REFERENDUM ABROGATIVO

di alcuni articoli del D.P.R. 361/57

ASSR

ECC.MA

CORTE COSTITUZIONALE

Camera di consiglio del 18.1.1999

Atto di costituzione e memoria illustrativa

per *i signori prof. Augusto Barbera, ing. Giuseppe Calderisi, prof. Mariotto Segni, promotori e presentatori del referendum abrogativo di alcuni articoli del D.P.R. n. 361 del 1957, testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati,* dichiarato legittimo con ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 1° dicembre 1998, rappresentati e difesi, come da delega in calce al presente atto, dagli Avv.ti Prof. Paolo Barile, Prof. Federico Sorrentino, Prof. Giovanni Motzo e Prof. Beniamino Caravita di Toritto, e presso gli ultimi due elettivamente domiciliati in Roma, via di Porta Pinciana 6,

nel giudizio di ammissibilità

del referendum abrogativo di alcuni articoli del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, in particolare dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 e dal d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534, pubblicato in G.U. n. 54 del 6 marzo 1998.

***

1. Sull'ammissibilità dei referendum elettorali.

1.1. La sent. n. 47 del 1991 e l'esclusione di cause generali di inammissibilità.

L'ammissibilità in via di principio dei referendum in materia elettorale costituisce ormai un dato consolidato nell'opinione pubblica italiana e in quella sfera particolare di essa formata dagli studiosi di diritto costituzionale e della giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale, infatti, già con la sentenza n. 47 del 1991, ha ammesso l'esperibilità di referendum in materia elettorale non solo sulla legislazione elettorale cd. "di contorno", bensì anche sul nucleo essenziale della legislazione stessa, vale a dire sulle clausole di trasformazione dei voti in seggi; sulla scorta di tale prima acquisizione la Corte ha poi successivamente ammesso il referendum abrogativo sul sistema elettorale del Senato e dei Consigli comunali rispettivamente con le sentenze nn. 32 e 33 del 1993; un nuovo referendum sul sistema elettorale dei Consigli comunali di Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti (e conseguente applicazione del sistema elettorale previsto per i Comuni con meno di 15.000 abitanti) è stato infine dichiarato ammissibile con la sentenza n. 10 del 1995.

Per giungere alla conclusione positiva appena ricordata, la sentenza n. 47 del 1991 aveva utilizzato diversi ordini di argomenti, poi mai più contestati nella successiva giurisprudenza e da ritenersi ormai acquisiti e irretrattabili.

In primo luogo, la Corte costituzionale affermò di non poter "riscrivere alcun punto della Carta costituzionale, quale sancito nella votazione finale del 22 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale" e di dover far riferimento al testo vigente dell'art. 75.

In secondo luogo, la Corte sottolineò che l'esclusione delle leggi elettorali dalla procedura in

Commissione, prevista dall'art. 72, u.c., Cost., non è argomento per sostenere la sottrazione di quelle stesse leggi al referendum di cui all'art. 75, comma 2, anche se talune di esse sono sottratte sia alla procedura in commissione, sia al referendum abrogativo.

In terzo luogo, non vi è nell'ordinamento un principio generale di esclusione dal referendum delle leggi elettorali, essendo tali leggi solo "costituzionalmente necessarie", e non anche "a contenuto costituzionalmente vincolato".

Vennero così respinti tutti quegli argomenti che tendevano a fare delle leggi elettorali una categoria di leggi particolari, non assoggettabili a referendum, in ragione della loro natura.

1.2. Le condizioni per l'ammissibilità dei referendum elettorali, dalla sent. n. 29 del 1987 sino alla sent. n. 26 del 1997.

Così posto un generale principio di ammissibilità, la giurisprudenza della Corte costituzionale pare ormai consolidata - dopo ben dodici referendum in materia elettorale e otto diverse sentenze - nel senso *che "sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo"* (sent. n. 32 del 1993): sin dalla sentenza n. 29 del 1987, relativa alla legge elettorale per il Consiglio Superiore della Magistratura, furono infatti affermati i principi della necessità di *"una evidente finalità intrinseca del quesito abrogativo"* e della *"indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui posizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione"*.

Siffatti principi sono stati poi confermati nel 1995, con la sentenza n. 5, e nel 1997, con la sentenza n. 26, quando sono venuti in discussione referendum che chiedevano l'abrogazione della quota proporzionale delle leggi elettorali per la Camera e il Senato, senza lasciare però una normativa residua immediatamente applicabile e in grado di permettere l'elezione della Camera e del Senato, anche in assenza di intervento legislativo.

Nella sentenza n. 26 del 1997 codesta Ecc.ma Corte costituzionale, pur di fronte al tentativo teorico di distinguere tra *pars destruens* e *pars construens* nella disciplina del referendum abrogativo in materia elettorale, ha ancora esplicitamente ricordato *"che i referendum abrogativi delle leggi elettorali degli organi costituzionali non devono paralizzare i meccanismi di rinnovazione, che sono strumento essenziale della loro necessaria, costante operatività. Sono invero ammissibili referendum abrogativi parziali di tali leggi, purché la normativa risultante dall'abrogazione, che si suole definire residua, sia immediatamente applicabile, consentendo la rinnovazione, in qualsiasi momento, dell'organo rappresentativo"*.

1.3. La dottrina e il principio del precedente nella giurisprudenza costituzionale in tema di referendum.

La dottrina ha ormai tratto da questa giurisprudenza la convinzione "che il giudice di costituzionalità tende a riportare anche le nuove questioni nell'alveo dei suoi precedenti orientamenti giurispru-

denziali, evitando di battere strade affatto nuove e suscettibili di portarlo all'enunciazione di principi che possono troppo rigidamente vincolarne la libertà di manovra nel futuro ... Così facendo si può dire che essa abbia operato con saggezza, ragionando sulla base dei suoi precedenti..." (S. Bartole, *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta,* in "Giur.cost.", 1991, pp. 331 s.).

Sempre richiamando i precedenti, si è potuto dire della ricordata sentenza n. 5 del 1995 (relativa ai quesiti elettorali sulla Camera e sul Senato) che "la decisione ... era giuridicamente prevedibile" e che "se la Corte avesse deciso altrimenti... avrebbe negato i propri precedenti, dando così l'impressione - estremamente pericolosa per il proprio prestigio e la propria credibilità - di essere stata risucchiata nel gorgo della politica..."; e, ancora, che la decisione era "coerente con i precedenti giurisprudenziali, e dunque conforme alla natura più profonda della giustizia costituzionale" (A. Giorgis, *Referendum elettorali: la Corte costituzionale ribadisce la propria giurisprudenza,* in "Foro it.", 1995, 2075 ss.).

E, ancora più recentemente, si è potuto notare che "durante gli ultimi venti anni (o quasi), troppe volte è accaduto che l'organo della giustizia costituzionale abbia mutato i propri criteri di giudizio, finanche all'interno di ciascuna tornata referendaria; ed in varie occasioni si è verificato che i *revirements* giurisprudenziali non siano stati sorretti da robuste argomentazioni, per di più concentrate sulle peculiarità del solo caso da risolvere" (L. Paladin, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum,* negli Atti del Seminario organizzato dalla Corte costituzionale nei giorni 5 e 6 luglio 1996 su "Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", Milano, Giuffré, 1998, p. 24).

I precedenti non costituiscono certo l'unico strumento con cui una Corte Suprema, giudice della costituzionalità, è chiamata ad operare; ma in un settore di quasi esclusiva formazione giurisprudenziale, quale è il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, non si intravedono ragioni per distaccarsi da una così corposa e significativa massa di precedenti, specie se la direzione volesse essere quella di un ulteriore allontanamento dal testo dell'art. 75 Cost. e di una limitazione dei diritti politici dei cittadini-promotori.

***

2. Il contenuto della richiesta referendaria.

Così definiti i principi dell'ammissibilità dei referendum in materia elettorale, è opportuno descrivere l'operazione referendaria oggi al giudizio della Corte, individuando il nucleo essenziale dell'abrogazione, definendo le abrogazioni consequenziali e quelle semplicemente finalizzate ad un'opera di pulizia del testo ed infine esaminando la normativa di risulta.

2.1. Le disposizioni generali della legge elettorale della Camera e la definizione del sistema elettorale adottato.

Il titolo I del testo unico contiene le "disposizioni generali". In particolare, l'art. 1 definisce la natura del sistema elettorale adottato per la Camera dei Deputati, quale sistema prevalentemente maggioritario in cui il settantacinque per cento dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione è attribuito in altrettanti collegi uninominali al candidato che abbia ottenuto nel collegio il maggior numero di voti;

il residuo quarto dei seggi, sempre su base circoscrizionale, "è attribuito in ragione proporzionale mediante riparto tra liste concorrenti" (art. 1, comma 4) e, in via alternativa, nel caso in cui ad una lista spettino più seggi di quanti siano i suoi candidati, tramite recupero dei candidati nei collegi uninominali, collegati alla lista, che abbiano ottenuto le migliori cifre individuali nei rispettivi collegi all'interno della circoscrizione (come prevede l'art. 84, comma 1, terzo periodo).

Sempre nel titolo 1, all'art. 4 si prevede che, all'uopo, l'elettore disponga di due voti.

Il primo voto serve "per l'elezione del candidato nel collegio uninominale" e viene espresso "su apposita scheda recante il cognome e il nome di ciascun candidato, accompagnati da uno o più contrassegni ai sensi dell'art. 18, comma l" (art. 4, comma 2, n. 1). Il **secondo voto** serve "per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale", venendo espresso "su di una diversa scheda recante il contrassegno e l'elenco dei candidati di ciascuna lista" (art. 4, comma 2, n. 2).

2.2. Le abrogazioni richieste nel titolo sulle "disposizioni generali".

Nel titolo I viene specificamente ed integralmente richiesta l'abrogazione proprio dell'art. 4, comma 2, numero 2), ai sensi del quale - come si è visto - ogni elettore dispone di *"un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su una diversa scheda recante il contrassegno e l'elenco dei candidati di ciascuna lista. Il numero dei candidati di ciascuna lista non può essere superiore ad un terzo dei seggi attribuiti in ragione proporzionale alla circoscrizione con arrotondamento alla unità superiore".*

Sempre nel titolo I è altresì richiesta l'abrogazione delle altre disposizioni relative a quella distribuzione proporzionale del 25 % dei seggi effettuata con il secondo voto, di cui si è chiesta l'abrogazione. Sono così colpiti dalla richiesta il secondo periodo dell'art. 1, comma 2 *("La ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, a norma degli articoli 77, 83 e 84, si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale")* e un inciso nel comma 4 dello stesso articolo 1 (quello che prevede l'attribuzione *"in ragione proporzionale mediante riparto tra liste concorrenti"* del 25% dei seggi), nonché un altro inciso nell'art. 4, comma 2, numero 1), quello cioè che definisce il primo voto attribuito agli elettore quale voto *"per l'elezione del candidato nel collegio uninominale"*, e ciò perché il voto dell'elettore (che rimarrebbe unico dopo l'abrogazione del secondo voto, attribuito ai sensi dell'art. 4, comma 2, n. 2) servirà sia ad eleggere il candidato nel collegio uninominale, sia a permettere l'individuazione degli eletti per l'altro venticinque per cento dei seggi (secondo un meccanismo che si illustrerà più avanti e che deriva dagli articoli 77 e 84).

2.3. Le abrogazioni consequenziali.

Il quesito propone poi ulteriori abrogazioni che hanno natura strettamente consequenziale rispetto a quelle operate nel titolo I della legge. Tanto vale in primo luogo per le richieste abrogative relative agli articoli 77, comma 1, n. 2, n. 4 e n. 5, 83, 84, comma 1.

Il numero 2 dell'art. 77 è relativo alla determinazione delle cifre elettorali di ogni lista (pari alla somma dei voti ottenuti dalla lista nella circoscrizione, detratto un numero di voti pari a quelli del candidato immediatamente successivo a quello eletto, collegato alla lista: cd. scorporo); il numero 4 del medesimo articolo è abrogato parzialmente. L'art. 83 sovrintende invece alla distribuzione tra le

liste del 25 % dei seggi; mentre l'art. 84, comma 1, di cui si è chiesta l'abrogazione parziale, attiene all'individuazione dei candidati eletti sulla quota proporzionale.

All'abrogazione del voto di lista per il riparto proporzionale tra le liste concorrenti, non può non seguire l'abrogazione delle disposizioni relative al modo con cui i seggi sono distribuiti fra le liste, non più esistenti, in ragione del voto di lista, anch'esso non più esistente.

Chiaramente consequenziali sono poi le richieste abrogative degli articoli 18, commi 1 e 2; 18-bis; 19; 20, comma 5; 45, comma 8; 58, commi 1 e 2; 59; 68, commi 3, 3-bis e 7; 72, comma 2, 85 e 86, commi 4 e 5. Le abrogazioni richieste in tali previsioni sono tutte relative alle operazioni necessarie al collegamento dei candidati dei collegi uninominali con le liste concorrenti per il riparto proporzionale (espunte dall'art. 1, comma 4) ovvero necessarie per le candidature nella lista proporzionale o ancora relative alle modalità di voto o di computo dei voti in relazione al voto di lista ovvero alle opzioni o alla surroga.

Si tratta, secondo la formulazione utilizzata dalla sentenza n. 26 del 1997, di *"disposizioni consequenziali, incluse a fini di completezza nella richiesta referendaria"*.

2.4. Le operazioni di cd. "cosmesi normativa".

Vi sono poi altri ritagli, che rappresentano una semplice *"operazione di cosmesi normativa per ripulire il testo"* (così si era espressa sempre la sentenza n. 26 del 1997, a proposito dei ritagli compiuti nei referendum sulle leggi elettorali della Camera e del Senato). Nel referendum in oggetto, ciò vale per tutti i casi in cui sono ritagliate le parole "lista" o "liste", da sole ovvero congiuntamente ad altre parole[1]: così i frammenti abrogati negli artt. 14, comma I (in cui, per esemplificare, è chiesta l'abrogazione delle parole "o liste di candidati" e "o le liste medesime nelle singole circoscrizioni"), 14, comma 2 ("le loro liste con"), 14, comma 3 ("sia che si riferiscano a candidature nei collegi uninominali sia che si riferiscono a liste"); 16, comma 4 ("e delle liste"); 17, comma 1 ("e della lista dei candidati"); 20, commi 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 8; 21, comma 2; 22, commi 1, 2 e 3. Ancora in questo senso vanno i frammenti abrogati (di cui si omette l'ulteriore citazione per esigenze di brevità) negli articoli 23, commi 1 e 2; 24, comma l; 25, commi 1 e 3; 26, comma l; 30, comma l; 31, commi 1 e 2; 40, comma 3; 41, commi 1 e 2; 42, commi 4 e 7; 48, comma l; 53, comma l; 67, comma l; 71, comma l; 72, comma 3; 73, comma 3; 74, commi 1 e 2; 75, comma l; 79, commi 5 e 6; 81, comma l; 84, comma 1; 86, comma 4[2].

---

[1] Si noti poi che le richieste abrogative delle parole "lista", "liste", e simili, sottintendono in realtà l'abrogazione della norma che alla lista fa riferimento: così, per esempio, se si chiede l'abrogazione delle parole "e delle liste" nella formulazione normativa "sono presenti alle operazioni i rappresentanti dei candidati e delle liste" non solo si compie una operazione di "pulizia" derivante dalla caduta delle liste, ma si procede anche all'abrogazione della norma relativa alla presenza alle operazioni dei rappresentanti delle liste.

[2] L'operazione di "ripulitura" del testo è stata pressoché completa. Si è notato, tuttavia, da parte di qualche autore che nell'art. 81 sembrerebbe rimanere in vita, pur dopo la richiesta abrogativa, il riferimento nel comma 3 originario, ai "nomi di candidati di ciascuna lista". L'obiezione deriva da una errata ricostruzione del redattore della Raccolta normativa tradizionalmente utilizzata. E, infatti, nell'art. 81, poiché il secondo comma è abrogato dalla legge n. 277 del 1993, quando il D.lgs. n. 534 abroga il secondo e il quarto comma, questi vanno intesi come il secondo e il quarto dopo l'eliminazione dell'originario secondo comma, quindi come gli originari terzo e quinto comma; nell'art. 81 sono pertanto in vigore gli originari →

Proprio queste abrogazioni sono quelle che contribuiscono a rendere "più lungo" il quesito: ma non appaiono, allo stato della giurisprudenza, altrimenti evitabili.

2.5. La normativa di risulta, immediatamente applicabile, risultante dalle operazioni abrogative compiute dal quesito.

Oltre la già richiamata abrogazione dell'art. 83 e di parte dell'art. 77, si sono ricordate tra le abrogazioni consequenziali le abrogazioni parziali degli articoli 77, comma 4, 84, comma 1, e 86, comma 4.

Queste ultime operazioni abrogative sono strutturate in modo da rispettare l'esigenza, tradizionalmente posta dalla giurisprudenza costituzionale, che, in materia elettorale, il risultato del ritaglio referendario (oltre a possedere una "matrice razionalmente unitaria") lasci in piedi una normativa immediatamente applicabile, al fine di assicurare la "indefettibilità della dotazione di norme elettorali" e di non esporre l'organo, la cui composizione elettiva è imposta dalla Costituzione, "all'eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento" (sent. 47 del 1991).

Da questi ultimi interventi abrogativi consegue, come si vedrà più compiutamente nel paragrafo seguente, un sistema immediatamente operativo, che permette l'elezione in ognuna delle circoscrizioni elettorali in cui è suddiviso il territorio nazionale (art. 1, comma 2), e sino a concorrenza dei seggi (vale a dire, alla differenza tra i seggi complessivamente attribuiti alla circoscrizione e quelli attribuiti, all'interno della medesima circoscrizione, nei collegi uninominali) (secondo la versione dell'art. 1, comma 4, come risultante dal ritaglio referendario), dei candidati che abbiano ottenuto nei collegi uninominali le migliori cifre elettorali individuali (ai sensi dall'art. 77, comma 1, numero 3, che non viene colpito, la cifra elettorale "viene determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti e dividendo il prodotto per il numero complessivo dei votanti nel collegio uninominale").

3. La normativa di risulta e la sua immediata applicabilità, al fine di garantire la rinnovazione dell'organo elettivo.

Attualmente, la vigente legge elettorale della Camera attribuisce il 75 % dei seggi in altrettanti collegi uninominali, sulla base di un primo voto assegnato agli elettori. Nel collegio uninominale vince

---

primo, quarto e sesto comma, essendo stato abrogato l'originario terzo comma.

A lavorare sulla medesima Raccolta, si rischia di incorrere in un equivoco simile anche nell'art. 16, comma 4. Per tale comma, infatti, la richiesta abrogativa è relativa alle parole "e delle liste" sia nel primo che nel secondo periodo, mentre sul testo del DPR n. 361 la richiesta abrogativa sembrerebbe far riferimento, nel secondo periodo del comma 4, solo alle parole "delle liste". Ciò dipende da una errata interpretazione nuovamente compiuta dal redattore circa l'interpretazione dell'art. 1, comma 1, lett. c), del D.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534, recante modificazioni al DPR n. 361. Si legge infatti nella lettera c) che all'art. 16, comma 4, le parole "depositanti delle liste" sono sostituite da "depositanti delle candidature e delle liste". la sostituzione deve quindi intendersi operata sia nel primo che nel secondo periodo del quarto comma, cosicché il secondo periodo suona: "... dopo aver sentito i depositanti delle candidature [e delle liste] che vi abbiano interesse".

Quanto poi alle disposizioni penali contenenti riferimenti alle liste, la scelta - nel quesito *de quo*, così come in quelli del 1995 e del 1997 - è stata quella di non incidere su disposizioni penali, anche in ragione del rinvio ad esse effettuato da altre legislazioni elettorali.

Quanto infine all'art. 119, comma 1, l'abrogazione del riferimento alle liste ivi contenuto avrebbe comportato una indebita estensione della portata del quesito, giacché quel comma si riferisce a tutte le consultazioni elettorali disciplinate da leggi della Repubblica (quindi anche alle elezioni comunali e provinciali) e a quelle regionali; nel caso di esito positivo del referendum, il riferimento alle liste va quindi interpretato come relativo a tutte le elezioni, tranne che a quelle per la Camera dei deputati.

il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti (si tratta del cd. *plurality system),* senza che vi sia alcuna forma di recupero (tranne il meccanismo dello "scorporo" previsto dall'art. 77, comma 1, n. 2) dell'espressione di voto andata verso i candidati non risultati vincitori (come invece avviene nella legge elettorale del Senato).

Il residuo 25 % dei seggi viene attribuito attraverso un primo meccanismo di generale applicazione, un secondo meccanismo alternativo al primo e comunque integrativo e un terzo meccanismo di applicazione residuale e di chiusura.

Il primo meccanismo è quello basato sull'art. 4, comma 2, n. 2), e sull'art. 84, comma 1, primo e secondo periodo. Sono dunque eletti, nei limiti dei seggi spettanti ciascuna lista e secondo l'ordine progressivo di presentazione nella lista stessa, i candidati facenti parte di liste votate con il secondo voto di cui al n. 2 dell'art. 4. Il numero di seggi spettanti a ciascuna lista è determinato attraverso le operazioni di cui all'art. 83, vale a dire: calcolo della cifra nazionale di ciascuna lista; individuazione delle liste che abbiano conseguito almeno il 4% dei voti a livello nazionale; riparto dei seggi sulla base delle cifre nazionali di ciascuna lista; distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle liste.

Il secondo meccanismo è previsto dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 84, che prende le mosse dal fatto che ad una lista possono spettare più posti di quanti siano i candidati disponibili. Ciò non solo è ben possibile ed è frequentemente avvenuto (in 14 casi su 155 seggi nel 1994 e in 16 nel 1996), ma è previsto e voluto dalla stessa legge. Infatti, a differenza di quanto ordinariamente succede nelle elezioni basate su liste proporzionali, in cui le liste contengono tanti candidati quanti sono i posti disponibili, le liste "proporzionali" per la Camera sono "corte", non possono cioè contenere un numero di candidati superiore ad un terzo dei seggi "proporzionali" attribuiti a ciascuna circoscrizione (ma, al limite, possono essere formate da un solo candidato); ad una lista, tuttavia, potrebbe spettare più di un terzo di quei seggi (e, comunque, potendo un candidato essere presente sia in un collegio che in tre liste per il riparto proporzionale, i candidati delle liste possono essere già stati eletti in un collegio uninominale ovvero optare per un altra lista proporzionale).

Questa costruzione legislativa deriva dalla precisa volontà di permettere un recupero di candidati che si erano "scontrati" nei collegi, impedendo di creare una troppo forte rendita di posizione per i candidati nelle liste proporzionali (rimaste "bloccate" e senza voto di preferenza): liste "corte" nel proporzionale e recupero nella graduatoria delle migliori cifre individuali nei collegi erano sembrati un buon compromesso tra la posizione di chi voleva evitare lo scontro - attraverso il voto di preferenza - tra i candidati delle liste proporzionali e chi voleva impedire una eccessiva sclerotizzazione delle liste proporzionali stesse[1].

---

[1] Illuminante in proposito un lungo passo dell'on. Sergio Mattarella, relatore alla Camera sulla legge n. 277 del 1993 (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, XI Legislatura, 23 luglio 1993, p. 5), in sede di ultima approvazione del testo da parte della Camera dei Deputati.

"*Per quanto riguarda il primo argomento, in luogo del meccanismo elettivo per lista e con voto di preferenza delineato qui alla Camera (come si ricorderà, la Commissione aveva previsto il meccanismo della lista rigida e l'Assemblea, successivamente, aveva introdotto il voto di preferenza) il Senato, nel testo che ci ha inviato, ha introdotto un meccanismo che prevede* →

Ai sensi del secondo periodo del comma 1 dell'art. 84, il Presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti, "sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti alla lista e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali", i candidati contenuti nella graduatoria dei candidati nei collegi uninominali non proclamati eletti[4], disposti nell'ordine delle rispettive cifre individuali.
Qualora, infine, anche l'individuazione delle migliori cifre individuali nella graduatoria di lista interna ad una circoscrizione non abbia permesso di individuare tutti gli eletti di una data lista, entra in funzione la norma residuale e si procede "spostando" il seggio o i seggi di quella lista alle circoscrizioni dove essa abbia avuto i maggiori resti (secondo quanto prevede l'art. 83, comma 1, n. 4, ultimo periodo).
Ora, con l'auspicata abrogazione dell'art. 4, comma 2, n. 2), e dell'intero art. 83, relativo al calcolo delle cifre delle liste ed alla distribuzione tra esse liste dei seggi, la attribuzione del residuo venticinque per cento dei seggi sarà governata dai "nuovi" articoli 77 e 84, ai sensi dei quali:

---

grandi collegi subcircoscrizionali di carattere uninominale. Ha previsto cioè che in ciascuna circoscrizione venissero istituiti collegi subcircoscrizionali pari al numero dei seggi da distribuire tra i candidati in ragione proporzionale, i cosiddetti grandi collegi (...). Su questo punto è parso alla I Commissione della Camera che il meccanismo introdotto dal Senato, pur meritevole naturalmente di rispetto, potesse indurre l'elettore a fare confusione (..). Sulla base di questo rilievo e di questa preoccupazione, la Commissione affari costituzionali propone (...) una lista, senza preferenze, flessibile (...) Si tratta di una lista senza preferenze flessibile, nel senso che la lista, che contiene per ciascuna circoscrizione i candidati da eleggere per i seggi della parte proporzionale, può essere composta da un minimo di un nome fino a un massimo di nomi pari alla metà dei seggi da attribuirsi in quella circoscrizione. Se si trattasse cioè di un circoscrizione in cui vanno eletti 8 deputati in ragione proporzionale, la lista di ciascun partito, raggruppamento, movimento o gruppo (come lo si voglia chiamare) potrà contenere da uno a un massimo di quattro nomi, essendo ciascuna lista libera di comportarsi e decidere secondo le proprie valutazioni e preferenze (...) Nel caso in cui, infatti, quale che sia il numero dei candidati ivi inclusi, alla lista in questione competano più seggi di quanti siano i nomi in essa inclusi (uno, due, tre e così via), saranno in aggiunta proclamati eletti i candidati dello stesso partito presenti nei collegi uninominali secondo l'ordine dei quozienti da essi conseguiti. Questo consente (...) da una parte, di mantenere la scelta di non introdurre voti di preferenza in base alla preoccupazione (a mio avviso fondata e assolutamente condivisibile) circa le conseguenze negative che l'uso del voto di preferenza ha prodotto nel nostro ordinamento, nelle nostre modalità e nei nostri costumi elettorali, dall'altra di eliminare il timore della lista bloccata, meccanismo che, a mio avviso impropriamente, durante la prima, lettura da parte della Camera, era stato definito come un metodo che andava a vantaggio delle segreterie di partito, a vantaggio cioè della cosiddetta nomenklatura dei vari partiti.
In realtà ciascun partito potrà presentare anche un solo candidato, facendone eleggere, in aggiunta ad esso, altri che concorrono nei collegi uninominali secondo l'ordine dei quozienti che ciascuno consegue nel proprio collegio, così come oggi avviene per l'elezione del Senato della Repubblica.
(...) Il meccanismo che è stato individuato dalla Commissione su proposta del suo presidente si basa, quindi, sulla previsione che il 25 per cento dei seggi di ciascuna circoscrizione venga attribuito per liste concorrenti con candidati che, come ho detto, corrispondono a non oltre la metà dei seggi da attribuire nel collegio per la parte proporzionale e siano tutti indicati nella scheda in maniera che l'elettore sappia quali sono i nomi verso cui va il beneficio del suo voto. In aggiunta a questi, secondo le scelte che ciascuna forza politica compirà, vengono proclamati eletti i candidati dello stesso raggruppamento o partito dei collegi uninominali".
Si noti che in Aula passò poi un emendamento, proposto dalla Commissione, mirante a ridurre le liste per l'elezione proporzionale ad un terzo dei posti disponibili, rafforzando così l'effetto già descritto nel testo.

[4] Nel comma 1 dell'art. 84 l'abrogazione colpisce anche l'inciso "non proclamati eletti", giacché nella formulazione risultante dal ritaglio referendario la graduatoria di cui all'art. 77, comma 1, n. 4), comprenderà solo candidati "non proclamati eletti" (e non, come avviene attualmente, candidati non eletti nei collegi che possono essere eletti nelle liste).

Art. 77

"1. L'Ufficio centrale circoscrizionale, compiute le operazioni di cui all'art. 76, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o più esperti scelti dal Presidente:

1) proclama eletto, in ciascun collegio uninominale, in conformità ai risultati accertati, il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi;

[...]

3) determina, ai fini di cui all'art. 84, la cifra individuale di ciascun candidato presentatosi in uno dei collegi uninominali della circoscrizione e non proclamato eletto ai sensi del numero 1) del presente comma. Tale cifra viene determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti e dividendo il prodotto per il numero complessivo dei votanti nel collegio uninominale;

4) determina la graduatoria dei candidati nei collegi non proclamati eletti [...], disponendoli nell'ordine delle rispettive cifre individuali. A parità di cifre individuali prevale il più anziano di età.

[...]

[...]

Art. 84

"1. [...] Il Presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti, sino a concorrenza del numero dei seggi [...] e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali, i candidati della graduatoria di cui all'art. 77, comma 1, numero 4) [...]

2. Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale invia attestato ai deputati proclamati e ne dà immediata notizia alla Segreteria generale della Camera dei deputati nonché alle singole prefetture, che la portano a conoscenza del pubblico".

***

La concatenazione grammaticale e logica delle disposizioni risultanti dal ritaglio impedisce ogni e qualsiasi dubbio interpretativo: ne risulta così un sistema perfettamente ed immediatamente applicabile.

Concretamente, se ad una circoscrizione sono attribuiti sedici seggi, da assegnarsi sulla base di dodici collegi uninominali, dodici seggi (pari al 75%) saranno assegnati ai vincitori nei collegi uninominali, mentre i residui quattro seggi (pari al 25%) saranno assegnati ai quattro candidati che nei medesimi collegi uninominali della circoscrizione avranno ottenuto le quattro migliori cifre individuali, calcolate ai sensi dell'art. 77, comma 1, numero 3).

Come si può notare, l'assegnazione dei seggi avviene su base circoscrizionale: cadono così tutte quelle censure, giornalistiche e politiche, basate sull'erroneo convincimento che, avvenendo la distribuzione dei seggi su base nazionale, la circoscrizione sarebbe diventata un inutile orpello.

***

4. Chiarezza ed omogeneità del quesito.

4.1. Chiarezza ed omogeneità nella giurisprudenza della Corte.

Sin dalla sentenza n.16 del 1978, con cui codesta Corte ha considerato inammissibili quelle richieste formulate in modo da sottoporre al corpo votante "una tale pluralità di domande eterogenee,

carenti di una matrice razionalmente unitaria" da non essere riconducibili alla logica dell'art.75 Cost., è apparso chiaro che le disposizioni sulle quali il referendum è richiesto devono essere ispirate ad un "*principio comune*" che conferisca alla materia un connotato di sostanziale unitarietà (si vedano, pur con diverse sfumature, le sentt. 22, 24, 25 e 26 del 1981).

Subito dopo, già con la sent. n. 27 del 1981, al requisito dell'omogeneità si è aggiunto quello della "semplicità, chiarezza, non contraddittorietà", nel senso della complessiva "coerenza" che deve guidare i promotori nella individuazione dell' "insieme delle mutilazioni" richieste.

L' "imprescindibile esigenza di chiarezza" (v. sent. n.47 del 1991), collegata alla necessità di evitare gravi irresolutezze nel corpo votante a causa della disomogenea formulazione del quesito (così sent. n. 16 del 1978), richiede che la domanda posta sia "inconfondibile" (sent. n. 28 del 1981), che debba "incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo" e quindi la puntuale *ratio* che lo ispira (sent. n. 29 del 1987), facendo si che le norme sulle quali si richieda l'abrogazione siano caratterizzate da "una matrice razionalmente unitaria" (sent. n.25 del 1981), da "un comune principio la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla richiesta del corpo elettorale" (sent. n. 28 del 1981, confermata dalle più recenti sentt. n. 64 e 65 del 1990).

"Il quesito referendario - ha affermato la Corte nella sent. n. 47 del 1991 - deve 'incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo', cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza una 'matrice razionalmente unitaria' (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), 'un criterio ispiratore fondamentale comune' o 'un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale' (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990)". E ancora "univocità ed omogeneità del quesito si presentano come funzioni alla imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito".

La Corte costituzionale ha così utilizzato il criterio della "trasparenza" o "chiarezza dell'intera operazione referendaria": tale chiarezza complessiva deve essere valutata, non già sulla base di eventuali "mancate inclusioni di porzioni normative anche brevissime", bensì con riferimento all'obiettivo che i promotori si prefiggono, come contenuto nelle disposizioni oggetto del referendum, obiettivamente considerate nella loro struttura e finalità" (così sent. n. 30 del 1993).

La Corte, infine, ha fissato le caratteristiche di questi principi nella sentenza n. 16 del 1997. Infatti, "quando il quesito prende in considerazione... una pluralità di disposizioni, occorre ricercare se le norme medesime, obiettivamente considerate nella loro struttura e nelle loro finalità, presentino un comune principio, la cui eliminazione dall'ordinamento attraverso l'abrogazione referendaria, o la cui permanenza in alternativa, verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al quesito medesimo. ... nelle consultazioni referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, così da presupporre, in ipotesi di una pluralità di disposizioni attinte, *l'esistenza di un inscindibile nesso di interrelazioni logiche tra le norme coinvolte, di spessore tale da rendere il quesito unico nella sua evidenza e nella correlativa ragion d'es-*

sere e quindi strutturalmente idoneo a consentire al corpo elettorale di esprimere una risposta unica."

Nello stesso senso si muove anche la sent. n. 31 del 1997, punto 4 "in diritto", in cui si afferma l'esistenza - nel quesito esaminato - di un "omogeneo principio abrogando", attraverso il quale si delinea, pur negli articolati interventi abrogativi richiesti, la "completezza del quesito referendario".

La chiarezza e l'omogeneità del quesito non dipendono dunque - nonostante qualche polemica giornalistica di questi ultimi giorni - dalla lunghezza del quesito e dalla sua immediata apprensibilità alla lettura delle operazioni abrogative.

Se proprio dovesse tenersi conto, al fine dell'ammissibilità, anche della intellegibilità del quesito, questa comunque andrebbe valutata non già leggendo le richieste abrogative, bensì esaminando il testo della legge, come risultante dalle incisioni referendarie.

In ogni caso, il fine della immediata apprensione del contenuto è garantito dalla previsione dell'ultimo comma dell'art. 32 della legge n. 352 del 1970, come introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1995, secondo cui l'Ufficio centrale per il referendum stabilisce, "sentiti i promotori", la denominazione del quesito referendario.

All'uopo l'Ufficio centrale ha già provveduto stabilendo come titolo del referendum: "*Elezione della Camera dei deputati: Abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi*".

4.2. La *ratio* unitaria del quesito abrogativo sottoposto al giudizio di ammissibilità.

Così definito l'oggetto e verificata l'esistenza di una normativa applicabile, ricordati i principi posti dalla Corte sulla chiarezza ed omogeneità del quesito, appare evidente che il "nucleo essenziale" (così si esprime la sentenza n. 26 del 1997), il "cuore" per così dire, del quesito abrogativo ovvero la domanda inconfondibile (sent. 47 del 1991) o la domanda alternativa (sent. n. 40 del 1997), di fronte alla quale sono posti gli elettori, consiste proprio nella **eliminazione dalla legge del voto di lista per l'attribuzione dei seggi alle liste di partito in ragione proporzionale e degli istituti ad esso inscindibilmente collegati e preordinati (collegamento, scorporo, meccanismi di calcolo dei voti di lista e di assegnazione dei seggi alle liste).**

Come già nel caso delle sentenze nn. 26 del 1997 e 5 del 1995, il quesito è dotato delle necessarie *qualità della chiarezza, univocità ed omogeneità,* in quanto risponde ad una matrice razionalmente unitaria.

***

5. Sul presunto carattere manipolativo del quesito e la presunta inammissibilità di referendum manipolativi.

5. 1. Sulle presunte conseguenze di una recente sentenza della Corte.

Si è talvolta affacciata - invero, più in sede giornalistica e politica, che da parte della dottrina, che anzi ha nella sua quasi totalità rigettato il presunto argomento di inammissibilità che verrà qui di seguito confutato - una ragione di inammissibilità del quesito in oggetto basata sulla sua presunta manipolatività e l'inaccettabilità costituzionale di referendum così concepiti.

A tale conclusione si dovrebbe giungere, sempre secondo il citato orientamento, non tanto e non solo sulla base di una generale inammissibilità dei referendum cd. manipolativi, pacificamente ammessi dalla costante giurisprudenza della Corte (v. da ultimo sent. 31 del 1997) ed anzi prescritti in materia elettorale, quanto a seguito di una recente decisione della Corte che avrebbe posto alcuni limiti all'uso della manipolazione abrogativa referendaria.

E, infatti, nella sentenza n. 36 del 1997 la Corte ritenne l'inammissibilità di un quesito in ragione del fatto che "nella struttura del quesito" si poteva individuare, "accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressivo di qualsiasi significato normativa", il *"profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei"*: si fuoriesce, così, *"dallo schema tipo dell'abrogazione parziale, ... perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita"*.

Questa obiezione merita un duplice livello di risposta.

5.2. Circa il modo di formulazione dei quesiti in materia elettorale.

Con grande precisione e nitidezza, da cui sembra assai difficile potersi oggi distaccare, la Corte espresse nel 1993 (sent. n. 32) il principio secondo cui, quando siano rispettate le condizioni della matrice razionalmente unitaria e della normativa residua applicabile, *"è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di 'chiarezza, univocità e omogeneità del quesito' e di 'una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative', sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole"*.

Il principio è stato confermato dalla sentenza n. 5 del 1995, secondo cui *"l'esigenza di adoperare una tecnica di particolare puntualità e precisione nella formulazione del quesito, oltre a rispondere ... al fine - comune ad ogni tipo di richiesta referendaria - di assicurare la consapevolezza del voto, assume poi, per i referendum concernenti le leggi elettorali degli organi costituzionali (o di rilevanza costituzionale), un ulteriore e specifico rilievo, in quanto, in questo caso, sussiste la necessità di soddisfare la seconda, autonoma ed indispensabile condizione [della coerente normativa residua, immediatamente applicabile]..."*.

Egualmente, nella sentenza n. 10 del 1995, l'ammissibilità del referendum parziale sulla legge elettorale comunale si basò su di un ritaglio che determinava "l'unificazione nella disciplina delle modalità elettorali comunali, con l'estensione a tutti i comuni del sistema attualmente previsto per i comuni sino a 15.000 abitanti".

Non è necessario in questa sede affrontare il delicato problema teorico se lo statuto "manipolatività-autoapplicatività" riguardi tutte le leggi costituzionalmente obbligatorie ovvero le sole leggi elettorali; fatto sta che "se bisogna arrivare ad una legislazione di risulta immediatamente applicabile e se bisogna partire da una legislazione vigente che può avere la più diversa e complicata struttura, è chiaro che un minimo di elaboratezza è dato per scontato, come è data per scontata la manipolatività

dell'intervento" (S. Bartole, Atti del Seminario di Ferrara su "Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale", a cura di R. Bin, dattiloscritto, p. 10).

Insomma, se mai si dovesse parlare di "statuto speciale" dei referendum in materia elettorale, questo allora si limiterebbe a consistere nel fatto che per tali referendum è necessario il ricorso ad *"una attenta opera di ritaglio del testo normativo"* (sent. n. 5 del 1995), ovvero al "bisturi del chirurgo", "il referendum non potendo non essere che parzialmente ablativo" (S.Bartole, *Coerenza,* cit., 334).

5.3. Circa la natura del quesito referendario in oggetto quale quesito che permette l'estensione di norme preesistenti.

La sentenza n. 36 del 1997 ha dichiarato inammissibile un quesito che mirava alla *"sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei"*; in particolare, ha ritenuto che si fuoriesca "dallo schema tipo dell'abrogazione parziale" quando "*non si propone ... al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo"*

Questo criterio non appare invero saldamente consolidato nella giurisprudenza, né generalmente accettato in dottrina.

In ogni caso, proprio alla luce del criterio accolto dalla sentenza n. 36 del 1997 non è possibile dubitare dell'ammissibilità del quesito in oggetto che, come si è visto, si limita a **sottrarre dalla legge elettorale della Camera un contenuto normativo in essa esistente**, abrogando voto di lista e conseguente riparto proporzionale - quale primo criterio di attribuzione del 25% dei seggi non assegnati direttamente nei collegi uninominali, e **a permettere così l'espansione del criterio alternativo**, basato sul recupero dei candidati nei collegi uninominali, collegati alle liste, che abbiano le migliori cifre elettorali individuali.

Con l'ablazione referendaria non si fa altro che abrogare il primo meccanismo, lasciando in piedi il secondo, che pertanto diviene norma generale per la copertura del 25% dei seggi: la norma relativa al secondo meccanismo si espande così fisiologicamente per colmare il vuoto lasciato da quella relativa al primo. Il fatto poi che dopo l'ablazione referendaria si recuperino i candidati che abbiano la migliore cifra elettorale individuale nella circoscrizione, e non più quelli - sempre in ragione della migliore cifra elettorale - collegati alle liste nella circoscrizione, non può far sollevare dubbi sul quesito. La caduta del criterio di copertura del 25 % di seggi basato sul collegamento con le liste deriva necessariamente dall'abrogazione del voto di lista e, conseguentemente, delle liste che si presentano per il riparto dei seggi. Non vi è dunque produzione di nuove norme mediante operazioni di ritaglio o di "saldatura tra due elementi lessicali appartenenti a due norme completamente diverse", ma espansione - a seguito di sottrazione di contenuto normativo presente nella legge - di una norma **già** esistente, volta a consentire - prima come dopo l'abrogazione - l'attribuzione del 25 % dei seggi non assegnato direttamente nei collegi uninominali.

In altre parole l'operazione abrogativa qui richiesta, pur elaborata, si colloca ben a valle del limite di ammissibilità individuato dalla Corte nella sentenza n. 36 del 1997, non trattandosi di costruire

artificiosamente disposizioni nuove attraverso "elementi lessicali" arbitrariamente ricavati da disposizioni eterogenee, ma di consentire, attraverso il prescritto 'ritaglio', l'espansione di un principio normativo già presente nella legge.

*

Si noti infine che l'effetto espansivo è, nel quesito che ci occupa, molto più limitato di quanto avvenne con il quesito dichiarato ammissibile con la sentenza n. 32 del 1993. Lì, infatti, con l'abrogazione del tetto del 65 % dei voti nel collegio si elevava a criterio generale un caso affatto eccezionale, intervenendo sulla struttura di tutto il sistema elettorale, trasformato da proporzionale (salvo una o due eccezioni) in prevalentemente maggioritario; qui l'intervento riguarda solo il 25 % dei seggi, estendendo un criterio di attribuzione dei seggi già presente nella legge, senza nemmeno modificare la natura complessiva della legge elettorale, che rimane maggioritaria pura solo per il 75 % dei seggi, consistendo l'intervento in una diversa modalità di attribuzione del 25% dei seggi, che da una distribuzione proporzionale basata sul voto di lista diviene basata sul recupero dei candidati presentatisi nei collegi uninominali e non vincitori, secondo le migliori cifre individuali ottenute.

5.4. Circa l'ammissibilità in via generale dei referendum manipolativi.

Le considerazioni che precedono rendono quindi in questa sede superflua la discussione del più ampio problema, che ha diviso recentemente la dottrina, circa l'ammissibilità dei referendum cd. manipolativi: riconosciuta, come si è detto, ripetutamente dalla Corte costituzionale (v. da ultimo le sentt. nn. 22, 25, 31 e 41 del 1997, in cui sono stati dichiarati ammissibili quesiti palesemente manipolativi) ed anzi prescritta in materia elettorale, sempre che, come si è chiarito, l'intervento abrogativo si collochi al di sotto dei limiti estremi stigmatizzati nella sent. n. 36 del 1997.

***

6. Circa l'inesistenza di impedimenti ed inconvenienti derivanti dalla applicazione della normativa di risulta.

6.1. La giurisprudenza del 1993 sugli "inconvenienti" della normativa di risulta.

Nel 1993, con la sentenza n. 32, la Corte affermò di non nascondersi *"che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro - fermi restando gli articoli 9, comma 2, e 28, 1. n. 29 del 1948 - gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua"*.

Nella coeva sentenza n. 33, relativa al sistema elettorale comunale, la Corte ugualmente ricordò che

"le difficoltà, peraltro di natura meramente operativa, che dovessero delinearsi in sede di applicazione della disciplina di risulta - non venendo ad incidere su aspetti essenziali del sistema elettorale - potrebbero, in ogni caso, *essere ovviate mediante interventi successivi del legislatore ordinario,* che, pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata".

Come la stessa Corte ebbe a rilevare, nel caso del referendum sulla legge elettorale del Senato del 1993, gli "inconvenienti" che derivavano dalla soppressione della quota del 65% per l'elezione nei collegi uninominali del Senato erano rilevanti, tali in realtà da obbligare il legislatore ad intervenire, al fine di evitare possibili conseguenze incostituzionali (basti ricordare che sarebbero risultati collegi di circa 700.000 abitanti e collegi di 60-70.000 abitanti, con un clamoroso effetto di *gerrymandering* ed una palese violazione del principio di eguaglianza; ovvero che sarebbe stata assolutamente sproporzionata la distribuzione, Regione per Regione, dei seggi proporzionali e di quelli uninominali, per cui alcune Regioni non avrebbero avuto seggi proporzionali, mentre altre avrebbero avuto una distribuzione quasi paritaria tra seggi proporzionali e seggi maggioritari; incongrua diventava la disciplina delle elezioni suppletive, mancando strumenti per la surroga degli eletti nei collegi, dimissionari o deceduti). Ciò nonostante la Corte si limitò a parlare di "inconvenienti", invitando il legislatore all'intervento correttivo e non ritenne che siffatti problemi assumessero il rango di "impedimenti".

6.2. Circa l'inesistenza di impedimenti e inconvenienti nel quesito *de quo.*

Ebbene, alla luce di questa giurisprudenza e dell'analisi sin qui condotta del quesito referendario è giocoforza concludere che nella normativa di risulta non vi sono né impedimenti, né inconvenienti del tipo di quelli ricordati nella sent. n. 32 del 1993.

***

7. Circa altre critiche, obiezioni e contestazioni che si muovono su di un terreno diverso da quello del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo.

Nella ricerca di un qualche motivo di inammissibilità di un quesito referendario che risponde perfettamente ai requisiti posti dalla giurisprudenza costituzionale in materia, il dibattito politico e giornalistico ha avanzato critiche, obiezioni, contestazioni che si muovono su terreni affatto diversi da quello del giudizio di ammissibilità, scivolando da valutazioni di presunta incostituzionalità fino ad argomenti di indesiderabilità o non condivisibilità delle soluzioni che emergono dal quesito referendario.

Ora, non può non essere ribadita la posizione tradizionalmente assunta dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui non possono entrare in questa fase di giudizio non solo le valutazioni di merito circa le soluzioni risultanti dal referendum, ma nemmeno la valutazione di esiti eventualmente incostituzionali. Su quest'ultimo profilo si tratta di una giurisprudenza assolutamente consolidata (v. sentt. nn. 10 del 1972, 251 del 1975, 16 del 1978, 24 e 26 del 1981, 26 del 1987, 63 del 1990, 5 del 1995), che non è stata scalfita nemmeno dalla tornata della giurisprudenza del 1997.

Cionondimeno, questa difesa si fa carico di rispondere alle obiezioni che sono state avanzate, ritenendo che esse non colgono nel segno, né sotto il profilo costituzionale, né sotto un (se mai potesse ritenersi ammissibile) profilo di merito.

7.1. Circa il presunto carattere "stravagante" della normativa di risulta e la presunta casualità del risultato per quanto attiene l'attribuzione del 25 per cento dei seggi; nonché circa la presunta mancata coerenza con il principio maggioritario.

Si è così detto che sarebbe "strambo" e "stravagante" un sistema che permette l'elezione di due (o più) [5] deputati nel medesimo collegio; che l'elezione dei deputati secondo il criterio del 25% sarebbe casuale; che vi sarebbe una incongruenza tra la volontà di far espandere il principio maggioritario con la conseguenza di eleggere deputati coloro che nei collegi non hanno vinto.

Ora, **la normativa di risulta, non essendo oggetto, ma conseguenza del voto popolare,** ben può subire interventi riformatori del legislatore parlamentare che pongano rimedio ad eventuali inconvenienti o modifichino altri aspetti (ad esempio, il legislatore ben potrebbe far corrispondere il numero dei collegi al numero dei seggi, ridisegnando i primi; **ciò posto, va ribadito che il sistema che consegue alla normativa di risulta non ha in sé nulla di incoerente, stravagante, contraddittorio.**

Così, che esistano collegi in cui sono eletti più parlamentari è evenienza che non può né deve stupire né lo storico, né il costituzionalista, né il politico.

Come ricorda Fisichella (*Elezioni e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 227 ss.), in Inghilterra, "dalle origini del Parlamento fino al 1885 la più gran parte delle circoscrizioni eleggeva due rappresentanti" e ancora nelle elezioni del 1880 si avevano 67 collegi binominali.

Nell'esperienza del Senato italiano, sia prima, sia dopo la riforma maggioritaria, è assolutamente normale l'evenienza di collegi che hanno più di un eletto. In realtà, nel sistema del Senato, in ragione del fatto il recupero del candidato presentatosi nel collegio senatoriale segue un criterio di collegamento di gruppi di candidati, è ben possibile che da un collegio provengano il vincitore di quel collegio, in quanto risultato direttamente eletto, e poi il candidato che, nel collegio, secondo la cifra individuale, risulti quarto o quinto o addirittura sesto; ciò avviene perché la legge elettorale del Senato attribuisce eletti alle liste, traendoli dai candidati nei collegi: così il miglior candidato della lista A nella circoscrizione regionale ben può avere una cifra elettorale individuale che lo colloca al quarto o al quinto o al sesto posto della graduatoria delle cifre elettorali individuali nel collegio di provenienza. Per la stessa ragione - vale a dire, per il meccanismo adottato dalla legge del Senato di assegnazione degli eletti ai diversi raggruppamenti e successiva ricerca delle migliore cifre elettorali, raggruppamento per raggruppamento, all'interno della circoscrizione regionale - qualche collegio senatoriale riesce ad eleggere due, tre o addirittura quattro senatori.

---

[5] In via teorica (ma le simulazioni sui risultati del 1996 lo escludono in concreto) è anche possibile che siano eletti in un collegio non solo il secondo, ma anche un terzo candidato; ciò potrebbe avvenire se in un collegio vi è una concentrazione di voti su solo tre candidati, dotati di una forza elettorale quasi eguale (tra il 35 e il 30%), mentre negli altri collegi della circoscrizione vi è una forte dispersione di voti su numerosi candidati, per cui in nessun collegio il secondo raggiunge il 30% come cifra elettorale individuale.

Di converso, non vi è nulla di casuale nell'elezione dei candidati aventi la migliore cifra elettorale individuale della circoscrizione: si ricorre comunque ad un criterio che fa leva sull'espressione del voto, premiando coloro che nei collegi hanno ottenuto i maggiori consensi (l'applicazione simulata del sistema frutto del referendum alle elezioni del 1996 avrebbe condotto all'elezione di candidati che nei collegi avevano riportato cifre individuali molto elevate: su 155 eletti, ben 118 sarebbero stato scelti tra coloro che avevano cifre elettorali superiori al 35% e 61 oltre il 40%).

Né viene in alcun modo intaccato il principio maggioritario: il cittadino esprime un voto e con quel voto elegge il suo rappresentante; poiché è necessario distribuire, circoscrizione per circoscrizione, altri 155 seggi, si utilizza sempre quel voto e il consenso espresso attraverso di esso per individuare gli altri candidati eletti.

La verità è che al temperamento proporzionale del principio maggioritario contenuto nella attuale legge elettorale, e attraverso il quale il maggioritario è corretto, subentra un diverso criterio di temperamento, più rispondente e più congruo alla logica del maggioritario.

Il sistema che emerge dal risultato referendario, per quanto possa essere corretto, perfezionato o, al limite, sostituito dal legislatore, sempre nel rispetto del principio posto dalla sent. n. 32 del 1993, può funzionare assai bene: interviene, infatti, sulla natura ibrida di un sistema in parte maggioritario, in parte proporzionale, eliminando quella duplice competizione tra candidati nei collegi e liste proporzionali delle circoscrizioni, colpevole di una dissociazione della logica di funzionamento della legge elettorale della Camera[6]; produce comunque una maggiore bipolarizzazione del sistema; prevedendo la possibilità che vi siano un certo numero di collegi binominali[7], riduce il numero dei collegi uninominali non interessanti, perché "persi in partenza" e aumenta il livello di competizione (e, quindi, di partecipazione!) politica del sistema; infine, pur sempre attraverso una logica di tipo maggioritario, giacché basata sul consenso raccolto dal candidato, tempera quell'aspetto di esclusione delle minoranze tipico dei sistemi basati sul "*the first past the post*". La logica e la matematica vogliono infatti che, mentre nelle circoscrizioni politicamente equilibrate si avrà una distribuzione dei seggi del 25% tendenzialmente omogenea con la distribuzione dei seggi uninominali, nelle circoscrizioni politicamente monocolore il recupero dei candidati con una migliore cifra elettorale condurrà ad una rappresentanza della minoranza.

---

[6] Come nota A. Barbera, in Atti del Seminario di Ferrara, cit., p. 18, "*quando il cittadino si reca a votare riceve due schede: una, di colore rosa, per l'elezione dei candidati nel collegio uninominale, l'altra, di colore grigio, per scegliere fra le liste di partito, cui viene assegnato con metodo proporzionale il 25 per cento dei seggi. Ne deriva che mentre i partiti sono incentivati ad allearsi per sostenere il medesimo candidato nel collegio uninominale - e sono quindi incentivati a presentare lo stesso programma e financo lo stesso candidato alla Presidenza del Consiglio - sono invece concorrenti nella quota proporzionale. Come si sa, la concorrenza è tanto più aspra quanto più tende a coincidere il bacino elettorale da cui si attinge il voto. Tale conflittualità non si manifesta solo al momento del voto ma si trascina per un'intera legislatura spingendo i partiti alleati a ricercare "visibilità", vale a dire a alimentare, talvolta artificiosamente, motivi di divisione che influiscono sulla stabilità dei governi. Poiché i risultati bipolarizzanti indotti dal collegio uninominale sono, in breve, inquinati dal voto proporzionale il quesito proposto abroga il voto per la lista di partito, lasciando solo il voto per il candidato nel collegio uninominale*".

[7] In 155 collegi su 475 si eleggeranno due deputati; come già ricordato, in teoria, vi potrebbe essere anche qualche collegio trinominale; Va sottolineato che l'attuale legge elettorale del Senato prevede comunque l'elezione di 315 senatori traendoli dai candidati in 232 seggi, con la evidenziata conseguenza che in un terzo dei collegi sono eletti (almeno) due candidati.

Insomma, il legislatore ben potrà modificare la normativa di risulta, nei limiti dalla sent. n. 32 del 1993; in ogni caso, il sistema che ne deriva non solo non ha né impedimenti, né inconvenienti, ma funziona bene.

7.2. Sulla questione della surroga dei seggi vacanti

La **perfetta applicabilità della normativa di risulta** emerge anche dal fatto che esiste un criterio - **a differenza di quanto avveniva nel quesito del 1993** - per attribuire i seggi resisi a qualsiasi titolo vacanti (ai sensi dell'art. 86).

Infatti, nel caso che si sia reso vacante un seggio attribuito direttamente nel collegio uninominale, si procederà all'elezione suppletiva.

Nel caso, invece, che sia vacante un seggio attribuito sulla base del 25% residuo, il seggio è attribuito al candidato che segue immediatamente l'ultimo degli eletti nella graduatoria di cui all'art. 77.

Si è così potuto obiettare che è illogico che possa talvolta accadere che venga recuperato un candidato appartenente ad uno schieramento diverso od opposto a quello del deputato surrogato.

Ricordato ancora una volta che la normativa di risulta ha la funzione di permettere l'elezione dell'organo, così come richiesto dalla giurisprudenza della Corte, rispetto a questa obiezione vale la pena di sottolineare che:

a) l'obiezione attiene a profili di merito e di preferibilità dell'una o dell'altra soluzione, che non possono avere ingresso in questa sede;

b) i criteri di surroga rispettano normalmente i criteri di elezione; in questo caso, la surroga avviene con la stessa logica (ricerca del candidato nei collegi della circoscrizione aventi il maggior consenso elettorale) con cui avviene l'attribuzione del seggio; l'obiezione rispecchia dunque una logica di elezione per liste di partito, non più esistente nella legge dopo il ritaglio referendario;

c) nella legge elettorale del Senato attualmente vigente egualmente può verificarsi il ricorso a candidati di altri gruppi, nel caso di esaurimento dei candidati appartenenti al gruppo del Senatore da surrogare;

d) a voler tutto concedere, si tratta di un inconveniente, sul quale ben potrà intervenire il legislatore, dettando un diverso criterio di surroga; sicuramente non è impedita la funzionalità del sistema elettorale, giacché l'inconveniente derivante dalle modalità di surroga - sempre che si tratti di inconveniente - riguarda non già l'elezione, bensì un momento successivo ad essa.

***

8. Di alcune residue incongruenze grammaticali.

In alcuni casi, nel testo rimangono alcune formule rivolte al plurale: si parla di schede, di urne o di cassette, quando in realtà si dovrebbe far riferimento a scheda, urna o cassetta.

Così, ad esempio, nel testo dell'art. 58, comma 1, si legge che "il Presidente stacca il tagliando dal certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto, da conservarsi in un apposito plico, estrae dalle [rispettive] cassette o scatole una scheda [per l'elezione del candidato del collegio uninominale e una scheda per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale] e le consegna all'elettore opportunamente piegate insieme alla matita copiativa". Il ritaglio

riguarda le parole inserite tra parentesi quadra, cosicché rimane in piedi un inciso in cui si prevede che (il Presidente) "**le** consegna", inciso che si riferisce non più a due, bensì ad una scheda. Egualmente nel comma 2 del medesimo art. 58 vi è un riferimento al fatto che "l'elettore deve poi piegare **le schede**....."

A questo proposito, così come relativamente ad altre situazioni in cui fossero eventualmente rimasti nel testo riferimenti al plurale a schede, ovvero urne o cassette, *et similia,* vale ricordare come la Corte abbia drasticamente escluso l'influenza sull'ammissibilità di siffatte "*mere imperfezioni*" già nella sentenza n. 47 del 1991, relativa all'abrogazione delle disposizioni relative alla possibilità di esprimere preferenze plurime. Si trattava, in quell'occasione di dubbi interpretativi sicuramente forzati, ma in qualche modo più gravi di quelli qui evidenziati.

A superare ogni dubbio in proposito sull'incidenza di un residuo plurale in luogo del necessario singolare (quando - come nella specie - non ne derivi alcun dubbio interpretativo) vale definitivamente quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 63 del 1990, secondo cui nonostante "la plausibilità di qualche rilievo critico", **"alcune imperfezioni risultano inevitabili ... e sono comuni, peraltro, ... agli ordinari procedimenti di normazione".**

Si è voluto così vedere un paradossale motivo di inammissibilità nella permanenza, nell'art. 32, n. 8, della indicazione di "due urne" fra il materiale che deve essere consegnato alla sezione elettorale. Si è infatti tentato di ipotizzare che le due urne potrebbero essere usate dal Presidente della sezione elettorale al fine di distribuire le schede tra le due urne in modo di poter riconoscere i voti, violando così la segretezza del voto stesso.

Ora, tenendo fermo l'insegnamento della Corte reso nella sent. n. 47 del 1991, che stigmatizzò "*interpretazioni normative troppo sottilmente prospettate, in contrapposto alla più piana interpretazione avanzata dai promotori della richiesta referendaria*", è evidente che non sono ammissibili interpretazioni che permettano un uso illegittimo delle due urne. Poiché i principi della libertà e segretezza del voto, della parità di accesso alle cariche pubbliche, del buon andamento della p.a., sono direttamente espressi a livello costituzionale, è di tutta evidenza come la normativa superstite non possa essere interpretata come autorizzante interventi in sede applicativa che attentino alla segretezza del voto e, quindi, alla sua libertà. Onde - se mai possa esservi confusione sull'utilizzo delle due urne[8] - sarebbe sufficiente una circolare ministeriale a segnalare - nel rispetto dei richiamati principi costituzionali - le modalità di uso delle due urne.

***

Per la quinta volta in meno di un decennio più di cinquentomila cittadini ed elettori hanno posto, attraverso lo strumento referendario, la questione del superamento delle strutture proporzionalistiche delle leggi elettorali. Al di là di ogni considerazione sulle vicende istituzionali che hanno accompagnato nell'ultimo decennio il tentativo di mettere sull'agenda politica la richiesta del superamento

[8] In verità, infatti, sia l'art. 58, comma 3, che l'art. 68, comma 1, facendo riferimento rispettivamente al fatto che il Presidente "pone la scheda nell'**urna**" ovvero all'estrazione di "ciascuna scheda dall'**urna**", e utilizzando quindi l'articolo determinato, impediscono di per sé che il Presidente della sezione possa scegliere in quale urna inserire la scheda.

delle leggi elettorali proporzionali, questa difesa ritiene di aver dimostrato come non vi siano ragioni per non permettere che, ai sensi dell'art. 75 Cost., si eserciti il diritto costituzionalmente garantito ai cittadini di esprimere liberamente il loro voto sul quesito referendario.

P.Q.M.

I sottoscritti avv. prof. Paolo Barile, prof. Beniamino Caravita di Toritto, prof. Giovanni Motzo, prof. Federico Sorrentino insistono affinché la richiesta di referendum abrogativo di cui in epigrafe sia dichiarata ammissibile.

Roma-Firenze, 8 gennaio 1999

prof. avv. Paolo Barile

prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto

prof. avv. Giovanni Motzo

prof. avv. Federico Sorrentino

Si allegano stralci dei lavori preparatori della legge 4 agosto 1993, n. 277.

Comitato Nazionale per la Bioetica
Identità e statuto dell'embrione umano

Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica

n. 45

ASSR

Comitato Nazionale per la Bioetica
Identità e statuto dell'embrione umano

Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica

Luglio 1996

Classificazione TESEO: Bioetica.

Indice

- Documento *Identità e statuto dell'embrione umano* (approvato all'unanimità il 27 giugno 1996).....pag. 2
- Dichiarazione suppletiva di alcuni membri del CNB.....pag. 19
- Precisazioni dei Proff. Alberto Piazza, Sergio Stammati *et alii*.....pag. 23
- Postilla (Prof. Luigi Frati)..... pag. 28
- Dichiarazione (Prof. Paolo Cattorini).....pag. 31

COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA

IDENTITA' E STATUTO DELL'EMBRIONE UMANO

Documento approvato all'unanimità il 27 giugno 1996

1. Motivazione e senso della questione

1.0 Quella che viene usualmente denominata la questione dello "statuto ontologico dell'embrione umano" è scaturita essenzialmente dal fatto che determinate *pratiche* biomediche (in particolare nel campo della procreazione assistita e di certi progetti di ricerca sperimentale), anche quando si prefiggono *fini* leciti, possono comportare, a livello di *mezzi* o di *conseguenze*, il danneggiamento o la soppressione di embrioni umani. Proprio questa circostanza ha indotto a chiedersi se tali pratiche siano *moralmente lecite*.

Trattandosi di un interrogativo morale, esso prende senso nel contesto dei principi e delle norme morali oggi accettati o discussi. Fra questi figura, come principio etico universalmente condiviso (anche se variamente fondato e precisato), che esista il *dovere* di non nuocere ad individui umani e, a maggior ragione, di non sopprimerli. Ora, il problema della liceità delle suddette pratiche concerne (almeno principalmente) la correttezza di *applicare* tale principio, per l'appunto, al caso degli embrioni. In sostanza, la domanda di liceità (piano prescrittivo) ne fa nascere una di tipo conoscitivo (o descrittivo), a titolo preliminare: "l'embrione umano è un *individuo umano*"?

1.1 La risposta richiede in primo luogo una definizione che consenta semplicemente di identificare *fattualmente* l'embrione e che, d'altro canto, non sia tale da contenere in sé, surrettiziamente, una risposta implicita a tale domanda per il puro e semplice gioco dei *significati* dei termini. Una definizione di tal tipo, che ricorre con frequenza nella letteratura specifica, è la seguente: "l'embrione è il prodotto del concepimento nelle sue fasi iniziali". Essa non si pronuncia circa la *natura* dell'embrione, e anche quando venga arricchita da una dettagliata *descrizione* di tipo biologico di tali fasi iniziali, non fornisce ancora la risposta richiesta. Neppure quando si precisi che si tratta di embrione umano: infatti nessuno di coloro che sollevano la questione dello statuto ontologico dell'embrione *umano* nega che esso sia, per l'appunto umano, almeno in un senso molto generale. Bisogna quindi concludere che il senso preciso della questione è esprimibile piuttosto in una domanda di questo tipo: "l'embrione umano è un individuo umano a pieno titolo"?

1.2 Questa formulazione può dar l'impressione di ammettere una *discriminazione* fra gli esseri umani (alcuni sono umani a pieno titolo, altri no), il che contrasta con quella "religione civile" cui la coscienza morale moderna dichiara di aderire, e che afferma fra i suoi principi più alti proprio quello della eguale dignità e non discriminazione fra gli esseri umani. Per tale ragione, l'espressione "individuo umano a pieno titolo" non viene di fatto impiegata nelle discussioni sullo statuto dell'embrione, e al suo posto si utilizza molto spesso la nozione di *persona*. La ragione di questa scelta risiede nel fatto che, per molte

teorie etiche anche contemporanee, la persona riveste un valore morale elevatissimo, o addirittura assoluto, cosicché, ad esempio, non pochi di coloro che sostengono il dovere morale di una tutela incondizionata dell'embrione sin dalla fecondazione basano la loro tesi sull'affermazione che l'embrione umano è persona sin dalla fecondazione, mentre coloro che negano tale dovere di tutela incondizionata lo fanno molto spesso sostenendo che l'embrione umano non è persona sin dalla fecondazione, ma acquisisce tale statuto solo in tempi successivi. Va per altro segnalato che autori di estrazione non specificamente filosofica preferiscono affrontare le questioni bioetiche relative all'embrione senza far ricorso esplicitamente alla nozione di persona, ritenuta per un verso troppo tecnica in senso *filosofico* e, per altro verso, troppo controversa in seno alla stessa filosofia. A ciò si aggiunge anche il fatto che il concetto di persona ha un significato tecnico specifico in campo *giuridico*, significato che solo parzialmente collima con quello filosofico, cosicché, quando si debba procedere ad indicazioni normative, bisogna operare distinzioni abbastanza delicate.

Pur consapevole di tali circostanze - e in particolare anche del fatto che l'attribuzione all'embrione dello statuto ontologico di persona non costituisce una condizione imprescindibile e risolutiva per affrontare i problemi bioetici sopra accennati - il Comitato ha dedicato a tale problema filosofico una riflessione approfondita, per due ragioni fondamentali: perché è difficilmente negabile che la *forza* dell'obbligazione morale al rispetto e alla tutela dell'embrione varia sensibilmente a seconda che ad esso si riconosca o meno la caratteristica di essere una persona, e perché *di fatto* il dibattito sui diritti alla tutela riconoscibili all'embrione umano si concentra assai spesso, nella letteratura in argomento, sulla questione del suo essere o meno persona.

2. Uomo e persona

2.1 Il concetto di persona è stato variamente inteso ed elaborato nella storia del pensiero filosofico. Inoltre (come si è ricordato) esso ha un significato tecnico particolare nel linguaggio giuridico. Pur essendo consapevole dei rapporti sussistenti fra i due piani di considerazione, il Comitato non ha ritenuto (in questa fase dello studio della questione) che rientrasse nei suoi compiti approfondire le questioni giuridiche connesse alla tutela dell'embrione, dando per scontato che le conclusioni da esso raggiunte (di natura specificamente *etica*) debbano ricevere un'ulteriore specifica elaborazione per tradursi in concrete indicazioni di normativa *legale*.

2.2 Ai fini del nostro problema, le diverse concezioni della persona oggi presenti possono essere raggruppate in due tipologie fondamentali. La prima rappresenta uno sviluppo della concezione "classica", secondo cui la persona è "una sostanza individuale di natura razionale", ossia un *individuo concreto* dotato di una certa natura *ontologica*, la quale si *manifesta* in una serie di capacità, attività e funzioni (che si possono senza dubbio considerare come caratterizzanti della razionalità), ma non è *riducibile* ad esse. Pertanto un certo individuo concreto può possedere la natura razionale (ed essere con ciò stesso persona) anche senza manifestare tutte, sempre e nel grado massimo dette note caratteristiche.

Secondo una diversa concezione, elaborata particolarmente da alcuni autori moderni, quello di persona è invece un *concetto*, definito da un certo insieme di proprietà o funzioni (come la capacità di riflessione, di autocoscienza, di autodeterminazione, di comunicazione intersoggettiva, di rappresentazione simbolica). Come tutti i concetti, esso determina in astratto

una classe di enti i quali, *indipendentemente* dalla loro natura ontologica, possono essere *dichiarati* persone - in base alla definizione di persona così stipulata - purché siano capaci di esercitare le funzioni descritte nella stipulazione. Dal momento che un dato essere può esercitare le funzioni a cui viene *ridotta* la persona in quantità variabile e in gradi diversi, ne segue che si può essere più o meno persona, che si può diventarlo o cessare di esserlo, e che, mentre è possibile che certi esseri umani non siano persone, possono esserlo invece (sia pure in misura ridotta) vari animali. Al limite, perfino degli artefatti (come i robots) potrebbero esser considerati persone se, un giorno, riuscissero ad esibire comportamenti del tipo di quelli elencati nella definizione di persona.

2,3 Entrambe le concezioni sono state oggetto di analisi e discussione. Il Comitato ha ritenuto di non poter accogliere la seconda di esse perché reintroduce di fatto, surrettiziamente, la legittimità di una *discriminazione* fra gli esseri umani, sulla base del possesso di certe capacità o funzioni. Anche se, almeno apparentemente, si tratta delle capacità più alte e caratterizzanti della natura umana, resta pur sempre vero che la natura umana non si *riduce* ad esse, e che gli esseri umani verrebbero quindi discriminati non sulla base di ciò che *sono*, ma di ciò che *hanno* o *possono fare*, secondo un catalogo di requisiti non solo, di fatto, non univocamente individuati, ma anche aperto all'arbitrio.

Si è riconosciuto quindi che l'esser persona, in senso ontologico, è una semplice conseguenza del possedere la *natura razionale* e che, essendo la razionalità un requisito di cui gode la natura umana, il semplice possesso della *natura umana* implica per ogni individuo umano il fatto di *esser persona*, anche se determinate caratteristiche più complesse di questa natura razionale possono manifestarsi soltanto dopo un processo evolutivo adeguato, essere più o meno ampiamente impedite da circostanze accidentali, e in certi casi addirittura attenuarsi o scomparire.

2.4 Nel contesto delle discussioni filosofiche, il rispetto dovuto agli esseri umani viene assai spesso fondato sulla particolare *dignità* che spetta alla persona, in nome dell'elevatezza della sua natura, o di particolari funzioni di cui essa è capace. Tuttavia è pure diffusa - e presente anche in seno al Comitato - la convinzione che il dovere del rispetto nei confronti degli esseri umani risulti sufficientemente motivato anche senza ricorrere a un concetto tanto complesso e controverso come quello *filosofico* di persona. Sarebbe sufficiente, ad esempio, considerare l'uomo come il prodotto di una lunga evoluzione biologica e culturale, che lo ha posto al centro del nostro pianeta e gli ha permesso di modificare a suo profitto - nel bene e nel male - il territorio, conferendogli in tal modo, di fatto, una posizione di particolare rilievo. Chi dà la preferenza a questo atteggiamento intellettuale sottolinea che quanto importa, in realtà, ai fini etici è stabilire se l'embrione ha diritto ad essere trattato *come* una persona, ossia nel modo con cui noi conveniamo debbano esser trattati quegli esseri della nostra specie sul cui stato di "persone" (assumendo il termine nel suo significato *comune*) non vi sono dubbi.

2.5 Come risultato delle considerazioni sopra illustrate è emerso in seno al Comitato che - sia che ci si voglia riferire alla concezione filosofica di persona delineata al punto 2.3., sia che si preferisca adottare il punto di vista filosoficamente più sfumato espresso al punto 2.4 - la questione in esame può essere espressa in modo più neutro nella domanda: "l'embrione umano è o non è un individuo dotato di natura umana"? Nonostante le apparenze, non si tratta di una domanda futile, quando si esaminino attentamente i concetti che in essa compaiono. Infatti tale domanda viene talora posta - nella letteratura in

argomento - relativamente ai primi stadi dello sviluppo embrionale, quando è possibile pensare che l'embrione, per quanto qualificabile come "umano" in quanto organismo appartenente alla specie *homo sapiens*, non possa dirsi ancora dotato di *natura* compiutamente umana. Vari autori, inoltre, affermano che in questa fase l'embrione non è dotato di una individualità, nel senso di costituire un individuo umano già determinato nella sua *identità*. Il Comitato ha proceduto pertanto ad analizzare separatamente tali due questioni.

3. La natura compiutamente umana dell'embrione

3.1 La questione filosofica.

Che l'embrione possa non possedere ancora una natura pienamente umana è tesi filosofica non nuova. Essa è infatti nota come teoria della cosiddetta "animazione successiva", sostenuta da vari autori nel corso della storia dell'antropologia filosofica: essa si basa sul presupposto che un certo grado di preparazione della "materia" biologica debba esser raggiunto, affinché possa in essa installarsi la "forma" che caratterizza la *natura razionale* dell'individuo umano. Questa concezione, oltre a basarsi su un certo modello dell'embriogenesi oggi scientificamente superato, tendeva anche a soddisfare determinate preoccupazioni metafisiche e teologiche, che non fanno più parte del quadro di intelligibilità oggi adottato. Risulta pertanto più ragionevole ammettere che un individuo si costituisca con la sua natura e permanga in essa durante tutto il tempo in cui conserva la sua identità individuale (piuttosto che pensare che esso possa "mutare natura" nel corso del suo sviluppo). Ciò consente, in particolare, di scegliere anche una sola (o poche) delle caratteristiche *distintive* di una tale natura, quali tratti *identificatori*, che consentono di attribuire detta natura ad un dato ente, anche se questo non esibisse (o non esibisse ancora) molte altre caratteristiche magari più "qualificanti" di tale natura.

3.2 Il contributo delle conoscenze biologiche alla soluzione del problema della natura dell'embrione.

Mentre in passato le caratteristiche "visibili" che permettono di distinguere un essere umano da esseri non umani erano di carattere morfo-funzionale (e quindi non manifeste sin dall'inizio dello sviluppo embrionale), oggi la genetica consente di assumere il DNA come depositario di quelle caratteristiche che accompagnano ogni vivente dal primo all'ultimo istante della sua storia. Per quanto ci interessa, ogni embrione derivato dalla fusione di gameti umani possiede sin dalla fase della sua costituzione zigotica un DNA che contiene sequenze *specificamente umane*. Questi sono dati biologici non controversi, che permettono di attribuire all'embrione una *natura umana* sin dalla fecondazione, anche perché il DNA è portatore di un programma di sviluppo che (se l'embrione si sarà regolarmente impiantato nell'utero materno) condurrà alla formazione di un individuo umano completo, o eccezionalmente di più individui umani (in altri termini, lo sviluppo è endogeno e non potrebbe condurre ad esiti diversi).

