica, o di esprimere la politica alternativa; che essa non può essere considerata un *optional*, ma diventa «il modo» stesso di concepire lo sviluppo e, perciò, richiede cambiamenti profondi istituzionali, economici e sociali in grado di realizzarla.

La teoria dello sviluppo sostenibile si qualifica, quindi, come la prospettiva riformistica del nostro tempo, al di là degli oramai verificati limiti dello sviluppo capitalistico e delle oramai svanite suggestioni del socialismo reale. Come prospettiva riformista viene recepita nella evoluzione politica soprattutto europea, qualificando le trasformazioni sociali e politiche in atto nei paesi *ex* comunisti e la stessa competizione politica in Occidente, ponendosi come criterio selettivo delle scelte

connaturate alla transizione verso una economia sociale di mercato. Ma, proprio per questo, essa ha una dimensione che travalica i limiti della legislazione e della politica nazionali.

Non starò qui a ricordare tutti i precedenti: dalla Dichiarazione di interdipendenza ambientale della Conferenza interparlamentare sull'ambiente del pianeta, tenutasi a Washington nel maggio 1990, che al punto 7 impegna i legislatori di tutto il mondo – cito testualmente – «a mettere a disposizione delle nostre rispettive nazioni, dei nostri vicini, ed attraverso le nostre istituzioni internazionali, le risorse finanziarie, educative, intellettive e tecnologiche necessarie a rovesciare per sempre il processo di declino dell'ambiente del pianeta», alla Conferenza dell'Aja del 1989 sulla riduzione della fascia d'ozono, al trattato di Basilea del 1989 sulla esportazione dei prodotti chimici tossici, a tutto quanto a livello sovranazionale – e non parlo della politica comunitaria – viene quotidianamente dibattuto e negoziato per una considerazione globale delle politiche a salvaguardia dell'ambiente, come pure l'Atto unico europeo del 1987, che modifica il Trattato di Roma istitutivo della CEE, prevedendo fra le integrazioni più significative proprio quelle relative all'ambiente (Titolo VII, articolo 130 R) e la Carta di Parigi per una nuova Europa del novembre del 1990, che pone «la responsabilità ambientale» sullo stesso piano della libertà economica e della giustizia sociale.

Dico questo solo per sottolineare perchè, onorevoli colleghi, la tutela dell'ambiente (e tutto ciò che essa significa in fatto di scelte politiche strettamente collegate sul piano sovranazionale) non può trovare radicamento costituzionale attraverso la interpretazione di disposizioni che riguardano interessi più specifici, come quella che ha attinenza alla tutela del paesaggio come forma del paese, o alla disciplina sull'uso urbanisticamente corretto del territorio.

Essa necessita, invece, di una sua autonoma previsione costituzionale per stabilire sì un ancoraggio al quale legare la ricostruzione, anche in coerenza con l'intero sistema delle autonomie, del diritto pubblico dell'ambiente, ma anche per costituire il punto di riferimento dei precetti e dei limiti delle decisioni sull'uso delle risorse e dei processi produttivi in una visione globale sovranazionale degli obiettivi da conseguire.

Certamente, i tentativi fatti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle magistrature superiori sono stati assai notevoli e meritori, ma non sono sufficienti. Se questo è vero, se la tematica investe il futuro della umanità, è anche giusto che la modifica costituzionale che si propone sia collocata tra i diritti fondamentali e che la tutela dell'ambiente si configuri come la tutela di un diritto della persona.

Del resto, già nel giugno del 1983, in occasione della celebrazione della giornata dell'ambiente all'Accademia dei Lincei, veniva presentata una «dichiarazione sul diritto dell'ambiente» che merita di essere ricordata: «Sulla base di una interpretazione evolutiva e aggiornata della nostra Carta fondamentale» – vi si legge – «deve affermarsi, che ogni persona ha diritto a un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato: il diritto all'ambiente è diritto fondamentale della persona e

interesse generale della collettività. Ciascuno è responsabile dell'ambiente e ha il dovere di contribuire alla sua conservazione».

La nostra proposta, tuttavia, non si ferma qui, perchè nella stessa linea si colloca la modifica dell'articolo 24, intesa a riconoscere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi, ossia di quelle situazioni giuridiche superindividuali, così efficacemente descritte dal relatore e dal senatore Acone, che la dottrina giuridica più recente ha evidenziato come quelle che non risultano tutelate nell'ambito della nozione generale di interesse pubblico, in quanto coinvolte dalla crisi di identificazione dei cittadini con gli enti che dell'interesse generale sono per definizione depositari.

Non si tratta di affermare alcun concetto di tipo, per così dire, eversivo, quanto di prendere atto del fatto che le profonde trasformazioni intervenute nell'ultimo ventennio nei sistemi politici occidentali hanno evidenziato, a fronte di una crescente frammentazione sociale, una rilevante difficoltà di canalizzazione delle nuove domande verso le istituzioni; la qual cosa è, poi, secondo il giudizio prevalente, la ragione essenziale della crisi istituzionale delle democrazie industriali.

È un dato di fatto che in una società complessa non sempre la nozione di interesse pubblico, come concetto ontologicamente unitario e aprioristicamente individuabile, riesce a comprendere tutta la variegata gamma di interessi che una volta erano riconducibili ad un unico centro di riferimento e che via via sono andati scomponendosi. Essi sono, generalmente, interessi «minoritari» e solitamente più deboli; ma ciononostante non possono rimanere privi di ascolto e di tutela.

Tant'è che la giurisprudenza, anche della Corte di cassazione, ha trovato il modo di risolvere positivamente il nodo della tutelabilità di situazioni soggettive comuni a più soggetti, superando la barriera della protezione ammissibile esclusivamente per gli interessi individuali o, comunque, personificati.

Certamente, non sfuggono le difficoltà che si presenteranno su come regolare la azionabilità di interessi superindividuali da parte dei singoli. E, perciò, la proposta demanda al legislatore la definizione delle condizioni generali di legittimazione all'azione, di imputabilità dell'interesse e di quant'altro collegato alla tutela giurisdizionale delle situazioni che ritiene meritevoli di tutela, una volta superato il dogma della protezione dei soli interessi individuali.

Quello che importa, onorevoli colleghi, è che una Costituzione che voglia essere attenta ai mutamenti della società, alle trasformazioni della tradizionale concezione di ciò che era pubblico e che, perciò, comprendeva tutto quello che non rientrava nella stretta sfera giuridica dei singoli, una Costituzione che voglia farsi carico del dovere di tutelare innanzitutto la persona in tutte le situazioni, più o meno organizzate, in cui si manifestino nuovi diritti non può contenere limiti alla attività del legislatore perchè i medesimi vengano riconosciuti.

Come dire che il sistema costituzionale non si chiude di fronte alle nuove domande, distinguendo chi è fuori da chi è dentro, ma fa in modo che il sistema politico si apra ai nuovi diritti, li riconosca e, perciò, li tuteli.

Questa che stiamo facendo, signor Presidente e onorevoli colleghi, – e concludo – è una riforma costituzionale, la cui intuizione fu della Commissione Bozzi.

Certamente questa riforma non serve a realizzare spostamenti negli equilibri di forza esistenti nel paese; e forse per questo essa ha trovato quel vasto consenso che le consente di essere riconosciuta come autentica riforma costituzionale.

Presidenza del vice presidente TAVIANI

(Segue LOMBARDI). Nella nostra convinzione di proponenti vi è la certezza che essa servirà a creare le condizioni perchè gli uomini e le donne di questo paese contribuiscano a conservare, a rinnovare e a rispettare il proprio benessere naturale e, pertanto, a salvaguardare il futuro del nostro pianeta per i propri discendenti e per quelli più poveri di noi, nella consapevolezza che non tutto quello che possiamo ci è davvero possibile.

A questo appuntamento noi democratici cristiani non arriviamo da oggi. Dalle iniziative politiche che proprio in questo Senato negli anni Sessanta furono prese dal presidente Fanfani, alle fonti della ispirazione della nostra azione politica che ci richiamano, ultima fra tutte la «Centesimus Annus», alle responsabilità di cui ci fanno carico (perchè sappiamo che insieme alle possibilità di accrescere e promuovere la vita crescono anche le possibilità di danneggiarla e distruggerla), noi crediamo che la sfida che la crisi della modernità propone agli uomini del nostro tempo – lo diciamo senza enfasi – è quella di riuscire a superare i sintomi di impoverimento esistenziale delle società occidentali e a costruire una nuova dimensione culturale e politica intorno al destino dell'uomo.

Per la parte che ci riguarda, e che riteniamo non secondaria, riteniamo di avere contribuito con questa iniziativa a fare un significativo passo in avanti. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra, dalla sinistra e dal Gruppo federalista europeo ecologista*).

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

* **BOATO.** Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, credo che non sia più necessario, dopo gli interventi che mi hanno preceduto, da quello del relatore Acquarone, a quello dei colleghi Acone e Lombardi, sottolineare l'importanza del dibattito che stiamo svolgendo e soprattutto l'importanza della riforma costituzionale che stiamo introducendo con questo primo esame da parte del Senato dei vari disegni di legge che da parte nostra, da parte del Gruppo della Democrazia cristiana e da ultimo anche da parte del Partito democratico della sinistra sono stati presentati per modificare gli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione. Non è necessario farlo, però anche io voglio porre l'accento sul fatto che in questa parte finale della legislatura forse noi abbiamo la

possibilità nelle nostre mani di dare non soltanto una testimonianza, ma una svolta profonda dal punto di vista costituzionale per quanto riguarda l'inserimento nella Costituzione della questione ambientale nei suoi diversi aspetti che vengono contemplati da questo disegno di legge unificato presentato all'Aula del Senato.

La scorsa settimana, signor Presidente, colleghi, abbiamo svolto nell'Aula del Senato e in quella della Camera un dibattito molto ampio durato quasi tre giorni sulle riforme istituzionali e costituzionali e la quasi totalità degli interventi si è incentrata sulle possibili, o per ciascuno considerate necessarie, modifiche alla seconda parte della Costituzione, all'ordinamento della nostra Repubblica. Avevo detto nel mio intervento il 24 luglio scorso che noi avevamo però a portata di mano e proprio qui al Senato come fase di avvio, di fronte ad una difficoltà obiettiva di arrivare forse in questa legislatura a modificare la seconda parte della Costituzione, la possibilità di riformare quella parte della Costituzione cioè la prima, che da tutti è considerata quella che avrebbe meno bisogno di riforme; ed è vero. È vero che la prima parte della Costituzione è quella che ha meglio retto all'usura del tempo; è vero che la prima parte della Costituzione è quella che meglio può affrontare l'impatto con il percorso che ci porta al Duemila. Però è anche vero, ministro Ruffolo, che tutta la tematica ambientale, tutte le questioni emerse dalla nuova consapevolezza ecologica, sono estranee alla nostra Costituzione per ragioni ovvie, perchè la cultura politica e la cultura *tout court* dell'immediato dopoguerra, la cultura retrostante alla elaborazione della nostra Carta costituzionale non aveva come elemento decisivo e caratterizzante quella nuova consapevolezza ecologica che solo alla fine degli anni '60 e all'inizio degli anni '70 è emersa con forza. Vorrei citare, ad esempio, le prime elaborazioni del Club di Roma alla fine degli anni '60, la prima conferenza mondiale di Stoccolma del 1972 e l'impatto provocato dalla crisi energetica dopo la guerra del Kippur del 1973 che ha portato a livello mondiale ad una nuova consapevolezza dei limiti sociali dello sviluppo e dei limiti ecologici della crescita e a tutto ciò che oggi ci porta a discutere con un linguaggio larghissimamente convergente tra forze politiche così diverse di tali questioni in quest'Aula, non per svolgere un dibattito qualunque, ripeto, ma per introdurre profonde, importanti e significative modifiche alla Costituzione, per fare una vera e propria riforma costituzionale sotto il profilo ambientale.

Non ci muoviamo nel nulla: è già stato ricordato dai colleghi che mi hanno preceduto, che un solco, sia pure variegato, è stato tracciato già dalla dottrina; e un solco è stato anche tracciato - lo ricordava all'inizio il relatore Acquarone - dalla giurisprudenza costituzionale e anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione. Non vorrei, anche perchè ho ascoltato colleghi tutti illustri giuristi parlare prima di me, fare un intervento di carattere strettamente dottrinale. Ritengo sia giusto però sottolineare che si intrecciano in questa modifica degli articoli 9, 24 e 32 sia la dimensione del diritto all'ambiente sia la dimensione dei diritti dell'ambiente e quindi della tutela dell'ambiente stesso. È stato a mio avviso giusto sottolineare che non siano in presenza solo di un diritto soggettivo all'ambiente, ma anche della esigenza della tutela di un bene, molto articolato e molto complesso,

che viene a coincidere con l'ecosistema. Non a caso, nella modifica dell'articolo 9 della Costituzione abbiamo introdotto quel comma, che diventerà terzo comma, che dice testualmente – il soggetto è sempre la Repubblica –: «Promuove la collaborazione internazionale al fine di salvaguardare l'ecosistema».

Qualche collega – il relatore Acquarone lo ricorderà – quando avevo proposto l'espressione «ecosistema», come sintesi di tutti gli aspetti della questione ambientale – l'*habitat*, la tutela delle acque, dell'aria, del suolo, e così via – aveva avuto qualche perplessità, forse, nell'introdurre una terminologia eccessivamente nuova nella Costituzione. Ritengo che tutti abbiano superato questa perplessità – anche io del resto avevo avuto una certa cautela – quando ci siamo accorti che questa è una terminologia ampiamente recepita non solo nella dottrina a livello italiano, ma anche nei trattati a livello internazionale. Non solo: esaminando i disegni di legge che in queste ore sono in discussione alla Camera, quelli sul bicameralismo e al tempo stesso sulla riforma regionale, i disegni di legge di modifica della Costituzione, mi sono accorto, collega Acone, che nell'insieme di questi disegni di legge, all'articolo 3, laddove si modifica l'articolo 70 della Costituzione e si prevedono in esso le competenze legislative dello Stato in determinate materie – e si indicano le materie – è inserita anche la tutela dell'ecosistema, i beni culturali e paesistici di rilievo nazionale, parchi e riserve nazionali. Ci troviamo quindi in piena sintonia anche linguistica – ed è importante che ciò avvenga perchè stiamo incidendo, nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, sulla Costituzione – e concettuale con questa modifica che viene discussa in queste ore alla Camera dei deputati e che dovremmo esaminare in seconda lettura, probabilmente nel prossimo autunno, qui in Senato.

È già stato ricordato poco fa, anche dal collega Lombardi, quanta rilevanza stia assumendo sul piano internazionale la questione ambientale, quanto importante e irrinunciabile sia affrontare la questione della salvaguardia dell'ecosistema in una dimensione internazionale e planetaria.

Fra l'altro, come il ministro Ruffolo sa, stiamo vivendo una fase abbastanza difficile da questo punto di vista: gli accordi internazionali per la lotta contro l'«effetto serra», l'attuazione degli impegni internazionali per la lotta contro il buco nell'ozono, la questione del nuovo trattato per la tutela dell'Antartide (per citare tre aspetti molto diversi tra loro, ma in qualche modo tutti attinenti alla questione della tutela dell'ecosistema) in questo momento stanno segnando il passo sul piano internazionale e stanno incontrando molte difficoltà, molte contraddizioni, molti ostacoli.

Ma ciò rende tanto più significativo ed importante il fatto che noi introduciamo all'articolo 9 della Costituzione il ruolo fondamentale di promozione della collaborazione internazionale al fine di salvaguardare l'ecosistema; un ruolo che stiamo già svolgendo sul piano internazionale, ma che a questo punto avrà un aggancio molto forte e decisivo sul piano costituzionale.

Credo che tutti i colleghi sappiano – anche se ancora nessuno ne aveva parlato in questo dibattito – che siamo alla vigilia (ci sarà l'anno prossimo, fra meno di dodici mesi) della nuova Conferenza mondiale

promossa dall'ONU sulla questione ambientale, sul tema «Ambiente e sviluppo», che anche il collega Lombardi ha ricordato citando il «rapporto Brundtland». Si tratta della questione del cosiddetto «sviluppo sostenibile», che significa appunto sviluppo ecologicamente sostenibile. Esso indica che ormai l'orizzonte, culturale e politico al tempo stesso, che accomuna tutte le forze politiche, sociali e culturali (anche molto diverse tra di loro) è la nuova consapevolezza ecologica, quella cioè di una economia ecologicamente compatibile e sostenibile.

La Conferenza si terrà nel giugno dell'anno prossimo a Rio de Janeiro e sarà molto importante per noi arrivare a quell'appuntamento non solo (e prima di tutto) con proposte di merito rispetto alla questione dei cambiamenti climatici, dell'effetto serra e dei rapporti tra ambiente e sviluppo; sarà anche molto importante che il nostro paese vi arrivi con questa profonda innovazione nella propria Carta costituzionale. Tanto più che ormai, sul piano internazionale (penso al vertice di Parigi di due anni fa e al ruolo che in quel caso ebbe il ministro dell'ambiente francese Brice Lalonde; penso al vertice di Houston dell'anno scorso; penso, seppure più limitatamente, al vertice di Londra di poche settimane fa), nel cosiddetto «G7» la questione ambientale sta assumendo una dimensione sempre più centrale. In particolare la assunse, come ho già detto, nel vertice di Parigi di due anni fa.

È significativo che ormai da anni si discuta – e in particolare nel nostro paese, con un'iniziativa specifica – della proposta (forse ancora molto di là da venire, ma è importante che questa elaborazione si stia sviluppando principalmente nel nostro paese; su questo insisto) di istituire un tribunale internazionale dell'ambiente. Penso al convegno che si è tenuto alcuni mesi fa a Firenze e alla mozione che proprio in quest'Aula abbiamo presentato (primo firmatario il collega Cutrera, con l'adesione di quasi tutti i Gruppi) e che impegnava il Governo in direzione della elaborazione di una proposta, sul piano internazionale, di istituire presso l'ONU un tribunale dell'ambiente. Ripeto: è materia di enorme complessità, di enorme difficoltà, ma le innovazioni costituzionali che stiamo cominciando a realizzare oggi ci portano in questa direzione.

Signor Presidente, non intendo soffermarmi a fondo e a lungo, anche per ragioni di tempo, sulla innovazione inserita nell'articolo 24, con la previsione degli interessi diffusi, della nostra Carta costituzionale. Non intendo sviluppare a fondo questo tema perchè bene lo hanno fatto i colleghi Acquarone e Lombardi; in modo particolare e magistrale, lo ha fatto nel suo intervento il collega Acone e io non avrei francamente nulla da aggiungere. Come vedete, sto facendo un intervento al di fuori di qualunque schieramento e di qualunque patriottismo, pur essendo stati noi i primi presentatori di disegni di legge nella materia di cui stiamo discutendo. Ritengo però di grandissimo significato la convergenza che si sta verificando nel nostro dibattito in Aula.

Condividendo tutte le riflessioni critiche fatte poco fa sul piano giuridico sulla differenza fra interessi diffusi e interessi collettivi e condividendo il giudizio negativo su una concezione culturalmente reazionaria che volesse far prevalere nella Costituzione gli interessi collettivi a scapito di quelli diffusi, vorrei far osservare che ciò non è vero: laddove si inserisse nella Costituzione il riconoscimento degli

interessi diffusi, si comprenderebbero giustamente anche gli interessi collettivi; mentre non è vero che gli interessi collettivi comprendono gli interessi diffusi, è vero il contrario, cioè che gli interessi diffusi, che sono la frontiera avanzata dal punto di vista della tutela giuridica, comprendono anche gli interessi collettivi, che nessuno si sognerebbe – e io meno di chiunque altro – di disconoscere. Il problema era che non si poteva accettare un rovesciamento di questa impostazione, perchè ci saremmo trovati veramente all'interno di una impostazione assai grave e arretrata, sicuramente più arretrata non solo della dottrina (cito per tutti il professor Nigro, che il collega Acone ha ricordato), ma anche della stessa elaborazione della Commissione Bozzi, a cui io e il collega Lombardi ci siamo ispirati nel fare le proposte contenute nei nostri disegni di legge costituzionale.

Vorrei ricordare al senatore Acquarone che in quest'Aula il 24 luglio ho ricordato la questione degli interessi diffusi, contenuta nel messaggio del Presidente della Repubblica, e credo di essere stato l'unico a farlo in tutto il dibattito svoltosi alla Camera e al Senato per tre giorni. Credo sia stato giusto riprendere oggi questa parte del messaggio del Presidente della Repubblica, perchè è una parte significativa che sottolinea l'importanza del fatto che «nello Stato contemporaneo il singolo non è il solo centro di imputazione di diritti e doveri, ma è inserito all'interno di un contesto sociale ed economico composto di ordinamenti particolari e intermedi che sempre di più acquistano rilevanza politica, cui corrispondono interessi collettivi e interessi diffusi dei singoli gruppi. Il fenomeno si è oggi ampliato fino all'emersione dei cosiddetti interessi diffusi, fra i quali spiccano quelli collegati alla qualità della vita, alla preservazione dell'ambiente naturale ed all'inquinamento». Nel prosieguo del messaggio viene anche ricordata l'importante innovazione introdotta con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente e, soprattutto, con la legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo, che tutti i colleghi intervenuti hanno ricordato.

L'ultima osservazione che vorrei fare riguarda la modifica dell'articolo 32 della Costituzione, che è in qualche modo la prosecuzione e l'estensione del filo del ragionamento già fatto in riferimento all'articolo 9 e all'articolo 24, laddove si estende la tutela della salute degli individui alla salubrità degli ambienti di vita e di lavoro. Il diritto alla salute è sì un diritto soggettivo fondamentale nella nostra Repubblica, ma l'importante è acquisire all'interno della Carta costituzionale il rapporto fra l'individuo e il suo ambiente di vita e di lavoro, perchè la salute dell'individuo è strettamente collegata alla salubrità dell'ambiente di vita e di lavoro. Vi sono ormai decenni di tematiche culturali, scientifiche e politiche, di impegno sociale e sindacale, oltre che di elaborazione scientifica e culturale, che stanno a dimostrare l'interrelazione strettissima, sotto il profilo della salute, fra l'individuo e il contesto ambientale, di lavoro e di vita quotidiana in cui egli agisce e si trova a vivere.