4. Il problema dell'individualità dell'embrione

4.1 La questione della *individualità* dell'embrione è assai complessa a causa della polisemia del termine "individualità". Questa non può venir chiarita semplicemente utilizzando la definizione filosofica standard di "individuo": un ente dotato di unità intrinseca *(indivisum in se)* e distinto da qualunque altro

ente (*divisum a quolibet alio*). Infatti, in base a tale definizione, una generica cellula umana isolata va correttamente riconosciuta come un *individuo*, e non si può neppure negare che possegga una natura umana. Tuttavia nessuno direbbe che tale cellula è un "individuo umano" (ma si userà piuttosto l'espressione "individualità cellulare"). Analogamente, ciascuno dei gameti, maschile e femminile, è un ente individuale (in quanto gamete), ma non certamente un individuo umano. Nel caso della cellula uovo fecondata (nella quale esistono potenzialità di sviluppo e differenziazione assenti in altre cellule, gameti compresi) può invece porsi sensatamente la domanda se tale "individualità" possa essere affermata come quella di un "individuo umano". La risposta *diretta* a questa domanda è molto controversa e difficile. Infatti il passaggio dai gameti allo zigote è già esso stesso *non istantaneo*, come avviene del resto in linea generale nei processi biologici, nei quali è non solo difficile, ma in un certo senso impossibile, individuare l'esatto istante in cui si verifica una transizione complessa. Per chi ritiene l'embrione precoce un individuo umano, la transizione dai gameti allo zigote costituisce un *evento* precocissimo che già significa la costituzione di un nuovo essere individualmente determinato, che poi si svilupperà senza discontinuità. Per chi non ritiene che esso già sia un individuo umano, tale trasformazione è solo la prima di una serie di modificazioni, lungo la quale si verificano altri *eventi* che possono esser ritenuti particolarmente significativi ai fini della determinazione dell'individualità dell'embrione in quanto "individuo umano", poiché solo questi condurrebbero alla compiuta *determinazione individuale* dell'embrione.

4.2 I dati biologici più significativi ai fini della discussione sull'individualità dell'embrione.

Le fasi dello sviluppo embrionale sono analiticamente esposte in un documento di lavoro, precedentemente discusso dal Comitato, di cui questa esposizione conclusiva contiene la sintesi. In questo sono stati riportati 23 stadi che, nell'arco di 56 giorni dal momento della fecondazione, definiscono la cronologia dello sviluppo embrionale (al 57ø giorno inizia il periodo *fetale*). Momenti rilevanti di tale cronologia possono considerarsi i seguenti:

- durante lo *stadio 1*, nel primo giorno della fecondazione, i due genomi (patrimoni genetici codificati nelle sequenze del DNA contenuto nei cromosomi) dei genitori, già in comune nel citoplasma dal momento della fecondazione, si associano per formare lo zigote;
- durante lo *stadio 2* (2ø e 3ø giorno) avvengono le prime suddivisioni mitotiche dello zigote e la formazione della morula (2-16 cellule) ed inizia l'attività di trascrizione dell'informazione genetica contenuta nello zigote, che esprime i caratteri specifici dell'individuo;
- durante lo *stadio 3* (4ø-5ø giorno) si forma la blastocisti (64 cellule): le cellule derivate dallo zigote, che fino a questo momento sono "totipotenti", ovvero possono esprimere ognuna il programma genetico completo di un individuo umano, da questo stadio perdono tale proprietà, nel senso che solo una loro integrazione può esprimere tale programma;
- durante lo *stadio 4* (6ø giorno) la blastocisti incomincia ad impiantarsi nella parete uterina e si consolidano a livello cellulare le interazioni tra embrione ed organismo materno, già presenti a livello biochimico-endocrinologico nell'ambiente tubarico;
- gli *stadi 5* (dal 7ø al 12ø giorno) e *6* (dal 13ø al 15ø giorno) definiscono processi biologici molto significativi: da una parte l'impianto della blastocisti giunge a completamento e si distinguono nettamente la componente embrionaria da quella extraembrionaria, che darà luogo alla formazione delle membrane (placenta, amnio, sacco vitellino, cordone ombelicale); dall'altra, compare (il 15ø giorno) la linea o stria primitiva che permette di identificare

l'asse cranio-caudale, le estremità, le superfici dorsale e ventrale, la simmetria destro-sinistra, in altre parole il piano costruttivo dell'embrione. La comparsa della linea primitiva al 14ø-15ø giorno segna il *limite superiore* per la suddivisione gemellare, limite non valicabile se non in casi patologici estremamente rari (come quelli dei gemelli siamesi o del gemello "parassita"). La presenza di una o più linee primitive indica quindi lo sviluppo, già determinato, di un singolo o di più individui geneticamente identici. I dati dell'embriogenesi per i vari tipi di gemelli monozigotici (bicoriali biamniotici, monocoriali biamniotici e monocoriali monoamniotici) suggeriscono infatti che i precursori *cellulari* della linea primitiva, come struttura morfologicamente rilevabile, si differenziano in una fase precedente a quella in cui si visualizza il processo, fase corrispondente, per l'evento più tardivo, all' 8ø-9ø giorno. Pertanto il momento di non ritorno per la formazione di gemelli multipli dovrebbe essere anticipato rispetto alle stime comunemente riportate, che si basano sulle evidenze morfologiche;

- lo *stadio 8* (18ø giorno) caratterizza la comparsa della placca neurale, da cui origineranno le strutture del sistema nervoso, centrale e periferico.

Le informazioni precedenti permettono di affermare che:

a) ogni individuo ha un genoma diverso da quello di un altro, se questo altro non è un suo gemello monozigote; quindi può essere identificato sicuramente come appartenente alla specie umana e ne è garantita l'*identità genetica* fin dal momento della fecondazione. Tuttavia identità genetica ed identità individuale non sono condizioni necessariamente sovrapponibili. Infatti due individui distinti possono condividere lo stesso patrimonio genetico (come i gemelli monozigoti), e lo stesso individuo può essere formato da cellule geneticamente diverse (come un organismo chimerico).

b) lo sviluppo dell'embrione umano avviene in modo continuo ed orientato, secondo un programma contenuto interamente nel suo DNA, espresso in modo regolato, e modulato anche dall'ambiente di sviluppo, attraverso meccanismi di induzione/repressione basati su interazioni molecolari che non sono ancora adeguatamente conosciute.

4.3 Per queste ragioni la cronologia dello sviluppo embrionale riassunta in precedenza, non offrendo una risposta immediata e diretta al problema del *momento* in cui si determina l'identità individuale umana, ha dato luogo a diverse interpretazioni di tale cronologia, presenti nell'abbondante letteratura in argomento. Queste si possono ricondurre a due linee di pensiero fondamentali.

a) *Origine immediata della vita personale.*

Secondo una linea di pensiero, l'inizio della vita umana pienamente individuale si colloca all'atto della fecondazione. A sostegno di questa tesi vengono addotti (in sintesi) i seguenti argomenti: già al primo stadio dello sviluppo embrionale sono presenti tutte le informazioni genetiche in grado di portare a termine il programma di sviluppo della persona; tale programma di sviluppo è caratterizzato da tre proprietà biologiche importanti : la *coordinazione* dei vari geni strutturali e di regolazione; la *continuità* nella formazione dell'organismo; la *gradualità* di un progetto individuale unico che passa da struttura più semplice a struttura più complessa.

b) *Origine successiva della vita personale.*

Una linea di pensiero diversa dalla precedente rielabora anch'essa le informazioni biologiche sopra riportate per affermare che l'embrione, in un *periodo iniziale* dello sviluppo, *non* è in possesso delle caratteristiche che ne

fanno una persona. Tale periodo è differentemente definito a seconda della caratteristica (o delle caratteristiche) assunte come definitorie della persona:

(i) dalla fecondazione all'inizio dell'impianto (6 giorni), periodo in cui le cellule sono sicuramente totipotenti, ovvero in grado di generare ognuna un individuo distinto ;

(ii) dalla fecondazione al termine dell'impianto e alla comparsa della stria primitiva (14 giorni), periodo che conduce alla formazione del piano costruttivo dell'embrione e alla prima e ancor rudimentale organizzazione di un sistema nervoso centrale ; detto periodo dovrebbe per altro considerarsi concluso entro l'8ø-9ø giorno se, in luogo del criterio morfologico rappresentato dalla comparsa della stria primitiva, si tien conto di quello della differenziazione cellulare, come rilevato al punto 4.2;

(iii) dalla fecondazione al 18ø giorno, periodo al termine del quale compare la placca neurale e, con essa, il primo abbozzo delle strutture cerebrali e nervose che, una volta sviluppatesi, possono controllare la sensibilità al dolore .

La posizione (iii) è assunta da coloro che sottolineano per l'esistenza della persona, *oltre al requisito dell'identità individuale, anche* la necessità della presenza di una natura *razionale* e ritengono che l'embrione non possegga tale natura se non a partire dal momento in cui sussistono le condizioni anatomo-fisiologiche minimali per l'esercizio della razionalità, ossia i primi abbozzi del sistema nervoso. Tale obiezione non è ritenuta valida da coloro che distinguono il possesso di una data natura dalla possibilità di esercitare le funzioni di cui essa è dotata, possibilità che può benissimo richiedere un tempo di maturazione per la formazione delle rispettive *condizioni* anatomo-fisiologiche. Le posizioni (i) e (ii) riguardano invece il problema dell'*identità individuale* e la rilevanza che può avere, in proposito, la caratteristica della totipotenzialità (di ogni singola cellula, o di gruppi di cellule), nonché dell'impossibilità del costituirsi di gemelli monozigoti.

Fino ad un tempo T, successivo alla fecondazione, le cellule derivanti dalle successive suddivisioni dello zigote, pur essendo raggruppate e interconnesse in una certa unità biologica, sono *totipotenti*, col che si intende designare il fatto che *ciascuna* di esse (in una prima fase) o *gruppi di esse* (successivamente) possono dar luogo, per successive specializzazioni, a un *qualsiasi* organo o tessuto embrionale o non embrionale, e addirittura allo sviluppo di un individuo umano completo. Ciò accade spontaneamente in una percentuale molto bassa di casi (gemelli monozigoti), ma può essere ottenuto anche artificialmente. Simmetricamente, in tale intervallo di tempo è possibile ottenere, per fusione di due morule di cellule totipotenti, una sola morula capace di proseguire poi il normale sviluppo e di dar luogo ad un solo individuo. Decorso il tempo T, viceversa, la totipotenza delle cellule (intesa nei due sensi sopra precisati) scompare, e l'individuo (o gli individui) che si sono formati conservano la loro *identità*, nel senso di non poter più suddividersi in altri individui, né compâttarsi con essi. Ecco perché l'identità individuale dell'embrione dovrebbe essere asserita soltanto a partire dal momento del raggiungimento di tale irreversibilità.

4.4 *Individualità e identità individuale.*

Come risulta dall'esame delle argomentazioni qui riassunte, il problema messo a fuoco in questa seconda linea di pensiero non è tanto quello della semplice individualità, quanto quello, più complesso, dell'*identità individuale*,

caratteristica che viene affermata anche nella definizione classica di persona, quando si richiede che essa sia una *sostanza* individuale, ossia un individuo che permane lui e nient'altro che lui durante tutto il tempo della sua esistenza. Questa è la ragione per cui si ricerca un *criterio* per appurare tale identità.

Un criterio oggi ritenuto particolarmente adeguato per appurare l'identità individuale è quello della *reidentificazione*: di fronte ad un adulto è pacifico ammettere che si tratti di un ben preciso *individuo umano*, e non è difficile dire che "era ancora lui" al momento della nascita, e così pure alcuni mesi prima della nascita: la sua "identità individuale" viene (idealmente) garantita da questa possibilità, sia pure solo teorica, di *reidentificazione*. Fin dove si può regredire in base a tale criterio? Forse fino al momento in cui si costituisce il *suo* DNA? E' difficile sostenerlo, poiché mentre è vero che ogni individuo vivente possiede durante tutta la sua esistenza il medesimo DNA (per lo meno nella composizione dei suoi elementi chimici), non è vero che un certo DNA sia posseduto *esclusivamente* da un unico individuo. Infatti i gemelli monozigoti possiedono (per quanto possa essere determinato con le tecniche attualmente disponibili) il medesimo DNA, pur essendo individualmente *distinti*. Ma anche prescindendo dal caso della gemellarità monozigotica, la probabilità di trovare due individui geneticamente identici non è nulla. Quindi l'identità genetica (come del resto si è già riconosciuto in precedenza) non coincide con l'identità individuale: ne costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente. L'unico punto *certo* sino al quale si può regredire è quello in cui non è più possibile né far emergere la *sua* individualità da quella di qualcosa che "non era lui" (perché poteva uscirne anche un suo gemello monozigote), e neppure farla confluire in qualcosa che "non è più lui" (in quanto sarebbe simultaneamente anche "un altro" fuso con lui).

Gli autori che affermano la costituzione dell'individualità personale (e quindi della relativa identità) sin dalla fecondazione hanno proposto alcuni "modelli biologici" al fine di far fronte alle obiezioni sopra accennate . In particolare, essi affermano che il fatto che lo zigote abbia la possibilità di svilupparsi in uno o più individui geneticamente identici può essere interpretato alla luce delle conoscenze sui processi di riproduzione agamica per scissione o per gemmazione, che si osservano in organismi animali e vegetali unicellulari e pluricellulari. Ciò implicherebbe, in caso di gemellarità, il riconoscimento a ciascuno dei gemelli di una piena natura umana individuale fin dal loro costituirsi. Nel modello della gemmazione, questo loro costituirsi andrebbe ricondotto a tempi diversi: il primo dei due gemelli acquisirebbe la sua definitiva identità nel momento stesso della fecondazione, e l'altro nel momento, invece, della suddivisione gemellare. Nel modello della scissione l'individuo iniziale, identificabile nello zigote, esaurirebbe il suo ciclo vitale dopo poche generazioni cellulari, quando, per un processo simmetrico di separazione di singole cellule o di gruppi di cellule, si formano nuovi individui. Naturalmente, i due modelli possono essere adattati anche alla gemellarità multipla.

Analogamente, la fusione di due embrioni precoci, costituiti da cellule totipotenti, che porterebbe alla formazione di un singolo embrione, capace di svilupparsi in un solo individuo, può essere interpretata come il completamento di uno oppure di due cicli vitali individuali. Nel primo caso si manterrebbe una individualità già sussistente, con la quale una seconda individualità si verrebbe a fondere; nel secondo si costituirebbe una nuova individualità in seguito alla fusione di due individualità preesistenti.

Simili *interpretazioni* consistono nella proposta di modelli che, pur non essendo basati su prove empiriche dirette, sono logicamente non contraddittori e biologicamente plausibili, in quanto basati su analogie con caratteristiche note per i cicli vitali di diversi organismi, nei quali la riproduzione asessuata o è la regola o si alterna con quella sessuata. La produzione di embrioni umani

multipli, per un processo simmetrico di scissioni, ha avuto recentemente una verifica sperimentale .

5. Conclusioni circa lo statuto ontologico dell'embrione.

Con quanto sopra esposto si può considerare compiuta l'analisi del problema dello statuto ontologico dell'embrione umano, analisi che si è basata sulle risultanze della ricerca biologica, interpretandole alla luce delle categorie filosofiche pertinenti. Le conclusioni *unanimemente raggiunte* sono le seguenti:
5.1. Nessuna proposta ontologica colloca l'embrione sul piano delle *cose*, dal momento che la sua stessa natura materiale e biologica lo colloca fra gli esseri appartenenti alla *specie umana*.
5.2. Al prodotto del concepimento viene riconosciuto lo statuto di individuo *per lo meno* a partire dal momento, precedente la comparsa della linea primitiva, in cui viene irreversibilmente perduta la capacità di suddivisione in due o più embrioni, o di ricostituzione di un singolo embrione, in seguito alla fusione di due embrioni.
5.3. Prima di tale stadio, il possesso di un'identità individuale da parte dell'embrione è - allo stato attuale della ricerca scientifica - questione controversa, pur essendo innegabile che esso ha lo statuto ontologico di una struttura biologica umana specificamente organizzata, nonché specificamente e autonomamente tesa a dar luogo alla produzione di uno o più individui umani chiaramente discernibili.

E' il caso di osservare che la ragione *logica* di tale controversia può essere individuata nel fatto che il criterio della reidentificazione, che è stato utilizzato per discutere del momento in cui si può *affermare* la presenza dell'identità individuale, è per l'appunto solo un criterio, ossia una condizione *sufficiente*, ma di per sé non necessaria. Ciò significa che l'identità individuale potrebbe *sussistere* anche se ci mancano mezzi adeguati per verificarla. Pertanto l'interpretazione ontologica dei dati biologici finisce col risultare influenzata dalle opzioni *morali* dell'interprete, ossia dal modo con cui egli avverte *in coscienza* di doversi atteggiare di fronte all'embrione sin dalla fecondazione. Se egli lo riconosce come un altro individuo umano, non riterrà sufficiente (per contraddire tale suo atteggiamento morale) la mancanza di un criterio dirimente per riconoscergli tale statuto ontologico. Viceversa, se egli non lo riconosce come individuo umano, la mancanza di tale criterio gli apparirà come un sostegno al proprio convincimento interno. Questo fatto spiega l'affermazione già fatta inizialmente (e che verrà ripresa al punto seguente), che la discussione ontologica, pur essendo molto *rilevante* rispetto alla problematica etica, non è esaustiva rispetto ad essa, e ciò spiega pure perché, riguardo al punto controverso, si sono manifestate anche in seno al Comitato prese di posizione rispecchianti le tesi fondamentali presenti nel dibattito internazionale e sopra indicate:

(a) Prevale in seno al Comitato la tesi secondo cui l'identità personale dell'embrione sussiste sin dalla fecondazione. Per alcuni, tale identità è affermabile con certezza; per altri lo è con elevato grado di plausibilità. Sul piano pratico, gli uni e gli altri ne deducono il dovere di trattare l'embrione come dotato di identità personale sin dalla fecondazione.

(b) Altri membri, considerato il carattere non risolutivo delle analisi ontologiche, sottolineano che i concetti di sviluppo genetico ed epigenetico, di continuità evolutiva, che si applicano all'embrione in quanto intrinsecamente orientato a diventare un essere umano completo, costituiscono difficoltà molto forti nei

confronti della possibilità di pensare a momenti precisi, embriologicamente definiti, di costituzione dell'identità personale. Ritengono quindi la questione sostanzialmente indecidibile, ma riconoscono che l'embrione ha il diritto di essere trattato *come* una persona, ossia nel modo secondo cui conveniamo debbano essere trattati gli individui della nostra specie sulla cui natura di persone non vi sono dubbi.

(c) Nel Comitato ha trovato eco anche la posizione secondo cui si può affermare la piena costituzione dell'identità personale dell'embrione umano in un momento successivo alla formazione dello zigote, indicando come termine superiore il 14ø giorno dalla fecondazione, o quanto meno l'8ø giorno.

6. Considerazioni morali

6.1 Le risultanze dell'indagine ontologica, al fine di dar luogo alla determinazione di obbligazioni morali, devono essere integrate da adeguate considerazioni *assiologiche*, ossia dall'attribuzione alle strutture ontologiche evidenziate di una precisa connotazione di *valore*, tale da imporre dei *doveri* alla nostra *responsabilità*. Esiste oggi una larga convergenza nel riconoscere alla *persona* un valore altissimo, forse addirittura il più alto sul piano morale. Per questa ragione il Comitato ha esplicitamente aderito al riconoscimento di un valore morale primario alla *persona umana* intesa in senso *sostanziale*, e come tale riconoscibile in ogni *individuo umano* in tutte le fasi della sua esistenza. Non ha ritenuto necessario argomentare questa adesione, trattandosi di un principio che ha già ricevuto adeguate fondazioni in seno a diverse prospettive etiche. In base a tale riconoscimento, si deduce il *dovere* del *rispetto* e della *tutela* per ogni persona umana, il quale si traduce nel favorire il più pieno conseguimento ed esercizio, da parte di essa, delle capacità e funzioni di cui è dotata. Un individuo umano può non aver ancora raggiunto, o non essere concretamente in grado di esercitare, o aver perduto, la capacità di svolgere certe "funzioni" tipiche della persona, senza che ciò riduca la sua *dignità* di persona. Semplicemente egli non avrà il *diritto* alla tutela di tali funzioni, in quanto assenti. Nel caso dell'embrione individualizzato, ciò significa che non c'è l'obbligo morale (né avrebbe del resto alcun senso) trattarlo "come se" fosse cosciente, libero, autodeterminato, capace di comunicazione e attività simbolica. Tuttavia sussiste il *dovere intrinseco* di tutelarne l'*esistenza* e l'*integrità*, rispetto al quale gli altri doveri risultano semplicemente *derivati* dalle caratteristiche della sua natura e dagli effettivi gradi di manifestazione di esse.

6.2 Per quanto le considerazioni di tipo ontologico siano molto importanti per impostare la questione degli obblighi morali nel trattamento dell'embrione, esse non costituiscono l'unico fondamento di tali obblighi. In particolare, la coscienza morale di ciascuno si sente obbligata dalla cosiddetta "regola aurea" della morale: "non fare agli altri quanto non vorresti fosse fatto a te", dove "gli altri" sono intesi essere dei nostri "simili". Ebbene, dal momento che ciascuno di noi è stato un embrione - ed è pure passato attraverso la fase "precoce" del proprio sviluppo embrionale - non si può non sentire che l'embrione è un nostro *simile*, e trovare in questo fatto la ragione sufficiente per adottare un atteggiamento di rispetto e di cura nei suoi confronti. E ciò indipendentemente dal fatto che ad esso riusciamo ad applicare le categorie filosofiche (fra l'altro spesso controverse) della persona o dell'individualità.

Questo modo di sentire spontaneo esprime la coscienza del fatto che l'embrione non è un ente di natura qualsiasi, ma un organismo di natura

umana, che dovrebbe - almeno in linea di principio - venire al mondo come conseguenza di una nostra libera azione: una ragione adeguata, questa, per affermare che esso impegna la nostra libertà. Esso è intrinsecamente *destinato* a svilupparsi sino alla nascita di un nuovo essere umano completo, nei confronti del quale si instaura *(deve* instaurarsi) sin dagli inizi la nostra responsabilità. Questo, a giudizio del Comitato, è l'unico atteggiamento *moralmente* corretto che si può assumere nei confronti dell'embrione e che, meglio di tante sottigliezze e "segmentazioni" ontologiche, ci fa percepire che egli non è una *cosa*. Da ciò scaturisce quanto sia aberrante (perché stravolge il loro *senso*) il pensiero di produrre embrioni al fine di usarli come materiali di ricerca, mentre può consentire una valutazione positiva della formazione di embrioni a fini procreativi, entro un progetto di cura e di amore responsabile, che può anche comportare certe dimensioni di artificialità. Naturalmente, restano poi da considerare le questioni bioetiche riguardanti in modo specifico la procreazione assistita, che non rientrano nello scopo della presente analisi, e che hanno costituito l'oggetto di un apposito documento.

7. I doveri morali

7.1 Il Comitato ha ritenuto unanimemente che, nei confronti dell'embrione, la comunità umana abbia dei precisi, forti e stringenti doveri morali di tutela, e questo in una misura che non dipende necessariamente dagli esiti della discussione filosofica se l'embrione sia o non sia persona. Diventa pertanto essenziale individuare questi doveri e stabilirne la tipologia, non dimenticando che un dovere etico perde molto non della sua imperatività, ma della sua efficacia, nel momento in cui esso sia definito in modo tale da renderne incerta l'applicabilità ai comportamenti reali. Questa non è una considerazione di basso profilo pragmatistico o relativistico, ma risulta dalla riflessione sul fatto che diversi valori etici ritenuti fondamentali possono, in situazioni concrete, venire in conflitto tra di loro. La conseguenza è che anche i *doveri* che incombono all'uomo, in vista del perseguimento di detti valori, possono entrare in conflitto e da questo si può uscire soltanto se si accetta che, di volta in volta, il peso dei doveri in gioco venga differenziato, secondo un *giudizio morale* in cui si determini a quale dovere si debba dare la preminenza, e in che misura.

In filosofia morale, questa situazione viene spesso analizzata utilizzando la distinzione tra doveri *assoluti* e doveri *prima facie* (che in lingua italiana potrebbe esser tradotta come differenza fra doveri inderogabili e derogabili). Si definisce come assoluto un dovere che deve essere rispettato incondizionatamente, a prescindere da quali altri valori potrebbero risultarne sacrificati e da quali conseguenze potrebbero scaturirne. Si definisce come *prima facie*, invece, un dovere che *obbliga moralmente* al suo rispetto (e quindi non è confondibile con un imperativo ipotetico, il quale richiede di fare una certa cosa *se* si vuole perseguire un certo fine, di per sé non moralmente obbligante). Tuttavia tale obbligo morale, emergente in "prima istanza", può risultare derogabile se, in una data situazione concreta, esso entra in conflitto con altri doveri ritenuti moralmente più vincolanti, e cede il passo a questi. Per esempio, l'imperativo etico "non uccidere" viene considerato dovere *prima facie*, anzi che assoluto, nel momento in cui si ammetta che l'uccisione per legittima difesa è moralmente accettabile.

La distinzione sopra esposta si rivela utile anche nello studio del problema che ci interessa, dal momento che la determinazione del trattamento moralmente doveroso nei confronti dell'embrione in date situazioni concrete non si diversifica soltanto sulla base del fatto che si sia disposti o meno a riconoscere all'embrione lo statuto di persona, o quanto meno l'obbligo morale di

trattarlo *come* una persona, ma anche a seconda che detto obbligo venga inteso come dovere assoluto, oppure come dovere *prima facie*.

7.2 Chi sostiene che l'embrione vada tutelato in modo *assoluto*, afferma che ogni sua manipolazione nociva, e a maggior ragione la sua soppressione, debbano essere categoricamente vietate. Questa posizione è molto comune fra coloro che riconoscono all'embrione lo statuto di persona, ed induce ad estendere il dovere morale di protezione a qualunque stadio dello sviluppo embrionale. Infatti, anche se sussistessero incertezze circa il fatto che in una certa fase precoce l'embrione non sia ancora persona, basta il dubbio che possa esserlo ad imporre (secondo il principio etico del *tuzionismo*) che ci si astenga dal nuocergli, in ogni condizione e circostanza, data appunto l'assolutezza del dovere di tutela.

7.3 Chi sostiene che il dovere di tutelare l'embrione è soltanto *prima facie* ritiene che, in determinate situazioni nelle quali entrino in conflitto valori diversi, anche la soppressione di embrioni - entro limiti ben circoscritti e precisati - possa essere eticamente ammissibile.

Caso tipico è quello in cui, ad esempio, un test genetico condotto sul DNA dell'embrione rivelasse la presenza di una patologia grave, per cui fosse certa l'eccezionale sofferenza della persona destinata a nascere e quella dei suoi genitori. Risulta allora eticamente conflittuale porre sullo stesso piano il dovere di evitare tale cumulo di sofferenze e il dovere di difendere la vita di un embrione ai suoi primi stadi di sviluppo; potrebbe quindi risultare moralmente non condannabile - secondo i sostenitori di tale posizione - optare per la soppressione della vita dell'embrione.

E' il caso di osservare che detta posizione può essere assunta (ed è spesso assunta di fatto) anche da coloro che riconoscono comunque all'embrione lo statuto di persona, pur risultando più facilmente adottabile da parte di coloro che non riconoscono tale statuto all'embrione (per lo meno in certe fasi iniziali del suo sviluppo). Nel caso citato, infatti, è ovvio che chi sia convinto che l'embrione è persona sin dalla fecondazione, potrebbe sentire remore morali molto forti a sopprimerlo, ad esempio, anche in presenza di una grave patologia, mentre questo dovere *prima facie* gli apparirebbe meno vincolante se fosse convinto che l'embrione si trova in uno stadio di sviluppo in cui non è ancora costituita la sua identità personale (pur senza negare altre ragioni più generali, ma più deboli, che impongono ugualmente il rispetto per l'embrione). Questa posizione, implicante il riconoscimento del dovere di tutela dell'embrione come dovere *prima facie*, la cui forza vincolante è *differenziata* a seconda del complesso delle circostanze, fra cui rientra anche il grado di convinzione circa lo statuto ontologico dell'embrione nelle varie fasi del suo sviluppo, è condivisa da vari membri del Comitato.

8. Conclusioni bioetiche unanimi

Nella letteratura bioetica sono individuati anche altri casi di conflitti fra valori e, quindi, fra doveri. Essi derivano, in particolare, dalla considerazione di situazioni nelle quali l'embrione può essere implicato e che, d'altro canto, coinvolgono legittimi interessi e responsabilità di cui è *doveroso* tener conto. In tali situazioni possono emergere conflitti fra il dovere di tutelare l'embrione considerato unicamente *per sé*, e altri diritti o doveri che scaturiscono dal *rapporto* dell'embrione con altre persone. Il Comitato non ha esplicitamente tematizzato tali contesti più ampi, in cui le questioni *bioetiche* coinvolgono più complesse questioni *etiche* di natura generale, ed è altresì consapevole che le

conclusioni bioetiche, al momento in cui dovessero ispirare precise normative di natura *giuridica*, dovrebbero integrarsi non soltanto con prospettive più ampie di etica generale, ma anche con tutta quella serie di mediazioni che notoriamente comporta il passaggio dal piano morale a quello tecnicamente giuridico. Esso si é quindi limitato a trarre alcune "conclusioni bioetiche" più strettamente collegate al problema dello statuto ontologico dell'embrione, che costituiva il suo esplicito oggetto di studio, alla luce dei criteri morali da esso presi in considerazione e ritenuti sufficienti per giustificarle.

L'insieme delle argomentazioni etiche sopra presentate consente di ricavare alcune indicazioni che il Comitato unanime ritiene di raccomandare. Esse sono le seguenti:

8.1 Sono da ritenere *moralmente illecite*, poiché lesive della dignità che spetta all'embrione in quanto partecipe della *natura umana*, anche a prescindere dalla più specifica caratterizzabilità di esso come persona:
8.1.1 La produzione *in vitro* di embrioni umani al solo fine di usarli per ricerche sperimentali, o di destinarli ad usi commerciali o industriali.
8.1.2 La generazione multipla di esseri umani geneticamente identici mediante fissione gemellare o clonazione.
8.1.3 La creazione di chimere usando embrioni umani.
8.1.4 La produzione di ibridi uomo-animale,
8.1.5 Il trasferimento in utero umano dell'embrione di un animale o nell'utero di un animale di un embrione umano.

Il Comitato si è differenziato nel riconoscere *illecite*:

8.1.6 La soppressione e ogni forma di manipolazione dannosa di embrioni anche nello stadio di sviluppo pre-impianto.
8.1.7 La diagnosi su embrioni pre-impianto, finalizzata indiscriminatamente alla soppressione di embrioni.
8.1.8 La sperimentazione su embrioni, in quanto di fatto implicante la loro soppressione.
8.1.9 La formazione in vitro di embrioni per i quali non si intenda procedere all'impianto nell'utero materno.

Di tale differenziazione si dà conto nel successivo punto 9.

8.2 Sono da ritenere *moralmente ammissibili*:

8.2.1 Eventuali interventi terapeutici ancora in fase sperimentale, praticati sull'embrione, quando siano finalizzati alla salvaguardia della vita o della salute dell'embrione medesimo. In tal caso valgono le regole deontologiche previste per il caso dei bambini, in particolare per quanto riguarda il consenso libero e informato.

8.2.2 Le sperimentazioni a scopi non terapeutici su embrioni morti, ottenuti da aborti spontanei o indotti, purché i genitori diano il loro consenso libero e informato e sia accertata l'indipendenza tra il personale medico e/o l'istituzione che praticano l'aborto volontario e quelli che praticano la sperimentazione.

9.Conclusioni bioetiche differenziate

In seno al Comitato sono emerse posizioni diverse circa le raccomandazioni che riguardano la tutela degli *embrioni pre-impianto*.

9.1. *Diagnosi pre-impianto*

9.1.1 Coloro per i quali la tutela dell'embrione costituisce un dovere *assoluto* ritengono *moralmente illecite* (per le ragioni già richiamate al punto 7.2) tutte le forme di diagnosi pre-impianto finalizzate a *qualsiasi* scelta che comporti la soppressione di embrioni.

9.1.2 Coloro, invece, per i quali la tutela dell'embrione costituisce un dovere *prima facie* e *differenziato* nelle sue applicazioni, ritengono *moralmente lecita* (per le ragioni già accennate al punto 7.3) la diagnosi prenatale su embrioni pre-impianto al fine di conoscere eventuali patologie e poter scegliere, in presenza di ragioni di particolare gravità, anche di non procedere all'impianto di tali embrioni.

I sostenitori di questa ammissibilità morale sottolineano per altro che questo è, a loro giudizio, *l'unico* caso moralmente ammissibile. In particolare, sono unanimi nel non riconoscere la liceità morale di una discriminazione fra embrioni tesa, ad esempio, a selezionare il loro sesso, o altre caratteristiche non riconducibili alla futura comparsa di gravi patologie. Essi ritengono inoltre che la scelta se procedere o meno alla soppressione discriminatoria debba essere lasciata alla autonoma scelta moralmente responsabile dei futuri genitori, e non possa essere oggetto di imposizioni legali.

9.1.3 *Riduzione embrionale*

Il Comitato, in questo documento, non ha affrontato il problema della cosiddetta "riduzione embrionale" (ossia della soppressione nell'utero materno - in caso di gravidanze plurime - di uno o più embrioni in via di sviluppo, al fine di assicurare il decorso favorevole della gestazione), in quanto tale problema verrà adeguatamente trattato in un documento relativo al parto, già in fase di avanzata elaborazione da parte del Comitato medesimo. In detto documento si procederà ad una adeguata riflessione sulle condizioni dei bambini che vengono alla luce da fecondazione assistita. In letteratura emergono dati preoccupanti, non solo per l'aumento della gemellarità e della plurigemellarità, e mancano studi adeguati di follow-up di questi bambini. Fin da ora da parte del Comitato si richiama alla necessità di studi policentrici al riguardo.

9.1.4 *Sperimentazione sull'embrione impiantato in utero*

Per analoghe ragioni, in questo documento non si considera la sperimentazione sull'embrione in utero, tema che sarà affrontato esso pure in seno ad altri documenti in preparazione da parte del Comitato.

9.2 *Embrioni in "stato di abbandono"*

Un problema particolare è costituito dagli *embrioni in cosiddetto "stato di abbandono"*, ossia embrioni crioconservati, prodotti in eccedenza in occasione di pratiche di fecondazione assistita, e che non sono destinati al trasferimento in quanto i rispettivi genitori non lo desiderano più e si oppongono a che essi vengano utilizzati per realizzare procreazioni assistite a favore di altre coppie.

Riguardo alla situazione in esame, il Comitato ritiene che il rispetto della vita dell'embrione debba avere la priorità rispetto ad altri valori e che, pertanto, debbano essere definiti strumenti giuridici idonei a garantire agli *embrioni in soprannumero* una possibilità di vita e sviluppo. Ad esempio, la legge potrebbe sottrarre la disponibilità di tali embrioni alla coppia che ha accettato la loro formazione, ma non è più disposta ad accettare il loro trasferimento in utero, e stabilire che, durante un periodo di tempo prefissato (il quale dovrebbe essere stabilito tenendo conto dei dati scientifici disponibili relativi alla possibilità di una ragionevole conservazione degli embrioni dal punto di vista di una loro utilizzazione a fini riproduttivi)), essi vengano congelati e messi a disposizione anche di eventuali altre coppie intenzionate ad assicurare il loro trasferimento. Decorso tale periodo di tempo, al termine del quale la vitalità dell'embrione potrebbe considerarsi già avviata verso un processo di deterioramento, tali embrioni crioconservati, ormai "in stato di abbandono", sarebbero considerati non più *in soprannumero,* ma piuttosto come biologicamente *inadatti al trasferimento*. La loro situazione sarebbe pertanto equiparata a quella di embrioni (freschi o crioconservati) che risultino inadatti al trasferimento per varie ragioni.

Le principali alternative avanzate per la destinazione da riservare a tali embrioni (ciascuna delle quali dovrebbe comunque essere oggetto di precisa regolamentazione legislativa) sono: quella di lasciarli morire spontaneamente in stato di congelamento; quella di sopprimerli; quella di consentire che essi vengano utilizzati per ricerche sperimentali.

9.2.1 Alcuni membri del Comitato ritengono, come conseguenza del rispetto *assoluto* dovuto anche all'embrione pre-impiantato e crioconservato, che tali embrioni in stato di abbandono - in quanto non morti - *non possano* (moralmente) essere utilizzati per sperimentazioni o altri scopi, ma debbano esser conservati in stato di congelamento fino alla loro estinzione naturale. I sostenitori di questa posizione sono consapevoli che tale loro indicazione può comportare l'onere morale della conservazione degli embrioni crioconservati anche per un periodo di tempo lunghissimo, ma vedono in questa situazione obiettivamente conturbante l'unico nodo eticamente coerente di fronteggiare uno stato di fatto che, a loro avviso, non si sarebbe mai dovuto porre in essere.

9.2.2 Altri membri del Comitato, assumendo come criterio morale oltre che giuridico i valori della protezione della salute e della ricerca scientifica, il significato dei quali è tanto individuale quanto sociale, ritengono che si possa *moralmente consentire* la sperimentazione a scopi di ricerca di base o applicativa su:

9.2.2.1 embrioni freschi obiettivamente giudicati inadatti al trasferimento, applicando alla loro utilizzazione le condizioni vigenti per il prelievo di organi da individui cerebralmente morti. In sostanza, si tratterebbe di considerare tali embrioni come dei "donatori di cellule", anzi che di organi.

9.2.2.2 embrioni crioconservati, purché sia decorso il termine fissato per la loro conservazione a fini riproduttivi, e purché il loro ulteriore sviluppo non venga protratto al di là del tempo in cui, nel caso di sviluppo normale, tali embrioni avrebbero potuto essere impiantati. La liceità di una sperimentazione di questo tipo dovrebbe in ogni caso essere subordinata alle seguenti condizioni:

(a) la garanzia che la decisione dei genitori di non volere l'impianto dell'embrione, né nell'utero della madre né in quello di altra donna, sia ferma e

presa in modo del tutto indipendente dagli scopi scientifici del progetto di ricerca per cui l'embrione potrebbe essere utilizzato;
(b) l'accertamento che il personale e/o l'istituzione presso cui sono prodotti e/o conservati gli embrioni vivi non siano direttamente coinvolti nel loro uso a scopi si sperimentazione e ricerca o anche applicativi (per esempio, produzione di reagenti, farmaci, ecc.);
(c) l'accertamento della validità scientifica del progetto di ricerca, preventivamente valutata da comitati di esperti a ciò deputati, dal quale risulti anche l'irrinunciabilità della sperimentazione su embrioni umani;
(d) la pubblicità ed il controllo sia delle istituzioni dove vengono condotte tali sperimentazioni, sia dei risultati che ne derivano;
(e) la salvaguardia del diritto all'obiezione di coscienza da parte di ricercatori che siano membri dell'équipe interessata alla sperimentazione.

I sostenitori di questa posizione sottolineano che l'ammissibilità morale di quanto descritto al punto 9.2.2.2 si fonda sul fatto che embrioni crioconservati in stato di abbandono esistono oggi in grandi quantità e sono pertanto destinati in ogni caso all'estinzione, il che rende moralmente più accettabile ottenere da tale loro situazione il perseguimento di scopi particolarmente elevati, piuttosto che la pura e semplice perdita della loro esistenza. Un'ulteriore ragione, che viene addotta da alcuni, è che, dato il loro stadio precoce, possa sussistere a proposito di tali embrioni il dubbio circa il loro raggiungimento dello stadio di identità personale, il che consente di non affermare con certezza che si starebbe sperimentando su persone umane.

Per altro, il Comitato ritiene che la situazione prevista al punto summenzionato debba considerarsi eccezionale e transitoria, e che il rispetto dovuto all'embrione anche nelle prime fasi del suo sviluppo dovrebbe condurre a disposizioni che vietino la produzione di embrioni soprannumerari nelle pratiche di procreazione assistita, incoraggiando la ricerca, del resto già in atto, di altre modalità che consentano di soddisfare a quelle esigenze (la cui legittimità morale è stata discussa nel già menzionato documento sulla procreazione assistita) alle quali oggi si soddisfa con la crioconservazione di embrioni.

10. Conclusioni

Il Comitato è pervenuto unanimemente a riconoscere il dovere morale di trattare l'embrione umano, sin dalla fecondazione, secondo i criteri di rispetto e tutela che si devono adottare nei confronti degli individui umani a cui si attribuisce comunemente la caratteristica di persone, e ciò a prescindere dal fatto che all'embrione venga attribuita sin dall'inizio con certezza la caratteristica di persona nel suo senso tecnicamente filosofico, oppure che tale caratteristica sia ritenuta attribuibile soltanto con un elevato grado di plausibilità, oppure che si preferisca non utilizzare il concetto tecnico di persona e riferirsi soltanto a quell'appartenenza alla specie umana che non può essere contestata all'embrione sin dai primi istanti e non subisce alterazioni durante il suo successivo sviluppo.

Il Comitato ne ha dedotto unanimemente una serie di indicazioni circa trattamenti *moralmente illeciti* nei confronti degli embrioni umani, a qualunque stadio del loro sviluppo:

- produzione di embrioni a fini sperimentali, commerciali o industriali;

- generazione multipla di esseri umani; geneticamente identici mediante fissione gemellare o clonazione;
- creazione di chimere;
- produzione di ibridi uomo-animale;
- trasferimento di embrioni umani in utero animale o viceversa.

Una parte del Comitato ritiene che tale illiceità sussista incondizionatamente anche nei casi seguenti:

- soppressione o manipolazione dannosa di embrioni;
diagnosi pre-impianto finalizzata indiscriminatamente a soppressione di embrioni;
- formazione in vitro di embrioni di cui non si intenda provvedere all'impianto nell'utero materno.

Il Comitato ha unanimemente ritenuto *moralmente leciti*:

- eventuali interventi terapeutici in fase sperimentale su embrioni, quando siano finalizzati alla salvaguardia della vita e della salute dei medesimi;
- le sperimentazioni su embrioni morti ottenuti da aborti.

Una parte del Comitato ritiene che la liceità morale si estenda ad alcuni casi ben precisi, ossia:

- la produzione di embrioni a fini procreativi;
- la diagnosi pre-impianto può giustificare la decisione di non impiantare embrioni soltanto nel caso che questi risultino affetti da gravi malformazioni o patologie genetiche;
- è lecito utilizzare per scopi sperimentali o terapeutici embrioni freschi o crioconservati che siano biologicamente inadatti all'impianto;
- è lecito utilizzare per scopi sperimentali o terapeutici embrioni crioconservati in "stato di abbandono", purché il loro ulteriore sviluppo non venga protratto oltre il termine in cui, in caso di sviluppo normale, avrebbero potuto impiantarsi.

Le indicazioni complete delle casistiche qui richiamate sommariamente a puro titolo riassuntivo, nonché delle condizioni da rispettare in alcune di esse, sono esposte nei punti del presente documento in cui sono state espressamente trattate. Il Comitato ha inoltre ritenuto che non avesse senso, in questo documento, indicare di volta in volta se una determinata posizione fosse sostenuta dalla maggioranza o da una minoranza dei suoi membri, dal momento che la presentazione delle posizioni etiche deve dar conto dei rispettivi argomenti, il cui valore non dipende dal numero di coloro che li propongono, ma da un giudizio intrinseco circa la loro validità.

IDENTITA' E STATUTO DELL'EMBRIONE UMANO

DICHIARAZIONE SUPPLETIVA DI ALCUNI MEMBRI DEL COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA

I firmatari di questa dichiarazione - riconoscendo lo sforzo che è stato fatto per accogliere e conciliare le diverse istanze etiche oggi esistenti nel dibattito sull'identità e sullo statuto dell'embrione umano - ritengono opportuno esporre in modo più ampio le ragioni delle proprie convinzioni sul punto più cruciale del dibattito, relativo alla natura di individuo umano dell'embrione fin dalla fecondazione, con le conseguenze bioetiche che tale posizione comporta.

Pur non intendendo mettere in discussione il concetto biologico di totipotenzialità che caratterizza le cellule dell'embrione nelle primissime fasi della sua esistenza, non si ritiene che tale dato biologico possa in alcun modo contrastare il fatto che *lo zigote possiede una propria identità individuale fin dalla fecondazione*. E' all'atto della fecondazione che avviene il mutamento sostanziale e si costituisce un nuovo essere umano con un patrimonio genetico individuale e irripetibile, che gli consente di essere soggetto attivo della propria costruzione e intrinsecamente autonomo nella sua crescita continua, graduale, e coordinata.

Il fatto che lo zigote contenga l'informazione genetica necessaria, e sufficiente, a determinare - durante il periodo di totipotenzialità delle cellule - lo sviluppo non solo di uno ma, eventualmente, anche di più individui gemelli, va interpretato sulla falsariga del processo moltiplicativo, che è anche riproduttivo, dei batteri, o comunque di qualunque essere unicellulare, o alla stregua del modello di riproduzione agamica per gemmazione (come accade ad esempio nell'idra). *Ciò implica, in caso di gemellarità, che a ciascuno dei gemelli debba essere riconosciuta una piena individualità fin dal loro costituirsi: il primo di essi acquisendo la sua definitiva identità nel momento stesso della fecondazione e l'altro, o gli altri, nel momento, invece, della scissione gemellare.*

La perdita della cosiddetta totipotenzialità nel corso delle primissime fasi dello sviluppo non fornisce allo zigote una qualità della quale fino a quel momento sarebbe privo - cioè la qualità di autentico individuo - ma gli sottrae soltanto una possibilità ulteriore: quella di "riprodursi".

Analogamente, la fusione di due embrioni (ibridazione) nella fase di cosiddetta totipotenza - da cui potrebbe derivare un solo embrione ovvero un solo individuo - può essere interpretata come la "morte" di una delle due individualità che vengono a fondersi e che terminerebbe così il suo brevissimo ciclo vitale, senza che questo alteri l'individualità, già sussistente, dell'altro embrione.

Sulla base di queste considerazioni scientifiche incontrovertibili, i firmatari di questa dichiarazione ritengono che sia irrilevante attendere che si determini la perdita della totipotenzialità delle cellule dell'embrione - o anche la comparsa della

cosiddetta "stria primitiva" - e dell'eventualità che si determinino i rari fenomeni della gemellarità o di ibridazione, per poter proclamare il determinarsi della sua individualità umana. E ritengono di conseguenza infondate tutte quelle opzioni bioetiche che, partendo da altra opinione, considerano lecito ridurre la tutela dell'embrione - definito tra l'altro "embrione precoce" o "pre-embrione" o "pro-embrione" - nelle prime fasi del suo sviluppo. E richiamano anche il fatto che la teoria del pre-embrione, proposta all'interno del *Warnock Committee*, è stata ritenuta da molti un espediente inteso a favorire la possibilità di sperimentare sull'embrione.

Si osserva anche che il termine del 14° giorno è comunque scientificamente erroneo in quanto è ormai noto che i gemelli dicoriali ricevono il loro destino ad uno sviluppo separato intorno al 4° giorno; i monocoriali diamniotici, tra il 5° e 6° giorno; i monocoriali monoamniotici, intorno al 7° giorno; e che non vi è alcun rapporto tra possibilità di gemellazione e formazione della stria primitiva al 14° giorno. Per cui i sostenitori della teoria dell'embrione "precoce" - che non è per altro riferita in alcun testo moderno di biologia, ma figura soltanto nella letteratura dedicata alla procreazione assistita - dovrebbero limitare il concetto di embrione precoce ad un momento molto antecedente rispetto al quattordicesimo giorno, e cioè al 4° o 7° giorno.

I firmatari di questa dichiarazione ritengono, inoltre, che il concetto di "individualità" debba essere utilizzato in modo proprio.

L'individualità non implica l'indivisibilità e la non riproducibilità, quanto piuttosto l'esistere come un tutt'uno, diviso dagli altri (*individuum=indivisum in se=divisum a quodlibet alio*). L'embrione è, quindi, individuo fin dalla fecondazione e la sua intrinseca unità è esprimibile con *l'unum* - rappresentato dalla sua natura cellulare, dalla coordinazione delle reazioni precoci, dalle proprietà della totipotenzialità - e *l'aliquid*, determinato da un messaggio genetico rigorosamente individuale, distinto da qualsiasi altro, compreso quello di eventuali gemelli.

Un'ulteriore considerazione merita di essere formulata. Il fatto che la lettura del fenomeno della gemellarità come generazione agamica, e del fenomeno dell'ibridazione sia da ritenere scientificamente fondato (e su ciò concordano anche coloro che non la condividono), deve comunque imporre l'obbligo di assumere un atteggiamento etico di carattere rigorosamente tuzioristico nei confronti dell'embrione fin dal momento della fecondazione. Appare del resto evidente che la possibilità, sia pure poco frequente, che un embrione ne produca altri per divisione gemellare, ad esso quasi uguali geneticamente - in realtà distinti per alcune parti del genoma - rende ancora più inaccettabile il loro uso o soppressione entro le prime due settimane dalla fecondazione perchè potenziale produttrice di maggior danno, implicando la possibile soppressione anche della gemellarità, cioè dello sviluppo di più individui umani, ciascuno con la propria irripetibile individualità.

Premesso, a questo punto, che:

1. non si può separare il concetto di individualità umana da quello di persona;
2. l'individualità dell'embrione umano coincide nella realtà obiettiva (ontologica) con la persona umana;

3. ogni persona umana, nella sua irripetibile singolarità, non esiste se non attraverso il proprio corpo;

4. la vita fisica acquista, pertanto, un valore fondamentale per lo sviluppo personale e per la costruzione degli altri valori;

5. ogni uomo, in quanto tale, possiede una dignità che gli conferisce un valore superiore e lo rende meritevole di rispetto;

6. il comportamento da assumere nei confronti della persona umana può dirsi morale solo e nella misura in cui è conforme alla sua natura e alla sua identità, nel senso di rispettarle e di non contraddirle mai;

i firmatari di questa dichiarazione ritengono che *l'embrione umano debba essere considerato e trattato sempre fin dalla fecondazione in base al valore etico di persona umana e che il semplice dubbio di poter sopprimere o danneggiare la persona umana - anche in un embrione nelle prime fasi di sviluppo - impone di astenersi dal farlo.*

Questo criterio tuzioristico è tanto più meritevole di essere tassativamente adottato, in quanto fondato *in primis* non su opzioni assiologiche, ma su constatazioni scientifiche, basate su dati sperimentali e obiettivi non suscettibili di interpretazioni alternative.

I firmatari di questa dichiarazione concordano quindi nel ritenere scientificamente e eticamente inammissibile la distinzione tra "embrioni-precoci" (prima del 14° giorno) e "embrioni" (dopo il 14° giorno): ai primi deve essere riservata esattamente la stessa tutela che va riservata ai secondi.

Di conseguenza, ad integrazione delle considerazioni bioetiche formulate nel documento del *Comitato Nazionale per la Bioetica*, essi ribadiscono che è da ritenere:

1. illecita la soppressione, compresa la riduzione embrionaria, e ogni forma di manipolazione di embrioni anche prima del 14° giorno di sviluppo;

2. illecita ogni sperimentazione non terapeutica su embrioni fin dal momento della loro formazione, cioè anche sui cosiddetti "embrioni precoci";

3. illecita la soppressione e ogni forma di manipolazione di embrioni congelati, e/o residui, che vanno ritenuti vivi quantunque non impiantabili;

4. illecita la formazione in vitro di embrioni, specialmente qualora non vi sia sicurezza del loro trasferimento nell'apparato riproduttivo della donna.

Cons. Livia Barberio Corsetti
Prof. Adriano Bompiani
Prof. Giovanni Chieffi
Prof. Giuseppe Dalla Torre
Prof. Vittorio Danesino
Prof. Pierpaolo Donati
Prof. Angelo Fiori
Prof. Aldo Isidori
Prof. Antonino Leocata
Prof. Corrado Manni
Prof. Lucio Pinkus
Prof. Paolo Preziosi
Prof. Carlo Romanini

45

Prof.ssa Giovanna Rossi Sciumè
Prof. Elio Sgreccia
Prof. Bruno Silvestrini

IDENTITA' E STATUTO DELL'EMBRIONE UMANO

Precisazioni
(Proff. Alberto Piazza , Sergio Stammati *et alii*)

1. Il documento elaborato dal Comitato è stato il frutto di lunghe e faticose discussioni e riflette il tentativo di incorporare posizioni diverse. Pur apprezzando lo sforzo di mediazione che rappresenta e condividendolo nelle sue linee generali, riteniamo anche noi opportuno precisare meglio, come altri colleghi hanno fatto, il nostro pensiero riguardo ad esso. La nostra formazione si è confrontata con un certo disagio con le questioni filosofiche che sono state sollevate in seno al Comitato, per cui vogliamo subito premettere le nostre perplessità (che testimoniano probabilmente la nostra ignoranza) sul problema della definizione di persona e sugli aspetti etici che vi sono associati, i quali costituiscono una parte non secondaria del documento.

2. Un embrione è una persona? Si tratta di una questione assai complessa, e al limite insidiosa, perchè il termine "persona" possiede una grande varietà di usi e significati, i quali dipendono dal modo in cui il concetto di persona è stato variamente inteso e elaborato nella storia del pensiero.

Per cercare di capire le possibili cause di confusione, supponiamo di leggere un giorno su una rivista scientifica che le scimmie a noi evolutivamente vicine, sono animali molto più intelligenti ed emotivamente complessi di quanto oggi pensiamo. Immaginiamo poi che qualcuno ci chieda se una scimmia per questa ragione debba essere considerata una "persona".

Potremmo trattare questa come una questione filosofica e cercare di perfezionare la nostra concezione su ciò che effettivamente è una persona per riscontrare se le scimmie, in base alle nostre nuove informazioni, possano essere candidate ad ottenere quel titolo. Una posizione di questo tipo richiede ovviamente una definizione di tipo "ontologico", che nella tradizione filosofica e teologica occidentale veniva espressa riferendosi ad una "*individua substantia rationalis naturae*", sostanza individuale dotata di natura razionale (S. Boezio). Oggi non si parla più di sostanza, ma i termini che si usano, quali "razionalità", "autocoscienza", "attività simbolica", "attività psichica", ecc., si riferiscono, comunque, se non a sostanze, a proprietà che trascendono il mondo fisico-organico al quale sono irriducibili.

Potremmo, alternativamente, analizzare la stessa questione delle scimmie in modo pratico e chiederci se dovremmo trattarle, in seguito alle nuove conoscenze, come trattiamo gli esseri umani, riconoscendo il loro diritto alla vita, e, dunque, valutando eticamente non corretto sopprimerle per sperimentazioni e ridurle in schiavitù. Potremmo anche pensare che le due posizioni sono connesse: se le scimmie sono persone in senso filosofico, dovrebbero essere trattate allo stesso

modo delle altre persone; se, invece, non sono persone in quello stesso senso, allora non dovrebbero essere trattate come tali. Ma ci sembra evidente che le due posizioni, quella filosofica e quella etica, non sono necessariamente legate.

Precisando ulteriormente il nostro pensiero, a noi sembra comunque che entrambe le posizioni siano radicalmente fragili: la posizione filosofica quando pretende di fondare un concetto così alto come quello di persona sulla base di una filosofia della natura, la quale oggi è più che mai in crisi; la posizione puramente etica, per il fatto che appare manifestamente priva del fondamento del quale ha bisogno. Riteniamo, quindi, che, ferma restando l'impossibilità razionale di individuare il momento nel quale un essere vivente divenga effettivamente persona, esso possa essere trattato fin dall' inizio come se lo fosse, o sulla base di un convincimento religioso, considerando quell'essere come un vivente creato, secondo la scrittura, direttamente da Dio a sua immagine (come credono alcuni di noi) o, sulla base di un convincimento culturale, considerando che esso è il prodotto di una lunga evoluzione biologica che lo ha posto al centro del nostro pianeta e gli ha permesso di modificare, nel bene e nel male, il territorio in cui si è insediato (come ritengono altri, non contraddetti dai primi).

Alla luce di queste posizioni potremmo risolvere il problema delle scimmie avanti proposto. L'ipotesi più verosimile è che non potremmo considerarle persone e tuttavia potremmo stabilire che la loro natura senziente e la loro struttura razionale le ammettono a importanti aspetti del trattamento che gli esseri umani si riservano reciprocamente; ma anche se dovessimo considerarle "persone", ciò che sulla base di una mera filosofia della natura non potrebbe affatto escludersi, dato che la loro natura razionale non è molto diversa da quella umana, non ne seguirebbe che gli esseri della specie umana non abbiano "ragione" (ma sarebbe più chiaro e onesto dire "interesse") a trattarli come essi si trattano l'un l'altro.

3. Qualunque sia la definizione di persona, in ogni caso difficile, come si è osservato e esemplificato, il Comitato ha unanimamente indicato che il solo fatto che dalla fusione dei gameti di due persone diverse, e attraverso lo sviluppo di un embrione, la vita umana passi in un individuo dotato di natura umana (un'altra persona), questo solo fatto dà all'embrione il diritto di essere tutelato come una persona umana, cioè come un essere alla cui vita è riconosciuto un valore primario del tutto diverso dalla tutela che dobbiamo ad un embrione di topo o di altro animale.

Riteniamo, tuttavia, scientificamente e culturalmente non appropriato identificare l'embrione con un individuo completamente formato. In particolare riteniamo che, poiché tutte le valutazioni relative all'embrione non possono prescindere dal riconoscerlo nel contesto radicalmente relazionale entro il quale si colloca e che essenzialmente lo identifica, i doveri morali che si hanno nei suoi confronti non possono essere considerati assoluti, se non si voglia drasticamente estraniarli da quel contesto. La distinzione fra *doveri prima facie* e *doveri assoluti* posta in evidenza nel documento, riflette appunto l'eventualità del tutto normale che i doveri verso l'embrione entrino in conflitto con i doveri esistenti nei confronti di altri esseri umani. In tale eventualità di conflitto fra doveri ugualmente significativi, noi riteniamo che gli imperativi di rispetto nei confronti dell'embrione assumano sempre forma relativa: "*Tu devi, a meno che la situazione sia tale da consentire una deroga al precetto generale*".

4. Ci poniamo il problema di come comportarci con embrioni che risultano: a) affetti da patologie gravi; b) prodotti in soprannumero, allorché essi possano essere utilmente studiati allo scopo di curare una patologia grave di altri nostri simili. Il valore della vita dell'embrione entra in conflitto rispettivamente con: a) la sofferenza certa dell'uomo che ne nascerà e/o dei suoi futuri genitori; e b) la possibilità di avanzamento della conoscenza che può derivare dallo studio di embrioni comunque destinati a morire.

In queste situazioni molto particolari: di fronte al conflitto di tipo a) non ci sentiamo di prendere una posizione di riprovazione morale nei confronti dei genitori che si oppongano al reimpianto dell'embrione affetto dalla patologia grave, né crediamo che il legislatore possa imporre questo o qualsiasi altro tipo di reimpianto. In particolare, sul piano etico non ci sentiamo di pretendere da altri un comportamento eroico che forse noi stessi (e supponiamo molti di noi: interroghiamoci fino in fondo) non saremmo capaci a sopportare. Di fronte al conflitto di tipo b) che è ancora più particolare, consideriamo che la soppressione pura e semplice di embrioni *che in ogni caso andrebbero perduti* non ci può lasciare eticamente indifferenti, se il loro studio può determinare importanti avanzamenti nella conoscenza e nelle ricadute applicative indirizzate a far progredire le condizioni di salute dei nostri simili: in tali casi è il controllo, non solo etico, di tale indirizzo, quello al quale dobbiamo prestare la massima attenzione.

Ciò detto, desideriamo precisare, che la nostra valutazione di liceità morale e giuridica nei confronti delle sperimentazioni anzidette, è limitata agli embrioni che non abbiano superato la soglia del 14° giorno; ciò non perchè riteniamo tale giorno ontologicamente e biologicamente discriminante - la biologia non dà e non può dare certezze su scadenze di natura squisitamente ontologica -, ma perchè prima dell'impianto dell'embrione, che avviene intorno a quel giorno, la mancanza di organizzazione del tessuto nervoso nell'embrione in via di sviluppo, dovrebbe escludere, non tanto la sua individualità, quanto la sua natura cosciente e razionale.

5. Passiamo ora ad una considerazione più generale.

E' assolutamente necessaria ad ogni convivenza umana non solo l'esistenza di regole di condotta ben fondate, ma anche la loro osservanza: con questo vogliamo sottolineare che, come è stato osservato, il razionalismo etico, sia laico, sia teologico, incontra le stesse aporie, la più evidente delle quali è quella per cui non vi è precetto morale che valga in ogni circostanza e non consenta eccezioni, la cui scelta non sia demandata a una valutazione cosciente delle conseguenze. Dal momento che tale valutazione non può portare se non a soluzioni probabili, affidate al giudizio della coscienza individuale, religiosa e non, le argomentazioni ontologiche riferite all'embrione ci sembrano prive di ogni fondamento etico puramente razionale. D'altra parte riteniamo che nessun uomo, anche quello più profondamente religioso, sarebbe disposto a fondare la verità della propria teologia unicamente sulla efficacià della morale che ne deriva, dal momento che dovrebbe essere essa stessa, la teologia, o la verità attinta attraverso la fede, a fondare la morale.

Questa osservazione ci pone di fronte a uno dei crocevia più roventi dell'età contemporanea. Di fronte ad esso abbiamo l'impressione che la ricerca di regole di comportamento assolutamente consistenti sia tragicamente difficile in una società secolarizzata e pluralista come la nostra. Se è vero, infatti, che la validità di un'etica

si misura dai fini che essa intende perseguire, allora le proposizioni etiche appaiono necessariamente esposte alla vicenda della perdita della propria universalità.

6. In conclusione:

Ci riconosciamo completamente nell'affermazione del documento secondo la quale l'embrione umano ha il diritto di essere trattato come una persona, ossia nel modo in base al quale conveniamo debbano essere trattate le creature della nostra specie. Tale affermazione per noi:

- *non significa* che la tutela spettante all'embrione umano, che è manifestazione di vita umana interna a un'altra vita umana, debba essere identica a quella spettante all'uomo già nato, né che l'embrione debba essere considerato fin dal concepimento, come un soggetto di diritto;

- *significa*, invece, che l'embrione, fin dal concepimento, debba essere considerato come un individuo umano al quale l'ordinamento giuridico è tenuto a garantire le condizioni più favorevoli allo sviluppo e alla nascita, e che, per tale sua natura individuale, deve essere salvaguardato da sacrifici, non giustificati dall'esigenza di proteggere i suoi stessi interessi o quelli facenti capo alla persona adulta che lo contiene, o che è destinata a contenerlo.

Ci riconosciamo completamente nell'affermazione del documento secondo la quale all'embrione umano deve essere riconosciuta la più alta dignità, anche se non abbia raggiunto la capacità di svolgere certe funzioni tipiche della persona e che esso debba, perciò, essere circondato da doveri di rispetto il più possibile forti. Tale affermazione, per noi:

- *non significa* che i doveri personali nei confronti dell'embrione umano debbano considerarsi sempre assoluti: che debbano, cioè, considerarsi, sempre e automaticamente, prevalenti nei confronti di qualsiasi altro tipo di dovere e di interesse esistenziale con essi in conflitto;

- *significa*, invece, che l'assolutezza del dovere di salvaguardare la vita dell'embrione si arresta laddove esso venga a scontrarsi con manifeste esigenze di tutela della salute fisica e psichica della madre, dovendo essere affidata alla responsabilità di quest'ultima e a quella del padre, la scelta fra la cura della propria salute e la salvezza della vita dell'embrione nei casi in cui l'una sia inconciliabile con l'altra;

Ci riconosciamo completamente, infine, nell'auspicio formulato dal documento che non vengano prodotti embrioni al solo scopo di sottoporli a sperimentazione e a ricerca e che venga severamente limitata la produzione di embrioni soprannumerari. Tale auspicio per noi:

- *non significa* che la ricerca e la sperimentazione sugli embrioni umani debba essere sempre e comunque considerata moralmente illecita e, conseguentemente, vietata;

- *significa*, invece, che:

a) tale ricerca e sperimentazione non deve essere consentita per il solo fatto che la coppia dalla quale l'embrione proviene non consente al reimpianto;
b) gli embrioni soprannumerari non reimpiantati dovrebbero essere obbligatoriamente congelati prima che abbiamo raggiunto il 14° giorno, allo scopo di favorire, in tal modo, l'eventualità di un loro reimpianto;
c) gli embrioni soprannumerari non reimpiantati nel corso del periodo di congelamento legalmente previsto, i quali si trovano in una situazione nella quale è ormai impossibile salvaguardarne la vita (c.d. embrioni in stato di abbandono), possano essere sottoposti a pratiche di sperimentazione non terapeutica, purché questa sia sottoposta alle rigorose condizioni, di metodo e di scopo, enumerate nel documento.

Alberto Piazza
Sergio Stammati
Mauro Barni
Renata Gaddini
Pietro Rescigno

COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA

IDENTITA' E STATUTO DELL'EMBRIONE UMANO

Postilla del Prof. Luigi FRATI

Apprezzando il documento di sintesi predisposto dal Prof. Agazzi, si rilevano tuttavia talune ambiguità, che sono ovviamente dovute alla pluralità delle componenti etico-filosofiche presenti nel CNB, ma che possono dar luogo o danno luogo a talune affermazioni, in proposte di dichiarazione a verbale, che tendono a forzare i dati scientifici verso conclusioni di giudizio etico non sempre giustificate. Di conseguenza viene proposta la seguente dichiarazione aggiuntiva:

1. La problematica generale. Il problema della natura dell'embrione umano è stato oggetto di dibattito sin dalla filosofia classica, mentre l'opportunità di definire il cosiddetto *statuto dell'embrione umano* nasce dai progressi tecnologici della bio-medicina, tanto nel settore della fertilizzazione umana, quanto nella ricerca sperimentale, con prospettive sia diagnostiche, che terapeutiche.

Le considerazioni morali, riguardo a ciò che sia lecito, a ciò che invece debba essere evitato o a ciò che debba essere proibito, in pochi altri settori come in questo risentono di profonde convinzioni circa il valore della vita nascente.

Agli interrogativi che vengono posti la ricerca biologica non dà, nè deve dare risposte esaustive, ma fornire solo alcuni punti ormai indiscussi, sui quali sia possibile formulare ulteriori congetture sotto il profilo scientifico e fissare invece alcuni punti fermi sui valori e grandi regole sotto il profilo etico. La definizione, ad esempio, di *embrione* come prodotto del concepimento nelle sue fasi iniziali non entra in merito al fatto se e quando *l'embrione* sia individuo e/o persona e come e quando attribuirgli adeguata considerazione e protezione.

2. Terminologie convenzionali e principi. Quando si sono volute confrontare le conoscenze embriologiche con istanze morali, com'è avvenuto in UK nell'ambito della Commissione Warnock (1984), si è alla fine concluso - a maggioranza - con l'adottare un *termine di convenienza*, cioè derivato da un accordo dei convenuti, sul fatto che prima del 14°.giorno di vita si debba parlare di *pre-embrione*, cioè di un'entità vitale alla quale si debba un generico rispetto, ma non l'attenzione che si deve *all'embrione*.

Non v'è dubbio che la terminologia adottata pre- e post- 14 giorni non abbia fondamenti scientifici per il significato che si vuole attribuire a quel giorno o alle strutture istofiosologiche che in tale giorno sono identificabili, al più si dovrebbe assumere il termine "individuo" o "persona" nel momento in cui il complesso multicellulare è costituito da cellule la cui vitalità è legata ai reciproci rapporti, come

dire al momento - tra 16 e 64 cellule - in cui una separazione di cellule non dà luogo ad un individuo. E ciò accade al 3°-4°giorno con il formarsi della *blastocisti*.

Intraprendere questa strada - voler legare cioè considerazioni etiche agli avanzamenti delle conoscenze di embriologia molecolare - significa voler derivare da osservazioni scientifiche principi filosofici o etici, che attengono invece ad ordini diversi. Non a caso del problema si discute con sorprendente proprietà logica sin da Aristotele, che distingue l'eticità dei comportamenti in relazione al fatto che ci sia o no vita (zoè), senza peraltro nulla sapere di embriologia come oggi s'intende.

Da tutto questo discende che è arbitrario fissare un limite temporale (14° giorno) al di sotto del quale l'embrione sia da ritenere un "mucchietto di cellule" sul quale poter effettuare ad esempio attività di ricerca senza particolari norme, se non con un generico rispetto. Analogamente è arbitrario dedurre principi morali da considerazioni varie sulla divisione della *morula* (2-16 cellule) in 2 o più entità individuali o dalla riaggregazione di cellule a questo stadio.

3. Il rispetto sostanziale per l'embrione umano. Senza pretendere sostegno in ogni particolare dalla scienza, che propone conoscenze sempre provvisorie, va affermato che il **rispetto sostanziale per l'essere umano** è dovuto **sin dall'inizio,** indipendentemente dallo stadio di sviluppo, e che perciò **sperimentazioni** o **manipolazioni biotecnologiche** sono **eticamente inaccettabili,** e lo saranno almeno sino a quando tali procedure, con limiti di sicurezza certi, non saranno finalizzate ad aspetti terapeutici concreti (evenienza che è decisamente lontana dalle attuali possibilità tecnologiche).

Appare invece più difficile addentrarsi con sicurezza su alcune problematiche che conseguono in via secondaria a pratiche di fertilizzazione, come la FIVET, che la coscienza comune accetta se finalizzata ad aggirare ostacoli alla fertilità dovuti a patologie varie, anche se queste tecniche o loro varianti sono fortemente discusse dal magistero religioso e pongono comunque rilevanti problemi di liceità morale in relazione agli interessi del nascituro (FIVET oltre una certo età dei genitori; embrioni congelati da utilizzare in caso di pre-morienza del partner; etc.).

4. Limiti etici delle applicazioni biotecnologiche. Invito al Parlamento a legiferare. Certamente alcune possibilità offerte dalle biotecnologie non sono accettabili sotto il profilo etico: tale è il caso dell'*embryo splitting* (divisione di una morula i 2 entità separate, di cui una da congelare per avere un gemello futuro in caso di necessità di vedersi donati organi o tessuti). Su questa strada l'utilitarismo tecnologico può proporre varianti le più disparate: va così affermato che, in linea di principio, è da rifiutare ogni metodologia che tenda alla utilizzazione strumentale della vita umana a qualsiasi stadio.

Ancora, riguardo al problema degli *embrioni cosiddetti in eccesso* va rilevato che la pratica di dar luogo ad embrioni non destinati con certezza all'impianto è moralmente discutibile, ma è di sicuro riprovevole, allorchè si proceda ad impianti in eccesso ed a successiva devitalizzazione di embrioni già impiantati in utero, o si proceda alla utilizzazione degli embrioni per finalità diverse da quelle procreative.

Sulla base di questi principi è opportuno che il Parlamento, che è la sede più opportuna per riprendere la discussione avviata nella precedente legislatura, fissi limiti non valicabili, perchè sia riservato all'essere umano un sostanziale rispetto a

qualsiasi stadio di sviluppo, insieme con una sostanziale tutela dei diritti del nascituro.

IDENTITA' E STATUTO DELL'EMBRIONE UMANO

Dichiarazione del Prof. Paolo Cattorini

Nell'approvare il documento, dichiaro di collocarmi tra coloro che, propendendo fortemente a ritenere l'embrione persona sin dal concepimento, aderiscono alla tesi esposta nel paragrafo 7.2, secondo cui ogni manipolazione nociva dell'embrione e a maggior ragione la sua soppressione, devono essere categoricamente vietate; anche se sussistessero incertezze sul suo statuto personale, basta il dubbio che l'embrione possa essere persona ad imporre che ci si astenga dal nuocergli ed in positivo che lo si tratti come persona in ogni circostanza. In questo senso mi riconosco in tutti quei luoghi del documento in cui si parla di tutela assoluta dell'embrione.

Dichiaro tuttavia la mia preferenza ad argomentare in modo diverso da come si fa nel documento la differenza tra le posizioni etiche che conducono alle conclusioni bioetiche differenziate. La scansione non va posta, a mio giudizio, tra assolutezza e non assolutezza (o carattere 'prima facie') del dovere di tutelare l'embrione, ma piuttosto tra il riconoscere o non riconoscere il dovere di trattare l'embrione sin dall'inizio come persona. Il principio generale di tutela della persona è infatti compatibile con le ben note eccezioni al divieto di uccidere (ad esempio la legittima difesa). Invece, ammettere eccezioni al dovere di tutela, quali la diagnosi preimpianto selettiva (per gravi patologie) o la sperimentazione su certi embrioni sopravviventi, significa a mio avviso non riconoscere il dovere di trattare l'embrione come persona: tali eccezioni non valgono infatti per la persona adulta e non appare esservi alcuna ragione per diminuire la forza normativa di tale dovere nei soli confronti della vita umana nascente.

♦

55

FONDAZIONE PIETRO NENNI

IL DIBATTITO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SUI RAPPORTI ETICO-SOCIALI (SCUOLA, FAMIGLIA)

CONVEGNO

Con il patrocinio del Comitato Nazionale
per le Celebrazioni del Cinquantennale
della Repubblica e della Costituzione
e sotto l'Alto Patronato del Capo dello Stato

Roma - 27 Novembre 1997

FONDAZIONE PIETRO NENNI

IL DIBATTITO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SUI RAPPORTI ETICO-SOCIALI (SCUOLA, FAMIGLIA)

Roma, 27 novembre 1997

LA POSIZIONE DEI SOCIALISTI

Relazione introduttiva di Mauro Ferri
I lavori dell'Assemblea costituente

Testo provvisorio

1. Premessa - 2. La famiglia all'esame delle Sottocommissioni - 3. La scuola all'esame delle Sottocommissioni - 4. La discussione del progetto: polemica sulla sua natura compromissoria - 5. La discussione in Aula sul titolo II - 6. Considerazioni conclusive

ASSR

Mauro Ferri

Il contributo dei socialisti all'elaborazione del titolo II della prima parte della Costituzione

1. A cinquant'anni dalla redazione della Carta costituzionale grande interesse tuttora presenta una riflessione sul contributo dei socialisti all'elaborazione del titolo II della prima parte della Costituzione. Si tratta, infatti, di precisare il ruolo che nell'ambito della sinistra essi svolsero nel tradurre in un corpo normativo organico un punto particolarmente qualificante dell'accordo che le sinistre gradualmente andavano realizzando con lo schieramento cattolico in nome di una concezione antiindividualistica e comunitaria della vita sociale. Messo da parte per l'immediato ogni proposito rivoluzionario, e affidatesi a una «lunga marcia» attraverso lo Stato, le sinistre reclamavano la democratizzazione politica e sociale: e in questa direzione qualche spiraglio lasciavano intravedere le aperture trasformatrici del cattolicesimo sociale e personalista.

L'impianto del titolo II della prima parte della Costituzione del 1947 fu costruito nel corso dei lavori della prima e della terza Sottocommissione a cui la Commissione dei 75 aveva rispettivamente assegnato la materia dei diritti e doveri dei cittadini e quella dei diritti e doveri economico-sociali. Ai fini del nostro discorso giova

ricordare che presso la prima Sottocommissione, presieduta da Umberto Tupini, sedevano come relatori La Pira e Basso per le libertà civili, Marchesi e Moro per le libertà culturali, Corsanego e Iotti per la famiglia, Dossetti e Cevolotto per lo Stato ed i rapporti dello Stato con altri ordinamenti, Chiesa cattolica compresa; della terza Sottocommissione, presieduta da Ghidini, erano relatori, per quel che qui ci interessa, Giua sul diritto all'istruzione, all'immigrazione e all'esercizio professionale, (Lina) Merlin, Federici e Noce sulle garanzie economico-sociali per l'assistenza alla famiglia. Della materia dell'istruzione si parlò pure all'interno della seconda Sottocommissione, di cui era presidente Umberto Terracini e, in particolare, in seno al comitato ristretto ivi insediato, sotto la presidenza di Ambrosini, per l'elaborazione delle norme attinenti all'ordinamento regionale.

Si deve, peraltro, al comitato ristretto (Commissione dei 18) che coordinò i lavori delle tre sottocommissioni l'attuale collocazione (titolo II) dei rapporti etico-sociali al livello immediatamente successivo a quello occupato dai rapporti civili (titolo I), vertice di quella sorta di piramide rovesciata che, nell'architettura dell'erigendo edificio costituzionale, doveva comprendere, di seguito, i rapporti economici (titolo III) e infine, in conclusione della parte prima della Carta, i rapporti politici (titolo IV). Tale disegno si ispirava al «criterio della socialità progressiva» (secondo l'espressione di Aldo Moro, che di quel comitato, presieduto da Meuccio Ruini, fu *pars magna* con Giuseppe Dossetti e Mario Cevolotto), criterio elaborato anche alla

luce degli studi predisposti, tra il 1946 e il 1947, dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Ma su queste premesse mi riporto alla relazione di Silvano Labriola.

2. Il tema della famiglia venne affrontato specificamente dalla prima Sottocommissione in una serie di sedute comprese nel periodo dal 30 ottobre al 13 novembre 1946. Nell'introdurre il dibattito, il Presidente della Commissione Tupini assunse, come punto di partenza per la discussione, l'articolo in materia di garanzie economico-sociali per l'assistenza alla famiglia che la terza Sottocommissione, presieduta da Gustavo Ghidini, aveva approvato tra il 13 e il 20 settembre, senza sostanziali modifiche rispetto alle proposte dei relatori Angelina Merlin e Michele Giua. Tale articolo era così congegnato:

«La Repubblica assicura alla famiglia le condizioni economiche necessarie per la sua difesa e il suo sviluppo.

«Qualora la famiglia si trovi nell'impossibilità di educare i figli, è compito dello Stato di provvedervi. Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà dei cittadini».

La presenza dei socialisti alla discussione sul tema della famiglia, in sede di prima Sottocommissione, fu molto attiva e sin dalle prime battute si registrò la loro divergenza sui punti più dibattuti in merito ai quali inizialmente non esisteva accordo neppure tra i relatori Corsanego e Iotti. Tre soprattutto furono i temi focalizzati:

quello della definizione della famiglia come società naturale (secondo la proposta di Corsanego), quello della protezione dei figli nati fuori del matrimonio e quello dell'indissolubilità del vincolo coniugale.

Nell'intervento del 6 novembre Lelio Basso motivava il suo voto contrario alla formula della famiglia come «società naturale», affermando di non potere accettare di inserire nella Costituzione formulazioni con evidente carattere ideologico.

Quanto al punto relativo alla indissolubilità del matrimonio, di fronte alla proposta formulata da Giorgio La Pira di introdurre un tale principio in Costituzione, Togliatti aveva presentato il 13 novembre un ordine del giorno di questo tenore:

«La prima Sottocommissione, constatato che da nessuna parte è stata avanzata la proposta di modificare la vigente legislazione per quanto concerne l'indissolubilità del matrimonio, non ritiene opportuno parlare di questa questione nel testo costituzionale».

La proposta di Togliatti raccoglieva l'immediata adesione di Basso che, nell'assicurare il proprio voto favorevole, ribadiva la convinzione che «nella Costituzione si dovrebbero affermare soltanto quei principi fondamentali che costituiscono i pilastri della legislazione e che debbono servire di guida al legislatore. Tali principi fondamentali rappresentano l'espressione della comune coscienza civile e perciò una Costituzione verrebbe meno al suo compito quando invece rappresentasse la volontà di una debole maggioranza». E continuava: «I principi riguardanti la libertà

di stampa e il diritto di domicilio esprimevano la coscienza comune della popolazione e perciò sono stati sanciti nella Costituzione. Se invece si introducono nella Costituzione principi che per tradizione ne sono rimasti esenti e che raccolgono solo una debole maggioranza di consensi, si elabora una Costituzione non vitale, che non risponde alla sua vera funzione di pilastro della vita nazionale».

Questo tipo di riflessioni ricorre assai di frequente nel dibattito socialista dell'epoca: basta pensare a quanto scriveva Preti in un articolo pubblicato sull'edizione milanese dell'*Avanti!* del 18 luglio 1946. Mettendo in guardia contro le costituzioni troppo teoriche e, al tempo stesso, ansiose di definire punto per punto organi e funzioni; liquidando tutto ciò come una superata eredità della mentalità razionalistica trasmessa dalla rivoluzione francese alla borghesia del secolo XIX, egli sosteneva, tra l'altro, non doversi regolamentare nelle costituzioni materie non strettamente costituzionali. «Se questa può essere una tentazione per le attuali maggioranze, essa potrebbe provocare l'irrigidimento delle minoranze e il desiderio di queste di tornare sullo statuto qualora la situazione divenisse loro favorevole. Che se poi [...] la Costituzione finirà per essere sottoposta a referendum, i partiti politici finirebbero col presentarsi davanti al popolo divisi in due opposte schiere [...], con il rischio di dover ricominciare tutto daccapo, a danno dell'ancora fragile nostra democrazia». E concludeva: «Il partito socialista non aspira a dare alla nazione se non lo statuto del buonsenso democratico. Occorre, sfrondando l'inutile, raggiungere l'ac-

cordo dei principali partiti sui punti fondamentali. Tutte le questioni non essenziali e non urgenti, sulle quali non è necessario pronunciarsi, saranno decise poi dalla storia, se e quando l'esigenza della loro soluzione dovesse maturare».

Per quanto riguarda la tutela della prole nata fuori del matrimonio, esistevano due diverse proposte dei relatori: Iotti suggeriva la formulazione: «Ai figli illegittimi sono garantite dalla legge le stesse condizioni giuridiche di quelli legittimi»; Corsanego, da parte sua, era per la seguente formula: «La legge detta le norme per l'efficace protezione dei figli illegittimi». Intervenendo su quest'ultima proposta, Cevolotto, che anche in seguito vedremo quasi sempre allineato sulle posizioni di Basso, suggeriva un accordo diretto tra i relatori: questi si sarebbero potuti adoperare per trovare una formula praticamente traducibile nel futuro codice civile, «che risolva non soltanto il principio della parità tra figli legittimi e figli illegittimi, ma consenta anche di accentuare la protezione dei figli naturali».

È significativo che proprio da quest'ultima argomentazione abbia preso le mosse Togliatti per avanzare un'ulteriore proposta diretta ad affermare un principio etico di ordine generale: «Nessuna norma di legge potrà far ricadere sui figli le conseguenze di uno stato familiare dei genitori che non sia conforme alla legge». La proposta Togliatti andava al di là dell'esigenza di realizzare una mera parità di trattamento economico tra figli naturali e legittimi, per affermare anche il principio – su cui il leader comunista insisteva con particolare vigore – per cui nessuno può essere

privato del nome. Un aspetto, come egli tenne a sottolineare, che trascendeva quello puramente patrimoniale e rispondeva all'esigenza di abbandonare la concezione conservatrice della famiglia per proporre di essa un modello rinnovato e moderno. Inoltre, l'introduzione del principio contenuto nella sua proposta avrebbe realizzato «un completamento indispensabile di una famiglia in cui non è consentito il divorzio, quale temperamento necessario per non creare una categoria di esseri a cui si vengano a negare, sulla base di un diritto familiare arretrato, quelli che sono i diritti fondamentali della persona umana».

In adesione a Togliatti intervenne nel dibattito Mancini affermando, tra l'altro, che la famiglia «è un organismo etico che deve soprattutto avere una superiore esigenza, quella di saper correggere in tutti i modi gli errori dei suoi componenti. La personalità umana non si può annullare e lo stato giuridico non si può sopprimere. Se la morale deve informare il diritto non si può rimanere indifferenti alla sorte di tanti innocenti». Il principio affermato da Togliatti si configurava, secondo Mancini, come una vera e propria norma morale, degna di essere inserita in una costituzione moderna».

La formula di Corsanego venne approvata il 12 novembre con l'astensione di comunisti e socialisti che si riservarono di risollevare la questione in sede di Commissione plenaria, anche perché mancavano tre commissari – tra gli altri risultava assente Lelio Basso – che si sarebbero sicuramente battuti per la proposta comuni-

sta. L'*Avanti* del 13 novembre, nel riferire la notizia dell'approvazione dell'articolo proposto da Corsanego, annota: «Appare evidente il proposito della Democrazia cristiana e delle destre di stabilire nel nuovo stato democratico italiano il vecchio principio borghese della differenza tra figli legittimi e illegittimi, il quale fa ricadere sui figli gli errori e le colpe dei padri».

Sempre in riferimento al dibattito che si svolgeva davanti alla prima Sottocommissione il quotidiano socialista, nel commentare l'approvazione dell'articolo proposto da Giorgio La Pira, denunciava la manovra dei democristiani che, noncuranti del rilievo delle sinistre circa la estraneità alla costituzione del tema dell'indissolubilità o meno del matrimonio, tendevano a trasporre nella Carta costituzionale l'intera legislazione concordataria.

Sulle stesse colonne dell'*Avanti!* compare inoltre un editoriale in cui Lelio Basso riprende le argomentazioni svolte in Sottocommissione a proposito della definizione della famiglia come «società naturale». Tale definizione – osserva Basso – risulta dal punto di vista storico errata, in quanto «la famiglia oggi riconosciuta dallo Stato è un prodotto storico. Se poi si intende affermare una supremazia della famiglia sullo Stato, nel senso che lo Stato debba rispettare una determinata sfera di autonomia della famiglia, si dice cosa che ripugna alla coscienza giuridica moderna. Si tratta, comunque, di una affermazione contraddittoria perché, mentre si afferma questa sfera di autonomia della famiglia rispetto allo Stato, d'altra parte per fami-

glia si intende solo la famiglia legittima, cioè «quella che ha ricevuto il crisma da parte dello Stato e se ne esclude la famiglia semplicemente naturale». Come assai poco lodevoli possano essere le conseguenze di una tale impostazione si evince - secondo Basso - dagli articoli approvati dalla Sottocommissione in materia di figli naturali e di indissolubilità del matrimonio, materia quest'ultima da sistemare piuttosto nel codice civile perché in una costituzione, oltre ad una parte relativa all'organizzazione dello Stato, entrano «quelle proclamazioni di diritti che rappresentano un pilastro fondamentale della coscienza civile» e quelle «che segnano un effettivo progresso nella storia delle conquiste sociali e s'inscrivono nella Carta fondamentale, quasi a segnare una pietra miliare». E siccome l'indissolubilità del matrimonio non rientra in nessuno di questi due casi, è evidente - conclude Basso - che i democristiani, introducendo nella Carta tale principio hanno voluto consacrare una affermazione ideologica.

Svolgendo considerazioni non diverse in un articolo pubblicato nel fascicolo di dicembre 1946 della rivista *Quarto stato*, Lucio Luzzatto (che, già in seno alla Commissione operante presso il Ministero per la Costituente, aveva svolto un ruolo di primissimo piano) avrà modo di rilevare, in riferimento alla definizione di famiglia come «società naturale» che si tratta di una enunciazione solo dottrinaria che è «in contrasto con le stesse norme immediatamente successive, con la struttura del diritto moderno e con le applicazioni che l'interpretazione avrebbe potuto derivar-

ne. Quanto all'indissolubilità del matrimonio, si tratta di una norma che non ha alcuna ragione di essere nella Costituzione, trattandosi «di materia di codice civile piuttosto che di costituzione». Per quanto riguarda il punto relativo alla tutela dei figli nati fuori del matrimonio, osserva Luzzatto che una costituzione non deve bloccare l'ideologia dell'attuale maggioranza, ma restare aperta ad una situazione che si evolve: «Da parte democristiana» egli spiega «si vuol profittare di una maggioranza della quale attualmente si dispone o meglio si è disposto il 2 giugno, poiché oggi già si sente di non poter più forse disporne, per ancorare la futura legislazione dello stato repubblicano a massime che una parte soltanto della cittadinanza presume fondamentali».

I temi relativi alla famiglia vennero all'attenzione dell'adunanza plenaria nelle sedute del 15 e del 16 gennaio. La discussione si annunciava assai difficile, trattandosi di dover raggiungere un accordo su una materia per la quale, sia in sede di (prima) Sottocommissione, che in seno al comitato di redazione si erano manifestati dissensi non lievi. Basso non partecipò all'intera discussione e la posizione socialista si fecero carico di illustrarla e sostenerla altri commissari, peraltro sempre molto attivi, tra cui Lina Merlin, Paolo Rossi e Mario Cevolotto. Quest'ultimo, in particolare, facendo esplicito richiamo alle «idee di Basso, cui aveva pienamente aderito», prese ad esporre le ragioni dell'opposizione all'inserimento della definizione della famiglia come «società naturale» nella Carta costituzionale: «... dire che la fa-

miglia è una società naturale è dare una definizione che, in fondo, è l'unica esistente in tutta la Costituzione, e costituirebbe una stonatura». La famiglia è da lui intesa non come società naturale, ma come società con un suo contenuto etico, che si costituisce in base alla legge dello Stato. Al «contenuto etico ed affettivo» della famiglia si richiamò in un successivo intervento Pietro Mancini che ebbe ad osservare che nella famiglia, anche senza una espressa articolazione, confluiscono «tutti gli elementi voluti dalla legge e dai riti».

Un emendamento proposto dal repubblicano Conti («La Repubblica tutela la famiglia e ne riconosce i diritti allo scopo di assicurare l'adempimento della sua missione ed insieme la saldezza morale e la prosperità della Nazione») incontrò il favore dello schieramento socialista, ma non quello dei comunisti; e, quindi, alla fine prevalse la tesi di Togliatti di passare ad una nuova votazione nominale sulla formula proposta dalla prima Sottocommissione: quest'ultima fu approvata con 35 voti favorevoli (per lo più democristiani e comunisti), 4 voti contrari (Calamandrei, Cevolotto, Grieco e Lussu) e 15 astensioni (Amadei, Basso, Canevari, Colitto, Conti, Lami Starnuti, Mancini, Marinaro, Lina Merlin, Perassi, Ravagnan, Paolo Rossi, Ruini, Targetti e Terracini).

In merito al secondo comma dell'art.15 del progetto, nel testo approvato dal comitato di redazione («La Repubblica aiuta il cittadino bisognoso a formarsi una famiglia ed a sostenerne gli oneri, con speciale riguardo alle famiglie numerose») si

registrò un generale dissenso da parte dei relatori della terza Sottocommissione (Merlin, Noce e Federici), i quali avevano proposto una formula «ampia e comprensiva» di questo tenore: «La Repubblica assicura alla famiglia condizioni economiche necessarie alla sua difesa e al suo sviluppo». Da parte socialista (in particolare da Paolo Rossi, cui si associò il repubblicano Conti) venne rilevato che la formula del comitato di redazione «più che ad una Costituzione, si adatta al regolamento di una congregazione di carità» e, comunque, si rischiava di introdurre in Costituzione una disposizione riecheggiante la propaganda demografica. Alla fine si addivenne all'approvazione d'una risoluzione proposta dalla Iotti di deferire al comitato di redazione una formulazione di detto secondo comma che tenesse conto dell'articolo approvato dalla terza Sottocommissione.

Si passò, poi, alla discussione dell'articolo riguardante l'indissolubilità del matrimonio. Anche questa volta la ben nota posizione dei socialisti venne illustrata da Cevolotto, ma non si riuscì ad evitare che passasse, con 28 voti favorevoli e 25 contrari, la disposizione che sanciva il principio dell'indissolubilità.

Il giorno successivo (16 gennaio) l'adunanza plenaria passò all'esame dell'art.17 predisposto dal comitato di redazione per la parte riguardante la condizione dei figli nati fuori del matrimonio. Su quest'argomento fu premiato, almeno per il momento, l'impegno di Togliatti e di tutta la sinistra a portare fino in fondo una battaglia che, in sede di Sottocommissione, come già si è ricordato, aveva visto prevale-

re la tesi di Corsanego. Fu approvata infatti la formula proposta dal leader comunista («La legge garantirà ai figli nati fuori del matrimonio uno stato giuridico che esclude inferiorità civili o sociali»). Le sinistre, e in particolare i socialisti, registravano momentaneamente un punto in loro favore sui democristiani che, come più volte fu notato sulle colonne dell'*Avanti!* (per esempio, il 16 gennaio) «sulla redazione della nuova Costituzione *erano* animati da uno zelo degno di miglior causa ed *insistevano* sempre nel voler includere nella Carta costituzionale principi di ispirazione religiosa» infirmanti l'indipendenza dello Stato. L'Assemblea il 23 aprile avrebbe respinto tale formulazione preferendole una specificazione della tutela della famiglia legittima.

3. Dai verbali delle discussioni presso la Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita dal Ministero per la Costituente, risulta che il tema dell'istruzione non era specificamente affrontato e solo un cenno – in particolare all'istruzione elementare e professionale – emerge nella relazione generale a proposito dei diritti sociali riguardanti la persona: «Tra i compiti dello Srato vi deve essere quello di assicurare a tutti i cittadini una sufficiente istruzione gratuita ed inoltre di predisporre i mezzi per consentire il compimento degli studi superiori ai giovani non abbienti forniti di particolari attitudini».

Sempre nell'ambito dell'attività del Ministero per la Costituente il problema scolastico, inoltre, veniva toccato in qualche modo dalla Commissione incaricata di

predisporre la dichiarazione costituzionale dei diritti di uguaglianza derivanti dal principio di eguaglianza e solidarietà: nel testo, di cui fu relatore il socialista Lucio Luzzatto, si affermava, come dovere dello Stato, quello di assicurare «una sufficiente istruzione gratuita, sia come istruzione elementare sia come formazione e riaddestramento professionale». Al dovere dei cittadini di adempiere all'obbligo scolastico doveva corrispondere l'assicurazione statale di consentire «il compimento degli studi anche superiori ai giovani non abbienti dotati di particolari attitudini». La stessa Commissione aveva fissato i criteri che avrebbero dovuto informare le norme costituzionali sull'istruzione, compresa l'attribuzione allo Stato dei compiti di controllo. Le forme, l'ambito e i limiti di questo controllo vennero approfonditi in sede di discussione sulle autonomie locali, nell'ambito dei poteri da attribuire ai comuni (in materia di scuola primaria) e della delegazione legislativa alle regioni (in particolare per alcuni rami dell'istruzione tecnica).

Qualche indicazione generale sugli orientamenti della prima Sottocommissione in materia di istruzione (ed anche di famiglia) può evincersi dal documento che il presidente Tupini – con Basso, Cevolotto e Moro – predisposero e presentarono il 30 luglio 1946: tale documento si apriva con alcune dichiarazioni di principio sul valore della persona umana, sul diritto all'eguale trattamento e sulla solidarietà tra gli uomini nella vita sociale e nel lavoro comune. La materia, distribuita nei tre grandi temi dell'uomo, della famiglia e dello Stato, venne ulteriormente suddivisa e

la parte dedicata all'uomo venne articolata in tre capitoli dedicati, rispettivamente, il primo alle libertà civili, il secondo alle libertà sociali e il terzo alle libertà politiche.

Tra le libertà sociali generali, erano individuati, di seguito, il diritto all'esistenza della persona, il diritto all'assistenza sanitaria e il diritto delle madri e dei fanciulli ad ottenere protezione sociale.

Tra i diritti e le libertà riguardanti la famiglia erano elencati: il diritto a costituire la famiglia; il dovere di protezione dello Stato; i poteri direttivi della famiglia; il diritto-dovere di istruire ed educare la prole; il diritto all'assistenza da parte dello Stato; la filiazione naturale.

Tra le libertà culturali erano considerate la libertà di insegnamento e il diritto di scelta della scuola; il dovere dello Stato di promuovere l'istruzione e la cultura con proprie scuole; il diritto dello Stato di controllare le scuole private con particolare riferimento al rendimento didattico e allo stato giuridico degli insegnanti; il diritto alla istruzione e al riadattamento professionale; il diritto ed obbligo dell'istruzione elementare; il diritto all'istruzione superiore per i meritevoli; la libertà di creare organismi educativi paralleli alle scuole pubbliche e private.

Anche nel metodo di discussione delle varie sottocommissioni i problemi scolastici non ottennero una valutazione autonoma, ma se ne parlò *incidenter* nell'ambito delle diverse relazioni. Così nella relazione sulle libertà civili alla prima Sotto-

commissione, Lelio Basso non vi fece cenno allorché propose di inserire nel testo costituzionale il principio fondamentale che si tradurrà nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione («Spetta alla collettività eliminare quegli ostacoli d'ordine sociale e economico che limitando la libertà e l'eguaglianza di fatto degli individui impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il pieno sviluppo fisico e intellettuale, morale e materiale di essa»). Basso concepiva questa formulazione come una norma di principio, chiave di tutte le altre norme della Costituzione in materia di lavoro, impresa, proprietà, servizi pubblici e pertanto non prevedeva di inserirvi il problema scolastico che, come ebbe a ribadire più volte durante il seguito dei lavori, era da non costituzionalizzare. Del suo stesso avviso fu Concetto Marchesi che, pur ritenendo che spettasse al legislatore ordinario il compito di regolare la materia scolastica, riteneva doverosa una discussione sull'argomento data l'insistenza «di un grande partito italiano».

Svolgendo, presso la terza Sottocommissione una relazione sulle «Garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino», Michele Giua proponeva una formulazione che considerava l'istruzione un bene sociale «che coinvolge principi ormai accettati come postulati fondamentali dai partiti di massa». L'intervento di Giua proseguiva sottolineando il dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di ogni grado, per consentire a tutti i capaci di usufruirne. Il requi-

sito del merito non veniva limitato all'istruzione inferiore, ma anche a quella universitaria, anche come rimedio all'eccessivo affollamento degli atenei.

Nella seduta del 18 ottobre 1946 la prima Commissione affrontò la discussione dei principi sui rapporti sociali e culturali. Furono presentate proposte articolate da parte di Moro, Marchesi e Lombardi, nelle quali emergevano gli accordi e le divergenze circa il principio di libertà della scuola e le implicazioni solidaristiche del problema scolastico. Tra gli elementi di disaccordo c'era quello relativo al ruolo delle scuole private, del loro sovvenzionamento e quello dell'insegnamento della religione.

Il testo presentato da Giovanni Lombardi conteneva una dichiarazione di principio sui concetti cui si ispiravano i socialisti: fondamentale è l'art. 1 dove si sancisce il principio della libertà *nella* scuola come principio garantito dalla Costituzione.

Alle denunce di Marchesi dei mali dell'università, Mancini osservò, durante la discussione del 23 ottobre: «Non soltanto il titolo dottorale, ma tutti gli studi sono caduti in discredito in Italia, a causa della dittatura fascista che per vent'anni ha valorizzato non gli studi ma gli esercizi ginnastici e a causa delle cattedre universitarie concesse per ragioni politiche e non per sapere o per scienza». Per sanare questi mali, secondo Mancini e Lombardi, a poco sarebbe servita l'abolizione del titolo dottorale, perché si sarebbero soltanto pregiudicate le aspettative di tanti giovani sul punto di conquistare tale titolo «per procacciarsi un'occupazione e il mezzo per vivere». Sempre in materia di insegnamento universitario Giua rappresentò l'esigenza

che l'insegnamento universitario fosse aperto a tutti i capaci, indipendentemente da distinzioni di razza, di religione, di credo politico e di nazionalità. Aprendo le porte dell'università agli insegnanti stranieri, come per il passato era pur accaduto, era possibile «rinnovare lo spirito dell'insegnamento universitario».

Nel corso del dibattito relativo al rapporto di parità o meno delle scuole statali e non statali, tenutosi negli ultimi giorni di ottobre del 1946, Lelio Basso, che fino ad allora si era astenuto dall'intervenire alla discussione ritenendo più opportuno non parlare del problema della scuola in sede istituzionale, dichiarava di riservarsi in sede di Commissione plenaria «la facoltà di proporre la soppressione di tutti gli articoli riguardanti la scuola». In particolare, considerando un errore inserire l'insegnamento religioso nella Costituzione, preannunciò che «qualora i democristiani, approfittando di una maggioranza lieve e momentanea, volessero imporre una tale norma, che urta contro la coscienza degli uomini del partito socialista, costringerebbero questi ultimi ad affrettare i tempi per giungere ad una frattura, e ad un procedimento di modifica della Costituzione, che non investirebbe più soltanto l'argomento in esame, ma anche altro su cui si è giunti a transazione».

La materia dell'istruzione dell'obbligo venne pure affrontata, come ho accennato all'inizio, presso la seconda Sottocommissione assembleare (ordinamento costituzionale dello Stato, comprese le autonomie locali) nella seduta del 22 novembre 1946. Era operante nell'ambito di questa Sottocommissione un comitato ristretto

di dieci membri, presieduto da Gaspare Ambrosini, per l'elaborazione delle norme attinenti all'ordinamento regionale. Intervenendo sul tema del giorno, che era quello dell'elaborazione delle disposizioni in materia di autonomie locali, i democristiani Ambrosini e Cappi si erano fatti propugnatori della proposta di affidare alle regioni l'istruzione elementare, argomentando, il primo, dalla inclusione di tale materia nei programmi federalisti di decentramento statuale; il secondo sostenendo che l'affidamento alle regioni dell'istruzione elementare ed anche di quella media era l'unica strada per attenuare lo strapotere e il monopolio dello Stato nella formazione spirituale e politica del popolo.

La proposta non passò per l'opposizione congiunta di comunisti, socialisti e repubblicani, ma è merito, in particolare, di un socialista, Tito Nobili, aver dimostrato, in contrario, che solo lo Stato era in grado di risolvere la piaga dell'analfabetismo nel Mezzogiorno: si trattava quindi di un problema nazionale, che richiedeva ingenti risorse di cui solo lo Stato poteva disporre, mentre il divario tra le regioni, se si fosse accolta la proposta criticata, si sarebbe accentuato in ragione della diversa distribuzione della ricchezza nel paese. Sulle posizioni di Nobili si allineavano Edgardo Lami Starnuti ed altri deputati, tra cui persino il liberale Bozzi che così prendeva le distanze da Einaudi, sostenitore dell'altra tesi. Il successo dello schieramento contrario all'inclusione della istruzione elementare tra le funzioni di competenza delle regioni in parte fu confermato nella successiva votazione che escluse

parimenti l'istruzione media classica dalla competenza delle regioni, alle quali si attribuì, viceversa, in virtù di una distinta votazione, chiesta e ottenuta da Mortati, la competenza in materia di istruzione tecnico-professionale: in tal modo si confermava la distinzione accolta dalla legge Casati tra istruzione classica propria dei ceti medio-alti e istruzione professionale e tecnica propria delle classi inferiori.

4. È noto che la Commissione dei 75 completò e presentò il suo progetto agli inizi di febbraio del 1947, quindi con oltre tre mesi di ritardo rispetto al termine troppo ristretto che le era stato assegnato, del 19 ottobre 1946. Doveva poi passare un altro mese perché il progetto venisse iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea e si iniziasse così, il 4 marzo 1947, con la discussione «generalissima» sull'intero testo, la seconda fase del processo costituente.

Il dibattito si protrasse per vari giorni, fino al 12 marzo, e toccò anche punte di particolare asprezza per le critiche che al progetto venivano mosse dai «grandi» esclusi dalla Commissione dei 75 (in particolare, Nitti, Orlando e Croce), che denunciarono l'impianto compromissorio, la vaghezza delle enunciazioni programmatiche, la prolissità del testo, le sue disarmonie. Critiche di eguale tenore erano mosse da Piero Calamandrei. L'autorevole esponente del Partito d'Azione riferiva le sue accuse di genericità e oscurità soprattutto alla prima parte del progetto, la cui mancanza di interna coerenza, a suo dire, avrebbe reso arduo un accordo di sostanza tra i partiti. A tali obiezioni immediata venne la replica di Tupini e La Pira che misero

in risalto l'ispirazione pluralista e sociale del progetto e la concezione della persona umana che ne era alla base.

Sulla natura «compromissoria» del progetto si svolse un dibattito di grande interesse e significato soprattutto se consideriamo il momento che attraversava la sinistra socialista all'indomani della scissione di Palazzo Barberini e quando si era avviato quel processo che ben presto condurrà la DC alla svolta centrista. Di tale dibattito vasta eco si ebbe nei numerosi interventi sulla stampa quotidiana e periodica dell'epoca, la cui consultazione ci è resa agevole da quando disponiamo della preziosa rassegna di Daniela Pastechi Norelli e del relativo spoglio dei giornali dell'epoca, nel volume curato da Roberto Ruffilli, *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, Vallecchi, Firenze 1978.

A quello che dai critici veniva chiamato «compromesso», Togliatti, nel noto intervento svolto nella seduta dell'11 marzo 1947, rivendicava un carattere molto più nobile, perché, come con grande finezza politica egli argomentava, la confluenza tra solidarismo marxista e solidarismo cristiano altro non era che «ricerca di quella unità che è necessaria per poter fare la costituzione non dell'uno o dell'altro partito, non dell'una o dell'altra ideologia, ma la costituzione di tutti i lavoratori italiani, di tutta la nazione».

Su questo stesso tema del compromesso aveva già avuto modo di parlare qualche giorno prima (6 marzo) Lelio Basso, che aveva osservato:

«Si è da più parti mossa a questo progetto di costituzione la critica che esso rappresenti il frutto di un compromesso; si è parlato, da qualche parte, riguardo a questo progetto, che esso contenga in sé l'equivoco del tripartito. Se con questo si vuol dire che il progetto di costituzione è il frutto di uno sforzo di diversi partiti per trovare un'espressione concorde che rappresenti l'espressione della volontà della grande maggioranza degli Italiani, questo non è un difetto: noi non abbiamo mai pensato che si potesse portare a questa Assemblea una costituzione socialista, non abbiamo mai pensato che si potesse portare a questa Assemblea una costituzione che fosse il frutto di punti di vista particolari».

Molto significativo ai fini del nostro discorso è il seguito dell'intervento di Basso, ove egli illustra l'atteggiamento che terrà il suo gruppo durante lo svolgimento dei lavori assembleari:

«Noi voteremo in questa costituzione degli articoli che certamente non corrispondono alle tradizioni del Partito Socialista ed altri che contraddicono a quelle che sono le nostre aspirazioni lontane; ma voteremo degli articoli che siano l'espressione della complessa della realtà oggi in atto e li voteremo con perfetta lealtà».

Dieci anni più tardi (*Il Principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano 1958, p. 125), lo stesso Basso ribadirà che una efficace redazione della Costituzione si era resa possibile grazie all'incontro, certo anche tra conflitti e compromessi, delle tre grandi correnti di pensiero esi-

stenti all'epoca della Costituente nel paese: la cattolica, la socialista e la liberal-democratica, dal cui incontro e scontro emersero le linee maestre e gli istituti fondamentali del nuovo ordinamento.

5. Le materie su cui avvenne la discussione sul titolo II (famiglia, matrimonio e scuola) erano strettamente legate alla religione e le ripercussioni del voto sull'articolo 7 non facevano quindi prevedere nulla di buono, anche perché la pace religiosa che propagandisticamente era stata fatta intravedere si era avviata a diventare un tema ricorrente nella lotta politica degli anni successivi.

Era ancora vivo lo sdegno dei socialisti dopo la «notte delle sorprese», che aveva visto una maggioranza «occasionale» approvare, il 24 marzo, l'art. 5 del progetto (art. 7 della Costituzione) relativo ai rapporti tra Stato e Chiesa. Nenni aveva considerato, appunto, tale approvazione come una vera e propria «sopraffazione clericale dello Stato», come «il marchio chiesastico, pretino, clericale impresso allo Stato Repubblicano». Egli non aveva accettato la giustificazione tattico-parlamentare dei comunisti, il loro «eccesso di realismo», che rischiava di creare «una zona di confusione» favorevole alle forze antidemocratiche. Al «ricatto» di De Gasperi – scrive l'anonimo editorialista, forse proprio Nenni, nell'*Avanti!* del 27 marzo – , che ha legato la questione dell'art. 7 al consolidamento della Repubblica, e a quello dell'*Osservatore romano*, che ha sollevato lo spettro della lotta di religione, i socialisti hanno risposto con un voto non equivoco, per obbedire «al dovere di opporsi alla

sopraffazione che deriva dall'inserire nella Costituzione il Concordato, e il Trattato con il suo art. 1, la cui modifica richiede un macchinoso procedimento di revisione costituzionale nel caso che il Vaticano non sia più d'accordo: di qui l'asservimento e l'umiliazione dello Stato».

La discussione in aula sul titolo II, iniziatasi il 17 aprile, si aprì con l'esame della parte riguardante la famiglia. Il giorno prima era apparso un editoriale sull'*Avanti!* in cui largo spazio era dedicato al tema dell'indissolubilità del matrimonio: si faceva osservare che anche i paesi europei di grande tradizione cattolica avevano da tempo abbandonato tale principio e avevano introdotto il divorzio. Si annunciava in assemblea una grande battaglia delle sinistre contro la «sopraffazione clericale» disposta a tutto pur di impedire non dico che passasse il divorzio, ma semplicemente che la questione fosse affidata alla decisione del legislatore ordinario. Il giorno successivo, nel commento alla cronaca parlamentare, si dava conto dei discorsi di Giua e Calamandrei e si criticava la posizione dei democristiani che volevano imprimere alla Costituzione e allo Stato un marchio clericale e confessionale. Quanto all'atteggiamento dei socialisti, si ribadiva che questi ultimi ben si guardavano dal chiedere che l'istituto del divorzio fosse inserito nel testo della Costituzione, trattandosi di «materia non da Costituente ma da Codice civile».

Il primo intervento dei socialisti nella discussione del 17 aprile fu quello di Preti, che esordì sottolineando che il titolo II «è tra quelle parti della Costituzione in or-

dine alle quali la sostanza del dibattito, al di là delle questioni su cui tutti poterono essere d'accordo, e che non hanno del resto grande importanza, si riduce, necessariamente, ad uno scontro tra il propugnatore della tesi, diciamo così, laica, e il propugnatore della tesi confessionale». Più avanti, andando al nocciolo della questione, affrontava di seguito i vari temi, cominciando da quello della definizione della famiglia come società naturale (definizione, a suo dire, «sospetta», che «non ha precedenti del genere in nessuna altra costituzione»): la sua opposizione e quella di tutto il suo gruppo, diretta contro la tesi «pluralistica» alla base della proposta democristiana sostenuta da Giorgio La Pira, nasceva dalla persuasione che la famiglia fosse «il cavallo di Troia attraverso cui la Chiesa dà nuovamente l'assalto allo Stato». Secondo Preti non è vero che i democristiani si battono per la libertà quando chiedono allo Stato di porre la scuola privata, che è scuola di parte, sul piano della scuola pubblica, che è invece scuola di tutti. «...il giorno in cui lo Stato concedesse alla scuola privata tutti i benefici della scuola pubblica, le scuole private, se sono confessionali, ne saranno enormemente avvantaggiate, in quanto possono in sovrappiù beneficiare dei lasciti religiosi, dei convitti, delle economie in fatto di retribuzione agli insegnanti e di tutti i vantaggi che in genere conseguono dalla potenza sia economica che morale di un istituto religioso». Nel corso del dibattito i socialisti chiarirono meglio la loro posizione, esprimendosi per «un'ampia libertà di inse-

gnamento della scuola privata», purché provvedesse a se stessa, da un lato; e dall'altro, per il potenziamento della scuola pubblica, la sola abilitata a conferire diplomi.

Un tema su cui i socialisti richiamarono con vigore l'attenzione dell'aula fu quello della laicità della scuola. Qui va subito detto che, mentre De Gasperi e Togliatti non si preoccuparono di valutare le possibili ripercussioni sul piano scolastico dell'approvazione dell'art.5 del Progetto (futuro art.7 della Costituzione) relativo ai rapporti Stato-Chiesa, Nenni (25 marzo), pur consapevole della priorità delle riforme economiche, pose la questione delle conseguenze dell'art. 36 del Concordato, affermando che la concezione socialista dello Stato laico e della scuola laica non interferiva con la libertà di coscienza e i principi morali del cristianesimo. Un intervento esplicito in tal senso sul tema venne anche dal repubblicano Della Seta, il quale si chiese come fosse possibile conciliare il diritto dei cittadini all'istruzione e il diritto a frequentare la scuola pubblica con l'art. 36 del Concordato per cui «la Chiesa, non paga di avere, come suo legittimo diritto le proprie scuole private confessionali; non paga di aver inserito nella scuola pubblica l'insegnamento religioso, esige anche che tutto, tutto l'insegnamento, nella scuola elementare e nella scuola media, abbia come fondamento e come coronamento l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica? Gli acattolici, sia come insegnanti che come discepoli, dovranno astenersi dal frequentare la scuola pubblica, a meno di non dover subire una violenza alla propria coerenza religiosa?»

Nell'intervento del 10 marzo, Nenni aveva a chiare lettere legato il tema della laicità dello Stato a quello della laicità della scuola: «Da una concezione laica dello Stato deriva necessariamente una concezione laica della scuola: anche nella scuola il laicismo è la condizione della pace religiosa, politica, sociale. Direi, anzi, che soprattutto nella scuola il laicismo garantisce la Nazione contro ogni lotta di carattere religioso. Noi non crediamo che la questione della scuola si debba risolvere nella Costituzione; la risolveremo, quando dovremo dare uno statuto definitivo alla scuola italiana. E saremo saggi se allora ci ricorderemo che le scuole confessionali – parlo al plurale, ma in Italia si potrebbe usare il singolare – dividono, mentre la scuola laica unisce, in quanto rispetta tutte le idee e tutte le credenze. Alla scuola noi non domandiamo di essere socialista o marxista. Il socialismo ed il marxismo lo insegniamo coi mezzi molto modesti che sono a nostra disposizione. Il cattolicesimo insegnatelo voi, colleghi cattolici, coi mezzi immensi che sono a vostra disposizione. E lasciate la scuola dello Stato al di sopra di ogni confessione e di ogni partito».

La Democrazia cristiana, come aveva scritto Nenni in un pezzo intitolato *La Repubblica vale più di una messa*, apparso sul quotidiano socialista del 30 marzo, aveva voluto stravincere non accettando un emendamento di Basso che evitava un riferimento diretto ai patti firmati da Mussolini ed introduceva, sia pure in una prospettiva futura, il tema della «revisione».

Confermando la posizione che i socialisti avevano già prospettato il 22 novembre alla seconda Sottocommissione, Bernini, in sede di discussione assembleare, si dichiarò contrario all'affidamento alle regioni dell'istruzione artigiana e professionale perché la materia richiedeva una direzione unitaria collegata con le attività economiche del paese. Egli notava come le grandi industrie tendessero a spostare a loro manodopera da una sede all'altra, da una regione all'altra, il che lasciava presumere che la preparazione doveva essere unica. Replicava Persico (PSLI) precisando che il potere di emanare le norme di carattere generale sarebbe rimasto sempre allo Stato: le regioni sarebbero intervenute in caso di manchevolezza da parte dello Stato e dove fosse stata necessaria una speciale legislazione locale.

6. I nodi che la Costituente era stata chiamata a sciogliere su famiglia e scuola passavano attraverso le diverse e contrastanti posizioni ideologiche su punti strettamente collegati alla coscienza religicsa. Questo valeva certamente per la famiglia (concetto di famiglia come società naturale, indissolubilità del matrimonio, condizione giuridica dei figli nati fuori del matrimonio), ma non meno valeva anche per la scuola: basta pensare al problema dell'insegnamento della religione, a quello della parità e in genere all'opposizione tra scuola laica e scuola cattolica.

Oltre a ciò, si deve pure considerare che, in materia scolastica, l'Assemblea si trovò a trattare le varie questioni nell'indifferenza degli studiosi di pedagogia, attraversati da una grave crisi d'identità sul piano scientifico, dovuta anche alla rivaluta-

zione di discipline come la sociologia e la psicologia, che erano state pressoché poste in liquidazione dall'idealismo come pseudoscienze. Mancò quindi l'apporto indispensabile ad un approfondimento adeguato di questioni assai complesse e profondamente radicate nella nostra storia postunitaria.

A questa carenza probabilmente si deve la mancanza di una visione globale dei problemi dell'educazione e della scuola che - già abbastanza evidente nel catalogo delle libertà culturali elaborato e presentato il 30 luglio 1946 dal Comitato ristretto operante in seno alla prima Sottocommissione - contribuì a far accogliere, come punto di riferimento del dibattito assembleare, una prospettiva unilaterale, di matrice cattolica, che si preoccupa dei diritti delle istituzioni private e della scuola confessionale, mentre trascurò il più ampio problema del diritto soggettivo sociale all'educazione, all'istruzione e alla cultura.

Quanto alle sinistre, i comunisti, appellandosi all'insegnamento gramsciano, privilegiarono «l'aspetto quantitativo, di massa del problema scolastico, collocandolo nell'ambito del rapporto dialettico tra educazione e direzione politica della società [...]. I politici socialisti, in maggioranza convinti della irrilevanza costituzionale delle norme sulla scuola e dell'inopportunità di un loro inserimento nel testo costituzionale, lasciarono i professori discutere. L'interesse specifico verso i problemi economico-sociali e sindacali li spingeva ad una disponibilità verso convergenze con altre parti politiche in questa materia». Il giudizio che ho richiamato (Giuliana Limiti, *La*

scuola nella Costituzione, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, 3, *Rapporti sociali ed economici*, Vallecchi, Firenze 1969, p. 82) può, nelle grandi linee, essere ancor oggi condiviso, anche se, nella parte finale, appare un po' eccessivo laddove avalla il luogo comune di un'Assemblea costituente in cui il gruppo socialista svolge, nel dibattito sulle materie qui considerate, un ruolo di debole supporto rispetto ai comunisti.

Tutto ciò ci sembra abbastanza riduttivo, perché è anche vero che resta loro grande merito aver sostenuto la tesi dell'irrilevanza costituzionale delle norme in materia scolastica, come del resto, nel dibattito sull'indissolubilità del matrimonio, affermarono che un principio del genere dovesse trovare spazio nel Codice civile.

Dal quadro in precedenza delineato emerge, peraltro, l'incisività della battaglia autonomamente e con grande coerenza condotta dai socialisti nelle varie fasi del processo costituente, perché fossero riconosciuti principi basilari come quello della laicità dello Stato. L'apparente minore impegno su singoli punti inerenti alla materia della famiglia e della scuola non si spiega dunque soltanto con il maggiore interesse che essi manifestarono verso tematiche legate alla grave congiuntura economica del dopoguerra, ma anche e soprattutto con un'idea ben precisa che essi avevano della Costituzione, come di un testo in cui dovessero trovare collocazione soltanto quei principi fondamentali che costituiscono i pilastri della legislazione e che debbono servire di guida al legislatore.

PARITA', MA SENZA ONERI

Il dibattito sull'Articolo 33 all'Assemblea Costituente

In relazione ai confronti politici relativi al rapporto Stato/scuola privata sono ritornati di attualità l'esame e l'interpretazione del testo costituzionale che fissa i termini di tale rapporto. Appare perciò utile ripercorrere l'iter del dibattito, alla Costituente, relativo all'Art. 33 (era l'Art. 27 nella numerazione con cui il testo giunse in Assemblea). (1)

L'analisi del dibattito stesso e soprattutto dei testi (di quelli votati, ma anche di quelli respinti, emendati, ritirati) fornisce importanti indicazioni interpretative. Nelle note di commento finali vengono pertanto esaminati, in particolare, due punti: quello, di cui molto si è sempre discusso, relativo alla dizione "senza oneri per lo Stato", e quello, su cui raramente si è richiamata l'attenzione, relativo all'inesistenza di un legame tra legge di parità e finanziamento alla scuola privata.

Il testo all'esame dell'Assemblea

La redazione del progetto di Costituzione era stata affidata ad una "Commissione dei 75", a sua volta articolata in Sottocommissioni. Nella Sottocommissione che esaminava la tematica scolastica erano emersi rilevanti dissensi culturali oltre che politici; essi riguardavano sia il ruolo dello Stato da un lato, della famiglia e della Chiesa dall'altro nella organizzazione del sistema educativo, sia l'eventuale indicazione sulla presenza obbligatoria dell'insegnamento religioso cattolico.

A conclusione del dibattito in Commissione era stato formulato un testo di compromesso tra Democrazia Cristiana e Partito Comunista; l'intesa non aveva coinvolto altri gruppi, in particolare il Partito Socialista (nella Sottocommissione non vi erano rappresentanti del Partito d'Azione). La Democrazia Cristiana si era peraltro riservata di riaprire il problema della obbligatorietà dell'insegnamento religioso; questa riserva era stata formulata cautelativamente, non essendo a quel momento ancora deliberata l'acquisizione del Concordato lateranense, e non ebbe poi motivo di aver seguito, poiché al momento del dibattito in Aula sull'Art.33 vi era già stato il voto sul Concordato che sanciva tale obbligatorietà.

---

(1) Si vedano, per i lavori della Costituente, oltre agli *Atti* della Costituente stessa: L. AMBROSOLI, *La scuola alla Costituente*, Brescia, Paideia, 1987, e A. PANIGHETTI, *La scuola all'Assemblea Costituente e nella Costituzione*, in *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, a cura di M. Gattullo e A. Visalberghi, Firenze, La Nuova Italia, 1986 (riprende in parte una Tesi di laurea, 1979, non pubblicata). V. anche O. NICEFORO, *La questione della scuola non statale dalla Costituente a oggi*, in "Scuola e Città", n.2, 1985, p.75.

Relativamente ai punti che sono alla nostra attenzione, il testo sottoposto all'Assemblea era il seguente.

"
.....

La Repubblica ... riconosce ad enti ed a privati la facoltà di formare scuole ed istituti di educazione.

Le scuole che non chiedono la parificazione sono soggette soltanto alle norme per la tutela del diritto comune e della morale pubblica.

La legge determina i diritti e gli obblighi delle scuole che chiedono la parificazione e prescrive le norme per la loro vigilanza, in modo che sia rispettata la libertà ed assicurata, a parità di condizioni didattiche, parità di trattamento agli alunni.

..... "

Gli opposti emendamenti

La discussione generale, in Aula, del testo proposto si svolge nelle sedute del 17, 18, 19, 21 e 22 aprile 1947.

Essa registra, rispetto a tale testo, molte voci dissonanti. Formulano esigenze di modifiche sia i gruppi socialisti e laici - con interventi di **Preti, Binni, Bernini, Longhena, Della Seta, Codignola, Malagugini** - , sia alcuni democratici cristiani insoddisfatti del compromesso (rispetto al quale, cautamente, esprime qualche preoccupazione anche il comunista **Silipo**); lo difendono, pur forzandone un po' l'interpretazione nelle opposte direzioni, i due relatori **Moro** (D.C.) e **Marchesi** (P.C.I.).

Nella seduta del 24 aprile inizia l'esame degli emendamenti.

Tra tali emendamenti, riportiamo i più significativi e, quando ciò è utile per intendere il significato dei successivi sviluppi, qualche punto della relativa illustrazione.

" L'istruzione, di qualunque grado, è tra le precipue funzioni dello Stato, che detta le norme generali, organizza la scuola statale in tutti i suoi gradi e tipi e riconosce ad enti ed a privati la facoltà di istituire scuole e istituti di educazione. La legge ne determina i diritti e gli obblighi. " **(Rossi Paolo, Binni, Preti, Mazzei)**

Dall'illustrazione di **Paolo Rossi** (P.S.L.I): *Lo Stato non può fermarsi ... a riconoscere la facoltà nei privati di aprire scuole e istituti d'educazione, ma deve dettare le norme generali anche per le scuole private, determinandone con legge gli obblighi e le sostanziali garanzie e ciò anche nel caso che non sia chiesta la parificazione. Lo Stato mancherebbe al proprio compito se restringesse la sua attività ad una pura tutela di polizia e cioè a sorvegliare che le scuole private non si pongano in conflitto con la morale pubblica e il diritto comune: posizione agnostica e puramente negativa quella che risulta dal testo della Commissione; affermazione di un diritto-dovere eminente dello Stato, quella che emerge dal nostro emendamento sostitutivo.*

" L'istruzione, di qualunque grado, è tra le precipue funzioni dello Stato, che... riconosce ad enti ed a privati la facoltà di istituire scuole e istituti di educazione. La legge ne determina i diritti e gli obblighi, graduandoli eventualmente secondo

diverse possibili forme di autorizzazione. " (**Bernini, Basso, Cevolotto, Calamandrei**)

" Enti e privati hanno diritto di aprire scuole ed istituti di educazione soggetti soltanto alle norme per la tutela del diritto comune e della morale pubblica.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parificazione, deve assicurare ad esse una libertà effettiva e garantire ai loro alunni parità di trattamento con gli alunni degli istituti statali. " (**Camposarcuno, Delli Castelli, Colombo, Lazzati**)

Dall'illustrazione di **Camposarcuno** (D.C.): *Per quanto riguarda gli alunni delle scuole parificate, è fuor di dubbio che ad essi ... deve essere assicurata una libertà **effettiva** e garantita una parità **assoluta** di condizioni didattiche e di **trattamento** con gli alunni delle scuole statali.*

" *Sostituire alle parole* la parificazione *le parole* il pareggiamento *e aggiungere alle parole* parità di trattamento *la parola* scolastico. " (**Bianchi, Tega, Cevolotto, Arata, Pistoia, Momigliano, Giua, Calamandrei, Fornara, Costa, Caldera**)

Dall'illustrazione di **Bianchi** (P.S.L.I.): *Il **pareggiamento** ci offre invece garanzie migliori. Gli insegnanti devono essere assunti mediante concorsi ... Questa formula che assicura **parità di trattamento** ... venne fuori ... dalle proposte fatte dall'on. **Moro**. Egli assicura che né lui né i suoi colleghi democristiani pensano a **parità di trattamento economico**, e ci possiamo anche credere. Ma ci fanno pensosi certe dichiarazioni ... là dove si dice esplicitamente che lo Stato ha l'obbligo di provvedere con tutti i mezzi anche economici al mantenimento e al funzionamento della scuola privata ... Se non avete pensieri riposti ... , potete aggiungere una paroletta, a chiarificazione ...Proprio per non incorrere in queste interpretazioni, vogliamo precisare il concetto. Se non volete la parità del trattamento economico, non è niente di male accettare di aggiungere a **trattamento** la parola scolastico.*

Il gruppo del P.C.I. non ha presentato emendamenti, ritenendosi vincolato all'intesa raggiunta in Sottocommissione ed interpretando presumibilmente l'emendamento **Camposarcuno & al**. come iniziativa di singoli Democratici Cristiani non rappresentativa della volontà dell'intero gruppo.

La situazione si modifica radicalmente nella successiva seduta del 28 aprile.

In apertura di seduta, a discussione degli emendamenti ormai chiusa (e pertanto senza neppure la possibilità di illustrarlo), viene infatti presentato un emendamento il cui primo firmatario è **Dossetti**, che insieme a **Moro** era stato, per la sua parte politica, il protagonista del dibattito e delle mediazioni che avevano portato al testo della Sottocommissione; alla firma di **Dossetti** seguono quelle, numerosissime, di molti tra i più autorevoli Costituenti della Democrazia Cristiana.

" Enti e privati hanno diritto di istituire scuole con la sola osservanza delle norme del diritto comune.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parificazione, deve assicurare ad esse libertà effettiva ed ai loro alunni parità di trattamento con gli alunni degli istituti statali. " (**Dossetti & al.**)

Le differenze rispetto al testo precedente possono apparire modeste, ma sono tali invece da far saltare tutti gli accordi. E questo non solo per un problema di metodo, cioè perchè la Democrazia Cristiana tenta unilateralmente di forzarli, ma perchè in un testo costituzionale le parole sono pietre, e anche le sfumature pesano.

Si diceva che "La Repubblica... riconosce ad enti e a privati la facoltà", mentre ora il soggetto non è più la Repubblica e la facoltà è divenuta diritto; nella legge relativa alla parificazione non è più prevista una normativa sulla vigilanza; infine, ed è il punto centrale, l'inserimento dell'aggettivo "libertà **effettiva**" combinato con l'eliminazione dell'inciso "a parità di condizioni didattiche" si connettono alla volontà di interpretare "parità di trattamento" non solo in termini didattici, ma anche con riferimento agli aspetti economici.

Su tale punto erano emersi profondi dissensi sia nella Sottocommissione sia nella ricordata discussione generale in Aula, nel corso della quale erano state rilevate ambiguità del testo in esame: diversi interventi avevano chiesto di chiarirle (ovviamente, proponendo soluzioni contrapposte per l'eliminazione delle ambiguità stesse). In questo contesto, i significati, e gli effetti qualora esso fosse approvato, dell'emendamento **Dossetti & al.** appaiono chiari.

Lo scontro, e l'ulteriore mediazione

Di fronte al fatto nuovo, il gruppo P.C.I., che -mantenendo l'intesa raggiunta in Commissione- non aveva manifestato alcun appoggio agli emendamenti dei gruppi socialista, azionista etc., muta decisamente la propria posizione. Appena si passa alle votazioni - che riguardano i primi commi, che precedono quelli qui esaminati - , i Comunisti votano numerosi emendamenti; questi vengono respinti, a causa di rilevanti assenze nei gruppi laici e di sinistra (presumibilmente, lo scontro non era previsto), e ciò induce tali gruppi a far mancare il numero legale prima dell'esame delle questioni più controverse.

Anche se a caldo la Democrazia Cristiana protesta vivacemente per questo espediente tattico, del tutto inconsueto nei lavori della Costituente, nella notte viene ricercata una ulteriore intesa; all'inizio della seduta del 29 aprile l'Assemblea ha di fronte un nuovo emendamento.

" Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni equipollenza di trattamento scolastico rispetto agli alunni degli istituti statali. " **(Dossetti, Gonella, Bernini, Gronchi, Marchesi, Franceschini, Cremaschi, Tumminelli, Lozza, Silipo, Bernamonti)**

Dalla dichiarazione di **Bernini** (P.S.I.) *Dichiaro, a nome mio e a nome del mio gruppo -e credo che a questa dichiarazione si associerà anche l'onorevole Dossetti- che alla formula della equipollenza di trattamento scolastico bisogna dare il valore di trattamento relativo all'organizzazione della scuola e ai diplomi,* ***escluso nel modo più assoluto il trattamento economico.***

Dalla dichiarazione di **Dossetti** (D.C.) *Per poter dare ... un chiarimento ... che non lasci nessun dubbio ... e che significhi in modo tassativo che in questo testo noi intendiamo solo ottenere un assicurazione della effettiva libertà della scuola, noi*

abbiamo acceduto a che si sostituisca alla espressione ***parità di trattamento*** *l'altra* ***equipollenza di trattamento scolastico****, la quale intenda riferirsi specificamente ... alla equivalenza a tutti gli effetti giuridici della carriera e dei titoli scolastici degli alunni delle scuole non statali di fronte a quelli delle scuole statali, senza che né la frase originaria né questa implicasse, nel nostro intendimento, o, comunque, implichi la necessità di un obbligo finanziario a carico dello Stato.*

Dalla dichiarazione di **Binni** (P.S.L.I.): *Abbiamo inteso che la formula* ***equipollenza di trattamento scolastico*** *non debba implicare assolutamente neppure l'ombra di sovvenzioni che lo Stato debba dare alla scuola privata. Questo è lo spirito con cui abbiamo dato la nostra adesione.*

Dalla dichiarazione di **Codignola** (P.d'Az.): *Non ho firmato la proposta di emendamento, concordata fra l'on.* ***Dossetti*** *e alcuni colleghi socialisti e comunisti, perché ne sono venuto a conoscenza pochi minuti prima dell'inizio di questa seduta ... Non credo che, in via di principio, si debba respingere la possibilità di un accordo tra forze contrapposte. ... Ma ... alla condizione che l'accordo costituisca non un compromesso, ma un punto di incontro ... Non mi sento perciò di dichiarare in questo momento, anche a nome del mio gruppo, se voteremo a favore o contro ... perché nell'emendamento ... vi sono alcune parti che rappresentano veramente un punto serio d'incontro ... ma vi sono ... parti che non fanno che ribadire e forse peggiorare l'equivoco che abbiamo denunziato fin dal principio nel testo proposto dalla Commissione.*

All'intesa, questa volta, oltre a Democratici Cristiani e Comunisti ha partecipato il Socialista **Bernini** (non a nome del gruppo, precisa egli stesso, ma soprattutto come Sottosegretario); nei gruppi laici permangono perplessità, anche se attenuate, e ciò induce alla presentazione di un subemendamento.

" *Sostituire il secondo comma dell'emendamento* ***Dossetti, Gonella, Bernini & al.*** *con il seguente* : La legge assicura alle scuole non statali piena libertà di insegnamento e garantisce ai loro alunni parità di condizioni didattiche. " (**Codignola, Matteotti & al.**)

Richiesta di **Codignola**: *Vorrei chiederle, onorevole Presidente, ... una sospensione della seduta ... Sarebbe nell'interesse comune raggiungere una formulazione che sia accettata da tutte le parti.*

Presidente: *On.* ***Dossetti****, siccome ella è un po', come dire, il* deus ex machina, *... potrei accedere al desiderio dell'on.* ***Codignola*** *ad una condizione, che soltanto lei può assumere impegno di soddisfare, cioè che vi sia almeno qualche possibilità che questo avvicinamento ... possa verificarsi veramente.*

Dossetti: *Mi pare che l'on.* ***Codignola*** *con la sua formula ... intenda risolvere un problema diverso ... Nel testo concordato si risolve il problema della condizione giuridica, sia pure senza nessuna specificazione in ordine al problema economico, degli alunni delle scuole non statali. Invece l'on.* ***Codignola*** *... sembra semplicemente affermare la necessità che sia assicurata ... una condizione didattica pari a quella degli alunni delle scuole statali ... Questa condizione didattica potrebbe esser tutt'altra cosa dalla condizione giuridica ... Parità di condizioni didattiche potrebbe dire che si deve assicurare -e questo non tanto a vantaggio delle scuole non statali, ma quasi, direi, a loro carico- che*

effettivamente queste ... abbiano un'efficienza didattica pari a quella delle scuole statali. Quindi, problema totalmente diverso.
Corbino: *Le dichiarazioni dell'on. **Dossetti** ho l'impressione che abbiano confuso più che chiarito la situazione, perché qui adesso si pone un problema di equipollenza non nei riguardi degli istituti, ma nei riguardi della legge ... Può nascere il dubbio che la legge abbia anche l'obbligo di mettere gli istituti privati nelle condizioni di realizzare questa equipollenza ... I chiarimenti sarebbero veramente necessari, perché, ... sul terreno della parità puramente didattica fra alunni delle scuole di Stato ed alunni delle scuole private sorte per iniziativa di chiunque, **e con mezzi propri**, noi siamo ... d'accordo. Ma, se dovesse nascere il dubbio che lo Stato a chiunque si presenti per voler fare una scuola privata abbia l'obbligo di metterlo in condizioni di costituire l'equipollenza ... noi creeremmo l'anarchia nella pubblica istruzione.*

La seduta non viene sospesa. Viene votato (a grande maggioranza) il primo comma dell'emendamento **Dossetti, Gonella, Bernini & al**. Peraltro, a tale comma - di fronte alle preoccupazioni che le obiezioni di **Dossetti** a **Codignola** hanno indotto nei gruppi laici - è stato nel frattempo presentato il seguente subemendamento aggiuntivo, che dovrà essere messo in votazione subito dopo:

" Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato." (**Corbino, Marchesi, Preti, Binni, Lozza, Fabbri, Zagari, Pacciardi, Rodinò, Silipo, Codignola, Bernini, Badini Confalonieri, Cortese, Perrone Capano & al.**)

Il dibattito sul subemendamento Corbino & al., e le votazioni

Sulla proposta **Corbino & al.** si sviluppano numerosi interventi, di cui riportiamo le parti più significative.
Gronchi (D.C.): *Fo notare soprattutto ai colleghi, i quali sentono il valore delle scuole e degli istituti di educazione come strumenti di elevazione popolare, che è estremamente inopportuno precludere per via costituzionale allo Stato ogni possibilità di venire in aiuto ad istituzioni le quali possono concorrere a finalità di così alta importanza sociale. Vi sono enti comunali e provinciali che non hanno niente a che fare ... con enti confessionali o religiosi, i quali hanno per compito o fra i loro primari compiti di istituire opere ed istituti di educazione; e voi volete costituzionalmente impedire che lo Stato abbia la facoltà di integrare l'opera che questi enti possano compiere a vantaggio della collettività nazionale.*
Bianchi (P.S.L.I.): *Per il nostro concetto di concedere da parte dello Stato piena libertà di insegnamento alle scuole private, noi aderiamo ... all'emendamento ... , perché siamo assolutamente contrari al principio che lo Stato debba dare sovvenzioni ed aiuti economici e finanziari alle scuole private.*
Malagugini (P.S.I.): *L'aggiunta ... non fa che tradurre in parole e concretare la dichiarazione esplicativa fatta dall'on. **Dossetti** ... Non comprendiamo la preoccupazione che ha ispirato l'intervento dell'on. **Gronchi** ... Riconosco che ci sono alcuni particolari istituti, che sono sovvenzionati dallo Stato e di tale sovvenzione han bisogno e sono meritevoli; è vero che ci possono essere anche dei comuni che istituiscano scuole, le quali non sarebbero statali pur non essendo*

private. Ma in questi casi la legge potrà opportunamente rimediare considerandole come istituti parastatali ... Comunque, anche a prezzo di sacrificare qualcuna di queste istituzioni, noi teniamo alla affermazione del principio; e diciamo che o le parole dell'on. **Dossetti** *rispondevano ... ad un reale convincimento e non vi deve perciò essere alcun motivo perché la legge non le concreti in una formula, oppure ... faccio grazia ai colleghi dell'altro corno del dilemma.*

Marchesi (P.C.I.): *Il nostro Gruppo voterà l'emendamento.*

Corbino (Indip.): *Da quello che avevo in animo di dire, il collega* **Gronchi** *avrebbe capito che le sue preoccupazioni sono infondate. Perché noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato. E' una cosa diversa: si tratta della facoltà di dare o di non dare.*

Gronchi (D.C.): *Una dizione quale quella che si chiede ... potrà anche essere interpretata come vuole l'on.* **Corbino**, *ma può anche essere interpretata in senso assai più estensivo. Allora vi domando in quali condizioni si troverebbero tutte le scuole professionali - o quella gran parte ... - che oggi non sono di Stato e pur vivono col concorso dello Stato. Voglio vedere come e da chi si ritiene ragionevole, per prevenzione contro queste ombre immaginarie di scuole confessionali che vanno a mendicare i mezzi della loro sussistenza allo Stato, ... precludere allo Stato di adempiere alla sua funzione integratrice verso istituti ed enti che si propongono, per esempio, l'istruzione professionale.*

Bruni (Crist.-Soc.): *Dichiaro di essere contrario all'emendamento, perché ho proposto un'aggiunta ... , con la quale si dichiara che lo Stato deve provvedere ad un congruo finanziamento delle scuole private.*

Codignola (P.d'Az.): *Voteremo a favore, chiarendo ai colleghi democristiani che ... non è vero che si venga ad impedire qualsiasi aiuto dello Stato a scuole professionali: si stabilisce solo che non vi è un diritto costituzionale a chiedere tale aiuto.*

L'emendamento **Corbino, Marchesi, Preti, Binni & al.** viene approvato con 244 voti favorevoli, 204 contrari e 4 astenuti.

Dovendosi passare alla votazione del secondo comma dell'emendamento **Dossetti, Gonella, Bertini & al.**, a questo punto vari testi alternativi (tra i quali il sub-emendamento sostitutivo **Codignola, Matteotti & al.** sopra riportato) vengono ritirati dai rispettivi proponenti; viene invece mantenuto un emendamento **Bruni** "Le scuole, che ottengono il riconoscimento giuridico dei loro titoli, acquistano nella libertà del loro particolare indirizzo educativo gli stessi diritti e si sottopongono agli stessi obblighi di quelle statali. La legge determina le condizioni di tale riconoscimento." , emendamento che viene respinto.

Il testo viene infine approvato in due successive votazioni. Viene anzitutto approvata la prima parte "La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà" ; viene successivamente respinto un subemendamento aggiuntivo **Codignola, Bianchi** "...ad esse piena libertà di insegnamento" ; infine, viene approvata la seconda parte "e ai loro alunni equipollenza di trattamento scolastico rispetto agli alunni degli istituti statali."

Questa formulazione (a parte una revisione lessicale poi operata dagli uffici in sede di "coordinamento") rimane quella definitiva.

Un significativo riflesso del dibattito su questi punti può essere colto nella discussione del successivo articolo sul "diritto allo studio". L'inciso finale nel testo costituzionale (Art. 34) "borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso" era precedentemente formulato nei termini "borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze," da conferirsi per concorso agli alunni di scuole statali e parificate"; il riferimento alle scuole viene soppresso per affermare, in coerenza con le scelte compiute nell'articolo precedente, che questi interventi finanziari non competono, neppure indirettamente, alle scuole come tali - che non vengono pertanto più nominate - ma solo agli alunni e alle famiglie.

Qualche nota di commento

Per ciò che concerne il subemendamento "senza oneri per lo Stato", vi sono stati, negli anni, ricorrenti tentativi tesi ad affermare che tale formulazione consentirebbe il finanziamento come "facoltà", pur non considerandolo un "diritto" degli enti e dei privati (e, corrispondentemente, un obbligo dello Stato). Questa interpretazione è, a dir poco, curiosa, poiché renderebbe priva di significato una norma costituzionale, il cui effetto sarebbe solo quello di lasciare al legislatore e al governo la piena discrezionalità nel compiere una qualsiasi opzione o anche quella contraria; e non è affatto convalidata dallo svolgimento del dibattito, al contrario di quanto in alcune polemiche politiche o giornalistiche taluni vogliono sostenere. Tra questi, vi è addirittura chi, estrapolando singole frasi dal contesto che abbiamo sopra ricostruito, attribuisce agli stessi laici la tesi che consentirebbe il finanziamento ai privati.

In realtà, solo **Corbino** appare su questa posizione, mentre dalla parte opposta **Gronchi** prospetta l'interpretazione più ovvia (e, dal suo punto di vista, la teme): al punto che, dopo aver parlato di "ombre immaginarie di scuole confessionali che vanno a mendicare ... allo Stato", egli centra l'attenzione sui soli istituti comunali e provinciali, in particolare su quelli operanti nel settore dell'istruzione professionale. **Ed è solo relativamente a questi che Codignola** ritiene che la norma neghi il diritto, ma non la possibilità, di aiuti statali; con una significativa precisazione, **Malagugini** riconduce questa possibilità ad un carattere "parastatale" di tali istituti, e peraltro afferma che essi dovrebbero essere "sacrificati" se aiutarli significasse compromettere l'affermazione di principio che sta per essere votata.

L'esame del dibattito alla Costituente appare significativo anche in relazione alla questione della legge sulla parità; forse, anzi, ancora più significativo, essendo stato questo tema pochissimo analizzato, a differenza di quanto avvenuto per l'espressione "senza oneri per lo Stato".

E' da rilevare anzitutto che già nella discussione generale, qui non riportata per esigenze di brevità, è stato posto l'accento sulle distinzioni tra "pareggiamento" e "parificazione". Il primo era stato disciplinato dalla legislazione dello Stato liberale, con clausole molto puntuali ed in primis con un rigoroso sistema concorsuale nella selezione dei docenti, e riguardava pertanto un limitato numero di istituzioni; la seconda era stata generosamente elargita, senza una normativa che determinasse precise condizioni, a partire dal periodo fascista. Solo agli istituti pareggiati, ad esempio, vuole riconoscere la validità legale dei titoli l'emendamento **Bianchi** (v. sopra il testo e l'illustrazione).

Di ciò ha dovuto tener conto l'emendamento **Dossetti, Gonella, Bernini & al.** che ha dato origine al testo definitivo. In esso non è più presente il termine "parificazione" che vi era nel testo iniziale, anche se non compare neppure il termine "pareggiamento": la legge sulla parità dovrà pertanto definire ex novo diritti e obblighi. Dagli obblighi deriverà, come diritto, quello al trattamento scolastico equipollente: la discussione sopra riportata dimostra senza ombra di dubbio che la legge sulla parità deve rappresentare la condizione per la validità legale degli studi, e non ha comunque nulla a che fare (quale che sia l'interpretazione di "senza oneri") col problema del finanziamento.

La discussione dimostra altresì come sia del tutto infondato il tentativo, che recentemente qualcuno ha compiuto, di considerare le scuole "non statali" che abbiano chiesto e ottenuto la parità (comma 4) come entità totalmente estranee al sistema delle scuole che Enti e privati hanno diritto di istituire (cui si riferisce il comma 3). Il testo iniziale, l'emendamento **Dossetti & al.** ritirato così come quello **Dossetti, Gonella, Bernini & al.** approvato trattano le scuole che chiedono la parificazione (nelle due prime formulazioni) ovvero la parità (nell'ultima) come un sottoinsieme di quelle cui si riferisce il comma precedente, e ciò risulta confermato dalla lettura degli interventi dei Costituenti di ogni parte politica.

Al di là dell'esame dei testi e del relativo dibattito, gli eventi politici degli anni successivi confermano che, nel convincimento di tutti, il tema finanziario è assolutamente estraneo rispetto alla legge sulla parità. I Ministri democratici cristiani non la propongono mai, neppure quando hanno la maggioranza assoluta, poiché l'assenza di essa, e conseguentemente di una normativa sugli obblighi, consente loro di conferire a raffica, e senza vincoli, diritti alle scuole private attraverso il "riconoscimento legale"; la legge sulla parità viene invece sollecitata, invano, da chi protesta per la scarsa qualificazione di molte tra tali scuole.

L'inesistenza di basi giuridiche per questi atti amministrativi di riconoscimento (sostanzialmente, della "parificazione" non accettata dalla Costituente) viene rilevata dal liberale Gaetano Martino non appena egli assume le funzioni di Ministro della Pubblica Istruzione nel 1954; egli li blocca, affermando appunto che solo l'attuazione della norma costituzionale sulla legge di parità può costituirne il presupposto. Martino però viene rapidamente spostato (promoveatur ut amoveatur) al prestigioso Ministero degli Esteri, e l'andazzo ricomincia.

Progetti di legge sulla parità vengono bensì proposti in Parlamento, ripetutamente, dall'opposizione: particolarmente autorevole, per il prestigio del presentatore, quello firmato al termine degli anni Cinquanta da Ferruccio Parri. Ma i sostenitori di questi progetti non riescono ad ottenerne neppure l'esame.

Solo in epoca molto recente, con le firme -almeno all'inizio- non dell'intero gruppo democratico cristiano ma solo delle sue componenti più integraliste, inizia la presentazione di progetti che mescolano al tema della parità quello del finanziamento. E' cronaca, e battaglia politica, attuale, fuori dagli scopi della presente nota.

Giunio Luzzatto

Il dibattito all'Assemblea costituente sui rapporti etico-sociali: la posizione dei socialisti

di Valerio Strinati

Per avviare la riflessione sulla posizione assunta dal gruppo parlamentare socialista (e dopo la scissione di Palazzo Barberini dai gruppi socialisti) nella discussione all'Assemblea costituente sul titolo II della parte I della Costituzione dedicato - con una dizione che non mancò di destare perplessità e critiche in diverse forze politiche - ai rapporti etico-sociali, si può partire dalle risultanze della Commissione per studi attinenti alla ricostruzione dello Stato - più nota come commissione Forti, dal nome del suo Presidente - istituita presso il Ministero per la Costituente il 21 novembre 1945. In particolare, la sottocommissione per lo studio dei problemi costituzionali, nella parte dedicata al diritto di famiglia, faceva presente "che tutto ciò che viene stabilito a tutela della persona umana si risolve automaticamente in un rafforzamento di tutela del nucleo familiare" e che il compito di "ritoccare" la vigente disciplina in materia avrebbe dovuto essere integralmente demandato alla competenza del legislatore ordinario, escludendosi di conseguenza l'opportunità di dettare una specifica normativa nell'ambito della nuova carta costituzionale.

La stessa impostazione veniva ripresa e sviluppata nella parte della relazione riguardante i diritti sociali o, per usare la più complessa titolazione adottata, "la dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e solidarietà"; in tale capitolo, redatto dal socialista Lucio Luzzatto, dopo un'ampia rassegna di diritto comparato, veniva enunciata con nettezza la seguente conclusione:

"Norme specifiche relative alla tutela della famiglia vengono ad essere per lo più prive di rilevanza concreta. (...) L'attuale disciplina dei rapporti familiari può certamente, e probabilmente dovrà, essere riveduta in parte: viene, a questo proposito in questione il regime dell'assistenza familiare e degli obblighi alimentari, e la condizione dei figli naturali, che sembra opportuno migliorare, ma è dubbia l'opportunità che anche questi due punti debbano formare oggetto di una disposizione costituzionale. Quanto al matrimonio, sull'ammissione della possibilità di scioglimento del matrimonio civile in casi determinati dalla legge, salva la disciplina del matrimonio concordatario, o per converso sulla dichiarazione della sua indissolubilità in ogni caso, è stato avviso della Sottocommissione che non sia opportuno far parola del tutto nella carta costituzionale."

Queste considerazioni sono di particolare interesse, per due ordini di motivi: in primo luogo, esse sintetizzano i punti salienti del confronto che si sarebbe svolto, di lì a pochi mesi, in seno all'Assemblea Costituente sulla disciplina costituzionale dell'istituto familiare (ed è appena il caso far osservare che, per questo aspetto, i

suggerimenti "omissivi" provenienti dalla Commissione Forti rimasero lettera morta); in secondo luogo perché costituiscono le premesse lungo le quali venne sviluppandosi l'azione e la riflessione del Gruppo socialista all'Assemblea Costituente che recepì con convinzione maggiore di altre forze dello schieramento laico l'indicazione contraria alla scelta di costituzionalizzare le regole fondamentali del diritto di famiglia.

In linea generale, peraltro, il Gruppo socialista non mancò di manifestare una certa avversione nei confronti della "tendenza del progetto di Costituzione ad invadere il campo costituzionale con norme puramente legislative" come efficacemente affermò, intervenendo sulle disposizioni riguardante l'istruzione, il deputato socialista Ferdinando Bernini, nella seduta pomeridiana del 19 aprile 1947. Tale sottolineatura critica diveniva poi ancora più esplicita laddove essa si volgeva contro l'intento di introdurre nella nuova costituzione affermazioni di principio prive di contenuto giuridico ma funzionali a veicolare enunciati di carattere puramente ideologico, destinati non tanto a porre limiti alla discrezionalità del legislatore futuro (e questa, peraltro, era la valenza giuridica attribuita alle cosiddette "norme programmatiche" e in base alla quale veniva riconosciuto un diritto di cittadinanza di queste ultime nella legge fondamentale) ma anche e soprattutto a indirizzarne e vincolarne positivamente ed univocamente l'elaborazione.

Non si trattava, ovviamente di un rilievo di carattere formale: sul piano politico, infatti, nelle file del PSIUP era diffusa la preoccupazione che il partito democratico cristiano, attraverso una trattazione quanto più possibile dettagliata del trittico tematico (istruzione, famiglia e sanità) facente capo al titolo II, intendesse in realtà affiancare al riconoscimento dei Patti Lateranensi nel nuovo ordinamento, la sanzione al più alto livello normativo di definizioni (la famiglia come società naturale) e principi (la indissolubilità del matrimonio o la parità tra scuola pubblica e scuola privata) propri della dottrina cattolica, in modo tale da vincolare tutte le forze politiche al riconoscimento di uno spazio autonomo di azione delle istituzioni ecclesiastiche nella società civile e, specularmente, di una serie di garanzie in negativo, nei confronti di una eventuale eccessiva ingerenza dei poteri pubblici nella sfera dell'ordinamento familiare o dell'esperienza formativa, ovvero nelle aree di più stretta contiguità tra società e istituzioni, dove in passato si era manifestata con più evidenza la vocazione autoritaria e monopolistica del regime fascista e dove con più forza, anche all'indomani del Concordato, le gerarchie vaticane e le organizzazioni del laicato cattolico avevano rivendicato un loro primato spirituale e morale poggiante su un ampio e consolidato consenso:

"Non c'è neppur bisogno di insistere - scriveva l'onorevole Moro, relatore sui temi della scuola presso la Prima Sottocommissione - sull'altissima percentuale degli aderenti alla Chiesa cattolica, i quali si sono professati tali nel censimento. Questo è un

dato acquisito e di così straordinaria portata, che tutti i partiti vi han reso omaggio con dichiarazioni rassicuranti sulla libertà della religione e sul rispetto scrupoloso delle sue istituzioni, sfumando poi opportunamente le tinte di quel laicismo che il nostro popolo non intende appieno, perché ignora nelle sua semplicità le mezze misure".