Credo che la formulazione che la Commissione Bozzi aveva proposto e che il collega Lombardi ed io avevamo introdotto nei nostri disegni di legge con riferimento alle cure gratuite fosse forse più adeguata di quella che poi alla fine si è deciso di formalizzare nel testo dell'articolo 3, proposto dalla Commissione che ha illustrato il senatore

Acquarone. Ho detto «forse»; tuttavia, non ho ritenuto di presentare emendamenti a nessuno dei tre articoli proposti dalla Commissione proprio per lo spirito con il quale abbiamo lavorato: abbiamo cercato di trovare una larga convergenza senza far prevalere per principio la propria individuale posizione di Gruppo, proprio perchè si stava modificando la Carta costituzionale, la legge fondamentale della nostra Repubblica. Quindi, pur nutrendo qualche perplessità sull'ultima riga dell'articolo 3 del testo proposto dalla Commissione, che recita: «garantisce cure gratuite ai non abbienti» (c'è il rischio che questa formulazione, come qualche collega osservava, possa costituire una sorta di arretramento rispetto alle posizioni già raggiunte sul terreno della tutela della salute nel nostro paese), non ho presentato alcun emendamento perchè ritengo comunque fondamentale l'inserimento del riferimento alla salubrità degli ambienti di vita e di lavoro nell'articolo 32 della Costituzione.

Signor Presidente, onorevole Ministro, desidero concludere il mio intervento ricordando una questione, a mio avviso, significativa. La nostra è una legislatura difficile, tormentata e a rischio giorno dopo giorno (non so se persino oggi pomeriggio sia a rischio, anche se spero di no). Qualcuno ha detto (con qualche fondamento, per certi aspetti) che forse sarebbe stato meglio procedere ad uno scioglimento anticipato delle Camere nel giugno scorso. Desidero in questa occasione spezzare una lancia nel merito per spiegare per quale motivo è giusto che questa legislatura giunga a compimento: forse, si trova in dirittura d'arrivo, nell'arco di quest'anno (non di pochi giorni), una serie di provvedimenti legislativi in materia ambientale di cui quello al nostro esame, di riforma costituzionale in materia ambientale, rappresenta in qualche misura il coronamento. Allora, questa legislatura potrà essere quella che, con tutte le sue inadempienze, difficoltà, tensioni e contraddizioni, avrà segnato non solo una svolta, ma una svolta collegiale, perchè le leggi non vengono approvate da piccoli gruppi, ma dalla maggioranza del Parlamento. Quindi, abbiamo avuto un ruolo di stimolo che vogliamo rivendicare e una responsabilità collegiale in materia ambientale attraverso alcuni provvedimenti che desidero ricordare brevemente. Mi riferisco alla legge sulla difesa del suolo, che ha incontrato grandi difficoltà di attuazione, ma che comunque ha segnato una svolta positiva; alla legge sui rifiuti (anch'essa ha avuto grandi difficoltà di attuazione), che dal punto di vista legislativo rappresenta una svolta decisiva; al piano triennale di salvaguardia ambientale; alle due leggi profondamente innovative in materia energetica (le leggi nn. 9 e 10 approvate all'inizio di questo anno); sono tutti provvedimenti già approvati dal parlamento nella X legislatura. Desidero ricordare, inoltre, i provvedimenti ancora all'esame del Parlamento: la legge sul regime dei suoli (attualmente all'esame della Camera dei deputati), il provvedimento sull'inquinamento acustico, la legge-quadro sui parchi e sulla caccia, il provvedimento «minore» sul randagismo, che pure ha un proprio significato, il provvedimento sulle cave. Questi provvedimenti potrebbero essere tutti in dirittura di arrivo in questa fase finale della legislatura che, se fossero approvati, riuscirebbe a realizzare ciò che non è stato fatto nei vent'anni precedenti in materia ambientale.

Quindi, a mio avviso, questa riforma costituzionale è importante, va molto al di là dei singoli provvedimenti legislativi che ho citato ed è tanto più significativa perchè verrebbe realizzata (come mi auguro, se avremo la volontà politica di farlo noi e la Camera dei deputati) in una legislatura che, se non è riuscita ad approvare grandi riforme in altre materie, vi sarà riuscita in questa, che è la materia più rilevante del nostro tempo, come tutti hanno riconosciuto, anche se da diversi punti di vista. Questo sarà comunque un segno positivo non soltanto sul piano costituzionale e istituzionale, ma anche su quello culturale e forse anche sul piano di quell'etica della responsabilità a cui tutti giustamente ci richiamiamo. (*Applausi dal Gruppo federalista europeo ecologista, dal centro e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Tossi Brutti. Ne ha facoltà.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, consideriamo anche noi un passo significativo e importante la discussione di questo disegno di legge costituzionale, anche se, forse, un primo rilievo che va fatto è quello circa il modo un po' surrettizio con cui si arriva a modifiche così importanti della Costituzione. In effetti, ho dovuto constatare anche in quest'Aula un certo imbarazzo e disagio da parte di alcuni colleghi che erano del tutto all'oscuro del fatto che si stesse affrontando un testo così importante e per di più il martedì mattina, giorno che notoriamente non vede molto gremite le Aule parlamentari.

Comunque, ripeto, riteniamo significativa e importante l'introduzione nel testo della Costituzione di un espresso riferimento alla questione ambientale. La parola «ambiente», infatti, è un vocabolo che non compare nel testo attuale della nostra Costituzione, così come peraltro non compare nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Ma, come rilevava il relatore, sia nel nostro ordinamento interno, sia nell'ordinamento comunitario l'attenzione alla tutela ambientale è venuta assumendo in questi ultimi anni un ruolo assolutamente primario e possiamo affermare che oggi la questione della salvaguardia ambientale, anche per merito delle denunce e delle iniziative promosse dalle varie associazioni ambientaliste, costituisce un interesse fondamentale che le collettività intendono garantire.

A partire, infatti, dal 1972, cioè dall'istituzione del primo Ministero dei beni culturali e ambientali, i riferimenti all'ambiente nella nostra legislazione sono diventati sempre più frequenti e in questa stessa legislatura sono stati approvati, o sono all'esame delle Camere, importanti provvedimenti per la tutela ambientale. In questi anni, la giurisprudenza e la dottrina parallelamente hanno elaborato, in via interpretativa, una nozione giuridica di ambiente che ha assunto via via un carattere autonomo, non più esclusivamente riconducibile ad esigenze di tutela della salute o ad esigenze di tutela del paesaggio, che cioè non trova più la sua giustificazione (o meglio, non la trova più esclusivamente) negli attuali articoli 9 e 32 della Costituzione.

È, quindi, ineludibile una riforma che integri la nostra Costituzione introducendovi un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente, in tal senso modificando l'articolo 9 della Costituzione, come propone il disegno di legge al nostro esame.

Il discorso, tuttavia, non può esaurirsi nell'ambito del nostro ordinamento giuridico. Troppo gravi, infatti, sono le questioni ambientali che si agitano sul nostro pianeta per trascurare di affrontare il problema in termini ultranazionali. D'altra parte, come ho già avuto modo di rilevare in Commissione (faccio riferimento alla nostra proposta di disegno di legge costituzionale che contiene, appunto, quello che è diventato il secondo comma dell'articolo 9), la nostra Carta costituzionale non può certo dettare regole se non per i soggetti del nostro ordinamento; pertanto, abbiamo pensato ad una formulazione del secondo comma dell'articolo 9 che sollecita lo Stato a promuovere la cooperazione internazionale per portare a soluzione interessi e questioni comuni dei vari Stati. Promozione della cooperazione internazionale significa non solo stipula di nuove convenzioni internazionali di tutela dell'ambiente naturale, ma anche creazione di strutture e organismi sovranazionali dotati di idonee capacità di intervento, nell'interesse dell'umanità intera. Tale attività promozionale risulta in linea con le indicazioni già a suo tempo tracciate dalla Carta mondiale della natura, adottata dalla 37^a Assemblea generale dell'ONU fin dal 1982.

Nella formulazione contenuta nella nostra proposta si segnalavano le priorità su cui far agire la cooperazione internazionale: la salvaguardia dell'*habitat* dell'uomo, la tutela degli ambienti marini, la salvaguardia di specie animali e vegetali che tendono a rarefarsi; quindi, non solo l'ambiente umano, ma anche l'ambiente naturale, la cui preservazione soddisfa interessi umani di tipo morale, culturale e scientifico ormai ineludibili.

Nella formulazione adottata dalla Commissione viene fatto un richiamo più generico alla cooperazione internazionale che comunque esprime l'esigenza che abbiamo inteso segnalare con la nostra proposta: la salvaguardia dell'ambiente e la conservazione della natura come attività che scavalca i compiti delle competenze nazionali.

La modifica dell'articolo 24 della Costituzione, a nostro parere, va vista in stretta correlazione al rilievo attribuito agli interessi collettivi nella salvaguardia della salubrità dell'ambiente. Come già detto, il problema concerne la tutela di interessi non imputabili nè alla collettività generale nè all'individuo atomisticamente considerato. Per esprimere l'esigenza della tutela di tali interessi ci sembra insufficiente il solo riferimento agli interessi diffusi contenuto nel testo finale della Commissione. Su tale punto il nostro Gruppo si era riservato di presentare alcuni emendamenti - che abbiamo poi presentato - per inserire nel testo dell'articolo 24 della Costituzione un espresso riferimento anche alla tutela degli interessi collettivi.

Limitarsi alla categoria degli interessi diffusi ci sembra insufficiente per due motivi. In primo luogo, poichè questa categoria è ancora oggi priva di vera e propria autonomia. Mi spiegherò meglio. L'articolo del professor Nigro, che è stato citato dal senatore Acone, costituisce indubbiamente un lavoro di grandissima suggestione ed apre probabilmente prospettive assai interessanti in materia di interessi diffusi, della

loro tutelabilità e dei soggetti legittimati ad agire in giudizio. Tuttavia, non possiamo non riconoscere che si tratta di un articolo assai problematico che certamente non può trovare trasposizione *sic et simpliciter* in un testo costituzionale e che esprime un punto di vista che potremmo definire «ideologico».

In effetti, vi si scorge una reazione alla «ubriacatura» di interessi collettivi che ha coinvolto un po' tutti negli ultimi tempi. Quell'articolo sottolinea (e tale sottolineatura è per certi versi giusta, ma non può risolvere tutti i problemi) come talvolta il privilegiare la natura collettiva di tali interessi abbia finito con il deprimere la tutela dell'interesse individuale. È questo il nodo politico intorno a cui Nigro svolge un ragionamento di ordine giuridico molto interessante, che può aprire nuove prospettive, ma che ritengo sarebbe davvero fuorviante assumere adesso e recepire all'interno di un testo costituzionale, come si trattasse di parola definitiva, anche perchè non è vero che la dottrina sia tutta schierata su questa frontiera e non è vero, soprattutto, che lo sia la giurisprudenza.

Credo quindi che sia importante e necessario mantenere anche il riferimento agli interessi collettivi. Voglio, d'altra parte, ricordare che le leggi che sono state qui oggi richiamate (a partire dalla legge sul procedimento amministrativo, la n. 241 del 1990) fanno riferimento agli interessi diffusi e collettivi. La stessa legge di delega per la riforma del processo amministrativo, al comma 3, punto f), dell'articolo 1, recita così: «assicurare la protezione degli interessi diffusi, nonché degli interessi di cui sono portatrici collettività e formazioni sociali».

Mi sembra quindi che ci dobbiamo muovere in questo ambito, che è quello consolidato e assodato. Ritengo che sarebbe davvero una fuga in avanti fare riferimento solo agli interessi diffusi nell'interpretazione o nella lettura che ci propone Nigro in quella sua esposizione suggestiva, interessante e peraltro sicuramente piena di nuclei di verità «giuridica», che è stata qui ricordata. Credo che dobbiamo attenerci, oggi, al terreno consolidato che compare già nei testi legislativi a cui ho fatto riferimento.

Questo è il primo motivo per il quale credo sia insufficiente il riferimento ai soli interessi diffusi. Il secondo motivo è che il mancato riconoscimento della tutela giurisdizionale degli interessi collettivi finirebbe con il tradursi in uno svuotamento del *favor* costituzionale per le formazioni sociali che invece è presente nell'articolo 2 della Costituzione.

È per questi motivi che insisteremo sugli emendamenti che abbiamo presentato, non tanto sull'emendamento 2.1, che ripropone la nostra iniziale formulazione, quanto sull'emendamento 2.2.

Per quanto riguarda l'articolo 32 della Costituzione, la formulazione dell'articolo stesso è da noi condivisa per quel che concerne l'inserimento nella norma costituzionale dell'affermazione della tutela della salubrità dell'ambiente di vita e di lavoro. Anche qui credo si debba tuttavia sottolineare come nella formulazione da noi proposta risultassero meglio definiti i livelli di tutela dell'interesse individuale e dell'interesse collettivo. Nel nostro disegno di legge il primo è riferito, appunto, alla persona, alla sua integrità psico-fisica, che deve essere tutelata anche negli ambienti di vita e di lavoro, mentre il secondo è

riferito alla salubrità dell'ambiente in quanto pertinente ad un interesse superindividuale, o meglio ad un interesse che, poichè difficilmente può assurgere ad interesse individuale tutelabile, si configura come un interesse superindividuale collettivo.

Tuttavia ci trova d'accordo anche la formulazione della Commissione; non ci trova invece d'accordo l'ultima parte dell'articolo, che riproduce pressochè testualmente la formula dell'articolo 32, nell'attuale testo della Costituzione. Tale formulazione già all'epoca dell'Assemblea costituente veniva criticata come anacronistica, in quanto espressione di una concezione ottocentesca di uno Stato che poco si differenzia da una congregazione di carità, come venne affermato nella stessa Assemblea costituente.

Credo quindi che dovremo compiere uno sforzo per modificare questa formulazione alla luce di una «rivisitazione» e dei nuovi criteri che stiamo introducendo.

Abbiamo presentato un emendamento che ci sembra più coerente con l'affermazione del diritto alla salute come diritto soggettivo della persona. Sono state fatte stamane altre proposte, tra cui addirittura la soppressione di questa parte.

ACQUARONE, *relatore*. Non è stata formalizzata.

TOSSI BRUTTI. Non è stata formalizzata, ma giova parlarne perchè la richiesta non è infondata nella sostanza. Infatti, è pur vero, come dicevo prima, che c'è una concezione molto assistenzialistica nell'attuale articolo 32. Tuttavia, c'è anche da ritenere che quando si toglie qualche cosa dal testo della Costituzione e non lo si sostituisce, questa privazione, questa sottrazione lascia sempre un po' perplessi e potrebbe anche dare adito addirittura ad equivoci; ciò soprattutto in un momento come questo, in cui lo Stato sociale patisce tanti attacchi e davvero noi riteniamo che in una qualche maniera un diritto soggettivo alla cura gratuita in ogni caso vada riconosciuto a chi sia privo di mezzi. Su questo punto credo che torneremo quando valuteremo l'articolo 3 del testo.

Voglio concludere sottolineando che l'inserimento nella nostra Costituzione della tutela dell'ambiente non corrisponde solo all'esigenza di dare rilevanza costituzionale alla questione ambientale, ma sottolinea anche l'urgenza e la priorità che tale questione oggi assume nel nostro paese e nel mondo. Ovunque (e certamente anche nel nostro paese) il problema della salvaguardia dell'ambiente è stato affrontato con ritardo, spesso con colpevole negligenza, ancora oggi con misure settoriali e frammentarie, sottovalutando l'intensità della minaccia, il suo carattere globale e irreversibile. Occorre invece una scelta consapevole da parte di chi governa (di chi governa a livello nazionale e di chi governa a livello sovranazionale), ben al di sopra di un semplice compromesso tra sviluppo economico e ambiente. Occorre, come è stato autorevolmente affermato, un nuovo atteggiamento, consistente nel tener presenti più gli aspetti qualitativi che gli aspetti quantitativi del progresso tecnologico; nel tener conto del costo sociale della degradazione dell'ambiente; nell'integrare i fattori ecologici nei programmi e nelle decisioni di ordine economico; nell'accettare i sacrifici

finanziari necessari per combattere l'inquinamento. L'ambiente e la sua qualità devono essere considerati un fattore del progresso umano, che non può essere più dissociato dallo sviluppo economico e dal progresso tecnologico. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

BOMPIANI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, dopo aver ascoltato la voce di tanti illustri giuristi, credo che in questa Aula sia opportuno che si ascolti anche la voce di un medico, che desidera sottolineare l'importanza della proposta che ci accingiamo a discutere, sotto il profilo del cosiddetto «diritto alla salute». Ed è solo su questo aspetto che io svolgerò il mio intervento.

Vorrei ricordare che negli anni intercorsi tra l'emanazione della Costituzione repubblicana ed il dibattito che ha portato in questa Aula alla legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, la dottrina e la interpretazione giurisprudenziale hanno esaminato sotto tutti gli aspetti l'articolo 32 della Costituzione, che detta le norme fondamentali del cosiddetto diritto alla salute o, come forse meglio si dovrebbe denominare, alla tutela della salute. Nato storicamente come diritto sociale, e come tale raramente riconosciuto come diritto fondamentale alla pari dei classici diritti di libertà civile o di proprietà, il diritto alla salute è ormai considerato diritto della persona a seguito di una evoluzione complessa cui la dottrina e la giurisprudenza hanno concorso, che già è stata ricordata da molti di coloro che sono intervenuti e che può riassumersi nei punti seguenti.

Primo: il diritto alla salute è un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione come tale, cioè come situazione soggettiva individuale, oltre che come valore oggettivo immanente all'ordinamento.

Secondo: il diritto alla salute è autentico diritto soggettivo tutelabile davanti al giudice ordinario.

Terzo: oggetto del diritto non è la semplice incolumità fisica dell'uomo, astratto dalla comunità in cui opera e dall'ambiente in cui vive, ma anche l'ambiente stesso, in quanto luogo in cui agiscono le formazioni sociali nelle quali il singolo, considerato non più atomisticamente ma nella sua dimensione sociale, realizza la propria personalità. In tale misura il diritto alla salute si pone anche come diritto all'ambiente salubre (e vedete la contorsione che in un certo senso si fa per poter affermare questo diritto collegando l'articolo 32 all'articolo 2!).

Quarto: tale diritto è azionabile da parte del singolo interessato, non ostando a questa possibilità il fatto che il bene che ne costituisce l'oggetto sia al contempo oggetto dei diritti degli altri individui che si trovano nel medesimo ambiente: ci troviamo di fronte alla cosiddetta teoria degli interessi o dei diritti diffusi, che qui è stata ampiamente dibattuta. In questo senso, accolgo quanto dicevano i colleghi Acquarone, Acone e Tossi Brutti.

Quinto: la tutela assicurata al diritto è piena ed assoluta ed è riconosciuta anche nei confronti della pubblica amministrazione, che non potrebbe mai compromettere il bene della salute, inteso - ripe-

tiamo - anche come ambiente salubre, se non come è per i semplici privati, per legittima difesa o per stato di necessità. Qualora poi la pubblica amministrazione dovesse, per ragioni di interesse pubblico (come, per esempio, per destinarlo all'esercizio delle attività pericolose) rendere insalubre una parte dell'ambiente, dovrebbe sottrarre questa parte all'ambiente complessivo della comunità attraverso le comuni procedure espropriative.

Sesto: l'intangibilità della salute e dell'ambiente è postulata anche nei riguardi della stessa amministrazione sanitaria e di quella titolare di poteri specifici di tutela dell'ambiente. Questo si desume soprattutto dalla nota sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite del 6 ottobre 1979, n. 5172, nonché dalla dottrina che ne è seguita (ad esempio Caravita, Luciani...).

A favore di questa complessa evoluzione, che fra l'altro ha trovato larga corrispondenza anche nell'azione - lo voglio ricordare - della 12^a Commissione permanente del Senato nella precedente legislatura, si portano varie argomentazioni. Innanzitutto, non si può trascurare il fatto che testualmente, proprio e solo per un diritto sociale, appunto il diritto alla salute, la Costituzione nella formula ancora oggi vigente usa all'articolo 32 l'espressione «diritto fondamentale», ciò che non può dirsi certamente un fatto casuale.

La natura di diritto fondamentale nel senso proprio del diritto alla salute pare dunque non possa essere negata e si giustificano quindi il cambiamento di indirizzo della dottrina, ormai da tempo schierata in tal senso, e l'affermazione contenuta nell'articolo 32, come proposto dalla Commissione, che usa il plurale e abbina il concetto di salute, come fatto personale, a quello di salubrità dell'ambiente in un perfetto parallelismo, che è evidentemente di pieno significato.

Ormai matura è anche l'idea che il diritto alla salute sia autentico diritto soggettivo azionabile davanti al giudice ordinario. Bisogna ricordare però che questa opinione (oggi accolta sia dalla giurisprudenza costituzionale e comune, sia dalla dottrina) non ha avuto sempre fortuna, specie nei primi anni di attuazione della Costituzione. Qualificare il diritto alla salute come diritto soggettivo significa infatti postulare non solo la precettività, ma anche l'immediata applicabilità dell'articolo 32, primo comma, e ciò richiede il superamento di non poche e radicate obiezioni che desidero elencare.

In primo luogo, occorre superare il pregiudizio che oggetto del diritto alla salute sia la sola integrità fisica dell'individuo, come peraltro è riconosciuto ed affermato dall'articolo 5 del codice civile, oppure la sola assenza di malattie, che invece in qualche modo è oggetto dell'articolo 38 della Costituzione, almeno per il versante della predisposizione di strumenti atti a superare le conseguenze di malattie o stati fisici patologici. Ma occorre anche affermare che l'oggetto del diritto alla salute è la più complessiva situazione di equilibrio psicofisico, come larghissima parte della dottrina riconosce, in accordo anche con i dettati dell'Organizzazione mondiale della sanità. È ciò milita a favore dell'estensione di tale diritto; e ho già ricordato che, attraverso il collegamento fra l'articolo 32 e l'articolo 2 della Costituzione, la giurisprudenza e la dottrina sono pervenute alle conclusioni già esaminate.