Sin dalle prime battute dell'esame parlamentare, la diffidenza nei confronti di una disciplina costituzionale eccessivamente dettagliata delle materie contenute nel titolo II caratterizzò, anche se non senza contraddizioni, la posizione socialista, differenziandola parzialmente, soprattutto nelle votazioni in Sottocommissione, dalle più duttili posizioni comuniste: già in Prima Sottocommissione, nel dibattito sulle proposte di articolato riguardanti la famiglia, apertosi nella seduta del 30 ottobre 1946, Lelio Basso era intervenuto, a nome del gruppo socialista, per criticare l'astrattezza e l'irrilevanza normativa della definizione, contenuta nella proposta del relatore democratico cristiano Corsenigo, della famiglia come società naturale (tema, questo, più volte ripreso, e da diversi oratori dei gruppi della sinistra, anche nel dibattito in Aula), e non aveva mancato di manifestare forti riserve anche sul testo proposto dalla relatrice comunista Jotti, nella parte in cui il principio della tutela del nucleo familiare veniva ricondotto al fine della "prosperità materiale e morale dei cittadini e della Nazione". Conseguenza di questa posizione era, nella seduta del 6 novembre, il voto contrario dei rappresentanti socialisti, dichiarato dallo stesso Basso, su un testo unificato Corsanego-Jotti-Moro, nel quale erano riprese proprio le due proposizioni citate.

Il tema dell'irrilevanza costituzionale delle norme definitorie sulla famiglia veniva poi ripreso in Commissione plenaria da Lina Merlin (seduta del 19 gennaio 1947), con accenti che ricalcavano nella lettera oltre che nello spirito le citate argomentazioni utilizzate dai relatori della Commissione Forti, e con una implicita critica nei confronti dell'indifferenza con cui era stato accolto il lavoro svolto dalla Terza Sottocommissione relativamente alle "garanzie economico-sociali per l'esistenza delle famiglie", tema sul quale la stessa Merlin era stata relatrice.

Pur con diverse sfumature, anche sulla scuola il gruppo socialista assumeva posizioni analoghe a quelle espresse sulla famiglia: sempre in Prima Sottocommissione, nella seduta del 29 ottobre, Lelio Basso dichiarava di non aver preso fino a quel momento la parola sul serrato confronto apertosi tra le proposte dei due relatori, il comunista Marchesi e il democratico cristiano Moro, poiché riteneva "più opportuno non parlare del problema della scuola in sede costituzionale" e si riservava conseguentemente di presentare, in Commissione plenaria, una serie di emendamenti soppressivi delle disposizioni eventualmente accolte.

Tuttavia, non trascurabili motivazioni di ordine politico impedirono ai socialisti di percorrere fino in fondo la strada della esclusione dalla carta costituzionale delle materie oggetto del titolo II, ovvero dell'introduzione in essa di poche e scarne enunciazioni di principio, rimandando poi al legislatore ordinario il compito di dettare le specifiche discipline normative. Al termine della discussione generale sul titolo II, il 23 aprile 1947, Vittorio Emanuele Orlando, riprendendo una analoga iniziativa promossa da Aldo Bozzi e da altri deputati di vari gruppi in Commissione plenaria, aveva presentato un ordine del giorno nel quale si raccomandava, in sostanza, la soppressione del titolo stesso, poiché gli articoli in esso contenuti risultavano "privi di un effettivo contenuto normativo e (...) invasivi della competenza del legislatore ordinario".

Già in Commissione plenaria, nella discussione dell'ordine del giorno Bozzi, gli oratori socialisti avevano assunto una posizione molto più prudente di quelle sopra ricordate, e sia Lelio Basso sia Michele Giua si erano espressi in senso contrario alla proposta, in esso contenuta, di includere nella nuova Costituzione soltanto "disposizioni concrete, di carattere normativo e costituzionale", nel timore che dall'accoglimento di un tale principio potesse derivare il travolgimento (o quanto meno un sostanziale ridimensionamento) della parte programmatica della legge fondamentale riguardante i diritti sociali, il cui riconoscimento appariva non soltanto come il principale elemento di discontinuità rispetto alla tradizione del costituzionalismo liberale - come veniva evidenziato nell'intervento di Michele Giua - ma anche uno dei punti fermi del patto istituzionale che si andava tessendo tra i tre grandi partiti di massa. Non a caso, in senso contrario all'ordine del giorno Bozzi, sostenuto con particolare convinzione da Piero Calamandrei, erano intervenuti Palmiro Togliatti e Giuseppe Dossetti: anche in tale frangente, peraltro, Lelio Basso non aveva rinunciato a denunciare una "ridondanza eccessiva" del testo che si andava elaborando, da imputare essenzialmente alla volontà, in primo luogo del gruppo democratico cristiano, di voler tradurre "in articoli ideologie e dottrine" con un pernicioso capovolgimento del più proficuo metodo fino a quel momento seguito di ricercare il consenso su "un patrimonio acquisito, un complesso di concetti a cui si può giungere partendo da presupposti ideologici diversi" (seduta del 25 ottobre 1946).

In Assemblea, la posizione socialista sull'ordine del giorno Orlando risultava ancora più contrastata. Contrariamente al tono privo di esitazioni delle dichiarazioni di voto contrario svolte dall'on. Laconi per il gruppo comunista e dall'on. Mortati per il gruppo democratico cristiano, quella di Ferdinando Targetti, a nome del gruppo socialista, iniziava con una esplicita ammissione di imbarazzo:

"Riconosciamo che le ragioni per le quali l'onorevole Orlando ha proposto di omettere nella Costituzione il titolo II sono ragioni che, per la natura degli articoli che questo titolo compongono, trovano in gran parte consenziente il nostro gruppo". E

tuttavia "... contro l'ordine del giorno presentato sta per noi una ragione di capitale importanza. Ammesso il principio di togliere dalla Costituzione tutto il titolo II, evidentemente lo si potrebbe applicare anche ad altri titoli e potrebbe portare alla soppressione del titolo III, che riguarda i rapporti economici. Se questo titolo contiene disposizioni che possono eventualmente non incontrare il pieno favore di alcune parti dell'Assemblea, incontra tanto il nostro favore da costituire per noi una giustificazione all'approvazione di altri principi e di altre massime che fossero eventualmente non del tutto conformi al nostro pensiero".

Sul documento proposto dall'anziano statista liberale si coagulò un consenso variegato, ancorché minoritario, dato che esso venne respinto con 248 voti contrari e 117 favorevoli: è da sottolineare che tra questi ultimi vi furono anche quelli di una parte (di stretta di misura maggioritaria) del neo costituito gruppo del Partito socialista dei lavoratori italiani (PSLI), nell'ambito del quale, evidentemente, il conflitto adombrato nella dichiarazione di voto dell'on. Targetti si manifestò in modo più palese, probabilmente anche per effetto di una disciplina del gruppo meno rigida.

Il dibattito sull'ordine del giorno Orlando aveva comunque ben evidenziato una difficoltà obiettiva del gruppo socialista, sulla quale forse può essere opportuno spendere qualche parola in più: il problema, infatti, sembrava investire non soltanto i contenuti del titolo II, ma, più in generale la questione dell'approccio, da parte socialista, alla problematica dei contenuti programmatici della nuova Costituzione repubblicana, contenuti che, nell'auspicio delle forze di sinistra, avrebbero dovuto costituire, sia pure in un futuro al momento non determinabile, il presupposto di legittimità per l'adozione di misure di profonda trasformazione degli assetti economico-sociali usciti dalla guerra. A questo sostanziale rinvio di una politica riformatrice aveva alluso con una efficace sintesi Piero Calamandrei, il quale, prendendo la parola nella discussione generale sul progetto di Costituzione (seduta del 4 marzo 1947) lo aveva definito un "annuncio di una rivoluzione, nel senso giuridico e legalitario, ancora da fare" e indubbiamente il differimento ad un orizzonte temporale imprecisato di misure che all'indomani della Liberazione erano sembrate a portata di mano non poteva non determinare nel PSIUP, attraversato, almeno in alcune componenti della sinistra interna, da forti insofferenze verso le prudenze e le attese della politica unitaria propugnata dal PCI, una condizione psicologica ancor prima che politica di forte disagio.

Non è certamente questa la sede per procedere ad una disamina approfondita della politica socialista dal 25 aprile 1945 alla 2 giugno 1946; vale però la pena ricordare l'accento posto dal PSIUP nell'immediato dopoguerra sul significato strategico della convocazione di una Costituente repubblicana, che avrebbe dovuto assumere tutti i poteri dello Stato per avviare contestualmente alla riforma istituzionale

le misure di carattere strutturale che avrebbero condotto alla vera rottura con il precedente regime. Con tali premesse, l'attribuzione al Governo della maggior parte dei poteri ordinari per effetto del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 (la cosiddetta seconda Costituzione provvisoria), che aveva inoltre rinviato ad un referendum popolare la scelta tra monarchia e repubblica, segnava un chiaro successo per le forze moderate e una secca battuta d'arresto del progetto politico socialista.

Venuta meno la prospettiva originaria, l'inserimento nella legge fondamentale di disposizioni di indirizzo, non immediatamente operative ma che prefiguravano, anche se non garantivano, l'attuazione delle "riforme di struttura" non poteva non apparire, soprattutto alle componenti più radicali e classiste del PSIUP, come un ripiegamento necessario, accettato più per una valutazione realistica dell'evoluzione dei rapporti di forza, sempre più favorevoli allo schieramento moderato, che per una scelta politica autonomamente assunta. Sotto questo profilo, veniva in evidenza una non trascurabile diversità di accenti tra i due principali partiti della sinistra: nel PCI, infatti, sembrava prevalere, soprattutto nella fase dell'esame parlamentare del progetto di Costituzione, una più spiccata propensione a privilegiare gli equilibri del quadro politico e la salvaguardia dell'accordo istituzionale con la DC, accordo del quale la convergenza (soprattutto con il gruppo dossettiano) sulle disposizioni programmatiche appariva un elemento non trascurabile, malgrado le nubi che si addensavano sulla politica di unità nazionale.

In seno all'Assemblea Costituente, dunque, i socialisti si schierarono a difesa della parte programmatica della progetto di Costituzione (pur mostrando comprensione verso le voci critiche che si levavano su di essa) ritenendo comunque che per tale strada si potesse configurare lo spazio istituzionale di un programma riformatore. Ma i dubbi e le perplessità riemergevano con particolare evidenza quando, come nel caso del titolo II, ci si misurava con proposizioni che, dietro un'apparente giuridicità, sembravano invece intese ad affermare principi ideologici che mettevano capo direttamene alla dottrina sociale cattolica e alle posizioni della DC.

L'opposizione dei socialisti ad alcune disposizioni del titolo II non si limitò, pertanto, ad una serie di eccezioni di carattere formale sulla utilità e opportunità di trasfondere in disposizioni costituzionali enunciati e definizioni privi di una diretta precettività, ma entrò nel merito di questioni specifiche, esprimendo un impegno non sopito, anche se forse non privo di qualche elemento di stanchezza (oltre al generale processo di deterioramento del quadro politico, va tenuto presente che la discussione in Aula sul titolo II si svolse a poco più di tre mesi dalla scissione di palazzo Barberini e a due mesi dalla conclusione di una difficile crisi di Governo), in difesa dei diritti della persona e della laicità dello Stato, dando seguito coerente alle posizioni già espresse nella discussione sull'articolo 7. Su questo terreno, inoltre, nel dibattito

parlamentare si realizzò una sia pur parziale e provvisoria ricomposizione delle due anime del socialismo italiano, dato che il neo costituito gruppo del PSLI non differenziò in modo significativo il proprio punto di vista da quello delle altre forze laiche e di sinistra, e tale convergenza di accenti, consistente soprattutto in un'attenzione al tema delle libertà civili e dei diritti della persona che travalicava un ambito puramente classista, si realizzò anche nei confronti delle componenti che si richiamavano all'esperienza politica e culturale del Partito d'azione.

Nella discussione generale sul titolo II, iniziata in Assemblea il 15 aprile 1947, gli oratori socialisti ripresero con forza le critiche già espresse nel confronto in Commissione sulla formulazione degli articolo 23, 24 e 25 del progetto, riguardanti la disciplina del diritto di famiglia: sulla formulazione del primo comma dell'articolo 23 (articolo 29 del testo definitivo), relativamente alla definizione della famiglia medesima come società naturale, prese la parola tra i primi Luigi Preti (PSLI) nella seduta del 17 aprile, per denunciare il disegno egemonico del partito democratico cristiano e, in replica all'intervento dell'on. La Pira, per segnalare coma la contrapposizione tra Stato e famiglia da questi evocata celasse l'intento di attribuire alla Chiesa cattolica la titolarità esclusiva del ruolo di garante dell'ordinamento familiare e di interprete dei suoi diritti. Gli faceva eco, lo stesso giorno, Michele Giua, favorevole all'abrogazione del primo comma dell'articolo 23, e anche fortemente critico, per la parte del titolo II riguardante la sanità, nei confronti della formalizzazione del divieto di pratiche sanitarie lesive della dignità umana (oggetto del secondo comma dell'articolo 26 del progetto, poi articolo 32 del testo definitivo) con l'argomento che la materia avrebbe potuto essere meglio regolata dalla legge ordinaria, trattandosi di un principio la cui affermazione in linea generale avrebbe potuto comportare la rinuncia ad applicare alla medicina scoperte innovative nel campo della chimica e della genetica, e non pochi conflitti di coscienza per gli operatori sanitari.

Contro gli articolo 23 e 24 del progetto (quest'ultimo sulla parità dei coniugi e recante, nel secondo periodo, il principio dell'indissolubilità del matrimonio) prendeva poi la parola nella seduta pomeridiana del 19 aprile Carlo Ruggiero, del PSLI, (già proponente di un ordine del giorno di tenore analogo a quello presentato da V. E. Orlando) polemico non solo nei confronti "di un partito il quale voglia introdurre i precetti della morale cattolica" nella nuova carta costituzionale, ma anche verso l'eccessiva prudenza delle componenti laiche e progressiste dell'Assemblea, giudicate fin troppo timorose di introdurre innovazioni sul piano dei diritti civili considerate, probabilmente a torto, in contrasto con i sentimenti e le culture dominanti del popolo italiano.

Quest'ultimo argomento, peraltro, era stato speso con larghezza dagli oratori democristiani per giustificare la presenza di una disposizione sulla indissolubilità del

matrimonio: su questo tema, il dissenso dei partiti di sinistra era stato espresso in modo tanto chiaro quanto prudente, senza particolari differenziazioni tra socialisti e comunisti. Introducendo l'argomento nella seduta del 15 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione, il presidente Ruini aveva sintetizzato tali posizioni chiarendo che i parlamentari contrari all'indissolubilità non avevano inteso proporre immediatamente la questione del divorzio, ma solo esprimere l'avviso che essa non dovesse essere oggetto di una specifica disposizione costituzionale ma demandata interamente alla competenza del legislatore ordinario. Nella stessa seduta toccava poi ad Aldo Moro precisare che la posizione richiamata dal presidente Ruini implicava, da parte dello schieramento laico, "il riconoscimento che il problema dell'indissolubilità non è presente nella coscienza sociale italiana" la cui indifferenza documentava l'esistenza di "una tradizione che è, in pari tempo, un fondamento essenziale della famiglia e della stabilità sociale che su essa è fondata."

In effetti, gli interventi dei parlamentari della sinistra sulla questione dell'indissolubilità si mantennero su una linea di prudenza che sottintendeva anche una certa indifferenza nei confronti di una materia ritenuta non prioritaria rispetto alle più urgenti riforme economiche (si veda in proposito l'intervento di Fausto Gullo): la confutazione giuridica della posizione democristiana era stata svolta con ricchezza di argomentazioni da Piero Calamandrei, il quale, nell'intervento del 17 aprile, aveva chiarito che la formulazione proposta serviva eminentemente ad impegnare lo Stato a mantenere indissolubile anche il matrimonio civile poiché il principio stesso, oltre ad essere già stato sancito con il richiamo ai Patti Lateranensi, veniva ad essere poi fortemente limitato per il matrimonio canonico, per effetto della casistica su annullabilità e dispense. All'intervento dell'esponente azionista facevano seguito quelli degli oratori dei partiti di sinistra, più calibrati sul versante dell'estraneità del principio in questione alla materia costituzionale e della difesa della pace religiosa; in tal senso si pronunciavano il socialista Michele Guia e il comunista Fausto Gullo (quest'ultimo nella seduta del 18 aprile). In entrambi i discorsi veniva peraltro ribadita una esplicita rinuncia, più volte affermata in tutte le fasi della discussione, a porre in positivo la questione del divorzio: questione "non socialista" secondo le parole di Michele Giua il quale però riprendeva anche il profilo etico della contrastata materia, facendo rilevare agli interlocutori democristiani che la sanzione giuridica dell'indissolubilità non si sarebbe risolta sul piano del costume sociale in un rafforzamento dell'unità familiare, ma ne avrebbe anzi alla lunga incoraggiato i fattori di disgregazione. Ulteriormente dibattuto nella complessa fase di esame degli emendamenti, il secondo comma dell'articolo 24 venne poi modificato per effetto dell'approvazione, a scrutinio segreto, con 194 voti a favore e 191 contrari, di un emendamento del deputato Grilli, del gruppo del PSLI, soppressivo appunto del riferimento all'indissolubilità del matrimonio.

Il punto di vista della Democrazia cristiana risultava invece prevalente su un'altra controversa materia, riguardante la rimozione di ogni discriminazione giuridica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio rispetto alla condizione dei figli legittimi: il principio, affermato nel testo originario del terzo comma dell'articolo 25 del progetto, veniva sostanzialmente ridimensionato per effetto dell'approvazione di un emendamento interamente sostitutivo del comma stesso, sottoscritto dall'on. Zotta e da numerosi altri parlamentari del gruppo DC, volto a subordinare l'ampiezza della tutela accordata ai figli nati fuori del matrimonio alla garanzia prioritaria dei diritti dei membri della famiglia legittima, e contro il quale si pronunciarono, tra gli altri, l'on. D'Aragona per il gruppo del PSLI e l'on. Malagugini per il gruppo socialista, nella seduta del 23 aprile 1947.

Approvato non senza discussione l'articolo 26 del progetto di Costituzione, sulla sanità (articolo 32 del testo definitivo) nella seduta del 24 aprile, l'Assemblea passò lo stesso giorno ad esaminare gli articoli del progetto concernenti la scuola. Anche su questo tema, come si è detto, gli esponenti socialisti non avevano lesinato critiche, in più occasioni, all'eccessivo dettaglio delle disposizioni che figuravano nel progetto, e tuttavia essi non si trincerarono dietro obiezioni di principio, ma entrarono direttamente nel merito delle principali questioni poste in evidenza nel corso dell'esame in Commissione. In prima sottocommissione, lo stesso Lelio Basso, nell'intervento già ricordato, non aveva mancato di pronunciarsi a favore della vigilanza dello Stato nei confronti della scuola privata (entrando così nel merito di uno dei punti più delicati e controversi della discussione) e, il giorno successivo (seduta del 30 ottobre 1946) aveva svolto un'appassionata perorazione a favore della laicità dell'insegnamento e contro l'introduzione di una specifica disposizione sull'insegnamento religioso cattolico, proposta dal relatore Aldo Moro, giungendo a ventilare l'eventualità di una rottura con il partito cattolico ove quest'ultimo avesse insistito per la votazione: la questione veniva poi accantonata con l'approvazione di una pregiudiziale, avanzata dall'on. Dossetti, che ne rinviava la trattazione alla discussione sui rapporti tra Stato e Chiesa, poi aperta in Sottocommissione il 4 dicembre.

In Prima Sottocommissione, come è noto, si sviluppò un ampio e serrato confronto tra le proposte dei due relatori, Aldo Moro e Concetto Marchesi, avente ad oggetto la funzione dello Stato (primaria o sussidiaria) in materia di istruzione, la collocazione della scuola privata e i diritti di quest'ultima in relazione all'affermazione del principio della libertà dell'insegnamento: in particolare, si discusse con dovizia di argomenti da ambo le parti se esso dovesse trovare attuazione essenzialmente mediante la garanzia del pluralismo nell'ambito della scuola pubblica e la competizione di quest'ultima con gli istituti privati, sotto la vigilanza e conformemente all'indirizzo espresso dallo Stato (secondo Marchesi) ovvero se venisse meglio assicurato

garantendo alle famiglie il diritto alla scelta del tipi di istruzione preferita in un sistema misto pubblico-privato con la conseguente attribuzione ai poteri pubblici di una funzione meramente integrativa dell'iniziativa di soggetti privati (secondo il modello proposto da Moro). In questo contesto si inserì una proposta di articolato presentata da Giovanni Lombardi, come autonoma iniziativa del gruppo socialista: i sei articoli che la componevano affrontavano i temi della neutralità scientifica, culturale e religiosa dello Stato e della libertà dell'insegnamento; dell'istituzione di una scuola "nazionale" pubblica obbligatoria fino al compimento del quattordicesimo anno d'età; delle provvidenze statali a favore degli studenti capaci e non abbienti; della possibilità per i privati di organizzare istituti di insegnamento ed educazione sotto il controllo dello Stato, al quale veniva comunque riconosciuto in via esclusiva il diritto a rilasciare i titoli di studio, e della facoltà riconosciuta agli enti pubblici territoriali di istituire scuole specializzate e università libere. Pur non avendo trovato una particolare eco nella discussione in Sottocommissione - anche a causa del decesso del proponente pochi giorni dopo, il 29 ottobre - l'articolato presentava almeno due spunti di un certo interesse, per l'attenzione al profilo che oggi si definirebbe "meritocratico" (tema che peraltro costituiva un non trascurabile elemento di raccordo trasversale tra i costituenti provenienti dall'insegnamento universitario) e per un'apertura nei confronti dell'iniziativa degli enti locali che costituiva un elemento di differenziazione rispetto alla posizione esplicitamente centralista espressa dal relatore Marchesi, preoccupato di tenere al di fuori del sistema scolastico qualsiasi infiltrazione di spirito campanilistico o municipale.

Della scuola si parlò anche in Terza sottocommissione, e giova a tale proposito richiamare per sommi capi il contenuto dell'articolato illustrato, nella seduta del 19 settembre 1946 da Michele Giua, relatore sulle garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino: vi si definiva l'istruzione come un "bene sociale" e, in sintonia con la proposta di Giovanni Lombardi, si garantiva l'ammissione ai gradi superiori dell'istruzione in base al solo criterio della capacità e, conseguentemente, l'obbligo dello Stato di sostenere con sussidi gli studenti bisognosi. Nella discussione, poi, lo stesso relatore, facendo eco ad un analogo dibattito svoltosi in Prima Sottocommissione su un emendamento proposto dall'on. Marchesi per l'abrogazione del valore legale del titolo dottorale, rivendicava con forza l'esigenza di adottare il criterio del merito come fondamento di un sistema scolastico democratico, lamentando in pari tempo la cattiva qualità dell'istruzione, soprattutto a livello universitario, e l'inflazione dei titoli, con conseguenze particolarmente gravi specialmente sul livello della dirigenza pubblica.

L'insistenza su questo tema - che dimostra tra l'altro un'attenzione nei confronti del problema scolastico che nei decenni successivi avrebbe costituito un elemento caratterizzante della politica del PSI - venne poi attenuata nella discussione in

Assemblea, dove gli oratori socialisti centrarono i loro interventi prevalentemente sulla difesa della scuola pubblica, in contrasto esplicito con le posizioni espresse dal partito cattolico, pur nella consapevolezza del sostanziale successo che quest'ultimo si accingeva a conseguire:

"... se il pensiero cattolico è riuscito a permeare di sé una parte notevole della Costituzione, - sottolineava il sottosegretario alla pubblica istruzione Bernini, nella seduta pomeridiana del 19 aprile 1947 - in particolare è riuscito a far prevalere tutti i suoi principi negli articoli 27 e 28."

La difesa della scuola pubblica come garante di un effettivo pluralismo ispirato al principio della libertà dell'insegnamento fu in effetti il motivo dominante nei discorsi susseguitisi nel corso della discussione generale: in particolare, Luigi Preti e Walter Binni, per il gruppo del PSLI, Ferdinando Bernini e Alcide Malagugini per il gruppo socialista e Tristano Codignola per il gruppo autonomista trovarono una sostanziale identità di accenti nella condanna della posizione della DC sul primato della scuola privata e sulla sussidiarietà (e sostanziale subalternità) dei compiti dello Stato in tale campo, denunciando non senza qualche forzatura polemica le pulsioni monopolistiche della scuola confessionale (si veda in proposito l'intervento di Walter Binni nella seduta del 17 aprile 1947). Altro elemento di contrasto era l'accusa di centralismo (quando non di statolatria) rivolta dai parlamentari democristiani all'indirizzo delle forze politiche della sinistra e alla quale replicarono, in due distinti momenti della discussione, Concetto Marchesi (nella relazione in Prima Sottocommissione) e Tristano Codignola, nell'intervento in Assemblea (seduta del 21 aprile 1947), entrambi sostenendo, con singolare sintonia, che l'unico vero decentramento nel sistema scolastico si realizzava nel rapporto tra il docente e il discente, in un contesto di effettiva libertà dell'insegnamento.

Da tali affermazioni, peraltro, non discendeva una netta preclusione nei confronti del diritto dei privati di dare vita a istituti scolastici di ogni ordine e grado. Al contrario, tale diritto non era contestato da nessuna delle componenti dello schieramento laico, ma riconosciuto subordinatamente a tre condizioni: in generale, l'attribuzione allo Stato di una funzione di indirizzo e di vigilanza di tutto il sistema scolastico, in aggiunta ai compiti derivanti dalla gestione diretta dei propri istituti formativi; in secondo luogo l'esclusiva competenza dello Stato stesso a rilasciare i titoli di studio e infine l'esclusione di sovvenzioni pubbliche alle scuole private.

Quest'ultimo principio, già sostenuto in Prima Sottocommissione dal socialista Pietro Mancini e successivamente in Aula dagli onorevoli Preti, Binni, Calosso e Bernini, trovò poi accoglimento con l'approvazione in Aula di un emendamento dell'on. Corbino, nella seduta del 29 aprile 1947.

La questione del valore legale dei titoli di studio rinviava invece alla controversia sulla parificazione della scuola privata, istituto sul quale gli oratori

socialisti intervenuti nel corso della discussione generale sul titolo II avevano manifestato forti perplessità, nel timore che senza adeguate garanzie - quali quelle previste quanto allo stato giuridico e al trattamento economico dei docenti delle scuole private dal "pareggiamento" vigente nell'ordinamento scolastico prefascista - esso potesse dare luogo a una competizione sleale nei confronti del sistema pubblico, basata sull'abbassamento del livello qualitativo dell'insegnamento impartito e su un'ulteriore inflazione dei titoli di studio.

La discussione sugli emendamenti all'articolo 27 del progetto di Costituzione (articolo 33 del testo definitivo), iniziata il 24 aprile, mise in luce la distanza delle posizioni e le difficoltà del compromesso istituzionale: senza voler ripercorrere in questa sede una discussione parlamentare alquanto complessa, sarà sufficiente ricordare che il confronto effettivo si restrinse a due emendamenti, entrambi interamente sostitutivi dell'articolo, uno presentato da Paolo Rossi e da altri deputati del gruppo del PSLI, e sul quale confluirono i consensi dello schieramento di sinistra, e uno sottoscritto da Giuseppe Dossetti e da altri parlamentari democristiani (tra cui Aldo Moro e Giovanni Gronchi). In quest'ultimo testo veniva ripreso il tema della libertà della scuola privata e della parificazione congiuntamente all'affermazione del principio della parità di trattamento per gli alunni delle scuole parificate rispetto a quelli della scuola pubblica, e al tempo stesso veniva riconosciuto il ruolo di indirizzo dei poteri pubblici (la Repubblica e non più lo Stato) in materia di istruzione e il principio dell'esame di Stato al termine degli studi secondari e per l'abilitazione all'esercizio delle professioni. Respinta la prima parte del secondo comma dell'emendamento Rossi, nella parte in cui l'istruzione era indicata come "precipua funzione" dello Stato, il contrasto apparve insanabile, come sembrava di potere evincere dalla dichiarazione di voto di Concetto Marchesi, che aveva parlato di un "momento grave della nostra storia costituzionale" aggiungendo: "Si tratta in sostanza oggi di sapere se l'Assemblea Costituente della prima Repubblica italiana deciderà la capitolazione della scuola pubblica nazionale di fronte alla scuola privata e confessionale".

Le votazioni vennero poi interrotte per la mancanza del numero legale, la cui verifica era stata richiesta dall'on. Tonello, socialista, dopo l'approvazione dei primi due commi dell'emendamento Dossetti. Il giorno successivo, in apertura della discussione, veniva presentato un ulteriore emendamento, interamente sostitutivo delle parti non ancora approvate dell'articolo 27, in materia di diritti e obblighi della scuola privata, sottoscritto da Giuseppe Dossetti, primo firmatario, e tra gli altri, da Concetto Marchesi e Ferdinando Bernini. L'accordo così inopinatamente raggiunto coglieva alla sprovvista una parte del gruppo parlamentare socialista: su di esso interveniva una prima volta, in termini fortemente dubbiosi, Michele Giua, rilevando l'assenza di accordo nel gruppo sul testo presentato, seguito da Alcide Malagugini, più possibilista

sui contenuti ma perplesso sul metodo. Reintervenendo nella stessa seduta, lo stesso Giua manteneva un atteggiamento di dissenso nei confronti di una scelta di compromesso considerata non soddisfacente e giustificata dallo stesso Marchesi - chiamato in causa su questo punto dal repubblicano Macrelli - con l'esigenza di assicurare la stabilità del quadro politico e l'accordo dei tre partiti di massa (accordo che, peraltro, sarebbe venuto a cadere nelle settimane seguenti).

Con l'approvazione dell'emendamento Dossetti-Marchesi-Bernini (al quale peraltro venne apportata una significativa modifica con l'approvazione dell'emendamento Corbino, già ricordato), la discussione sugli articoli relativi all'istruzione proseguì senza sorprese particolari, con l'approvazione dell'articolo 28 (articolo 34 del testo definitivo) e dell'articolo 29 (poi divenuto articolo 9) sullo sviluppo della ricerca e sulla tutela dei monumenti artistici e storici, per concludersi nella seduta del 30 aprile 1947.

FONDAZIONE NENNI

CONVEGNO PER IL CINQUANTENARIO DELLA COSTITUZIONE

Roma 27 novembre 1997

"I rapporti etico-sociali nel processo costituente repubblicano: la posizione dei socialisti. Dal CLN all'Assemblea Costituente"

Relazione di Silvano Labriola

ASSR

1. I rapporti etico-sociali, nella suddivisione adottata dal costituente repubblicano che li ricomprende nel titolo II della parte I (Diritti e doveri dei cittadini), negli articoli da 29 a 34, si identificano nel triplice campo della famiglia, della salute e dell'istruzione. E' aggiunta una sintetica prescrizione della libertà dell'arte e della scienza, e del relativo insegnamento.

Analizzare il contributo dei socialisti per la impostazione di questi temi nella carta repubblicana, per la elaborazione delle forme entro cui ne viene regolata la disciplina e per la definizione delle norme che la compongono, comporta un triplice ordine di considerazioni.

In primo luogo è necessario fissare il rapporto con il problema generale dell'assetto costituzionale dello Stato, dopo la decadenza del regime autoritario. Infatti, dalla soluzione di questo nodo preliminare deriva l'inserimento in costituzione dei temi compresi nei rapporti etico-sociali. E questo è un presupposto di natura assai più complessa di quel che i risultati della ricerca storica delle istituzioni non dicano, almeno al punto in cui ancora oggi tale ricerca perviene.

In secondo luogo si deve indagare sulla concezione nutrita e difesa nel corso dell'intera esperienza transitoria, almeno a partire dal congresso di Bari del C.L.N.(1), dei principi del nuovo regime, e, inoltre, della natura e del contenuto di quelli tra essi che assumono, nel linguaggio e nel dibattito del tempo, la denominazione di diritti sociali.

Infine va misurata l'incidenza dell'azione socialista nei confronti delle forze ispirate ad altre culture istituzionali, con le quali si allea per il fine di inserire nell'ordinamento tali diritti, e dalle quali diverge nel definirne il contenuto, e la posizione nell'ordinamento stesso.

Al termine di tale triplice analisi, si dovrà dare una risposta ad un quesito che affiora tra i molti che persistono riguardo al percorso delle

singole tendenze politiche nel difficile cammino della costituzione provvisoria italiana tra il 1943 e il 1948, e da cui dipende molto della chiarezza di ogni ipotesi ricostruttiva di questa fase della evoluzione delle istituzioni unitarie.

Il quesito si pone proprio sull'azione socialista, che viene ritenuta contraddittoriamente lontana quanto a qualità e profondità del contributo offerto per la costituzione del nuovo ordinamento, dal peso di questo partito, che ancora nelle votazioni per il *referendum* istituzionale e per la elezione della assemblea costituente è il maggior partito della sinistra, ed il secondo partito italiano: e lontana anche, dalla importanza delle responsabilità assunte da suoi esponenti di primo piano in posizioni decisive per il processo costituente, tra cui il ministero della costituente(2), la presidenza dell'assemblea, la presidenza della III commissione, tanto più decisive se si considera l'influenza politica di questo partito tra il 1944 e il 1947.

2. E' opportuno porsi questo problema, la cui soluzione intuitivamente ha grande importanza per un approccio corretto all'oggetto delle riflessioni che seguono.

In effetti non molte, né convincenti sono le risposte che generalmente si danno al quesito posto, ed alla contraddizione che contiene, non prendendo in seria considerazione, come è giusto fare, la ipotesi che più di ogni altra(3) forse serpeggia, secondo cui si tratterebbe di una sorta di grave incapacità culturale e politica, che sarebbe alla base della (asserita) scarsa e inadeguata partecipazione socialista al processo costituente.

Qualcuno avanza una giustificazione relativa alle vicende interne del partito socialista che, in quello stesso periodo in cui si imposta il

nuovo regime democratico e ne vengono definiti gli elementi, assorbirebbe interessi ed energie, impedendone l'applicazione al dibattito costituente.

Non è però una spiegazione convincente, e per diversi motivi. Altri partiti subiscono tensioni interne, riflesso naturale delle difficoltà del tempo e della eccezionale congiuntura storica e sociale, ma questo non impedisce loro di essere, e attivamente, presenti nel dibattito costituente, imprimendovi spinte ancora oggi visibili. E che tali questioni non abbiano un effetto paralizzante per i socialisti in particolare è provato dal ruolo che, malgrado tutto, il PSIUP svolge nelle varie tappe decisive che conducono dal governo Badoglio via via fino al 2 giugno 1946.

Altri indicano nel difficile, e mai del tutto compiuto amalgama tra due diverse culture, quella residua della crisi degli anni '20 e quella degli esuli, la causa primaria della debole partecipazione socialista alla formazione del nuovo ordinamento.

Neppure questa ipotesi tuttavia è appagante(4). Il partito democristiano non è infatti esente dalla contraddizione richiamata, che anzi riproduce caratteristiche affini a quelle annotate a proposito dei socialisti: ciò malgrado nessuno rileva una minor partecipazione dei cattolici, che anzi, per generale opinione, svolgono un ruolo di primaria importanza.

Il quesito dunque resta ancora insoddisfatto per ciò che riguarda il movimento socialista nella Italia della transizione degli anni '40. Le considerazioni che seguono possono fornire un contributo a sciogliere questo nodo, per ciò che possono recare di aiuto a far chiarezza su quale sia stata la parte del PSIUP alla edificazione del regime costituzionale della Repubblica: se effettivamente minore di quel che sarebbe da

attendersi dalla posizione occupata da questo partito, oppure no (nel qual caso alcuni approdi della storiografia costituzionale meritano una adeguata revisione critica).

3. La decadenza del regime autoritario si compie con il colpo di Stato regio del 25 luglio, sui segue una prima fase della transitorietà costituzionale che si conclude con la formazione del primo gabinetto Bonomi il 10 giugno 1944 ed è caratterizzata dal governo della corona, affidato dal re al maresciallo Badoglio (vero e proprio governo del re)

Secondo una opinione abbastanza diffusa, in questa fase si avrebbe il tentativo di dar vita ad un regime costituzionale il più possibile conforme a quello statutario, abrogato dal colpo di Stato del 1922. Né mancano, del resto, voci che si levano autorevolmente a sostenere addirittura la tesi, del tutto inaccettabile, secondo cui l'ordinamento statutario non sarebbe mai stato abrogato, ma solo modificato, sia pure incisivamente, dopo l'ottobre del '22.

La reviviscenza dello statuto durante la fase del governo monarchico non corrisponde alla realtà, che per suo conto, malgrado qualche virtuosismo formalistico(5), è ben più complessa, e difficilmente decifrabile alla luce di questa pretesa reviviscenza. Basti ricordare che, sei settimane dopo il 25 luglio, si eclissa la sovranità dello Stato, ed i suoi organi costituzionali che esercitano i loro poteri nel residuo territorio di alcune province pugliesi, sono sotto l'alta vigilanza del comando militare alleato, che non cesserà del tutto se non con la elezione dell'assemblea costituente.

Tra il luglio del 1943 e il giugno del 1944 in Italia si afferma un ordinamento formalmente legittimato dalla prerogativa regia, composto sui dati del regime autoritario, che solo nella parte più appariscente e

tributaria della denominazione e delle istituzioni del partito unico, è soppresso dai provvedimenti abrogativi del governo del re. Il regime autoritario sopravvive per larga parte delle istituzioni economiche e sociali, nonché per l'intera amministrazione(6). I pubblici poteri infine sono ad esercizio subordinato al necessario *placet* delle potenze occupanti(7), che si riservano altresì di convalidare ogni atto costituzionale, che con i rappresentanti militari di esse va concordato.

Gli elementi essenziali su cui si fonda questa prima fase del regime transitorio sono dunque tre, non uno solo, e tra di loro in equilibrio che lentamente e con continuità si evolve: il persistente patrimonio giuridico istituzionale del regime autoritario, l'insieme dei residui del patrimonio statutario, pressoché soppressi da questo regime(8) e che ora si cerca di rianimare, e l'alta sovranità delle potenze occupanti.

La costituzione materiale dello Stato è, in questa fase, quasi evanescente, poiché si riduce alla corona ed ai gruppi di riferimento: ciò non deve stupire, per le circostanze in cui lo Stato è posto, con un territorio più piccolo di una regione, senza sovranità piena, e dopo gli atti di svuotamento della istituzione capo dello Stato, a cui è stata tolta persino la prerogativa successoria, compiuti dopo il 1922.

4. Il quadro così delineato non è indifferente all'esame del tema qui proposto: anzi, senza la definizione di esso, e al di fuori di uno stretto rapporto di correlazione con esso, quell'esame perderebbe di ogni significato e sarebbe privo di basi scientifiche.

I diritti sociali (sanità, istruzione) e il diritto di famiglia non rientrano nell'ordinamento costituzionale statutario né vi appartiene la concezione dei rapporti intersoggettivi imposta dalla evoluzione della

condizione giuridica della donna. L'affermarsi di elementi di quell'ordinamento pregiudica quindi l'inserimento dei rapporti etico-sociali nel regime costituzionale.

Ancora più complessa(9) si presenta la relazione con la cultura istituzionale affermatasi nel regime autoritario(10) e in modo differenziato per le singole fattispecie dei rapporti etico-sociali. Quel regime ammette la regolazione pubblica del diritto alla salute ed all'istruzione, ma nelle forme sue proprie, nel quadro del partito unico, ed erige una barriera insuperabile tra il riconoscimento dei diritti e la qualificazione delle libertà individuali, che sono negate in radice(11).

Per ciò che concerne il diritto di famiglia, e la condizione della donna (e specialmente della donna lavoratrice), è ben nota la ispirazione di fondo che anima l'ordinamento autoritario, che si irrigidisce e si complica ulteriormente con l'avvento della disciplina concordataria.

Ne deriva una antinomia di principio che, pur collocata nella straordinarietà del tempo in cui si delineano le premesse della questione costituzionale italiana, è tuttavia dirimente la impostazione data ai rapporti etico sociali della futura carta del 1948. Ed è su questo terreno che deve essere effettivamente vagliata la elaborazione teorica e l'azione pratica del movimento socialista, in via di ricostituzione subito dopo il crollo del governo autoritario e già attivo nel più volte ricordato congresso del CLN di Bari del 1944.

5. La posizione socialista, in questa prima fase dell'ordinamento provvisorio, è ricostruibile nelle linee di condotta seguite, dopo la ricostituzione dei primi organi provvisori del partito nell'Italia meridionale, dai suoi maggiori esponenti.

I caratteri del governo del re sono analizzati con considerevole consapevolezza, e rispetto a ciascuno di essi è assunta una posizione inequivoca, analizzando la quale risulta la sostanza della politica istituzionale dei socialisti, che poi sarà costantemente osservata.

Riguardo alla componente della continuità statutaria, l'intransigenza critica appare radicale, ed insofferente di patteggiamenti, come provano il dissenso sulla cd. svolta di Salerno(12) (riconoscimento della legittimità del governo Badoglio che consente la tregua ed il compromesso istituzionale tra corona e CLN), e la rottura con il secondo governo Bonomi(13).

E' significativo il contenuto di tale intransigenza che investe l'istituto monarchico, ma non si ferma a questo. Al contrario, la contestazione della forma monarchica dello Stato si fonda oltre che su motivi di principio, e sulle responsabilità politiche del sovrano, sull'intero regime costituzionale in cui storicamente si pone dall'Unità d'Italia in poi(14).

Ne risulta una concezione rivoluzionaria alla base del nuovo ordinamento che non deve essere in alcun modo debitore di continuità(15) con tutte le istituzioni di governo prima del 1922. Fin dalle prime manifestazioni di indirizzo politico il binomio repubblica costituente è inscindibile. Se la repubblica è necessaria, la costituente ne completa e ne integra la sufficienza(16): la repubblica senza costituente non ha corpo, la costituente da sola non ha significato(17).

Né mancano riferimenti di principio che precisano i contenuti di tale linea. La contestazione è condotta essenzialmente su due punti centrali: il carattere elitario della rappresentanza(18), la concezione liberale storicamente affermatasi circa le libertà ed i diritti dell'individuo.

La costituzione statutaria è borghese ed è la forma giuridica della preminenza politica di un gruppo sociale, a cui è subordinato il riconoscimento e l'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali(19). In questo regime i diritti sociali non possono essere compresi, ma si ammettono solo concessioni di natura unilaterale e di carattere marginale(20).

Ne consegue che la rivendicazione dei diritti sociali, se collocata tra i principi del nuovo regime, comporta necessariamente il superamento della costituzione statutaria e del suo fondamento(21). In questo ragionamento, ben evidente in tutta la teorizzazione politica del PSIUP a partire dalla polemica lotta contro il governo monarchico, si cela purtuttavia una profonda contraddizione, poiché contemporaneamente e con energia si propugna una direzione politica di classe, e la egemonia di essa, la classe operaia, nel nuovo Stato.

6. In questa fase, così come in quelle successive, l'azione socialista si rivolge con notevole lucidità, allo stesso modo in cui contrasta l'elemento continuista, anche contro la perdurante influenza del regime autoritario, che è il secondo dei caratteri o dati compositivi del governo del re, che si sono posti in evidenza.

Il PSIUP è ben consapevole della consistenza e della diffusione di questo dato, nella magistratura come nell'alta amministrazione e in ciò che resta della classe dirigente nazionale(22). Non solo, ma appare evidente agli occhi dei socialisti che esso comporti sia un ostacolo politico, sia un dato antagonista all'instaurarsi di un nuovo ordine costituzionale.

Viene pertanto sollevata la questione dell'epurazione, di fatto disattesa con il governo Badoglio, ma in seguito affrontata in modo

insoddisfacente e poi abbandonata del tutto, per un duplice profilo, relativo l'uno alla volontà di liquidare ciò che continua a rappresentare il decaduto regime nelle istituzioni pubbliche e sociali, e l'altro alla necessità di sgombrare il cammino verso la nuova costituzione democratica dello Stato della più potente opposizione a tale obiettivo.

Si coglie, nella motivazione di questo secondo profilo che viene posta e sviluppata dagli esponenti socialisti(23), un nesso molto importante tra l'assetto economico istituzionale cui è giunto l'ordinamento giuridico, e gli obiettivi dei cd. diritti sociali.

Appare chiaro, e di questo si avverte la consapevolezza nelle prese di posizione del movimento socialista, che il regime autoritario ha mutato i termini istituzionali delle relazioni tra ordinamento e rapporti economico produttivi rispetto alla cultura statutaria, sostituendosi all'astensionismo liberale forme crescenti di intervento pubblico. Ma in questa sostituzione, operata nella cornice della direzione autoritaria dello Stato a cui risalgono rigidamente le relazioni industriali, non viene intaccata la posizione di egemonia dei grandi gruppi industriali, che operano per lo più in regime di monopolio.

La denuncia socialista di tale assetto è vigorosa ed insistita, persino noncurante delle drammatiche condizioni operative delle strutture produttive e delle infrastrutture di servizio del tempo(24), nonché degli altri gravissimi problemi di quella particolare condizione della comunità nazionale.

La denuncia, peraltro, rientra in una visione fortemente ideologicizzata che in quel tempo domina la politica del PSIUP(25), influenzata largamente dalla dottrina marxista sulla collettivizzazione dei mezzi di produzione (anche se non manca di prospettarsi una sorta di programma immediato che si rivolge alla eliminazione delle maggiori

concentrazioni monopolistiche(26)). Su tale piano(27), la tradizionale componente riformista del socialismo italiano appare messa da parte.

Ciò che però preme porre qui in evidenza è il rapporto che si pone tra la visione generale degli assetti dell'economia nazionale e la categoria dei diritti sociali su cui (anche) si fonda essenzialmente il rifiuto da parte socialista dell'intervento pubblico così come è congegnato dall'ordinamento autoritario, e che sopravvive a quel momento (governo del re) praticamente intatto.

Il rapporto che deve cambiare tra l'uno e l'altro termine, nel nuovo regime da erigersi, discende dalla concezione dei diritti sociali che è propugnata dalla politica istituzionale del PSIUP: i diritti sociali sono espressione dei diritti fondamentali della persona, il cui soddisfacimento condiziona il bilancio e non ne è condizionato. E' un aspetto, e un aspetto centrale, della nuova cittadinanza, che si coordina con la dottrina della sovranità popolare.

Tutto ciò sviluppa un antagonismo di principio nella disciplina istituzionale dei diritti sociali (istruzione, sanità) sia nei confronti della cultura marginalista dello Stato liberale, sia nei confronti delle linee direttrici di quello autoritario(28), che non solo si fonda sulla negazione della assolutezza dei diritti fondamentali, ma subordina alle necessità dell'economia corporativa il bilancio dello Stato (salvo la rigidità della spesa militare e della spesa per l'ordine politico interno).

7. Il terzo elemento che integra il governo del re è, come si è ricordato, la riserva al comando delle forze di occupazioni della codeterminazione ed approvazione degli atti costituzionali dello Stato. Esso sopravvive anche in seguito, di fatto fino all'insediamento della

assemblea costituente, e formalmente con il perfezionamento del trattato di pace nel 1947.

Tale elemento non incide direttamente sulla parte della questione costituzionale concernente i diritti sociali e il diritto di famiglia, che è l'oggetto di queste note per ciò che si riferisce al contributo dato dalla politica dei socialisti. Anzi, a ben considerare, non potrebbe che esercitare una influenza latamente di sostegno alla proclamazione di quei diritti, ed al prevalere di idee moderne sulla famiglia, considerata la cultura istituzionale delle grandi democrazie occidentali (è noto che l'U.R.S.S. occupa un posto pressoché nominale nelle questioni italiane dopo l'8 settembre(29), essendo decisive la volontà del Regno Unito e poi anche quella degli Stati Uniti).

Viceversa, indirettamente, questo stesso elemento può risultare assai condizionante. La riserva di approvazione delle potenze alleate infatti non solo può impedire l'avvio del processo per la nuova costituzione, e quindi ogni e qualsiasi innovazione, come in effetti avviene fin quando sussiste il governo del re, ma è strumentale a garantire la permanenza della costituzione materiale instauratasi con gli avvenimenti del 25 luglio, che esclude i partiti politici.

Ciò spiega il difficile rapporto tra i rappresentanti delle potenze occupanti e i neocostituiti, o ricostituiti partiti politici, tra cui il PSIUP.

In queste circostanze si sviluppa anche da parte socialista(30) quella che è la principale iniziativa di politica istituzionale tra il 1943 e il 1944, ossia la esaltazione del ruolo del C.L.N.(31). Si sostiene che la costituzione materiale dello Stato ha composizione interamente diversa, che risale esclusivamente ai partiti politici che sono riuniti nel CLN (cd. esarchia: democristiani, socialisti, comunisti, azionisti, liberali,

demolaburisti), e ne restano fuori la corona ed i gruppi sociali di riferimento(32).

E' il CLN, e solo il CLN, che può vantare una rappresentatività popolare e perciò è con il CLN, e non con altri, che i rappresentanti delle potenze alleate devono avere i rapporti fin qui intrattenuti con il governo del re(33).

In questa affermazione non si pongono in discussione gli impegni assunti dallo Stato con le potenze alleate dopo Cassibile, che anzi sono riaffermati, ma si rivendica la legittimazione ad agire come organi politici nazionali per il loro adempimento e per la funzione di governo.

E' da annotare che la posizione dei socialisti, e quella degli azionisti, è più intransigente di altre, come prova il dissenso manifestato rispetto alla cd. svolta di Salerno, prima ricordato. Si respinge il tentativo, favorito dal comando militare delle forze di occupazione, di giungere ad un compromesso(34), con la associazione al governo del re di una limitata rappresentanza dei partiti. Ciò che conta rilevare in questo dissenso è il rifiuto di ammettere alcuna continuità politica e costituzionale(35), per liberare il processo costituente di ogni remora e pregiudizio derivante dalla legittimazione, sia pure indiretta o parziale, dei precedenti assetti ordinamentali dello Stato(36).

8. La linea di condotta osservata dal C.L.N., e particolarmente tenuta dai socialisti, e dagli azionisti, in sostanza prevale con la fine della fase del governo del re (pur accettandosi il compromesso istituzionale), che si concreta nei due noti avvenimenti, della dichiarazione di vacanza del trono, fatta grazie all'espediente della luogotenenza, e della formazione del governo Bonomi (10 giugno 1944).

Si definisce dunque un punto essenziale che è stato al centro della iniziativa del PSIUP: l'ordinamento transitorio è rivolto ad un processo costituzionale radicale, destinato a sciogliere ogni continuità, e non solo rispetto a quello autoritario. La legittimazione di questo processo deriva dalla sola sovranità popolare, e la nuova costituzione dello Stato sarà redatta e deliberata da una assemblea costituente eletta con suffragio universale. Alla manifestazione della sovranità popolare è rimessa la decisione della forma monarchica o repubblicana dello Stato.

In tale quadro, che contiene altresì il riconoscimento dei partiti come i nuovi soggetti della costituzione materiale(37), la elaborazione della politica istituzionale socialista può dispiegarsi nelle varie parti in cui si impegna, compresa quella relativa ai rapporti etico-sociali.

Il governo Bonomi sancisce l'esaurimento della fase del governo del re con un atto solenne, il decreto legge luogotenenziale n. 151 del 1944(38), che reca la costituzione provvisoria, destinata ad avere effettivo vigore, salvo le modifiche approvate con il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946, fino alla proclamazione della costituzione repubblicana, il 27 dicembre 1947, e l'insediamento del primo parlamento eletto il 18 aprile 1948.

In questo arco di tempo il contributo degli esponenti del PSIUP per la definizione del nuovo(39) ordinamento, e in particolare dei diritti sociali e del diritto di famiglia, assume, come si vedrà, una notevole consistenza.

Ciò si rivela in modo progressivo. Dapprima lentamente, e con qualche difficoltà e non poche resistenze, con i governi Bonomi: tanto che i socialisti non parteciperanno al secondo governo Bonomi(40). In sèguito, con il governo Parri prima, e con il governo De Gasperi subito

dopo, il processo costituente procede più spedito, sempre osservando il percorso tracciato dalla costituzione provvisoria del 1944.

9. Negli eventi più notevoli che si hanno tra la formazione del governo Bonomi, primo dei governi dei partiti al posto del governo del re, e la elezione e l'insediamento della assemblea costituente (giugno 1944-giugno 1946), assumono particolare significato due dati: la creazione del ministero della costituente(41) e la istituzione, nonché il funzionamento dei suoi organi di studio e documentazione(42).

Si tratta di due elementi decisivi nello snodo del processo costituente, nei quali si raccoglie e si caratterizza la posizione assunta dal PSIUP, in generale e specificamente sulle tematiche dei rapporti etico-sociali, in coerenza con le premesse fin qui esaminate. Si deve tener conto, per la valutazione della partecipazione socialista, anche del fatto che esponenti di questo partito assumono responsabilità di particolare rilievo, per ciascuna delle due fattispecie.

La costituzione provvisoria del 1944 contiene la espressa previsione(43) di una assemblea costituente da eleggersi a suffragio universale diretto e segreto, cui è rimesso di deliberare la nuova costituzione dello Stato. La costituente sarà fatta dopo la liberazione del territorio nazionale e ogni altra disposizione è rinviata ad un successivo provvedimento (che poi darà adottato con il d. lgs. lgt. n. 98 del 1946).

La formulazione contiene dunque in modo inequivoco la affermazione che si apre un processo costituente in senso proprio e inoltre che il successivo provvedimento è di tipo attuativo e integrativo, ma subordinato al decreto legge n. 151.

I socialisti nondimeno non si fanno alcuna illusione(44) e sanno che le garanzie formali hanno valore relativo, non solo, ma che un

evento futuro, *certus an* ma *incertus quando*, dipende dalle circostanze(45), ora sconosciute, in cui si compie, non da quelle in cui si decide che dovrà essere compiuto. Ne consegue una continua pressione del PSIUP per mantenere integro ed effettivo il principio affermato con il testo costituzionale del 1944(46).

Questo è possibile verificarlo nella discussione sulla istituzione del ministero per la costituente, in applicazione di quanto convenuto negli accordi che danno vita al governo Parri, che lasciano intravvedere sia la intransigenza del PSIUP, sia il fatto che tale intransigenza sembra avere qualche buona ragione per essere nutrita e costantemente mantenuta.

Nel governo, appena costituito, si apre una discussione tra due opposte tesi: l'una rivolta a creare un vero e proprio ministero(47), l'altra che contrappone lo schema dell'incarico senza portafoglio. Più che il merito di ciascuna delle due proposte in competizione, sono interessanti e significativi gli argomenti (politici, non tecnici) addotti.

Quanti si oppongono si richiamano alla necessità di preservare l'autonomia della futura assemblea costituente e sollevano molti dubbi(48) sulla creazione di un organo permanente del governo il cui operato finirebbe con l'esercitare una influenza politica e non tecnica sulle scelte costituzionali e sul nuovo ordinamento dello Stato. Liberali e democristiani sottolineano questi aspetti, seguiti da una attiva campagna di parte monarchica, mossa dalla ferma professione di fede repubblicana del vicepresidente del consiglio Nenni, che assumerà il portafoglio per la costituente, se sarà istituito.

La confutazione di queste riserve e di queste ostilità si sviluppa su di un duplice piano di considerazioni, che vale segnalare, sia perché alla fine questa è la posizione che prevale, e il ministero sarà istituito, sia

perché precisano le maggiori preoccupazioni di politica istituzionale di Nenni, e del PSIUP in generale.

Si richiama l'intesa tra i sei partiti che ha permesso la formazione del governo Parri, a cui i socialisti hanno aderito, nel momento in cui sono ancora critici né partecipano al secondo governo Bonomi. Tra le ragioni che sostengono la partecipazione socialista all'intesa, illustrate nei noti articoli "Vento del Nord" firmati da Nenni per l'Avanti![49], vi è la necessità di conferire attendibilità e vigore all'impegno[50] per la costituente, proclamato con la costituzione provvisoria del 1944, e che non ha avuto seguito pratico (tale non essendo certo la istituzione della Consulta del Regno, che non è né manifestazione della sovranità popolare, né organo preparatorio di una fase autenticamente costituente).

L'interesse del PSIUP a questo primo aspetto della questione è attestato dal riconoscimento ad un suo esponente di primo piano della competenza ministeriale in materia, compreso negli accordi per la formazione del governo raggiunti nel C.L.N.[51], organo che ne ha la legittimazione politica[52]. Menomare la pienezza di tale attribuzione può far presumere un (parziale) inadempimento di quanto convenuto.

Vi è poi un ulteriore ordine di considerazioni che riguarda non il punto della istituzione della costituente, ma il significato di essa, e quindi l'àmbito di esplicazione della sua attività: non l'organo, ma i suoi compiti[53].

Questo tema tocca da vicino l'oggetto di queste riflessioni, dedicate ai rapporti etico-sociali. Che la costituzione affronti tale tema, ed entro quale contesto istituzionale, dipende molto[54], infatti, dal tipo di mandato che si affida alla costituente, e di quale ampiezza esso sia, e

a quanti e quali limiti debba eventualmente sottostare la sua capacità innovativa.

Di ciò gli assertori del ministero con portafoglio sembrano ben consapevoli, tanto che collegano la soluzione della controversia su tale punto alla volontà governativa(55) che se ne dedurrebbe circa la definizione dei poteri e dell'ambito di operatività del processo costituente. E' implicita, ma trasparente, una preoccupazione, che si concentra sul dilemma ministro con o senza portafoglio in quanto equivalente al dilemma ministro con maggiore o minore autorità nel determinare i compiti e i poteri dell'assemblea costituente, poiché sarà quel ministro che dovrà elaborare e proporre al governo l'ulteriore provvedimento previsto, come si è ricordato, dal decreto legge luogotenenziale n. 151.

10. Una volta creato il ministero per la costituente se ne predispone l'organizzazione, del tutto atipica(56) rispetto al modello tradizionale ed ispirata al duplice presupposto della specialità della funzione e della temporaneità della durata (il ministero, privo di dipendenti in organico, si avvale esclusivamente di personale comandato, e cessa di esistere con la elezione e l'insediamento della assemblea costituente).

Il ministero si avvale di un ufficio legislativo, che più esattamente corrisponde alla figura dell'ufficio studi, e della commissione di esperti. La sua attività, attraverso questi uffici ed organi strumentali posta in essere, si concreta su di un duplice piano.

Il ministero promuove la raccolta di una documentazione la più ampia e ricca possibile, relativa agli ordinamenti costituzionali ed alle leggi di principi e di interesse generale degli altri Stati e dei grandi sistemi giuridici contemporanei. Questo primo filone di attività si

giustifica per la necessità di rimuovere l'isolamento culturale(57) della società nazionale che, nel regime autoritario, non ha goduto di un reale contatto con i modelli delle democrazie, a cui hanno attinto solo ristretti circoli scientifici nel chiuso delle biblioteche.

A questo stesso fine è rivolta la pubblicistica promossa con il ricorso a firme prestigiose nel campo accademico e professionale, per illustrazioni sintetiche di istituti e sezioni del diritto pubblico e costituzionale. Si tratta di una raccolta di monografie brevi che ancora oggi è di grande interesse(58).

Ma l'attività di maggiore importanza è quella posta in essere dalla commissione di studio istituita dal ministro, che riunisce in sé analoghe strutture tecniche in precedenza istituite.

La commissione si compone di esperti, in parte segnalati dai partiti politici. La sua funzione è di raccogliere dati e predisporre materiali utili per la assemblea costituente, anche mediante questionari e rivelazioni statistiche, con il concorso di ogni istanza sociale ritenuta appropriata.

La responsabilità politica della commissione è del ministro, e un ruolo di grande rilievo è svolto accanto ai tecnici che presiedono ai lavori della commissione, dal principale collaboratore del ministro su questo piano, il socialista Massimo Severo Giannini, giovane ma già accreditato docente di diritto pubblico(59). E' dunque elevato l'impegno di esponenti del PSIUP in rapporto al principale organismo preparatorio della costituente, considerato anche l'apporto degli esperti socialisti che fanno parte della commissione (come ad esempio Luzzatto, Basso, Olivetti).

Il valore politico dei documenti e delle note acquisite dalla commissione, che comprendono anche i temi del diritto all'istruzione e

del diritto alla salute (malgrado il tardivo insediamento di una commissione *ad hoc* creata successivamente ed affidata al socialista Perrotti)(60), nonché delle relazioni e dei rapporti contenuti negli atti conclusivi (anche delle sottocommissioni in cui la commissione si articola per razionalizzare la sua attività), viene generalmente sminuito(61), perché le funzioni di tale organo sono poste su di un piano di mera documentazione tecnico giuridica(62), alla stregua di studi e rassegne statistiche.

Ad avvalorare questa tesi è richiamato un episodio che caratterizza l'impostazione di indirizzo assegnata inizialmente alla commissione. Il presidente Forti, stimato professore di diritto amministrativo dell'Università di Napoli, vede contrastata la sua opinione, manifestata all'insediamento dell'organo, secondo cui tra i compiti che sono affidati è implicito quello di redigere uno schema generale di progetto della nuova costituzione, che eventualmente rechi per i punti più delicati e controversi soluzioni alternative.

Forti chiede per iscritto al ministro di pronunciarsi su tale questione e Nenni replica escludendo che la commissione possa fare questo, che suonerebbe come una interferenza non consentita nei lavori della assemblea costituente, che deve essere tutelata in assoluto quanto alla sua indipendenza e autonomia di decisione politica, conformemente, precisa il ministro, alla sua natura di organo rappresentativo della sovranità popolare (e qui è colto il destro per riaffermare il principio così caro in particolare al PSIUP, della *plenitudo potestatis* della assemblea costituente(63)).

Ciò sembra dunque avvalorare l'opinione sul peso politico nullo dei risultati cui perverrà la commissione istituita dal ministero(64).

11. Senonché l'argomento menzionato non è decisivo.

Non vi è dubbio che la lettera del ministro a Forti esclude categoricamente compiti referenti o redazionali della commissione, come pure è certo ed inequivocabile che Forti prende atto di ciò e dichiara esplicitamente di voler attenersi alla direttiva governativa.

L'esame degli atti della commissione tuttavia conduce a conclusioni di segno opposto. Alcune volte infatti, le singole sottocommissioni elaborano vere e proprie proposizioni normative, che poi confluiscono nelle relazioni e nei rapporti (o vi si affiancano)(65).

E' pacifico che tutto il materiale, comprese quelle proposizioni normative, non ha alcun rilievo formale, e in genere acquista una mera consistenza tecnica. Tuttavia, bisogna tener conto del fatto che è questo il materiale di cui disporrà la costituente(66) e, di fatto, è il solo materiale a cui potrà attingere.

Tanto più sarà incoraggiata a farlo, vuoi perché la commissione ha una composizione di derivazione politica, e sono gli stessi partiti presenti nella assemblea costituente che hanno proceduto alla designazione di molti componenti la commissione, vuoi per la diffidenza(67) suscitata negli stessi partiti verso gli organi dell'alta amministrazione, e verso gli organi ausiliari dello Stato, dai quali potrebbero venire apporti e schemi autorevoli, a causa della diffusa contiguità con l'abrogato regime autoritario, ritenuta sussistente, a torto o a ragione(68).

Quanto si è fin qui osservato può avere un convincente riscontro testuale(69). Nelle proporzioni di queste note, e tenuto conto del loro oggetto(70), sarà utile riferirle ai diritti sociali ed al diritto di famiglia, con particolare riferimento alla condizione della donna.

12. La "Commissione per studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato" è insediata il 21 novembre 1945, e dispone quindi di sei mesi per i suoi lavori. Essa si suddivide in tre sottocommissioni intestate a "Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato", "Autonomie locali" ed "Enti pubblici non territoriali" (la parte sulla organizzazione dello Stato, essendo dedicata alla pubblica amministrazione).

Ciascuna sottocommissione discute su rapporti preliminari, e conclude con relazioni. Particolare interesse dal nostro punto di osservazione riveste quanto elaborato dal socialista Lucio Luzzatto per "La dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà".

Il tema è introdotto con esemplare chiarezza nella premessa di principio. Si pone la distinzione, che poi sarà definita e trasposta nell'articolo 3 della costituzione, tra uguaglianza in senso formale e uguaglianza in senso materiale, e conviene riportare testualmente il brano che vi si riferisce e che così si legge: "come vi è un gruppo di diritti individuali che derivano dal principio di libertà, così un altro gruppo si può configurare ordinato al principio di eguaglianza, specie se quest'ultimo non si consideri dal mero punto di vista negativo della esclusione di ogni potenziale disparità di diritto, ma come principio positivo e attivo, non solo di eguaglianza quindi, ma di solidarietà, che debba ispirare la vita dello Stato"(71).

Come è chiaro, si afferma consapevolmente il superamento della concezione che la dottrina dello Stato liberale nutre sulle libertà e sui diritti fondamentali dell'individuo(72), si pone il principio di eguaglianza negli stessi termini dogmatici che saranno alla base della disposizione della carta del 1948, e se ne fa un vero e proprio principio di regime. Ai nostri occhi ciò può sembrare come pacifico e accettato, ma nel tempo

in cui si colloca rappresenta una radicale soluzione di continuità rispetto all'intera tradizione unitaria(73). E tanto più appare questo se si considera lo sviluppo della premessa, nel sèguito della relazione.

Principio di libertà e principio di eguaglianza non danno vita a situazioni soggettive qualitativamente differenziate, e a questo riguardo il relatore si dichiara allarmato dalla insidia che intravvede nella dizione "diritti sociali", sotto cui si denominano i diritti derivanti dal principio di eguaglianza, in contrapposizione ai diritti che derivano dal principio di libertà.

E' istruttivo il motivo di questo allarme. Il termine "diritti sociali" è "incongruo", perché discenderebbe "dalla concezione che ai diritti di libertà, considerati patrimonio naturale e inalienabile dell'individuo, altri diritti siano aggiunti dallo svolgimento della vita sociale, derivando da principi etici che impongono allo Stato la protezione dei più deboli e bisognosi, e traendo fonte quindi dalla società più che dall'individuo"(74).

Il fondamento di tali diritti, così convintamente si argomenta, non sta dunque in una decisione politica (più o meno animata da spirito di equità o, peggio, di solidarismo caritativo) ma nel "patrimonio naturale e inalienabile dell'individuo, non differentemente da ogni altro". Da tale fondamento, del tutto identico a quello delle libertà costituzionali elaborate dalla rivoluzione borghese del secolo XIX, trae ragione di vita la figura di quel diritto dell'individuo "che egli ha verso la collettività a esser protetto contro quei fatti sociali indipendenti dalla sua volontà, che perturbano il libero svolgimento della vita della persona o ne impediscono lo sviluppo, in tutte le fattispecie concrete nelle quali si configuri": e anzi, così si conclude significativamente a sottolineare il carattere qualificante di questa concezione, "in questa fondamentale

funzione consiste la specifica ragione d'essere di ogni società civile politicamente organizzata"(75).

In queste affermazioni non è difficile ritrovare il senso di un percorso che la carta costituzionale ha compiuto nella cultura giuridica italiana nel primo mezzo secolo di vita della Repubblica, lentamente ma progressivamente affermando quei valori che sono in esse contenute, e da esse trasferite nelle disposizioni costituzionali sul principio di eguaglianza, e nelle altre che si riferiscono ai diritti dell'individuo.

13. Malgrado traspaia in più punti l'influenza delle teorie utopistiche e astrattamente umanitarie della più antica storia del pensiero socialista sulla posizione assunta nel campo dei diritti della persona umana, che di tanto in tanto entrano in contatto con il solidarismo cattolico, e ve ne sono tracce nei materiali disponibili che si producono in questa fase sia nella commissione sia in altre sedi, nella relazione che si esamina si ritrova uno sviluppo della premessa enunciata relativamente alla categoria dei diritti sociali, assai rigoroso sotto il profilo giuridico costituzionale(76).

Inoltre, in questo sviluppo, si annotano ancora significative anticipazioni sia del futuro testo costituzionale, sia del dibattito cui dà luogo l'attuazione dell'ordinamento repubblicano, con sorprendente premonizione. Di fronte a ciò, è del tutto inaccettabile rinchiudere i lavori della commissione tra i cataloghi della documentazione, negando loro ciò che invece a buon diritto vi appartiene, e cioè la qualità di dati precostituzionali politicamente definibili come testi per l'assemblea costituente(77). Tanto che è ben legittimo rinvenire in essi elementi per ricostruire il contributo socialista alla costituente.

Si ammette(78) che una diversità sussista tra i "diritti connessi al principio di libertà" e "talune delle figure comprese nei gruppi [dei cd. diritti sociali]": ma tale diversità incide comunque sul contenuto e sul regime, non già sul fondamento e sulla natura dei diritti.

I cd. diritti sociali corrispondono, si avverte, a figure per le quali in qualche caso "non si può prospettare un diritto soggettivo perfetto derivante di per se stesso dalla enunciazione costituzionale". Ma da ciò non discende la inesistenza di concretezza di essi, un *deficit* di normatività, poiché la enunciazione costituzionale "può avere l'efficacia, caratteristicamente costituzionale di stabilire principi vincolativi per l'attività legislativa ed amministrativa"(79).

Ne deriva un contenuto delle norme relative ai diritti che discendono dal principio di eguaglianza vincolante per il rapporto di necessaria conformità delle leggi, e degli altri atti normativi, alla costituzione (di cui già si profila la rigidità): "...l'enunciato costituzionale può avere giuridica rilevanza ai fini della determinazione della fonte e della qualifica di rapporti di diritto e di diritti soggettivi successivamente perfezionabili; ai fini dell'interpretazione e dell'integrazione dei principi generali della legislazione; ai fini della determinazione delle funzioni della pubblica amministrazione; ai fini dell'adempimento legislativo"(80).

Ancora una volta, nella relazione è racchiusa la sostanza della parte del sistema costituzionale a ciò riferita, nella formulazione che sarà adottata dal costituente. In più, sembra leggere l'approdo più maturo della cultura giuridica e sociale, che sarà raggiunto riguardo alle prescrizioni costituzionali in materia di rapporti etico-sociali, al termine di un lungo e contrastato dibattito ideale e politico che si è svolto nell'intero arco di vita della Repubblica.

14. Ciò premesso, nei presupposti generali, segue la enumerazione dei diritti (e dei doveri), meglio riassunti in epigrafe come "quei diritti e doveri, che si riferiscono all'esistenza della persona umana, alla sua tutela e alla sua garanzia, in pari condizioni di elementare e di potenziale svolgimento, e non riflettono la posizione economica dei cittadini"(81).

Su questa definizione si innesta una formulazione che, a riprova di quanto in precedenza si è osservato sulla effettiva competenza che la commissione si attribuisce, di tipo materialmente referente, ad onta del richiamo iniziale del ministro, ha un tenore di proposizione normativa: "Lo Stato ha il compito di assicurare a tutti i cittadini il minimo necessario all'esistenza per ciò che concerne gli alimenti, gli indumenti, l'abitazione, l'assistenza sanitaria: in particolare si dovrà provvedere all'esistenza di chi sia disoccupato senza sua colpa o incapace al lavoro per età o invalidità"(82).

E, così come si è precisato in generale, si ricorda che si fa riferimento a "un compito dello Stato, che, senza che ne occorra l'esplicito richiamo, deve essere attuato con una corrispondente legislazione; ed è fissata una funzione cui lo Stato deve adempiere, e che si aggiunge al quadro sin qui abituale". Se è vero che non si dà vita ad un "diritto soggettivo perfetto" che "per la sua difficile attuabilità, rischierebbe allo stato attuale di decadere", tale diritto, però, "sarà determinato in quanto la legislazione si evolva in modo da perfezionarne la figura, il cui carattere giuridico originario resta frattanto stabilito".

Per ciò che concerne il diritto all'assistenza sanitaria, i materiali raccolti e definiti dalla commissione, fin qui considerati, devono essere integrati da quelli che risalgono alla commissione presieduta dal

socialista Perrotti, di cui si è detto, e istituita il 26 febbraio 1946 come Quinta sottocommissione per l'Organizzazione Sanitaria.

La commissione Perrotti elabora una serie di proposizioni normative nelle quali si rinvengono quelle che poi saranno le norme costituzionali contenute nell'articolo 32 della carta. Si identifica nella nozione di salute l'oggetto del diritto dell'individuo e al tempo stesso "interesse della collettività"; si conferma che il diritto dell'individuo alla salute è "essenziale e fondamentale" e quindi ad esso corrisponde il dovere dello Stato di assicurare "l'assistenza a ogni cittadino attraverso un'adeguata organizzazione sanitaria".

Né manca il riferimento alla necessità del contemperamento tra i diritti della persona e la "conservazione della salute collettiva" con la fissazione di un limite al soddisfacimento di tale esigenza sociale, che poi sarà trasfuso nel secondo comma dell'articolo 32: "Nessuno può essere astretto a subire pratiche sanitarie quando la loro esplicazione coattiva non sia autorizzata da leggi che disciplinano le funzioni sanitarie dello Stato. La legge non potrà consentire che le funzioni sanitarie dello Stato siano esplicate oltre i limiti imposti dal rispetto della personalità umana" (nel testo è notevole la fissazione, per fini di garanzia, della riserva di legge).

15. Non minore significato spetta a quanto la relazione su diritti cd. sociali dedica al tema del diritto all'istruzione.

E' premessa la prescrizione del "dovere statale di dare a tutti i cittadini una sufficiente istruzione gratuita sia come istituzione elementare, sia come formazione e riaddestramento professionale", a cui corrisponde il dovere dei cittadini di adempiere all'obbligo scolastico, "da farsi valere nei necessari rapporti di sostituzione"(83). In tale

proposizione si anticipano il concetto costituzionale di scuola d'obbligo gratuita, prescritta al comma 2 dell'articolo 34 della carta, nonché la previsione della formazione ed elevazione professionale, contenuta nel comma 2 dell'articolo 35 (il termine "riaddestramento" riferendosi evidentemente al lavoratore).

E' notevole poi quanto si afferma sul sostegno ai meritevoli non abbienti. L'affermazione di un "concreto" diritto dei giovani, e del corrispondente dovere dello Stato(84), "comporta che l'inadeguato sistema della esenzione dalle tasse o delle borse di studio abbia a essere radicalmente sostituito con un sistema di base del tutto diverso, tale da mettere effettivamente in grado i giovani che si trovino nelle condizioni previste, di dedicarsi a continuare i loro studi". A questo fine, si suggeriscono "collegi di Stato e prestazioni che integrino le possibilità di vita e tengano luogo del normale reddito di lavoro, che l'interessato sarebbe costretto a procurarsi, abbandonando gli studi, per le sue esigenze di vita, personali e famigliari".

Il ragionamento del relatore è assai realistico e lucido, ed applica con rigore le enunciazioni premesse in generale riguardo alla categoria dei cd. diritti sociali, manifestazione del principio di eguaglianza materiale, superando del tutto la teorizzazione marginalista e assistenziale di stampo liberale(85).

L'esercizio del diritto all'istruzione comporta nella pratica, a causa della disparità di condizioni economiche e sociali tra gli individui, che alcuni ne siano impediti per due ordini di ostacoli: i costi sopravvenienti (mezzi strumentali, tasse), e la necessità di provvedere al proprio sostentamento e di concorrere a quello familiare, con il proprio lavoro. Il dovere dello Stato è quindi duplice, poiché bisogna rimuovere ambedue gli ostacoli, non solo il primo (costi).

La disposizione del quarto comma dell'articolo 34 della costituzione non traduce fedelmente, questa volta, la formulazione della commissione limitandosi, dopo aver riconosciuto per tutti i "capaci e meritevoli" il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, a indicare quali mezzi per rendere "effettivo" questo diritto, "borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze" da attribuirsi "per concorso" (il che fa presumere e rende ammissibile il divario tra risorse disponibili e fabbisogno, per cui può avvenire che una parte di "capaci e meritevoli" siano esclusi dai benefici)(86).

Si è lontani dalla proposizione normativa elaborata dalla commissione quale risoluzione di principio, così redatta: "Lo Stato deve predisporre i mezzi per assicurare il compimento degli studi anche superiori ai giovani non abbienti forniti di particolari attitudini".

16. Per ciò che si riferisce al diritto di famiglia mentre nella parte della relazione che enumera i "diversi argomenti trattati" e ne dà sintetico conto (parte seconda), si fa un breve cenno che di fatto dà per acquisito l'ordinamento civilistico vigente, escludendo "che in tutto ciò vi sia materia da regolare nella Costituzione nemmeno in forma indiretta", e si indica un eventuale collegamento con la materia nella "protezione delle madri e dei fanciulli" e in "tutto ciò che si connette alla condizione giuridica della donna".

E in quest'ultimo accenno che si coglie qualche dato suscettibile di sviluppo, perché sull'istituto familiare, e sullo spinoso problema dell'inserimento o meno in costituzione della questione della indissolubilità, il dibattito sarà acceso nell'assemblea costituente.

Nella dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà (Luzzatto), su cui in precedenza ci si è

intrattenuti riguardo ai cd. diritti sociali, non vi sono accenni meritevoli di attenzione, salvo la presa di posizione contraria all'inserimento in costituzione del tema della indissolubilità.

Si tratta però di una genericità che cela non il disinteresse verso il tema, ma l'esistenza di profonde divergenze ideali e di principio che, diversamente dai diritti sociali sui quali si hanno contiguità ampie con il solidarismo cattolico e con le connesse teorie sulla posizione della persona nell'ordinamento giuridico, provocano effetti paralizzanti(87).

Del resto è sufficiente consultare il dibattito sulla famiglia svoltosi in assemblea costituente per convincersi che è ben presente una concezione organica e compiuta di parte socialista sull'istituto della famiglia che viene esposta con molta chiarezza da Luigi Preti, in confutazione delle tesi sostenute dagli esponenti democristiani.

Si respinge(88) ogni derivazione di "quella dottrina estrema di origine hegeliana, la quale, facendo dello Stato un assoluto, considera i diritti dei cittadini e dei minori organismi sociali come semplici concessioni dello Stato stesso", ammettendosi che "lo Stato non è la sola fonte del diritto" e che si devono "prendere in considerazione, accanto all'ordinamento statale, gli ordinamenti giuridici minori...".

Ciò tuttavia non implica l'accettazione delle teorie alimentate dal pensiero cattolico, da parte dei cui esponenti "si mira in sostanza a contrapporre allo Stato altre formazioni sociali, con i relativi ordinamenti giuridici, per garantire ad esse, di fronte allo Stato stesso, nuovi intangibili ed imprescrittibili diritti che esorbitano dalla sfera di quei classici diritti inerenti alla personalità umana, che è vanto di ogni democrazia...".

Con qualche forzatura ideologica, si accusano gli esponenti democristiani di far (tardivo) ricorso a dottrine giusnaturalistiche per

sostenere la pretesa che "lo Stato esplicitamente rinunzi a riservarsi il diritto di regolare diversamente l'istituto matrimoniale, anche per il caso che dovessero, nel corso della storia, rivelarsi quelle esigenze divorzistiche che oggi pochi forse avvertono...".

Questa posizione della cultura istituzionale socialista sembra costretta tra la negazione dello Stato onnipotente (in cui, come osserva Preti nel citato intervento, "cercò la sua giustificazione il totalitarismo fascista"), e la polemica con la dottrina cattolica della società di diritto naturale. In effetti la difficoltà è destinata a sciogliersi in una più matura evoluzione del pensiero giuridico e civile che, partendo da quella rigida doppia confutazione, approda ad una equilibrata soluzione. Così si osserva che "l'essere 'formazione sociale' qualificata dalla naturale attitudine ad evolvere nella direzione necessaria per assicurare ai suoi membri l'integrale sviluppo della loro personalità al tempo stesso legittima ed impegna pur sempre la famiglia ad una elaborazione originale di forme e contenuti dei rapporti che se non rappresenta in alcun senso un potere di normazione con caratteri di esclusività certo restituisce per intero il senso e la misura delle sue garanzie di autonomia"(89).

L'accenno, infine, alla condizione della donna avrà un duplice esito in costituzione. Da un lato vi è la norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 31, sulla protezione della maternità, e da un altro lato il primo comma dell'articolo 37, sui diritti della donna lavoratrice(90) e con la prescrizione dell'obbligo di conformare le condizioni di lavoro all'adempimento della sua essenziale funzione familiare e al fine di assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

E' notevole, sotto il profilo qui considerato, la motivazione di tale ultima norma, esposta da Angelina Merlin del PSIUP, nell'illustrare in assemblea costituente(91) l'emendamento che poi sarà trasformato nella parte finale del primo comma dell'articolo 37, anche per conto delle altre parlamentari(92) che hanno sottoscritto la proposta: "Noi sentiamo che la maternità, cioè la nostra funzione naturale, non è una condanna, ma una benedizione e deve essere protetta dalla legge dello Stato senza che si circoscriva e si limiti il nostro diritto a dare quanto più sappiamo e vogliamo in tutti i campi della vita nazionale e sociale, certe, come siamo, di continuare e completare liberamente la nostra maternità"(93).

Conclusioni

Dall'esame degli avvenimenti che si succedono nella transizione costituzionale italiana degli anni '40, e del modo in cui si definiscono gli elementi direttivi del nuovo ordinamento dello Stato, scaturisce con sufficiente chiarezza quale sia stato l'apporto dei socialisti in generale, e per ciò che si riferisce ai rapporti etico-sociali che saranno parte della carta del 1948.

Naturalmente l'analisi potrebbe e dovrebbe essere spinta più in fondo e toccare le vicende difficili attraversate dal movimento socialista, dalla unificazione tra il PSI e il Movimento di Unità Popolare alla scissione di Palazzo Barberini, dalla complessa dialettica tra la direzione meridionale e i gruppi attivi del Nord durante la divisione dovuta alla guerra di liberazione al sistema dei rapporti con il partito comunista e il partito d'azione da un lato e la democrazia cristiana dall'altro.

Ancora, sarebbe importante accertare il reale significato del convivere(94), nel PSIUP, della diverse tendenze ed esperienze di massimalisti e riformisti, di esuli e di antifascisti in Patria, del residuo

gruppo dirigente (locale soprattutto) attivo negli anni '20 e dei giovani quadri che esordiscono: e specialmente tutto questo andrebbe misurato in termini di dottrina e di azione pratica, e sul piano specifico della politica istituzionale.

In sostanza si dovrebbe sviluppare una ricerca di storia politica del movimento socialista, perché questo, come sempre, è il quadro appropriato entro cui può tentarsi una ricostruzione effettiva di quale sia stata la linea di condotta tenuta in rapporto al nuovo sistema costituzionale, ed alle relative partizioni.

E' vero però anche l'inverso. Può essere un utile metodo di analisi quello che indica nelle politiche sviluppate in un dato momento storico da un gruppo organizzato nella società, e comunque consapevole della propria identità, un buon punto di partenza per risalire alla ricostruzione della azione politica generale di quel gruppo e quindi alla sua storia politica, ed al posto che ha occupato in quel dato momento storico.

Ora, l'esame delle posizioni assunte dai socialisti a partire dalla decadenza del regime autoritario fino alla approvazione della costituzione repubblicana(95) può essere condotto con successo, nel senso che il materiale di documentazione disponibile, talvolta forse trascurato dalla gran parte della storiografia contemporanea, appare univoco e consistente(96). Soprattutto, sulla base di questo materiale, si può affermare che non manchino scelte attive sulla forma istituzionale, sulla necessaria soluzione di continuità dell'ordinamento costituzionale da erigere(97), sul suo carattere e sulla doppia relazione tra sovranità popolare e legittimazione democratica, e tra la volontà generale e la posizione dell'individuo, nei suoi diritti e nelle sue libertà.

Non solo, ma le scelte sostenute e promosse dal PSIUP hanno una eco significativa nella nuova costituzione materiale, e cioè nelle

forze politiche, e si riflettono, come si è visto, nell'esito conclusivo della transizione costituzionale: così come essi chiedono, e fin dalla fase del governo del re, è stata Repubblica, è stata costituzione, si sono scritti i nuovi diritti sociali e le nuove libertà.

Il nostro esame deve concludersi a questo punto. Se si inoltrasse nella vita della carta del 1948, oltre la sua preparazione e la sua definizione, si potrebbe forse constatare come il filo rosso di questa visione del potere e dell'individuo non si spezza, ma prosegue in avanti, nella non facile azione per rendere vitale il nuovo edificio della prima legge repubblicana del popolo italiano(98).

NOTE

1) V. le riserve sull'esito prudente imposto dai notabili del residuo antifascismo liberale, e soprattutto da CROCE, il PSIUP non mancherà di nutrire, considerato come sia la continuità la più pericolosa remora al rinnovamento costituzionale e politico. Afferma NENNI, in polemica con la celebrazione in chiave positiva di quell'esito nel suo primo anniversario, fatta dall'ARANGIO RUIZ, che esso "aveva praticamente eluso il problema fondamentale della democrazia in Italia, che è di creare il nuovo Stato, sulla base non di un impossibile graduale passaggio dal vecchio al nuovo, ma di una rottura della continuità..." (*"Dal Congresso di Bari a oggi. Un anno di lotte politiche"*, *Avanti!*, 28 gennaio 1945).

2) Su cui v. da ultimo, C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, in AA.VV., *Il Ministero per la Costituente*, a cura di M. SALVITTI, Città di Castello, 1995, 3 ss., e ulteriori riferimenti *ivi*.

3) Oltre a tale rilievo, che evidentemente non ha alcuna seria consistenza ed appartiene all'abuso per fini di parte della ricerca storica, secondo livelli giornalistici, vi è un altro appunto critico, che viceversa deve essere tenuto presente e da conto. Si addebita all'azione del PSIUP di aver individuato nella costituente (anche?) un mezzo per le riforme economico sociali di varo immediato: in altri termini, un organo per la politica di governo e non per quella delle istituzioni. E' da ricordare la impostazione data all'obiettivo della costituente alla vigilia del trapasso dal secondo governo BONOMI al governo PARRI: "Come potremmo affrontare e risolvere i mille problemi che si pongono nel campo della politica interna e di quella internazionale, della economica e della sociale, se prima non avremo deciso sulla struttura e la articolazione del nuovo Stato democratico e sulla sorgente stessa, popolare o dinastica, del potere?" (P. NENNI, *"Messaggio di fiducia"*, *Avanti!*, 6 maggio 1945). In realtà, il ricorso politico ai poteri della costituente è avvenuto

ad opera di DE GASPERI, per legittimare la formazione del governo centrista, con la esclusione dei partiti della sinistra, nella primavera del 1947.

4) Rileva M.S. GIANNINI, nello scritto non firmato *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in *St. dec. Cost.*, Milano, 1958, IV, 25 ss., 32: "L'improvviso dissolvimento del fascismo ed il ritorno sulla scena politica dei vecchi partiti politici avevano portato al potere gli anziani Stati maggiori; ma nel frattempo, sotto l'ala dello storicismo, erano cresciute generazioni le quali respingevano in modo netto le impostazioni astrattistiche dei problemi politici, quali da questi Stati maggiori provenivano. Nei ceti che immediatamente o mediatamente dirigevano la cosa pubblica era quindi, in latenza, un contrasto che traeva fonte da una incomunicabilità di ordini concettuali. Il contrasto correva all'interno stesso dei partiti e dei movimenti politici...". Sul movimento socialista dopo il 1922, v. U. ALFASSIO-GRIMALDI - F. LANCHESTER, *Principi senza scettro*, Milano, 1978, 94 ss.

5) Come rileva una dottrina autorevole e che non può essere sospettata di scarsa simpatia per i meriti e i valori dell'ordinamento statutario, "negli anni che avevano preceduto il fascismo era apparso evidente che il sistema delle libertà statutarie si era confuso ed esaurito"; non può dunque ragionarsi "in termini...di restaurazione" ma invece "di creazione di nuovi istituti e di nuovi rapporti" (G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1983 (rist. del 1967), 305).

6) Sulla continuità conservativa della burocrazia, immune dai rivolgimenti del 25 luglio e da quelli successivi, v. A.C. JEMOLO, *Anni di prova*, Firenze, 1991 (1969), 200 ss.

7) Dati e riferimenti in L. MERCURI, *1943-1945. Gli Alleati e l'Italia*, Napoli, 1975.

8) Ben diversa opinione, altrimenti motivata e giustificata da una concezione teorica che merita rispetto, è quella che, in difesa polemica dello statuto albertino nei confronti del regime autoritario, si fonda sulla

cultura della garanzia, che è valore della costituzione (v. R. TREVES, *Commemoriamo lo Statuto? Ricordo di Alessandro Levi*, in AA.VV., *Venticinque anni fa la Costituzione. Giust. e Cost.*, 1973, n. 1-2 (numero speciale), 39 ss.

9) Problema ben percepito e realisticamente posto in P. UNGARI, *Lo "Stato moderno": per la storia di un'ipotesi sulla democrazia*, (1944-1949), *St. Vent. Cost.*, Firenze, I, 1969, 839 ss., 844 ss.

10) Si tratta, come si sa, di un tema di approccio reso complicato da motivi di varia natura e tutto sommato non ancora affrontato in esauriente profondità. La migliore dottrina che si è impegnata sull'argomento fa leva su di una sorta di virtù salvifica del "metodo giuridico" che, a guisa di "muro protettivo" avrebbe preservato, per gran parte degli studiosi, la opportunità "di lavorare con sufficiente distacco dalla realtà politica del momento" (M. GALIZIA, *Diritto costituzionale (Profili storici)*, *Enc. dir.*, XII, 1964, 962 ss., 975). Si può temere che questa idea di *Turris eburnea* corrisponda più ad un atto di generosità scientifica di ora, che alla produzione ed alla cultura accademica di allora. Del resto, lo stesso A., se ne rende conto, e altrove distingue tra una parte più tradizionale degli studiosi che si industria a rinchiudere i nuovi istituti del regime autoritario entro i canoni dogmatici di stampo liberale "attraverso macchinose costruzioni", e la "nuova generazione criticamente più agguerrita", le cui ricerche, pur "costrette a muoversi nelle maglie del diritto positivo" approderebbero poi alla consapevolezza "del valore storico sociale delle stesse norme giuridiche e quindi della costituzione, quale struttura valutativa che parte dal vivo della coscienza sociale" (M. GALIZIA, *Profili storici della scienza del diritto costituzionale*, *Arch. giur.*, 1963, 3 ss., 104 s., 108 s.).

11) Sul rapporto tra culture prefasciste e cultura autoritaria, per ciò che si riferisce alle correnti hegeliane in tema di teoria dello Stato, v. le convincenti riflessioni di L. ELIA, *Diritto costituzionale*, in AA.VV., *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, 1982, 345 ss., 351 s.

12) Sulla posizione dei comunisti, rispetto alla quale si determina con particolare complessità il dissenso del PSIUP, malgrado l'unità di azione politica tra i due partiti (che sopravvive alla rottura, per ragioni ancora non compiutamente ricostruite), e in modo specifico sul ruolo di TOGLIATTI e sulla svolta impressa all'iniziale rifiuto opposto dal partito comunista a partecipare al governo BADOGLIO, v. di recente F. DE MARTINO, *Ancora sulla svolta di Salerno del 1944*, *Belfagor*, 1993, III, 261 ss., che riprende la giustificazione di solidarietà internazionale nei confronti dell'URSS, molto viva in TOGLIATTI. Sulla svolta di Salerno, ampiamente, G. DE LUNA, *Storia del partito d'azione (1942-1947)*, Roma, 1997, 136 ss.; A.G. RICCI, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione 1943-1946*, Roma, 1996, 18 ss.

13) Con il secondo governo Bonomi si verifica un ripiegamento politico consistente "in un'accentuazione della tendenza generale dell'amministrazione a ricollegarsi alla vecchia tradizione autoritaria e accentratrice, tipica dell'Italia prefascista e portata all'estremo del regime fascista" (G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, X, *La seconda guerra mondiale. Il crollo del fascismo. La Resistenza*, Milano, 1988, 315).

14) Questa posizione non implica necessariamente, salvo le contingenti necessità della lotta politica, una negazione dei valori contenuti nell'ordine costituzionale e politico della grande rivoluzione liberale, ma invece la necessità di andare oltre, separando il patrimonio accumulato da quella rivoluzione dalla pretesa di ritenerlo ancora fondamento sufficiente per legittimare il nuovo ordine. E' questo il senso dello scontro avutosi dal congresso di Bari del C.L.N., fino alla costituente. La miglior difesa della continuità è racchiusa nella lettera di B. CROCE a E. SANTARELLI (che poi sarà pubblicata in antiporta al volume del SANTARELLI, *Il problema della libertà politica in Italia*, Pesaro, 1946, dell'11 febbraio di quell'anno, e che è di incoraggiamento critico): "Cerchi di non abusare della ricerca con la quale si vuol trovare in un'età o nelle età precedenti le cause del malessere che si è manifestato in un'età seguente. Sarebbe come se nell'organismo di un individuo sano si investigassero le origini delle malattie che sono venute in un tempo posteriore e in un'età seguente. Ma sebbene quegli

organismi si siano ammalati, prima erano sani, e l'individuo si sentiva ed era sano. Quel modo di indagine storica...è uno dei tanti che nascono dall'illegittimo uso in istoria del meccanico legame di causa ed effetto" (ora in *Scritti e discorsi politici. (1943-1947)*, Bari, II, 1973, 311 ss., 314 s., con il titolo: *Di un libro sulla libertà in Italia*).

15) Così, limpidamente, G. PERTICONE, *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto*, Roma, 1960, 268. Per ciò che concerne le posizioni del PSIUP, v. G. ARFE', *Pietro Nenni, libertario e giacobino, Introduzione* a *Pietro Nenni, vento del Nord (giugno 1944-giugno 1945)*, Torino, 1978, XXVI, nonché D. ZUCARO, *Introduzione*, *ivi*, XXXIX ss., XLIV.

16) Storicamente, l'idea stessa di costituente sovverte una ininterrotta tradizione ostile "unica fra quella dei grandi Stati del continente" (così, C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, 1945, 131).

17) Osserva NENNI, all'indomani della liquidazione del governo del re (*"Una vittoria della democrazia"*, *Avanti!*, 24 giugno 1944): "La Costituente, la Costituente soltanto è in grado di dare una risposta non solo al problema monarchia o repubblica, ma a quello più essenziale di quale repubblica. La Costituente, e la Costituente soltanto è in grado di dare alla struttura politica ed economica del paese uno Statuto definitivo". Nello stesso senso, argomentando così la imputazione a TOGLIATTI dell'errore compiuto con la svolta di Salerno, S. PERTINI, *Tagli netti*, *Avanti!*, 17 giugno 1944.

18) Il valore fondante del principio della sovranità popolare nella legittimazione del nuovo ordinamento è ben posto in rilievo nei primi commenti della costituzione repubblicana: cfr. A. LEVI, *La sovranità popolare*, *Comm. Calamandrei-Levi*, Firenze, I, 1950, 9 ss.

19) Se ne fa interprete in un intervento alla Consulta del Regno PERTINI (*Ass. pl.*, 27 settembre 1945).

20) E' quel che sarà poi riassunto nella nota definizione di Stato pluriclasse e delle connesse considerazioni (V. ad es. M.S. GIANNINI,

Il pubblico potere (Stato e amministrazioni pubbliche), Bologna, 1986, 56).

21) Il rapporto tra il sistema delle libertà e dei diritti fondamentali dell'individuo, la struttura economica e l'ordinamento costituzionale è al centro della elaborazione socialista. V. quanto afferma L. BASSO (*"La classe lavoratrice nello Stato Repubblicano"*, *Socialismo*, 1945, n. 7): "La democrazia non si fonda però soltanto con testi legislativi: nessuna legge, nessun istituto politico può garantire una democrazia che non sia fondata su una salda coscienza democratica dei cittadini e una salda coscienza democratica non può aversi senza una coscienza dei diritti della personalità, la quale a sua volta si fonda sulla sicurezza economica".

22) V. il terzo degli impegni sottolineati come essenziali tra quelli assunti con la formazione del governo Bonomi (P. NENNI, *Bilancio di una crisi ministeriale*, *Avanti!*, 12 giugno 1944).

23) E in particolare da NENNI, che "dallo studio del movimento costituzionale e del pensiero costituzionalistico di questo secolo aveva riconosciuto l'esattezza della tesi dei più giovani giuristi secondo cui spetta oggi alle costituzioni degli Stati definire i principi dell'azione economica e sociale dello Stato, anche al fine delle mutue garanzie tra le forze politiche componenti la nazione" (M.S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente* cit., 33).

24) Cfr. A. SARACENO, *La Riforma Industriale*, *Socialismo*, 1945, n. 7.

25) Tale visione è ben presente nella politica costituzionale socialista. Afferma l'*Avanti!*, in un articolo non firmato del 28 agosto 1944, *"Costituente"*: "La Costituente nella quale dovrà liberamente ed interamente significarsi il popolo italiano come il paese sarà liberato dagli oppressori nazifascisti sarà lo specchio della situazione nazionale delle classi e dei partiti. Donde la certezza che porrà le fondamenta della repubblica socialista dei lavoratori, le masse lavoratrici essendo mature per l'autogoverno".

26) S. PERTINI, *I socialisti e la Costituente*, *Avanti!* (ed. Milano), 4 luglio 1945.

27) V. una sintetica esposizione in S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Bari, 1996, 51 (l'impostazione del PSIUP è esposta efficacemente nell'articolo di NENNI, *"Il terzo ladrone"*, pubblicato sull'*Avanti!* del 2 febbraio 1945).

28) Che, secondo una osservazione sviluppata da alcuni studiosi, avrebbero travolto tendenze innovative manifestatesi nella fase immediatamente precedente il mutamento di regime del 1922 (P. UNGARI, *Lo "Stato moderno"* cit., loc. cit.).

29) Cfr. G.P. CAROCCI, *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Milano, 1990, 318 s.

30) Si tratta di uno dei punti fermi della politica socialista nel regime transitorio (l'altro è l'impegno, più acceso di altri partiti della sinistra, per la Repubblica): cfr. A.G. RICCI, *Introduzione* a *Verbali del Consiglio dei Ministri*, III, *Governo Bonomi (18 giugno 1944-12 dicembre 1944)*, a cura della Presidenza del Consiglio, Roma, 1995, VII ss., XLI.

31) V. la teorizzazione del C.L.N. quale "organo del governo provvisorio", ed anzi "organo a cui una preminenza sugli altri proviene dall'essere più immediata espressione del sentimento popolare, occupando così una posizione analoga a quella tenuta dal parlamento", in C. MORTATI, *La Costituente* cit., 156.

32) Sulla posizione del C.L.N. si determina il punto di rottura tra BONOMI e il PSIUP, che comporterà la non partecipazione dei socialisti al secondo governo BONOMI (v. quanto si afferma nella lettera del presidente del consiglio ai segretari dei partiti democristiano, socialista e comunista, riportata in G. ANDREOTTI, *Concerto a sei voci. Storia segreta di una crisi*, Roma, 1945, 32 s.: "La proposta dei socialisti, che mira a rimettere al Comitato di Liberazione Nazionale ogni potere costituzionale dello Stato è evidentemente inaccettabile

anche per riguardo all'impegno assunto di non pregiudicare in alcun modo la questione istituzionale prima che si sia pronunciata l'Assemblea Costituente").

150

33) Su quanto convenuto tra il governo Bonomi e i rappresentanti delle potenze occupanti, v. il riepilogo fatto da NENNI nella seduta della Consulta del Regno il 7 marzo 1946, illustrando lo schema del d. lgs. lgtn. n. 98.

34) Si tratta di un nodo assai decisivo, il compromesso essendo vitale per la esistenza del governo del re. Come osserva BONOMI, testimone e protagonista ben informato, dopo il congresso di Bari del C.L.N. del gennaio '44, il governo BADOGLIO si trova in "un cul di sacco", un vero e proprio stallo, nel quale non può "né avanzare, né ritirarsi". E in questa situazione, prosegue il futuro presidente del consiglio destinato a succedere a BADOGLIO, "...è giunto miracolosamente da plaghe lontane un cavaliere portentoso, un Lohengrin redivivo, che si è accostato a Badoglio e lo ha tratto in salvo. Il cavaliere è venuto dalla Russia ed è Palmiro Togliatti (*alias* Ercoli), antico comunista torinese, riparato da molti anni all'estero nella Repubblica dei Sovieti, dove ha avuto incarichi eminenti. Egli evidentemente interpreta il pensiero di Mosca e agisce in conformità alle direttive del suo partito. Il pensiero di Togliatti è semplice, rettilineo, convincente. L'Italia antifascista deve fare guerra alla Germania e al fascismo...Di fronte a questa necessità suprema, che sono mai le diatribe pro o contro l'abdicazione di re Vittorio, pro o contro l'ingresso nel Governo Badoglio?...La mossa di Togliatti ha avuto effetti risolutivi. Se i comunisti vanno con Badoglio, come possono restare in disparte i liberali di Croce, i democristiani di Rodinò e così, via via, tutti gli altri?" (*Diario di un anno (2 giugno 1943-10 giugno 1944)*, Milano, 1947, 175 s.).

35) Del resto, come è stato esattamente rilevato, anche nella sua breve esistenza, il governo Badoglio dopo la cd. svolta di Salerno (21 aprile 1944) non appare in alcun modo disponibile a promuovere un processo rivolto a risolvere la continuità con il pregresso regime e con l'intera tradizione unitaria: "...l'impegno di convocare un'"Assemblea costituente legislativa" era ambiguo e non figurava certo al primo posto

nei propositi del Ministero" (E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, 1982, 22 s.). Che questo governo abbia una prospettiva politica, salvo il compromesso interno (ed internazionale) su cui se ne giustifica la ragion d'essere, è da escludere, come prova il clima di diffidenza e di sospetto che ne precede e ne accompagna la formazione (v. quanto si afferma da CROCE nel suo *Diario* del 2 aprile, in *Scritti e discorsi politici* cit., I, 171 ss., 289 s.).

36) La rivendicazione del ruolo del CLN è destinata a durare fino alla convocazione dell'assemblea costituente, che è il "momento di risoluzione della questione istituzionale e di fondazione del nuovo ordinamento costituzionale, nonché di liberazione da tutti i residui condizionamenti armistiziali sul piano del funzionamento delle istituzioni" (U. DE SIERVO, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, *Dir. Pubbl.* 1996, 543 ss.)

37) L'emergere di questa posizione dei partiti politici appare compiuto con la formazione del secondo governo BONOMI, che per la prima volta vede la partecipazione non dell'intero C.L.N. (v. F. CATALANO, *L'Italia dalla dittatura alla democrazia (1919-1948)*, Milano, II, 1970, 136 ss.; A.G. RICCI, *Aspettando la Repubblica* cit., 69 s.).

38) Sul punto si rinvia al nostro *Storia della costituzione italiana*, Napoli, 1995, 286 ss., anche per le indicazioni bibliografiche.

39) Con il provvedimento in questione si apre la fase costituente, poiché "il fatto stesso della convocazione della Costituente" pone nel nulla la prospettiva "di una semplice riforma dello Statuto albertino" (G.B. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, in *St. Vent. Cost.* cit., I, 744 ss., 749).

40) V. l'analisi delle cause della crisi del primo governo BONOMI, sulla polemica fra "le due ali della coalizione antifascista: quella moderata, la quale considera che lo Stato sia già oggi lo Stato democratico al quale si devono obbedienza e rispetto, e la sinistra per la quale lo Stato democratico è in formazione e in divenire attraverso la

lotta contro il fascismo e contro tutte le sopravvivenze fasciste..." (P. NENNI, *"Noi non torniamo indietro"*, *Avanti!*, 28 novembre 1944; v. anche il successivo articolo del 30 novembre *"Bonomi, l'uomo della monarchia socialista"*).

41) D. lgs. lgt. 31 luglio 1945, n. 435.

42) Si tratta della *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato* (d'ora in avanti citata come *Commissione*), che si suddivide in tre sottocommissioni (rispettivamente: *1a Sottocommissione Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*; *2a Sottocommissione Autonomie locali*; *3a Sottocommissione Enti pubblici non territoriali. Organizzazione sanitaria*), cui si aggiungono in seguito una quarta (10 gennaio 1946), sui problemi del lavoro, ed una quinta (26 febbraio 1946), sulla sanità. La *Commissione* è presieduta dal prof. UGO FORTI, già responsabile di una commissione di studi, istituita dal governo Bonomi, molti dei membri della quale saranno poi compresi nella *Commissione* stessa.

43) Sotto questo profilo è posto in evidenza che la istituzione del ministero per la costituente, su cui si apre la controversia nel consiglio dei ministri del governo PARRI che in sèguito è richiamata, tra socialisti da una parte e democristiani, liberali e l'azionista LA MALFA dall'altra, "aveva in primo luogo il fine, politicamente di indubbio rilievo, di riaffermare nella quotidiana azione di un Governo di coalizione con larghissimi poteri anche legislativi, la irrevocabilità della convocazione dell'organo costituzionale straordinario" (G.B. RIZZO, *I lavori preparatori* cit., 751 s.).

44) Cfr. P. NENNI, *"La battaglia per la Costituente"*, *Avanti!*, 9 giungo 1945; "Politique d'abord", *ivi*, 11 giugno 1945 ("La Costituente presuppone la coscienza nel paese della insopprimibile esigenza di una rivoluzione democratica; presuppone la denuncia quotidiana di ogni deviazione opportunistica; presuppone un clima nel quale la coscienza dei problemi fondamentali non sia sacrificata a situazioni di emergenza che vanno affrontate con energia, ma dicendo al paese che finché non

saranno solidamente gettate le fondamenta del nuovo Stato democratico, tutto si riduce alla estenuante fatica di Sisifo del fare e del rifare").

45) Del resto, altri osserva che "La Costituente sarà più vicina e conclusiva quanto più sicura e garantita sia la pace reciproca fra i partiti" (G. ANDREOTTI, *Concerto a dei voci* cit., 99).

46) Di recente, è stato formulato un giudizio di insieme critico che sottolinea i limiti politici e culturali della Costituente (P. POMBENI, *La costituente*, Bologna, 1995), in particolare per il fatto di essere ridotta, a causa della esclusione di attribuzioni legislative, ad "un parlamento frustrato che amplificava le tensioni politiche" i cui membri sono "per la stragrande maggioranza militanti di partito di nuovo tipo" che avvertono il bisogno "di legittimarsi dinanzi ai loro elettori e ai militanti" (?), e per la "illusione che un'Assemblea Costituente potesse dare un impulso a quella rivoluzione economico-sociale che molti, soprattutto i partiti della sinistra, si aspettavano come esito inevitabile della nuova fase storica" (78). Quest'ultimo rilievo è mosso in particolare a NENNI, che avrebbe concorso "ad accrescere questa ambiguità" e che avrebbe nutrito "una interpretazione della costituente da radicale ottocentesco": ma è una tesi doppiamente inaccettabile, e se riferita al "radicale ottocentesco", e se riferita all'iniziativa politica di NENNI e del PSIUP, sull'argomento.

47) Avanzata subito, e fatta recepire dallo stesso NENNI (che evidentemente non ha ben chiaro il significato giuridico e politico della questione) da M.S. GIANNINI e G. VASSALLI, in un colloquio con NENNI, appena nominato, che convoca i due giovani giuristi socialisti per invitarli a collaborare, il 4 giugno 1945 (M.S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in AA.VV., *Nenni dieci anni dopo*, Roma, 1990, 47 ss., 47 s.).

48) Cfr. C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività* cit., 5 s.

49) Anticipate dai tre obiettivi dati all'azione clandestina nella lotta per la Resistenza al Nord (P. NENNI, *"Vento del Nord"*, *Avanti!*, 7 febbraio 1945, in cui si prosegue la polemica contro le sollecitazioni democristiane alla tradizione riformista).

50) Sono "i vitali motivi" che animano l'accentuarsi della pressione politica socialista, all'inizio del 1945, per la Costituente (P. NENNI, *Il Ministero per la Costituente*, in *St. vent. Cost.* cit., I, 71 ss., 75 s.)

51) P. NENNI, *"Con il popolo e per il popolo"*, *Avanti!*, 19 giugno 1945: "...non è senza significato il fatto che a ministro della Costituente sia stato designato proprio il dirigente del partito che nei termini più risoluti ha posto il problema della Costituente come problema di oggi...".

52) Cfr. G. ARFE', *Pietro Nenni, libertario e giacobino* cit., loc. cit.

53) Come è chiaramente esposto nell'articolo *"La repubblica ci unisce"* (*Avanti!* 15 ottobre 1944), scritto in appoggio alla tesi di STURZO, di intonazione filorepubblicana (nel volume *L'Italia e l'ordine internazionale*, apparso in quel tempo a New York per Einaudi).

54) E infatti, come osserva il GIANNUZZI (op. ult. cit., loc. cit.), il ministero "si pose come centro ispiratore e propulsore di ogni iniziativa tendente a collocare l'irreversibilità della scelta costituente al centro del dibattito politico e ad evitare che questo registrasse rallentamenti o cadute di tensioni".

55) Osserva Nenni nella discussione in consiglio dei ministri che, al momento in cui si pone la questione, "...un passo indietro significherebbe porre in discussione tutto il problema. Il Ministero ha valore simbolico: mettere davanti al paese il problema della Costituente" (*Consiglio dei Ministri*, seduta del 12 luglio 1945), e, in appoggio, LUSSU pone la istituzione del ministero in rapporto al fine di dimostrare "la validità del Governo di preparare effettivamente la Costituente". Per la tesi contraria intervengono i liberali SOLERI e BROSIO, nonché LA MALFA e soprattutto SCELBA.

56) V. al riguardo la testimonianza di M.S. GIANNINI, (*Il Ministero per la Costituente* cit., 25 s.).

57) Osserva il GIANNINI: "Oggi la cosa può far sorridere, ma è incredibile il numero di persone cólte, le quali allora ignoravano che questo secolo era stato pieno di assemblee costituenti, e al solo nome di esse associavano fatti di rivoluzione francese. All'opposto altri immaginava l'Assemblea Costituente come una potenza magica benefica, dispensatrice di pace e felicità..." (*op.* ult. cit., 29 s.).

58) Cfr. P. CALANDRA, *Il ministero per la Costituente*, ne *Il Parlamento italiano*, XIII, *1943-1945*, 1989, 112 s. (che segue però un punto di vista riduttivo del ruolo svolto dal ministero).

59) Il cui contributo è efficacemente tratteggiato in G. FERRARI, *Quel giovane che preparò il terreno alla Carta*, *Avanti!*, 27 dicembre 1987.

60) *Supra* nt. 42

61) V. da ultimo, P. POMBENI, *op.* cit., 79.

62) Si tratta di una opinione che va confutata, con gli argomenti di sèguito esposti nel testo. Tra l'altro, proprio la individuazione dei temi fatta in questa sede contribuisce a predeterminare una prima scelta fondamentale, che è quella per la costituzione cd. lunga, tale cioè da assegnarsi il compito "non solo di gettare le basi dell'assetto politico dello Stato, ma anche di dettare le linee direttive della sua azione economica e sociale" (in relazione all'art. 2 del decreto istitutivo del ministero, d. lgs. lgt. n. 435 del 1945, G. ZAGREBELSKY, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, ne *Il Parlamento italiano (1943-1945)* cit., 158).

63) Come osserva NENNI, "I poteri della Costituente saranno in definitiva quelli che essa stessa si darà, a seconda delle forze in essa predominanti" (*Tempo di guerra fredda, Diari 1943-1956*, Milano, 1981, 191).

64) Il pensiero di NENNI su tale questione è, nella sua versione compiuta, e attendibile, riferito in M.S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente* cit., 52.

65) Cfr. G.B. RIZZO, *I lavori preparatori* cit., 760.

66) Si segnala, a questo proposito, la necessità di evitare "una dispersione di nozioni e di opinioni teoricamente apprezzabili ma malamente utilizzabili dai Costituenti", che spinge le sottocommissioni "su alcuni temi sommamente controversi" a "concludere le lunghe discussioni con la votazione di 'risoluzioni' nelle quali venivano condensate le opinioni di maggioranza" (G.B. RIZZO, *op.* loc. ult. cit.).

67) Cfr. E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, 1973, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 15 ss., 21 ss.

68) V. *supra* nt. 22. Nel citato articolo, si pone in evidenza il dato, del resto ovvio, della penetrazione di uomini espressione della cultura del regime autoritario entro "l'esercito, la polizia, la magistratura, le amministrazioni statali e parastatali".

69) E. CHELI, *Il problema storico* cit., 23.

70) Sulla influenza dei lavori e dei risultati delle *Sottocommissioni* nella successiva fase della Assemblea Costituente, sarà utile ricordare che la formulazione del diritto al lavoro, frutto della discussione nella *III Sottocommissione* e in particolare dell'impegno del suo presidente, il socialista GHIDINI, si trasfonderà nel testo della disposizione costituzionale (S. BENVENUTO, *Gustavo Ghidini*, ne *Il Parlamento italiano (1946-1947)* cit., 396 s.).

71) Cfr. Relazione dell'Assemblea Costituente della *I Sottocommissione*, Roma, 1946: *Dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà*, 145 ss., 145.

72) Ed è questo tra i più decisivi contributi offerti dalla *Commissione* all'Assemblea Costituente, che lo accoglierà pienamente. Ciò malgrado, si insiste sulla tesi della continuità, e si riecheggia una immagine che più appartiene all'azione ideologica e di sostegno politico che all'indagine ricostruttiva della realtà, quando si ricorda che la continuità "apparve fondata sulla visione della Resistenza come di un secondo Risorgimento" (C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, 1974, 411 s.): invero si legge che "la Costituente volle e seppe salvare il principio della continuità dello Stato" (*ivi*) (ma si deve intendere non *Stato* in senso proprio, bensì sistema delle libertà individuali e relativi principi di regime).

73) Questione avvertita con particolare attenzione dai socialisti: v. ad es. il contributo di BASSO in E. COLLOTTI, *Lelio Basso*, ne *Il Parlamento italiano (1946-1947)*, XIV, 1989, 377 ss., 388.; S. RODOTA', *Le libertà e i diritti*, in AA.VV., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma, 1995, 301 ss., 352.

74) *Relazione* ult. cit., 145 s.

75) *Relazione* ult. cit., loc. cit.

76) Tale premessa, e le sue conseguenti direttive, si richiamano pienamente alle correnti del pensiero contemporaneo sulla costituzionalizzazione dei diritti sociali, che sviluppa ma non nega il frutto della teorizzazione delle libertà individuali, e dei diritti politici: cfr. N. MATTEUCCI, *Le radici storiche della Costituzione*, *Nuova Antologia*, gennaio 1977, n. 2113, 21 ss., 30 s.

77) E' significativo, da questo punto di vista, che la critica più rigorosa, e culturalmente organica e ben radicata, al carattere compromissorio ed alla mediazione ideale e politica della carta del 1948 si appunti nel medesimo tempo ai lavori ed ai dati che ne sono la premessa (per tale critica v. B. CROCE, *Ass. Cost., Disc.*, seduta dell'11 marzo 1947, ora in *Scritti e discorsi politici (1943-1947)* cit., II, 365 ss.).

78) Le citazioni che sono di sèguito riportate si riferiscono alla *Relazione* ult. cit., 161.

79) Anche per questo essenziale profilo è visibile uno stretto rapporto tra il punto di vista accolto e prospettato nella *Commissione* e la discussione in Assemblea costituente, ed i suoi esiti. Nella costituente non manca la tesi sul *deficit* di giuridicità di tali prescrizioni e CALAMANDREI, assertore di questa tesi, suggerisce di comprenderli in un *Preambolo* di un mero valore didascalico e morale. Ma l'ordine del giorno così ispirato viene poi ritirato di fronte alla obiezione mossa da varie parti (socialisti con BASSO, comunisti con TOGLIATTI, democristiani con DOSSETTI), che lamentano il pericolo di venir meno "allo spirito che ci ha mossi", e osservano che così facendo si elimina la garanzia della giustizia costituzionale per i "cosiddetti diritti sociali" (P. BARILE, *La nascita della Costituzione: Pietro Calamandrei e le libertà*, in AA.VV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1980, 15 ss). L'invito al ritiro è rivolto dal socialista TARGETTI: ma i dubbi di CALAMANDREI avranno sèguito (v. ad es. A. LEVI, *La Repubblica democratica ed il suo fondamento sociale*, Comm. *Calamandrei-Levi* cit., I, 1 ss., 8: ma, nel medesimo contesto, G. BASCHIERI - L. BIANCHI - d'ESPINOSA - C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 14, con espresso riferimento all'intervento di BASSO, nella seduta dell'11 settembre 1946 dell'Assemblea Costituente, *ivi* nt. 2).

80) *Relazione* ult. cit., 162.

81) *Relazione* ult. cit., 163.

82) *Relazione* ult. cit., 165 s.

83) Così la *Relazione* alla *I Sottocommissione*, nel citato paragrafo *Dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza* etc., 168.

84) *Relazione* ult. cit., loc. cit.

85) Né bisogna trascurare un dato essenziale: l'accesso all'acculturazione è funzionale alla selezione politica e sociale nell'intera tradizione unitaria, inalterata di fatto nel mutamento dal regime liberale a quello autoritario: il livello di istruzione è il punto di confine all'interno dello Stato monoclasse. La necessità di impostare il problema del diritto all'istruzione in questi esatti termini è ben presente ai socialisti: v. F. LOMBARDI, *La crisi della scuola*, *Avanti!*, 19 dicembre 1945 (e ancora una volta in piena sintonia con correnti azioniste: v. P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, *Il Ponte*, n. 1, gennaio 1946, 3 ss.). Più ampiamente, le posizioni del PSIUP, cui è premessa una analisi critica della storia dell'istruzione pubblica in Italia, sono contenute nella relazione al comitato centrale del partito da parte dello stesso LOMBARDI (*La riforma della scuola*, 17-23 ottobre 1945, Milano, 1946): vi si legge un rifiuto della concezione dominante anche prima del regime autoritario ("In ogni caso i tentativi che pur si avanzano di sbaraccare quanto si è fatto nel corso degli ultimi venti anni, per ritornare semplicemente allo stato *quo ante*, non rispondono ad un beninteso motivo di tranquillità degli studi, ma, riportando, spesso violentemente, la scuola in una condizione condannata già nel fatto, non ottengono se non di perpetuare ed aumentare le ragioni del disordine", *ivi*, 16).

86) Sul punto, anche per riferimenti di aggiornamento, si rinvia al nostro *Lezioni di diritto costituzionale*, Rimini, 1997, 156 s.

87) Il tema non può non essere collocato nella più ampia questione della condizione femminile, su cui v. per tutti la efficace e drammatica testimonianza di J. LUSSU, *La questione femminile e il Partito d'Azione*, in AA.VV., *L'azionismo nella storia d'Italia*, Ancona, 1988, 307 ss.

88) *Ass. Cost.*, Seduta del 17 aprile 1947, in A.C., *Disc.*, II, 2965 ss.

89) M. BESSONE, *Commento art. 29*, *Comm. Branca*, *Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, 1976, 1 ss., 23. V. pure, R. BIAGI GUERINI, *Famiglia e Costituzione*, Milano, 1989, 18 s.

90) La questione della parità nel diritto al lavoro tra uomo e donna è posta dalle esponenti socialiste con riferimento all'esperienza della donna, maturata negli anni in cui la popolazione maschile è stata in guerra, e le necessità familiari hanno imposto il lavoro femminile (v. ad es.: E. CAPORASO, *La donna e il reduce*, *Avanti!*, 2 febbraio 1946).

91) Seduta antimeridiana del 10 maggio 1947, *Ass. Cost.*, *Disc.*, II, 3816 s.

92) Si tratta dell'emendamento che ha come prima firmataria la on. GALLICO SPANO, illustrato e votato nella citata seduta del 10 maggio 1947 (v. V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, 1948, Milano, 1976, 130 s.).

93) Come per altre norme, è questo uno dei casi più persistenti di inattuazione costituzionale (v. T. TREU, *Commento art. 37*, *Comm. Branca*, *Rapporti economici*, Bologna-Roma, 1979, 146 ss.).

94) Per un approccio al tema v. A. RIOSA, *Socialismo e valori di libertà nella opposizione al fascismo*, in AA.VV., *La Resistenza italiana (dall'opposizione al fascismo alla lotta popolare)*, Milano, 1975, 17 ss., *passim* (e riferimenti *ivi*).

95) In tale ricostruzione appare necessario che il giudizio sull'apporto socialista faccia leva su di un dato essenziale di esso, e cioè l'azione politica per la Costituente, nello scontro tra due schemi, e due distinte ipotesi di assetto costituzionale, ben riassunto nella contrapposizione così descritta: "...dall'esercizio di una facoltà della Corona, difficilmente spiegabile nei termini della prassi politica e costituzionale dell'ultimo ventennio, si arriva al riconoscimento di un potere di fatto, che i comitati di liberazione, in nome di partiti liberamente costituiti, si sono venuti attribuendo...Se il rinnovamento della rappresentanza parlamentare può riportarsi all'iniziativa regia ed a questa può farsi risalire quella qualsiasi riforma istituzionale, che non abbatte i muri maestri dello Statuto albertino; la formazione di un organo Costituente, con poteri non limitati da esso Statuto, non può riportarsi a quella iniziativa e deve essere

collegata alla dichiarazione di volontà dei partiti" (G. PERTICONE, *Il Regime Parlamentare* cit., 268).

96) Sicché appare incomprensibile e del tutto immotivato il giudizio, ancora di recente formulato (V. FOA, *Questo Novecento*, Torino, 1996, 177 s.), secondo il quale i socialisti "si presentavano alla rinata democrazia con un patrimonio storico impareggiabile e con una presenza un po' scolorita rispetto agli altri partiti". La presenza "un po' scolorita" non ha, tuttavia, impedito al PSIUP di esercitare, come si è visto, una iniziativa centrale per il nuovo ordinamento repubblicano e per i suoi contenuti, con il necessario rigore, che fu comune agli azionisti, ma senza incorrere in quel naufragio, nel quale invece gli azionisti furono avvinti.

97) Ai socialisti è ben presente la logica del sistema del potere nella concezione liberale dell'ordinamento ed è in confutazione di quella logica che va intesa la posizione assunta da M.S. GIANNINI (*Il Partito Socialista e la Costituzione*, *Socialismo*, 1945, n. 7), che sintetizza così la linea di politica costituzionale del partito: "1) svalutazione del problema costituzionale a vantaggio dei problemi amministrativi; 2) riduzione del problema dell'organizzazione costituzionale ad un problema di equilibrio costituzionale tra organi posti su un piede di parità, ed aventi tutti una profonda base democratica".

98) La fase rivoluzionaria, che segna una sofferta ma alla fine vincente lotta per la soluzione di continuità nei valori e nelle regole costituzionali, si chiude con la formazione del governo De Gasperi, il 10 dicembre 1945, e il primo atto significativo è il ritorno dei prefetti di carriera, al posto di quelli nominati dai C.L.N.: questi ultimi, nella quasi totalità non accettano di entrare nei ruoli dell'amministrazione e sono sostituiti: "è un ritorno della tradizione governativa, della forza amministrativa...Il periodo dei prefetti "politici" è finito" (F. CHABOD, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, 1961, 142 s.). E così prosegue lo storico valdostano, con efficace e felice sintesi: "La forza enorme rappresentata dalla burocrazia, che è la continuità della tradizione, la forza del vecchio Stato che è riuscita a mantenersi, soprattutto nel Sud dove s'è quasi verificata un'interruzione, adesso

riprende vigore, e riprende il controllo della situazione politica, dell'ordine pubblico. Quando ciò avviene, si può dire che il periodo rivoluzionario è del tutto concluso...Ma quello che resta come patrimonio comune della Resistenza, è la lotta popolare per la libertà. E' un fatto che resterà nella storia d'Italia".

163
25

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

SERVIZIO AFFARI GENERALI

UFFICIO DELL'ARCHIVIO E DELLE INFORMAZIONI PARLAMENTARI

Elenco delle accessioni all'Archivio Legislativo

(Da restituire all'Archivio Legislativo - Palazzo Madama)

n. 2

Ottobre 1998

ASSR

Desidero ricevere i seguenti documenti:

COMM. INCHIESTA SUI RIFIUTI

Doc. XXIII, n. 13

Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

RELAZIONE SULLA LIGURIA E SUL PIEMONTE (Rel. Sen. Lasagna).

☐

CORTE DEI CONTI - SEZ. ENTI LOCALI

Doc. XLVII-bis, n. 3

Deliberazione e relazione sui rendiconti della cassa depositi e prestiti e delle gestioni annesse (Es. 1997)

☐

DIRITTO COMUNITARIO

LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI ALLE FASI NORMATIVA E APPLICATIVA DEL DIRITTO COMUNITARIO.

Documentazione di base n. 10

Servizio dei rapporti comunitari e internazionali.

☒

INCENTIVAZIONE ESPORTAZIONE

Doc. CXIV, n. 2.

Relazione sui risultati della gestione degli strumenti di incentivazione delle esportazioni

Presentata dal Ministro del commercio con l'estero (FANTOZZI)

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

MODELLO07

Desidero ricevere i seguenti documenti:

INTERVENTO SETTORE AGRICOLO	
Doc. CVII, n. 3. Relazione sull'attività svolta dal comitato per l'intervento straordinario nel settore agricolo (al 31 dicembre 1997) Presentata dal Ministro delle politiche agricole (PINTO)	☐

ISTITUTI DI CULTURA ITALIANA ALL'ESTERO	
Doc. LXXX, n. 3 Relazione sull'attività svolta per la riforma degli istituti italiani di cultura e gli interventi per la promozione della cultura e della lingua italiane all'estero (Anno 1997) Presentata dal Ministro degli Affari esteri (DINI)	☐

ISTITUTO NAZIONALE COMMERCIO ESTERO	
Doc. CXLIII, n. 1. Relazione sui risultati dell'attività promozionale svolta dall'istituto nazionale per il commercio estero (ICE) (anno 1997) Presentata dal Ministro del commercio con l'estero (FANTOZZI)	☐

LAVORO DETENUTI	
Doc. CXVIII, n. 2. Relazione sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti (anno 1997) Presentata dal Ministro di grazia e giustizia (FLICK)	☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

Desidero ricevere i seguenti documenti:

LEGGI - COPERTURA FINANZIARIA	
Doc. XLVIII, n. 7 Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativamente alle leggi approvate dal Parlamento nel periodo gennaio-aprile 1998	☐

LOCAZIONI	
Doc. CXXXIX, n.1. Relazione sull'applicazione del nuovo regime delle locazioni (al 31 dicembre 1999). Presentata dal Ministro di Grazia e Giustizia (FLICK)	☐

RELAZIONE IMPRENDITORIALITA' GIOVANILE	
Doc. CV, n. 3. Relazione sullo stato di attuazione dell'articolo 1 della legge recante disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali e sull'attività svolta dalla società per l'imprenditorialità giovanile (anno 1997) Presentata dal Ministro del tesoro, del bilancio e programmazione economica (CIAMPI)	☐

RELAZIONE INDUSTRIA AERONAUTICA	
Doc. XIII, n. 3-quinquies. Relazione sullo stato dell'industria aeroanutica per l'anno 1997. Redatta dal ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (BERSANI) Presentata dal Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica (CIAMPI)	☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

Desidero ricevere i seguenti documenti:

RELAZIONE PREVISIONALE PROGRAMMATICA	
Doc. XIII, n.3. Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1999. Presentata dal Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica (CIAMPI)	☒

SISMA GENNAIO 1968 - ZONE DELLA SICILIA	
Doc. CXLV, n.1 Relazione sullo stato di attuazione degli interventi nelle zone della Sicilia colpite dal sisma del gennaio 1968 (Anno 1997)	☐

☐

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

168

BOLLETTINO DELLE ATTIVITA' DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

OTTOBRE-DICEMBRE
1998
N. 41

AVVERTENZA

Le documentazioni segnalate sono raccolte, ai fini di una migliore consultazione, nei seguenti gruppi di materie:

1. AFFARI GIURIDICO-ISTITUZIONALI	1^ e 2^ Commissione
2. BILANCIO E FINANZA	5^ e 6^ Commissione (bilancio, economia, mercato finanziario)
3. PRODUZIONE, MERCATO, RISORSE	9^ e 10^ Commissione (con assicurazioni, energia, mercato non finanziario)
4. LAVORI PUBBLICI, AMBIENTE, TERRITORIO	8^ e 13^ Commissione (esclusi gli aspetti relativi a servizi pubblici)
5. AFFARI SOCIALI E LAVORO	11^ e 12^ Commissione (con emigrazione, tossicodipendenze, anziani, emarginazione in genere, parità tra i sessi, violenza, infanzia)
6. DIFESA, RELAZIONI INTERNAZIONALI, UNIONE EUROPEA	3^ e 4^ Commissione Giunta Affari Comunitari
7. SERVIZI PUBBLICI, SANITA', ISTRUZIONE, COMUNICAZIONI	7^, 8^ e 12^ Commissione (con tutti i pubblici servizi: trasporti, aziende autonome, servizi locali)
8. VARIE	Altre materie non rientranti nei precedenti gruppi

ASSR

1 Xo

INDICE

1. DOSSIER ..... Pag. 1

1.1 Affari giuridico-istituzionali ..... " 1
1.2 Bilancio e finanza ..... " 1
1.3 Produzione, mercato, risorse ..... " 4
1.4 Lavori pubblici, ambiente, territorio ..... " 4
1.5 Affari sociali e lavoro ..... " 4
1.6 Difesa, relazioni internazionali, Unione Europea ..... " 5
1.7 Servizi pubblici, sanità, istruzione, comunicazioni ..... " 5
1.8 Varie ..... " 5

2. ALTRA DOCUMENTAZIONE DI RILIEVO ..... " 6

2.1 Affari giuridico-istituzionali ..... " 6
2.6 Difesa, relazioni internazionali, Unione Europea ..... " 6
2.7 Servizi pubblici, sanità, istruzione, comunicazioni ..... " 6

171

1. DOSSIER

1.1 Affari giuridico-istituzionali

N. 430: L'articolo 513 del Codice di Procedura Penale.
Novembre 1998
Testi a fronte fra i disegni di legge in materia di riforma dell'art.513 CPP e sentenze della Corte Costituzionale.

N. 431: La riforma elettorale.
Novembre 1998
Sintesi delle proposte di riforma della legge elettorale e della normativa vigente in Italia e all'estero.

N. 436: La tutela delle minoranze linguistiche.
Novembre 1998
Giurisprudenza costituzionale e dottrina in materia.

N. 439: Documentazione in materia di bilancio e legge finanziaria.
Novembre 1998
Per le parti di competenza della Commissione Giustizia.

N. 444: Documentazione in materia di bilancio e legge finanziaria.
Dicembre 1998
Per le parti di competenza della Commissione Affari Costituzionali.

N. 446: Interventi legislativi sulle materie oggetto di *referendum*.
Dicembre 1998
Ordinanze dell' Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione, giurisprudenza della Corte Costituzionale e dottrina in materia.

N. 453: Le incompatibilità dei giudici tributari.
Dicembre 1998
Nota di sintesi e raccolta di normativa in materia.

N. 457: Giusto processo.
(Rassegna della stampa dal 14 luglio al 18 dicembre 1998).
Dicembre 1998

1.2 Bilancio e finanza

N. 422: Centro Europa Ricerche,
Rapporto n. 3/1998.
Ottobre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

172

Numero monografico su disoccupazione, flessibilità e politiche dell'occupazione, con confronti internazionali.

N. 423: Associazione Bancaria Italiana,
Evoluzione dei mercati finanziari e creditizi.
Ottobre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.
Aggiornamenti del Sistema Informativo dell'ABI al settembre 1998.

N. 431: Disegno di legge A.S. n.3599, "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale".
Novembre 1998
Schede di lettura del disegno di legge all'esame del Senato.

N. 432: Centro Europa Ricerche,
Rapporto n. 4/1998.
Novembre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.
Numero monografico sulla manovra di finanza pubblica per il 1999.

N. 438: A.S. n.3662, "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".
Novembre 1998
Schede di lettura del disegno di legge collegato alla Finanziaria per il 1999, nel testo presentato in prima lettura al Senato.

N. 439: Documentazione in materia di bilancio e legge finanziaria.
Novembre 1998
Per le parti di competenza della Commissione Giustizia.

N. 441: Disegni di legge di bilancio e finanziaria per il 1999.
Novembre 1998
Per le parti di competenza della Commissione Lavori pubblici, comunicazioni.

N. 442: Documentazione in materia di bilancio e legge finanziaria.
Novembre 1998
Per le parti di competenza della Commissione Lavoro e Previdenza Sociale.

N. 443: Nota di lettura sui disegni di legge di bilancio, finanziaria per il 1999 e 'collegato'.
Dicembre 1998
Per le parti di competenza della 7° Commissione del Senato.

N. 444: Documentazione in materia di bilancio e legge finanziaria.
Dicembre 1998
Per le parti di competenza della Commissione Affari Costituzionali.

N. 445: A.S. n.3661, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge Finanziaria per il 1999).

173

Dicembre 1998
Schede di lettura della Finanziaria per il 1999 nel testo presentato al Senato.

N. 447: Associazione Bancaria Italiana,
Evoluzione dei mercati finanziari e creditizi.
Dicembre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.
Aggiornamenti del Sistema Informativo dell'ABI ad ottobre 1998.

N. 448: A.S. n.3362-A, "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".
Dicembre 1998
Schede di lettura del disegno di legge collegato alla Finanziaria per il 1999, nel testo all'esame dell'Aula del Senato in prima lettura.

N. 449: Nota di documentazione sui principali indicatori dell'economia italiana elaborati dall'ISTAT.
Dicembre 1998

N. 450: A.S. n.3661-A, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge finanziaria per il 1999).
Dicembre 1998
Schede di lettura del disegno di legge della Finanziaria per il 1999, nel testo all'esame dell'Aula in prima lettura.

N. 451: Associazione Bancaria Italiana,
Evoluzione dei mercati finanziari e creditizi.
Dicembre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.
Aggiornamenti del Sistema Informativo dell'ABI a novembre 1998.

N. 452: Fondazione Giovanni Agnelli,
Dal risanamento all'Euro. Evoluzione del residuo fiscale nelle regioni italiane.
Dicembre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

N. 454: Istituto di Studi per la Programmazione Economica,
Documento di lavoro n. 74/1998
Dicembre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.
Riordino del prelievo fiscale e parafiscale: riflessi sul costo del lavoro per le imprese operanti nel Mezzogiorno.

N. 455: Istituto di Studi per la Programmazione Economica,
Documento di lavoro n. 77/1998
Dicembre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

174

Armonizzazione delle aliquote IVA: un'utilizzazione del modello di microsimulazione delle imposte indirette dell'IPSE.

N. 456: Centro Europa Ricerche,
Rapporto n. 5/1998.
Dicembre 1998
Documento distribuito a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.
Numero monografico sul sistema fiscale.

1.3 Produzione, mercato, risorse

N. 419: Il contenzioso in sede comunitaria sulla legge n. 313 del 1998 (olio d'oliva).
Ottobre 1998

1.4 Lavori pubblici, ambiente, territorio

N. 424: La protezione civile in Italia e in Europa.
Novembre 1998
Documentazione relativa all'organizzazione del sistema di protezione civile in Italia e nei paesi europei.

N. 433: La *carbon tax*.
Novembre 1998
Il quadro comunitario e alcune esperienze straniere in materia di carbon tax.

N. 441: Disegni di legge di bilancio e finanziaria per il 1999.
Novembre 1998
Per le parti di competenza della Commissione Lavori pubblici, comunicazioni.

1.5 Affari sociali e lavoro

N. 420: A.S. n.3551 di conversione del decreto legge 29 settembre 1998, n.335, "Disposizioni urgenti in materia di lavoro straordinario".
Ottobre 1998
Scheda di lettura del decreto legge n.335/1998, poi convertito, con modificazioni, nella legge n.409/1998.

N. 426: A.S. n.3593, "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL e l'ENPALS, nonché disposizioni in materia previdenziale".
Novembre 1998
Scheda di lettura del disegno di legge A.S. n.3593, presentato come collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1999.

N. 427: Disegno di legge A.S. n. 3574, "Modifiche alla legge 31 marzo 1998, n. 73, recante disposizioni per accelerare la realizzazione del programma di metanizzazione del Mezzogiorno, gli interventi nelle aree depresse, nonché il completamento dei progetti FIO".

175

Novembre 1998
Scheda di lettura della legge n. 416/1998.

N. 437: Disegno di legge A.S. n.3512, "Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore".
Novembre 1998
Scheda di lettura del disegno di legge all'esame del Senato.

N. 440: A.S. n.3551-B di conversione del decreto legge 29 settembre 1998, n.335, "Disposizioni urgenti in materia di lavoro straordinario".
Novembre 1998
Scheda di lettura della legge n.409/1998.

N. 442: Documentazione in materia di bilancio e legge finanziaria.
Novembre 1998
Per le parti di competenza della Commissione Lavoro e Previdenza Sociale.

1.6 Difesa, relazioni internazionali, Unione Europea

N. 421: Le elezioni in Germania.
(Rassegna della stampa dal 20 settembre al 2 ottobre 1998).
Ottobre 1998

N. 435: Le elezioni di medio termine negli Stati Uniti d'America.
(Rassegna della stampa dal 1° ottobre al 10 novembre 1998).
Novembre 1998

1.7 Servizi pubblici, sanità, istruzione, comunicazioni

N. 418: L'elevamento dell'obbligo di istruzione.
Ottobre 1998
Nota di sintesi, dati statistici e comparazioni internazionali in materia di durata della scuola dell'obbligo.

N. 425: Gli animali nei circhi.
Novembre 1998
Documentazione riguardante l'A.S. n. 1703.

N. 443: Nota di lettura sui disegni di legge di bilancio, finanziaria per il 1999 e 'collegato'.
Dicembre 1998
Per le parti di competenza della 7° Commissione del Senato.

1.8 Varie

N. 428: Il congresso della Lega Nord.
(Rassegna della stampa dal 21 al 28 ottobre 1998).
Novembre 1998

176

N. 434: Il Congresso dei Democratici di Sinistra.
(Rassegna stampa dall'8 ottobre al 12 novembre 1998).
Novembre 1998

2. ALTRA DOCUMENTAZIONE DI RILIEVO

2.1 Affari giuridico-istituzionali

Giurisprudenza costituzionale in materia di inserzione automatica di clausole nel contratto.
Ottobre 1998

Normativa sulle case da gioco in Svizzera.
Ottobre 1998

L'interposizione di persona.
Novembre 1998

Quadro sinottico dei disegni di legge in materia elettorale presentati al Senato.
Dicembre 1998

La prova nel processo penale: l'articolo 513.
Nota breve n. 6
Novembre 1998

2.6 Difesa, relazioni internazionali, Unione Europea

27 settembre 1998: le elezioni in Germania.
Nota breve n. 4
Settembre 1998

2.7 Servizi pubblici, sanità, istruzione, comunicazioni

Note per la settima Commissione del Senato sul disegno di legge A.S.n.2287-*Bis*-B, "Disposizioni riguardanti il settore universitario e la ricerca scientifica nonché il servizio di mensa nelle scuole".
Novembre 1998

La riforma dei concorsi universitari.
Nota breve n. 5
Ottobre 1998

177

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

SERVIZIO DEI RAPPORTI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI
UFFICIO ORGANISMI COMUNITARI

DOCUMENTI COMUNITARI

n. 11

PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 1999 E RELAZIONE SULL'ESECUZIONE DEL PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE NEL 1998

Dicembre 1998

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Personale dell'Ufficio dei rapporti con gli organismi comunitari e della Segreteria della Giunta per gli affari delle Comunità europee

Dott. Marco **D'AGOSTINI**	Consigliere parlamentare	tel. 2891
Dott. Luca **BRIASCO**	Segretario parlamentare di amministrazione documentarista	tel. 3581
Sig.a Annamaria **PULONE**	Coadiutore parlamentare capo	tel. 2883
Sig.a Antonia **SALERA**	Coadiutore parlamentare	tel. 3414
Sig.a Silvia **PERRELLA**	Coadiutore parlamentare	tel. 2873

179

INDICE

I.	Sintesi	Pag.	1
II.	Programma di lavoro della Commissione per il 1999. Le priorità politiche	"	5
III.	Programma di lavoro della Commissione per il 1999. Iniziative legislative nuove	"	19
IV.	Relazione sull'esecuzione del programma di lavoro della Commissione per il 1998	"	23

180

IP/98/957

Bruxelles, 4 novembre 1998

Programma di lavoro della Commissione per il 1999

La Commissione europea ha adottato il suo programma di lavoro per il 1999, che si inserisce nella logica del programma elaborato dal Presidente della Commissione, Jacques Santer, fin dalla sua investitura da parte del Parlamento europeo. Esso dovrà fornire l'occasione di "proseguire sulla via del consolidamento dei recenti progressi dell'integrazione europea", nonché "della preparazione dell'entrata nel XXI secolo". In questa ottica la Commissione attribuisce grande importanza alla propria modernizzazione, che costituirà una delle priorità fondamentali del suo programma di lavoro. Essa ritiene che il rinnovamento delle istituzioni comunitarie, fra cui anche la Commissione, è essenziale per tradurre in atto le ambizioni dell'Unione europea (UE) e rispondere così alle attese dei cittadini. Le altre priorità che la Commissione ha definito per il 1999 sono le seguenti: realizzare le misure dell'Agenda 2000; attuare il trattato di Amsterdam; completare l'Unione economica e monetaria e creare le condizioni necessarie per garantire la crescita durevole e l'occupazione; stimolare un'Europa forte e aperta sul mondo. La Commissione svilupperà il suo programma di lavoro nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, principi che richiedono peraltro una disciplina collettiva da parte di tutte le istituzioni comunitarie e degli Stati membri. Il programma di lavoro della Commissione per il 1999 verrà presentato al Parlamento in occasione della sessione del 4 novembre.

Un'istituzione moderna ed efficace

La Commissione deve modernizzarsi, adattare le sue strutture, ripensare i suoi metodi di lavoro, nonché decentrare, responsabilizzare, controllare meglio e semplificare la propria gestione per svolgere efficacemente il suo ruolo. È per questo motivo che essa ha avviato una profonda analisi delle proprie strutture e del proprio funzionamento ponendosi l'obiettivo di una riforma profonda e progressiva. Nel 1999 l'obiettivo sarà quello di proseguire con fermezza la preparazione della "Commissione di domani". Nella prima metà del 1999, Jacques Santer farà preparare un documento globale sulle priorità di azione, la struttura della prossima Commissione e l'organizzazione dei servizi, che presenterà al futuro presidente che verrà designato nel luglio 1999.

Inoltre, la Commissione ha già avviato la preparazione di una proposta per la creazione di una struttura autonoma di inchiesta contro le frodi esterne e interne.

Essa intende anche presentare una proposta di revisione generale del regolamento finanziario del bilancio comunitario, a seguito del dibattito avviato dal Parlamento europeo e dal Consiglio sulla base del documento di lavoro da essa presentato nel luglio 1998.

Infine, nel 1999 la Commissione presenterà una proposta legislativa sull'accesso dei cittadini ai documenti delle istituzioni comunitarie in applicazione delle nuove disposizioni del Trattato in materia di trasparenza.

Realizzare le misure dell'Agenda 2000

Da oltre un decennio la Commissione ha varato un nuovo metodo per dare lo slancio necessario alla costruzione europea, che è ritmato da decisioni globali ed è stato proseguito con l'Agenda 2000. La Commissione ritiene essenziale che tutte le misure dell'Agenda 2000, che sono interdipendenti e costituiscono un pacchetto indissociabile, vengano adottate nella primavera del 1999. Senza di esse, infatti, sarà difficile cogliere efficacemente le sfide poste dall'ampliamento.

L'adozione delle proposte di **riforma dei Fondi strutturali**, la conclusione del nuovo accordo interistituzionale e la fissazione delle prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 apriranno la strada al nuovo periodo di programmazione dell'azione strutturale dell'Unione europea (UE). Tutte queste operazioni dovranno essere concluse entro il primo semestre. Nella primavera del 1999, infine, la Commissione fisserà la proprie priorità per gli interventi a titolo dei diversi obiettivi delle politiche strutturali.

La relazione sul funzionamento del sistema di risorse proprie, da parte sua, contribuirà al dibattito che condurrà alla fissazione del **nuovo quadro finanziario** dell'UE.

Nel campo della **Politica agricola comune**, e al di là delle riforme proposte nel quadro dell'Agenda 2000, nel 1999 si porrà l'accento sul miglioramento della qualità dei prodotti alimentari e sul rafforzamento della protezione e del controllo nel settore veterinario e fitosanitario.

Infine, una delle priorità politiche più importanti della Commissione nel 1999 consisterà nell'approfondimento dei legami con i paesi associati e nella **preparazione** dell'adesione.

Attuare il trattato di Amsterdam

Il trattato di Amsterdam rappresenta una nuova tappa dell'integrazione europea. L'attuazione della nuova **strategia integrata per l'occupazione** deve essere una priorità di primo piano per l'UE. La relazione comune 1999 presenterà una prima serie di risultati di valutazione a sostegno delle proposte di direttive sull'occupazione per il 2000. Parallelamente all'integrazione economica, peraltro, sarà opportuno rafforzare la **dimensione sociale** dell'Unione intorno a tre grandi assi: occupazione, qualifiche e mobilità; mutazioni del mondo del lavoro; una società fondata sull'integrazione.

La Commissione farà inoltre progredire il piano d'azione chiesto dal Consiglio europeo per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam al fine di creare uno **spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia,** e a questo scopo dovrà in particolare presentare proposte nei settori dell'immigrazione, dell'asilo, del passaggio delle frontiere esterne e della cooperazione giudiziaria. Essa auspica inoltre che nel 1999, nel corso della presidenza finlandese, venga dedicato a tale tema un Consiglio europeo speciale.

Il trattato di Amsterdam avrà inoltre influssi diretti sulla **tutela dell'ambiente**, nonché sulla **sanità e sulla protezione dei consumatori** (la sicurezza dei prodotti rivestirà a questo proposito un ruolo centrale).

Esso rappresenta infine una **nuova tappa nella riforma delle istituzioni**. La Commissione è tuttavia del parere che questa nuova tappa debba ancora essere completata. Essa appoggerà pertanto le iniziative presentate nel 1999 a favore della convocazione di una nuova conferenza intergovernativa. Ma un funzionamento migliore delle istituzioni a servizio dell'Unione e dei cittadini dipende anche da altre misure che non devono essere trascurate e che possono essere prese senza modificare necessariamente il trattato.

Completare con successo l'UEM e creare le condizioni necessarie per garantire una crescita sostenibile e l'occupazione

Nel 1999 avverrà il **passaggio all'euro**. Per quanto concerne il coordinamento delle politiche economiche e della promozione della convergenza economica, dovranno essere efficacemente attuate le disposizioni del trattato e quelle della normativa derivata, incluso il patto di stabilità e crescita. Sul piano internazionale, l'Unione economica e monetaria rappresenterà un polo di stabilità e offrirà all'Europa una nuova posizione nelle relazioni internazionali, sottolineando così l'esigenza di una maggiore coerenza della politica esterna dell'UE. In tale contesto, infine, converrà garantire la capacità di esprimersi con un'unica voce in ambito internazionale.

Il **mercato unico** continuerà ad essere il motore dello sforzo concertato per migliorare la crescita e la competitività e favorire l'occupazione. Nel settore dei servizi finanziari, dovranno venire adottati provvedimenti per garantire la competitività degli operatori e per migliorare la stabilità finanziaria. In campo doganale e fiscale, le priorità per il 1999 riguarderanno i lavori per l'attuazione del nuovo sistema di IVA, la lotta contro la frode di natura doganale e il miglioramento della fluidità e della sicurezza degli scambi con i paesi terzi.

Per quanto riguarda la **politica della concorrenza**, le priorità del 1999 saranno costituite dal proseguimento dello sforzo di inquadramento degli aiuti di Stato, dall'adeguamento del quadro di liberalizzazione delle telecomunicazioni e dalla prosecuzione del processo di ammodernamento della normativa sulle procedure per semplificare e aumentare la trasparenza in questo campo. La Commissione adotterà anche proposte normative di esenzione per talune categorie.

La Commissione pubblicherà inoltre un Libro bianco sulla revisione degli orientamenti comunitari in materia di **reti transeuropee** e adotterà un certo numero di iniziative in materia di **politica dei trasporti** (miglioramento della sicurezza), di **politica energetica** (efficienza energetica e sicurezza degli approvvigionamenti), nel settore della **ricerca** (competitività internazionale delle industria di alta tecnologia), della **società dell'informazione** (formazione) e delle **telecomunicazioni** (riesame generale del quadro regolamentare).

Nel 1999, infine, la Commissione presenterà una proposta di 4° programma pluriennale a favore delle **piccole e medie imprese**, nonché una riforma del regolamento di base sulla **pesca**.

Un'Europa forte e aperta sul mondo

La Commissione si impegnerà per promuovere la capacità dell'UE di agire come un'entità più **visibile, unita e coerente**, e quindi più **forte**, sulla scena internazionale. Essa continuerà ad approfondire le relazioni dell'UE con i suoi partner, proseguirà la sua azione a favore dei paesi in via di sviluppo e in fase di transizione e si adopererà a favore del processo di integrazione regionale. Un altro suo impegno infine consisterà nella promozione degli interessi commerciali dell'UE, in particolare nel quadro della preparazione del nuovo ciclo di negoziati dell'Organizzazione mondiale per il commercio.

184

PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 1999

Le priorità politiche

PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER 1999

Le priorità politiche

1. REALIZZARE NEL 1999 LE MISURE DELL'AGENDA 2000 4

Riformare le politiche strutturali e la PAC. Definire il nuovo quadro finanziario 2000-2006 4

Preparare l'ampliamento 5

2. ATTUARE IL TRATTATO DI AMSTERDAM 5

Una nuova strategia integrata per l'occupazione 5

Uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia 6

Tutela dell'ambiente 6

Sanità e protezione dei consumatori 7

Una nuova tappa nella riforma istituzionale 7

3. COMPLETARE CON SUCCESSO L'UEM E CREARE LE CONDIZIONI NECESSARIE PER GARANTIRE UNA CRESCITA SOSTENIBILE E L'OCCUPAZIONE 8

Passaggio all'euro e ambiente macroeconomico 8

Funzionamento del mercato unico 8

Politica di concorrenza 8

Reti transeuropee, politica dei trasporti, energia 9

Ricerca, innovazione, Società dell'informazione 9

PMI 10

Pesca 10

4. UN'EUROPA FORTE E APERTA SUL MONDO 10

5. LA COMMISSIONE: UN'ISTITUZIONE MODERNA ED EFFICACE 12

Gli obiettivi dell'attuale Commissione

Il programma di lavoro della Commissione per il 1999, che si inserisce nella logica dei programmi precedenti, dovrà fornire l'occasione di proseguire, da un lato, sulla via del **consolidamento** dei recenti progressi dell'integrazione europea e, dall'altro, della **preparazione** dell'entrata nel XXI secolo. Questo programma di lavoro risponde pienamente agli obiettivi politici dell'Unione europea alla cui realizzazione la Commissione contribuisce, nella continuità, fin dall'inizio del suo mandato, vale a dire

- un'economia forte, capace di creare un maggior numero di posti di lavoro,
- un'Unione economica e monetaria stabile,
- un'accresciuta solidarietà economica, sociale e regionale ,
- una sicurezza maggiore all'interno dell'Unione europea,
- una gestione trasparente ed efficiente degli affari europei al servizio dei cittadini e, infine,
- un ruolo di partner forte e affidabile sulla scena internazionale.

Il mandato dell'attuale Commissione è già stato contrassegnato da forti progressi nell'insieme di questi settori onde preparare il futuro con la fiducia ed i mezzi necessari. Nel 1999 saranno quindi coronati gli sforzi intrapresi da questa Commissione dalla sua investitura nel 1995.