Ma è anche importante affermare che portatore in giudizio della situazione soggettiva potrebbe essere non solo il singolo leso, ma anche una formazione sociale che esprima legittimamente il concreto interesse di singoli componenti di una data collettività. E ciò si ricollega molto bene alla tradizione richiamata poco fa anche dalla collega Tossi Brutti. Per completezza, è bene ricordare che in dottrina sono stati esperiti tentativi di ricavare un diritto all'ambiente anche dall'articolo 9, secondo comma, della Costituzione, che riguarda il paesaggio, il patrimonio artistico della Nazione. Tuttavia, come è stato già detto in quest'Aula, tali tentativi non appaiono condivisibili, in quanto l'articolo 9 richiama una tutela di tipo oggettivo ed in ogni caso a me sembra che detto richiamo non potrebbe valere per l'articolo 32, se non a prezzo di una estrapolazione acrobatica del significato di salubrità dell'ambiente da quello di paesaggio.

L'effettiva applicazione di questi principi interessa non solo la prevenzione dei danni che l'ambiente malsano provoca alla salute, ma anche il problema della tutela risarcitoria della salute. È aperta la discussione circa l'utilizzabilità della tecnica della responsabilità civile per beni come la salute e l'ambiente, che per loro natura dovrebbero essere sottratti alla possibilità di valere come merce di scambio in base al principio della monetizzazione del danno. Inoltre, l'effettiva praticabilità della tutela risarcitoria deve superare l'ostacolo posto dall'articolo 2059 del codice civile, secondo cui il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge, vale a dire se provocato da reato. La dottrina tradizionale e la prevalente giurisprudenza ritengono che la nozione di danno non patrimoniale ricomprenda tutti i danni che non si riverberano in un pregiudizio economico (diretto o indiretto). I danni alle persone, in specie quelli alla salute, sono, secondo queste tesi, risarcibili solo come danno patrimoniale indiretto, nella misura in cui questo sia riscontrabile, *sub specie* di danno alla vita di relazione, di danno estetico, di danno alla capacità lavorativa generica, eccetera, in quanto cioè il danno abbia conseguenze patrimonialmente valutabili.

Il danno alla salute di per sé considerato rischiava allora di sfuggire all'una categoria (quella del danno patrimoniale) e all'altra (quella del danno non patrimoniale inteso come *pecunia doloris*), e di non trovare alcuna possibilità di risarcimento.

Voglio ricordare che recenti interventi della Corte costituzionale e della Corte di cassazione hanno offerto una prima soluzione a tale problema, individuando il danno alla salute come «danno biologico» — il concetto non è ancora emerso in quest'Aula, ma vale la pena di sottolinearlo, perchè interessa molto dal punto di vista sanitario — ritenendolo in tal senso danno autonomamente risarcibile. Ma ambedue le Corti, limitate nelle fattispecie sottoposte al loro esame, hanno potuto affermare la risarcibilità solo per quanto riguarda i danni susseguenti a reati e hanno dovuto prescindere da una valutazione circa la risarcibilità del danno biologico *ex* articolo 2043 del codice civile.

Vengo alle conclusioni. Ritengo che l'inserimento esplicito del riferimento all'ambiente nel primo comma dell'articolo 32 della Costituzione potrà dirimere ogni dubbio anche a questo proposito e far evolvere definitivamente il concetto giuridico di danno alla salute

dall'angusta visione ancora del *vulnus* apportato all'integrità fisica, verso quel danno biologico che è prospettabile come danno organico e come menomazione funzionale permanente provocata da quello che potrebbe definirsi il quadro di insalubrità dell'ambiente; ovviamente, come ha giustamente detto il collega Acquarone, attraverso il filtro della legge ordinaria - questo è evidente - e attraverso l'interpretazione medico-legale.

Per questi motivi specifici appare opportuna e ormai necessaria la modificazione suggerita dalla Commissione affari costituzionali nell'esame dei disegni di legge in merito all'articolo 32 della Costituzione.

Per onestà intellettuale, mi si permetta di avere un dubbio circa la frase: «garantisce cure gratuite ai non abbienti», già in qualche modo sottoposta a giudizio da parte di altri in questa Assemblea. La sostituzione dell'espressione «non abbiente» a quella di «indigente» non rappresenta solo in qualche modo una modernizzazione del nostro vocabolario, ma deve essere a mio parere giudicata - mi rivolgo soprattutto al realtore - nell'assoluta sicurezza che il concetto di non abbiente nella interpretazione che dovrà in avvenire darsi, riguarderà chi è privo stabilmente di mezzi economici sufficienti ad ottenere la tutela della salute tramite le cure ma debbo avvertire che il concetto di indigente è stato interpretato - da una parte della dottrina sanitaria - nel senso di colui che ha bisogno di particolari cure, cioè indigente in senso clinico ancorchè non del tutto privo di mezzi. La questione - ripeto, lo dico per onestà intellettuale - riguarda anche la accanita polemica sul *ticket* medicinale, soprattutto nelle malattie ad andamento cronico: il diabetico molto grave e nefropatico progressivo - ad esempio - è un indigente nei confronti di una patologia che non trova soluzione diversa, se non di continue cure, dialisi, eccetera, indipendentemente dall'essere abbiente o non abbiente, e non solo in funzione delle proprie risorse economiche. È dunque un problema che credo valga la pena di mettere in chiaro quanto meno perchè rimanga agli atti di questo dibattito l'interpretazione che il legislatore dà a questa espressione.

Ritengo anche che l'iniziativa di modificare l'articolo 32 sia tempestiva non solamente per ribadire interpretazioni sin qui indirette, ma anche per esaltare quell'aggiornamento materiale della Costituzione che fa di essa uno strumento sempre vitale. Se è vero che questo strumento deve essere impiegato con molta circospezione (e lo affermo perchè ci potrebbero essere altre parti della Costituzione sulle quali occorre una maggior circospezione nelle proposte di modificazione) è però vero che nella fattispecie tutti riconoscono l'utilità dell'aggiornamento che, oltre tutto, opera su traguardi già consolidati del sentire comune, della dottrina e dell'interpretazione giurisprudenziale.

Infine credo che l'iniziativa sia tempestiva anche perchè ormai il degrado ambientale, il danno portato dall'inquinamento alla salute è pervenuto in taluni settori ben oltre i livelli cosiddetti di guardia e sotto questo profilo l'iniziativa potrebbe anche definirsi tardiva. Ormai sono sempre più frequenti i casi in cui il danno arrecato all'ambiente da fatti di inquinamento ridonda in pregiudizio immediato e consistente per la stessa integrità fisica di coloro che per un motivo o per l'altro con quell'ambiente sono a contatto. Peraltro, si hanno casi in cui l'esistenza

del danno può essere provata solamente nel lungo o nel lunghissimo periodo e il legame causale fra il fatto inquinante e la lesione subita può accertarsi solo in via indiretta, attraverso una indagine molto complessa, alla quale concorre la medicina legale.

Concludendo, vorrei affermare un dato di notevole rilievo politico: l'integrazione dell'articolo 32 della Costituzione attraverso un legame più stretto tra salute e ambiente è la direzione verso la quale si sono mosse non solamente la dottrina e la giurisprudenza di questi quarant'anni, ma anche l'opinione comune, la sensibilità popolare, quella che molto correttamente è stata di recente interpretata – come è stato ricordato anche in quest'Aula – dal Presidente della Repubblica.

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(Segue BOMPIANI). E se il paesaggio come tale, nel suo valore estetico e nella sua interpretazione antropica è un bene irripetibile, storico e culturale oltre che naturalistico, un bene che quanto più una comunità è civile tanto più protegge, non vi è dubbio che anche l'ambiente, concetto emerso gradatamente e che si è staccato in questo quarantennio separandosi dal concetto di paesaggio, è divenuto soggetto di tutela giuridica per le molteplici implicazioni che offre alla vita dell'uomo e non solamente dell'uomo; e cioè per la conservazione e per il benessere di tutte le specie viventi. È anche questo un interesse diffuso, senatore Acquarone, e in questa sede dobbiamo esprimere e riconoscere al presidente Fanfani il merito di avercelo ricordato molte volte in quest'Aula durante le precedenti legislature.

Come ha affermato di recente il professor Bausola, «i problemi che attualmente si pongono, infatti, in termini di progressivo degrado ambientale, naturale, ma anche urbanistico e sociale, sono così severi da porre in discussione il ricorso stesso al termine progresso, riferito alle più recenti modificazioni indotte dall'uomo nell'ambiente in cui esso vive». Non mi meraviglia che l'uomo modifichi l'ambiente; è stata sempre una sua caratteristica ed è quella che gli ha consentito di superare le difficoltà, di far espandere la specie, di farla sopravvivere nella evoluzione della vita. Tuttavia, richiamare l'esigenza che maturi una più forte consapevolezza della fragilità dell'equilibrio naturale, oggi non significa porsi contro il progresso, ma significa esaltare quella «etica della responsabilità», citata dal senatore Boato, che è l'unica che può sostenere – a mio parere – anche il concetto di interesse diffuso (se non c'è una responsabilità, non c'è nemmeno l'utilità di avere un interesse diffuso) e che comunque non può dissociarsi anche dall'«etica della solidarietà», che viene così a rafforzare quella della responsabilità. Ritengo che a ciò dobbiamo mirare tutti quanti, come cittadini, come società organizzata, come Stato e soprattutto come ricercatori, scienziati e filosofi, che sono gli attori principali dell'evoluzione della conoscenza e della cultura dell'uomo.

In questo senso desidero anche richiamare il parere del Comitato nazionale per la bioetica, a proposito della sicurezza delle biotecnologie. Proprio in questi giorni il Comitato si è espresso a favore dell'esaltazione dell'etica della responsabilità e della solidarietà, come fondamento nella concezione del progresso umano.

Introdurre chiaramente la nozione di ambiente nella nostra Costituzione (è implicita ma renderla esplicita) significa affermare che il nostro popolo prende nuova coscienza della responsabilità di ciascuno e di tutti verso la salute e la stessa vita planetaria ed intende concorrere a quell'opera di armonizzazione tra diritti umani, progresso scientifico e sviluppo materiale che ormai può avvenire solo attraverso una mobilitazione integrale delle coscienze. (*Applausi dal centro, dalla sinistra e dal Gruppo federalista europeo ecologista. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.
Ha facoltà di parlare il relatore.

* ACQUARONE, *relatore*. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo di poter affermare seriamente che la discussione, ancorchè limitata nei tempi, è stata dai contenuti altamente elevati e i colleghi vi hanno partecipato con intelletto d'amore e con profonda dottrina.

Sul problema dell'articolo 9 della Costituzione vi sono stati consensi da parte di tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito. Registro tale generale consenso e non spiegherò ancora una volta l'importanza e la necessità di introdurre il concetto di ambiente nella nostra Costituzione.

Un vivace dibattito ha, invece, sollevato il problema della costituzionalizzazione degli interessi diffusi in rapporto al concetto di interesse collettivo. Non ci troviamo, onorevoli colleghi, in una accademia scientifica, ma in un'Aula in sede legislativa. Da un punto di vista scientifico, devo dire che, dopo un certo travaglio intellettuale, mi sentirei d'accordo con quanto ha esposto il collega Acone e cerco di spiegare il perchè. Personalmente mi sentirei d'accordo con le tesi del senatore Acone in quanto ritengo che noi abbiamo bisogno di innovare attraverso la norma costituzionale e gli interessi cosiddetti adespoti sono quelli oggi privi di tutela, mentre gli interessi collettivi – così come io li configuro – sono interessi che, facendo capo ad una organizzazione che ha già natura di figura soggettiva, hanno già un titolare e quindi non hanno bisogno di una particolare tutela perchè è loro assegnata la tutela di cui all'articolo 2 della Costituzione.

Riconosco, peraltro, che si tratta di una materia in movimento e quando la collega Tossi Brutti dice che su questa materia la dottrina è tutt'altro che concorde dice una cosa profondamente vera.

Ricordo qui che ad un certo punto la dottrina pubblicistica, per anni, si è «scannata» nella distinzione tra annullamento e revoca giungendo a dire – lo ricorderà il collega Elia – le cose più opposte sullo stesso concetto. Questo capita a taluni studiosi anche nella distinzione tra concetto di interesse diffuso e interesse collettivo. Quindi, se la dottrina e la giurisprudenza fossero unanimi sulle posizioni esposte dal senatore Acone, che si è rifatto all'insegnamento di un

compianto amico come era il povero professor Mario Nigro, non avrei esitazione ad essere rigido nel difendere questa soluzione. Poichè peraltro debbo oggettivamente ed onestamente riconoscere che questo dubbio permane, ritengo che mentre l'emendamento 2.1, presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori, rappresenta effettivamente una marcia indietro rispetto alle posizioni più avanzate che ha assunto la Commissione affari costituzionali, per quanto riguarda l'emendamento 2.2 potrei dire che è forse un po' ridondante, nel senso che chi la pensa come me ritiene che sia *inutile trascrptum* perchè già è ammesso. Però, con questa precisazione, non ho esitazioni nel dire che mi dichiaro d'accordo nel sostituire le parole: «degli interessi diffusi» con le altre: «per la tutela degli interessi diffusi e collettivi»; probabilmente è inutile ma il fatto che sia inutile non guasta. Si tratta di un rafforzamento tenuto conto anche degli orientamenti indubbiamente ancora oggi oscillanti nell'elaborazione culturale su una materia così difficile e così nuova come questa.

Poi, sono sorti problemi in rapporto non tanto all'elevato discorso del senatore Bompiani, ma a discorsi cortesi avuti con la senatrice Marinucci, in ordine ai quali non sono stati presentati emendamenti (perchè l'emendamento proposto dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori ha tutt'altra natura), che riguardano il fatto che la Commissione ha mantenuto nel testo costituzionale il riferimento delle cure gratuite ai non abbienti. Qui mi permetto di dire che sì, conosco anch'io il concetto di indigente non dal punto di vista economico, ma direi che si tratta di una posizione assolutamente minoritaria.

Quindi, sono debitore alla senatrice Marinucci di alcune spiegazioni. Intanto, tutti i testi di legge sui quali la Commissione ha lavorato ripetevano la formula della garanzia delle cure gratuite ai non abbienti, cioè l'eliminazione (volendo in qualche modo costituzionalizzare il principio della legge n. 833 del 1978, per cui ogni cittadino in quanto *civis* ha diritto alle cure gratuite) non è stata proposta da nessuno, nel senso che il disegno di legge d'iniziativa del senatore Boato e di altri senatori ripeteva il testo della Commissione Bozzi, cioè: «anche mediante cure gratuite»; uguale il testo proposto dal senatore Lombardi e da altri senatori: «anche mediante cure gratuite», mentre invece era molto più articolata la proposta originaria presentata dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori che recitava: «Il servizio sanitario nazionale provvede alla tutela della salute dei cittadini. Ha comunque diritto a cure gratuite chi è privo di mezzi».

A parte il discorso, piuttosto impegnato, su una costituzionalizzazione del concetto di servizio sanitario nazionale (tesi che era poi stata abbandonata), anche nel testo della senatrice Tossi Brutti ed altri era stato mantenuto il concetto del diritto alle cure gratuite.

Onorevole Marinucci, devo dirle con molta onestà che la Commissione affari costituzionali non si è posta il problema non certo per sprovvedutezza. Il fatto è che sono emerse due tesi opposte, di cui ci siamo fatti carico. L'una è stata esposta lucidamente dalla senatrice Tossi Brutti nel corso del suo intervento: il togliere qualcosa dalla Costituzione, in un momento in cui si parla di restrizione della spesa pubblica anche nel settore sanitario, potrebbe ingenerare equivoci, nel senso di pensare che la Costituzione non garantisca più agli indigenti

queste cure gratuite. Il rischio, quindi, potrebbe essere quello di una interpretazione in senso del tutto contrario alla volontà della Commissione.

L'altra tesi, esposta in sede di Commissione dal presidente Elia, ha invece un'altra matrice. Ci si chiede: non si rende forse incostituzionale la cosiddetta tassa sulla salute nel momento in cui si afferma che vi è un diritto di tutti i cittadini in quanto tali, indipendentemente dalla loro posizione economica, alla tutela, alle cure, dovendo quindi riversare l'intero sistema sanitario sotto il profilo della tassazione diretta e non attraverso una tassazione *ad hoc* come quella oggi esistente?

In sede di Commissione è risultata prevalente l'ipotesi di adottare quale testo definitivo per l'Aula quello della Commissione Bozzi, nel quale si afferma che: «La Repubblica tutela la salute degli individui, anche mediante cure gratuite e la salubrità (...)». Proprio per trovare un momento di sintesi con la proposta della senatrice Tossi Brutti ed altri, si è individuata la formulazione che come relatore ho sottoposto all'esame della Commissione.

Debbo dire che non vedo differenze rilevanti tra questa formulazione e quella della Commissione Bozzi. La ragione per cui si è individuata quest'ultima formulazione è stata quella di voler intendere che al di fuori del concetto di indigente, che si è ritenuto arcaico, per il momento non si introdurrà alcuna innovazione. Quando, in ipotesi, si procederà ad una revisione della Carta costituzionale sul problema della salute si procederà in tal senso. È prevalsa cioè la tesi di non introdurre alcuna modifica se non quella relativa ai non abbienti.

Mentre come relatore non mi sento per nulla autorizzato, dall'andamento dei lavori in sede di Commissione, a proporre un emendamento che faccia cadere completamente il riferimento alle cure gratuite (giacché non posso non tenere conto della giusta osservazione della senatrice Tossi Brutti per cui procedere in questo momento ad una tale eliminazione potrebbe avere un effetto paradossale, quello cioè di far affermare al testo costituzionale qualcosa di diverso rispetto ai nostri intendimenti), qualora avessi l'autorizzazione dei colleghi di tutti i Gruppi e si ritenesse maggiormente consona la formulazione della Commissione Bozzi, potrei proporre quale relatore un emendamento dello stesso tenore di quello formulato dalla Commissione Bozzi, adottando nel nuovo testo costituzionale la seguente formulazione: «La Repubblica tutela la salute degli individui, anche mediante cure gratuite e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività». L'espressione «anche mediante cure gratuite» è tale da far venire meno le preoccupazioni espresse dal presidente Elia in sede di Commissione e non dovrebbe far sorgere preoccupazioni in relazione alle diverse esigenze manifestate dalla senatrice Tossi Brutti.

In questo momento, come relatore, credo che il Regolamento dia solo a me la possibilità di presentare emendamenti, però, se i colleghi nei loro interventi mi autorizzassero, mi sembra che sarebbe una soluzione buona presentare l'emendamento in questo modo. (*Applausi dal centro e dal Gruppo federalista europeo ecologista*).

PRESIDENTE. Avverto pertanto che è stato testè presentato all'articolo 3 il seguente emendamento del relatore:

Al comma 1, sostituire il capoverso con il seguente:

«La Repubblica tutela la salute degli individui, anche mediante cure gratuite, e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività».

3.2

IL RELATORE

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro dell'ambiente.

RUFFOLO, *ministro per l'ambiente*. Signor Presidente, colleghi, in quest'Aula si è svolto pochi giorni fa un intenso dibattito su riforme istituzionali e costituzionali che investono alla radice i rapporti tra il cittadino e lo Stato. Dibattito che ha monopolizzato l'attenzione, comprensibilmente, del mondo politico, non so quanto quella della società dei cittadini.

Non sappiamo ancora quale sarà l'esito ma intanto è andata avanti, con il disegno di legge che noi stiamo esaminando in questo momento, una riforma più silenziosa, che io definirei nello stesso tempo piccola e grande. Piccola perchè si tratta di due *petites frases*, o di tre, non più di tante, inserite nella Costituzione; grande per il suo significato e per la sua potenzialità. Io mi auguro che questa modificazione, lo dico a nome del Governo, possa essere introdotta e quindi approvata da questo ramo del Parlamento.

Dirò poche parole sui primi due articoli mentre per quanto riguarda l'articolo 3, relativo al diritto alla salute, lascio alla collega Marinucci il compito di rispondere a nome del Governo.

Con questo disegno di legge nel nostro paese si viene a rispondere ad un'esigenza che è cresciuta, si è anzi ingigantita negli ultimi anni in modo sorprendente: la questione ambientale.

Sono appena vent'anni, signor Presidente, che la questione ambientale è entrata nel rango delle grandi questioni politiche internazionali con la Conferenza di Stoccolma del 1972. Si compiranno vent'anni della questione ambientale con la grande Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo, che è stata ricordata dal senatore Boato e che avrà luogo l'anno prossimo. Questi venti anni sono stati eccezionali dal punto di vista dell'emergenza della questione ambientale, al centro del problema politico e delle questioni politiche internazionali.

Ancora poco meno di vent'anni fa il problema ambientale poteva essere considerato come una questione di *sensiblerie*, come l'avrebbero definita nel Settecento, di sensibilità acuta di minoranze estetizzanti mentre oggi è diventato un problema fondamentale della vita, dell'ecosfera e dei rapporti sociali, politici ed economici tra le nazioni e i paesi del mondo.

Voglio ricordare che proprio nella Conferenza di Stoccolma e nella relativa dichiarazione finale è stato enunciato per la prima volta in forma solenne il principio del diritto all'ambiente.

«L'uomo - dice la dichiarazione della Conferenza di Stoccolma - ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti in un ambiente la cui qualità gli permetta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e di migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e per quelle future».

In questi venti anni la questione ambientale è cresciuta; il senatore Acquarone ha ricordato il «rapporto Meadows» ed io vorrei ricordare anche in questa Aula il merito e il debito che noi abbiamo per un italiano, Aurelio Peccei, che fu presidente del Club di Roma. Quante ironie allora sui limiti allo sviluppo, quanti discorsi sulle anime belle che si preoccupavano di ciò di cui tecnologia ed economia non avevano nulla da preoccuparsi! Dal «rapporto Meadows» siamo arrivati al «rapporto Brundtland» e alla definizione di sostenibilità dello sviluppo; con questo rapporto direi che la questione ambientale ha fatto il suo ingresso nelle grandi questioni economico-sociali del nostro tempo.

Vorrei rapidamente ricordare - mi pare opportuno nel momento in cui nella Costituzione si inserisce il problema della difesa dell'ambiente come problema fondamentale di diritto e di dovere della collettività - che questo problema della sostenibilità crea aspetti che non dovrebbero essere confusi e dovrebbero essere ricordati e raccordati; c'è un problema tecnologico della sostenibilità, che è emerso stranamente anche all'orizzonte della scienza economica troppo recentemente. Per troppo tempo la scienza economica ha creduto di poter costruire un concetto di sviluppo basato sul principio della illimitatezza delle risorse; per troppo tempo si è pensato che il prodotto nazionale fosse un valore aggiunto, e non dal punto di vista termodinamico un valore sottratto, che all'utilità dei beni che venivano prodotti non corrispondeva la disutilità dei rifiuti che venivano prodotti e che erano l'altra faccia di quello sviluppo. Abbiamo costruito un concetto certamente importante dal punto di vista operativo come il prodotto nazionale lordo, che è diventato però quasi un feticcio, il PNL, dimenticando che il suo risvolto, anche terminologico di sigla, potrebbe essere definito «l'LNP», la lordura nazionale prodotta, e dimenticando dunque che al concetto di crescita quantitativa dovrebbe ormai sostituirsi un concetto di sviluppo qualitativo. Questo implica fondamentali modificazioni delle tecniche: da tecniche energetiche a tecniche informatiche, da tecniche materiali e dell'uso materiale a tecniche dell'uso dell'intelligenza e dell'informazione. C'è un aspetto economico-sociale, poichè il problema ambientale mondiale è strettamente, inestricabilmente collegato al problema del rapporto tra i paesi ricchi e i paesi poveri, gli uni che premono sull'ambiente con lo sviluppo della loro potenza tecnologica, anzi della loro strapotenza tecnologica, gli altri che premono sull'ambiente - e bisogna pur ricordarlo, onorevoli senatori - con lo sviluppo demografico che va al di là di ogni prevedibile sostenibilità.

C'è infine un problema etico, un problema che è stato ricordato autorevolmente in questa Aula e che da qualche tempo attira l'attenzione di un dibattito sempre più intenso da parte non soltanto di filosofi, ma da parte di alte autorità religiose e politiche; un problema che è stato riassunto da un filosofo contemporaneo come principio di responsabilità che introduce nell'etica non soltanto il principio della

solidarietà nell'ambito delle generazioni contemporanee, ma il principio di responsabilità nei riguardi delle generazioni future. E non a caso un grande teorico dell'ambientalismo moderno, l'americano Dale, parla nello stesso tempo di scarsità ecologica, nel senso di una sempre maggiore usura delle risorse a disposizione nell'ecosfera, ma anche di una scarsità etica, nel senso di un sempre più grave impoverimento - vi ha accennato il senatore Lombardi - di quelli che sono i valori e che dovrebbero essere i limiti dello sfruttamento delle risorse del pianeta e nello stesso tempo della solidarietà verso le generazioni future.

Si va dunque facendo strada nell'ambito della nostra cultura quel principio di responsabilità che del resto non è più una astratta affermazione di carattere morale, ma è un principio di difesa da rischi incombenti che riguardano l'intera umanità, rischi di avvelenamento dell'atmosfera del pianeta, rischi di surriscaldamento, di distruzione degli scudi protettivi dell'atmosfera e dell'ecosfera. Ricordo solo di sfuggita che questi rischi saranno al centro della conferenza di Rio e che il Governo italiano e i Governi della Comunità hanno assunto da questo punto di vista impegni di grande portata ai quali deve corrispondere l'investimento di risorse altrettanto adeguate.

Il recepimento di questi principi nella Costituzione italiana riempie un vuoto - ci sono almeno 28 Costituzioni che affermano il diritto all'ambiente - e come al solito, anche se nella Costituzione americana che affermava alla fine del '700 il diritto alla felicità non esiste una norma altrettanto esplicita, nell'atto del 1969 gli Stati Uniti ci hanno preceduto anche da questo punto di vista, pragmaticamente e idealisticamente, nel riconoscere un diritto dell'ambiente che deve essere fatto valere anche nelle corti.

Non credo, onorevoli colleghi, che si possa affermare, come alcuni ritengono di poter fare, un diritto dell'ambiente nei nostri riguardi. Sono rimasto inguaribilmente umanista e razionalista, e penso che non gli alberi abbiano diritti su di noi, ma noi diritti e doveri nei riguardi degli alberi e della natura. Ma ritengo che il diritto dell'ambiente debba essere sancito ormai non solo da norme solenni, ma da una legislazione sempre più robusta e da una economia che si pieghi alle esigenze di uno sviluppo compatibile.

Ho poco da dire riguardo a ciò che il relatore ha affermato sulle modificazioni dell'articolo 24; per quanto riguarda quelle dell'articolo 9 sono pienamente d'accordo. Esso concerne i due principi dell'estensione dell'ambiente della tutela e quello della promozione della collaborazione internazionale al fine della salvaguardia dell'ecosistema.

Anche io aderisco alla saggia decisione del relatore di poter accettare un emendamento che al massimo sarebbe superfluo, ma che io ritengo possa essere utile. Del resto, per quanto riguarda la protezione degli interessi diffusi, è stato ricordato in questa Aula come la stessa legge che ha istituito il Ministero dell'ambiente, la n. 349 del 1986, includa una normativa altamente innovativa dal punto di vista dei diritti degli interessi diffusi, soprattutto per quanto riguarda il campo dell'informazione (gli articoli 13 e 14) e il danno ambientale (l'articolo 18).

Ci muoviamo dunque in coerenza con una legislazione che ha preso le mosse proprio dalla costituzione del Ministero dell'ambiente, e quindi dal riconoscimento della responsabilità governativa in questo campo.

Devo solo, avviandomi alla conclusione, onorevole Presidente, dire che il Governo, e in particolare il Ministro dell'ambiente in questo caso, non vorrebbe aderire a questo importante, fondamentale atto di modifica costituzionale solo come un atto solenne e simbolico. All'affermazione dell'ingresso del diritto dell'ambiente nella Costituzione deve poter seguire coerentemente un impegno ambientalistico severo e intenso. In questi ultimi quattro anni, penso, abbiamo svolto una azione di grande portata obiettivamente sia sul piano della legislazione sia sul piano della promozione delle risorse, abbiamo portato l'ambiente nella politica economica: la mobilitazione di 7.000 miliardi negli ultimi quattro anni non è certo cosa da poco, nè lo è l'approvazione di 89 direttive comunitarie su 130 nell'ambito della politica ambientale e neppure l'approvazione di quelle grandi leggi che i colleghi - il senatore Boato in particolare - hanno ricordato in quest'Aula.

Ma devo dire con molta franchezza che, proprio in ragione dei progressi che sono stati compiuti in questi ultimi quattro anni, siamo giunti ad un punto di svolta della politica ambientale che minaccia di perdere per così dire la sua forza propulsiva. Molta di tale spinta - devo dirlo - è nata non dalla forza delle idee, dalla persuasione, ma dalla pressione degli avvenimenti e da quelle emergenze che hanno svegliato la coscienza pubblica e hanno sollecitato la mobilitazione di ingenti risorse. Non sarebbe giusto tuttavia che il Ministro dell'ambiente o il Governo o la collettività continuassero a fare affidamento sulle disgrazie nazionali per promuovere una politica che spero da domani sarà sancita dalla Costituzione della Repubblica.

Vi sono almeno quattro problemi, che evoco semplicemente. Vi è il problema di una assoluta inadeguatezza degli strumenti della politica ambientale ed in particolare degli strumenti a disposizione del Ministro dell'ambiente; vi è il problema di una sempre minore adeguatezza delle risorse finanziarie mobilitate per la politica ambientale e il rischio di una loro riduzione, in particolare per quanto riguarda i prossimi tre anni; vi è l'insabbiamento di leggi importanti e il faticoso procedere di leggi ugualmente rilevanti che potrebbero chiudere l'attuale come una grande legislatura di politica ambientalista; vi è soprattutto il fatto che la politica ambientalista non può essere ridotta alla specifica e settoriale competenza di un Ministro, ma deve essere responsabilmente assunta da tutte le amministrazioni, nell'ambito di un piano generale dell'ambiente.

Queste sono, onorevole Presidente e onorevoli colleghi, le conclusioni che prospettano l'auspicio che voglio formulare: che l'azione di Governo, l'impegno della maggioranza (ma in questo caso l'impegno di tutto il Parlamento, poichè davvero la questione ambientale dovrebbe essere l'occasione di un grande impegno unitario nazionale) possano essere coerenti con i principi fondamentali che ci accingiamo a definire nell'ambito della nostra Costituzione. L'affermazione che stiamo per approvare dovrebbe restare non soltanto come solenne dichiarazione morale, come era il «perseguimento della felicità dei cittadini» nella

Costituzione dei Padri fondatori americani; dovrebbe diventare una norma fertile, capace cioè di riorientare la produzione legislativa e la pianificazione politica, nel solo senso che può dare un significato al futuro dell'umanità: quello di un nuovo equilibrio tra la potenza delle tecniche e la sostenibilità dell'ecosfera e, sul piano etico ed estetico, tra l'impulso del successo e quello che poeticamente un economista utilitarista del XVIII secolo, John Stuart Mill, chiamava «le grazie della vita».

Il Governo nel dare la sua adesione al testo vuole conferirgli ed imprimergli questo significato. (*Applausi dal centro, dalla sinistra, dal Gruppo federalista europeo ecologista e dall'estrema sinistra*).

D'ONOFRIO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ONOFRIO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Signor Presidente, onorevoli senatori, già attraverso la replica del ministro Ruffolo, il Governo ha indicato il particolare apprezzamento per questa iniziativa parlamentare che, al termine del lavoro in prima lettura al Senato, propone alcuni emendamenti alla Costituzione che, a giudizio del Governo, configurano un insieme di riforme costituzionali di grande rilievo.

Evidentemente non ho da aggiungere nulla a quanto detto dal ministro Ruffolo in ordine al significato dell'esplicita introduzione della tutela ambientale nell'articolo 9 della Costituzione, come riesame complessivo della politica istituzionale del nostro Stato.

Non si tratta di una aggiunzione marginale: si tratta di un riequilibrio sostanziale del modo con il quale la Repubblica affronta i programmi dello sviluppo e dell'ammodernamento del paese. Ritengo che molto opportunamente il Parlamento recepisce, sotto forma di modifica della Costituzione, questo nuovo valore fondamentale, anche perchè nella periferia del nostro paese, talvolta molto meglio di quanto l'opinione pubblica non venga informata in ordine al governo delle istituzioni locali, la politica ambientale sta diventando una politica particolarmente sentita ed è dalla periferia del nostro paese che talvolta sorge l'invocazione a che il Governo e il Parlamento rispondano anche con atti di innovazione istituzionale di questo rilievo. Mi riferisco ad esempio, in modo del tutto marginale ma significativo, alla grande novità della variante di salvaguardia ambientale adottata dal comune di Roma pochi giorni fa che, al di là anche delle divisioni e delle polemiche che hanno caratterizzato quella decisione, configura per la prima volta nella storia nazionale, una modifica ambientale radicale del governo del territorio.

Le altre due questioni sulle quali rapidamente desidero esprimere il consenso del Governo attengono alla notevole innovazione della tutela degli interessi diffusi e, secondo l'emendamento preannunciato dal relatore, anche collettivi, perchè una nuova stagione della tutela dei diritti fa parte delle novità istituzionali alle quali il nostro corpo sociale fa riferimento, non ritenendosi esaurito soltanto nella forma di Go-

verno, nel sistema politico nel suo punto di vista fondamentale l'insieme delle innovazioni istituzionali richieste. La formula adottata, al termine di un lavoro molto intenso in Commissione, della tutela degli interessi diffusi viene considerata particolarmente appropriata, perchè si affianca in termini di categoria giuridica, in termini di tutela giurisdizionale alle due tradizionali categorie del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo.

Per quanto riguarda la parte finale relativa alla tutela della salute, sulla quale credo che la collega Marinucci riferirà l'opinione del Governo, mi sembra che il nostro orientamento abbia concorso anche nella seduta di questa mattina alla ricerca di un equilibrio istituzionale nuovo in materia di tutela della salute tra l'originario intendimento del Costituente del 1947, che ragionevolmente distingueva tra la povertà con il suo «diritto povero» alla salute e lo stato di non povertà con la sua salute diversamente ordinata, la grande riforma del 1978 e la revisione in corso che ci ha indotto a ritenere che fosse egualmente sconveniente sul piano della politica istituzionale sia riproporre la distinzione tra abbienti e non abbienti, che nel 1947 aveva un senso e che nel 1991 avrebbe un senso totalmente diverso, sia costituzionalizzare la scelta del legislatore del 1978 perchè si tratta di scelta fortemente ancorata alla discrezionalità legislativa. Quindi, la formulazione che il relatore indicava qualche minuto fa e alla quale indirettamente come Governo esprimevamo il nostro consenso per così dire «con un cenno del capo», sta a significare che se nel nuovo testo costituzionale la tutela della salute ha superato la fase antica della distinzione poveri-non poveri, ciò non impone al legislatore ordinario la gratuità generalizzata comunque, perchè potrebbe non essere conforme alla capacità finanziaria del paese, ma, nel non imporre questo vincolo e nel superare il passato, trova un nuovo punto di equilibrio istituzionale tra tutela della salute, ambiente e tutela dei diritti.

Ecco perchè questo insieme di novità istituzionali configura (e per questo il Governo, per quanto mi riguarda, è lieto di poterlo esprimere) un grande apprezzamento per il lavoro svolto dal Senato con le iniziative di revisione costituzionale svolte, lavoro al quale credo di avere concorso come rappresentante del Governo in modo garbato e forse marginale, ma non indifferente ai fini delle novità che vengono ad essere comprese. (*Applausi dai senatori Boato ed Acone*).

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli.

Il testo dell'articolo 1 è il seguente:

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

«Tutela l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Promuove la collaborazione internazionale al fine di salvaguardare l'ecosistema».

Lo metto ai voti.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 2:

Art. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 24 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e, secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, degli interessi diffusi».

Su quest'articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire l'articolo con il seguente:

«1. Nell'articolo 24 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

“Possono agire in giudizio per la tutela di interessi collettivi gli enti e le associazioni che perseguono finalità di salvaguardia di tali interessi”».

2.1

TOSSI BRUTTI, MAFFIOLETTI, GALEOTTI

Al comma 1, nel capoverso, sostituire le parole: «degli interessi diffusi» con le altre: «per la tutela degli interessi diffusi e collettivi».

2.2

TOSSI BRUTTI, MAFFIOLETTI, GALEOTTI

Invito i presentatori ad illustrarli.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, ritiro l'emendamento 2.1, mentre mantengo l'emendamento 2.2 che ho già illustrato durante la discussione generale.

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

* ACQUARONE, *relatore*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole per i motivi che ho già indicato durante l'intervento di replica.

RUFFOLO, *ministro per l'ambiente*. Signor Presidente, anch'io esprimo parere favorevole.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 2.2.

ACONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. ne ha facoltà.

ACONE. Signor Presidente, esprimerò voto contrario per ragioni di sostanza e di forma. Di forma perchè ritengo che si tratti di una superfetazione, in quanto considero gli interessi collettivi ricompresi a pieno titolo non soltanto tra le posizioni soggettive degli interessi diffusi, ma anche tra le posizioni soggettive tradizionali (altrimenti finora non avremmo potuto giudicare sugli interessi collettivi). Per una ragione di sostanza perchè in questo caso non stiamo redigendo una legge ordinaria, onorevoli colleghi, ma un disposto costituzionale; le nuove frontiere che il legislatore costituzionale deve indicare sono quelle dell'interesse diffuso e non possono essere quelle dell'interesse collettivo.

Non condivido quanto ha sostenuto poco fa l'onorevole Ministro, sottolineando che la legge sull'ambiente è l'ultima frontiera della tutela di queste posizioni soggettive. Ritengo che gli articoli 13 e 18 della legge n. 349 del 1986 siano l'espressione normativa di una tendenza tradizionale, ancora incerta, sul riconoscimento di posizioni individuali, ripetitive, appartenenti a singoli individui, ai cittadini, che come tali devono essere riconosciute dal legislatore.

Quindi, i motivi che mi inducono a questo voto, come i colleghi possono constatare, non sono di spirito di parte o puramente personalistici, ma attengono a profondi convincimenti circa la tutela di tali situazioni giuridiche soggettive.

BOATO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ho facoltà.

* BOATO. Signor Presidente, desidero annunciare la nostra astensione per le perplessità che ho già espresso durante la discussione generale su questo provvedimento e che sono sostanzialmente quelle che ha ricordato poco fa il senatore Acone. Facendo prevalere il giudizio sul carattere pleonastico di tale aggiunta, non ce la sentiamo di votare contro la approvazione di questo emendamento e pertanto ci asterremo.

Desidero fare un'altra osservazione, in particolare rivolgendomi al relatore. Se è pleonastica l'aggiunta della parola «collettivi», è doppiamente pleonastico (stiamo modificando la Costituzione per cui dobbiamo stare molto attenti alla lingua) scrivere per la seconda volta «per la tutela». Pertanto, invito la senatrice Tossi Brutti ed il relatore a sopprimere l'espressione «per la tutela». Il testo dell'articolo 2 recita: «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e, secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, degli interessi diffusi» e noi aggiungiamo «collettivi». Non occorre ripetere «per la tutela», ripetendo la stessa parola due volte in tre righe.

TOSSI BRUTTI. Occorre invece: la formulazione è molto più bella.

BOATO. Signor Presidente, mi verrebbe la tentazione di votare contro l'approvazione di questo emendamento, a questo punto. Ritengo che sia sbagliato ripetere le parole «per la tutela» per due volte. È una questione linguistica. Noi stiamo modificando la Costituzione e allora mi sembrava che voi potevate capire che questa forma pleonastica non era necessaria.

Comunque, confermo la nostra astensione ed invito i colleghi a riflettere sulla decenza linguistica del testo.

PELLEGRINO Giovanni. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PELLEGRINO Giovanni. Signor Presidente, intervengo per una breve dichiarazione di voto e per esplicitare le ragioni che inducono il mio Gruppo a votare a favore di questo emendamento. Desidero inoltre esprimere il mio apprezzamento per il parere favorevole del relatore e insieme spiegare i motivi per cui non ritengo fondata la contrarietà manifestata dal senatore Acone, nè le perplessità espresse dal senatore Boato.

Certamente se noi affrontiamo il problema dal punto di vista dell'ambiente, una distinzione tra la categoria dell'interesse diffuso e la categoria dell'interesse collettivo può sembrare difficile. Anzi, direi che muovendoci in una prospettiva esclusivamente ambientale, dove effettivamente non esistono categorie che appaiono meritevoli di maggior tutela rispetto ad altre, ha ragione il collega Acone nel dire che la categoria dell'interesse collettivo appare obsoleta e che le frontiere del futuro sono costituite dall'interesse diffuso.

Però l'emendamento di cui ci occupiamo riguarda l'articolo 24 della Costituzione, non l'articolo 9, e quindi ha una valenza estremamente più ampia rispetto alla materia ambientale, collega Acone.

Allora, capisco le ragioni che hanno spinto il senatore Acquarone a condividere il nostro emendamento; sono ragioni che vengono dalla sua consuetudine con la giurisprudenza amministrativa, perchè interesse collettivo e interesse diffuso non sono categorie giuridiche che si aggiungono al diritto soggettivo e all'interesse legittimo, ma sono probabilmente diversi tipi di interesse sostanziale, che possono ricevere protezione dalla legge o con le tecniche del diritto soggettivo o con le tecniche dell'interesse legittimo.

Ora, in sede di giurisdizione amministrativa, noi scontiamo negativamente un vecchio *a priori* del giudice amministrativo, che concepisce l'interesse legittimo sempre come un interesse individuale. Sicchè, una volta che la tutela dell'interesse di una categoria è attribuito ad un determinato ente esponentiale, per esempio ad un ordine professionale, collega Acone, avviene assai spesso che la giurisprudenza del Consiglio di Stato affermi che l'ordine professionale degli ingegneri o degli architetti non sia legittimato ad impugnare ad esempio la deliberazione di un ente pubblico che attribuisca ad un geometra un incarico

professionale ricadente nelle competenze esclusive degli ingegneri e degli architetti, perchè ritiene di essere in presenza di un interesse riferibile non all'ordine professionale come soggettività giuridica, ma a tutti i membri della categoria professionale, quindi ad un interesse collettivo, non tutelabile nelle forme dell'interesse legittimo, ritenuto una categoria tipicamente individuale, strettamente personale.

Allora, operando sull'articolo 24 della Costituzione in una prospettiva che non può che essere quella di un'integrazione ampliativa delle strategie giudiziali di intervento, noi dobbiamo far sì che anche l'interesse collettivo possa essere ritenuto meritevole di tutela, non come interesse diffuso, ma come tale, come interesse della categoria la cui difesa giudiziale anche dinanzi agli organi di giustizia amministrativa va riconosciuta all'ente esponenziale e non al singolo.

Ecco perchè ritengo - e ho terminato - che la distinzione fra interesse diffuso e interesse collettivo vista nella specificità dell'ambiente può sembrare una ripetizione; vista invece nell'ampiezza del riferimento all'articolo 24, è opportuna. E va mantenuta forse anche con quella enfatica ripetizione dell'espressione «per la tutela». Vorrei ricordare al collega Boato che non sempre i testi costituzionali rispondono ad esigenze di stile. Infatti, nel momento in cui tendono ad affermare determinati valori, sacrificano lo stile alla forza reiterativa di determinate espressioni. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Senatrice Tossi Brutti, lei risponde negativamente alla proposta fatta dal senatore Boato?