Le sfide fondamentali

Questi obiettivi, definiti nella durata e nella continuità, sono stati fissati avendo presenti le sfide fondamentali cui deve far fronte l'Unione europea in un mondo in pieno mutamento.

Tra queste sfide figura la **mondializzazione**, che comporta tra l'altro una crescente interdipendenza, una circolazione dell'informazione a livello planetario e l'emergere di un mercato globale in termini di scambi e di produzione. La rapidità di questi mutamenti e la loro profondità sono fonte di un potenziale enorme, ma anche, nel contempo, di problemi di carattere economico e sociale di cui risentono in particolare i gruppi più fragili e meno mobili. Per controllare questo fenomeno sarà necessaria un'azione concertata di regolamentazione per limitarne gli effetti negativi.

Un'altra sfida è quella dell'**instabilità internazionale**, caratterizzata da crisi finanziarie a forte connotazione politica e sociale, e dal persistere di conflitti a carattere etnico e territoriale nonché da attacchi alla democrazia e ai diritti dell'uomo. Contribuiscono inoltre a tale instabilità lo sviluppo della criminalità organizzata e delle reti internazionali di traffici illeciti.

I mutamenti tecnologici e **l'evoluzione demografica** rappresentano altre due sfide di rilievo. Il progresso tecnologico è un fattore essenziale della competitività e

dell'occupazione, che tuttavia deve essere accompagnato da iniziative in materia di formazione e di organizzazione del lavoro. La demografia comporta delle sfide interne ed esterne: a livello europeo, l'invecchiamento della popolazione già colpisce i sistemi di protezione sociale e, sul piano mondiale, la crescita demografica associata alle difficoltà di sviluppo genera una accresciuta pressione migratoria.

L'aumento dei bisogni da soddisfare, la crescente industrializzazione, i rischi alimentari e il degrado accelerato dell'ambiente naturale obbligano a definire ed a mettere in atto una strategia di **sviluppo sostenibile** che comporti una gestione equilibrata delle risorse.

I cittadini si aspettano delle **risposte** che siano all'altezza di queste sfide, che siano nel contempo efficaci e mobilitino i protagonisti, ciascuno al proprio livello, vale a dire a livello europeo, nazionale, regionale e locale. In questa impresa ambiziosa non potranno comunque venir raggiunti risultati validi senza la partecipazione dei cittadini e la loro fiducia nel modello democratico. È ora compito delle istituzioni migliorare il dialogo con questi sulle grandi poste della costruzione europea nello spirito delle conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff.

La Commissione continuerà ad operare, nel 1999, per far fronte a queste sfide fondamentali. Essa agirà nel pieno rispetto dei principi di **sussidiarietà** e di **proporzionalità,** che esigono una disciplina collettiva da parte di tutte le istituzioni e degli Stati membri.

Le grandi priorità per il 1999

È in questo contesto di consolidamento del presente e di preparazione del futuro che la Commissione ha inserito le sue grandi priorità per il 1999.

Da oltre un decennio la Commissione ha varato un **nuovo metodo** per dare lo slancio necessario alla costruzione europea. Questa infatti è stata ritmata da decisioni globali sull'insieme delle politiche comunitarie, la cui applicazione effettiva si è estesa su vari anni. Questo metodo è stato proseguito con **l'Agenda 2000**. La Commissione ritiene essenziale adottare nella primavera del 1999 l'insieme delle misure dell'Agenda 2000. Queste sono infatti interdipendenti e costituiscono un pacchetto indissociabile vertendo nel contempo sulla riforma delle politiche dell'Unione, la definizione del futuro quadro finanziario e la preparazione dell'ampliamento. Senza di esse sarà difficile cogliere validamente le sfide poste dall'allargamento.

Il **Trattato di Amsterdam** rappresenta una nuova tappa dell'integrazione europea. Sarà opportuno assicurarsi che nel 1999 siano messe realmente in atto le disposizioni del trattato, non appena sarà stato ratificato. Si apriranno in tal modo nuove possibilità nei settori in cui l'azione dell'Unione può apportare un effettivo valore aggiunto, in particolare **lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, lo sviluppo sostenibile, l'occupazione e la politica sociale, la sanità e la politica estera e di sicurezza comune.**

La Commissione ritiene tuttavia, come aveva già indicato in occasione della presentazione dell'Agenda 2000, che è **necessario proseguire nel 1999 la riflessione sulla riforma istituzionale**, in particolare per quanto riguarda la composizione della Commissione, la riponderazione dei voti in seno al Consiglio e una nuova estensione della maggioranza qualificata, misure che dovrebbero applicarsi in occasione del prossimo allargamento. La Commissione contribuirà a tale dibattito, nel 1999, con una comunicazione sugli orientamenti per la riforma istituzionale. Ma un funzionamento migliore delle istituzioni a servizio dell'Unione e dei cittadini dipende anche da altre misure che non bisogna trascurare e che possono essere prese senza modificare necessariamente il trattato.

Nel 1999 l'avvento dell'**euro** rafforzerà il contributo del mercato unico e delle altre politiche a favore di una crescita sostenibile e creatrice di nuovi posti di lavoro.

Il successo dell'Unione economica e monetaria implicherà un nuovo approfondimento dell'integrazione europea nonché un'accresciuta convergenza delle **politiche economiche e dell'occupazione** accompagnata da un migliore coordinamento delle **politiche fiscali**. Nel contesto della mondializzazione l'euro darà all'Europa una posizione nuova nelle relazioni internazionali, ma imporrà una maggiore coerenza della politica esterna dell'Unione. Questa ricerca di coerenza ha già trovato parziale risposta nelle disposizioni del trattato di Amsterdam in materia di politica estera e di sicurezza comune, che dovranno essere rapidamente attuate.

In tale contesto la Commissione intende promuovere la capacità dell'Unione di agire come un'entità più **visibile, unita e coerente**, e quindi più **forte**, sulla scena internazionale.

La Commissione continuerà ad approfondire le relazioni dell'Unione con i suoi partner. Proseguirà, in particolare, la sua azione a favore dei paesi in via di sviluppo e in corso di transizione e si adopererà a favore dei processi di integrazione regionale. Inoltre, la Commissione vegliera a promuovere gli interessi commerciali dell'Unione, in particolare nell'ambito della preparazione del nuovo ciclo di negoziati dell'OMC.

La Commissione deve **ammodernarsi**, adeguare le proprie strutture, ripensare i metodi di lavoro nonché decentrare, responsabilizzare, controllare meglio e semplificare la propria gestione per svolgere efficacemente il proprio ruolo nella realizzazione degli obiettivi politici dell'Unione, attraverso la ricerca dell'interesse generale comunitario e l'esercizio del diritto di iniziativa. I mezzi d'azione devono esser all'altezza delle ambizioni, per non deludere le aspettative dei cittadini. Aspettative anche riguardo agli altri compiti di gestione delle politiche che le sono stati affidati e che rappresentano una grossa parte delle sue attività. La Commissione si impegna a produrre nel 1999 le prime iniziative concrete al riguardo, sottolineando nel contempo la necessità di procedere parallelamente alle riforme interne delle altre istituzioni onde garantire coerenza ed efficacia all'insieme.

Sul **piano del bilancio**, il 1999 avrà un'importanza particolare in quanto vedrà il termine delle prospettive finanziarie decise ad Edimburgo nel 1992 e getterà le basi del nuovo periodo di finanziamento. Il progetto preliminare di bilancio 1999 approvato dalla Commissione è posto ancora sotto il segno del rigore che prevale negli Stati membri. La compatibilità tra priorità politiche e di bilancio darà la misura della coerenza dell'azione della Commissione nel 1999.

1. REALIZZARE NEL 1999 LE MISURE DELL'AGENDA 2000

♦ Riformare le politiche strutturali e la PAC. Definire il nuovo quadro finanziario 2000-2006

Le **azioni strutturali** sono uno strumento importante per stimolare la crescita e l'occupazione e contribuiscono all'obiettivo fondamentale della coesione economica e sociale nel quadro dell'Unione. La priorità di bilancio accordata per il 1999 alle azioni strutturali rispetterà il pacchetto pluriennale fissato dal Consiglio europeo di Edimburgo.

L'adozione delle proposte di riforma dei Fondi strutturali, la conclusione del nuovo accordo interistituzionale e la fissazione delle prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 apriranno la strada al nuovo periodo di programmazione dell'azione strutturale dell'Unione. Tutte queste tappe dovranno essere concluse entro il primo semestre per garantire il buon avvio di questo nuovo periodo d'intervento e un armonioso proseguimento dello sforzo di coesione. Di conseguenza, nella primavera del 1999 la Commissione fisserà le proprie priorità per gli interventi a titolo dei vari obiettivi delle politiche strutturali. La presentazione da parte della Commissione, nell'ottobre 1998, di una relazione sul funzionamento del sistema di risorse proprie contribuirà al dibattito che condurrà alla **fissazione del nuovo quadro finanziario**.

Nel campo della **PAC**, gli obiettivi prioritari delle azioni future sono stati proposti nel quadro dell'Agenda 2000, in particolare allo scopo di migliorare la competitività sui mercati interni ed esterni, rispettando gli obiettivi fondamentali di questa politica comune.

Il 1999 sarà un anno di transizione tra l'attuale politica agricola comune e l'introduzione delle riforme previste. In materia di bilancio, nel 1999 le spese agricole saranno mantenute al livello del 1998 in modo da rispecchiare gli effetti stabilizzanti della riforma della PAC del 1992 e del miglioramento delle procedure e dei metodi di previsione del fabbisogno reale.

Nel 1999 si porrà l'accento sul miglioramento della qualità dei prodotti alimentari, rispondendo in tal modo alle esigenze dei consumatori. Sono previste anche delle iniziative nel settore veterinario e fitosanitario per rafforzare il livello di protezione e il controllo e per semplificare la legislazione vigente. Inoltre, il dibattito sulla strategia forestale dell'Unione, varato alla fine del 1998, dovrebbe sfociare in nuove iniziative concrete nel 1999.

La Commissione preparerà inoltre i negoziati agricoli internazionali nel quadro del prossimo ciclo dell'OMC, che dovrebbe iniziare nel 2000. Una volta adottate, le misure dell'Agenda 2000 costituiranno una base solida per la partecipazione della Comunità ai negoziati.

♦ **Preparare l'ampliamento**

Continuare ad approfondire i legami con i paesi associati e preparare l'adesione è una delle priorità politiche più importanti della Commissione nel 1999.

Questo processo comporterà una cooperazione sempre più spinta nel quadro della strategia di preadesione attraverso non solo l'assistenza e l'attuazione di partenariati per l'adesione, ma anche attraverso l'associazione dei paesi candidati ai programmi comunitari e ai lavori di alcune agenzie e organismi comunitari, secondo modalità da definire.

I negoziati di adesione con il primo gruppo di paesi (in questa fase i cinque paesi dell'Europa centrale e orientale vale a dire la Slovenia, la Repubblica Ceca, la Polonia, l'Ungheria, l'Estonia e Cipro) proseguiranno sulla base dell'esame analitico dell'"acquis" e terranno conto anche delle conclusioni in materia del Consiglio europeo di Vienna. Per quanto riguarda Cipro, bisognerà proseguire parallelamente gli sforzi per giungere ad una soluzione politica globale del problema dell'isola.

Riguardo a Malta, in base all'aggiornamento del parere della Commissione del 1993, il Consiglio deciderà sul seguito da dare alla decisione delle autorità maltesi di riattivare la domanda di adesione.

La Commissione sarà peraltro particolarmente attenta a migliorare e ad intensificare le relazioni con la Turchia. È infatti importante che la strategia europea per la Turchia venga concretizzata, in conformità con le decisioni del Consiglio europeo di Cardiff.

La cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale attraverso il programma PHARE si conferma come una delle due principali priorità di bilancio per il 1999 per quanto riguarda le azioni esterne.

2. ATTUARE IL TRATTATO DI AMSTERDAM

♦ **Una nuova strategia integrata per l'occupazione**

La nuova strategia integrata in materia di occupazione, prevista dal trattato di Amsterdam e attuata dai Capi di Stato e di governo ancora prima della ratifica del trattato, rappresenta una priorità di primo piano. La relazione comune 1999 presenterà una prima serie di risultati di valutazione a sostegno delle proposte di direttive sull'occupazione per il 2000. Conformemente alle nuove priorità del trattato, la Commissione potrebbe inoltre rivolgere delle raccomandazioni agli Stati membri alla luce dell'analisi contenuta nella relazione.

La Commissione continuerà ad adoperarsi per sviluppare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di occupazione e di lotta contro la disoccupazione onde intensificare lo scambio di buone prassi e di informazioni e sviluppare delle attività di osservazione, di analisi e di ricerca concernenti l'occupazione. L'attuazione dell'iniziativa per l'occupazione sarà la prima fra le priorità di bilancio a livello interno per il 1999.

Parallelamente all'integrazione economica sarà opportuno rafforzare la **dimensione sociale dell'Unione**. La Commissione ha adottato un nuovo programma di azione sociale 1998-2000 che fissa il quadro per lo sviluppo della politica sociale a livello dell'Unione e definisce tre grandi assi: occupazione, qualifiche e mobilità, mutazioni del mondo del lavoro, una società fondata sull'integrazione.

Una delle priorità sarà quella di contribuire alle politiche volte ad ammodernare l'organizzazione del lavoro, a promuovere l'adattabilità e a prevenire i mutamenti industriali. Sarà proseguito lo sforzo di rafforzamento e ammodernamento del dialogo sociale considerata la sua importanza nell'ambito del seguito da dare alle linee direttrici in materia di occupazione.

Per quanto riguarda la promozione di una società basata sull'integrazione, si porrà l'accento sullo sviluppo delle politiche intese ad ammodernare e migliorare la tutela sociale, a promuovere l'integrazione sociale e a combattere discriminazioni e diseguaglianze.

♦ **Uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia**

Nel 1999 la Commissione si adopererà per svolgere pienamente il ruolo che le compete, vale a dire far progredire il piano d'azione chiesto dal Consiglio europeo su come garantire l'attuazione migliore delle disposizioni del trattato di Amsterdam. Oltre alla realizzazione degli impegni attuali e di nuove iniziative, ciò comporta l'avvio di un processo di revisione di un certo numero di strumenti legislativi attualmente in corso di negoziato allo scopo di renderli compatibili con le disposizioni istituzionali e altre del trattato di Amsterdam. Questo aspetto assume particolare importanza nei settori trasferiti al "pilastro" comunitario, vale a dire le misure relative alla politica d'immigrazione e di asilo, il passaggio delle frontiere esterne e la cooperazione giudiziaria. La Commissione presenterà anche un nuovo piano d'azione nel campo della droga per gli anni 2000-2004. Anche le incertezze che gravano sul modo in cui Schengen sarà integrato nell'Unione potrebbero indurre la Commissione a presentare le proposte per una base giuridica nel trattato CE. Sembra comunque necessaria un'azione in materia di visti.

♦ **Tutela dell'ambiente**

L'inclusione dello **sviluppo sostenibile** nel trattato di Amsterdam e le conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff sulla strategia intesa ad integrare gli aspetti dell'ambiente in tutte le politiche comunitarie consentiranno di far fronte alle sfide ecologiche e migliorare la qualità della vita. La Commissione intende facilitare per quanto possibile questo processo.

Nel 1999 la Commissione presenterà una valutazione globale sull'attuazione del quinto programma d'azione per l'ambiente. Questa valutazione includerà degli orientamenti sulla revisione degli obiettivi e delle priorità della politica dell'ambiente. Infine, essa parteciperà attivamente al seguito che sarà dato alle conclusioni della conferenza di Kyoto sui cambiamenti climatici onde mantenere l'influenza e la leadership europea in questo importante settore.

♦ **Sanità e protezione dei consumatori**

Il trattato di Amsterdam dà un **nuovo impulso** alla politica dei consumatori. La Commissione sarà particolarmente attenta a tener conto degli interessi dei consumatori nella definizione e nell'applicazione delle altre politiche comunitarie. La medesima preoccupazione dovrà guidare l'azione della Commissione nelle sedi di dibattito internazionali, in particolare nell'ambito del Codex alimentarius e all'OMC.

Migliorare l'applicazione della legislazione dei consumatori e rafforzare la cooperazione e il dialogo con gli Stati membri, le associazioni di consumatori e l'industria rappresenteranno un importante obiettivo.

Particolare importanza riveste anche la **sicurezza dei prodotti alimentari**. In tale contesto, l'Ufficio alimentare e veterinario contribuirà a rafforzare i controlli negli Stati membri e nei paesi terzi onde garantire il rispetto della normativa comunitaria e dare risposte adeguate ai rischi alimentari.

Il trattato di Amsterdam rafforza le competenze della Comunità in materia di pubblica sanità e la Commissione sta attentamente esaminando le implicazioni di un'azione politica sulla base di queste nuove disposizioni. Nel 1999 essa presenterà un nuovo programma d'azione volto a promuovere un alto livello di tutela della salute.

♦ **Una nuova tappa nella riforma istituzionale**

Il trattato di Amsterdam rappresenta una tappa importante nella riforma delle istituzioni. Dopo la sua ratifica, nel 1999, la Commissione veglierà affinché sia realmente applicata la procedura di codecisione estesa (libera circolazione delle persone, politica sociale, pubblica sanità, occupazione, lotta contro la frode, cooperazione doganale) e sia esteso l'uso della maggioranza qualificata nel quadro del Consiglio (occupazione/sociale, trasparenza, cooperazione doganale, lotta antifrode, programma quadro RST e PESC).

La Commissione è tuttavia del parere che, per far fronte con efficacia alle sfide istituzionali poste dall'allargamento, questa riforma debba essere completata. Un'Unione allargata al di là di una certa soglia non può infatti funzionare senza previamente adattarne le regole e i meccanismi esistenti. Si tratterà in particolare di trovare un nuovo equilibrio nella ponderazione dei voti in Consiglio, di estendere il ricorso alla maggioranza qualificata e rivedere la composizione del Collegio. La Commissione appoggerà pertanto le iniziative presentate nel 1999 a favore della convocazione di una nuova conferenza intergovernativa.

3. COMPLETARE CON SUCCESSO L'UEM E CREARE LE CONDIZIONI NECESSARIE PER GARANTIRE UNA CRESCITA SOSTENIBILE E L'OCCUPAZIONE

♦ **Passaggio all'euro e ambiente macroeconomico**

Il 1° gennaio 1999 l'euro sarà introdotto negli undici Stati membri che fanno parte della prima ondata dell'Unione economica e monetaria. Grazie agli sforzi di

convergenza di tutti gli Stati membri, l'Unione conseguirà una maggiore stabilità e una più grande efficienza del Mercato unico. Per portare a termine l'introduzione dell'euro, la Commissione porterà avanti le ultime tappe della campagna di informazione sull'euro. Per quanto concerne il coordinamento delle politiche economiche e la promozione della convergenza economica, le disposizioni del trattato e quelle della normativa derivata, incluso il Patto di stabilità e di crescita, verranno messi in atto per rafforzare gli effetti delle riforme economiche e delle politiche sane in materia di finanze pubbliche. Facendo seguito al Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998 verrà data particolare attenzione alla riforma dei mercati di prodotti, servizi e capitali nonché all'impatto delle politiche strutturali nella messa in atto dei grandi orientamenti di politica economica.

Sul piano esterno, l'UEM rappresenterà un polo di stabilità. In tale contesto converrà assicurarsi della capacità di esprimersi con un'unica voce in ambito internazionale. Dopo aver presentato la propria proposta in materia, la Commissione parteciperà attivamente alla messa in atto delle decisioni del Consiglio sulla rappresentanza esterna della zona euro.

♦ **Funzionamento del mercato unico**

Il mercato unico continuerà ad essere il motore dello sforzo concertato per migliorare la crescita e la competitività e favorire l'occupazione. Nuovi compiti sono previsti nel 1999 per quanto riguarda l'insieme degli obiettivi strategici del piano d'azione a favore del mercato unico. L'azione si concentrerà sull'applicazione della normativa comunitaria, l'eliminazione di talune distorsioni ancora esistenti e l'adeguamento delle norme alle esigenze del mercato. Saranno proseguiti i lavori di semplificazione con il varo della quarta fase di SLIM, concernente la legislazione del Mercato unico. Nel settore dei servizi finanziari dovranno venir adottati dei provvedimenti per garantire la competitività degli operatori e per migliorare la stabilità finanziaria nella prospettiva di un'integrazione crescente e della mondializzazione dei mercati.

Il coordinamento delle politiche fiscali rappresenta l'elemento chiave del mercato unico. Le priorità per il 1999 riguarderanno i lavori destinati a mettere in atto il nuovo sistema di IVA. In materia di politica doganale, la Commissione concentrerà la propria attenzione sulla lotta contro la frode e sul miglioramento della fluidità e della sicurezza degli scambi con i paesi terzi.

♦ **Politica della concorrenza**

Con la sua azione la Commissione intende contribuire a rafforzare la competitività dell'industria europea ed a garantire una concorrenza effettiva nel mercato unico intensificando la fluidità dei mercati, aprendo dei settori chiusi dell'economia e partecipando all'apertura dei mercati.

Le priorità del 1999 saranno costituite dal proseguimento dello sforzo di inquadramento degli aiuti di Stato, dall'adeguamento del quadro di liberalizzazione delle telecomunicazioni e dal proseguimento del processo di ammodernamento della normativa sulle procedure per semplificare e aumentare la trasparenza di questa politica. In quest'ultimo settore, estremamente importante, la

Commissione adotterà nel 1999 proposte normative di esenzione per talune categorie.

♦ **Reti transeuropee, politica dei trasporti, energia**

L'attuazione delle **reti transeuropee (RTE)** nei tre settori (trasporti, telecomunicazioni e energia) è un elemento importante della strategia intesa a migliorare la competitività delle imprese, rafforzare la coesione economica e sociale e creare posti di lavoro, nonché a sviluppare e diffondere le nuove tecnologie. Le RTE avranno un ruolo chiave nell'integrazione armoniosa dei nuovi paesi membri nell'ambito di un'Unione ampliata. Gli strumenti messi in atto per facilitare la realizzazione delle reti saranno valutati e adattati di conseguenza per il nuovo periodo 2000-2006. Nel 1999 la Commissione pubblicherà un libro bianco sulla revisione degli orientamenti comunitari in materia di reti transeuropee di trasporto. Il loro finanziamento è una delle principali priorità di bilancio relative alle politiche interne per il 1999.

Per quanto riguarda la **politica dei trasporti**, facendo seguito all'aggiornamento del programma d'azione 1995-2000, la Commissione accorderà nel 1999 particolare attenzione al miglioramento della sicurezza. In questo settore farà una proposta sul carico e lo scarico dei mercantili per il trasporto di merci alla rifusa e preparerà delle comunicazioni sulle priorità in materia di sicurezza stradale e sul trasporto marittimo di qualità. Per quanto riguarda più in particolare il cittadino, nel 1999 sono previste varie iniziative per l'informazione degli utenti nell'aviazione civile. Infine, la Commissione proporrà una strategia europea sul sistema di navigazione via satellite (GNSS) e saranno varati i negoziati con i paesi terzi sul futuro GNSS.

Per quanto riguarda la **politica energetica** il 1999 sarà contrassegnato dall'effettiva realizzazione del mercato interno dell'energia. Oltre a ciò, la Commissione presenterà delle iniziative riguardanti, da un lato, l'efficienza energetica e, dall'altro, la sicurezza degli approvvigionamenti.

♦ **Ricerca, innovazione, società dell'informazione**

Nel settore della ricerca, che rappresenta un'altra delle principali priorità di bilancio, il 1999 sarà contrassegnato dal varo del **Quinto programma quadro** RST (1998-2002) che avrà un ruolo fondamentale in materia di competitività e di creazione di posti di lavoro. Altro tema importante, cui sarà data particolare attenzione, è la competitività internazionale delle industrie di alta tecnologia. L'attuazione del piano d'azione sull'innovazione si concentrerà sulla creazione di imprese innovanti, il finanziamento dell'innovazione e le questioni di proprietà intellettuale.

Lo sviluppo della **società dell'informazione** e le opportunità risultanti dall'espansione del settore dei servizi e del commercio elettronico saranno oggetto di particolare attenzione nel 1999. In tale contesto, le possibilità di lavoro offerte dalle imprese, in particolare dalle PMI capaci di svilupparsi rapidamente, potranno essere effettive solo se sarà fatto un conseguente sforzo di formazione. Nel campo delle **telecomunicazioni** sarà effettuato un riesame generale del quadro regolamentare nell'ottica di una semplificazione e di una maggiore coerenza. La Commissione continuerà ad adoperarsi per stimolare un dialogo

sull'esigenza di un coordinamento internazionale nel quadro della globalizzazione, in particolare nel settore del commercio elettronico.

♦ **PMI**

Nel 1999 la Commissione continuerà a promuovere lo spirito imprenditoriale europeo e a contribuire a migliorare l'ambiente commerciale a favore delle piccole e medie imprese, che sono la spina dorsale dell'economia europea in termini di posti di lavoro, innovazione e creatività. L'approccio generale attualizzato della Commissione sarà presentato sotto forma di proposta di Quarto programma pluriennale per le piccole e medie imprese. Saranno affrontati dalla Commissione anche i settori del commercio elettronico, dello sviluppo del capitale di rischio e della preparazione all'introduzione all'euro.

♦ **Pesca**

Per quanto riguarda la politica comune della pesca il 1999 sarà un anno importante poiché saranno presentate la riforma del regolamento di base dell'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacultura e la proposta d'applicazione dell'IFOP nonché una riflessione approfondita sull'insieme di questa politica dopo il 2002, compreso il regime di controllo e la valutazione degli accordi di pesca con i paesi terzi.

4. UN'EUROPA FORTE E APERTA SUL MONDO

L'Unione europea deve essere capace di esercitare delle responsabilità politiche sulla scena internazionale che siano all'altezza del suo peso economico e commerciale. Per mobilitare tutto il suo potenziale l'Unione dovrebbe non solo promuovere un approccio maggiormente integrato dei vari aspetti della sua azione esterna ma sfruttare la complementarità tra le sue politiche interne ed esterne.

La Commissione si adopererà per promuovere la cooperazione con i **paesi mediterranei** nel quadro del processo di Barcellona ed attraverso il programma MEDA che costituisce con PHARE le due prime priorità di bilancio nel campo delle azioni esterne nel 1999. Al di là del progetto di zona economica, elemento essenziale del partenariato euro-mediterraneo, il sostegno al **processo di pace nel Medio oriente** resterà un obiettivo di primo piano.

Per quanto riguarda le relazioni con la **Russia, l'Ucraina** e l'insieme dei nuovi Stati indipendenti, in considerazione dell'evoluzione della situazione socioeconomica e politica di tali paesi sarà data priorità all'assistenza alla riforma e al riassetto economico in particolare attraverso gli accordi di partenariato e di cooperazione e il ricorso al programma TACIS. Si dovrà continuare ad approfondire le relazioni con i paesi del Caucaso e dell'Asia centrale e a sostenere le cooperazioni regionali. Bisognerà inoltre proseguire gli sforzi di stabilizzazione nei **Balcani** sia per quanto riguarda l'ex Iugoslavia che l'Albania.

Per quanto riguarda gli **Stati Uniti**, l'obiettivo principale consisterà nel mettere in atto il partenariato economico transatlantico che fa seguito al vertice UE/US di

Londra del maggio 1998, senza dimenticare il monitoraggio delle normative Helms-Burton e D'Amato.

La cooperazione con l'**America latina** sarà ai primi posti degli interessi europei con il vertice UE/America latina-Caraibi che si terrà in Brasile nel giugno 1999 e il proseguimento della strategia di ravvicinamento, in particolare attraverso negoziati commerciali con il Messico, il Cile e il Mercosur, da un lato, e il rafforzamento delle relazioni con la Comunità andina e l'America centrale, dall'altro.

Per quanto riguarda **l'Asia** bisognerà in primo luogo trarre gli insegnamenti dalla crisi finanziaria ed economica. In tale contesto, l'Unione continuerà ad incoraggiare il processo di riforma interna e l'apertura delle economie, approfondendo il dialogo e adeguando la cooperazione con i paesi particolarmente colpiti sotto il profilo finanziario e in campo sociale. Al riguardo, è molto importante il processo dell'ASEM. Anche la Cina, il Giappone e la Corea dovranno costituire degli assi fondamentali delle relazioni con l'Asia.

Per quanto riguarda i negoziati commerciali internazionali sarà data priorità alla preparazione del nuovo ciclo nel quadro dell'**OMC** che dovrebbe iniziare nel 2000.

Anche la politica di **sviluppo** resterà una delle preoccupazioni maggiori della Commissione nel 1999. Si dovrà porre l'accento sul coordinamento e sulla complementarità dell'azione comunitaria e di quella degli Stati membri. Un posto importante sarà accordato logicamente al proseguimento dei negoziati volti alla conclusione del futuro accordo di partenariato tra l'Unione e i paesi ACP. Le relazioni con il Sudafrica e la preparazione del vertice Europa-Africa previsto per il 2000 costituiranno anch'esse uno degli aspetti importanti dell'azione della Commissione nel 1999.

La Commissione si adopererà peraltro per garantire una maggiore coerenza alla politica in materia di **diritti dell'uomo,** che è un elemento essenziale delle relazioni tra l'Unione e i paesi terzi. L'**assistenza umanitaria** a favore delle vittime di crisi, testimonianza tangibile della solidarietà europea, sarà proseguita seguendo il principio dell'imparzialità e puntando soprattutto su un elevato livello di efficienza e di qualità.

5. LA COMMISSIONE: UN'ISTITUZIONE MODERNA ED EFFICACE

Le istituzioni devono riformarsi per poter continuare a svolgere efficacemente, nell'ambito di società in pieno mutamento, le missioni loro affidate. La Commissione è conscia di questa realtà ed ha avviato allo scopo una profonda analisi delle proprie strutture e del proprio funzionamento ponendosi l'obiettivo di una riforma profonda e progressiva. La riforma è intesa a disegnare la Commissione di domani e riveste pertanto un carattere strategico e globale. La Commissione cerca in questo modo di rispondere alle aspettative del cittadino in materia di buona amministrazione e intende fornire all'istituzione i mezzi per affrontare meglio il futuro e consentirle di esercitare pienamente il suo ruolo nel funzionamento globale dell'Unione, in particolare attraverso la ricerca

dell'interesse generale comunitario - all'ascolto dei cittadini - e il corrispondente esercizio del diritto di iniziativa.

Inoltre, la Commissione dev'essere in grado di gestire l'alto livello di integrazione raggiunto dall'Unione: infatti, i compiti di gestione delle politiche che le sono stati affidati rappresentano, non dimentichiamolo, una parte sostanziale della sua attività nei cui confronti sono grandi le attese dei cittadini e degli Stati membri.

Questo processo di modula attorno a **tre assi**:

- garantire un adeguamento permanente tra le azioni della Commissione e le priorità politiche
- orientare le strutture organizzative in funzione di queste priorità
- decentralizzare, responsabilizzare, controllare meglio e semplificare la gestione interna

Nel 1999 l'obiettivo sarà quello di proseguire con fermezza la preparazione della Commissione di domani, mobilitando all'interno tutto il suo personale. Allo scopo, la Commissione cercherà di continuare a mettere in atto le varie iniziative in corso, in particolare SEM 2000 e MAP 2000. Nella prima metà del 1999 essa preparerà un documento globale sulle priorità d'azione, la struttura della prossima Commissione e l'organizzazione dei servizi, che dovrebbe essere presentato al futuro Presidente che sarà designato nel luglio 1999.

Per concentrare meglio i mezzi limitati sulla realizzazione delle priorità politiche la Commissione esaminerà la possibilità di integrare maggiormente, da un lato, le sue attività e, dall'altro, i mezzi finanziari e le risorse umane messe a sua disposizione dal Parlamento e dal Consiglio.

La Commissione proseguirà attivamente la politica di trasparenza, consacrata peraltro come un principio generale dal trattato di Amsterdam, e presenterà nel 1999 una proposta normativa relativa all'attuazione delle nuove disposizioni del trattato concernenti l'accesso dei cittadini ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Infine, la Commissione risponderà all'impegno preso dal suo Presidente dinanzi al Parlamento europeo di proporre la creazione di una struttura autonoma d'inchiesta contro le frodi interne ed esterne. La Commissione ha peraltro già avviato la preparazione di tale proposta. Le altre funzioni esercitate dall'UCLAF - preparazione di proposte normative e coordinamento con gli Stati membri nella lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione - continueranno, in conformità con il trattato, ad essere garantite dalla Commissione in stretto collegamento con la nuova struttura.

* * *

PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 1999

Iniziative legislative nuove

Bruxelles, 26 ottobre 1998

PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 1999

Iniziative legislative nuove

Le iniziative sottoelencate, riprese nel quadro del programma di lavoro della Commissione, si riferiscono ad atti legislativi nuovi che la Commissione si propone di presentare nel 1999. Non sono riportate nell'elenco le iniziative comportanti adattamenti o modifiche tecniche di atti esistenti né le iniziative già programmate nel corso di esercizi precedenti.

AMMINISTRAZIONE E BILANCIO

1. Proposta di revisione del regolamento finanziario

AGRICOLTURA E PESCA

2. Proposta di regolamento sulla riforma dell'organizzazione comune del mercato del cotone

3. Proposta di regolamento sulla riforma dell'organizzazione comune del mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura

CONCORRENZA

4. Proposta di modifica del primo regolamento d'applicazione degli articoli 85/86

5. Proposta di regolamento di esenzione nel campo delle restrizioni verticali

6. Proposta di regolamento di esenzione aiuti di Stato (PMI)

7. Proposta di regolamento di esenzione aiuti di Stato (formazione)

ECONOMIA E FINANZE

8. Proposta di uno strumento sulla protezione dell'euro contro la contraffazione

OCCUPAZIONE/SOCIALE

9. Proposta di decisione sulle misure di incentivazione per l'occupazione

10. Proposte legislative nel campo dell'azione contro la discriminazione

11. Proposta di decisione sulle misure di incoraggiamento relative all'inclusione sociale

12. Proposta di decisione su un programma comunitario di azione nel settore della sanità

AMBIENTE

13. Proposte di direttive sulle specificazioni di autocarri, moto, carburanti, con riguardo all'ambiente

GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

14 Proposte legislative a norma delle nuove disposizioni del trattato di Amsterdam nei settori dell'immigrazione, dell'asilo, del passaggio delle frontiere esterne e della cooperazione giudiziaria

MERCATO INTERNO

15 Proposta di modifica della direttiva sul riciclaggio dei capitali

16. Proposta di direttiva sui fondi di capitale di rischio

17. Proposta di direttiva sullo spostamento dei cittadini di paesi terzi a fini di prestazioni di servizi

18 Proposta di regolamento per la creazione di un brevetto comunitario

19. Proposta di direttiva concernente l'armonizzazione delle condizioni di brevettabilità dei programmi per calcolatore

20. Proposta di direttiva relativa al trattamento fiscale dei diritti complementari di pensione dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi che si spostano nella Comunità europea

21. Proposta di direttiva sulla fissazione di un luogo unico di imposizione IVA

QUESTIONI ISTITUZIONALI

22. Proposta di regolamento relativo all'accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

RELAZIONI ESTERNE

23. Proposta di regolamento sulle mine antiuomo

24 Proposta di regolamento relativo alla ricostruzione dell'ex-Jugoslavia

TRASPORTI

25. Proposte legislative sulle condizioni di accesso agli appalti di servizi portuali

26. Proposta di direttiva sul carico e lo scarico nei porti di mercantili per il trasporto di merci alla rinfusa

* * *

23 ottobre 1998 – versione 3

RELAZIONE SULL'ESECUZIONE DEL PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE NEL 1998

Il programma di lavoro della Commissione per il 1998 ha seguito fondamentalmente il quadro tracciato dall'Agenda 2000, presentato nel luglio 1997, perseguendo gli obiettivi che la Commissione stessa aveva stabilito per tutta la durata del suo mandato. Il 1998 è stato un anno cruciale che ha consentito di gettare le basi della futura azione dell'Unione.

In linea generale, le principali proposte previste nel programma di lavoro della Commissione sono state già presentate. Si tratta, in particolare, delle proposte previste nel quadro dell'Agenda 2000, del potenziamento della strategia di preadesione nonché della preparazione del passaggio all'euro il 1° gennaio 1999 e del rafforzamento della convergenza delle politiche economiche e dell'occupazione.

Anche i lavori relativi alle altre priorità politiche hanno progredito notevolmente, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione anticipata della nuova strategia per l'occupazione prevista dal trattato di Amsterdam, il rafforzamento della crescita e della competitività e il funzionamento del Mercato unico, la presenza di un'Unione forte e aperta sul mondo nonché il ravvicinamento dell'Unione ai suoi cittadini cercando di fornire delle risposte alle loro preoccupazioni quotidiane.

L'AGENDA 2000

La Commissione ha presentato tutte le proposte che costituiscono il quadro normativo per la realizzazione dell'Agenda 2000, proposte che formano attualmente oggetto di un attento esame del Parlamento e del Consiglio. La Commissione ha accolto con soddisfazione l'incoraggiamento espresso dal Consiglio europeo di Cardiff quanto all'intenzione del Consiglio e del Parlamento di pervenire ad un accordo politico in marzo sull'insieme delle misure e ad un'adozione definitiva prima delle elezioni europee del giugno 1999. Dal canto suo essa è disposta ad offrire tutta l'assistenza necessaria e a presentare eventualmente dei testi complementari per agevolare i negoziati su tali materie nell'ambito del processo decisionale.

Per quanto riguarda il nuovo **quadro finanziario** per il periodo 2000-2006, la Commissione ha anche adottato una relazione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie, relazione che non contiene delle proposte formali ma presenta delle opzioni sulle quali verteranno i futuri dibattiti. Lo scorso aprile aveva già presentato un documento di lavoro per preparare la conclusione di un nuovo accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio.

OCCUPAZIONE

Il 1998 è stato il primo anno di applicazione della nuova strategia per l'occupazione che propugna una maggiore sorveglianza e un più stretto coordinamento delle politiche nazionali dell'occupazione. In seguito all'adozione da parte del Consiglio delle linee

direttrici proposte dalla Commissione per il 1998, gli Stati membri hanno presentato dei piani d'azione per trasporre a livello nazionale gli obiettivi contenuti in tali linee. La Commissione ha già proceduto ad una prima valutazione dei piani d'azione nazionali, sia sul piano dei contenuti che riguardo agli obiettivi delle linee direttrici per l'occupazione nel 1998. A norma delle disposizioni del titolo sull'occupazione del trattato di Amsterdam, e secondo le conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo, la Commissione ha adottato un progetto di relazione comune destinato al Consiglio europeo di Vienna nella quale esamina in modo più approfondito, paese per paese, il modo in cui gli Stati membri hanno trasposto tali linee direttrici. La relazione in questione porrà l'accento su un certo numero di iniziative e di esperienze nazionali tali da presentare interesse per gli altri Stati membri. La Commissione ha proposto una revisione delle linee direttrici per l'occupazione nel 1999 con l'intento di consolidare e di preservare la stabilità del processo avviato a Lussemburgo.

Il particolare interesse annesso all'occupazione è sottolineato anche dal processo di sorveglianza multilaterale delle politiche economiche, in seguito alla relazione economica annuale di gennaio imperniata, quest'anno, sulla crescita e l'occupazione nel quadro di stabilità dell'UEM. Questa maggior attenzione ai problemi dell'occupazione trova conferma nei grandi orientamenti delle politiche economiche adottati in maggio. La Commissione ha inoltre presentato una relazione sull'occupazione 1998 e un contributo alla relazione comune destinata al Consiglio europeo di Vienna nonché un insieme di tre relazioni specifiche, per mandato del Consiglio di Vienna, sui tassi di occupazione in Europa, il contributo delle politiche comunitarie alla strategia per l'occupazione e l'analisi dell'economia europea in quanto entità economica.

L'EURO

L'euro sarà introdotto il 1° gennaio 1999. Sarà stata superata cosi' una tappa importante. In conformità con le disposizioni del Trattato, nel marzo 1998 la Commissione ha presentato una relazione sulla situazione della convergenza e una raccomandazione agli Stati membri che hanno soddisfatto i requisiti stabiliti dal trattato. La Commissione ha presentato inoltre le ultime proposte intese a completare il quadro giuridico generale: proposte relative alla Banca centrale e al Comitato economico e finanziario, comunicazione sugli aspetti pratici e raccomandazioni connesse (spese bancarie, doppia indicazione ....), valori unitari e specificazioni tecniche delle monete, ecc. Questa preparazione si concluderà con una proposta relativa alla fissazione dei tassi di conversione tra l'euro e le varie monete nazionali dei paesi partecipanti.

Parallelamente ai lavori preparatori di carattere tecnico, è proseguita una vasta campagna d'informazione concernente l'euro, destinata in particolare ai consumatori e alle PMI.

Conformemente al principio della sorveglianza multilaterale rafforzata, la Commissione sta esaminando i vari programmi nazionali di stabilità per i membri della zona euro o di convergenza per gli altri partecipanti all'UEM, attualmente in corso, per formulare delle raccomandazioni.

ALLARGAMENTO

Quanto alla preparazione all'allargamento, lo scorso marzo sono stati aperti i negoziati di adesione con Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Polonia e la Slovenia. In seguito all'esame analitico delle questioni da negoziare in determinati settori dell'acquis

comunitario, effettuato dalla Commissione, l'Unione europea avvierà i negoziati sostanziali in novembre.

La Commissione ha inoltre presentato le proposte relative alla costituzione di partenariati di adesione tra l'Unione e ciascuno dei paesi candidati e varie proposte concernenti l'apertura dei programmi comunitari a tali paesi. Nel marzo 1998 è stata inoltre presentata una nuova strategia intesa ad includere la Turchia nel processo di allargamento, ravvicinandola all'Unione europea in tutti i settori di cooperazione e, in ottobre, due proposte di regolamento finanziario. Infine, la Conferenza europea, il cui principio è stato approvato dal Consiglio europeo di Lussemburgo, si è riunita la prima volta a Londra nel marzo scorso e una seconda volta in ottobre a Lussemburgo.

La Commissione presenterà all'inizio di novembre 1998 la prima serie di relazioni annuali relative ai progressi compiuti da ciascun candidato sulla via dell'adesione e, in particolare, nel recepimento dell' "acquis" comunitario. Il Consiglio ha peraltro invitato la Commissione a presentare un aggiornamento del suo parere su Malta del luglio 1993.

Sono stati adottati nuovi orientamenti per le attività finanziate dal programma PHARE nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, intesi a concentrare i finanziamenti sugli investimenti per la ripresa dell'acquis comunitario (per il 70% dei fondi) e sul rafforzamento della capacità istituzionale dei paesi candidati a mettere in atto detto acquis, compresa la loro partecipazione ai programmi comunitari (per il 30% dei fondi).

In tale contesto di preparazione all'ampliamento vanno segnalati i grossi sforzi che fa la Commissione in materia linguistica.

POLITICHE INTERNE

Nell'azione condotta dalla Commissione per continuare ad approfondire e ad adattare le politiche dell'Unione il funzionamento armonioso del Mercato unico ha un posto preponderante.

- L'attuazione del Piano d'azione per il **Mercato unico** è stata il fulcro dell'azione intesa a rafforzare e a sviluppare il Mercato unico. La Commissione ha sorvegliato la sua applicazione e i progressi degli Stati membri nell'attuazione delle direttive sul Mercato unico pubblicando nel 1998 due edizioni della Tabella di valutazione per il mercato unico.

- In materia **fiscale** sono state proposte due nuove iniziative legislative per eliminare le distorsioni che frenano il Mercato unico. Da un lato, la proposta intesa a garantire un'imposizione minima effettiva sui redditi da risparmio e, dall'altro, la proposta relativa ad un regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e alle royalties versate tra società consociate di Stati membri diversi. La Commissione ha inoltre presentato tre proposte di direttiva, in particolare per andare incontro alle raccomandazioni formulate nel quadro di SLIM in materia di IVA. Queste proposte riguardano la determinazione del debitore d'imposta, la semplificazione del sistema di restituzione dell'imposta (8a direttiva), il regime del diritto alla detrazione e l'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti. Sono stati inoltre presentati degli orientamenti concernenti le questioni di imposizione indiretta nel settore del commercio elettronico.

- Per realizzare un Mercato unico **al servizio dei cittadini**, delle nuove comunicazioni hanno illustrato le conclusioni tratte dai dibattiti europei che la Commissione aveva lanciato nei suoi libri verdi e che vertevano da un lato sulle comunicazioni commerciali e, dall'altro, sul ruolo del controllore legale dei conti. In materia di **servizi finanziari** la Commissione ha presentato due proposte di direttiva relative agli OICV (organismi di investimento collettivo in valori mobiliari), previste nel quadro del piano d'azione per il Mercato unico e intese ad eliminare le barriere esistenti, garantendo nel contempo un'elevata protezione degli investitori. È previsto, inoltre, in ottobre un documento strategico sui servizi finanziari.

- In materia di **regolamentazioni tecniche comunitarie,** la Commissione si è costantemente adoperata per migliorare la loro messa in atto allo scopo di consolidare e strutturare il Mercato unico sulla base di una libera circolazione dei prodotti industriali sempre più rispondente alle norme di sicurezza e di qualità.

- In materia di politica della **concorrenza**, considerata l'importanza della formazione per potenziare la competitività e la creazione di posti di lavoro, la Commissione ha adottato un nuovo inquadramento degli aiuti alla formazione per garantire la loro compatibilità con il Mercato unico. Altre iniziative di carattere regolamentare sono state prese nel campo della protezione della concorrenza e dell'integrazione dei mercati. È stata proposta un'importante riforma delle norme della concorrenza sulle restrizioni verticali, cioè gli accordi tra operatori ai diversi livelli dei mercati, facendo seguito al Libro verde di gennaio 1997, per estendere la portata delle attuali esenzioni per categoria di accordi e aumentare la gamma degli accordi e dei settori che possono trar vantaggio da un approccio maggiormente incentrato sul mercato. Altre iniziative sono state avviate per definire meglio e adeguare il trattamento delle fusioni di società per poter far fronte con maggior efficacia al crescente numero di casi notificati alla Commissione. È stata pubblicata una Nota della Commissione intesa a fornire degli orientamenti sulle regole applicate per individuare i mercati dei prodotti e i mercati geografici nei casi di concorrenza. Sono stati inoltre pubblicati degli orientamenti sul trattamento di accordi in materia di interconnessione e accesso alle reti di telecomunicazioni nel quadro delle norme della concorrenza e sono state presentate delle proposte relative alla proprietà comune delle reti cablate di telecomunicazioni.

  Per potenziare l'efficacia della politica di concorrenza, in particolare nei casi di operazioni di portata internazionale, l'Unione ha adottato un accordo bilaterale con gli Stati Uniti inteso a rafforzare la cooperazione esistente (comitato positivo). Nel contempo, la Commissione ha proseguito la sua azione nel quadro del Gruppo di lavoro OMC sul commercio e la concorrenza per l'istituzione di un complesso di norme di concorrenza decise a livello multilaterale.

- Onde disporre di **dati statistici** incontestabili, ufficiali e comparabili che possano servirle come base di decisione, la Commissione ha adottato in gennaio il suo programma statistico quinquennale 1998-2002. L'obiettivo di questo programma è quello di coprire le principali priorità delle politiche comunitarie, in particolare, l'Unione economica e monetaria, lo sforzo nel settore dell'occupazione e l'ampliamento dell'Unione.

In vari settori sono state avviate importanti iniziative per conseguire l'obiettivo di un'economia competitiva e generatrice di crescita.

- Le proposte di decisione del Consiglio presentate quest'anno dalla Commissione e relative ai programmi specifici che attuano il **quinto programma quadro di ricerca e sviluppo** forniranno un contributo importante allo sviluppo della società delle conoscenze e delle risposte possibili alle attuali sfide della società europea. I programmi specifici vertono sui temi seguenti: qualità della vita e gestione delle risorse della vita ; società dell'informazione conviviale ; crescita competitiva e sostenibile ; preservazione dell'ecosistema ; affermazione del ruolo internazionale della ricerca comunitaria ; promozione dell'innovazione e incoraggiamento alla partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) ; aumento del potenziale umano di ricerca e della base di conoscenze socioeconomiche. D'altra parte, nel quadro del trattato Euratom il CCR condurrà delle attività di ricerca e di sviluppo tecnologico attraverso azioni dirette - oltre alle attività sui temi suddetti - e il programma specifico in relazione alla preservazione dell'ecosistema. È stata infine presentata anche la proposta di decisione del Consiglio relativa alle norme di partecipazione delle imprese, dei centri di ricerca e delle università alla messa in atto del quinto programma quadro.

- Oltre alla proposta relativa alla revisione del regolamento finanziario in questo settore, la Commissione ha presentato una relazione sui progressi effettuati nell'esecuzione dei 14 progetti di trasporto accolti dal Consiglio europeo di Essen, confermando in questo modo l'impegno nella realizzazione delle **reti transeuropee** di trasporto. La Commissione ha approvato l'aggiornamento dei progetti d'interesse europeo nel quadro delle reti transeuropee di energia.

- Per quanto riguarda le azioni volte a promuovere un ambiente favorevole alle **piccole e medie imprese (PMI)**, la Commissione ha adottato la proposta concernente i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali.

  È proseguito lo sforzo di semplificazione delle formalità amministrative. Oltre al varo, nel marzo 1998, della terza fase dell'azione SLIM, relativa alla semplificazione della normativa del Mercato interno, la Commissione ha proposto un piano d'azione in risposta alle raccomandazioni della Task Force BEST (Business environment simplification task force) che contiene le misure da adottare, da parte della Commissione e degli Stati membri, per migliorare la competitività e la cultura aziendale.

  Nella sua comunicazione "il capitale investimento: una chiave per la creazione di posti di lavoro nell'Unione europea", la Commissione ha analizzato le incidenze perniciose di disposizioni inadeguate in materia di azionariato sulla crescita e sulle capacità di lavoro delle imprese innovanti. Essa proporrà in seguito delle disposizioni intese a migliorare il finanziamento del credito. Il Consiglio ha peraltro adottato in maggio l'Iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione, che attribuisce 420 milioni di ecu in tre anni a PMI innovanti e creatrici di lavoro allo scopo di aiutarle a superare alcuni degli ostacoli di carattere finanziario che incontrano nel settore dell'accesso al finanziamento.

*

Uno sforzo particolare è stato fatto anche nel campo delle nuove tecnologie e dei settori del futuro.

- **Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresentano, assieme al commercio elettronico**, un grande potenziale in materia di competitività e di creazione di posti di lavoro. Al riguardo, la Commissione sta preparando per il Consiglio europeo di Vienna una relazione intitolata "Job opportunities in the Information Society" che identifica le condizioni di creazione di nuovi posti legati alla società dell'informazione (miglioramento dell'ambiente delle imprese, riorganizzazione delle imprese e riduzione della penuria di manodopera).

- Lo sviluppo della **Società dell'informazione** ha occupato un posto preminente fra le attività della Commissione: è stato proposto un piano d'azione inteso a promuovere un uso sicuro di Internet ed è stata proposta una direttiva su un quadro comune per le firme elettroniche. Sul piano mondiale, la Commissione ha proseguito gli sforzi per stimolare un dialogo sull'esigenza di una più stretta cooperazione internazionale nel campo della Società dell'informazione. In materia di politica di liberalizzazione delle telecomunicazioni, supporto chiave della Società dell'informazione portato a termine all'inizio di quest'anno, la Commissione esamina regolarmente la messa in atto della legislazione. Oltre a ciò, essa ha proposto l'introduzione coordinata della terza generazione dei sistemi di comunicazioni mobili (UMTS) nell'Unione europea.

  Inoltre, per contribuire allo sviluppo di tale settore, è stata presentata una proposta concernente la sorveglianza delle imprese che emettono moneta elettronica, onde instaurare un minimo di norme armonizzate. Alcuni altri aspetti del quadro regolamentare relativo al commercio elettronico formeranno oggetto di una seconda proposta che seguirà quest'autunno.

- La Commissione ha proseguito la messa in atto del Piano d'azione per l'**innovazione** definendo una tabella di bordo dell'innovazione in Europa e ponendo un accento particolare sulla protezione della proprietà intellettuale.

- Nel settore chiave della **biotecnonologia** i progressi della ricerca sono molto rapidi e il loro sfruttamento da parte di piccole società innovanti avrà un importante impatto sulla crescita economica e l'occupazione. Sul piano legislativo di questo settore chiave è stata proposta la revisione della direttiva relativa alla diffusione volontaria di organismi geneticamente modificati nell'ambiente.

- I risultati del riesame della politica dell'**audiovisivo** hanno messo in evidenza l'esigenza di rivedere i meccanismi di sostegno, in particolare a livello comunitario, allo scopo di rafforzare la competitività dei servizi audiovisivi. In materia regolamentare, la Commissione ritiene importante accertarsi che siano riunite le condizioni necessarie al lancio della televisione digitale in un ambiente competitivo.

*

Altre due iniziative legislative nuove sono state proposte nei settori dell'istruzione e della formazione e nel settore della cultura.

- Sulla scia della comunicazione "per un'Europa della conoscenza", la Commissione ha approvato nel 1998 le proposte relative all'attuazione di programmi nei settori

dell'**istruzione**, della **formazione** e della **gioventù** per il periodo 2000-2006. La Commissione propone un aumento del finanziamento globale del 60% rispetto ai programmi attuali. Viene proposta un'accresciuta sinergia tra questi programmi attorno ad una struttura comune sulla base degli elementi seguenti: mobilità fisica delle persone; mobilità virtuale grazie all'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; sviluppo dell'innovazione attraverso progetti pilota basati su partenariati transnazionali; sviluppo delle reti di cooperazione europee; promozione delle competenze linguistiche e culturali; miglioramento permanente dei referenti comunitari sui sistemi e le politiche dell'istruzione, della formazione e della gioventù degli Stati membri.

- È stato proposto il primo programma quadro della Comunità europea a favore della **cultura** (2000-2004), corredato di una proposta per uno strumento unico di finanziamento e di programmazione per la cooperazione culturale. È varata cosi' una nuova strategia di razionalizzazione delle azioni in materia culturale. Obiettivi perseguiti: valorizzare lo spazio culturale comune, promuovere la diversità culturale, favorire il contributo delle attività culturali allo sviluppo economico e alla coesione sociale, diffondere le culture europee nei paesi terzi e favorire il dialogo interculturale. Parallelamente, la Commissione ha contribuito alla definizione di un nuovo quadro di cooperazione (MEDICI) con le industrie del settore multimediale inteso a stimolare l'interazione tra le attività europee di ricerca e di sviluppo tecnologico e quelle della cultura.

*

Per quanto riguarda le questioni istituzionali, in vista dell'attuazione del trattato di Amsterdam sono state presentate delle proposte su alcuni punti specifici.

Va citata al riguardo la proposta, prevista in una dichiarazione allegata all'atto finale del **trattato di Amsterdam**, relativa alla revisione delle modalità d'esercizio delle competenze d'esecuzione conferite alla Commissione nel quadro della "comitatologia". È stata inoltre presentata [prevista per ottobre] la proposta di cui all'articolo 286, relativa all'applicazione alle istituzioni e organi comunitari delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali e della libera circolazione di tali dati.

*

L'evoluzione delle politiche dell'Unione esige una modifica dei metodi di gestione.

Per le istituzioni comunitarie, e in particolare per la Commissione, ne risulta un bisogno di adeguarsi e di ammodernare le strutture amministrative e decisionali. Un vasto programma di riforme interne è in corso alla Commissione per rispondere a quest'esigenza tramite le azioni SEM 2000 e MAP 2000. La Commissione sta esaminando la possibilità di andare ancora più in là. Il suo obiettivo, a termine, è quello di trasformare il suo sistema di funzionamento per disporre di un'amministrazione moderna.

*

Per quanto riguarda le preoccupazioni dei cittadini, l'evoluzione verso uno sviluppo sostenibile e la ricerca di una migliore qualità della vita è stato proposto un certo numero di misure significative.

- Nel quadro dello sviluppo a livello europeo della **politica sociale**, la Commissione ha presentato il suo programma di azione sociale per gli anni dal 1998 al 2000, il suo parere sul futuro del dialogo sociale e degli orientamenti per l'evoluzione della politica in materia di sanità pubblica. È stata presentata anche una comunicazione relativa al lavoro non dichiarato. In materia di lotta contro la discriminazione, è stato proposto un nuovo piano d'azione contro il razzismo. La Commissione ha anche presentato una proposta legislativa intesa a rafforzare la libera circolazione dei lavoratori. Per quanto riguarda l'organizzazione dell'orario di lavoro nei settori esclusi dalla Direttiva 93/104 e l'informazione e la consultazione dei lavoratori, delle proposte normative saranno presentate nell'autunno 1998 in seguito alle consultazioni delle parti sociali.

- Nell'ambito del rafforzamento del suo ruolo internazionale nel campo della **protezione dell'ambiente** globale, la Commissione ha approvato una comunicazione relativa al seguito da dare agli accordi di Kyoto sui cambiamenti climatici nella quale definisce una strategia per l'integrazione della protezione dell'ambiente nelle politiche comunitarie presentata al Consiglio europeo di Cardiff, una comunicazione sulla diversità biologica e una proposta di regolamento sulle sostanze che impoveriscono lo strato di ozono. Sono state peraltro definite delle strategie nel campo dell'ambiente nei confronti dei paesi candidati dell'Europa centrorientale, in vista della loro adesione.

  Nel quadro delle emissioni inquinanti, la Commissione ha approvato una comunicazione sull'attuazione della strategia comunitaria intesa a ridurre le emissioni di CO^2 delle automobili private in seguito a un accordo volontario in materia di ambiente concluso con l'Associazione europea dei costruttori di automobili (ACEA).

- In materia di **trasporti** sono state presentate nuove proposte sulle condizioni di gestione dei traghetti per il trasporto di passeggeri e loro automobili, sul rafforzamento dei diritti dei passeggeri in caso di negato imbarco nei trasporti aerei nonché sullo sviluppo delle ferrovie. La Commissione ha inoltre adottato una proposta relativa ai diritti di accesso degli operatori per il trasporto di merci, che prevede la separazione tra gestione dell'infrastruttura e operazione di servizi di trasporto.

  La Commissione ha peraltro approvato le proposte di armonizzazione delle norme relative alla restrizione della circolazione degli autocarri e all'ispezione dei veicoli industriali lungo la strada nonché delle proposte relative all'equipaggio delle navi nel cabotaggio marittimo e nei traghetti tra porti di Stati membri diversi. Nel campo della sicurezza dei trasporti è stata anche presentata la proposta di direttiva sulla formazione dei consulenti per il trasporto di merci pericolose su strada, per ferrovia e per via navigabile.

- Nel settore della tutela dei **consumatori** la Commissione ha approvato una proposta che definisce un quadro generale per le attività comunitarie a favore dei consumatori. Per agevolare i ricorsi è stata proposta una raccomandazione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie relative al consumo. Per quanto riguarda i servizi finanziari la Commissione ha approvato una proposta che estende le norme in vigore in materia di contratti a distanza al settore dei servizi finanziari, facendo seguito al

Libro verde del maggio 1996. In vista dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni del trattato di Amsterdam la Commissione preciserà nel 1998 i temi prioritari della propria azione in materia di protezione dei consumatori.

- Sulla scia della comunicazione sulla "questione urbana: orientamenti per un dibattito europeo", la Commissione ha adottato un "piano d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile". Per quanto riguarda l'impatto delle politiche e degli strumenti finanziari comunitari sullo **sviluppo urbano,** il piano propone un maggiore coordinamento onde migliorare la loro efficacia nell'ambito di un approccio strategico e integrato.

- Nel settore della **politica comune della pesca** la Commissione ha rafforzato la sua presenza sul piano internazionale, confermando il ruolo di primo piano che la Commissione intende assumere in materia di gestione sostenibile delle risorse alieutiche del pianeta. Ha conseguito tale obiettivo attraverso un'accresciuta partecipazione nelle organizzazioni internazionali e regionali di pesca e attraverso il negoziato di vari accordi bilaterali. La Commissione ha peraltro avviato una valutazione approfondita della propria politica in materia di accordi di pesca.

Parlando di conservazione delle risorse, il 1998 è stato contrassegnato dalla decisione del Consiglio che vieta le reti da posta derivanti oceaniche, basata su una proposta della Commissione del 1994. È stata preparata una proposta di decisione sulle misure di accompagnamento per attenuare le conseguenze socioeconomiche di tale divieto. Parallelamente, il controllo ha formato oggetto di un insieme di iniziative: bilancio della situazione e degli sviluppi recenti, proposta per una modifica del regolamento controllo, piano d'azione su tre anni che risitua le iniziative in un contesto globale.

GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

Nel campo della cooperazione in materia di giustizia e affari interni la Commissione ha approvato in luglio una comunicazione che rappresenta un primo contributo alla preparazione di un piano d'azione sul modo migliore di mettere in atto le disposizioni del trattato di Amsterdam relative alla fissazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, com'era stato chiesto dal Consiglio europeo di Cardiff. La comunicazione tratta di tutte le questioni che discendono dai cambiamenti che il trattato di Amsterdam comporterà, compresa l'integrazione dell' "acquis" di Schengen nell'Unione europea. Gli altri settori esaminati sono in particolare le politiche d'immigrazione e di asilo, l'integrazione di cittadini di paesi terzi, la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (Europol, criminalità organizzata, droghe) e civile. Le priorità in tutti questi settori saranno definite alla luce dell'attualizzazione dei lavori di preparazione del piano d'azione destinato al Consiglio europeo di Vienna.

Inoltre la Commissione ha presentato un piano d'azione a medio termine relativo alle misure di sostegno dell'azione degli Stati membri nel campo della violenza nei confronti dei minori e delle donne.

AZIONE ESTERNA

L'attività svolta dalla Commissione in questo settore è stata improntata a promuovere una politica esterna più coerente e a rafforzare il ruolo dell'Unione nel mondo.

- Per rafforzare i legami privilegiati con i paesi più vicini sono stati fatti dei progressi concreti nelle relazioni con i paesi della regione mediterranea. È stato ribadito il ruolo dell'Unione europea nel processo di pace in Medioriente e nella futura assistenza ai paesi della regione. Nel settore del libero scambio e delle relazioni economiche è stato definito il sistema di armonizzazione delle norme d'origine con i paesi mediterranei ed è stata portata avanti l'azione verso un partenariato euromediterraneo nel settore dei trasporti. In preparazione alla Conferenza di Stoccarda che si terrà nell'aprile del 1999, si è tenuta a Palermo una Conferenza ministeriale dalla quale sono emersi alcuni orientamenti per migliorare l'attuazione del programma MEDA.

  La Commissione ha peraltro proseguito la propria azione concernente l'assistenza alla ricostruzione e al riassetto economico a favore della Bosnia-Erzegovina e di alcune regioni della Croazia. Ha istituito una gestione deconcentrata dei progetti in Bosnia-Herzegovina e ha modificato il regolamento "OBNOVA" in modo da accelerare l'attuazione dell'azione. Ha mantenuto il suo ruolo nello sforzo di stabilizzazione nella regione, tanto provata dal conflitto del Kossovo, in particolare in Albania, e ha sostenuto il processo di riforma nell'ARYM.

  È proseguita e si è rafforzata la cooperazione con la Russia, con l'Ucraina e con i nuovi Stati indipendenti, soprattutto attraverso accordi di partenariato e di cooperazione e la messa in atto del programma TACIS. Per quanto riguarda la Russia, la Commissione tenta di concentrare il più possibile la sua azione sulle esigenze create dalla crisi attuale. Sono in corso lavori preparatori per un nuovo regolamento TACIS, maggiormente orientato sul sostegno agli investimenti.

- Per lo sviluppo delle relazioni con i paesi industrializzati e in particolare gli Stati Uniti e i paesi dell'Asia, nel quadro regionale dell'ASEM, sono stati definiti nuovi orientamenti.

  In occasione del Vertice di Londra di maggio, gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno adottato una dichiarazione comune sulla creazione di un partenariato economico transatlantico (TEP). In seguito a tale iniziativa la Commissione ha già presentato una comunicazione e delle proposte di direttive di negoziato sui vari accordi previsti nel quadro del TEP.

  Per quanto riguarda i paesi dell'Asia, i provvedimenti sono stati volti a frenare le incidenze negative della crisi finanziaria e a preparare le conferenze ministeriali del 1999. È stata presentata una comunicazione relativa a un nuovo partenariato globale con la Cina e ne è prevista un'altra in autunno relativa alla Corea.

  Sono state approfondite le relazioni con i paesi dell'America latina sul piano bilaterale e regionale con la presentazione di direttive di negoziato di accordi di associazione con il Messico nonché con il Cile e il Mercosur. Sono proseguiti peraltro i lavori di preparazione del Vertice che si terrà nel 1999 tra l'Unione europea e i paesi dell'America latina e i Caraibi.

- Sul piano della **politica commerciale** la Commissione ha concluso vari accordi di mutuo riconoscimento, per quanto riguarda la valutazione della conformità dei prodotti industriali, con gli Stati Uniti, il Canada e la Nuova Zelanda nonché un accordo tra l'Euratom e il Giappone per l'impiego pacifico dell'energia nucleare.

- In materia di **cooperazione allo sviluppo** la Commissione ha presentato una proposta di direttive di negoziato per la conclusione, con i paesi ACP, di un accordo di partenariato per lo sviluppo che, dopo un esame approfondito è sfociato nell'adozione da parte del Consiglio del mandato sulla cui base la Commissione, a nome dell'Unione europea, ha iniziato recentemente i negoziati con la parte ACP.

  Sempre per rendere più efficaci l'approccio e gli interventi della Comunità e dell'Unione nel suo insieme la Commissione ha infine preso delle iniziative in un certo numero di settori presentando delle comunicazioni sulla democratizzazione, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo e la buona gestione degli affari pubblici considerati un obiettivo del partenariato tra l'UE e gli ACP, sulla strategia per uno sviluppo sostenibile del turismo nei paesi in via di sviluppo nonchè sul microfinanziamento e la riduzione della povertà.

  Altro elemento importante delle iniziative prese dalla Commissione è stata la proposta di rinnovo dell'SPG (schema delle preferenze tariffarie generalizzate) per il periodo 1999-2001.

213

Volumi della serie "Documenti comunitari" pubblicati nel 1998:

9 EURO 1999 - Relazione sulla convergenza e raccomandazione per il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria - Marzo 1998

10 Consiglio europeo di Cardiff, 15 e 16 giugno 1998 - Conclusioni della Presidenza

ASSR

SENATO DELLA REPUBBLICA

Servizio del bilancio

XIII LEGISLATURA

Nota di lettura

N. 34

A.S. n. 3599: "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale".

Dicembre 1998

ASSR
Archivio storico del Senato della Repubblica

215

SENATO DELLA REPUBBLICA

Servizio del bilancio

XIII LEGISLATURA

Nota di lettura

N. 34

A.S. n. 3599: "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale".

BILANCIO DELLO STATO

Dicembre 1998

ASSR

INDICE

Articolo 1 - Interventi strutturali per la perequazione del prelievo fiscale ..... pag. 1

Articolo 2 - Reddito d'impresa ..... pag. 4

Articolo 3 - Fondi pensione ..... pag. 6

Articolo 4 - Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto relativamente alle operazioni creditizie e finanziarie ..... pag. 7

Articolo 5 - Prestazioni di servizi resi nell'ambito dei gruppi e consorzi bancari ..... pag. 7

Articolo 6 - Lavoro interinale ..... pag. 8

Articolo 7 - Scomputo delle imposte pagate in sede di accertamento ... pag. 9

Articolo 8 - Imposta provinciale di trascrizione ..... pag. 9

Articolo 9 - Modalità di compilazione del conto giudiziale ..... pag. 10

Articolo 10 - Disposizioni in materia di federalismo fiscale ..... pag. 10

Articolo 11 - Organismo di controllo degli enti non commerciali e delle ONLUS ..... pag. 11

Articolo 12 - Giochi ..... pag. 12

Articolo 1

(Interventi strutturali per la perequazione del prelievo fiscale)

L'articolo delega il Governo ad emanare, entro 9 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi con i quali verrà prevista una procedura per la determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale; i provvedimenti delegati prevederanno anche la "restituzione" ai contribuenti di tale maggior gettito, attraverso modifiche delle imposte dirette (aliquote, detrazioni, deduzioni, limiti degli scaglioni). La norma di delega stabilisce, inoltre, che una parte della "restituzione" avverrà attraverso le modifiche alla disciplina dei redditi di impresa, secondo la previsione del comma 1 del successivo articolo 2; in sostanza, i decreti legislativi previsti da tale ultima disposizione (che non reca alcuna norma di copertura) saranno coperti con una quota della "restituzione".

La determinazione del maggior gettito derivante dal recupero dell'evasione sarà ottenuta (articolo 1, comma 1, lett. a) scomponendo la variazione (tra un anno e l'altro) del gettito delle imposte sui redditi autoliquidate, in una componente dovuta agli effetti dell'andamento dell'economia, in una componente dovuta all'effetto delle modificazioni normative, ed in una componente (presumibilmente, quella residua) attribuita al recupero di evasione. Il "maggior gettito oggetto della restituzione" sarà iscritto (articolo 1, comma 1, lett. b) in un "apposito fondo nel bilancio di previsione dello Stato"; la procedura di determinazione del recupero di gettito sarà applicata (lettera c) del comma 1 dell'articolo 1) dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo (dovrebbe quindi trattarsi del 1999).

Per quanto attiene alla quota di restituzione attraverso i decreti legislativi previsti dall'articolo 2, comma 1 (relativi al reddito di impresa), si rileva che

tali provvedimenti dovranno essere emanati entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge in esame. Poiché la determinazione del recupero dell'evasione fiscale (e la sua iscrizione in apposito fondo del bilancio di previsione) potrà avvenire solo dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi che fisseranno le relative procedure (e quindi il primo bilancio di previsione utile dovrebbe essere quello relativo all'anno 2000[1]), non è chiaro come sia possibile assicurare (secondo l'impostazione della relazione tecnica) la copertura dei decreti legislativi di cui all'art. 2, comma 1, prima della determinazione e della iscrizione in bilancio del "maggior gettito oggetto della restituzione". Peraltro, questa difficoltà potrebbe essere superata ove si ritenesse che la norma di delega consente l'iscrizione del Fondo in bilancio anche dopo l'approvazione della legge di bilancio (con l'assestamento, o con apposito decreto di variazione); una interpretazione di questo tipo solleva però i problemi che saranno evidenziati nel seguito di questa nota. In ogni caso, appare necessario valutare l'opportunità di un chiarimento inteso a vincolare l'emanazione dei richiamati provvedimenti sui redditi di impresa (previsti dal comma 1 dell'articolo 2) alla previa iscrizione in bilancio del fondo relativo alla restituzione del maggior gettito connesso al recupero di evasione. L'attuale formulazione dell'articolo 2, comma 1 non contiene alcun collegamento esplicito con le disposizioni dell'articolo 1. Il fatto che tale articolo stabilisca che una parte del maggior gettito debba essere restituito con le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, non può sostituire l'esplicitazione della copertura della norma di delega.

Tornando alla questione dell'iscrizione in bilancio del "maggior gettito oggetto della restituzione", va sottolineato che le modalità di tale iscrizione svolgono un ruolo cruciale sotto il profilo della copertura delle minori entrate

[1] Peraltro, i dati di consuntivo relativi al 1999 saranno disponibili solo all'inizio dell'anno 2000, quindi dopo l'approvazione del bilancio di previsione relativo a tale anno; tuttavia si può ipotizzare una applicazione della procedura agli accertamenti relativi agli acconti ed ai saldi dovuti per l'anno 1998, che dovrebbero essere disponibili prima dell'approvazione del bilancio per l'anno 2000.

derivanti dalla "restituzione" ai contribuenti. Se l'iscrizione avviene in sede di decisione di bilancio (e quindi di approvazione della legge di bilancio) è possibile tenere conto dell'effetto dei provvedimenti di riduzione della pressione tributaria nel momento nel quale si determinano gli equilibri complessivi del bilancio e si verifica la coerenza di tali equilibri con gli obiettivi indicati dalle risoluzioni di approvazione del DPEF. Al contrario, se l'iscrizione in bilancio del fondo (che quantifica il maggior gettito oggetto di restituzione) fosse successiva alla decisione di bilancio, si rischierebbe di mettere in discussione il raggiungimento di tali obiettivi. Si deve, tra l'altro, tenere conto del fatto che la determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale (come delineata dalla lettera a) del comma 2 dell'articolo 1 in esame, che, peraltro, si limita a delineare il meccanismo di calcolo) si basa su di una analisi delle determinanti della variazione di gettito rispetto all'anno precedente e non prende in considerazione l'andamento complessivo delle entrate o dei saldi di bilancio, ovvero un confronto diretto tra i dati di consuntivo e le previsioni.

In ogni caso, la norma in esame (connessa all'attuazione di un importante indirizzo della politica di bilancio, delineato nel DPEF e nelle relative risoluzioni) introduce una innovazione rilevante nelle modalità di applicazione del principio di copertura:

- se il fondo viene iscritto, **in sede di decisione di bilancio, direttamente nel progetto di bilancio a legislazione vigente**, le minori entrate conseguenti alla restituzione sono prese in considerazione nella determinazione dei saldi indicati dalla legge finanziaria, ma non sono considerati nel meccanismo di copertura degli oneri correnti introdotti dalla legge finanziaria;
- della restituzione si terrebbe conto anche ai fini della copertura degli oneri correnti se la determinazione dell'ammontare del maggior gettito da restituire fosse affidata, sempre in **sede di decisione di bilancio, alla legge finanziaria**;

- se l'iscrizione in bilancio può avvenire nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento (quindi, **dopo l'approvazione dei documenti di bilancio**), le conseguenze della "restituzione" non possono essere valutate nell'ambito della decisione sugli equilibri complessivi dei conti pubblici.

Appare dunque evidente la necessità di un chiarimento sulle modalità con le quali deve avvenire l'iscrizione in bilancio del Fondo che quantifica il "maggior gettito oggetto della restituzione".

Articolo 2

(Reddito d'impresa)

Il comma 1 attribuisce al Governo una delega legislativa volta a modificare la tassazione dei redditi d'impresa delle imprese individuali e delle società di persone in contabilità ordinaria. In particolare, si intende prevedere una sorta di tassazione separata (alla stessa aliquota del 19% prevista per le persone giuridiche) per la quota del reddito d'impresa che fruisce dell'agevolazione detta DIT (*dual income tax*) e una graduale assimilazione della tassazione del reddito delle imprese individuali e delle società di persone in contabilità ordinaria al regime IRPEG.

Il comma 4 interviene poi sulla normativa (legge-delega n. 662 del 1996 e relativi decreti legislativi) che ha disciplinato la citata agevolazione DIT, prevedendo sostanzialmente l'accrescimento dell'agevolazione, mediante una convenzionale rivalutazione della base su cui viene applicato il tasso di remunerazione ordinario del capitale per determinare la quota di imponibile alla quale applicare l'aliquota ridotta dell'IRPEF. Si prevede, inoltre, la possibilità di applicare la disciplina DIT con riferimento all'intero patrimonio netto delle

imprese individuali e delle società di persone in regime di contabilità ordinaria, indipendentemente quindi dall'effettuazione di nuovi incrementi di capitale.

Con riguardo alle agevolazioni previste dal comma 4, il comma 6 chiarisce che l'onere a carico del bilancio dello Stato non può superare il limite di 1.000 mld. di lire per il 2000 e di 2.000 mld. a decorrere dal 2001. Alla copertura di tale onere (circa i criteri di quantificazione del quale la RT non offre alcun elemento informativo) si fa fronte mediante l'utilizzo di accantonamenti di fondo globale. Va sottolineato, peraltro, che la formulazione della norma consente al legislatore delegato un ampio margine di discrezionalità quanto alla determinazione della concreta misura dell'agevolazione consentita. **Si ritiene, pertanto, che l'introduzione di un limite di spesa sia, almeno in linea di principio, coerente con il rinvio alle norme delegate della precisazione del parametro dal quale dipende l'entità dell'agevolazione**.