TOSSI BRUTTI. Senza voler fare una polemica, mi sembra, onorevoli colleghi, che in effetti sia talmente distante dalla precedente parola «tutela», che sia opportuno riproporre di nuovo lo stesso termine dopo l'inciso, anche perchè si distinguono sostanzialmente due punti, cioè la tutela dei propri interessi legittimi e la tutela degli interessi diffusi e collettivi.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 2.2.

ONORATO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* **ONORATO.** Signor Presidente, la Sinistra indipendente voterà a favore di questo emendamento. Abbiamo seguito, anche in modo non approfondito, tutto il dibattito molto articolato e dotto sulla categoria degli interessi diffusi e degli interessi collettivi. Però io credo che quando nella dottrina giuridica non c'è ancora una unanimità di definizione su categorie importanti per il legislatore, quest'ultimo segue una buona regola se adotta formulazioni che evitino ogni possibile questione interpretativa. Credo che inserire tra le posizioni soggettive tutelate dall'articolo 24, oltre che i diritti soggettivi e gli interessi legittimi, le categorie degli interessi diffusi e degli interessi collettivi risponda a questa buona regola di tecnica legislativa. Per questo noi ci dichiariamo a favore di una formulazione di questo genere maggior-

mente comprensiva. Per quanto concerne la questione lessicale sollevata, direi che la ripetizione del sostantivo «tutela» è risolvibile nel senso dell'emendamento, giacchè nella seconda categoria delle posizioni soggettive azionabili, cioè quella degli interessi diffusi e degli interessi collettivi, vi è una tutela sottoposta a particolari condizioni e modalità.

Mentre non eravamo d'accordo sull'emendamento 2.1, presentato dalla senatrice Tossi Brutti ed altri, in quanto avrebbe potuto comportare alcune complicazioni, riteniamo che il Senato compia opera di saggezza nell'approvare l'emendamento 2.2.

COVI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. Signor Presidente, intervengo non tanto per una dichiarazione di voto quanto per riprendere il discorso del collega del Partito democratico della sinistra.

Per chiarire con esattezza il concetto, anzichè usare l'espressione «degli interessi diffusi e collettivi», che potrebbe dar luogo ad un equivoco nel senso che vi deve essere la soggettivizzazione della collettività per far valere gli interessi diffusi, sarebbe più opportuno usare la seguente: «per la tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi». Con ciò si chiarirebbe che ambedue le categorie vengono tutelate.

Circa l'osservazione emendativa del senatore Boato, dal momento che ritengo che le leggi debbano essere formulate, anche stilisticamente, nel miglior modo possibile (troppo spesso dimentichiamo lo stile nel legiferare, al punto da rendere oscure le leggi), mi sembra che sia opportuno eliminare il sostantivo «tutela», che è assolutamente pleonastico.

PRESIDENTE. Senatrice Tossi Brutti, è d'accordo con la proposta di modifica testè avanzata dal senatore Covi?

TOSSI BRUTTI. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Invito il relatore e il rappresentante del Governo a pronunciarsi su tale proposta.

* ACQUARONE, *relatore*. Desidero precisare bene quanto segue. Una cosa è il concetto di interesse collettivo, già ampiamente riconosciuto dalla nostra giurisprudenza costituzionale, che è l'interesse di collettività organizzate che hanno soggettività giuridica. Pertanto, la mia posizione dissente da quella del senatore Pellegrino, giacchè ritengo che sull'interesse collettivo vi sia una reale posizione giuridica. Altra cosa sono gli interessi diffusi, della cui emersione si sta parlando. Ed in questo caso probabilmente ha ragione il senatore Pellegrino, nel senso che ci troviamo ancora in situazioni di fatto su cui non esiste una reale posizione giuridica e che hanno la tutela della posizione giuridica.

Trattandosi di due aspetti distinti è utile la precisazione che non riguarda gli interessi collettivi, in quanto serve a fare chiarezza ma certamente non introduce alcunchè di nuovo; viceversa quella degli interessi diffusi è una novità importante ed anche coraggiosa.

Sono d'accordo, quindi, con la proposta di modifica avanzata dal senatore Covi.

D'ONOFRIO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Il Governo esprime parere favorevole.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 2.2, presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori, il cui testo, con la modifica proposta dal senatore Covi, risulta il seguente: «per la tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi».

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 2, nel testo emendato.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 3:

Art. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 32 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Repubblica tutela la salute degli individui e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività e garantisce cure gratuite ai non abbienti».

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Al comma 1, nel capoverso, sostituire le parole da: «collettività» fino alla fine del capoverso con le altre: «collettività. Ha in ogni caso diritto a cure gratuite chi è privo di mezzi».

3.1

TOSSI BRUTTI, MAFFIOLETTI, GALEOTTI

Al comma 1, sostituire il capoverso con il seguente:

«La Repubblica tutela la salute degli individui, anche mediante cure gratuite, e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività».

3.2

IL RELATORE

Invito i presentatori ad illustrarli.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, aderisco alla proposta emendativa del relatore e conseguentemente ritiro il mio emendamento.

PRESIDENTE. Invito il relatore ad illustrare l'emendamento 3.2.

* ACQUARONE, *relatore*. Signor Presidente, vorrei associarmi a quanto ha detto poco fa l'onorevole D'Onofrio nel mettere in rilievo con questa formula come da un lato si superi una visione caritatevole e assistenziale della sanità e dall'altro si valorizzi il fenomeno della solidarietà. Vorrei però assicurare il senatore Bompiani che con questa formula non viene meno il dovere del cittadino a contribuire secondo i propri mezzi al concetto della sanità: si supera il momento caritativo ma non viene meno il momento solidaristico.

Questo è il significato che è alla base dell'emendamento da me proposto.

FLORINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FLORINO. Signor Presidente, non ho la presunzione di parlare da costituzionalista, ma consentitemi di esporre alcune brevi considerazioni.

L'articolo 32 della Costituzione perentoriamente garantisce cure gratuite agli indigenti. Qui ho sentito l'onorevole D'Onofrio e il senatore Acquarone parlare di vecchia norma costituzionale e dire che un riferimento ai meno abbienti e agli indigenti non è più attuale. Su questo, se mi consentite, non sono troppo d'accordo: c'è stato un rapporto Gorrieri di alcuni anni fa, promosso dalla Presidenza del Consiglio, che ha dimostrato chiaramente che nel paese esistono ancora sei milioni di poveri.

C'è di fatto una norma che non viene applicata nell'ambito di una legge approvata da questo Parlamento, la n. 407 del dicembre 1990, che era di accompagnamento alla finanziaria e che riversava sui comuni la possibilità, salvo reale accertamento della sussistenza dei requisiti, di assistere gli indigenti. La legge n. 407 ha modificato la n. 833 nella parte dell'esenzione del *ticket* agli indigenti.

Di fatto nelle regioni meridionali i comuni, quando si sono visti scaricare sul loro bilancio questa assistenza, non hanno applicato la legge: in tal modo non abbiamo un'assistenza nei confronti dei meno abbienti e degli indigenti e questa situazione di fatto verrebbe rafforzata qualora fosse approvato l'emendamento del relatore. A noi sta bene la prima formulazione, quella del testo proposto dalla Commissione dove alla fine dell'articolo 3 sono previsti interessi della collettività e si garantiscono cure gratuite ai meno abbienti o, in alternativa, quella della collega Tossi Brutti in base alla quale ha comunque diritto a cure gratuite chi è privo di mezzi. Questo garantisce maggiormente l'assistenza agli indigenti, colleghi senatori, alla luce dei rapporti che sono qui a testimonianza storica di una povertà che esiste nel paese e in rapporto a cui la legge n. 407 del 1990 ha scavato un solco perchè i

comuni non riescono a dare una risposta in termini di assistenza agli indigenti proprio in virtù di quello stravolgimento della legge n. 833.

Secondo il nostro punto di vista, non da costituzionalisti, ma per stare accanto a quella parte di paese che soffre (e questa non è demagogia perchè abbiamo potuto riscontrare direttamente queste manchevolezze) diciamo che deve essere perentorio il sancire le cure per gli indigenti e per i meno abbienti. (*Applausi dalla destra*).

GUALTIERI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUALTIERI. Signor Presidente, il testo proposto dalla Commissione mi sembra migliore del testo del relatore, perchè il concetto che la sanità non è più in grado di sostenere il peso totale dell'assistenza generalizzata (*Cenni di assenso del senatore Florino*) dalla culla alla tomba, come si diceva una volta...

BOATO. Però adesso sta dicendo una cosa opposta a quanto detto da Florino; bisogna che vi mettiate d'accordo.

GUALTIERI. Io sto dicendo che il principio che deve essere assicurata la gratuità della cura ai non abbienti deve essere accettato. In questo senso il testo della Commissione mi sembra migliore del testo proposto dall'emendamento del relatore in quanto dice che «La Repubblica tutela la salute degli individui e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività e garantisce cure gratuite ai non abbienti». Si tratta di un concetto chiarissimo che sta nel quadro generale delle nostre statuizioni in materia di diritto alla salute; esso garantisce, in un momento in cui la possibilità di fornire cure gratuite viene limitata ogni giorno di più, quanto meno cure gratuite ai non abbienti con una dichiarazione forte. Per questi motivi ritengo che il testo migliore per quanto riguarda l'articolo 3 sia quello proposto dalla Commissione.

ACQUARONE, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* ACQUARONE, *relatore*. Direi che proprio le diverse interpretazioni che dello stesso testo danno il senatore Florino ed il senatore Gualtieri mi convincono che sia equilibrata la soluzione intermedia, che è quella della Commissione Bozzi.

SANESI. Collega Acquarone, guardi che Florino sostiene la stessa tesi del senatore Gualtieri!

PRESIDENTE. Invito il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

* MARINUCCI MARIANI, *sottosegretario di Stato per la sanità*. Vorrei un attimo ricordare il testo della Costituzione, prendere quello della Commissione, poi esaminare, anche se tralasciato, quello della senatrice Tossi Brutti, prendere in esame gli interventi dei senatori Bompiani, Gualtieri e Florino e alla fine dire per quale motivo io accolgo molto volentieri l'emendamento del relatore Acquarone.

Il testo della Costituzione fa riferimento alle cure gratuite per gli indigenti; era la Costituzione del 1947 e chiaramente era già un enorme risultato del lavoro dei Costituenti, che stavano scrivendo un testo che delinea uno Stato moderno, nel senso costituzionale, di diritto e sociale. Vi è poi stato un vastissimo dibattito nel Parlamento repubblicano, anche alla luce del dibattito mondiale e della dichiarazione dell'OMS sulla salute per tutti fino al 2000 coeva della nostra legge del 1978, e si è fatto un grande passo avanti. Si è spostato cioè il concetto di diritto alla salute dal piano assistenziale e caritatevole al piano, come diceva Acquarone, solidaristico, dal sostegno al diritto e si è arrivati ad una legge che riconosce il diritto alla salute a tutti i cittadini in quanto tali, cosa che peraltro è poco percepita nel nostro paese. Molti ancora parlano di mutue; molti ancora probabilmente non hanno fino in fondo digerito il concetto di assistenza sanitaria riconosciuta al cittadino in quanto tale in cambio delle sue prestazioni, che sono le tasse, le imposte, i contributi e quant'altro.

Il testo della Commissione aveva evidentemente riconosciuto la necessità di superare il concetto di indigenza e si era attestato sul concetto di non abbienza che può apparire, non solo esteticamente, ma anche sostanzialmente più estensivo, anche se tutta la dottrina – come ricordava il senatore Bompiani – aveva attraverso l'espressione «indigenti» tentato di far riferimento al bisogno non solo di carattere economico, mentre con l'espressione «non abbienti» chiaramente si torna esclusivamente a un concetto di carattere economico-finanziario. Allo stesso modo l'emendamento presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori avrebbe raggiunto, quello sì, l'effetto paradossale di scrivere sulla Carta costituzionale nel 1991 ciò che scrissero nel 1946, e cioè che la Repubblica si impegna a riconoscere cure gratuite a chi è privo di mezzi. E a scriverlo nel 1991, mentre è in atto un dibattito sul disegno di legge di riordino del sistema sanitario nazionale che non intacca minimamente i principi della legge n. 833 e mentre da pochi giorni abbiamo discusso sul documento programmatico e approvato la relazione Andreatta nella quale, ad esempio, si è voluto impedire che si arrivasse a modificare la filosofia della legge n. 833, intervenendo attraverso soluzioni di prestazioni indirette o di retrocessione dei contributi.

Non si capisce come mai questo Parlamento, avendo lavorato, anche se in altre Commissioni, nella direzione di cui sto parlando, poi invece trattando il problema solo da un punto di vista costituzionale, abbia tralasciato tutto ciò che è stato detto all'interno delle Commissioni di merito – sanità e affari sociali della Camera e del Senato – e in Aula quando si è discusso del documento programmatico.

La soluzione che qui viene presentata dal senatore Acquarone, e del resto dal disegno di legge del senatore Boato e da quello del Gruppo democristiano, di cui è primo firmatario il senatore Lombardi, proviene

dalla relazione Bozzi. Si parla molto, a proposito o a sproposito, del lavoro della Commissione Bozzi, ma è stato un lavoro estremamente interessante ed importante. (*Commenti del senatore Gualtieri*). Senatore Gualtieri, sappiamo cosa vorrebbe fare, comunque potrà poi esprimere la sua opinione.

Il lavoro della Commissione Bozzi, dicevo, anche se non ha potuto dare tutti i risultati che avrebbe potuto fruttare ha, tuttavia, certamente consentito una riflessione più vasta probabilmente di quella che abbiamo potuto fare durante il dibattito sulle riforme costituzionali nei giorni scorsi, durante i quali peraltro proprio il senatore Elia, facendo una distinzione in merito alla riforma relativa alle forme di Governo, ha voluto invece confermare che, per quanto riguarda la forma di Stato, noi non intendiamo minimamente rinunciare a quella indicata dalla Costituente quando volle delineare uno Stato anche sociale al quale dobbiamo oggi dare le espressioni e i contenuti elaborati durante questi anni. Se invece noi oggi nel 1991 ripetiamo l'espressione usata nel 1947, evidentemente legittimiamo costituzionalmente una espressione che il legislatore ordinario ha superato.

Capisco perfettamente le perplessità della senatrice Tossi Brutti e del senatore Florino quando dicono che, nel momento in cui togliamo dalla Costituzione l'espressione «indigenti» e non la sostituiamo nè con quella di «non abbienti» nè con quella di «privi di mezzi», potrebbe verificarsi l'effetto paradossale, nel senso che il legislatore ordinario potrebbe togliere l'assistenza anche ai non abbienti. Premesso che mi sembra estremamente improbabile che ciò accada, perchè quando abbiamo parlato di diritto alla salute e abbiamo usato la formula proposta dal senatore Acquarone stiamo tranquilli, devo aggiungere che non c'è paese al mondo in cui oggi ai non abbienti o agli indigenti non sia in qualche modo riconosciuto un accesso alla assistenza sanitaria. Anche negli Stati Uniti d'America dove non c'è il servizio sanitario nazionale, c'è per i poverissimi, per i poveri quel *medi-care* che sappiamo essere tutt'altro che sufficiente. Sappiamo infatti molto bene che coloro i quali fanno riferimento alle cure per i non abbienti e pensano di destinare solo a loro il servizio sanitario nazionale hanno in mente di destinare agli altri le cure organizzate dalle assicurazioni private volontarie che sono il dramma, anzi la tragedia del popolo degli Stati Uniti.

Quando allora parliamo di privi di mezzi, di non abbienti, di indigenti, rischiamo in quel caso l'effetto paradossale, cioè di autorizzare da ora in poi il legislatore ordinario a lasciare un sistema sanitario residuale esclusivamente per i non abbienti, per i privi di mezzi, per gli indigenti, pensando che tutti gli altri se la cavano da sé con le assicurazioni volontarie private di cui in Italia non si conoscono le conseguenze, perchè gli italiani hanno una copertura sanitaria da lunghissima data attraverso la mutualità obbligatoria, che copre tutti i lavoratori dipendenti, per cui non conoscono la tragedia dell'essere scoperti di fronte al rischio sanità.

In conclusione, poichè mi sembra che sia stata molto utile la riflessione che si è fatta questa mattina, accolgo molto volentieri l'emendamento presentato dal senatore Acquarone, che – ripeto – viene dalla Commissione Bozzi, dal disegno di legge democristiano e dal

disegno di legge presentato dal senatore Boato, perchè mi sembra sia comprensivo dei concetti solidaristici, per nulla rischioso e molto più attuale, nel 1991, per quanto attiene a quella che fu la volontà dei Costituenti. *(Applausi dalla sinistra e dal centro)*.

BOATO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* BOATO. Signor Presidente, credo sia stato utile compiere questa riflessione, intanto perchè stiamo modificando la Costituzione, non stiamo esaminando una «leggina» qualunque ed è bene riflettere su ciò che stiamo facendo; in secondo luogo, perchè a me sembra che la posizione che ha assunto il Governo, attraverso l'intervento della senatrice Marinucci di poco fa, sia molto equilibrata e fondata.

Forse ci sono stati degli equivoci; semmai, la preoccupazione che abbiamo avuto in Commissione, per la quale dal testo «Bozzi», recepito nei disegni di legge nostro e del senatore Lombardi, siamo arrivati alla formulazione presentata all'Aula, su cui poi il relatore, senatore Acquarone, ha proposto un ripensamento chiedendo il consenso dei Gruppi, era dovuta proprio ad un eccesso di estensività delle cure gratuite: se lo ricorda, senatore Acquarone?

Quindi le preoccupazioni del senatore Florino e del senatore Gualtieri sono anche le nostre, nessuno di noi si sognerebbe di non condividere quello che è stato detto poco fa.

L'ottimo intervento del senatore Bompiani ha spiegato le possibili difficoltà interpretative del testo adottato dalla Commissione, per esempio, di fronte ad una persona, non povera, misera o miserabile, ma che avesse bisogno di cure particolarmente onerose per la tutela della salute. In tal caso, nell'applicare un articolo della Costituzione che preveda la garanzia di cura gratuita ai non abbienti, si determinerebbe una certa difficoltà. La spiegazione fornita mi sembra molto fondata e non pregiudica nulla di ciò che hanno detto il senatore Gualtieri ed il senatore Florino poco fa.

Penso che la riflessione corale sia stata utile, anche perchè resta agli atti che l'interpretazione non è assolutamente restrittiva e di soppressione di esigenze sacrosante di giustizia e di equità sociale; è invece un'interpretazione più elastica, legata anche ad una cultura giuridica che non è più quella del 1947. Il dibattito che abbiamo svolto è stato utile, perchè chi domani dovesse interpretare la norma dovrà farlo anche alla luce della chiarificazione che reciprocamente ci siamo dati.

Per questo motivo, dichiaro, a nome del mio Gruppo, il voto favorevole sull'emendamento presentato dal senatore Acquarone, che ha avuto l'iter ricordato poco fa dalla senatrice Marinucci. *(Applausi dal Gruppo federalista europeo ecologista)*.

ACQUARONE, relatore. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* ACQUARONE, *relatore*. Signor Presidente, devo un chiarimento al senatore Gualtieri. Avendo ascoltato attentamente la prima parte del suo intervento e non la seconda, ho equivocato. Volevo darne testimonianza.

TOSSI BRUTTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, devo intervenire per dichiarazione di voto, perchè la senatrice Marinucci, travolta dalla passione che giustamente mette sempre nella difesa dei suoi argomenti (trovo giusto che si difendano appassionatamente le proprie convinzioni e argomentazioni), ha travisato la mia posizione e il significato del mio emendamento.

Ha travisato innanzitutto la mia posizione, perchè non ho affatto mantenuto l'emendamento: l'ho invece ritirato, aderendo alla proposta del relatore. Devo dire peraltro di averlo fatto non senza una qualche preoccupazione. L'emendamento che avevo presentato, nato all'interno di un articolo più complesso che faceva riferimento anche al Servizio sanitario nazionale, tendeva non certo a riproporre, come ho avuto modo di dire anche in sede di discussione generale, una concezione ottocentesca dello Stato, una concezione di carità, di assistenza, come è nell'attuale formulazione: «garantisce cure gratuite agli indigenti». L'emendamento, senatrice Marinucci, metteva invece in capo al soggetto privo di mezzi idonei un diritto soggettivo alla cura gratuita, e quindi anche il diritto ad uno *standard* della cura, al di sotto del quale al soggetto stesso è dovuta una tutela risarcitoria. Mi sembra una soluzione molto diversa da quella configurata nell'attuale formulazione.

L'allocuzione «privo di mezzi», che la nostra Costituzione utilizza anche per l'articolo 34, ha semanticamente un significato diverso da quello che la senatrice Marinucci ha voluto attribuirle: per privo di mezzi si intende (perchè è il disposto dell'articolo 34 che lo chiarisce) chi è privo di quei mezzi idonei a far accedere la persona in quel caso - articolo 34 - all'istruzione superiore, in questo caso alla cura, a quella determinata cura quale essa sia: quindi può essere privo di mezzi idonei anche una persona abbiente ma che non abbia i mezzi sufficienti per sostenere, ad esempio, un intervento chirurgico di trapianto di un organo, che comporta un esborso molto elevato. Mi sembra dunque che non vi fosse alcuna concezione pauperistica o caritatevole, ma, anzi, solo l'esigenza di trasformare l'assistenza al più debole in un vero e proprio diritto soggettivo.

Tuttavia, rispetto ad una concezione che anch'io ritengo vada espressa in modo più moderno dell'assistenza sanitaria, del Servizio sanitario nazionale, ho facilmente aderito alla formulazione del relatore, senatore Acquarone. Però, tenevo a precisare che l'interpretazione del mio emendamento andava in un senso del tutto diverso rispetto al testo formulato dalla Commissione, che manteneva l'espressione: «garantisce cure gratuite ai non abbienti». Lo dico semplicemente per precisare che ad ognuno deve essere lasciato il proprio pensiero: a lei il suo, sottosegretario Marinucci, a me il mio; voglio mantenere la

titolarità di un pensiero che deve essere quello che intendevo esprimere e non mi piace che venga stravolto e formalmente reso diverso da quello che intendevo manifestare.

Detto questo, sono convinta che l'emendamento del relatore vada bene, anche se è vera la preoccupazione del senatore Florino: nel nostro sistema sanitario è reale la preoccupazione che i più deboli non siano garantiti; tuttavia, mantenere quella formulazione significava mantenere una concezione più ristretta. È quindi giusta la formulazione della Commissione Bozzi e quella formulazione voteremo.

GUALTIERI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUALTIERI. Oltre che per la dichiarazione di voto, vorrei intervenire per chiedere un chiarimento. La senatrice Marinucci ha detto che lei sa quel che voglio io; quindi potrei anche fare a meno di parlare. Però, non mi riconosco affatto in quel fiume di parole sconnesse che la senatrice Marinucci ha pronunciato poco fa, per cui voglio chiarire il concetto che ho espresso.

SIGNORI. Sconnesso sarà lei!

GUALTIERI. Il concetto che ho cercato di esprimere è che la tutela della salute è il principio fondamentale e moderno della nostra «costituzione sanitaria». Voglio chiarire che il concetto di tutela della salute, che stiamo cercando di tradurre in atti legislativi completi anche con la modifica della riforma sanitaria, dal punto di vista del costo sociale ed economico è enormemente più alto del costo necessario per fornire cure gratuite ai non abbienti. Il costo della tutela della salute, anche se espresso con frazioni di partecipazione dei cittadini ai costi, è altissimo, perchè significa creare la rete ospedaliera e sanitaria, realizzare le strutture e formare i medici ed il personale paramedico. La tutela della salute è un'impresa di enorme rilevanza, non soltanto sociale, ma anche economica e finanziaria. Affermato il concetto della tutela della salute, che è sottolineato anche nel testo proposto dalla Commissione e nella Costituzione (ed è un concetto moderno), ritengo sia un errore abbandonare il concetto della tutela e della cura gratuita ai non abbienti, in quanto la Repubblica, a parte la tutela generale della salute (che, ripeto, comporta problemi enormi e complessi), ha il dovere di proteggere le parti più deboli e più povere e di assicurare loro una tutela particolare. Allora, ritengo che modificare il testo della Costituzione, inserendo un articolo che prevede che la Repubblica tutela la salute, anche con cure gratuite, sia un errore in quanto ciò non significa niente, ma vuol dire soltanto sfuggire ad un problema e non definire esattamente un concetto fondamentale: chi non ha mezzi ha diritto alla tutela totale della salute e alle cure gratuite. Ritengo che questo concetto sia espresso meglio nell'articolo proposto dalla Commissione.

Il relatore sa quanto lo stimo; comunque, lo pregherei di meditare su questo aspetto, in quanto ritengo più forte ed incisivo il testo proposto dalla Commissione. (*Applausi del senatore Imposimato*).

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* MARINUCCI MARIANI, *sottosegretario di Stato per la sanità*. Signor Presidente, intervengo brevemente per fare rinvio al resoconto che verrà pubblicato (e che è frutto dell'ottimo lavoro svolto dai nostri collaboratori), in modo che la senatrice Tossi Brutti possa verificare che non ho affatto detto che lei non ha abbandonato il suo emendamento; l'ho soltanto voluto ricordare ed utilizzare per poter spiegare un mio concetto.

Devo dire al senatore Gualtieri che mi ha fatto molto piacere sentire le sue considerazioni, perchè ciò vuol dire che nel dibattito e nei resoconti di questa seduta rimarrà traccia della volontà di tutti di essere certi che nella nostra Carta repubblicana (anche dopo questa modifica) si fa riferimento alle cure gratuite come espressione di quel diritto alla salute che era già previsto dalla nostra Costituzione e che oggi ribadiamo come un diritto fondamentale.

FLORINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FLORINO. Signor Presidente, chiedo che venga messo ai voti per primo l'articolo 3, nel testo proposto dalla Commissione.

PRESIDENTE. Senatore Florino, il relatore ha presentato un emendamento.

FLORINO. Signor Presidente, l'emendamento del relatore non assorbe il testo dell'articolo proposto dalla Commissione (anzi, è il contrario).

BOATO. Senatore Florino, faccia una dichiarazione di voto in senso contrario sull'emendamento presentato dal relatore.

FLORINO. No. Io chiedo...

PRESIDENTE. Senatore Florino, stiamo procedendo alle dichiarazioni di voto sull'emendamento presentato dal relatore. Quindi, verrà innanzitutto posto in votazione l'emendamento 3.2; poi, si procederà alla votazione dell'articolo.

FLORINO. Prima di votare l'emendamento, chiedo che sull'articolo...

PRESIDENTE. Gli emendamenti vengono messi ai voti prima dell'articolo. In sostanza, senatore Florino, lei che cosa chiede?

FLORINO. Chiedo che venga posto prima ai voti l'articolo, e poi l'emendamento.

PRESIDENTE. Non è possibile. Lei, comunque, può intervenire per dichiarazione di voto.

FLORINO. Signor Presidente, probabilmente mi sono espresso male. Desidero che venga messo ai voti prima l'emendamento.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 3.2, presentato dal relatore.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 3, nel testo emendato.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale. Comunico che non vi sono richieste di intervento per dichiarazione di voto.

Ricordo che la votazione finale, trattandosi di materia costituzionale, deve essere effettuata a scrutinio palese, mediante procedimento elettronico ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento.

Per assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, essa avrà luogo nella seduta pomeridiana di giovedì.

Con questa precisazione, il seguito della discussione è rinviato.

Discussione del disegno di legge:

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 1991, n. 172, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato svolgimento delle operazioni preordinate all'avvio dell'anno scolastico 1991-1992» (2916) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 1991, n. 172, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato svolgimento delle operazioni preordinate all'avvio dell'anno scolastico 1991-1992», già approvato dalla Camera dei deputati.

La relazione del senatore Ricevuto è già stata stampata e distribuita. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritta a parlare la senatrice Callari Galli. Ne ha facoltà.

* CALLARI GALLI. Signor Presidente, questo decreto-legge ha dietro di sé una storia complessa e lunga. Infatti, appartiene ad una serie di decreti-legge che sono stati più volte reiterati; cinque, per l'esattezza.

Il testo al nostro esame giunge dall'altro ramo del Parlamento senza alcune norme che non presentavano caratteri di urgenza. Sono state così stralciate le regole sulle aspettative sindacali, che fanno ora parte di un disegno di legge che è in questi giorni all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Sono transitate, invece, in questo decreto altre parti quali le norme sui docenti dei conservatori di musica, gli insegnanti di accademia delle belle arti e gli insegnanti tecnico-pratici. Farò un breve accenno a queste norme.

Per gli insegnanti dei conservatori che hanno una doppia dipendenza (sia dai conservatori, sia da un'altra istituzione musicale), l'esercizio dell'opzione è prorogato al 31 ottobre 1992. Lo scopo riguarda la necessità di definire la posizione dei docenti interessati al riordino dei conservatori, nella speranza, ovviamente, che questo riordino sia compiuto per quella data. Ancora: l'anticipazione dell'indizione di concorsi per titoli e istituzionalizzazione dei corsi speciali e straordinari, che ora funzionano in via facoltativa e integrativa, sia delle accademie di belle arti, sia dei conservatori. Ultimo, infine, il concorso per soli titoli per posti di insegnanti tecnico-pratici. Queste norme sono state inserite nel decreto-legge e condividiamo la ragione di tale inserimento, perchè esse riguardano tutte le possibilità di una ordinata apertura del prossimo anno scolastico. Di qui, ovviamente, ne consegue l'urgenza.

A proposito dell'apertura dell'anno scolastico, vorrei fare riflettere sui danni che provengono da una durata del tempo-scuola che, nella maggioranza dei casi, va dalla fine di settembre ai primi di giugno. È ovviamente un problema di qualità di contenuti che possono essere trasmessi, ma è anche un problema che riguarda la qualità della vita delle famiglie e degli allievi.

Le difficoltà economiche che hanno colpito soprattutto gli enti locali hanno ampiamente diminuito la loro possibilità di intervento a supplire le carenze della scuola di Stato con servizi ausiliari che impegnassero gli utenti del nostro sistema di istruzione, dal nido a tutta la scuola dell'obbligo. Oggi tutto questo, come ho detto, è messo in difficoltà anche in quelle aree del paese dove questi interventi (vera e propria materia di diritto allo studio) sono stati nel passato più attenti.

Forse questa occasione è utile per porre in quest'Aula questo problema, ricordando quanti bambini (dal nido, ripeto, a tutta la scuola dell'obbligo) sono lasciati privi di sostegno dalle istituzioni per molti mesi e che ancora per settimane e settimane vivono la scuola con orari e insegnanti provvisori.

C'è poi la richiesta, da parte della Camera, di soppressione dell'*ex* articolo 13-*bis*; si tratta dell'emendamento che si colloca all'articolo 1-*ter*. Il nostro Gruppo aveva espresso parere contrario a quell'emendamento che era stato presentato, lo ricordo, dalla 5^a Commissione. Tra l'altro, come Gruppo, avevano votato in senso contrario, sia in Commissione, sia in Aula.

Esso concerne una materia - il numero degli allievi che compongono le classi - che, secondo la legge n. 426, deve essere regolamentata da un'ordinanza interministeriale annuale tra Tesoro e Pubblica istruzione. Eravamo contrari ad una tale norma poichè ci sembra sbagliato affidare ad un modello rigido, in quanto determinato per legge, la

definizione di parametri strettamente legati all'andamento del fenomeno della scolarità, territorio per territorio, anno dopo anno.

La regolamentazione amministrativa ci sembra la più adeguata, in quanto maggiormente flessibile ed attenta alle fluttuazioni.

Quello del rapporto tra docenti ed allievi è un problema che finora non è stato risolto. Tuttavia, riteniamo che una soluzione non possa essere trovata mediante un emendamento ad un decreto recante disposizioni urgenti per l'apertura dell'anno scolastico. Riteniamo difficilmente applicabili parametri rigidi ad un sistema come quello scolastico, che deve tenere conto delle esigenze assai differenziate e dinamiche di più utenti (allievi, famiglie, sistema produttivo e sociale). A quanti portano i dati relativi alle composizione delle classi nei vari paesi della Comunità, vorrei rispondere che il paragone mi sembra improprio.

Porterò due fatti a prova di quanto sostengo. Nessun paese europeo ha l'indice di disagio che mostra l'intera area del nostro Mezzogiorno (ed anche altre aree), misurato dalla numerosità di doppi e tripli turni, dall'inadeguatezza degli edifici scolastici, dalle distanze tra le abitazioni e la sede scolastica stessa. In secondo luogo, negli altri paesi l'articolazione degli orari e la frequenza (che si svolge nella maggioranza dei casi la mattina e il pomeriggio) consentono di suddividere le classi in piccoli gruppi, a seconda delle necessità. Inoltre, la presenza di una serie di supporti, facenti parte o organicamente legati all'istituzione scolastica, permette il lavoro in piccoli gruppi, se non addirittura a livello individuale.

L'eventuale contrazione del numero delle classi non porterebbe ad un risparmio significativo immediato. I docenti, non potendo essere licenziati, andrebbero ad ingrossare la schiera dei soprannumerari. Nè l'esperienza della legge n. 426 ha dimostrato che ciò consente un loro riutilizzo e quindi un risparmio sulle supplenze. Con riguardo a queste ultime, vorrei aprire una piccola parentesi per dire che nell'assestamento (come risulta dal parere contrario, che proprio per tale ragione il nostro Gruppo ha espresso) l'aumento richiesto per le supplenze è dovuto in gran parte alla lentezza nella messa a punto delle complesse procedure dei concorsi e quindi nella conseguente immissione in ruolo del personale docente, i cui fondi sono andati a rimpinguare il capitolo delle supplenze. Noi chiedevamo che si ovviasse a ciò con un intervento energico da parte del Ministero stesso.

D'altronde, tutta la materia della legge n. 426, cui l'emendamento si riferisce, è stata a nostro parere affrontata fin dall'inizio in modo non corretto.

Non è per fare vecchi riferimenti, ma abbiamo più volte affermato che non si sarebbe avuto alcun risparmio, in quanto i soprannumerari non possono essere utilizzati adeguatamente, e tutti naturalmente, in modo razionale per le supplenze. Si sarebbe avuta confusione, con gli accorpamenti di diverse direzioni; vi sarebbe stato disagio per l'alto grado di differenziazione delle zone geografiche, sociali e culturali di cui è composto il nostro paese.

Durante tutte le leggi finanziarie ci siamo sforzati di dimostrare (debbo dire accolti, inizialmente, con un certo grado di noncuranza da parte della maggioranza) che i risparmi annunciati dalla legge n. 426,

che erano stati uno dei punti di forza per la sua approvazione, erano di lieve entità e tali da non giustificare il disagio e la confusione che la legge stava creando.

Debbo ricordare, infine, che proprio nel corso della discussione della legge finanziaria la 7^a Commissione ha approvato un ordine del giorno che impegnava il Governo a rivedere della legge n. 426. Devo aggiungere che, negli ultimi tempi del suo mandato, il ministro Bianco ha presentato in Commissione, in modo informale, una proposta di revisione della legge. Credo che questo potrebbe essere un buon punto di partenza per lavorare, affinché il rapporto numerico fra docenti e allievi possa essere affrontato in modo nuovo.

Riteniamo, tuttavia, che questo problema non possa essere affrontato con un decreto-legge. In secondo luogo, vorrei che si riflettesse sul fatto che accettare questo emendamento significherebbe mettere in discussione l'approvazione del decreto-legge, che dovrebbe tornare all'altro ramo del Parlamento. Ciò porrebbe gravi ipoteche sulla possibilità di un ordinato e puntuale inizio dell'anno scolastico per tutti i nostri allievi. *(Applausi dall'estrema sinistra).*

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

MANZINI. Signor Presidente, farò un breve intervento, in quanto riconosco l'urgenza e la necessità che il provvedimento sia approvato nella sua parte fondamentale per consentire un corretto e puntuale avvio dell'anno scolastico.

Vorrei però sottolineare una questione rilevante, che è stata introdotta in questo provvedimento e che è stata ricordata poco fa dalla collega Callari Galli; mi riferisco al famoso articolo 1-ter che è anche la ragione del parere non favorevole espresso dalla Commissione bilancio.

Sono d'accordo che può essere (e lo è senz'altro) criticabile il modo in cui è stata introdotta la normativa relativa alla formazione delle classi nella legge n. 202 del 12 luglio 1991, all'articolo 13-bis, laddove il numero degli alunni è fissato in 18, 20 e 22. Riconosco anche che quella formulazione era molto rigida; ad esempio, non consentiva di operare questa media, almeno a livello più ampio di quello provinciale, e mancavano le possibili compensazioni. Avrei però preferito che la Camera, anziché cancellare l'articolo (parlo a titolo strettamente personale e non a nome del Gruppo) lo avesse modulato nel tempo. Infatti, sono convinto che non possiamo continuamente far finta che il problema del rapporto alunni-classe non esista, per cui anche in presenza di una costante diminuzione della popolazione scolastica non si assista ad una ristrutturazione del rapporto alunni-classi e alunni-insegnanti.

Negli ultimi sette anni tutti gli ordini di scuole sono scesi di uno o due punti percentuali nel rapporto alunni-classe. Vorrei ricordare che un punto percentuale significa circa 5-6.000 classi sull'intero territorio nazionale. Quindi, ho la netta sensazione che se andiamo a vedere i rapporti internazionali (e non condivido affatto il passaggio della collega Callari Galli in ordine al confronto, che sarebbe non fattibile, con gli altri paesi, perchè anche nel nostro paese, oltre alla spesa dello

Stato, abbiamo un terzo della spesa degli enti locali a favore della scuola) riscontriamo che il rapporto insegnanti-alunni in Italia è pari a circa la metà del dato medio internazionale, il che significa che è organizzato male. Allo stesso modo, non condivido l'affermazione che ciò è frutto di una difficile organizzazione nel Sud del nostro paese, perchè il problema è esattamente contrario. Vi sono città e province del Nord, peraltro senza nessuna asperità montuosa (parlo, ad esempio, della provincia di Ferrara, limitrofa alla mia, dove gli unici dislivelli sono i cavalcavia) in cui abbiamo un rapporto di 14 alunni per classe, mentre città come Enna, Foggia, Caltanissetta ne hanno 19-20. Quindi, il rapporto va rovesciato. È un problema che non possiamo assolutamente far finta che non esista.

Mi fermo qui, poichè credo che dovremo affrontare più avanti questo problema. Sono certo che il testo della Camera sarà approvato, anche perchè trova il consenso di tutti i Gruppi ed ha almeno un aspetto estremamente importante e positivo, quello di far partire in modo corretto l'anno scolastico. Credo però che il Parlamento dovrà tornare rapidamente sulla questione, perchè non è immaginabile che si continui a far finta che le cose stiano andando bene: non vanno bene perchè sciupiamo risorse che debbono essere diversamente utilizzate. Ritengo perciò che alla ripresa dei lavori parlamentari, o per iniziativa del Governo, o per iniziativa parlamentare, sia d'obbligo riaffrontare la questione. È questa la ragione per cui non mi trovo d'accordo sul provvedimento che abbiamo di fronte.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.
Ha facoltà di parlare il relatore.

* RICEVUTO, *relatore*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, sarò brevissimo. L'osservazione del senatore Manzini credo abbia per certi versi un fondamento, nella misura in cui egli ritiene che vi possano essere successivamente degli interventi legislativi che valutino, studino, approfondiscano meglio i termini del problema e giungano infine ad una razionalizzazione del problema stesso nei termini della rivisitazione del rapporto alunni-insegnanti. Però a noi sembra non eccessivamente opportuno che tutto questo nasca dalla valutazione di un provvedimento di legge che ha fondato le proprie ragioni d'essere soltanto su criteri di contenimento della spesa. Se me lo consentite, soltanto su alcuni punti mi permetterei di dissentire dalle motivazioni fin qui esposte.

Ritengo che sotto il profilo meramente finanziario la contrazione del numero delle classi, così come prevista, non condurrebbe automaticamente a dei licenziamenti, dato che l'ordinamento dell'impiego pubblico nel nostro paese non prevede alcun istituto giuridico che consenta l'immediata cessazione dal servizio del personale esuberante; e allora, si avrebbe soltanto un aumento delle situazioni di soprannumerarietà. D'altra parte, il personale soprannumerario non sarebbe agevolmente utilizzabile neanche per le supplenze, atteso che non sempre si ha coincidenza fra le discipline di insegnamento di cui è titolare l'insegnante soprannumerario al momento disponibile e quelle dell'insegnante che si assenta o che viene a mancare. Si avrebbe perciò

un contenimento limitato delle supplenze, che mentre andrebbe a danneggiare – non v'è dubbio – i giovani in cerca di lavoro e ad aggravare ulteriormente il disagio della disoccupazione non sortirebbe mai un risparmio tale da compensare il sicuro aggravio di spesa per i servizi di trasporto necessari, obbligatori per gli alunni che risiedono in località cui verrebbe sottratto, appunto, il presidio della presenza della scuola.

E non si può dire, a mio avviso, credibile il riferimento alle possibilità offerte dalla mobilità intercompartimentale, anche perchè questo istituto, per l'esperienza fatta nel breve periodo (almeno per quella fatta nella scuola) ha mostrato – non v'è dubbio – dei limiti di notevole rilevanza.

La Commissione bilancio ha fornito un suggerimento nel parere che ha espresso, nel senso che la Commissione stessa si dichiarava disposta a dare un parere favorevole nella misura in cui la Commissione prevedesse l'attuazione del provvedimento in un periodo di tempo fino a quattro anni e nella misura in cui il Ministro attuasse compensazioni interprovinciali a salvaguardia delle zone più deboli, che presentano caratteristiche di dispersione della domanda di servizi scolastici sul territorio. È un suggerimento che reputo apprezzabile, ma per via dei tempi stretti che ci separano ormai dall'inizio dell'anno scolastico credo sia più opportuno che la Commissione stessa, nei limiti del possibile, ritiri le proprie osservazioni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro della pubblica istruzione.

MISASI, *ministro della pubblica istruzione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, è stato già detto benissimo (da ultimo dal relatore, ma anche dalla senatrice Callari Galli), che questo provvedimento ha una storia antica e complessa, per cui sono cinque volte che lo si ripropone.

Quando si verifica una tale reiterazione, è invalsa una regola che il Presidente della Repubblica osserva con rigore, per cui difficilmente concede di reiterare i decreti-legge. Abbiamo quindi dovuto dividere il precedente decreto-legge in due parti, l'una riferita ai permessi sindacali e l'altra all'inizio dell'anno scolastico.

Se però entrambi i provvedimenti non fossero approvati prima delle ferie estive non sarebbe una eventualità, ma una certezza il fatto che l'anno scolastico non abbia inizio regolare. Non approvare questo decreto-legge, nell'attuale formulazione, evitando qualsiasi navetta parlamentare, perchè mancano i tempi prima delle vacanze, significa, in coscienza, decidere che non vi sia un regolare inizio dell'anno scolastico, decidere un probabile caos nella scuola.

Questa mi sembra la prima considerazione che ho il dovere di sottoporre all'attenzione dell'Assemblea.

Entrando nel merito, mi sia consentito dire – e lo dico anche al carissimo amico Manzini – che un conto è ragionare in astratto e immaginare illuministicamente uno schema che consenta, attraverso certe norme, di prevedere un determinato risparmio; cosa ben diversa e difficile è adagiare questo schema sul territorio, nella realtà, nella storia. Ecco mi spiace che il mio amico Andreatta sia assente, gli voglio

molto bene, siamo stati compagni di università e quindi siamo amici da 40 anni: riconosco la sua onestà intellettuale, tuttavia qualche volta, preso da una visione giacobina e illuminista, radicale e astratta, ignora volutamente la storia, non ne tiene conto. Invece la storia è la verità: io consiglierei al mio amico Andreatta, che ha tante splendide letture dietro di sé, di ripercorrere un po' «La scienza nova», di Giovan Battista Vico, laddove egli afferma «*verum ipsum factum*», la verità è il fatto, non le nostre astrazioni, non i nostri schemi illuministici, quelli rischiano, senza volerlo, di diventare utopie sognate, fatti onirici, incubi, che possono anche assumere la figura a volte contorta, malaticcia, malnata e malnutrita, gibbosa e deforme di certi incubi onirici della pittura del Greco, che certamente il mio amico Andreatta conosce.