Per quanto concerne invece l'onere derivante dal comma 1, si rinvia a quanto osservato sopra relativamente alla non esplicitazione del meccanismo di copertura dei provvedimenti delegati previsti dal comma 1 dell'articolo. Si sottolinea, in proposito, che la formulazione della lettera a) di tale comma è rigida nel senso che la previsione dell'applicazione di un meccanismo di tipo DIT (*Dual Income Tax*) anche alle persone fisiche e ai soci delle società in nome collettivo o in accomandita semplice, sembra essere direttamente stabilita nella norma di delega senza prevedere esplicitamente la possibilità di un meccanismo di attuazione graduale. Tale rigidità non sembra coerente con il fatto che la copertura delle conseguenti minori entrate dovrà essere assicurata dal recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione, non ancora determinabile nel suo effettivo ammontare.

Articolo 3

(Fondi pensione)

La norma prevede l'attribuzione al Governo di una delega legislativa per la riforma del regime fiscale delle forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico; delle forme di risparmio individuale vincolate a finalità previdenziali; dei contratti di assicurazione sulla vita e di capitalizzazione; del trattamento di fine rapporto, delle indennità equipollenti e delle altre indennità.

Si tratta quindi di un ridisegno del regime fiscale delle varie forme di previdenza privata (collettive - come i fondi pensione - o individuali - come i piani pensionistici), al quale si intende uniformare anche il regime fiscale di altre forme previdenziali, come il TFR e le rendite vitalizie.

I principi e criteri direttivi della delega intendono, secondo il Governo, configurare un regime fiscale delle predette forme previdenziali in armonia con la nuova disciplina di tassazione dei redditi finanziari (di cui al d. lgs. n. 461 del 1997), volta ad evitare duplicazioni d'imposta e ad assicurare - tendenzialmente - un'omogeneità di trattamento fiscale tra i diversi intermediari che operano sui mercati in questione.

Sotto il profilo degli effetti finanziari derivanti dall'attuazione della delega, si segnala che **è previsto (ultimo periodo del comma 7) un vincolo di assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato**; in proposito, occorre sottolineare che le norme di delega abbracciano un campo molto vasto di possibili modifiche: peraltro, alcune di tali modifiche sono eventuali (ad esempio si veda il caso delle riduzioni di aliquota di cui alla lettera b) del comma 2, nonché quanto disposto alla fine della lettera a) del medesimo comma), ovvero consentono una graduazione nell'attuazione (si veda ad

esempio la disposizione relativa alla deduzione fiscale di cui alla lettera a) del comma 2).

Articolo 4

(Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto relativamente alle operazioni creditizie e finanziarie)

La norma, integrando alcune disposizioni contenute nella legge n. 146 del 1998, chiarisce le modalità di applicazione dell'IVA sulle operazioni di pronti contro termine.

La RT si limita ad indicare che la norma ha carattere interpretativo e che da essa non derivano variazioni di gettito.

Articolo 5

(Prestazioni di servizi resi nell'ambito dei gruppi e consorzi bancari)

La norma esenta dall'IVA le prestazioni di servizi rese, all'interno del gruppo, da società strumentali costituite all'interno di gruppi bancari.

La relazione tecnica argomenta l'assenza di oneri sulla base del fatto che attualmente nessun gruppo bancario concentra la produzione di determinati servizi in apposite società strumentali (interne al gruppo) proprio per la impossibilità di dedurre l'IVA che verrebbe a gravare (a legislazione vigente) sui servizi prodotti da tali società strumentali. In sostanza, la RT sostiene che l'attuale disciplina fiscale impedisce operazioni di ristrutturazione dei gruppi bancari che vadano nel senso indicato; in conseguenza, la modifica normativa non determina perdite di gettito perché l'attuale normativa non risulta in concreto applicabile per mancanza di materia imponibile.

In proposito si osserva che tale argomento può essere sufficiente a sostenere l'assenza di oneri rilevanti, ma non può escludere che, in via di fatto, operazioni del tipo di quelle indicate in precedenza vengano attualmente realizzate. Peraltro, la Commissione bilancio del Senato (tenendo conto anche delle valutazioni governative) nella seduta dell'8 ottobre 1998, ha espresso parere contrario per mancanza della copertura finanziaria su alcuni emendamenti al disegno di legge A.S. 3158, che introducevano norme con un contenuto simile a quello dell'articolo in esame.

Articolo 6

(Lavoro interinale)

La disposizione esclude dal computo della base imponibile IVA i rimborsi che il soggetto utilizzatore di prestatori di lavoro temporaneo è tenuto a corrispondere all'impresa fornitrice degli stessi, in relazione agli oneri retributivi e previdenziali da quest'ultima effettivamente sostenuti in favore del prestatore di lavoro temporaneo.

La RT si limita ad indicare che la norma ha carattere interpretativo e che da essa non derivano variazioni di gettito. E' da sottolineare che l'ultimo periodo della disposizione esclude esplicitamente il rimborso di imposte già pagate (facendo salvo il trattamento fiscale già applicato), nonché l'emissione di note di variazione ai sensi dell'art. 26 del DPR n. 633 del 1972.

Articolo 7

(Scomputo delle imposte pagate in sede di accertamento)

La disposizione, che - come chiarito dalla relazione al ddl - si riferisce a diverse fattispecie[2], è intesa ad eliminare la doppia imposizione che si verifica in capo a soggetti diversi a seguito di accertamenti di un maggior reddito fondato sul medesimo presupposto.

La RT sottolinea che la norma ha carattere procedurale e che da essa non derivano variazioni di gettito. In realtà, sembra piuttosto trattarsi della rinuncia ad entrate che, pur derivando dall'effetto congiunto di norme vigenti, contraddicono al divieto di applicare la stessa imposta "più volte, in dipendenza dello stesso presupposto" (art. 67 del DPR n. 600 del 1973).

Articolo 8

(Imposta provinciale di trascrizione)

La disposizione prevede, in relazione all'imposta provinciale di trascrizione istituita dall'art. 56 del d. lgs. n. 446 del 1997, che siano le province stesse a provvedere (direttamente, anche in forma associata, o mediante affidamento a terzi) alla liquidazione, riscossione e contabilizzazione dell'imposta, sostituendo la precedente previsione, in base alla quale la gestione dell'imposta spettava allo stesso concessionario utilizzato dalle regioni per gestire le tasse automobilistiche.

[2] Vengono citati: 1) gli accertamenti operati nei confronti dei sostituti d'imposta, per mancata effettuazione e versamento della ritenuta, conseguentemente ad accertamenti operati sui percettori; 2) gli accertamenti operati nei confronti dei soci persone fisiche di alcune società di capitali, a seguito dei quali si prevede il recupero a tassazione di utili accertati nei confronti delle società stesse quale maggior reddito d'impresa.

Secondo la RT, la norma ha carattere procedurale e da essa non derivano variazioni di gettito.

Articolo 9

(Modalità di compilazione del conto giudiziale)

La norma rinvia a un decreto interministeriale la determinazione dei documenti giustificativi validi ai fini della dimostrazione, nell'ambito dei conti giudiziali, dei versamenti telematici effettuati dai concessionari della riscossione alla competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato a favore della struttura di gestione.

La RT chiarisce che la norma ha carattere procedurale e che da essa non derivano variazioni di gettito.

Articolo 10

(Disposizioni in materia di federalismo fiscale)

La norma prevede l'attribuzione di una delega al Governo volta a riformare la normativa sul finanziamento delle Regioni. I principi e criteri direttivi della delega prevedono, fra l'altro, la rideterminazione della misura delle compartecipazioni delle Regioni al gettito dell'IVA e dell'accisa sulla benzina e la previsione di meccanismi perequativi inter-regionali basati su una serie di variabili (capacità fiscale e sforzo fiscale, fabbisogni sanitari ponderati sul parametro popolazione, etc.).

La disposizione appare strettamente connessa, per il suo contenuto, all'articolo 21 del ddl "collegato di sessione" originariamente presentato dal Governo (A.C. 5267); l'articolo,

stralciato dalla Camera, prevede, tra l'altro, la sostituzione dei trasferimenti erariali alle Regioni con la compartecipazione al gettito dei tributi sopra indicati e le regolazioni necessarie per il 1999.

Con riferimento all'articolo 10 in esame, si osserva che **il comma 2 dispone esplicitamente la condizione dell'assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e per le Regioni, per l'esercizio della delega in questione**.

Tale previsione implica dunque che all'aumento della misura delle compartecipazioni delle Regioni al gettito di importanti tributi dovrà fare riscontro una corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali a favore della finanza regionale, in modo da assicurare la salvaguardia degli equilibri finanziari esistenti.

Articolo 11

(Organismo di controllo degli enti non commerciali e delle ONLUS)

La norma interviene sulla disciplina dell'organismo di controllo degli enti non commerciali e delle ONLUS (di cui al d. lgs. n. 460 del 1997), attribuendo allo stesso (oltre che poteri più incisivi) ulteriori compiti di indirizzo, promozione e ispezione.

Il comma 2 demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta dei Ministri delle finanze e del lavoro) la determinazione della sede, dell'organizzazione interna, del funzionamento, del numero dei componenti e dei relativi compensi, dei poteri e delle modalità di finanziamento del suddetto organismo.

A questo scopo, **il comma 3 quantifica l'onere in lire 5 mld. annui a decorrere dal 1999** (coperti mediante utilizzo di accantonamenti di fondo globale), specificando che **tale importo costituisce un tetto massimo di spesa**.

Articolo 12

(Giochi)

La norma autorizza il Ministro delle finanze a disporre l'accettazione di nuove scommesse a totalizzatore o a quota fissa relativamente a eventi sportivi diversi dalle corse dei cavalli e dalle competizioni CONI. Si demanda a un regolamento del Ministero delle finanze la disciplina relativa alle modalità, ai tempi di gioco, alla corresponsione degli aggi e dei diritti relativi alle nuove scommesse, e a un decreto del Ministro delle finanze la fissazione dell'ammontare del prelievo complessivo su ciascuna scommessa (comunque entro il limite del 62% delle somme giocate). Si prevede che l'accettazione possa essere effettuata (per le scommesse a totalizzatore) anche da parte dei gestori e dei concessionari di giochi e che una quota dei prelievi sulle nuove scommesse possa essere destinata annualmente al CONI (in misura non superiore al 20%) e all'UNIRE (in misura non superiore al 10%).

La RT si limita ad indicare che la norma ha carattere procedurale e che da essa non derivano variazioni di gettito.

228

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

SERVIZIO AFFARI GENERALI

UFFICIO DELL'ARCHIVIO E DELLE INFORMAZIONI PARLAMENTARI

Elenco delle accessioni all'Archivio Legislativo

(Da restituire all'Archivio Legislativo - Palazzo Madama)

n. 1

Gennaio 1999

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

Desidero ricevere i seguenti documenti:

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc. XV, n.109

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento.

Fondazione "Festival dei due mondi" di Spoleto.
(Esercizi dal 1994 al 1997)

☐

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc. XV, n.107

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento.

Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e per la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia (Es.1996)

☐

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc. XV, 105

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Catania (Esercizi 1995 e 1996).

☐

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc. XV, n.101

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel mezzogiorno (SVIMEZ) (Esercizi 1995 e 1996).

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

MOD.L..'007

Desidero ricevere i seguenti documenti:

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc. XV, n. 103

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dello Ente Nazionale Idrocarburi (E.N.I.) (Esercizio 1996)

☐

CONTROLLI DI GESTIONE CORTE DEI CONTI

Doc. XV, n.142 Allegato vol.IV tomo II, vol. V.

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Istituto sperimentale per la zoologia agraria.

(Es.1993,1994,1995 e 1996)

☐

DOCUMENTI COMUNITARI

Documenti comunitari n. 12

Consiglio Europeo - Vienna 11 e 12 dicembre 1998

Conclusioni della Presidenza.

☐

INDAGINI CONOSCITIVE - AMBIENTE

Doc. XVII, n.10

Documento approvato dalla 12ª Commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sullo sviluppo di patologie ad eziologia ambientale e sulla tutela della salute pubblica nelle aree ad inquinamento ambientale diffuso.

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

Desidero ricevere i seguenti documenti:

INQUINAMENTO DELLE ACQUE

Doc. CIII, n.3

Relazione sullo stato delle acque di balneazione (Es. 1997)

Volume I: "I mari"
Volume II: "I laghi"

Presentata dal Ministro della Sanità (Bindi)

☐

PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

Doc. XVI-bis, n. 3

Relazione della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale (Relatore: Michele DE LUCA) sui risultati dell'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza nel periodo 1994 - 1997.

☐

RELAZIONE COLLABORATORI GIUSTIZIA

Doc. XCI, n.5

Relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione per coloro che collaborano con la giustizia.
(Primo semestre 1998)

Presentata dal Min.dell'interno RUSSO JERVOLINO

☐

RELAZIONE GIUNTA ELEZIONI E IMMUNITA'

Doc. IV-ter, n.10-A.

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlmentari (Rel.Russo) sulla richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei confronti del Sig.Erminio Enzo BOSO.

Comunicata alla Presidenza il 4/12/98

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

Desidero ricevere i seguenti documenti:

RELAZIONE SALVAGUARDIA VENEZIA

Doc. CXLVII, n.1.

Relazione sullo stato di attuazione della legge recante interventi per la salvaguardia di Venezia (al 31 dicembre 1997) (Presentata dal Min.Lavori Pubblici Micheli).

☐

SERVIZI DI SICUREZZA

Doc. XXXIV, n. 4

Relazione del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di stato sulle attività svolte dai servizi di informazione e sicurezza in relazione all'arrivo in Italia del leader curdo Abdullah Ocalan.

☐

☐

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

234

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

SERVIZIO AFFARI GENERALI

UFFICIO DELL'ARCHIVIO E DELLE INFORMAZIONI PARLAMENTARI

Elenco delle accessioni all'Archivio Legislativo

(Da restituire all'Archivio Legislativo - Palazzo Madama)

n. 2

Gennaio 1999

ASSR

Desidero ricevere i seguenti documenti:

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc. XV, n. 113.

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dello Ente nazionale di previdenza e assistenza a favore dei consulenti del lavoro (ENPACL) (Esercizi 1990,1991,1992,1993, 1994,1995 e 1996).

☐

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc.XV, n.142 All. Vol.X Tomo I e II.

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dello Istituto sperimentale per l'orticoltura (Esercizi 1993,1994,1995,1996)

☐

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc.XV, n.142 All. Vol.IX .

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dello Istituto sperimentale per le colture foraggere (Esercizi 1993,1994,1995,1996)

☐

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc.XV, n.142 All. Vol. VIII.

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dello Istituto sperimentale per la cerealicoltura (Esercizi 1993,1994,1995,1996).

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

MODELLI/007

236

Desidero ricevere i seguenti documenti:

CONTROLLI DI GESTIONE - CORTE DEI CONTI

Doc. XV, n.111.

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Istituzioni culturali pubbliche a livello nazionale (Esercizio 1996)

☐

LOCAZIONI IMMOBILI

DISCIPLINA DELLE LOCAZIONI E DEL RILASCIO DEGLI IMMOBILI ADIBITI AD USO ABITATIVO. (Legge n. 431 del 9.12.1998)

LAVORI PREPARATORI

a cura del Servizio Affari Generali

☐

LUIGI FEDERZONI E LA DESTRA ITALIANA

Giornate di studio indette dall'Isituto L. Sturzo.
Palazzo Giustiniani - Sala Zuccari
9 - 10 ottobre 1998

Nicola Mancino

☐

PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLO STATO

Doc. CL, n. 1.

Relazione sui risultati ottenuti in conseguenza dell'applicazione delle norme di cui alla legge recante dismissioni del patrimonio immobiliare dello Stato (anno 1997)

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

237

Desidero ricevere i seguenti documenti:

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Doc. XXII, n. 53.

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui rischi ambientali e sulla pesca nel Canale di Sicilia.

☐

SISTEMA ELETTORALE FRANCESE

Dossier del Servizio Studi n. 459.

Il sistema elettorale francese (ballottaggio,triangolazioni,desistenza)

☐

☐

☐

Per ricevere i documenti sopraindicati barrare le caselle corrispondenti e restituire l'intero bollettino all'Archivio legislativo - Palazzo Madama

238

12

Il Comitato Italiano di Bioetica
(Sito Non Ufficiale)

(A cura di Massimiliano Marinelli M.D. Ph.D.)

Attenzione!
I documenti elaborati dal Comitato Nazionale per la Bioetica rappresentano un patrimonio culturale E scientifico che ci e' sembrato doveroso offrire on line.Si e' scelto di riportare solo il parere e/o le raccomandazioni (la sintesi e la conlusione) dei vari documenti.

Per contattare il Comitato Nazionale per la Bioetica:
Comitato Nazionale per la bioetica, Via Veneto, 56 Roma. telefoni 06481611 Fax 0648161493

I pareri

1. I terapia genica 15.2.91
2. II Definizione e accertamento della morte nell'uomo 15.2.91
3. III Problemi della raccolta del liquido seminale umano per finalità diagnostiche 05.05.91
4. IV Documento sulla sicurezza delle biotecnologie 28.05.91
5. V Bioetica e formazione nel sistema sanitario 07.09.91
6. VI Parere del Comitato Nazionale per la Bioetica sulla Proposta di Risoluzione sull'assistenza ai malati terminali 06.09.91
7. VII Donazione d'organo a fini di trapianto 07.10.91
8. VIII I Comitati Etici 27.02.92
9. IX Informazione e consenso all'atto medico 20.06.92
10. X Diagnosi Prenatali 18.07.92.
11. XI Rapporto al presidente del Consiglio sui primi due anni di attività del Comitato Nazionale per la Bioetica (13 luglio 1990-18 luglio 1992) 18.07.92
12. XII La legislazione straniera sulla procreazione assistita 18.07.92
13. XIII La sperimentazione dei farmaci 17.11.92
14. XIV Trapianti di organi nell'infanzia 21.01.94
15. XV Bioetica con l'infanzia 22.01.94
16. XVI Rapporto sulla brevettabilita' degli esseri viventi19.11.1993
17. XVII Progetto Genoma Umano 18.03.1994
18. XVIII Parere del C.N.B. sulle tecniche di procreazione assistita sintesi e conclusioni.22.09.1995
19. XIX Parere del C.N.B. sull'eticitá della terapia elettroconvulsivante 22.09.1995 ✓
20. XX La fecondazione assistita- Documenti del Comitato Nazionale per la Bioetica17.02.95 ×
21. XXI Questioni bioetiche relative alla fine della vita umana 14.07.95
22. XXII Bioetica e ambiente 21.09.95 X
23. XXIII Le vaccinazioni 22.09.95
24. XXIV Venire al mondo 15.12.95
25. XXV Il neonato anencefalico e la donazione d'organo21.06.96 X
26. XXVI Identita' e statuto dell'embrione umano 22.06.96
27. XXVII Pareri su Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e la biomedicina e Bozza preliminare di dichiarazione universale sul genoma umano e i diritti umani 21.2.97
28. XXVIII Sperimentazione sugli animali e salute dei viventi 8 luglio 1997 ×
29. XXIX Infanzia e ambiente ×

239

30. XXX Il problema bioetico del trapianto di rene da vivente non consangui... 1997
31. XXXI La clonazione 17 ottobre 1997
32. XXXII Sperimentazione sugli animali e salute dei viventi 8.07.97 ×
33. XXXIII Infanzia e ambiente 18.07.97 ×
34. XXXIV il problema bioetico del trapianto di rene da vivente non consanguineo 17.10.97 ✓

Dei pareri segnati con × non è disponibile il testo

240

FECONDAZIONE MEDICALMENTE ASSISTITA(FMA)
(brevi note informative per il dibattito nel gruppo DS del Senato)

Riferimenti storici

1)Le prime metodiche di FMA(le più semplici)sono state praticate in Italia già dagli anni '50.
Risale a quegli anni (III legislatura 1952-57) la prima PDL:"Divieto della inseminazione artificiale e sua disciplina giuridica"(on.Gonella e Manco).
Metodiche più complesse di FMA risalgono alla fine degli anni '70.In Italia la prima bambina in provetta nasce nel 1983.
Nel 1985 la commissione governativa Santosuosso affermava che:
-la FMA ha valore di terapia,perciò rientra nel diritto individuale alla salute
--deve essere comunque non alterato il modello di famiglia "naturale"(coppia eterosessuale,coniugata,con figli biologicamente della coppia)
Perciò la commissione ammise le sole pratiche che usavano di gameti della coppia.
Negli anni '80 furono presentate diverse proposte di legge,alcune delle quali riconoscevano l'accesso alla donna singola.
Le opzioni in campo,riguardo l'impianto legislativo, si possono sostanzialmente collocare in due schieramenti:
-riconoscere esclusivamente il modello di famiglia bigenitoriale,basato sul matrimonio o su una convivenza more uxorio e difendere la vita sin dal suo inizio;
-attenersi al principio che il diritto deve essere funzionale allla realtà concreta,cioè governare ciò che di fatto è già presente nella realtà senza alcuna discriminazione.
All'interno di queste semplificazioni di schieramento sono meno facilmente collocabili le opzioni culturali tra laici e cattolici.Ancora oggi in entrambi gli schieramenti ci si interroga se il procreare sia un diritto trascrivibile tout court nei diritti personali o se sia un desiderio il cui soddisfacimento non può prescindere dai diritti del nascituro e dal contesto genitoriale e familiare in cui crescerà.
In entrambi gli schieramenti vi sono differenziate posizioni sulla fecondazione con seme di donatore,l'accesso allla donna singola,il disconoscimento di paternità,la conoscenza delle proprie origini biologiche.
Il diritto o meno del nato da FMA alla conoscenza delle proprie origini genetiche è presente nelle proposte di legge degli anni '90.

2)La circolare Degan n.55/85 (tuttora in vigore) rinvia alla definizione legislativa i soggetti ed i criteri di accesso alle pratiche di FMA,le regole di funzionamento dei centri,la esclusione di particolari tecniche di ingegneria genetica.
Nelle more indica comunque dei precisi limiti per le strutture pubbliche:
-accesso solo per coniugi non separati
-esclusione della fecondazioni in eccesso di ovociti

-divieto di congelare embrioni
-autorizzazione delle sole tecniche che utilizzano gameti della coppia.
(Di fatto a tutt'oggi solo i centri privati possono eseguire fecondazioni con seme di donatore,ma non hanno neppure regole per controllo di abusi o di buone condotte sanitarie)

3)La ordinanza 4 giugno 1997 del Ministero della sanità vieta la commercializzazione e la pubblicità di gameti ed embrioni umani.

L'iter nella XIII legislatura

1)Alla Camera dei Deputati vengono presentate complessivamente e in tempi diversi 20 PDL ,diversificate anche all'interno di uno stesso gruppo parlamentare.
L'argomento viene assegnato in sede referente alla Commissione Affari Sociali nel settembre del 1996.
Nell'ottobre 1997 viene adottato un testo unico.
Vi sono alcuni punti di convergenza,comuni a tutti i testi presentati:
-vietare e sanzionare commercio di gameti,contratti di maternità surrogata e di utero in affitto
(questo punto va rivisto dopo la recente sentenza sull'utero in affitto)
-vietare la clonazione ,la produzione di embrioni a scopo sperimentale o di ibridi
-vietare l'uso del seme del marito defunto
-impedire il disconoscimento di paternità per figli nati con gamete di donatore
-tutelare anonimato
-autorizzare con procedure rigorose i centri ,con obbligo di iscrizione in pubblico registro e monitoraggio periodico delle attività
-individuare un limite di età sia per la donazione di gameti che per l'accesso alle pratiche di FMA.
Su altri punti vi è invece disaccordo.In particolare:
-l'accesso alle pratiche in base allo stato civile(coniugati,conviventi,singoli)
(per soggetti singoli si intende solo la donna)
-il ricorso a gameti esterni alla coppia(cosiddetta fecondazione eterologa)
-gli embrioni sovrannumerari
-il concepito come persona (compreso il diritto prevalente del concepito e la "adozione" degli embrioni sovrannumerari)

Ne esce un testo di mediazione ,che vede però già nella Commissione Affari sociali scontri trasversali .In aula nel gennaio 1999 passano ,sin dai primi articoli, emendamenti che cambiano sostanzialmente tutto l'impianto della legge: la approvazione del diritto prevalente del nascituro e la bocciatura della fecondazione eterologa.
In febbraio 1999 viene nominato un nuovo relatore,l'on.Cè della Lega.
Il 26 maggio 1999 viene approvato il testo ora in discussione al Senato ,approvato da una maggioranza trasversale .

2) DDL 4048
I punti principali di discussione sono:

art.1
-la pratica di FMA è legata a condizioni di sterilità o infertilità e deve essere attuata dopo che si sono provati i metodi terapeutici.
Vengono ignorate le malattie geneticamente trasmissibili e non si considera la FMA al pari di tutti gli altri strumenti terapeutici
-si assicurano i diritti dei soggetti coinvolti,in particolare del concepito
Viene così affermato il diritto pieno e prevalente del concepito,che nel nostro ordinamento è soggetto di protezione ma non di diritto autonomo,tantomeno prevalente

art.3 e 6
Si inserisce la obbligata informazione sulla adozione ed affido
E' collocazione impropria e assume carattere dissuasivo la FMA

art.4
-indica criteri "medici" certificati di inclusione od esclusione alle tecniche di FMA
Vi sono critiche dal mondo scientifico per imprecisione di linguaggio e per possibile aumento dei rischi sanitari,in particolare per la donna
-vieta la fecondazione eterologa
Nelle pratiche di fecondazione è bassa la percentuale di ricorso a donatori estranei,anche perché non può oggi essere eseguita in strutture pubbliche.Comunque il divieto impedirà a un certo numero di soggetti di non poter avere un figlio(ad es.soggetti giovani sottoposti a chemioterapia per tumore e guariti)

art.5
-l'accesso è limitato a coppie sposate o conviventi
E' contestato soprattutto il non accesso alla donna singola
-i soggetti devono essere potenzialmente fertili

Questa dizione è fortemente contestata dagli operatori:non vi è nel maschio limite di età ,nella femmina il limite biologico della menopausa è troppo alto e rischioso per le tecniche di fecondazione.

art.6
prevede le procedure di consenso e impone che il consenso possa essere revocato sino alla fecondazione dell'ovulo
E' procedura anomala rispetto ad altri atti di consenso per interventi sul proprio corpo perché precede l'atto diretto di fecondazione;,rispecchia più il principio del diritto prevalente del concepito che della donna,che dovrebbe invece trovare come limite l'impianto dell'embrione in utero

art.9
divieto di disconoscimento di paternità e di anonimato della madre
Sono divieti che vedono due diverse fattispecie di responsabilità e coinvolgimento,anche biologico,e vanno considerati distintamente.Inoltre il secondo divieto è difficilmente praticabile laddove la donna celi che la gravidanza è frutto di FMA.

art.12
prevede sanzioni pesanti per chi disattende la legge
Vi sono grandi perplessità sulla poca differenziazione delle sanzioni (v.parere Senese)

art.13
-è vietata qualsiasi indagine genetica pre-impianto
E' presumibile che embrioni malformati o con malattie genetiche molto gravi indurranno la donna ad interrompere successivamente la gravidanza
-è vietata la crioconservazione
Si abbasserà notevolmente la possibilità di riuscita della tecnica e la donna dovrà subire molte iperstimolazioni ormonali
-è vietato produrre più di tre embrioni che vanno tutti impiantati
E' imposizione non scientifica né deontologicamente corretta;è impraticabile con gli attuali limite delle tecniche di FMA a meno di ridurne drasticamente le probabilità di successo;porterà anch'essa a maggiori rischi per la donna
-è vietato l'aborto selettivo di gravidanze plurigemellari
valgono le osservazioni di cui sopra

art.16
-all'entrata in vigore della legge verranno eliminati i gameti conservati,a meno di quelli che sodisfano i limiti imposti dalla legge
Verranno penalizzate molte persone con difficoltà sanitarie(es. malati di tumore) che hanno precauzionalmente depositato i gameti

-gli attuali embrioni sovrannumerari,se non usati dalla coppia,possono essre adottati
E' vulnus giuridico grave(v. parere Prisco e Senese)
E' di fatto legittimata una doppia fecondazione eterologa,vietata in altro articolo

In conclusione il testo legislativo è fortemente viziato da una impostazione-imposizione ideologia,che :
-introduce principi giuridici in evidente contrasto con tutto il nostro ordinamento
-impone vincoli medici,addirittura contrastanti con comportamenti di buona pratica medica,aumentandone i rischi sanitari (soprattutto per la donna) e abbassandone le già basse percentuali di successo
-contiene evidenti contraddizioni(es.impedire fecondazione eterologa e permettere adozione di embrioni)
I DS,anche per voce del segretario;hanno in più occasioni espresso la ferma volontà di avere un testo che regoli finalmente le pratiche di FMA ,ma al contempo si oppongono fermamente ad un testo che farà danni.
Al Senato sono stati proposti in Commissione Sanità,poi in aula,emendamenti che mirano a migliorare il testo ed a renderlo davvero utile per governare la realtà.

Stato attuale delle tecniche e delle pratiche di FMA

Riguardo la sterilità ed infertilità non vi sono dati certi ma solo stime:
-le coppie sterili si stima siano dal 20% al 35%,ma solo 8.6% chiede consulenza specialistica
-il censimento ISTAT del 1991 stima per un tasso di matrimoni dello 0.5 per cento una aspettativa di coppie sterili da 50mila a 70mila;attualmente in italia circa 60mila coppie/anno non hanno concepito dopo due anni di rapporti non protetti e 26mila coppie richiedono consulenza
-il 30% delle sterilità è considerato idiopatico,non riuscendo a riscontrarne la causa

Non vi è una documentazione precisa del numero di centri,poiché l'iscrizione al registro nazionale presso l'Istituto Superiore di Sanità è facoltativa.E' in corso una rilevazione che li quantifica in circa 160,per la maggior parte privati.Ancora meno si sa dettagliatamente della loro attività e dei risultati,se non deducendoli da relazioni scientifiche.

Quadro europeo
Una regolamentazione è presente in tutti i principali paesi,ma non è omogenea.

L'inseminazione omologa è consentita in tutti le coppie sposate o,ad eccezione della Norvegia,conviventi.L'inseminazione della donna singola è consentita in Gran Bretagna e in Spagna.
L'inseminazione eterologa è consentita in tutti i paesi per le coppie coniugate,ma è vietata per i conviventi in Germania ed in Norvegia.
La fecondazione in vitro è sempre ammessa nella forma omologa.L'Austria,la Gran Bretagna e la Spagna ammettono anche quella eterologa.
Il nato assume ovunque lo stato di figlio legittimo.L'Austria consente l'accesso alla identità del donatore
La crioconservazione degli embrioni è consentita ovunque.In alcuni paesi sono ammesse "donazioni" di embrioni:
La maternità surrogata è vietata in tutti i paesi,tranne la Gran Bretagna a patto che sia gratuita.

Glossario

GIFT gamete intra-Falloppian tranfer (introduzione dei gameti direttamente nelle tube di Falloppio,che uniscono l'ovaio all'utero e sono sede normale della fecondazione naturale)

FIVET inseminazione in vitro e trasferimento dell'embrione

GAMETE cellula germinale che nella fecondazione si unisce con la cellula corrispondente dell'altro sesso per dare luogo all'embrione
(femminile: ovocita o ovulo - maschile: spermatozoo)

CRIOCONSERVAZIONE conservazione di cellule o organismi agli stadi iniziali a temperature di -196°C

FECONDAZIONE IN VITRO tecnica di riproduzione dove i gameti maschili e femminili si fanno unire fuori dal corpo della donna,in laboratorio,per ottenere uova fecondate poi trasferite in utero o crioconservate

EMBRIONE uovo fecondato,che attraverso le fasi di segmentazione,raggiunge lo stadio organo-formativo e la iniziale differenziazione dei tessuti

IA inseminazione artificiale della donna con liquido seminale(del marito o di donatore) iniettandolo direttamente nell'utero,nella cervice o nelle tube a mezzo di sottile siringa,cannula o catetere

ICSI lo spermatozoo è introdotto direttamente nel citoplasma dell'ovocita

UTERO IN AFFITTO gestante non madre biologica,con impianto di embrione di altra coppia

MADRE SURROGATA donna che porta avanti una gravidanza per conto di altri, dando anche il proprio ovocita (madre biologica)

MADRI SOSTITUTIVE sia la madre surrogata che la donna che presta l'utero

OMOLOGO simile,somigliante ,eguale
nel vocabolario italiano si riferiscono alla specie (uguale o diversa)

ETEROLOGO diverso,alieno,estraneo

FECONDAZIONE ARTIFICIALE

ultimo atto

Forum delle Associazioni Familiari

prima di tutto il bambino

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

218

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO DEL BILANCIO

XIII LEGISLATURA

BOLLETTINO DELLE ATTIVITÀ DEL SERVIZIO

(nel periodo settembre - dicembre 1998)

N. 12

GENNAIO 1999

ASSR

DOCUMENTI DI BASE

N. 25:

Il disegno di legge finanziaria per il 1999 (A.S. 3661): schema di copertura (art. 126, comma 4 Reg. Sen.) (novembre 1998)

Il documento di base esamina il profilo del rispetto delle regole di copertura stabilite dalla normativa vigente per il disegno di legge finanziaria, secondo quanto previsto dall'art. 126, comma 4, del Regolamento del Senato.

Si tratta dell'accertamento della conformità del testo della finanziaria ai criteri di copertura, quali definiti nei commi 5 e 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978: copertura degli oneri (comma 5) e rispetto del vincolo sul saldo netto da finanziare (comma 6), quale determinato con le risoluzioni parlamentari approvate a conclusione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1999-2001.

NOTE DI LETTURA

N. 30:

A.S. 3510: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1997" (settembre 1998)

La Nota di lettura, dopo aver svolto alcune sintetiche considerazioni sul ruolo giuridico e la struttura del rendiconto generale dello Stato, con particolare riferimento alla crescente attenzione che la Corte dei Conti viene attribuendo, in sede di giudizio di parificazione, al conto del patrimonio e agli

effetti della recente riforma del bilancio dello Stato (legge n. 94 del 1997), illustra i dati complessivi della gestione di competenza e di cassa del 1997, nonché la situazione dei residui passivi.

N. 31:

A.S. 3511: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1998" (settembre 1998)

La Nota ricostruisce, anche attraverso una serie di tavole, le variazioni alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 1988 dovute ad atti amministrativi, le variazioni proposte direttamente con il testo in esame (per la competenza e per la cassa), nonché la situazione dei residui passivi di nuova formazione e lo scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi.

Il disegno di legge di assestamento per il 1998 è il primo riferito al bilancio dello Stato approvato secondo la nuova struttura di cui alla legge n. 94 del 1997.

N. 32:

A.S. 3593: "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL e l'ENPALS, nonché disposizioni in materia previdenziale" (ottobre 1998)

Il disegno di legge oggetto della Nota di lettura costituisce uno dei provvedimenti di carattere ordinamentale collegati alla manovra di finanza pubblica per il 1999. Esso contiene una serie di misure che hanno come punto di riferimento il problema del lavoro e si compone di tre capi riguardanti,

rispettivamente: gli investimenti pubblici; l'occupazione e la materia previdenziale; il trattamento di fine rapporto.

La Nota, pur prendendo in considerazione tutti gli articoli del testo, si sofferma in particolare su quelli che potrebbero comportare maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, rispetto alla legislazione vigente.

N. 33:

A.S. 3662: "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo" (Approvato dalla Camera dei deputati: A.C. 5267) (novembre 1998)

La Nota di lettura esamina gli effetti di ciascuna disposizione del disegno di legge "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo", collegato alla manovra finanziaria per il 1999, che il Senato esamina in seconda lettura. Oltre alla relazione tecnica allegata al disegno di legge originario, si tiene conto delle successive integrazioni di fonte governativa, pervenute durante l'esame in prima lettura presso la Camera dei Deputati, delle precisazioni fornite dal Governo in risposta a talune questioni sollevate dal Servizio del Bilancio della Camera dei Deputati, e delle modificazioni introdotte nel corso della prima lettura.

N. 34:

A.S: 3599: "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale" (dicembre 1998)

Il disegno di legge oggetto della Nota di lettura costituisce uno dei provvedimenti di carattere ordinamentale collegati alla manovra di finanza pubblica per il 1999. Esso conferisce una serie di deleghe al Governo; una, in

particolare, concerne il completamento e la razionalizzazione definitiva del processo di riforma della finanza regionale.

Appunti distribuiti presso la 5a commissione permanente

Appunto sulla Relazione tecnica (9 settembre 1998) all'A.S. 3393, recante "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso locativo" (11 settembre 1998)

L'appunto si basa su una relazione tecnica successiva e in parte diversa rispetto alle valutazioni che erano state prodotte dal Ministero delle finanze durante l'esame presso la Camera dei deputati, ed utilizzate da questo Servizio per l'appunto del luglio 1998 sul ddl in esame.

Appunto sul disegno di legge n. 3252, recante riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali, nonché norme sul trattamento giuridico e sui trasferimenti del personale militare (21 settembre 1998)

L'appunto concerne un ddl, di iniziativa parlamentare, che modifica diverse disposizioni del decreto legislativo n. 490 del 1997, emanato nell'esercizio di una delega conferita con la legge n. 662 del 1996 (collegata alla manovra finanziaria per il 1997), finalizzata al riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali. La relazione illustrativa del ddl si sofferma su alcune norme con rilevanti effetti finanziari, fornendo i criteri di quantificazione degli oneri che ne derivano.

Appunto sul disegno di legge n. 2287-bis-B: Differimento di termini riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, l'organizzazione scolastica e manifestazioni sportive, nonché disposizioni sul servizio di mensa nelle scuole (ottobre 1998)

Le considerazioni contenute nell'appunto si soffermano in particolare sulle significative modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, che ha esaminato il provvedimento in seconda lettura.

Appunto sul disegno di legge n. 3647 (A.C. 5109): Apporto al patrimonio della "Poste italiane S.p.A." dei crediti vantati dal Ministero del tesoro nei confronti dell'ex Ente poste italiane per erogazione di pensioni ed anticipazioni di tesoreria (dicembre 1998)

L'appunto verte su un ddl - già approvato dalla Camera dei deputati - che dispone la trasformazione di alcune partite debitorie della S.p.A. "Poste italiane" nei confronti del Tesoro in partecipazioni al capitale della società stessa; vengono messi in evidenza i riflessi contabili di tale operazione sul patrimonio dello Stato.

254

difendiamo il servizio elettrico nazionale contro la distruzione dell' Enel

Introduzione

Nerio Nesi

Partito dei Comunisti Italiani

Signore e Signori, Cari Amici, Cari Compagni,

Il Partito Comunista italiano tiene oggi il primo di una serie di convegni su alcuni problemi che considera strategici per la struttura economica e sociale e, quindi, politica del nostro Paese.

Oggi ci occupiamo di energia elettrica, uno degli strumenti fondamentali della vita civile.

Nel prossimo mese di Febbraio, terremo, a Milano, una seconda giornata di studio sulla nostra concezione del lavoro e della occupazione.

Nel mese di Marzo, terremo, a Bari, un seminario sulla politica industriale, con particolare riguardo alla natura ed ai compiti della nascente Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Nel mese di Aprile, dedicheremo la nostra analisi alla concezione dell'Europa, quale noi la immaginiamo e per la quale ci battiamo, concezione che - è appena il caso di confermarlo - ovviamente non si limita agli entusiasmi per la nascita dell'Euro.

ooo

Intendiamo così dare il nostro contributo, modesto ma serio, non soltanto alla creazione di un **programma** per il nostro giovane Partito, ma anche al tentativo - che è in corso da più parti - di fare qualche passo avanti nella definizione di un **progetto** che valga per tutta la Sinistra italiana.

Riteniamo, infatti, - ed in questo non possiamo dimenticare l'insegnamento sempre attuale di Federico Caffè - che il progresso dell'idea di Sinistra non scaturisce da rotture improvvise e continue in nome di future e immaginarie palingenesi, ma dal proliferare di ricerche, di studi e di esperienze che debbono essere vagliate sapientemente attraverso un confronto continuo e costruttivo.

Partiamo però da alcune sicurezze:

- la prima è che il mercato, non solo non potrà mai garantire la eguaglianza delle condizioni umane di

partenza, che è e rimane uno degli ideali che giustifica la nostra stessa esistenza, ma, al contrario, tende per sua natura ad aumentare le diseguaglianze sociali e civili.

- la seconda, che proprio perché dobbiamo sempre avere l'obiettivo di un diverso e più alto modello di società, non possiamo trascurare, mai, quelle realizzazioni nelle quali consiste quel tanto di socialismo che appare possibile nel contesto mondiale nel quale operiamo;
- la terza è che le idee finiranno per prevalere sugli interessi: e proprio per questo non possiamo non dirci "keynesiani".

ooo

Non pensiamo che tutto questo sia contraddittorio con la nostra presenza nel Governo nazionale, oltre che in alcune centinaia di Amministrazioni locali e regionali. Siamo consapevoli, al contrario, di rendere, in questo modo, un servizio alla maggioranza parlamentare della quale facciamo parte ed alla quale diamo il nostro appoggio leale e al Governo nazionale, a far parte del quale abbiamo delegato alcuni fra i nostri migliori esponenti, i Compagni Oliviero Diliberto, Katia Belillo, Claudio Caron, Antonio Cuffaro e Claudio Guerrini.

ooo

Il Convegno di oggi ci induce a due riflessioni preliminari: la prima è la risposta ad una critica, che ci viene sovente rivolta, di difendere, con le nostre posizioni, il complesso delle imprese di proprietà dello Stato, che sarebbero state un esempio (inevitabile, proprio perché proprietà dello Stato) di inefficienza, di corruzione, di infeudamento clientelare.

Non abbiamo mai dato il nostro avallo a questa denigrazione sistematica e generalizzata, una denigrazione che si è sviluppata sotto la spinta di interessi che dovrebbero essere evidenti agli occhi di tutti: purtroppo l'ideologia del fondamentalismo liberista è riuscita ad abbacinare gli occhi di molti.

In realtà, la storia delle imprese di proprietà dello Stato si compone - da quasi un secolo - delle vicende di aziende decotte e di aziende prospere, di ritardi

tecnologici e di innovazioni di processo e di prodotto, di politiche del personale clientelari e lungimiranti.

Non vi è dubbio che tra le file dei dirigenti delle imprese pubbliche vi sia stato un certo numero di boiardi e di porta borse, di corrotti e di incapaci (e non ve ne sono stati altrettanto nelle imprese private?). Ma non è meno vero che tra di esse vi fosse e vi sia un grande numero di dirigenti e di quadri preparati, altamente motivati a fare quadrare il cerchio dell'interesse pubblico e dei bilanci in attivo: basti pensare a uomini come Felice Balbo, Pasquale Saraceno, Giuseppe Glisenti, Alberto Beneduce, Arrigo Serpieri, Arturo Osio, Oscar Sinigallia, Gugliemo Reiss Romoli, Raffaele Mattioli, Enrico Mattei, Salvino Sernesi.

ooo

La seconda riflessione preliminare riguarda la critica, che ci viene mossa, di contribuire, con le nostre posizioni, al mantenimento di un monopolio o all'impedire la creazione di una salutare concorrenza.

Oggi, affermare che la concorrenza non è necessariamente benefica in alcuni settori della economia, vuol dire manifestare una mentalità "retrograda" e rifiutare il "cambiamento". Niente sembra avere la stessa efficacia della pressione concorrenziale, per stimolare la immaginazione, orientare le scelte, comprimere i costi.

In parte è vero, ma se fosse vero del tutto, non vi sarebbero più i grandi gruppi industriali, commerciali e finanziari. Tutto si sarebbe frantumato in piccole imprese autonome, per trattare localmente ogni funzione elementare di produzione o di servizi. Se questa frantumazione non è avvenuta, non avviene e non è prevedibile che avvenga in futuro, è innanzi tutto perché

vi sono degli effetti di scala che fanno sì che i costi unitari diminuiscano con l'aumento delle dimensioni della impresa. E questa è una delle ragioni che spiegano i grandi processi di concentrazione che stanno avvenendo in tutto il mondo.

Questa constatazione diventa evidente quando si tratti di attività che costituiscono monopoli naturali, i quali caratterizzano generalmente le cosiddette imprese di rete: elettricità, acqua, telecomunicazioni, ferrovie.

L'esperienza dimostra che non conviene mai sovrapporre due reti concorrenziali su una stessa area geografica, perché gli effetti di scala sulle reti sono talmente forti che risulta sempre più economico sviluppare una sola rete sulla stessa area. Perciò eventuali concorrenti finiranno sempre per associarsi, aumentando, inevitabilmente il costo del servizio a spese dei consumatori. E' quello che avviene quando al monopolio

pubblico si sostituisca, di fatto, un oligopolio privato, che opera sotto la parvenza del libero mercato, ma sulla base di accordi (i cosiddetti "cartelli") i quali, in realtà, creano una situazione di dipendenza reale dell'utente e del consumatore.

Quanto è avvenuto nei giorni scorsi nella telefonia mobile dovrebbe aprire gli occhi anche a chi non vuole vedere.

Le due società concessionarie TIM (ormai totalmente privata) e OMNITEL (che abbiamo appreso essere di proprietà nord americana per il 35%) si sono accordate per aumenti di tariffe che raggiungono in alcuni casi il 150 per cento. E' questa la concorrenza?

Ma ci sono delle situazioni nelle quali lo Stato ha, non soltanto il diritto, ma il dovere di essere presente: e non sarà inutile ricordare, a questo proposito, il messaggio che, nel 1933, il Presidente Franklin Delano Roosvelt inviò al congresso degli Stati Uniti per

accompagnare un disegno di legge che assunse un'importanza storica: il "public utilities company act", che era la base istituzionale per la lotta contro i gruppi privati elettrico - finanziari.

"Contro queste concentrazioni di ricchezze e di potere" - scriveva Roosvelt - "una regolamentazione ha poche possibilità di successo. E' arrivata l'ora di invertire quel processo, che ha reso la maggior parte dei cittadini, disperatamente dipendenti dal favore di pochi".

Noi riteniamo che, settanta anni dopo, queste parole abbiano ancora un senso.

ooo

Signore e Signori, Cari Amici e Cari Compagni,

Permettetemi, infine, di ricordare quella notte del 17 giugno del 1962, quando Riccardo Lombardi, uscendo da Palazzo Chigi, pronunciò una frase che è entrata nella storia economica del Paese: "Da oggi" - egli disse - "l'industria elettrica italiana non appartiene più a pochi privati, ma alla collettività nazionale".

In effetti, la nazionalizzazione dell'industria elettrica fu un avvenimento di grande portata politica, frutto degli studi e delle battaglie di uomini di diversa formazione, ma uniti nella convinzione che uno strumento fondamentale per l'economia del Paese deve essere controllato dallo Stato: voglio ricordare tra gli altri Amintore Fanfani, Presidente del Consiglio in quel momento, che si comportò con grande lealtà, Ugo La Malfa, Antonio Giolitti, Bruno Visentini, Tullio Ascarelli, Giorgio Steve, Franco Momigliano, Eugenio Scalfari, e tanti altri.

Molta acqua è passata sotto i ponti dei nostri fiumi da quegli anni di grandi passioni, ma noi riteniamo ancora che l'elettricità - bene insostituibile - mantenga intatto il suo carattere di essenzialità sulla crescita economica, sugli equilibri territoriali, sulla competitività industriale. Da qui la necessità di assicurarne a tutti la piena disponibilità fisica ed una uniforme accessibilità economica. Noi riteniamo che la invocazione dei meccanismi di mercato non cancella la necessità di difendere gli interessi generali di lungo termine che non possono far parte dei calcoli privati. Da tutto ciò deriva per l'elettricità lo statuto di "**servizio pubblico fondamentale**".

Questa nostra convinzione non significa affatto negare il mercato e la concorrenza.

Significa, piuttosto, contemperarne la dinamica a

finalità di interesse generale che la collettività nel suo assieme ritenga di dover conseguire.

ooo

Il convegno di oggi si articolerà nel modo seguente:

A) prenderà ora la parola il compagno Leonardo Caponi, Presidente della Commissione Industria del Senato, il quale illustrerà la posizione ufficiale del nostro Partito sul sistema elettrico nazionale;

B) seguiranno due comunicazioni:

la prima del Prof. Mario Polelli, Direttore del Dipartimento di economia politica, agraria dell'Università di Milano, il quale illustrerà la storia e la evoluzione dell' Enel e le sue strategie attuali;

la seconda del Dottor Franco Calistri, membro del Comitato Scientifico Culturale del nostro Partito, che ci parlerà della Direttiva sull'energia della Comunità Europea e della sua attuazione da parte dei paesi della Comunità stessa.

Gli intervenuti troveranno il testo della relazione e delle comunicazioni nelle cartelline che sono state distribuite.

E' presumibile che relazione e comunicazioni termineranno verso le ore 11,30. Avremo così tempo per un'ora e mezza circa di interventi.

Sospenderemo per un ora alle 13 per riprendere alle 14,15.

Dalle 14,30 alle 17 avremo spazio per altri numerosi interventi.

Alle ore 17 il Convegno sarà concluso dal nostro Presidente Armando Cossutta.

ooo

Desidero ringraziare fin d'ora tutti i numerosi intervenuti:

Do la parola al compagno Leonardo Caponi.

Nerio Nesi

Roma, 12 Gennaio 1999

Crescono le nascite da laboratorio e le perplessità: un saggio di Lee M. Silver

Embrioni, cloni e figli in provetta

di GIORGIO CELLI

All'principio, l'uomo non si era reso ben conto come l'atto sessuale fosse il preludio necessario alla riproduzione: se la godeva a fare all'amore, pensando che la gravidanza fosse opera, se non proprio di un qualche spirito santo, di altri spiriti incorporei ed egualmente efficienti. Nel nostro secolo si è scoperto che in alcune tribù degli aborigeni australiani, nostri contemporanei, le idee sulla riproduzione erano ancora piuttosto confuse.

A ogni modo, da quando si è preso coscienza del nesso causale tra l'atto sessuale e la nascita di un bambino, si è consolidato il concetto di paternità, e anche il maschio, e non solo la femmina, ha cominciato a desiderare di avere dei figli suoi, e solo suoi. Il dubbio sulla paternità diventa così un dubbio atroce, tale, come nel dramma *Il padre* di Strindberg, da provocare una angoscia devastante, e perfino la follia.

Prima dei due ultimi decenni, il balletto triadico, per dirla alla Schlemmer, tra padre, madre e figlio, ha contraddistinto la famiglia nucleare, fondata sull'atto sessuale tra i coniugi, il parto, l'allevamento della prole, e così via.

Ora, tutto sta cambiando. La biologia della riproduzione si è arricchita di nuove tecnologie, in forza delle quali, tanto per cominciare, mentre un tempo la coppia accettava la sterilità come un destino, è diventato possibile dare delle concrete speranze agli inconsolabili. Questo, dal 25 luglio 1978, quando in una clinica inglese, è venuta alla luce Luisa Joy, una bambina nata da un ovulo fecondato in provetta, e impiantato come embrione nell'utero materno. Fin qui, l'evento ha presupposto solo l'eliminazione, a monte, di un atto sessuale completo tra i genitori di Luisa, che hanno delegato all'ovulo di lei, e allo spermatozoo di lui, di incontrarsi in una sorta di laboratorio, invece che nella tuba di Falloppio. Però, da quel momento, la miccia è stata accesa. Come apprendiamo dal libro di Lee M. Silver, *Il paradiso clonato* (Sperling & Kupfer, pagg. 302, lire 34.000), il ricorso alla fecondazione in vitro, e alle tecniche di riproduzione assistita, hanno conosciuto, dopo il caso Luisa, un incremento esponenziale, al punto che nel 1994 sembra che nel mondo prosperassero già centocinquantamila bambini generati in provetta, come suona una locuzione ormai comune. Dal 2005, se dobbiamo dar per buone le stime di Silver, molti milioni di questi figli della tecnologia potrebbero già vivere felicemente in diversi paesi del nostro pianeta.

Le cose possono apparire stravaganti, ma c'è ben altro in atto (come mostra anche l'episodio più recente: un bambino che nascerebbe da un padre defunto). Supponiamo che la donna produttrice dell'ovulo abbia un utero inadatto all'impianto dell'embrione. Si può affittare una portatrice, una gestante di complemento, chiamiamola così, che porti a termine felicemente la gravidanza, mettendo al mondo un figlio non suo. Da restituire ai genitori geneticamente legittimi. Per cui, il bambino ha due madri, e un solo padre, trasformando il balletto triadico in un balletto quadratico, con una madre vera che non ha sofferto i dolori del parto, e una madre vicaria che ha covato l'uovo del cuculo, e che, poveretta, può anche pensare che il dolore nel partorirlo ha fatto di quel figlio il suo, decidendo di tenerselo!

Da qui, le prime cause legali, con giudici che non sanno che pesci pigliare, e che vanno a tentoni nel buio. Ma non basta, spesso la donatrice viene fatta superovulare, e gli altri ovuli sopranumerari, fecondati e diventati embrione, vengono conservati al freddo, per sopperire al fallimento del primo tentativo di impianto, e dei seguenti. E qui le cose sfumano nel ridicolo. Una coppia australiana, colpita da sterilità, ha optato per un figlio «in provetta»: sono stati così fecondati tre ovuli, e gli embrioni ottenuti hanno avuto una diversa destinazione: uno è stato impiantato nell'utero della donatrice, gli altri due posti in stato di vita sospesa. L'impianto fallì e la donna, sotto shock, non se la sentì, lì per lì, di ritentare la prova.

Ahimè, in un incidente aereo i due coniugi persero la vita e i due embrioni, conservati in azoto liquido nella clinica, diventarono così degli «orfani». Potevano forse ereditare il patrimonio, tra l'altro cospicuo, dei genitori? Molte donne offrirono il loro utero per consentire ai due poveri orfanelli di diventare dei bambini: a patto, si capisce, di acquisire il diritto alla loro eredità. I giudici, logicamente perplessi, si mossero tra mille cavilli, e alla fine si decise che no, quegli embrioni erano bambini solo virtuali e non avevano alcun diritto. Comprensibilmente, le madri aspiranti vicarie uscirono in gran fretta di scena. Sembra che i due «semi di vita» stiano ancora aspettando, in azoto liquido, che si decida per loro.

Un altro caso paradossale: una coppia tenta di avere dei figli con l'ausilio della tecnologia: i tentativi di impianto falliscono, però restano degli embrioni in freezer. I due donatori decidono di divorziare: a chi spetta l'affidamento degli embrioni? La donna vorrebbe che venissero impiantati nel suo utero, ma l'uomo è di parere contrario. Tanto più che se nascesse un figlio, sarebbe anche suo, e lui dovrebbe pagare gli alimenti! Inoltre, si infrangerebbe il suo diritto a decidere se riprodursi o no, ragion per cui... Segue una lunga causa, regolata da una legislazione che non esiste. Tutto da inventare, poveri giudici!

Ma non basta: dopo l'avvento della percora Dolly, la clonazione apre delle possibilità ancor più vertiginose. Silver è certo, e molti illustri biologi sono d'accordo con lui, che presto questa tecnologia passerà dalla pecora all'uomo. Se questo dovesse accadere, l'autore ci ammonisce con una storiella inventata di sana pianta, ma che, come tutta la buona fantascienza, è plausibile, e in rotta di collisione con l'avvenire.

Jennifer è una donna in carriera, che desidera un figlio, ma che non ha mai incontrato un uomo con cui le piacesse di fabbricarlo secondo il modo più abituale. Si reca così in una clinica futuribile, dove le prelevano un ovulo e lo clonano, cioè ne sostituiscono il nucleo con il nucleo di una cellula prelevata dalla mucosa boccale della donna stessa. L'ovulo si sviluppa in embrione, che viene impiantato nell'utero di Jennifer. Nasce così una bella bambina, che è, dal punto di vista genetico, non la figlia, ma la sorella gemella della madre. Diventa grande, se questo clone avrà dei figli, Jennifer non sarà la loro nonna, ma la loro zia!

Che cosa ne dite? Di quando in quando si levano delle voci che invocano la proibizione di queste manipolazioni di laboratorio giudicate innaturali e perverse. Bene, e come proibirle? Come negare a chi vuole disperatamente un figlio, se può averlo, di averlo? Forse ripristinando una Inquisizione che perseguiti non più l'eresia religiosa, o ideologica, ma quella riproduttiva?

Dare la vita, seppure a ogni costo, può diventare una colpa?

274

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

SERVIZIO DEI RAPPORTI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI
UFFICIO ORGANISMI COMUNITARI

INDICE DEI FASCICOLI DI DOCUMENTAZIONE PREDISPOSTI DALL'UFFICIO E DEI DOCUMENTI PERVENUTI

dal 1° luglio al 31 dicembre 1998

Febbraio 1999

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Personale dell'Ufficio dei rapporti con gli organismi comunitari e della Segreteria della Giunta per gli affari delle Comunità europee

Dott. Marco **D'AGOSTINI**	Consigliere parlamentare	tel. 2891
Dott. Luca **BRIASCO**	Segretario parlamentare di amministrazione documentarista	tel. 3581
Sig.a Annamaria **PULONE**	Coadiutore parlamentare capo	tel. 2883
Sig.a Antonia **SALERA**	Coadiutore parlamentare	tel. 3414
Sig.a Silvia **PERRELLA**	Coadiutore parlamentare	tel. 2873

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI

INDICE

I PARTE - Fascicoli predisposti dall'Ufficio per i rapporti con gli organismi comunitari dal 1° luglio al 31 dicembre 1998

1. Discussioni del Parlamento europeo — Pag. 3
2. Documenti comunitari — " 3
3. Documenti di base — " 4
4. Fascicoli di documentazione sui profili comunitari dei disegni di legge — " 4
5. Fascicoli di documentazione sui profili comunitari degli schemi di decreto legislativo e di regolamento — " 7

II PARTE - Documenti pervenuti all'Ufficio per i rapporti con gli organismi comunitari dal 1° luglio al 31 dicembre 1998

1. Senato francese — Pag. 13
   Documenti di lavoro - Serie: Legislazione comparata
   Attualità della Delegazione per l'Unione europea
2. Assemblea nazionale francese - Delegazione per l'Unione europea — " 14
3. Camera dei Comuni britannica — " 17
   Commissione sulla legislazione europea
   Commissione per l'esame preliminare degli atti europei
4. Camera dei Lord britannica - Commissione sulle Comunità europee — " 21
5. Commissione delle Comunità europee — " 21
   Bollettini dell'Unione europea
6. Consiglio dell'Unione europea — " 45
7. Camera dei deputati - Servizio rapporti comunitari ed internazionali — " 48
8. Parlamento europeo - Schede tematiche — " 51
9. Fonti varie — " 52

277

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI

I PARTE

FASCICOLI PREDISPOSTI DALL'UFFICIO PER I RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI

DAL 1° LUGLIO AL 31 DICEMBRE 1998

1. Discussioni del Parlamento europeo

Dossier di informazione sulle sessioni plenarie del Parlamento europeo, con una sintesi dei principali interventi e delle deliberazioni adottate tratta dalle banche dati dello stesso Parlamento europeo. Tecnicamente il dossier si presta ad essere distribuito anche mediante posta elettronica.

numero	data	titolo
A5/1998	ottobre 1998	Sessione 1998 - 1999 Strasburgo, 30 marzo - 3 aprile 1998
A7/1998	ottobre 1998	Sessione 1998 - 1999 Strasburgo, 11 - 15 maggio 1998
A8/1998	ottobre 1998	Sessione 1998 - 1999 Bruxelles, 27 - 28 maggio 1998
A9/1998	ottobre 1998	Sessione 1998 - 1999 Strasburgo, 15 - 19 giugno 1998
A10/1998	ottobre 1998	Sessione 1998 - 1999 Bruxelles, 1° - 2 luglio 1998

2. Documenti comunitari

Riproduzione del testo integrale di documenti comunitari ufficiali di particolare rilevanza quali le conclusioni dei vertici europei. Vengono riprodotti sulla base dei testi originali trasmessi dal Governo o dalle istituzioni comunitarie oppure acquisiti tramite Internet.

numero	data	titolo
11	dicembre 1998	Programma di lavoro della Commissione per il 1999 e relazione sull'esecuzione del programma di lavoro della Commissione nel 1998

279

3. Documenti di base

Raccolta sistematica di una serie di atti, anche non ufficiali - nazionali, comunitari o di fonte straniera - volta ad offrire un quadro di documentazione completo su un dato argomento.

numero	data	titolo
7a	giugno 1998	I progetti di regolamento sulla riforma dei fondi strutturali presentati dalla Commissione europea il 18 marzo 1998
10	settembre 1998	La partecipazione delle regioni alle fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario
11	novembre 1998	Legittimità democratica e riforma delle istituzioni dell'Unione europea

4. Fascicoli di documentazione sui profili comunitari dei disegni di legge

Raccolta sistematica di atti normativi comunitari - e dei relativi aggiornamenti - connessi all'esame di specifici disegni di legge. Sono redatti su richiesta delle Commissioni permanenti competenti, della Giunta per gli affari delle Comunità europee o su iniziativa dell'Ufficio dei rapporti con gli organismi comunitari in relazione alla rilevanza dei profili comunitari connessi al testo dei disegni di legge di cui viene avviato l'esame.

d.d.l.	data	titolo
79	settembre 1998	D'ALESSANDRO PRISCO ed altri - Norme per la sicurezza e prevenzione degli incidenti negli ambienti di civile abitazione

d.d.l.	data	titolo
849	novembre 1998	CUSIMANO ed altri - Misure per l'incentivazione e la valorizzazione dell'imprenditorialità giovanile e femminile in agricoltura
1549		BETTAMIO - Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura
2065		BUCCI ed altri - Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura
2924		NAPOLI Roberto ed altri - Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura
3573		Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura
3618		BONATESTA - Misure a favore dell'imprenditorialità giovanile e femminile in agricoltura
1572	novembre 1998	MONTELEONE - Estensione dell'articolo 3 della legge 14 febbraio 1992, n. 185, in materia di contributo in conto capitale alle imprese agricole colpite da piogge alluvionali eccezionali nella campagna agraria 1996
2651		PREDA ed altri - Modifiche alla legge 14 febbraio 1992, n. 185, recante disciplina del Fondo di solidarietà nazionale
3568		BETTAMIO ed altri - Nuova disciplina del Fondo di solidarietà nazionale
2288-B	settembre 1998	Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici

d.d.l.	data	titolo
2524-B/*ter*	dicembre 1998	Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto
3234	settembre 1998	Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza alle Comunità europee - Legge comunitaria 1998 Normativa comunitaria citata nel fascicolo degli emendamenti al ddl 3234 (Voll. I e II)
3355	settembre 1998	PREDA ed altri - Modificazioni della legge 25 maggio 1970, n. 364, in materia di calamità naturali in agricoltura
3366 3426	settembre 1998	Deputati CORLEONE ed altri - Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche TAPPARO ed altri - Norme in materia delle minoranze linguistiche
3423	luglio 1998	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 giugno 1998, n. 182, recante modifiche alla normativa in materia di accertamenti sulla produzione lattiera
3445	settembre 1998	Deputati TURRONI ed altri - Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica
3522	novembre 1998	Deputati de GHISLANZONI CARDOLI ed altri - Norme per la tutela dei territori con produzioni agricole di particolare qualità
3523	settembre 1998	Rifinanziamento degli interventi per l'industria cantieristica ed armatoriale ed attuazione della normativa comunitaria di settore

d.d.l.	data	titolo
3529	novembre 1998	FERRARI ed altri - Norme sulle denominazioni di origine protette, sulle indicazioni geografiche protette e sulle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli e alimentari in attuazione delle disposizioni comunitarie
3543	novembre 1998	Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze
3599	novembre 1998	Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale
3662	novembre 1998	Misura di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo

5. Fascicoli di documentazione sui profili comunitari degli schemi di decreto legislativo e di regolamento

Raccolta sistematica di atti normativi comunitari e relative modifiche connessi all'esame di specifici schemi di decreti legislativi o di regolamenti recanti il recepimento di direttive dell'Unione europea.

schema	data	titolo
285	luglio 1998	Schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture di cui al decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, in attuazione della direttiva 93/36/CEE del Consiglio e della direttiva 97/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

schema	data	titolo
286	giugno 1998	Schema di regolamento concernente l'attuazione della direttiva 95/18/CE, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della direttiva 95/19/CE, riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura
294	luglio 1998	Schema di decreto legislativo recante Disposizioni in materia di esercizio della professione di odontoiatra in attuazione dell'articolo 4 della legge 24 aprile 1998, n. 128 (Legge comunitaria 1995-1997)
295	luglio 1998	Schema di regolamento per l'attuazione della direttiva 95/70/CE che stabilisce misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei molluschi bivalvi
296	luglio 1998	Schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 95/29/CE che modifica la direttiva 91/628/CEE relativa alla protezione degli animali durante il trasporto
316	settembre 1998	Schema di decreto legislativo concernente l'attuazione della direttiva 95/53/CE che fissa i princìpi relativi all'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale
333	settembre 1998	Schema di regolamento per l'attuazione delle direttive 92/117/CEE e 97/22/CE concernenti le misure di protezione dalle zoonosi specifiche e la lotta contro agenti zoonotici specifici negli animali e nei prodotti di origine animale

schema	data	titolo
339	settembre 1998	Schema di regolamento per l'attuazione della direttiva 95/16/CE per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori e per la semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza di esercizio
356	novembre 1998	Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 10 settembre 1991, n. 303, di attuazione della direttiva 86/653/CEE, relativa al coordinamento dei diritti degli Stati membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO DEI RAPPORTI CON GLI
ORGANISMI COMUNITARI

II PARTE

DOCUMENTI PERVENUTI ALL'UFFICIO PER I RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI

DAL 1° LUGLIO AL 31 DICEMBRE 1998[1]

[1] L'Ufficio cura inoltre la raccolta delle Gazzette Ufficiali della Comunità europee, delle proposte degli atti normativi comunitari, degli atti del Parlamento europeo e degli atti della Giunta per gli affari delle Comunità europee, oggetto di altri repertori.