La verità, signor Presidente e signori senatori, è la seguente: questa norma introdotta nel decreto fiscale (articolo 13-*bis*, se non ricordo male) non consente per almeno quattro o cinque anni nessun effettivo risparmio, anzi nei primi anni fa aumentare certamente la spesa, perchè impone oneri per il trasporto degli studenti da una parte all'altra e non consente alcun licenziamento di professori. Infatti non è che i soprannumerari possano essere licenziati, la norma non ne riduce il numero, non riduce la spesa, anzi determina l'effetto di un maggior numero di docenti regolarmente pagati dallo Stato che non hanno che fare, che non fanno nulla.

L'unico risultato che si potrebbe avere è in materia di supplenze, ma è un risultato assai modesto. Infatti non è detto che si possono utilizzare i soprannumerari per coprire tutte le supplenze. Per esempio, quando avessimo utilizzato per supplenze o per quello che volete tutti i docenti di latino soprannumerari che esistono (dico «latino» per caso, potrebbe essere qualsiasi materia) e non ve ne fossero più, e si creasse ugualmente un'esigenza di supplenza, lunga o breve che sia, cosa dovremmo fare? Prendere un docente soprannumerario di fisica per coprire la supplenza di latino? Dovremmo sempre procedere alla supplenza.

Ed allora ecco che anche questa idea di utilizzare i soprannumerari per la supplenza non è verità assoluta: lo può essere, a seconda delle circostanze, dei ruoli, dei modi, dei tempi, delle vicende, delle storie che esistono in ciascuna determinata realtà.

Vi è di più, che anche la vicenda delle supplenze si può veramente venir modificando solo gradualmente e solo quando avremo informatizzato in tempi giusti (cosa che è avviata con la convenzione stipulata con la Finsiel) il sistema scolastico, in modo che in tempo reale si sappia come stanno le cose, evitando quel sovrapporsi di nomine, quell'intreccio che oggi è quasi fatale e che è un altro dei motivi di disordine, a volte, nell'avvio dell'anno scolastico.

Tutto ciò dimostra che la norma, introdotta allora e abolita dalla Camera utilizzando il provvedimento di cui discutiamo, norma astrattamente comprensibile, storicamente incongrua, potrebbe eventualmente avere una modestissima efficacia solo tra cinque anni. Allora la domanda che ho posto al senatore Andreatta e che ripropongo è la seguente: vale la pena di provocare uno sconvolgimento, di provocare la reazione di tutti i comuni, di tutte le province, di tutte le regioni, di tutti

i sindacati, di tutti i parlamentari e di tutte le famiglie d'Italia per i disagi che si vanno a creare per introdurre subito una norma che, nella migliore delle ipotesi, potrebbe avere qualche effetto, molto limitato e modesto, fra cinque anni? Dico molto limitato e modesto perchè, a fronte degli eventuali e del tutto ipotetici risparmi solo sulle supplenze (per cui il discorso sul rapporto fra docenti e alunni non c'entra affatto e il paragone con gli altri paesi è del tutto insignificante perchè quell'aspetto non viene minimamente modificato data la illicenziabilità), vi sono le spese per il trasporto. Signor Presidente, è un caso tipico di assoluta irrazionalità prodotta dalla pretesa dell'assoluto razionalismo. Questa è la verità.

C'è di più signor Presidente. Queste argomentazioni le ho portate quasi implorando nel sottocomitato pareri. Mi sia consentito di dire che tale sottocomitato era formato da tre persone che giudicano per l'intero Parlamento su una vicenda così complessa e con tanti risvolti e, per giunta, giudicano a maggioranza, perchè il senatore Sposetti ha votato contro, una cosa su cui non insisto minimamente, ma che un po' mi stupisce. Non c'è dunque il parere della Commissione bilancio, ma il parere del sottocomitato pareri della Commissione bilancio, formato da Padre, Figliuolo e Spirito Santo: non so quale sia lo Spirito Santo, per me è quello che ha votato contro. Questa è la realtà e, per il meccanismo complicato delle nostre procedure, non riusciamo o rischiamo di non far passare questa norma, sconvolgendo così l'anno scolastico, il tutto perchè due persone hanno deciso così. Credo che il Parlamento debba non essere perdita di tempo, debba avere capacità decisionale, ma non riesco a capire come possa ridursi ad un binomio.

Sono dunque andato a spiegare, ad implorare che si evitasse questa volontà di ripristino, ma non c'è stato verso. Però, qualcosa è successo e prego i senatori di considerarlo: il senatore Andreatta ha modificato qualcosa, ha fatto una proposta di parere non più di ripristino puro e semplice del testo precedente dell'articolo 13-bis, ma ha proposto che si mantenesse la norma di cui all'articolo 13-bis prolungandone l'attuazione in un tempo quadriennale, consentendo di fare le medie allargate anche a più province e non ad una sola. Questo cosa vuol dire? Vuol dire che lo stesso senatore Andreatta si è accorto che il provvedimento non era di breve termine, ma di medio termine; vuol dire dunque che era del tutto inutile inserirlo per forza ed estemporaneamente nel provvedimento precedente, nel «decretone» fiscale; vuol dire dunque che era molto logico, molto più serio, molto più corretto, molto più organico, molto più efficiente, molto più corrispondente alla realtà e al rispetto della realtà tener conto di tutte le possibili implicazioni; c'è rispetto dove si ascolta la realtà, dove si cerca di farsi carico delle ragioni degli altri, non dove si presume di avere ragione sempre, comunque e per forza.

Allora, si doveva ragionare in modo diverso. Quindi, dichiaro e ritorno ad affermare qui in quest'Aula la mia disponibilità a mettere allo studio e a varare al più presto possibile un disegno di legge o ad inserire nella legge finanziaria una norma apposita; un disegno di legge che consenta di analizzare tale questione, con un piano quinquennale e con il gradualismo necessario, per realizzare tutte le altre condizioni che la rendano possibile e che consentano, questa volta, di incidere

veramente sui problemi evidenziati con diverse motivazioni del senatore Manzini. Una motivazione giusta non può sostenere una sentenza sbagliata; quando ciò accade gli avvocati parlano di sentenza suicida. Ci troviamo di fronte ad un caso classico: ci troviamo in presenza di motivazioni, probabilmente giuste in astratto, e di dispositivi che le contraddicono nella sostanza perchè ottengono l'effetto esattamente contrario alle motivazioni stesse.

Signor Presidente, onorevoli senatori, mi dispiace di aver dovuto fare queste affermazioni, ma è mio dovere ed è mia convinzione (e quindi la devo esprimere con fermezza). L'onorevole Andreatta è un montanaro trentino, io sono un montanaro calabrese e conosco un po' di più la realtà della scuola e della società italiana, una realtà sofferente e complessa, come dimostrano le stesse argomentazioni del senatore Manzini. Il senatore Manzini ha perfettamente ragione quando fa riferimento alla città di Ferrara, ma non avrebbe più ragione qualora ci si riferisse a Cuneo (faccio un esempio che si riferisce sempre al Nord: il senatore Manzini ha citato per caso Ferrara, io citerò Cuneo). Per questo motivo bisogna prevedere situazioni articolate e diverse, soprattutto in considerazione delle differenti configurazioni orografiche. Non possiamo comunque, dovunque, sempre ed in ogni modo applicare una regola fissa, generale, immobile, che mal si adatta, per la sua mancanza di duttilità, alla conformazione reale delle situazioni. Signor Presidente, esiste già un simile strumento ed è rappresentato dal decreto amministrativo interministeriale che il Ministero del tesoro ed il Ministero della pubblica istruzione emanano ogni anno e che serve proprio a tali scopi. Adesso, invece, si vogliono introdurre dei criteri rigidi.

Sono pronto ad elaborare un disegno di legge, da sottoporre al vaglio della Commissione pubblica istruzione e della Commissione bilancio del Senato, purchè venga fatta una cosa seria e non per realizzare una grida manzoniana che avrà il solo effetto di impedire l'approvazione in tempo utile di questo decreto-legge e di creare un grande dissesto psicologico, senza ottenere alcun risultato reale. Posso dimostrare ciò con numerosi esempi e non lo faccio in questo momento esclusivamente per brevità di tempi.

Signor Presidente, c'è un ultimo argomento che mi deve consentire di affrontare, che è il più grave di tutti; mi riferisco al fenomeno più tragico del nostro paese, non solo per quanto riguarda la scuola: la crescita costante della droga e della criminalità. Alla radice di questo fenomeno vi sono fattori diversi, complessi, vari per ciascun caso, che nessuno può raggiungere o pretendere di raggiungere con una spiegazione unica, puntuale e organica, ma certo le condizioni in cui si vive possono influire, in un modo o nell'altro, di più o di meno nella estensione del fenomeno.

Ebbene, signor Presidente, se noi prendiamo questa norma astratta che impone una media provinciale di un certo tipo per ogni scuola, capita per esempio che nei grandi centri urbani dobbiamo eliminare scuole nelle borgate per trasferirle al centro. Siamo sicuri, in coscienza, che la difficoltà piccola e mediocre, se volete, ma maggiore per spostarsi dalla borgata al centro non possa essere un incentivo in più, un piccolo modestissimo incentivo in più all'abbandono scolastico? Non c'è nell'abbandono scolastico un disamore, un disinteresse per la

scuola che qualsiasi fastidio in più rischia di aumentare? E se così è, se ci fosse anche soltanto il rischio di un caso in più, c'è qualcuno che, in coscienza, si sente di provocare un drogato in più, un criminale in più per obbedire ad una pretesa verità astratta che poi, nella realtà, com'è dimostrato e dimostrabile, è una non verità, anzi, una mistificazione? Che succede in tutti i paesi di montagna, quando bisogna scendere dalla montagna a valle? Non creiamo maggiore difficoltà? Non incentiviamo questi fenomeni, signor Presidente, perchè l'abbandono scolastico è l'anticamera non probabile ma certa della droga e della criminalità specie in alcune zone.

Questa norma, introdotta estemporaneamente nel decretone e nel provvedimento generale, oltre ad avere tutti i caratteri di una norma velleitaria fa correre anche il rischio - voglio dire soltanto il rischio - di aumentare i casi di droga e di criminalità, di far crescere l'abbandono scolastico. Mi basta soltanto il rischio per ritenere doveroso contrappormi a questa norma.

Altra cosa è - e ho dichiarato la mia disponibilità - sederci intorno ad un tavolo e riuscire, anche in breve tempo, ad organizzare un programma diverso. Allora la media dovrebbe essere quanto meno regionale, forse addirittura nazionale e bisognerebbe studiare seriamente se e in che misura si possano utilizzare i sovrannumerari; non è una cosa che si può improvvisare, nè ha effetto immediato bensì di lungo periodo. Lo riconosce perfino il senatore Andreatta.

Allora, perchè non cancelliamo la norma e facciamo invece una norma di medio periodo? Io sono disponibile, il resto mi sembra una contraddizione in termini.

Ma, al di là di queste considerazioni per le quali forse mi sono troppo appassionato, anche perchè mi trovo a fare da tre mesi un mestiere che ho fatto ventuno anni fa (non è che io sia felice di questa posizione, personalmente posso anche rinunciare alle mie ambizioni e, grazie a Dio, non ne ho), cerco sempre di fare il mio dovere e l'ho fatto ventuno anni fa lanciando un sistema di idee sulla riforma della scuola secondaria. Dopo ventuno anni non è che ho trovato che ne fossero nate molte altre, signor Presidente, anzi, il consenso c'è sui dieci punti fissati e affrescati ventuno anni fa, con qualche adattamento ma sostanzialmente si tratta di questo. Non so se ciò debba farmi piacere o preoccuparmi perchè che passino vent'anni senza che sorgano altre idee qualche volta è motivo più di preoccupazione che di gratificazione. Quando il pensiero diventa latitante è sostituito dall'immagine, dall'emozione, dalla sensazione o è sostituito dalla invenzione fantastica, come un barone di Münchausen che parte sulla palla sparata dal cannone.

Assisto a volte con malinconia all'esplosione dell'emozione, dell'invenzione e dei cannoni che inviano palle in un universo improbabile. Questo non può accadere per i problemi reali della gente come è la scuola; quando accade infatti aumenta la sfiducia tra i cittadini e le istituzioni, si determina ancora di più un distacco che già è notevole. Si tratta di una malinconia personale che nasce anche dal non aver capito come e perchè non sia riuscito a convincere di un concetto così elementare e ovvio, come quello che ho cercato qui di descrivere.

Affido al Senato la speranza che corregga i sogni distorti o gli incubi onirici per rispettare soltanto la modesta realtà che costituisce la scuola italiana. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 1:

Art. 1.

1. Il decreto-legge 6 giugno 1991, n. 172, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato svolgimento delle operazioni preordinate all'avvio dell'anno scolastico 1991-1992, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge 25 luglio 1990, n. 201, 22 settembre 1990, n. 265, 24 novembre 1990, n. 343, 23 gennaio 1991, n. 23, e 27 marzo 1991, n. 100.

Ricordo che la Camera dei deputati ha apportato le seguenti modificazioni in sede di conversione al decreto-legge 6 giugno 1991, n. 172:

All'articolo 1, al comma 8, le parole: « è ulteriormente prorogato fino al 30 settembre 1991 » sono sostituite dalle seguenti: « è prorogato fino al 31 ottobre 1992 ».

Dopo l'articolo 1 sono aggiunti i seguenti:

« Art. 1-bis. - 1. Nel caso di istituzione o modifica di classi di concorso o di posti di insegnamento nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria di primo e secondo grado ed artistica, ivi compresi i conservatori e le accademie, i concorsi per soli titoli per l'accesso alle relative cattedre e posti di insegnamento, da indire ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, sono banditi prima della scadenza triennale di cui al comma 2 del citato articolo 2 e, comunque, entro novanta giorni dalla predetta istituzione o modifica.

2. Per garantire il regolare avvio dell'anno scolastico 1991-1992, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, sono determinati i posti di insegnamento nei corsi speciali e straordinari delle accademie e dei conservatori, ai fini dell'attivazione, per i predetti posti, delle procedure concorsuali di cui al comma 1, previa ridefinizione didattica dei corsi medesimi, da effettuarsi con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione.

3. Il servizio in precedenza prestato per insegnamenti o attività che vengono compresi nella classe di concorso o nel posto di insegnamento di cui ai commi 1 e 2 è valido sia ai fini dell'ammissione sia ai fini della valutazione del punteggio spettante nei relativi concorsi per soli titoli.

4. Nei concorsi per soli titoli indetti in prima applicazione ai sensi del comma 1 si applicano, per l'ammissione ai concorsi medesimi, le disposizioni previste dall'articolo 11, comma 1, del citato decreto-legge

n. 357 del 1989, relativo al requisito del servizio, e dal comma 2 dello stesso articolo 11, relativo al requisito del superamento delle prove di un precedente concorso per titoli ed esami, limitatamente all'accesso ai posti di insegnante tecnico-pratico e ai posti di insegnamento istituiti ai sensi del comma 2 del presente articolo, nonchè, per la determinazione dei posti da assegnare ai concorsi medesimi, le disposizioni previste dall'articolo 12 del medesimo decreto-legge n. 357 del 1989.

5. Per l'ammissione ai concorsi per soli titoli da indire alla prima scadenza triennale di cui al comma 2 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 357 del 1989, si prescinde dal requisito del superamento delle prove di un precedente concorso per titoli ed esami, limitatamente all'accesso ai posti di insegnante tecnico-pratico.

Art. 1-ter. - 1. È abrogato l'articolo 13-bis del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 202 ».

Ricordo che gli articoli del decreto-legge, comprendenti le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati, sono i seguenti:

Articolo 1.

1. Il primo triennio di validità delle graduatorie permanenti di cui al comma 1 dell'articolo 8 del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, decorre dall'anno scolastico 1989-1990 fino all'anno scolastico 1991-1992. Le graduatorie degli aspiranti a supplenza nelle accademie e nei conservatori di musica per gli anni scolastici 1989-1990 e 1990-1991 conservano la loro validità anche per l'anno scolastico 1991-1992. Il secondo periodo del comma 2 del medesimo articolo 8 è soppresso.

2. I docenti inclusi nelle graduatorie dei concorsi per soli titoli in applicazione dell'articolo 11, comma 3, del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, hanno diritto alla precedenza assoluta nel conferimento delle supplenze temporanee e annuali prevista dall'articolo 8, comma 3, del medesimo decreto-legge, nello stesso ordine e con lo stesso punteggio ad essi attribuito nelle graduatorie per il conferimento di supplenze nelle quali si trovano.

3. La precedenza assoluta spettante ai docenti di cui al comma 2 opera dopo quella spettante ai docenti già inclusi nelle graduatorie provinciali per soli titoli in applicazione dell'articolo 11, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 357 del 1989.

4. Nell'ambito della sola classe di concorso per la quale hanno conseguito l'abilitazione ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto-legge n. 357 del 1989, ai docenti di cui al comma 2 sono conferite nomine per supplenza con priorità rispetto agli aspiranti, anche abilitati, privi del diritto a precedenza assoluta.

5. A decorrere dall'anno scolastico 1991-1992 le graduatorie permanenti per il conferimento delle supplenze del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario delle scuole sono aggiornate ogni triennio.

6. La mancata accettazione della nomina conferita al personale docente ed al personale amministrativo e tecnico incluso nelle graduatorie provinciali permanenti per il conferimento delle supplenze comporta il depennamento dalla relativa graduatoria per il periodo di validità della stessa, salvo il diritto ad ottenere, a domanda, il reinserimento per il successivo anno scolastico. Per il personale ausiliario la mancata accettazione della nomina comporta il depennamento dalla relativa graduatoria.

7. Il disposto di cui al comma 6 non si applica nei casi di accettazione di nomina conferita dal provveditore agli studi per altra graduatoria.

8. Il termine previsto al primo comma dell'articolo 70 della legge 11 luglio 1980, n. 312, e successive modifiche e integrazioni, è prorogato fino al 31 ottobre 1992.

Articolo 1-bis.

1. Nel caso di istituzione o modifica di classi di concorso o di posti di insegnamento nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria di primo e secondo grado ed artistica, ivi compresi i conservatori e le accademie, i concorsi per soli titoli per l'accesso alle relative cattedre e posti di insegnamento, da indire ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, sono banditi prima della scadenza triennale di cui al comma 2 del citato articolo 2 e, comunque, entro novanta giorni dalla predetta istituzione o modifica.

2. Per garantire il regolare avvio dell'anno scolastico 1991-1992, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del tesoro, sono determinati i posti di insegnamento nei corsi speciali e straordinari delle accademie e dei conservatori, ai fini dell'attivazione, per i predetti posti, delle procedure concorsuali di cui al comma 1, previa ridefinizione didattica dei corsi medesimi, da effettuarsi con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione.

3. Il servizio in precedenza prestato per insegnamenti o attività che vengono compresi nella classe di concorso o nel posto di insegnamento di cui ai commi 1 e 2 è valido sia ai fini dell'ammissione sia ai fini della valutazione del punteggio spettante nei relativi concorsi per soli titoli.

4. Nei concorsi per soli titoli indetti in prima applicazione ai sensi del comma 1 si applicano, per l'ammissione ai concorsi medesimi, le disposizioni previste dall'articolo 11, comma 1, del citato decreto-legge n. 357 del 1989, relativo al requisito del servizio, e dal comma 2 dello stesso articolo 11, relativo al requisito del superamento delle prove di un precedente concorso per titoli ed esami, limitatamente all'accesso ai posti di insegnante tecnico-pratico e ai posti di insegnamento istituiti ai sensi del comma 2 del presente articolo, nonchè, per la determinazione dei posti da assegnare ai concorsi medesimi, le disposizioni previste dall'articolo 12 del medesimo decreto-legge n. 357 del 1989.

5. Per l'ammissione ai concorsi per soli titoli da indire alla prima scadenza triennale di cui al comma 2 dell'articolo 2 del citato decreto-

legge n. 357 del 1989, si prescinde dal requisito del superamento delle prove di un precedente concorso per titoli ed esami, limitatamente all'accesso ai posti di insegnante tecnico-pratico.

Articolo 1-ter.

1. È abrogato l'articolo 13-bis del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 202.

Articolo 2.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Passiamo alla votazione finale.

STRIK LIEVERS. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* STRIK LIEVERS. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, sarò breve come l'ora richiede e mi risparmio di ripetere qui le considerazioni di ordine generale che avevo già svolto in un precedente dibattito il 23 maggio in relazione a una delle versioni antecedenti di questo decreto. A quelle considerazioni rinvio, perchè continuo a ritenerle attuali.

Ora il signor Ministro ci ha fatto un'esposizione appassionata, ricca di molti elementi, di cui non possiamo non prendere atto relativamente alle sue ragioni e alla sua posizione. Da parte nostra però non possiamo passare oltre come se nulla fosse; infatti esiste il parere – sia pure adottato da poche persone – della Commissione bilancio. È necessaria qui una duplice considerazione. In primo luogo il decreto in materia finanziaria non era certo la sede per introdurre la norma sul numero degli alunni per classe; secondariamente ed in via più generale, non è certo alla Commissione bilancio e ai suoi criteri – pur con tutti i meriti che essa ha – che si possono affidare decisioni in una materia così delicata, che richiede attenzione alla specificità della situazione della scuola.

Non c'è dubbio che troppo poco si è fatto in passato, ma bisogna evidenziare le responsabilità di questa colpa, perchè la storia non inizia la settimana scorsa. Nel determinare le scelte di politica scolastica si sarebbe dovuto tenere conto delle ragioni che la Commissione bilancio rappresenta, vale a dire quelle della spesa pubblica; ma certamente non è solo ai criteri della Commissione bilancio che ci si può affidare.

Non so però, signor Ministro, se l'alternativa, al di là della specifica situazione di queste settimane e di queste ore, sia soltanto fra un astratto illuminismo, un estremo razionalismo, che porta all'irrazionalità, e la realtà concreta del paese, del territorio su cui occorre agire.

Credo che al fondo l'alternativa sia questa, perchè la verità è che nel decidere in materia scolastica troppo poco ci si è rifatti sinora alle ragioni e al «proprio» della scuola e troppo invece ci si è rifatti ad altre ragioni che sono i criteri di occupazione, le ragioni e i criteri di tipo sindacale. Questa è la realtà e l'alternativa vera, di fondo è quella delle ragioni della tutela della spesa pubblica. Tra l'altro, storicamente, questo è il concreto che si è determinato, che abbiamo vissuto e che riconosciamo e che determina le tante distorsioni nella vita della scuola; i criteri di tipo sindacale e occupazionale che hanno scacciato i criteri propri della scuola. E ciò nel fare troppe volte leggi, circolari, applicazioni e interpretazioni della legge, nell'operare in concreto le scelte.

MISASI, *ministro della pubblica istruzione*. Senatore Strik Lievers, non ho fatto una contrapposizione tra storicismo e razionalismo. Anche perchè lo storicismo è sempre una cosa fondamentale ma non deve essere giustificazionismo e quindi non è questo il discorso. Ho solo voluto dimostrare che qualche volta, contrariamente alla bellissima frase scelta dal Presidente di questa Assemblea per un tema scolastico: «Il sonno della ragione genera i mostri», capita che anche l'eccesso di ragione possa generare dei mostri.

* STRIK LIEVERS. Io ho premesso che per parte nostra non abbiamo condiviso quell'emendamento al decreto finanziario per le ragioni che ho detto. Ma quello che mi sembra essenziale notare è che l'alternativa non è quella che sarebbe giusta (da una parte ragioni astratte come tali non accettabili e dall'altra le ragioni della scuola), bensì una realtà che in gran parte non è rispondente alle ragioni e alla logica propria della scuola, alle ragioni scolastiche, ma ad un altro tipo di ragioni.

Il collega Manzini, che già vi si era soffermato nel suo intervento in Commissione, diceva che bisogna pur smetterla di legiferare avendo di mira soprattutto l'occupazione degli insegnanti. Quante volte infatti anche relativamente al rapporto numerico studenti-docenti questa era la sostanza? Su questo con il collega Manzini abbiamo opinioni molto diverse, ma voglio ricordare che abbiamo legiferato sulla scuola elementare – continuo a ritenere – avendo al centro delle preoccupazioni non una positiva riforma della scuola ma una logica che è quella che troviamo ancora una volta e con cui ci scontriamo...

MANZINI. La scuola elementare è l'unico segmento della scuola in cui la tendenza nel rapporto si è rovesciata.

STRIK LIEVERS. Certo, ci sono dei dati ma noi abbiamo fatto una legge che, di fronte ad un crollo verticale del numero degli allievi, aveva la preoccupazione fondamentale, a scapito delle ragioni della scuola (e ne abbiamo viste le conseguenze quest'anno nella vita della scuola), di tutelare per quanto possibile i criteri di occupazione degli insegnanti.

Avevo promesso un intervento breve e quindi voglio concludere. Altre soluzioni sarebbero possibili, ma certo non è una soluzione a

breve termine quella indicata dal parere della Commissione bilancio. Il collega Ricevuto ne ha dato atto: occorre ragionare su queste direttive. Prendiamo atto della disponibilità del Ministro a ragionare per arrivare in tempi brevi a delle soluzioni organiche, razionali, ragionevoli. Certo il ministro Misasi è alla guida del Dicastero da pochi mesi, da tre mesi, lo so bene, ma perchè in questa e nelle precedenti legislature le forze politiche che hanno le maggiori responsabilità ci hanno condotto a trovarci ora in questi frangenti e a dire che forse sarebbe il caso di cominciare a ragionare per una soluzione ragionevole?

È per queste ragioni che di fronte a questo decreto, per dare anche un segno politico di non accettazione passiva della situazione in cui siamo, in cui ci avete messi e ci siamo messi, annuncio l'astensione del nostro Gruppo.

CALLARI GALLI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* CALLARI GALLI. Signor Presidente, per le ragioni che ho espresso nell'intervento precedente, dichiaro il voto favorevole del mio Gruppo.

BOMPIANI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOMPIANI. Signor Presidente, annuncio anch'io il voto favorevole del nostro Gruppo perchè le condizioni che si sono create al termine di questa sessione di lavori parlamentari a fine luglio ed anche l'imminenza della ripresa dell'anno scolastico inducono veramente a considerare come condizioni di reale necessità ed urgenza l'approvazione di questo testo e ad accogliere la proposta del Governo che è stata fatta propria anche dal relatore con molta precisione.

Prendo atto anch'io a nome di tutto il Gruppo della disponibilità così chiaramente manifestata dal Ministro a riprendere il discorso nella sede più propria e più vicina possibile, alla ripresa dei nostri lavori, con un piano più organico per la soluzione di questi problemi. In questo contesto dò fiducia al Governo manifestando il voto favorevole del nostro Gruppo.

VESENTINI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* VESENTINI. Signor Presidente, vorrei brevemente dichiarare a titolo personale la mia astensione su questo provvedimento. Le ragioni sono quelle espresse dal senatore Manzini e, se mi è consentito, in negativo, in parte almeno, da quello che ha detto il Ministro.

In particolare francamente rifiuto il discorso vagamente capestro per cui si tende a dire che chi intende modificarlo si assume la responsabilità della reiterazione di questo decreto, o comunque di non farlo approvare. Il fatto che il decreto sia stato reiterato cinque volte è

di per sè una indicazione di particolare inefficienza che ritengo noi dell'opposizione non dobbiamo condividere.

Il motivo essenziale della mia astensione riguarda proprio l'articolo 1-ter, come è facilmente immaginabile, e francamente io trovo per lo meno stravagante che, dopo avere discusso a lungo su un importante provvedimento di legge che ci ha portato via numerose sedute e che è stato approvato pochi giorni fa, si arrivi immediatamente dopo ad abrogare un punto sul quale ci eravamo impegnati in molti a lavorare, migliorando proposte iniziali che naturalmente non condividevamo. Devo dire francamente che non condivido il testo attuale, quello che si vuole abrogare, quello che risultava nel decreto che abbiamo convertito il 12 luglio, ma ritengo che questo sia un punto di partenza più costrittivo di quello che invece avevamo trovato prima della discussione del decreto del 12 luglio.

Vorrei anche sottolineare un fatto: siamo d'accordo, non avremmo più tempo, forse, oggi per operare qualsiasi cambiamento, però questo disegno di legge è di fronte al Senato dal giorno 17 luglio 1991. Forse con maggiore rapidità - per non usare un altro termine - avremmo potuto lavorare meglio.

Sui lavori del Senato

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, per effetto del parere espresso dalla 5^a Commissione permanente sul testo del disegno di legge di conversione e pubblicato in allegato alla relazione, non essendo stati presentati emendamenti tendenti a sopprimere l'articolo 1-ter - censurato per mancanza della copertura finanziaria richiesta dall'articolo 81 della Costituzione - la votazione finale deve essere effettuata a scrutinio simultaneo palese, con il procedimento elettronico.

Onorevoli senatori, per assicurare un ordinato svolgimento dei nostri lavori, dispongo l'accantonamento della votazione finale che dovrà essere effettuata con scrutinio qualificato; essa avrà luogo nella seduta pomeridiana di giovedì prossimo. Con questa precisazione, il seguito della discussione è rinviato.

Onorevoli colleghi, visto l'andamento della seduta e l'ora tarda, la discussione del disegno di legge costituzionale in materia di amnistia e indulto è rinviata alla seduta di giovedì 1° agosto.

PRESIDENTE. Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi oggi, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 16,30 e la seconda alle ore 21.

La seduta è tolta (*ore 14,30*).

Allegato alla seduta n. 559**Commissioni permanenti, variazioni nella composizione**

Su designazione del Gruppo democratico cristiano sono state apportate le seguenti modificazioni nella composizione delle Commissioni permanenti:

11^a Commissione permanente: il senatore Chessa cessa di appartenervi; il senatore Lauria entra a farne parte;

12^a Commissione permanente: il senatore Lauria cessa di appartenervi; il senatore Chessa entra a farne parte.

Disegni di legge, trasmissione della Camera dei deputati

In data 25 luglio 1991, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 1709-B. - «Modifiche ed integrazioni agli articoli 21 e 22 della legge 31 maggio 1975, n. 191, ed all'articolo 100 del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1964, n. 237, come sostituito dall'articolo 7 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, in materia di dispensa e di rinvio del servizio di leva» (2265-B) (*Approvato dalla 4^a Commissione permanente della Camera dei deputati, modificato dalla 4^a Commissione permanente del Senato e nuovamente modificato dalla 4^a Commissione permanente della Camera dei deputati*).

In data 29 luglio 1991, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 3985. - «Disposizioni per la realizzazione, il ripristino e l'adeguamento di strutture idonee ad ospitare spettacoli teatrali, musicali, cinematografici e circensi» (2936) (*Approvato dalla 7^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 3724. - Deputati SAPIENZA ed altri. - «Norme per il finanziamento degli oneri relativi agli operatori sociali transitati dall'Ente italiano di servizio sociale nei ruoli dello Stato e delle regioni» (2937) (*Approvato dalla 11^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 2391. - Deputati PETROCELLI ed altri. - «Istituzione delle sovrintendenze archivistiche per il Molise e per la Valle d'Aosta» (2938) (*Approvato dalla 7^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 1744-2085. - Deputati SCOTTI Virginio ed altri; BIANCHINI ed altri. - «Norme a favore delle imprese fonografiche e compensi per le

riproduzioni private senza scopo di lucro» (2939) (*Approvato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 148-157-435. – Deputati AMODEO ed altri; AMODEO ed altri; CACCIA ed altri. – «Modifiche ed integrazioni alla legge 3 giugno 1981, n. 308, recante norme in favore dei militari di leva e di carriera appartenenti alle Forze Armate, ai Corpi armati ed ai Corpi militarmente ordinati, infortunati o caduti durante il periodo di servizio e dei loro superstiti» (2940) (*Approvato dalla 4ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 166-436-567-966-1203-1878-1946-2655-4671-5416. – Deputati AMODEO ed altri; CACCIA ed altri; FINCATO e CRISTONI; FERRARI MARTE ed altri; RODOTÀ ed altri; CAPECCHI ed altri; RONCHI ed altri; SALVOLDI ed altri; PIETRINI ed altri; RUSSO SPENA ed altri. – «Nuove norme in materia di obiezione di coscienza» (2941) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

Disegni di legge, annuncio di presentazione

In data 29 luglio 1991, sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

dal Ministro del tesoro:

«Partecipazione finanziaria italiana alla Global Environment Facility e al Protocollo di Montreal» (2942);

dal Ministro degli affari esteri:

«Contributo italiano per il finanziamento del Piano d'azione per il Mediterraneo (PAM) per il biennio 1990-1991» (2943).

Disegni di legge, assegnazione

In data 26 luglio 1991, i seguenti disegni di legge sono stati deferiti

– in sede deliberante:

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

Deputati RUSSO Raffaele ed altri; MENSORIO; PICCIRILLO; NAPPI ed altri. – «Istituzione del tribunale ordinario e della pretura circondariale di Nola» (2919) (*Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

Deputati MASTRANTUONO ed altri. – «Istituzione del tribunale ordinario e della pretura circondariale di Torre Annunziata» (2920) (*Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

Deputati CURCI e MASTRANTUONO; GARGANI ed altri. – «Istituzione del tribunale ordinario e della pretura circondariale di Nocera Inferiore» (2921) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 4^a Commissione permanente (Difesa):

«Modifiche ed integrazioni agli articoli 21 e 22 della legge 31 maggio 1975, n. 191, ed all'articolo 100 del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1964, n. 237, come sostituito dall'articolo 7 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, in materia di dispensa e di rinvio del servizio di leva» (2265-B) *(Approvato dalla 4^a Commissione permanente della Camera dei deputati, modificato dalla 4^a Commissione permanente del Senato e nuovamente modificato dalla 4^a Commissione permanente della Camera dei deputati)*;

Deputati GASPAROTTO ed altri. - «Riapertura dei termini per la presentazione di proposte di concessione di ricompensa al valor militare per la Resistenza per i comuni, le province e le regioni interessate» (2929) *(Approvato dalla 4^a Commissione permanente della Camera dei deputati)*, previ pareri della 1^a e della 5^a Commissione;

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

MANCINO ed altri. - «Modifica dell'articolo 48, comma sesto, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, riguardante la tassazione delle indennità percepite dai membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo, dei Consigli regionali e della Corte costituzionale» (2935), previo parere della 1^a Commissione;

alla 8^a Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

Deputati ANIASI ed altri; RIGHI ed altri. - «Disposizioni in materia di sicurezza della circolazione stradale e disciplina dell'attività di autoriparazione» (2923) *(Approvato dalla 9^a Commissione permanente della Camera dei deputati)*, previ pareri della 1^a, della 2^a, della 3^a, della 5^a, della 6^a, della 7^a, della 10^a, della 11^a, della 13^a Commissione e della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

alla 11^a Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale):

SALVI ed altri; VECCHI ed altri. - «Disciplina delle cooperative sociali» (173-438-B) *(Approvato dalla 11^a Commissione permanente del Senato e modificato dalla 11^a Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo unificato con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Cristofori ed altri; Garavaglia ed altri; Borgoglio ed altri; Grilli ed altri; Piro)*, previ pareri della 1^a, della 2^a, della 5^a, della 6^a, della 12^a Commissione e della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

ANGELONI ed altri. - «Nuove norme per la concessione della "Stella al merito del lavoro"» (365-B) *(Approvato dalla 11^a Commissione permanente del Senato e modificato dalla 11^a Commissione permanente della Camera dei deputati)*, previo parere della 5^a Commissione.

Il seguente disegno di legge è stato deferito

- in sede referente:

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

ANDREATTA ed altri. - «Modifiche all'articolo 2441 del codice civile» (2842), previ pareri della 1ª e della 6ª Commissione.

Disegni di legge, nuova assegnazione

Su richiesta della 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il seguente disegno di legge, già assegnato a detta Commissione in sede referente:

Deputato FAUSTI. - «Disciplina della costruzione, circolazione e sosta delle auto-caravan» (2580) (*Approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Su richiesta della 11ª Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale), in data 29 luglio 1991, è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il seguente disegno di legge, già assegnato a detta Commissione in sede referente:

SARTORI ed altri. - «Nuove norme in materia di indennità di accompagnamento ai ciechi civili e ai pluriminorati» (2723).

I disegni di legge: CASCIA ed altri. - «Norme per la conservazione della natura e per le aree protette» (255); CASCIA ed altri. - «Istituzione del Parco nazionale del Pollino» (485); ROSATI ed altri. - «Legge-quadro per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette» (510); GUALTIERI ed altri. - «Legge-quadro per la protezione della natura e per i parchi e le riserve naturali» (796); BOATO ed altri. - «Legge-quadro in materia di parchi nazionali, riserve naturali, parchi marini e riserve marine» (809); COVIELLO ed altri. - «Istituzione e gestione del parco nazionale del Pollino» (818); INNAMORATO ed altri. «Istituzione del parco nazionale del Cilento» (889); COVIELLO ed altri. - «Tutela e sviluppo delle aree protette di interesse nazionale nel Mezzogiorno continentale: Cilento e Vallo di Diano (monti Alburni, Cervati, Gelbison, Stella, Sacro, Bulgheria), Picentino (monti Terminio, Cervialto), Appennino lucano, Val d'Agri e Lagonegrese (monti Arioso, Volturino, Viggiano, Sirino, Raparo) e arco costiero da Paestum, Castellabate, Palinuro a Maratea» (1008); CUTRERA ed altri. - «Norme in materia di parchi naturali e regionali (1647); MANIERI ed altri. - «Istituzione del Parco marino di Porto Selvaggio» (1666); FILETTI e LA RUSSA. - «Abrogazione del decreto ministeriale 7 dicembre 1989 e istituzione della riserva naturale "Le Grotte" in Aci Trezza» (2440) e PETRARA ed altri. - «Istituzione del Parco nazionale dell'Alta Murgia» (2549), già assegnati alla 13ª Commissione

permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) in sede referente, sono nuovamente deferiti, in data 26 luglio 1991, alla Commissione stessa in sede redigente, per ragioni di connessione con il disegno di legge n. 2918, a condizione che il testo approvato dalla Commissione si uniformi a quanto previsto dall'articolo 72 della Costituzione.

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

Nelle sedute del 25 luglio 1991, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

2ª Commissione permanente (Giustizia):

«Modificazione della dotazione organica del personale dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie» (2720) *(Approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati);*

6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

«Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi» (868-B) *(Approvato dal Senato e modificato dalla 11ª Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo unificato con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Labriola ed altri; D'Amato Luigi ed altri);*

Deputati MANCINI Vincenzo ed altri. – «Norme concernenti misura e disciplina dei trattamenti pensionistici di guerra» (2877) *(Approvato dalla 11ª Commissione permanente della Camera dei deputati).*

Disegni di legge, richieste di parere

Sul disegno di legge: «Riforma dell'ENEA» *(Testo risultante dall'unificazione di due disegni di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Berlinguer e Gianotti; Gianotti ed altri) (1176-1521-1705-1803-bis-B) (Approvato dalla 10ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati) – già assegnato in sede deliberante alla 10ª Commissione permanente, previ pareri della 1ª, della 5ª, della 7ª, della 12ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee – è stata chiamata ad esprimere il proprio parere, in data 29 luglio 1991, anche la 13ª Commissione permanente.*

Disegni di legge, presentazione di relazioni

A nome della 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport), in data 26 luglio 1991, il senatore Ricevuto ha presentato la relazione sul disegno di

legge: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 1991, n. 172, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato svolgimento delle operazioni preordinate all'avvio dell'anno scolastico 1991-1992» (2916) (Approvato dalla Camera dei deputati).

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, trasmissione di relazioni

Il Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, con lettera in data 24 luglio 1991, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, una relazione - approvata dalla Commissione stessa nella seduta del 16 luglio 1991 - sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in provincia di Salerno (*Doc. XXIII*, n. 37).

Detto documento sarà stampato e distribuito.

Commissione parlamentare per le questioni regionali, presentazione di relazioni

Il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in data 25 luglio 1991, ha presentato, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato, la relazione, approvata nella stessa data dalla Commissione medesima, in ordine ai problemi di revisione dell'ordinamento delle Regioni a statuto speciale, in relazione ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione (*Doc. XVI-bis*, n. 3).

Detto documento è stampato e distribuito.

Governo, trasmissione di documenti

Il Ministro dell'interno ha trasmesso i rapporti sui trasferimenti finanziari dello Stato agli enti locali per gli anni dal 1987 al 1990, unitamente ad un rapporto per un sistema di perequazione in funzione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP).

Detta documentazione sarà inviata alla 1^a Commissione permanente.

Il Ministro della difesa, con lettera in data 22 luglio 1991, ha trasmesso copia del verbale della riunione del 26 giugno 1991 del Comitato per il programma navale previsto dalla legge 22 marzo 1975, n. 57, concernente la costruzione e l'ammodernamento dei mezzi della Marina militare.

Detto verbale è stato inviato alla 4^a Commissione permanente.

Il Ministro degli affari esteri, con lettera in data 24 giugno 1991, ha trasmesso, in ottemperanza all'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, gli Atti internazionali firmati dall'Italia i cui testi sono pervenuti al Ministero degli affari esteri entro il 15 luglio 1991.

La documentazione anzidetta sarà inviata alla 3^a Commissione permanente.

Il Presidente della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con lettere in data 20 luglio 1991, ha trasmesso, in applicazione dell'articolo 13, comma 1, punto f), della legge 12 giugno 1990, n. 146, copia dei verbali delle sedute plenarie della Commissione stessa del 27 giugno e dell'11 luglio 1991.

I suddetti verbali sono stati trasmessi alla 11^a Commissione permanente e, d'intesa col Presidente della Camera dei deputati, sono stati portati a conoscenza del Governo. Degli stessi è stata assicurata divulgazione tramite i mezzi di comunicazione.

Corte dei conti, trasmissione di decisioni sul rendiconto generale dello Stato

Il Presidente della Corte dei conti - ad integrazione della decisione e della relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato relative all'esercizio finanziario 1990 (*Doc. XIV*, n. 5), già annunciate all'Assemblea rispettivamente il 2 e il 16 luglio 1991 - con lettere in data 20 luglio 1991 ha trasmesso le decisioni e relazioni della Corte dei conti, relative all'esercizio finanziario 1990, sul conto generale del patrimonio dello Stato e sui conti ad esso allegati, sui rendiconti generali delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige e delle province di Trento e di Bolzano, e sui rendiconti della direzione generale degli Istituti di previdenza.

Tali documenti sono stati trasmessi alla 5^a Commissione permanente.

Corte costituzionale, trasmissione di sentenze

Il Presidente della Corte costituzionale, con lettere in data 23 luglio 1991, ha trasmesso, a norma dell'articolo 30, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, copia delle sentenze, depositate nella stessa data in cancelleria, con le quali la Corte stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

dell'articolo 443, secondo comma, del codice di procedura penale nella parte in cui stabilisce che l'imputato non può proporre appello contro le sentenze di condanna a una pena che comunque non deve essere eseguita. Sentenza n. 363 dell'11 luglio 1991 (*Doc. VII*, n. 309);

dell'articolo 35, terzo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori), nella parte in cui non prevede la diretta applicabilità al personale navigante delle «imprese di navigazione» dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 7 della medesima legge. Sentenza n. 364 dell'11 luglio 1991 (*Doc. VII*, n. 310).

Detti documenti sono stati inviati alle competenti Commissioni permanenti.