1. Senato francese

Documenti di lavoro - Serie: Legislazione comparata

numero	data	titolo
41	06/10/98	La prescrizione dei principali antalgici
42	06/10/98	Le cure palliative
43	20/10/98	Lo statuto dell'eletto locale
44	20/10/98	Le giurisdizioni commerciali
45	20/10/98	Il procedimento per direttissima nel processo amministrativo

Attualità della Delegazione per l'Unione europea

numero	data	proposte di atti normativi comunitari esaminate
5	28/02/98	COM (97) 357, COM (97) 561, COM (97) 566, COM (97) 572, COM (97) 638, COM (97) 706, COM (97) 708, COM (97) 720, COM (97) 721, COM (97) 730, COM (98) 4, COM (98) 9, COM (98) 14, COM (98) 23
7	12/04/98	COM (98) 84
8	08/05/98	COM (97) 582, COM (97) 681, COM (97) 684, COM (97) 725, COM (97) 735, COM (98) 30, COM (98) 41, COM (98) 44, COM (98) 58, COM (98) 71, COM (98) 73, COM (98) 84, COM (98) 88, COM (98) 120, COM (98) 129, COM (98) 156, COM (98) 184
9	31/05/98	COM (98) 5, COM (98) 215
11	21/06/98	COM (98) 4, COM (98) 5, COM (98) 126, COM (98) 131, COM (98) 221, COM (98) 225, COM (98) 249, COM (98) 264, COM (98) 293, COM (98) 328

numero	data	proposte di atti normativi comunitari esaminate
13	28/10/98	Comunicazione di Xavier de Villepin sulla proposta di atto comunitario E 1145 relativa alla realizzazione dell'Unione monetaria e sull'avvio dell'Euro Proposte di Michel Barnier per rafforzare il controllo e l'informazione del Parlamento nazionale sulla politica europea COM (98) 226, COM (98) 297, COM (98) 320, COM (98) 322, COM (98) 359, COM (98) 392, COM (98) 399, COM (98) 406, COM (98) 414, COM (98) 421, COM (98) 426, COM (98) 440, COM (98) 449, COM (98) 450, COM (98) 451, COM (98) 457, COM (98) 464, COM (98) 473, COM (98) 507, COM (98) 516

2. Assemblea nazionale francese - Delegazione per l'Unione europea

numero	data	titolo
3419	12/03/97	Euro: quale calendario?
36	01/07/97	Rapporto informativo: Bilancio comunitario: quali priorità per il 1998?
39	02/07/97	Rapporto informativo: La revisione dei trattati europei dopo Amsterdam
40	02/07/97	Rapporto informativo: Il patto di stabilità e di crescita: un'inflessione a favore dell'occupazione
336	17/10/97	Rapporto informativo: La revisione dei trattati europei con il Trattato di Amsterdam - Testi comparati
527	11/12/97	Rapporto informativo: Sulla privatizzazione delle ferrovie giapponesi

numero	data	titolo
904	14/05/98	Rapporto informativo: Dopo l'Euro, l'occupazione
940	28/05/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (97) 153, COM (97) 156, COM (97) 180, COM (97) 205, COM (97) 215, COM (97) 233, COM (97) 240, COM (97) 486, COM (98) 126, COM (98) 138
979	11/06/98	Rapporto informativo: Incontri parlamentari europei XVIII Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC)
1023	25/06/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (96) 603, COM (98) 115, COM (98) 249, COM (98) 251, COM (98) 264, COM (98) 284, COM (98) 300, COM (98) 314, COM (98) 328, COM (98) 347
1025	25/06/98	Rapporto informativo: L'elezione dei membri del Parlamento europeo: per una convergenza europea
1063	09/07/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (97) 343, COM (97) 489, COM (98) 172, COM (98) 206, COM (98) 226, COM (98) 257, COM (98) 300, COM (98) 303, COM (98) 312, COM (98) 315, COM (98) 320, COM (98) 324, COM (98) 352, COM (98) 365, COM (98) 373, COM (98) 375, COM (98) 376, COM (98) 378 COM (98) 393
1099	24/09/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (98) 266, COM (98) 293, COM (98) 295, COM (98) 297, COM (98) 300, COM (98) 362, COM (98) 364, COM (98) 390, COM (98) 392, COM (98) 399, COM (98) 406, COM (98) 414, COM (98) 421, COM (98) 426, COM (98) 440, COM (98) 449, COM (98) 451, COM (98) 473, COM (98) 497

numero	data	titolo
1108	08/10/98	Rapporto informativo: Il diritto d'autore e i diritti simili nell'ambiente numerico: agire contro la pirateria
1110	08/10/98	Rapporto informativo: Sulle proposte di atti dell'Unione relative ai titoli V e VI del Trattato sull'Unione europea trasmesse dal Governo all'Assemblea nazionale tra il 9 aprile e il 6 ottobre 1998
1149	23/10/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (97) 369, COM (98) 172, COM (98) 225, COM (98) 329, COM (98) 330, COM (98) 331, COM (98) 335, COM (98) 359, COM (98) 398, COM (98) 457, COM (98) 464, COM (98) 472, COM (98) 486, COM (98) 507, COM (98) 516, COM (98) 521
1150	23/10/98	Rapporto informativo: Europa - Stati Uniti: quali relazioni economiche?
1182	05/11/98	Rapporto informativo: Per l'occupazione
1189	12/11/98	Rapporto informativo: L'articolo 88-4 della Costituzione: un bilancio per una riforma
	01/06/98	Relazioni interparlamentari Colloquio internazionale L'ampliamento e le riforme istituzionali in Europa

3. Camera dei Comuni britannica

Commissione sulla legislazione europea

numero	data	titolo
155-vi	12/11/97	Rapporto: Documenti esaminati dalla Commissione, tra cui: Agenda 2000: politica strutturale e di coesione Agenda 2000: riforma della politica agricola comune (PAC) Agenda 2000: nuovo quadro finanziario Lavoro *part-time* Regole di concorrenza per il trasporto aereo Direttiva sui consigli europei dei lavoratori Direttiva sul congedo parentale Bilancio preventivo per il 1997
155-xxv	22/04/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (97) 589, COM (97) 681, COM (98) 30, COM (98) 49, COM (98) 67, COM (98) 76, COM (98) 84, COM (98) 98, COM (98) 112, COM (98) 123, COM (98) 125, COM (98) 139, COM (98) 141, COM (98) 160, COM (98) 213
155-xxviii	13/05/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (97) 88, COM (97) 363, COM (97) 619, COM (98) 50, COM (98) 99, COM (98) 123, COM (98) 135, COM (98) 235

numero	data	titolo
155-xxix	03/06/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (95) 520, COM (97) 478, COM (97) 500, COM (98) 189, COM (98) 197, COM (98) 202, COM (98) 204, COM (98) 205, COM (98) 209, COM (98) 217, COM (98) 235, COM (98) 243, COM (98) 276, COM (98) 278
155-xxx	10/06/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: SEC (98) 800 Bozza di bilancio preventivo per il 1999, COM (96) 635, COM (97) 404, COM (97) 678, COM (98) 25, COM (98) 76, COM (98) 98, COM (98) 117, COM (98) 172, COM (98) 207, COM (98) 248, COM (98) 259, COM (98) 284
155-xxxi	24/06/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (97) 604, COM (97) 627, COM (97) 680, COM (97) 690, COM (98) 159, COM (98) 284, COM (98) 294, COM (98) 316, COM (98) 341
155-xxxii	01/07/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (97) 184, COM (98) 78, COM (98) 115, COM (98) 125, COM (98) 198, COM (98) 229, COM (98) 230, COM (98) 251, COM (98) 263, COM (98) 282, COM (98) 300 Bozza di bilancio preventivo per il 1999, COM (98) 320, COM (98) 333, COM (98) 366

numero	data	titolo
155-xxxiii	08/07/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (96) 511, COM (97) 499, COM (98) 295, COM (98) 323, COM (98) 339, COM (98) 340, COM (98) 345, COM (98) 367
155-xxxiv	15/07/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (98) 226, COM (98) 268, COM (98) 298, COM (98) 305, COM (98) 306
155-xxxv	22/07/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (96) 603, COM (97) 735, COM (98) 170, COM (98) 353
155-xxxvi	29/07/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (95) 689, COM (96) 707, COM (96) 724, COM (97) 41, COM (97) 592, COM (97) 715, COM (98) 67, COM (98) 226, COM (98) 295, COM (98) 303, COM (98) 317, COM (98) 348, COM (98) 364, COM (98) 377, COM (98) 392
155-xxxvii	21/10/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (98) 164 - Agenda 2000 - La prospettiva finanziaria 2000-2006, COM (98) 251, COM (98) 322, COM (98) 329, COM (98) 330, COM (98) 331, COM (98) 380, COM (98) 417, COM (98) 425, COM (98) 434, COM (98) 448, COM (98) 449, COM (98) 451, COM (98) 463, COM (98) 466 Tassazione sulle infrastrutture di trasporto, COM (98) 475, COM (98) 478, COM (98) 497

numero	data	titolo
155-xxxviii	28/10/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (97) 154, COM (97) 684, COM (98) 186, COM (98) 288, COM (98) 367, COM (98) 398, COM (98) 403, COM (98) 414, COM (98) 450, COM (98) 454, COM (98) 484, COM (98) 485, COM (98) 489, COM (98) 509, COM (98) 560 Finanziamento dell'Unione europea, COM (98) 690
155-xxxix	04/11/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (98) 370, COM (98) 415, COM (98) 416, COM (98) 480, COM (98) 502, COM (98) 550, 10893/98
155-xl	11/11/98	Proposte di atti normativi comunitari esaminate: COM (98) 21, COM (98) 329, COM (98) 330, COM (98) 461, COM (98) 552, COM (98) 563, COM (98) 580

Commissione per l'esame preliminare degli atti europei

numero	data	proposte di atti normativi comunitari esaminate
1200	18/11/98	COM (94) 362, COM (97) 561, COM (98) 266, COM (98) 454, COM (98) 459, COM (98) 543, COM (98) 557, COM (98) 574, COM (98) 625
34-i	25/11/98	COM (97) 661, COM (98) 76, SEC (98) 1688, 11893/98, 12028/98 (JAI 31)

4. Camera dei Lord britannica - Commissione sulle Comunità europee

numero	data	titolo
98	28/04/98	Diritti acquisiti rivisitati
115	09/06/98	Il brevetto comunitario e il sistema di brevetti in Europa
116	09/06/98	Mobilità degli studenti nella Comunità europea
117	09/06/98	Politica di concorrenza e tassazione nel singolo mercato
135	21/07/98	Europol: regole per i Paesi terzi
138	28/07/98	La riforma dei fondi strutturali e il fondo di coesione
139	28/07/98	Incorporare l'*acquis* di Schengen nell'Unione europea

5. Commissione delle Comunità europee

numero	data	titolo
C (96) 2745	10/10/96	Decisione: Modifica della decisione C (95) 2194, relativa alla concessione di un contributo per un programma operativo plurifondo nella regione Sicilia
C (97) 2219	24/07/97	Decisione: Conferma delle deliberazioni del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (94) 3765 per un programma operativo nella regione Basilicata
C (98) 764 def.	27/05/98	Raccomandazione: Ratifica della Convenzione OIL n. 177, del 20 giugno 1996, sul lavoro a domicilio

numero	data	titolo
C (98) 872	14/05/98	Decisione: Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie in Italia a norma del regolamento (CE) n. 950/97
C (98) 876	14/05/98	Decisione: Approvazione di un Quadro normativo generale relativo a norme di attuazione in materia di controlli e sanzioni e modifica dei programmi agro-ambientali in Italia in conformità del regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio
C (98) 1022	01/07/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3503, del 21 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo e del Fondo europeo di sviluppo regionale, per il finanziamento di un programma operativo plurifondo in Italia (pubblica istruzione) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 1
C (98) 1023	03/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3493, del 16 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Lazio) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3
C (98) 1024	03/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3231, del 12 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Trento) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3

numero	data	titolo
C (98) 1025	03/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3230, del 27 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Valle d'Aosta) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3
C (98) 1026	03/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (97) 847, del 13 maggio 1997, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Abruzzo) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3
C (98) 1027	03/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3497, del 15 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3
C (98) 1028	03/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3496, del 15 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3
C (98) 1029	03/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3495, del 15 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3

numero	data	titolo
C (98) 1124 def.	06/05/98	Decisione: Liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1994 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) - sezione garanzia
C (98) 1169	19/05/98	Decisione: Concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per una sovvenzione globale per l'area di crisi di Taranto (regione Puglia), che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1174	19/05/98	Decisione: Conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (97) 833, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per un programma operativo "Infrastrutture aeroportuali" che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1189	16/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3039, recante approvazione del programma agroambientale in Italia (Abruzzo) e approvazione di alcune modifiche al programma, in conformità del regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio
C (98) 1191	10/06/98	Decisione: Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie in Italia (Bolzano) a norma del regolamento (CE) n. 950/97

numero	data	titolo
C (98) 1200	14/07/98	Decisione: Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie in Italia a norma del regolamento (CE) n. 950/97
C (98) 1201	07/07/98	Decisione: Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie in Italia (Veneto) a norma del regolamento (CE) n. 950/97
C (98) 1207	03/06/98	Decisione: Concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per un programma operativo "Assistenza Tecnica Q.C.S." che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1212	03/06/98	Decisione: Conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (94) 3765, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, per un programma operativo nella regione Basilicata che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1215	05/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3242, del 14 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Veneto) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3

numero	data	titolo
C (98) 1238	27/05/98	Decisione: Modifica della decisione C (97) 3485, del 24 novembre 1997, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, per un Programma operativo multiregionale per il "Sostegno alla costituzione e all'attività delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli" che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1244	15/06/98	Decisione: Concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per la sovvenzione globale del "Progetto B.I.C.I. - Business Innovation Cooperative Industries" nel Mezzogiorno d'Italia che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1247	15/06/98	Decisione: Conferma di alcune deliberazioni del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (95) 1073, recante approvazione del programma operativo (1994 - 1999) per gli interventi strutturali comunitari nella regione Puglia che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1275 def.	13/05/98	Decisione: Modalità d'applicazione della direttiva 95/64/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 1995, concernente la rilevazione statistica dei trasporti di merci e passeggeri via mare

numero	data	titolo
C (98) 1346 def.	18/05/98	Decisione: Modifica dell'allegato I del regolamento (CEE) n. 571/88 del Consiglio, ai fini dell'organizzazione delle indagini comunitarie sulla struttura delle aziende agricole
C (98) 1357 def.	18/05/98	Decisione: Adeguamenti, in conformità dell'articolo 42, paragrafo 3, degli allegati II e III del regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio
C (98) 1413 def.	29/05/98	Decisione: Elenco delle zone riconosciute in Italia relativamente alla necrosi ematopoietica infettiva e alla setticemia emorragica virale
C (98) 1445 def.	29/05/98	Decisione: Condizioni di polizia sanitaria e certificazione veterinaria cui è subordinata l'importazione di carni fresche provenienti da alcuni paesi europei
C (98) 1450 def.	29/05/98	Decisione: Condizioni di polizia sanitaria e certificazione veterinaria cui è subordinata l'importazione di animali vivi delle specie bovina e suina provenienti da alcuni paesi europei
C (98) 1532	17/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3244, del 16 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 1

numero	data	titolo
C (98) 1533	17/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3492, del 16 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 1
C (98) 1534	17/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3243, del 16 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 1
C (98) 1535	17/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (97) 1992, del 30 luglio 1997, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 1
C (98) 1542	02/07/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3238, del 15 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Piemonte) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3
C (98) 1544	02/07/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3499, del 21 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Umbria) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3

numero	data	titolo
C (98) 1545	02/07/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3236, del 12 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Emilia-Romagna) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3
C (98) 1546	02/07/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3498, del 21 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Toscana) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3
C (98) 1547	02/07/98	Decisione: Modifica della decisione C (97) 1981, del 29 luglio 1997, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia (Parco Progetti) nel Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3

numero	data	titolo
C (98) 1559	04/08/98	Decisione: Sospensione dei contributi del Fondo sociale europeo (FSE) erogati allo Stato italiano con le decisioni C (90) 2343, del 20 novembre 1990, C (90) 1968, del 3 ottobre 1990, C (88) 958, del 2 giugno 1988, C (94) 3493, del 16 dicembre 1994, C (90) 2516/6, del 14 dicembre 1990, C (90) 2728/9, del 14 dicembre 1990, C (88) 536, del 12 ottobre 1988, C (90) 1673/2, del 3 agosto 1990, C (90) 1676, del 30 agosto 1990, C (90) 2955/3, del 9 dicembre 1992, C (90) 1886/1, del 27 settembre 1990, C (90) 3017, del 12 dicembre 1990, C (90) 2682, del 17 dicembre 1990, C (90) 1674, del 3 agosto 1990, C (90) 2449, del 30 novembre 1990, a titolo di azioni formative nel quadro dei Programmi operativi delle regioni Abruzzo, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Ministero del Lavoro, Sardegna
C (98) 1560	23/07/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3152, del 2 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un documento unico di programmazione in Italia nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 4

numero	data	titolo
C (98) 1566	17/06/98	Decisione: Concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per una sovvenzione globale a favore dell'area di crisi di Gioia Tauro nella regione Calabria che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1570	17/06/98	Decisione: Conferma delle deliberazioni del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (94) 3128, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, per il programma operativo plurifondo 1994/1999 della regione Sardegna che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1583	23/06/98	Decisione: Conferma delle deliberazioni del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione della Commissione C (95) 1362, del 16 giugno 1995, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, ad un programma operativo per la "Diversificazione, valorizzazione delle risorse agricole e sviluppo rurale" nella regione Calabria che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia

numero	data	titolo
C (98) 1630	29/06/98	Decisione: Concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per una sovvenzione globale per il "Progetto Cartesio" nel Mezzogiorno d'Italia che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1636	29/06/98	Decisione: Conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (96) 1878, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per un programma operativo "Infrastrutture stradali" che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1637	10/07/98	Decisione: Modifica delle decisioni recanti approvazione di alcuni documenti unici di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nelle regioni ammissibili all'Obiettivo 2 in Italia, per il periodo 1997-1999, per quanto riguarda la riduzione del contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE)
C (98) 1648/1	25/06/98	Decisione: Modifica della decisione C (89) 632/126, del 26 aprile 1989, che fissa il contributo finanziario della Comunità per un progetto relativo alla "Costruzione di un'unità di produzione in acquacoltura a Marano Lagunare (Friuli-Venezia Giulia)"

numero	data	titolo
C (98) 1651	08/07/98	Decisione: Concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per una sovvenzione globale per la realizzazione di interventi a favore delle piccole e medie imprese nel territorio siciliano che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1652	08/07/98	Decisione: Conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (96) 2199, recante approvazione del programma operativo di iniziativa comunitaria INTERREG II nelle regioni Corsica e Toscana che sono ammissibili agli Obiettivi 1 e 2 rispettivamente in Francia e in Italia
C (98) 1654	08/07/98	Decisione: Conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (90) 2516/6, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, per un programma operativo nella regione Campania che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia per il periodo 1989-1993

numero	data	titolo
C (98) 1655	08/07/98	Decisione: Modifica delle decisioni recanti approvazione di alcuni programmi operativi relativi alle iniziative comunitarie in favore delle zone interessate dagli Obiettivi 1, 2 e 5b in Italia, per il periodo 1994-1999, per quanto riguarda la riduzione del contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)
C (98) 1657	08/07/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3457, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per un programma operativo Telecomunicazioni 1994-1999 che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 1661	30/06/98	Decisione: Anticipo di fondi sull'imputazione delle spese finanziate dalla sezione garanzia del FEAOG
C (98) 1714 def.	10/06/98	Decisione: Aiuti di Stato che la regione Liguria (Italia) prevede di concedere alle cooperative agricole
C (98) 1741 def.	09/07/98	Decisione: Modalità d'applicazione della direttiva 89/662/CEE del Consiglio, per quanto riguarda le informazioni essenziali relative ai controlli veterinari
C (98) 1758 def.	26/06/98	Decisione: Criteri armonizzati relativi alla limitazione delle informazioni richieste di cui all'articolo 9 della direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

numero	data	titolo
C (98) 1759 def.	23/06/98	Decisione: Approvazione delle proposte relative alle azioni promozionali e pubblicitarie nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari in conformità del regolamento (CE) n. 3582/93
C (98) 1765 def.	30/06/98	Decisione: Ammissibilità delle spese previste da alcuni Stati membri nel corso del 1998 per l'attuazione del regime di controllo applicabile alla politica comune della pesca
C (98) 1819 def.	02/07/98	Decisione: Disposizioni di applicazione della decisione 98/888/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante adozione di un programma d'azione comunitario inteso a migliorare i sistemi di imposizione indiretta nel mercato interno (Programma Fiscalis)
C (98) 1828 def.	03/07/98	Decisione: Modifica delle modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1663/95, per quanto riguarda la forma e il contenuto delle informazioni contabili che gli Stati membri devono tenere a disposizione della Commissione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG - sezione garanzia
C (98) 1866 def.	08/07/98	Decisione: Misure necessarie per la realizzazione delle attività inerenti i sistemi di comunicazione e lo scambio di informazioni e gli strumenti di formazione linguistica previsti dal Programma Fiscalis (decisione 98/888/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante adozione di un programma d'azione comunitario inteso a migliorare i sistemi di imposizione indiretta nel mercato interno)

numero	data	titolo
C (98) 1878	14/07/98	Decisione: Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie in Italia (Veneto) a norma del regolamento (CE) n. 950/97
C (98) 1908	07/08/98	Decisione: Modifica della decisione C (95) 110, del 18 maggio 1995, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro dell'iniziativa comunitaria Adapt
C (98) 1909	07/08/98	Decisione: Modifica della decisione C (94) 3927, del 22 dicembre 1994, relativa alla concessione di un contributo del Fondo sociale europeo, per il finanziamento di un programma operativo in Italia nel Quadro dell'iniziativa comunitaria Occupazione
C (98) 1927	14/07/98	Decisione: Modifica delle decisioni recanti approvazione di alcuni documenti unici di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nelle regioni a titolo dell'Obiettivo 5b in Italia, per il periodo 1994-1999, per quanto riguarda la riduzione del contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE)

numero	data	titolo
C (98) 1928	14/07/98	Decisione: Conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione della Commissione 94/2921/CE, recante approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella regione Valle d'Aosta a titolo dell'Obiettivo 5b in Italia
C (98) 1983 def.	15/07/98	Decisione: Concessione del sostegno finanziario previsto dal regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio (LIFE) per azioni concernenti la tutela della natura
C (98) 2051 def.	15/07/98	Decisione: Elenco dei programmi intesi a favorire l'aumento del consumo e dell'uso delle mele, nonché del consumo di agrumi, presentati nel 1997 e ammessi a beneficiare della partecipazione finanziaria della Comunità
C (98) 2054 def.	29/07/98	Decisione: Aiuti di stato nel settore della produzione agrumicola previsti dalla legge n. 5/97 della regione Sicilia
C (98) 2055 def.	17/07/98	Decisione: Modifica della decisione 94/652/CE della Commissione, che stabilisce l'inventario e l'attribuzione dei compiti nell'ambito della cooperazione degli Stati membri nell'esame scientifico delle questioni relative ai prodotti alimentari
C (98) 2102 def.	20/07/98	Decisione: Criteri per l'assegnazione del marchio comunitario di qualità ecologica per le lavastoviglie

numero	data	titolo
C (98) 2116	05/08/98	Decisione: Conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (90) 2989/5, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, per il finanziamento di un programma operativo plurifondo riguardante la regione Abruzzo in base al Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali comunitari relativi all'Obiettivo 1 in Italia, per il periodo 1989-1993
C (98) 2140	31/07/98	Decisione: Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie in Italia (Liguria, Molise, Umbria e Valle d'Aosta) a norma del regolamento (CE) n. 950/97
C (98) 2144	11/08/98	Decisione: Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie in Italia (Abruzzo) a norma del regolamento (CE) n. 950/97
C (98) 2163 def.	22/07/98	Raccomandazione: Buona pratica ambientale relativa ai detersivi da bucato per uso domestico
C (98) 2183 def.	23/07/98	Decisione: Misure supplementari per la malattia vescicolosa dei suini in Italia
C (98) 2199 def./5	27/07/98	Decisione: Concessione di un contributo finanziario della Comunità per progetti di interesse comune nel settore delle reti transeuropee di infrastrutture dei trasporti

numero	data	titolo
C (98) 2202 def.	24/07/98	Decisione: Trattamento della frode sull'IVA (divario tra il gettito IVA teorico e il gettito IVA effettivo nei conti nazionali)
C (98) 2234 def.	29/07/98	Raccomandazione: Modifica della raccomandazione 98/195/CE, dell'8 gennaio 1998, sull'interconnessione in un mercato liberalizzato delle telecomunicazioni
C (98) 2251	20/07/98	Decisione: Rettifica della decisione C (98) 471, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per una sovvenzione globale per il "Progetto SEPRI - Sviluppo delle risorse imprenditoriali locali" nel Mezzogiorno d'Italia che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 2254	05/08/98	Decisione: Concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per un programma operativo relativo all'iniziativa comunitaria INTERREG II, in favore della Francia, della Grecia, dell'Italia e della Spagna
C (98) 2255	05/08/98	Decisione: Concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per la sovvenzione globale per la cooperazione tra PMI nel Mezzogiorno d'Italia che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 2257 def.	27/07/98	Decisione: Utilizzazione di un macello da parte dell'Italia a norma del punto 7 dell'allegato II della direttiva 92/119/CEE del Consiglio

numero	data	titolo
C (98) 2335	04/08/98	Decisione: Modifica della decisione della Commissione C (94) 3485, recante approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella regione Umbria a titolo dell'Obiettivo 5b
C (98) 2336	04/08/98	Decisione: Modifica della decisione della Commissione C (95) 736, recante approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella regione Marche a titolo dell'Obiettivo 5b
C (98) 2346	06/08/98	Decisione: Modifica della decisione C (95) 2040, del 19 ottobre 1995, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, per un Programma operativo multiregionale "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura" nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 per le regioni italiane interessate dall'Obiettivo 1 e conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza
C (98) 2347	07/08/98	Decisione: Conferma di una deliberazione del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (97) 2205, recante approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella regione Umbria interessata dall'Obiettivo 2 in Italia, per il periodo 1997-1999
C (98) 2387 def.	29/07/98	Decisione: Anticipo di fondi sull'imputazione delle spese finanziate dalla sezione garanzia del FEAOG

numero	data	titolo
C (98) 2417 def.	29/07/98	Decisione: Modifica della decisione 97/778/CE, al fine di aggiornare l'elenco dei posti di ispezione frontalieri riconosciuti ai fini dei controlli veterinari
C (98) 2477 def./6	03/09/98	Decisione: Approvazione del programma per il miglioramento della produzione e della commercializzazione del miele presentato dall'Italia ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/97 del Consiglio
C (98) 2487 def.	03/09/98	Decisione: Elenco dei laboratori nazionali di riferimento per la ricerca dei residui
C (98) 2496	18/08/98	Decisione: Modifica della decisione 94/834/CE, recante approvazione del Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali comunitari relativi al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli in Italia, regioni fuori Obiettivo 1, a titolo dell'Obiettivo 5a, dal 1994 al 1999
C (98) 2510	31/08/98	Decisione: Anticipo di fondi sull'imputazione delle spese finanziate dalla sezione garanzia del FEAOG
C (98) 2585	10/09/98	Decisione: Rimborso alla Repubblica italiana da parte del FEAOG - sezione orientamento, delle spese sostenute nel 1995 e precedenti per lo sviluppo della divulgazione agricola in Italia nelle zone fuori dagli Obiettivi 1 e 5b

numero	data	titolo
C (98) 2594	13/10/98	Decisione: Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie in Italia (Sicilia) a norma del regolamento (CE) n. 950/97
C (98) 2699	18/09/98	Decisione: Conferma di alcune deliberazioni del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (95) 563, del 5 aprile 1995, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, per un programma operativo per lo sviluppo del mondo rurale nella regione Abruzzo che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 2802	23/09/98	Decisione: Modifica della decisione della Commissione C (96) 1000, del 22 aprile 1996, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE), per un programma operativo nell'ambito dell'iniziativa comunitaria LEADER II nella regione Molise, a favore delle zone beneficiarie dell'Obiettivo 1 in Italia
C (98) 2995	30/09/98	Decisione: Anticipo di fondi sull'imputazione delle spese finanziate dalla sezione garanzia del FEAOG, da versare agli Stati membri, salvo la Grecia

numero	data	titolo
C (98) 2998 def.	09/10/98	Decisione: Aiuto finanziario della Comunità all'espletamento delle mansioni di alcuni laboratori comuni di riferimento nel settore veterinario
C (98) 2999 def.	09/10/98	Decisione: Approvazione del programma di eradicazione della malattia di rinotracheite bovina infettiva in Italia
C (98) 3004 def.	09/10/98	Decisione: Concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dell'energia
C (98) 3064 def.	14/10/98	Decisione: Modifica della decisione 97/602/CE del Consiglio, concernente l'elenco di cui all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 3254/91 e all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 35/97 della Commissione
C (98) 3092	19/10/98	Decisione: Conferma delle deliberazioni del Comitato di sorveglianza e modifica della decisione C (95) 2194, relativa alla concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - sezione orientamento, per un programma operativo plurifondo 1994/1999 della regione Sicilia che si integra nel Quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'Obiettivo 1 in Italia

numero	data	titolo
C (98) 3152 def./2	14/10/98	Decisione: Elenco dei programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali che possono fruire di un contributo finanziario della Comunità nel 1999
C (98) 3154 def.	21/10/98	Decisione: Negata autorizzazione all'Italia a rifiutare l'esenzione dall'accisa per determinati prodotti esenti dall'accisa in virtù della direttiva 92/83/CEE del Consiglio, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche
C (98) 3354 def.	09/11/98	Decisione: Importi forfettari per il finanziamento delle operazioni materiali occasionate dall'ammasso pubblico dei prodotti agricoli
	01/12/96	Diritto della concorrenza nelle Comunità europee Volume IIB Illustrazione delle regole applicabili agli aiuti di Stato
	01/12/97	Direzione generale degli affari economici e finanziari: Risultati dell'inchiesta congiunturale effettuata presso gli imprenditori della Comunità
	01/12/97	Segretariato generale: Misure nazionali di recepimento - Situazione al 1° gennaio 1998
	01/04/98	Direzione generale dell'occupazione, le relazioni industriali e gli affari sociali: Programma di azione sociale 1998-2000

numero	data	titolo
		Programma di lavoro 1998/1999 Protezione degli interessi finanziari della Comunità Lotta contro la frode

Bollettini dell'Unione europea

numero	data	titolo
2/98	febbraio 1998	Supplemento al Bollettino: Agenda 2000 Il finanziamento dell'Unione europea Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie
3	marzo 1998	Attività di marzo 1998
4	aprile 1998	Attività di aprile 1998
6	giugno 1998	Attività di giugno 1998
7/8	agosto 1998	Attività di luglio e agosto 1998
9	settembre 1998	Attività di settembre 1998
10	ottobre 1998	Attività di ottobre 1998

6. Consiglio dell'Unione europea

numero	data	titolo
3614/98	29/06/98	Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio: Riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Per uno sviluppo durevole e sostenibile"

numero	data	titolo
8220/98	07/05/98	Posizione comune: Congelamento dei capitali detenuti all'estero dai Governi della Repubblica federale di Iugoslavia e della Serbia
8245/98	25/05/98	Posizione comune: Diritti umani, principi democratici, stato di diritto e buon governo in Africa
8280/98	08/06/98	Decisione: Misure applicabili al Kazakistan riguardo agli scambi di taluni prodotti siderurgici contemplati dal Trattato CECA
8480/98	20/05/98	Comunicazione: Il futuro del mercato dei prodotti della pesca nell'Unione europea: responsabilità, partenariato, competitività
8545/98	18/05/98	Raccomandazione: Contrassegno di parcheggio per disabili
9149/98	08/06/98	Azione comune: Nomina di un Rappresentante speciale dell'UE per la Repubblica federale di Iugoslavia (RFI)
9674/98	23/06/98	Decisione: Proroga dell'applicazione dell'azione comune 97/875/PESC riguardante il sostegno al processo di transizione democratica nella Repubblica democratica del Congo
9675/98	23/06/98	Posizione comune: Sierra Leone
9693/1/98	30/06/98	Posizione comune: Misure restrittive nei confronti dell'União Nacional para a Independencia Total de Angola (UNITA)

numero	data	titolo
9774/98	13/07/98	Decisione: Approvazione del testo dell'emendamento delle disposizioni commerciali del Trattato sulla Carta dell'energia e dell'applicazione provvisoria dello stesso concordato in sede di Conferenza della Carta dell'energia e di Conferenza internazionale dei firmatari del Trattato sulla Carta dell'energia
9819/98	24/06/98	Posizione comune: Imposizione alle compagnie di trasporto aereo iugoslave di un divieto di volo tra la Repubblica federale di Iugoslavia e la Comunità
10212/98	24/07/98	Raccomandazione: Cooperazione europea in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore
10213/98	08/07/98	Posizione comune: Bielorussia
10546/98	22/07/98	Convenzione: Convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale (convenzione SID) Proposte della Presidenza riguardanti aggiunte alla convenzione
10674/98	30/07/98	Progetto di risoluzione: Ambiente e occupazione
11669/98	06/10/98	Decisione: Modifica della decisione 97/80/CE della Commissione, recante norme d'applicazione della direttiva 96/16/CE del Consiglio, relativa alle indagini statistiche da effettuare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari

7. Camera dei deputati - Servizio rapporti comunitari ed internazionali

numero	data	titolo
18	settembre 1998	Proposta di direttiva - Applicazione della buona pratica clinica nella sperimentazione di medicinali ad uso umano (COM (97) 369)
19	settembre 1998	Proposta di direttiva - Modifica della direttiva 74/409/CEE relativa al miele (COM (95) 722)
25	settembre 1998	Documentazione per l'esame della risoluzione n. 7-00084 (Landi di Chiavenna ed altri)
117	luglio 1998	Adeguamento dell'Ufficio italiano cambi al Trattato che istituisce la Comunità europea
118	luglio 1998	Nuovi interventi in campo ambientale (A.C. 4792)
119	luglio 1998	Appalti pubblici di forniture Schema di decreto legislativo di recepimento delle direttive 93/36/CE e 97/52/CE
120	luglio 1998	Ratifica del Protocollo relativo ai privilegi e all'immunità di EUROPOL
121	luglio 1998	Malattie dei molluschi bivalvi Schema di regolamento di recepimento della direttiva 95/70/CE
122	luglio 1998	Protezione degli animali durante il trasporto Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 95/29/CE

numero	data	titolo
123	luglio 1998	Esercizio della professione di odontoiatra Schema di decreto legislativo per l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 1° giugno 1995 (Causa 40/93)
125	luglio 1998	Proroga termini nel settore agricolo (A.C. 4781)
126	luglio 1998	Rifinanziamento degli interventi per l'industria cantieristica (A.C. 4517)
127	settembre 1998	Controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 95/53/CE
128	settembre 1998	Inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 94/56/CE
129	settembre 1998	Lotta contro la zoonosi negli animali e nei prodotti di origine animale Schema di regolamento per l'attuazione delle direttive 92/117/CEE e 97/22/CE
130	settembre 1998	Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia e collaborazione tra la Repubblica italiana e il Kazakistan (A.C. 4777)
131	settembre 1998	Finanziamento delle ispezioni e dei controlli veterinari degli animali vivi e di taluni prodotti di origine animale Schema di decreto legislativo di recepimento delle direttive 93/118/CE e 96/43/CE

numero	data	titolo
132	settembre 1998	Condizioni sanitarie e di polizia sanitaria per scambi e importazioni nella Comunità Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 96/90/CE
133	settembre 1998	Norme per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori Schema di regolamento di recepimento della direttiva 95/16/CE
134	settembre 1998	Interventi nei settori agricolo, agrumicolo e zootecnico (A.C. 4989)
135	ottobre 1998	Protocollo relativo all'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee e la Federazione russa (A.C. 4774)
136	ottobre 1998	Protocollo relativo all'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee e la Moldavia (A.C. 4775)
137	ottobre 1998	Accordo di coproduzione e relazioni cinematografiche tra Italia e Canada (A.C. 5134)
138	ottobre 1998	Accordo di coproduzione e relazioni cinematografiche tra Italia e Portogallo (A.C. 5138)
141	novembre 1998	Sicurezza del lavoro nel settore portuale e marittimo (A.C. 4925)
142	novembre 1998	Disciplina della riproduzione animale (A.C. 4699)
143	novembre 1998	Nuovo ordinamento dei consorzi agrari (A.C. 4860)

numero	data	titolo
144	novembre 1998	Modifiche al decreto legislativo 10 settembre 1991, n. 303, di attuazione della direttiva 86/653/CEE

8. Parlamento europeo - Schede tematiche

numero	data	titolo
1	30/06/98	Cipro e l'adesione all'Unione europea
2	13/08/98	L'Ungheria e l'ampliamento dell'Unione europea
4	11/03/98	La Repubblica Ceca e l'ampliamento dell'Unione europea
5	07/09/98	Malta e le relazioni con l'Unione europea
6	18/03/98	La Bulgaria e l'ampliamento dell'Unione europea
7	27/10/98	Scheda tematica sulla Turchia e le relazioni con l'Unione europea
8	07/04/98	L'Estonia e l'ampliamento dell'Unione europea
9	20/05/98	La Slovenia e l'adesione all'Unione europea
10	22/04/98	La Lettonia e l'ampliamento dell'Unione europea
11	29/04/98	La Lituania e l'ampliamento dell'Unione europea
12	11/05/98	La Polonia e la sua adesione all'Unione europea
13	12/05/98	La Repubblica Slovacca e la sua adesione all'Unione europea
17	23/03/98	La politica dell'ambiente e l'ampliamento
19	12/04/98	Aspetti di bilancio relativi all'ampliamento
20	01/04/98	La democrazia ed il rispetto dei diritti umani nel processo di ampliamento dell'Unione europea
21	08/05/98	L'ampliamento e la coesione economica e sociale

numero	data	titolo
23	19/05/98	Le questioni giuridiche relative all'ampliamento
24	07/06/98	La strategia di preadesione in vista dell'ampliamento dell'Unione europea
25	17/06/98	La cooperazione nei campi della giustizia e degli affari interni nel processo di ampliamento
26	14/07/98	I diritti della donna e l'ampliamento dell'Unione europea
27	03/09/98	L'ampliamento e l'agricoltura
28	10/09/98	La Svizzera e l'ampliamento dell'Unione europea
31	30/10/98	I problemi di sicurezza e difesa e l'ampliamento dell'Unione europea

9. Fonti varie

data	autore e titolo
giugno 1994	Segretariato delle consultazioni intergovernative sulle politiche relative all'asilo, i rifugiati e la migrazione in Europa, Nord America e Australia: Descrizione sommaria delle procedure di asilo negli Stati dell'Europa, del Nord America e dell'Australia
febbraio 1998	Unione europea - Rappresentanza in Italia della Commissione: L'Europa degli Italiani Risultati della ricerca e contributi interpretativi
febbraio 1998	Comitato del Movimento europeo internazionale: Lavorare insieme per costruire l'Europa del XXI secolo
	Autorità garante della concorrenza e del mercato: Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali
	Autorità garante della concorrenza e del mercato: Indagine conoscitiva nel settore farmaceutico

data	autore e titolo
	L'era degli impieghi su misura Secondo rapporto sulle iniziative locali di sviluppo e occupazione

327

18

Senato della Repubblica

Partito dei Socialisti Europei
Bozza di Manifesto
per le elezioni europee del 1999

(3 Febbraio 1999)

A cura dell'Ufficio Stampa
del Gruppo parlamentare
Democratici di Sinistra - l'Ulivo

Partito dei Socialisti Europei
Bozza di Manifesto
per le elezioni europee del 1999

(3 Febbraio 1999)

Questo testo non impegna il PSE,
né i partiti che vi aderiscono

INDICE

Introduzione*

Un'Europa della crescita e del lavoro
Un'Europa al servizio dei cittadini
Un'Europa potente
Un'Europa più efficace

* L'asterisco e il carattere in grassetto indicano le integrazioni e le modifiche al testo apportate dopo la sua pubblicazione in data 28.1.99 sul quotidiano "l'Unità".

Introduzione

Nel giugno del 1999, i cittadini europei saranno chiamati a eleggere un nuovo Parlamento Europeo. Queste elezioni ci danno l'opportunità di rinnovare l'Europa; per migliorarne il funzionamento; per avvicinarla ai cittadini e per attuare le politiche di cui ha bisogno per affrontare le sfide future.

Questo manifesto del Partito Socialista Europeo individua 21 punti su cui ci impegniamo per dare all'Unione Europea il modo di avviare, con il XXI secolo, un nuovo inizio. Questi punti riflettono i valori condivisi come socialisti e socialdemocratici. Democrazia, libertà e tutela dei diritti umani. Solidarietà, giustizia sociale e pari opportunità. Diritti e doveri civici, e rispetto per il diritto internazionale.

In questa competizione elettorale i partiti della sinistra sfidano gli antagonisti della destra su due fronti. Come socialdemocratici crediamo nelle pari opportunità per tutti e nella lealtà a tutti coloro che hanno bisogno di protezione da parte della società. Ci impegniamo per un'economia moderna che assicuri crescita, competitività e creazione di posti di lavoro. Rifiutiamo la posizione della destra, che consentirebbe di fare dei soggetti deboli e svantaggiati della nostra comunità le vittime delle forze di mercato.

Come internazionalisti, crediamo di rafforzare ognuno dei nostri paesi rinsaldando la nostra alleanza nell'Unione Europea. Siamo orgogliosi delle nostre identità culturali e nazionali, ma respingiamo la prospettiva miope della destra che guarda ad un limitato interesse nazionale a spese dei nostri più ampi e più profondi interessi comuni.

Per i socialisti e i socialdemocratici, un'economia moderna può svilupparsi solo in stretta cooperazione con i partner sociali. Sappiamo che le economie sono forti quando le società sono giuste. La povertà di alcuni impoverisce le vite di tutti in una società divisa. L'esclusione di alcuni dall'accesso all'educazione, all'impiego, alla formazione qualificata, alla tecnologia, rende più debole il sistema economico a cui non

possono contribuire. Per questo diciamo "sì" all'economia di mercato, ma "no" alla società di mercato.

Noi crediamo che ogni individuo abbia maggiori opportunità e una maggiore sicurezza quando la sua comunità investe in servizi moderni di livello elevato nell'educazione, nei trasporti, nelle politiche sociali. Comprendiamo che l'ambiente è un bene che possediamo in comune con le future generazioni, sappiamo che promuoviamo la qualità della nostra vita quando proteggiamo l'ambiente in cui viviamo. Sappiamo che la nostra società potrà prosperare se elimineremo la discriminazione in ogni sua forma, permettendo ad ognuno di sviluppare i propri talenti e di vivere senza paura del pregiudizio.

L'Unione europea deve appartenere ai cittadini e deve essere guidata dalle loro priorità, sull'occupazione, sulla sicurezza, sull'ambiente. L'assunzione di decisioni nell'Unione europea deve essere trasparente e deve avere luogo nel posto più vicino ai cittadini. Vogliamo un'Unione europea più unita, ma intendiamo anche riformare l'Unione per renderla più aperta, democratica ed efficiente.

Nel corso del mandato del nuovo Parlamento europeo lavoreremo per fare sì che l'Ue adempia ai suoi obiettivi, e risponda alle importanti sfide future. La moneta unica è ora una realtà che diventerà ancora più tangibile con l'emissione dei biglietti e delle monete in Euro. Le istituzioni e le politiche dell'Ue dovranno affrontare un processo di riforma, e la prospettiva del suo allargamento abbatterà le divisioni ancora esistenti tra Est e Ovest, imponendo all'Europa di rispondere efficacemente alle continue sfide della globalizzazione.

Siamo convinti che lavorando insieme possiamo costruire un'Europa migliore. Vogliamo un'Unione Europea che rispetti l'identità di ognuna delle nazioni che la compongono e promuova un vincolo più saldo tra i nostri popoli. Il nostro progetto di Europa è un'area di libertà, stabilità, prosperità e giustizia. Insieme, possiamo creare un'Unione europea che giocherà la sua parte sulla scena internazionale.

Partiti di sinistra e centro-sinistra sono al governo nella maggioranza degli Stati membri. I cittadini d'Europa hanno

bisogno di una strategia comune condivisa dal nuovo Parlamento europeo, dal Consiglio dei ministri, dalla Commissione Europea, dagli Stati membri. Con una forte rappresentanza nel nuovo Parlamento europeo, il partito dei socialisti europei può costruire quell'alleanza e dare all'Europa la direzione politica di cui ha bisogno.

Questo manifesto del Partito dei Socialisti Europei, e i 21 punti in cui si articola, disegnano la mappa dell'Europa per il XXI secolo: un'Europa della crescita e del lavoro; un'Europa che metta i cittadini al primo posto: un'Europa forte; un'Europa che funzioni meglio. Chiediamo agli elettori europei di dare al manifesto il loro sostegno e di aprire la strada per un nuovo millennio.

.....

UN'EUROPA DELLA CRESCITA E DEL LAVORO

La nostra ambizione per la costruzione europea va ben al di là della realizzazione del mercato unico. Dobbiamo assicurare ai cittadini una giusta partecipazione ai frutti della ricchezza comune.

1. Priorità all'occupazione

L'occupazione è la prima delle preoccupazioni europee. I socialisti continueranno ad essere all'avanguardia, con delle nuove idee per creare posti di lavoro, aiutare i disoccupati a trovare un'occupazione e assicurare una formazione ai lavoratori insufficientemente qualificati. L'Europa non accetta le divisioni sociali né gli sprechi umani ed economici creati dalla disoccupazione strutturale. Nostra priorità è la messa in opera di un Patto europeo per l'occupazione. Fra le molte misure volte a creare l'occupazione, noi insistiamo sulla formazione, la riforma della fiscalità, la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, l'aiuto alla creazione di imprese e il sostegno al settore extra - mercato. Tra queste misure possono essere incluse forme di riduzione dell'orario di lavoro negoziate fra parti. **Ci impegniamo a promuovere opportunità di occupazione per chi è senza lavoro, in particolar modo attraverso programmi di sostegno ai giovani e ai disoccupati di lungo periodo.**

2. Favorire la crescita

Il mercato unico rende gli Stati membri più interdipendenti di quanto non lo siano mai stati. Essi debbono lavorare insieme per promuovere una crescita durevole. Ogni Stato membro ha più probabilità di riuscirci se anche l'economia dei paesi vicini conosce una crescita comparabile. Dobbiamo promuovere una strategia della crescita che appoggi sia i consumi che gli investimenti. Attribuiamo un'attenzione particolare allo sviluppo di grandi opere infrastrutturali nel campo dei trasporti e della comunicazione. **Occorre riconoscere più ampiamente il ruolo delle istituzioni locali e regionali nella promozione di opportunità occupazionali e di sviluppo economico. In questo senso sosteniamo il lavoro del Comitato delle Regioni. In vista del potenziale di crescita dei paesi che fanno richiesta di adesione alla Comunità europea, l'Ue deve cercare di lavorare con loro allo sviluppo della propria strategia economica. Ci impegniamo per un più stretto coordinamento, mirato ad assicurare crescita durevole ed alti livelli di occupazione.**

3. Promuovere l'Europa sociale

La qualificazione e la capacità di innovazione dei lavoratori sono le principali risorse dell'attività economica. Si potranno mettere in cantiere delle riforme economiche e sostenere la competitività solo se i diritti sociali saranno protetti in modo efficace e se sarà assicurata la partecipazione informata dei lavoratori. Per questo noi esprimiamo soddisfazione per l'inclusione del capitolo sociale nei Trattati. Ci impegniamo a rinforzare e ammodernare il modello sociale europeo, a favorire il dialogo tra i partner sociali e a combattere l'esclusione.

4. Fare dell'Euro un successo

L'Euro deve contribuire in modo significativo a una crescita durevole, a mantenere bassa l'inflazione e alti i livelli dell' occupazione. Il successo dell'Euro è nell'interesse di tutti gli Stati membri, che vi partecipino o no. L'Euro stabile preserverà l'Europa dalle pressioni destabilizzanti della speculazione monetaria, permetterà l'abbassamento dei tassi di interesse e contribuirà a riformare il sistema finanziario internazionale rendendolo più stabile. Permetterà inoltre un aumento del potere di acquisto dei consumatori grazie ad una maggiore stabilità dei prezzi, ridurrà i costi delle imprese e favorirà la concorrenza. La Banca centrale europea deve dialogare strettamente con le istituzioni democratiche e le istanze della politica economica

dell'Unione. **Ci impegniamo a fare sì che la moneta unica possa conoscere un debutto senza ostacoli e possa contribuire a provvedere crescita, occupazione e stabilità.**

5. Completare il mercato unico

Il successo e il buon funzionamento di un mercato unico aperto al mondo è una delle basi della prosperità futura dell'Unione. Ed è anche una condizione per una crescita durevole e per la ripresa dell'occupazione. La fiscalità non deve provocare distorsioni nelle decisioni economiche relative al lavoro, al capitale e ai servizi e deve favorire la creazione di posti di lavoro e la protezione dell'ambiente. L'introduzione dell'Euro necessita di un codice di buona condotta fiscale e di un miglior coordinamento delle politiche per evitare il dumping fiscale e le sovvenzioni improprie. Rifiutando il protezionismo, assicurando l'informazione sui prodotti, il mercato unico soddisferà l'interesse dei consumatori e degli utenti. **Ci impegniamo a realizzare il completamento del mercato unico, assicurando alle imprese europee libero e uguale accesso all'intero mercato europeo e promuovendo l'occupazione grazie ad un incremento degli scambi.**

6. Promuovere la formazione, le competenze e la tecnologia*

Dobbiamo investire in modo prioritario in quella che è la nostra principale risorsa: le competenze dei nostri concittadini. L'Europa non deve inseguire la competitività mediante l'abbassamento dei salari e la degradazione delle condizioni di lavoro, ma con investimenti nell'educazione, nelle qualità professionali e nelle nuove tecnologie. Noi ci impegniamo a promuovere un'Europa della conoscenza basata sulla formazione lungo tutto il corso della vita, in modo da procurare ai lavoratori dipendenti le qualificazioni più adatte, e su dei programmi europei di ricerca aperti alla promozione della tecnologia del futuro.

UN' EUROPA AL SERVIZIO DEI CITTADINI

L'Europa può assicurare ai cittadini un'avvenire migliore affrontando prioritariamente le questioni che più li interessano.

*7. Promuovere i diritti dei cittadini**

L'Unione europea ha ampliato i diritti dei cittadini europei completando quelli che competono alla cittadinanza nazionale. **Una più forte società civile deve essere fondamento di una Unione europea che garantisca le libertà individuali.** Per costruire una identità europea più forte proponiamo che tutti i fondamentali diritti civili, economici, sociali e culturali ottenuti dai cittadini dell'Ue, compreso l'accesso ai servizi pubblici, siano raccolti in una Carta europea dei diritti che rafforzi i diritti dei cittadini. **Nel corso di questo lavoro, l'Unione europea, e il Parlamento europeo in particolare, dovrebbero dare l'avvio a consultazioni ad ampio raggio con gruppi di cittadini, rappresentanti della società civile, organizzazioni non governative. Ci impegniamo attraverso questa Carta a costruire un'Europa che sia un'area di libertà, sicurezza, giustizia e pari opportunità.**

8. Aiutare i giovani per il XXI secolo

I giovani sono l'avvenire dell'Europa e l'Europa è il loro avvenire. **Sono loro i fattori chiave per il progresso sociale, economico e tecnologico, e come tali, nutrono grandi speranze e ripongono grandi aspettative nei confronti dell'Europa.** Dobbiamo fare di tutto per assicurare loro una piena integrazione nella società mediante l'educazione, il lavoro, la cultura e la partecipazione democratica. **Particolare attenzione deve essere data al supporto che deve essere offerto ai giovani privi di opportunità a causa della povertà, della mancanza di lavoro, o della loro etnia.** I programmi comunitari, specie in materia di scambi linguistici e culturali, debbono essere rafforzati per sviluppare una identità europea nei giovani. **Ci impegniamo a migliorare le opportunità dei ragazzi e delle ragazze in un'Europa che assicura il benessere delle generazioni future.**

9. Creare uguaglianza tra le donne e gli uomini *

Il principio dell'uguaglianza delle opportunità tra donne e uomini è fondamentale per la democrazia. Deve essere applicato a tutti i campi della vita sociale e, in modo particolare, deve essere parte integrante delle politiche sociali ed economiche. Noi siamo soddisfatti dell'impegno nei Trattati a raggiungere la parità e a

combattere ogni forma di discriminazione. **Escludere chiunque da un accesso equo alla formazione, all'occupazione, alla partecipazione democratica, equivale a impoverire la democrazia.** È necessaria una divisione delle responsabilità nella famiglia, nella società e nel lavoro, la violenza coniugale deve essere combattuta. La partecipazione alle responsabilità politiche deve essere aperta **a entrambi i sessi** in modo equo. Noi ci impegniamo a garantire l'uguaglianza delle opportunità tra donne e uomini dappertutto in Europa e ad applicare questo principio in tutte le politiche dell'Unione.

10. Combattere il razzismo e gestire l'immigrazione*

La discriminazione di qualsiasi tipo non ha posto nella società che noi vogliamo costruire. Una società **sana** e democratica è fondata sul rispetto reciproco e l'uguaglianza dei diritti di tutti. L'Ue e i suoi Stati membri debbono essere in prima linea nella lotta contro il razzismo mediante una cooperazione più stretta. Per sviluppare una società basata sulla tolleranza **è necessaria una strategia europea,** sia per prevenire l'immigrazione clandestina, che per salvaguardare i diritti degli immigrati, dei profughi e delle persone che chiedono asilo. **Ci impegniamo a combattere ogni forma di discriminazione, a sradicare il pregiudizio, a sconfiggere il razzismo e la xenofobia, e a lavorare per la riuscita dell'integrazione con iniziative a livello europeo e nazionale.**

11. Garantire un ambiente sano

Creare condizioni di vita più favorevoli è una priorità dell'Unione europea. **Dobbiamo raggiungere un migliore equilibrio tra zone urbane e zone rurali migliorando la qualità della vita nelle città e nelle periferie e promuovendo uno sviluppo sostenibile nelle campagne.** L'inquinamento e le piogge acide non hanno frontiere. Potremo garantire un ambiente sano solo lavorando insieme all'elaborazione e all'applicazione di norme comuni. L'Europa deve essere all'avanguardia nella protezione dell'ambiente planetario. Dobbiamo fare dello sviluppo durevole un principio basilare delle politiche interne ed esterne della Ue. Ci impegniamo a ridurre le emissioni di gas che producono l'effetto serra, ad arrestare lo spreco delle risorse a preservare le diversità biologiche, a migliorare la sicurezza alimentare e a rispettare il principio per cui chi inquina paga.

12. Fare della nostra diversità culturale un elemento di forza

Crediamo che la diversità culturale dell'Europa sia una ricchezza. I cittadini europei condividono un progetto e degli interessi comuni per i quali sono necessari la cooperazione e il rafforzamento delle identità culturali. Siamo legati alle nostre culture e cerchiamo di promuovere le nostre industrie culturali. La cultura ha un ruolo essenziale da giocare per favorire la coesione sociale, l'affermazione delle identità e il rispetto delle differenze. La comunanza fra i nostri popoli è più forte quando essi credano, nella loro identità culturale e storica. **Ci impegniamo a conservare ogni cultura, a promuovere la comprensione reciproca e fare sì che ogni singola identità culturale possa esprimersi liberamente.**

13. Rafforzare la sicurezza e lottare contro la criminalità.

La sicurezza dalla criminalità è interesse comune a tutti i cittadini europei. Migliorare la sicurezza delle nostre comunità deve essere uno degli obiettivi prioritari per i governi europei. La criminalità trans-frontaliera, come il riciclaggio del denaro, il traffico di droga o il commercio di esseri umani, **ha un impatto diretto sulla vita dei cittadini** e rappresenta una sfida crescente. I paesi della Ue devono cooperare nella lotta contro il crimine organizzato, garantire una sicurezza più efficace alle frontiere esterne e assicurare il successo della nuova agenzia europea Europol. La cooperazione giudiziaria e di polizia deve associare i futuri Stati membri e i paesi vicini. **Ci impegniamo a combattere la criminalità attraverso una stretta cooperazione nell'applicazione della legge in tutta Europa e migliorando l'efficacia e la responsabilità democratica dell'Europol.**

14. Avvicinare l'Europa ai cittadini

Noi vogliamo un'Europa decentrata che incoraggi l'iniziativa personale e la democrazia locale. Dobbiamo salvaguardare l'identità e il libero arbitrio degli Stati membri nei settori che possono essere meglio trattati a livello nazionale, regionale o locale. **Dobbiamo costruire un'unione più solida che ci permetta di adottare con efficacia e tempestività le decisioni attinenti ai settori più forte è l'interdipendenza che ci lega e che richiedono una risposta europea.** Noi ci impegniamo a avvicinare i processi decisionali europei quanto più è possibile al cittadino applicando il principio della sussidiarietà che assicura l'integrazione dove è necessaria e il decentramento dove è possibile.

UN'EUROPA POTENTE

L'Europa deve garantire i suoi interessi comuni e promuovere i suoi valori di democrazia, solidarietà, giustizia e libertà nel mondo.

*15. **Rispondere alla sfida della globalizzazione.***

La globalizzazione ha cambiato profondamente la vita economica e politica e ciò ha delle conseguenze importanti sul lavoro e sui problemi della società. In una Unione allargata e approfondita i paesi europei saranno più forti e maggiormente in grado di rispondere a queste sfide. **Dobbiamo recepire i cambiamenti ed il dinamismo della nuova economia globale, rafforzando al contempo i modelli sociali caratteristici dei paesi europei. E' anche nostro compito promuovere il rinnovamento del sistema finanziario internazionale perché sia in grado di reagire alle crisi globali e di creare progresso economico, nell'interesse dei sistemi economici già sviluppati e di quelli emergenti.** Ci impegniamo ad agire insieme per raccogliere la sfida della globalizzazione e riformare le istituzioni internazionali per assicurare un ordine mondiale più efficace e un sistema finanziario internazionale meglio regolato.

16. Unificare l'Europa.

L'unificazione dell'Europa è una prospettiva esaltante. Non possiamo accettare che il nostro continente resti diviso tra povertà e ricchezza. Un processo di allargamento ben preparato, ben condotto, e completo, è nell'interesse sia degli Stati membri della Ue che dei paesi candidati all'adesione. L'allargamento permetterà di consolidare la democrazia e la stabilità del nostro continente, di rafforzare la voce dell'Europa nel mondo e di estendere il mercato unico. I paesi candidati debbono essere tutti sottoposti agli stessi criteri oggettivi politici ed economici. **L'Unione europea deve lavorare per la realizzazione di relazioni più salde tra tutti i paesi europei. Ci impegniamo a prendere l'iniziativa nel processo di allargamento dell'Unione, nella prospettiva di completare l'ingresso di nuovi Stati nel più breve tempo possibile.**

*17. Agire insieme per la Pace e la Sicurezza nel mondo**

Quando l'Europa agisce in modo unito, ogni Stato membro salvaguarda meglio i propri interessi nel mondo. Otteniamo migliori risultati nei negoziati internazionali, in particolare

commerciali, se parliamo con una sola voce. Possiamo accrescere la nostra influenza sulla scena mondiale e promuovere meglio norme internazionali per il rispetto dei diritti dell'uomo, dei diritti sociali e dell'ambiente se perseguiamo una politica estera e di sicurezza comune ambiziose. Contribuiremo più efficacemente alla gestione internazionale delle crisi se coopereremo più strettamente nei settori della difesa, come previsto dai Trattati. Progressi nel settore del disarmo e del controllo degli armamenti miglioreranno la stabilità e la pace in Europa. In particolare è responsabilità dell'Unione europea stringere strette relazioni coi suoi vicini più prossimi quali la Russia e l'Ucraina. L'allargamento a Est deve essere accompagnato da un parallelo sviluppo della cooperazione euro - mediterranea. Ci **impegniamo a costruire una forte cooperazione in politica estera, a potenziare le capacità dell'Europa, ad aumentare gli strumenti per la prevenzione dei conflitti e a rispondere alle crisi in materia di sicurezza.**

18. Rafforzare la solidarietà con le altre nazioni.

L'Europa ha una responsabilità nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo. I conflitti, le migrazioni di massa, la rapida crescita della popolazione e il degrado dell'ambiente hanno spesso le loro radici nella povertà. L'Unione europea deve accrescere i suoi sforzi nell'aiuto allo sviluppo e concentrare gran parte degli sforzi sulle persone e i paesi più poveri. Deve ugualmente assicurare che i vantaggi della mondializzazione siano divisi in modo equo e che i paesi più poveri abbiano un accesso anch'esso equo ai mercati. Deve sostenere la democrazia, il buon governo e il rispetto dei diritti dell'uomo. Noi ci impegniamo ad attuare delle politiche di aiuto, di scambi commerciali, di investimento e di riassorbimento del debito in modo da ridurre la povertà nel mondo e contribuire all'obiettivo, internazionalmente riconosciuto, di dimezzare il numero di persone che vivono nella povertà di qui al 2015.

UN'EUROPA PIU' EFFICACE

L'Europa deve potersi adattare alle nuove sfide. Essa deve riformare le politiche e realizzare le riforme istituzionali necessarie a una Unione allargata, più democratica e più efficiente.

19. Riformare le politiche europee.

Noi vogliamo un'Europa moderna che serva i cittadini in modo efficace. Per questo, dobbiamo continuare a modernizzare le

politiche affinché esse rispondano ai loro bisogni. L'Unione europea necessita di una politica agricola comune riformata che concili la promozione di un'economia rurale ed equilibrata nei suoi territori, la protezione dell'ambiente, la domanda dei consumatori per prodotti a buon prezzo e di buona qualità, e la competitività. L'Unione europea ha egualmente bisogno di fondi strutturali riformati che aggrediscano le ineguaglianze regionali e sociali nell'Europa allargata. **Questi fondi devono essere efficacemente mirati alla creazione di lavoro, alla promozione della solidarietà, e al miglioramento della coesione sociale ed economica. Ci impegniamo a continuare il processo di riforma delle politiche dell'Unione europea perché rispondano in modo rilevante ai problemi del nuovo secolo.**

20. Riformare il bilancio europeo

L'Unione europea deve avere le risorse sufficienti per rispondere alle domande che le poniamo e assumere su di sé l'onere di sostenere la crescita, il lavoro e l'allargamento. A causa dei vincoli di bilancio, l'Unione europea deve immaginare nuove risorse per finanziare gli investimenti, in particolare attraverso i prestiti accordati dalla Banca europea di investimento e il partenariato pubblico - privato. Il depauperamento, l'inefficienza e la frode devono essere eliminati. **Ci impegniamo per la creazione di nuove fonti di investimento, per il mantenimento dei vincoli di bilancio e il miglioramento della gestione finanziaria dell'Unione europea in modo tale da poter rispondere alle nuove priorità**.

21. Riformare le istituzioni europee.

L'Unione europea ha bisogno di istituzioni democratiche ed efficaci per realizzare le sue politiche e far funzionare l'Europa allargata del prossimo secolo. L'Unione europea deve in modo particolare accordarsi sulle riforme prospettate ad Amsterdam, conoscere la dimensione della Commissione, la ponderazione dei voti e l'estensione della maggioranza qualificata. Il Parlamento europeo deve fare pieno uso dei suoi accresciuti poteri di legislazione e di controllo e costruire un partenariato più stretto con i Parlamenti nazionali. La Commissione europea deve essere meglio organizzata e soprattutto responsabilizzata. Il Consiglio europeo deve stabilire gli orientamenti strategici per l'Europa. Il Consiglio dei ministri deve funzionare in maniera più coordinata, i suoi processi decisionali devono essere più efficaci e trasparenti compreso un ricorso più esteso alla maggioranza qualificata laddove ciò è auspicabile. Noi ci impegniamo a riformare le

istituzioni europee, prima dell'allargamento, per renderle più aperte, più efficaci e più democratiche.

342

8

U.SI.A.GI unione sindacale autonoma giornalai
v.le Ettore Franceschini 56/C .telefax 06/40 78 032 - 00155 Roma

la segreteria nazionale

Ill.mo Senatore

A giorni verrà discusso al Senato il DDL. N° 3742 riguardante le nuove norme in materia di punti vendita di giornali quotidiani periodici.
Se il testo venisse confermato , le conseguenze sarebbero drammatiche e non solo per i rivenditori di giornali . Tutta la media e piccola editoria che , nel nostro paese significa libertà di pensiero e pluralità d'informazione, verrebbe pesantemente penalizzata ed il proliferare dei punti vendita comporterebbe soltanto l'aumento, non più controllabile, dei costi di distribuzione con la conseguente scomparsa di centinaia di testate.

La VII Commissione Cultura della Camera, con voto unanime, dopo mesi di studio e dopo avere consultato tutte le parti sociali, noi compresi, sottoponeva il testo del DDL 3911, all'approvazione della Camera.

La Federazione Italiana Editori ne contestava i contenuti e, facendo riferimento al parere espresso dall' "Antitrust", proponeva ai rivenditori un accordo che, praticamente, annullava il parametro della distanza (300 metri) fra i punti preesistenti e quelli interessati alla sperimentazione. L'accordo veniva sottoscritto il 22/07/98 da alcune sigle sindacali (escluso l' Usiagi ed il Sinagi-Cgil), peraltro senza la preventiva consultazione della base.

Si sarebbe anche potuto discutere sulle misure indicate dal parametro, ma inspiegabilmente le medesime sigle sindacali che ne avevano sostenuto l'irrinunciabilità durante la consultazione, smentivano gli orientamenti della stessa VII Commissione Cultura.

Pressata dalla scadenza della legge Bersani, l'aula prendeva in considerazione quell'accordo di parte, sicuramente sottovalutandone le conseguenze, e, con molte riserve, approvava gli emendamenti al DDLL.3911; riserve emerse peraltro con evidenza durante le dichiarazioni di voto dell'11 e 12 gennaio 99.

Così facendo, quella che doveva essere una "sperimentazione" si trasformava in una liberalizzazione senza regole.

D'altra parte l'art.1 comma 3, del DDL 3742, mentre specifica misure e tipologie di distributori di carburante, supermercati e librerie non da alcuna indicazione per bar e rivendite di tabacchi che, a questo punto andrebbero a sovrapporsi inevitabilmente all'attuale rete di vendita.

Per analogia a quanto espresso dalla stessa "Antitrust" non esistono elementi nella legge che possano negare a bar e tabaccherie l'autorizzazione a vendere giornali anche se posti a pochi metri da un'edicola.

La Commissione prevista all'art.1 punto 4, in mancanza di chiare indicazioni, non avrà il potere di selezionare un esercizio piuttosto che un altro e questo è reso ancor più evidente dall'art.4 punto 1, che prevede l'automatismo dell'autorizzazione definitiva a vendere giornali, indipendentemente dai risultati della "sperimentazione".

Lo stravolgimento del sistema andrà a premiare non la maggiore diffusione e vendita di quotidiani e periodici, ma soltanto i maggiori introiti pubblicitari dei due, tre gruppi editoriali che hanno fortemente voluto la legge con questi emendamenti, con il rischio gravissimo di una mono-informazione per il cittadino.
E questo perché l'equazione: " più punti vendita, eguale più vendita", è stata smentita dallo stesso rapporto annuale della Fieg.
Negli ultimi cinque anni, all'aumento di 8000 edicole, pari ad un incremento del 33%, ha corrisposto una diminuzione delle vendite pari all'8% ed i quotidiani hanno perduto un milione di copie al giorno.

Per quanto sopra premesso, chiediamo che, nella stesura finale della legge, vengano previste norme che possano garantire la sopravvivenza delle piccole testate, della pluralità dell'informazione e delle nostre attività, che la segreteria nazionale dell' U.SI.A.GI ha individuato nei seguenti emendamenti:

art.1 ,punto 1 , comma 3 : *purché gli esercizi distino almeno 300 metri dai punti vendita preesistenti.*

art.1 punto 1, comma 4: *la parità di trattamento deve essere assicurata a tutte le testate della tipologia prescelta.*

art.1 punto 2,comma 4 : *la Commissione deve avere anche compiti di verifica sul territorio della idoneità degli esercizi complementari, della loro tipologia e della loro corretta dislocazione rispetto alla rete esistente.*

art.4 punto 1: *sopprimere l'ultimo periodo. La Commissione esprimerà il suo parere sulla base dei requisiti e dei risultati della sperimentazione a chi ne facesse richiesta . .*

la segreteria nazionale
Lino Maesano

Senato della Repubblica

Collegio dei Senatori Questori

344

Gentile Collega,

abbiamo il piacere di informarti che, ad integrazione dei servizi attualmente disponibili di consultazione via INTERNET di banche dati rilevanti ai fini della attività parlamentare, è adesso possibile accedere tramite computer, con le modalità riportate in allegato, ai numerosi archivi informatici in materia economica del Sole 24 Ore e al sistema GURITEL dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato contenente un vasto patrimonio documentale tra cui i testi della Gazzetta Ufficiale.

Augurandoci di avere con ciò contribuito ulteriormente ad agevolare e semplificare il lavoro di tutti noi, cogliamo l'occasione per esprimere il nostro più cordiale saluto.

Con viviissimo cordialità

Roma, 10 febbraio 1999

Senato della Repubblica

Collegio dei Senatori Questori

Per accedere alle banche dati del Sole 24 Ore e dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (GURITEL) è necessario attivare il collegamento ad INTERNET e impostare i seguenti indirizzi:

SOLE 24 ORE (Home page: www.ilsole24ore.it)

http://www.ilsole24ore.it/economiaimpresa/banchedati/payg/home.htm

e, quando richiesto, digitare IN MAIUSCOLO i seguenti codici di accesso:

identificativo: SENATO2
parola chiave: DELTA80400

Ist. POLIGRAFICO – GURITEL (Homepage: http://dbase.ipzs.it)

http://dbase.ipzs.it/indispol/homeipzs

e, quando richiesto, digitare in minuscolo i seguenti codici di accesso:

identificativo: rmsena11 oppure rmsena12
parola chiave: sena2000

Per eventuali chiarimenti o problemi rivolgersi al Servizio per lo sviluppo e la gestione dell'informatica al numero telefonico 06.6706.3368-3369

347

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Democratici di Sinistra-L'Ulivo
Il Presidente

Roma, 10 febbraio 1999

Ai Senatori del
Gruppo Democratici di Sinistra - l'Ulivo

SENATO

Cari colleghi,

l' Assemblea del Gruppo è convocata per **martedì 16 febbraio** alle **ore 20.30**, con il seguente ordine del giorno:

1) riforma elettorale (relatore: sen. Villone);
2) varie ed eventuali.

Cordiali saluti

(Cesare Salvi)

348

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Democratici di Sinistra-L'Ulivo
Il Presidente

Roma, 11 febbraio 1999

Ai Senatori del
Gruppo Democratici di Sinistra - l'Ulivo

SENATO

Cari colleghi,

l' Assemblea del Gruppo, già convocata per martedì 16 p.v., è spostata **a mercoledì 17 febbraio** alle **ore 20.30**, con lo stesso ordine del giorno; e ciò al fine di consentire una più libera utilizzazione della serata di Martedì grasso, secondo la condivisibile richiesta di molti colleghi.

Cordiali saluti

(Cesare Salvi)

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE

UFFICIO DI SEGRETERIA

349

Roma, 11 febbraio 1999
Prot. 591/3ª

Onorevole Senatore,

come il Presidente ha anticipato nella seduta del 10 febbraio, il senatore Jacchia ha consegnato un appunto sull'indagine conoscitiva relativa all'attuazione della legge n. 185 del 1990.

Assieme a una copia di tale appunto, Le invio anche il testo del disegno di legge 5324-A, approvato dalla 1ª Commissione della Camera dei deputati, che presto sarà discusso in Assemblea e poi trasmesso al Senato.

Distinti saluti.

IL CONSIGLIERE PARLAMENTARE
dott. Giovanni Lenzi

A tutti i Senatori
della 3ª Commissione
S E D E

350

SENATO DELLA REPUBBLICA

Sen. Enrico Jacchia

Gent.mo Sen. Gian Giacomo Migone
Presidente Commissione Esteri

Gent.mo Sen. Gerardo Agostini
Presidente f.f.
Commissione Difesa

Roma, 9 febbraio 1999

Gentili Presidenti,

Accludo una Nota che descrive, per sommi capi, quello che potrebbe essere il contenuto dell'indagine conoscitiva deliberata dalle Commissioni III e IV sul commercio internazionale degli armamenti.

Il tema, molto attuale, è altresì molto ampio. Vorrei sottolineare, in particolare, che uno dei maggiori rischi del traffico di armi e delle loro componenti, generalmente riconosciuti, concerne i settori nucleare e chimico.

Un'indagine in quei settori, alla luce della mia trascorsa esperienza, comporterebbe un impegno molto gravoso per la complessità della materia che coinvolge al tempo stesso un commercio legittimo (ad esempio quello dei composti organo-fosforici utilizzabili sia per la fabbricazione degli insetticidi che dei gas nervini) ed un commercio illegale. Un tale impegno mi sembra difficilmente compatibile con una relativamente rapida, seppure esauriente, indagine sul commercio degli armamenti convenzionali. Ho quindi dedicato, nella Nota, solo un breve *paragrafo* a questo tema che suggerirei di trattare, semmai in una successiva indagine conoscitiva.

NOTA SULLA PROPOSTA DI INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 185/1990 E SULLO STATO DEI CONTROLLI IN MATERIA DI IMPORTAZIONE, ESPORTAZIONE E TRANSITO DEGLI ARMAMENTI

Le motivazioni della richiesta di un'indagine conoscitiva

a) L'indagine conoscitiva sull'attuazione della Legge 185/1990 è stata proposta dagli Uffici di Presidenza della III e IV Commissione il 3 Ottobre 1996 e successivamente sottoposta ai rispettivi plenum.

Le Commissioni Esteri e Difesa, rispettivamente il 9 ed il 10 Ottobre 1996, hanno approvato all'unanimità la decisione di richiedere la prescritta autorizzazione al Presidente del Senato, recentemente acquisita.

Nel quadro dell'indagine - che si svolgerà alle Commissioni Esteri e Difesa Riunite - le stesse che a suo tempo esaminarono il testo del Disegno di legge da cui è scaturita la Legge 185/1990 - potranno essere auditi i «responsabili politici e burocratici delle pubbliche amministrazioni interessate».

Il Sen. Andreotti ha altresì suggerito di raccogliere la documentazione prodotta dagli organismi Onu che si sono occupati del problema del commercio degli armamenti.

Alla base della proposta di indagine, sembra esservi stata soprattutto l'esigenza di fare chiarezza sul modo in cui è stata effettivamente finora applicata la Legge 185/1990, a fronte dei tentativi di elusione e del periodico emergere di scandali legati al commercio clandestino di materiali d'armamento.

b) Di seguito, vengono succintamente analizzati diversi campi interessati dall'indagine.

1. Le modalità di partecipazione dell'industria italiana al commercio internazionale dei materiali d'armamento

La partecipazione italiana al commercio internazionale d'armamenti - quest'ultimo, oggetto dell'indagine conoscitiva - avviene almeno attraverso due canali principali:

- **in primo luogo, esiste un'industria nazionale dei materiali d'armamento, che non produce beni e servizi solo ad uso della Difesa italiana, ma di un più largo novero di clienti.** Tale industria, che è in via di ristrutturazione dall'inizio degli anni '90, si è sostanzialmente raggruppata all'interno del Gruppo Finmeccanica, che ha rilevato l'insieme delle partecipazioni statali nel settore aerospaziale e dei materiali d'armamento terrestri. E' tuttavia rilevante anche il ruolo giocato da Fincantieri, per quanto riguarda specificamente la cantieristica militare, e quello dei maggiori produttori privati. I più forti al momento sono sicuramente il Gruppo

Fiat, Aermacchi (che produce aerei da addestramento e caccia tattici) e, per certi versi, Beretta, che è presente, però, solo nel comparto delle armi leggere[1].

- **in secondo luogo, operano da tempo in Europa numerosi consorzi di natura multinazionale, all'interno dei quali si sviluppa una porzione sempre crescente delle produzioni dell'industria aerospaziale e dei materiali d'armamento italiana**. Tali consorzi sono stati creati sia per ridurre il costo gravante su ogni singolo paese in connessione alla realizzazione di progetti particolarmente impegnativi[2], sia per assicurare un futuro alle imprese europee, che non riuscirebbero altrimenti a competere con le maggiori società statunitensi. Alcune collaborazioni hanno già dato vita ad importanti sistemi d'arma acquisiti dalle Forze Armate, come nel caso del Tornado o dell'Amx italo-brasiliano.

  La costituzione di questi consorzi pone significativi problemi, dal momento che ciascuno dei partners che ne sono membri può ottenere commesse che impegnano tutti gli altri partecipanti al consorzio: così, ad esempio, le ali dei Tornado venduti a suo tempo da Londra all'Arabia Saudita sono state fabbricate in Italia. Nel 1993, la quota di export attribuibile a programmi di collaborazione internazionali a partecipazione italiana aveva già raggiunto il 50% del fatturato totale del settore. E questa tendenza ad operare nei consorzi è certamente destinata ad accentuarsi in futuro, dal momento che è sempre più difficile in questo settore produrre a costi competitivi senza dividere gli oneri della ricerca tra le maggiori aziende operanti nel settore. Non casualmente, le fusioni transnazionali volte a dare una dimensione internazionale alle società europee si stanno intensificando. Molte coinvolgono aziende italiane, per alcune delle quali gli accordi e le joint-ventures costituiscono anche una metodologia di privatizzazione. ***Sotto questo profilo, pertanto, la politica delle esportazioni di materiali d'armamento oltrepassa la definizione in ambito nazionale.***

2. I principali problemi sul tappeto

La propensione **ad esportare** delle imprese italiane impegnate nei settori dell'aerospazio e dei materiali d'armamento in senso stretto sembra rispondere a due necessità, oltre alla naturale vocazione aziendale a perseguire il profitto ed il mantenimento delle quote di mercato e dei livelli occupazionali.

La prima necessità è connessa al raggiungimento di scale minime di produzione efficienti, vale a dire i volumi minimi di produzione indispensabili per non lavorare in perdita. Essendo le commesse della Difesa italiana insufficienti allo scopo, e per di più aperte alla concorrenza estera - le imprese cercherebbero di raggiungere l'obiettivo attraverso le esportazioni.

La seconda necessità è determinata dalla politica di inserimento nei consorzi multinazionali. L'ingresso nei consorzi multinazionali è infatti considerato una condizione essenziale per sopravvivere dalle imprese italiane, che sono

---

[1] Beretta ha, tra le altre cose, fornito circa 450.000 pistole all'U.S.Army ed a fine 1996 aveva ottenuto un'ulteriore commessa per rifornire di pistole M9 la Riserva e la Guardia Nazionale americana. Il peso delle commesse americane sulle attività di Beretta è talmente pronunciato che l'azienda ha da più di 15 anni aperto propri impianti direttamente sul suolo statunitense.

[2] A titolo di esempio, si richiameranno di seguito alcuni dei programmi multinazionali in cui è attualmente impegnata l'industria italiana. Un primo programma è quello che riguarda la produzione del nuovo velivolo europeo da difesa aerea, l'Efa (che sarà fabbricato con britannici, tedeschi e spagnoli) ; un secondo è quello relativo alla nuova classe di fregate «Horizon», che sono in via di progettazione insieme a Gran Bretagna e Francia ; un terzo, che vede protagoniste la Aermacchi e la società russa Yakovlev, concerne i nuovi addestratori che dovranno equipaggiare le Aeronautiche militari dei paesi Centro-Orientali Europei. Altri progetti sono peraltro in corso nel settore degli elicotteri (Programma EH 101) e dei sommergibili.

generalmente troppo piccole per produrre a costi competitivi nel mercato globale dominato dalle grandi aziende nord americane. Per i gruppi che controllano le partecipazioni statali nel settore, è anche una tecnica di privatizzazione[3]. Per entrare a far parte di questi consorzi in condizioni tali da permettere la preservazione dei livelli occupazionali - in particolare dei posti di lavoro legati alle funzioni di ricerca e sviluppo - occorre possedere un portafoglio di ordini il più possibile ampio e diversificato. Le commesse nazionali possono concorrervi, ed in effetti sia la Difesa che il Ministero dell'Industria erogano periodicamente dei sostegni, sia sotto forma di ordini che sotto forma di agevolazioni finanziarie. Tuttavia, il *procurement* nazionale italiano è attualmente debole. Ne segue che l'acquisizione di commesse estere è divenuta ancor più importante nell'ottica del miglioramento della posizione negoziale delle aziende italiane che entrano nei consorzi multinazionali.

A fronte di queste esigenze di politica industriale, cui si connette la difesa di numerosi posti di lavoro tecnologicamente qualificati, **stanno le ragioni** morali di tutti coloro che ritengono eticamente illegittimo il commercio di materiali d'armamento, in assoluto e con particolare riguardo ai paesi inaffidabili sotto il profilo del comportamento politico interno (violazione dei diritti umani) ed internazionale (azioni destabilizzatrici, ambizioni espansionistiche).

La Legge 185/1990 ha segnato una tappa importante nel recepimento all'interno dell'ordinamento italiano di queste preoccupazioni morali, avendo la normativa in essa contenuta introdotto una serie di limitazioni alle esportazioni italiane di materiali d'armamento nonché rigide procedure e sistemi di controllo, proprio allo scopo di evitare che le aziende italiane continuassero a vendere armi a qualunque paese ne avesse fatto richiesta.

Sono a tutti note le brutte pagine scritte dall'export nazionale di materiali d'armamento negli anni '80. Sia sufficiente ricordare a questo proposito come uno dei suoi settori di eccellenza fosse proprio quello dell'esportazione di mine - da quelle anti-uomo a quelle navali.

Gli effetti dell'adozione della Legge 185/1990, che è stata sicuramente fra le più rigide normative varate in Occidente, tagliando fuori dal novero dei potenziali clienti delle forniture tutti i paesi in situazione di conflitto, sono stati sicuramente notevoli. E' stato consolidato il calo delle esportazioni italiane di materiali d'armamento verificatosi a partire dal 1983 (anno in cui, stando alle stime del *Grip*[4], raggiunsero il livello record di 2,266 miliardi di Ecu, quasi il quadruplo delle cifre attuali). Oggi, le esportazioni di materiali d'armamento concorrono solo per lo 0,3% al fatturato complessivo dell'export italiano, contro il 3% che rappresentavano nel 1984.

Malgrado la rigidità delle procedure e dei controlli, sui quali oltretutto il Governo riferisce annualmente al Parlamento, si continuano però a registrare tentativi di elusione della normativa della 185/1990. Inoltre, l'azione di contrasto svolta dalle forze dell'ordine ed i numerosi sequestri di armi di vario tipo effettuati sul territorio nazionale provano come l'Italia sia sempre al centro di numerosi trasferimenti illegali di materiali d'armamento, anche in qualità di mero paese di transito.

D'altra parte, l'industria si lamenta del carico eccessivo di vincoli di cui è stata gravata nella sua ricerca di sbocchi all'estero, e non solo pretenderebbe maggiore efficienza da parte degli organismi che autorizzano le esportazioni - come la *Uama*, l'*Unità Autorizzativa per i Materiali d'Armamento* del Ministero degli Affari Esteri, e l'*Ufficio di Coordinamento della Produzione di Materiali d'Armamento* presso la Presidenza del Consiglio - ma altresì uno

---

[3] Attraverso il conferimento di aziende a joint-ventures o consorzi internazionali di natura privata le holding pubbliche come Finmeccanica preparano, infatti, la loro graduale privatizzazione.

snellimento delle procedure legate alla concessione dei permessi nonché l'aperto concorso del Governo nella promozione dell'export militare. L'industria deplora che nelle gare d'appalto per i grandi contratti di fornitura militari, gli italiani debbono in effetti fronteggiare non solo le imprese avversarie, ma anche i relativi esecutivi, che spesso mobilitano ministeri, quando non addirittura politici di primo piano. Così è stato, ad esempio, nel caso della gara indetta dalla Difesa australiana per il rimpiazzo della sua linea di addestratori, nella quale alla fine Aermacchi è stata battuta da British Aerospace, perdendo una commessa da circa 1.200 miliardi di lire. Sul punto, le Commissioni III e IV potrebbero audire, ad esempio, alcuni amministratori delegati delle principali imprese italiane del settore.

Si rileva che una via di uscita - per conciliare esigenze morali ed industriali - potrebbe essere rappresentata dall'estensione all'Unione Europea dell'insieme dei vincoli cui soggiace l'export italiano dei materiali d'armamento. E' proprio in quest'ottica, del resto, che l'Italia ha caldeggiato l'adozione in sede europea di un apposito «codice di condotta» che - approvato il 25 maggio 1998 a Bruxelles - imporrebbe a tutti i produttori dell'Unione, se applicato rigorosamente, gli stessi criteri che frenano le esportazioni italiane. Vincolare le esportazioni dei paesi partners potrebbe, tuttavia, rivelarsi difficoltoso, essendo i tre maggiori paesi dell'Unione - Germania, Francia e Gran Bretagna - tra i primi cinque paesi esportatori di materiali d'armamento[5]. Audizioni potrebbero essere proposte per verificare la praticabilità e le prospettive di questa soluzione.

3. Suggerimenti per l'orientamento dell'indagine conoscitiva

E' possibile che lo svolgimento dell'indagine conoscitiva risenta della dialettica tra i sostenitori dell'esigenza morale di uscire dalla produzione e dal commercio di armamenti ad ogni costo ed i fautori, invece, di politiche pubbliche di attivo sostegno a queste attività.

L'indagine andrebbe, perciò, focalizzata su due punti.

a) il primo è la determinazione degli interessi in gioco. Sarebbe infatti auspicabile, nel contesto dell'indagine conoscitiva, verificare se l'Italia abbia ancora un interesse a possedere un'industria nazionale - più o meno integrata con quelle dei partners stranieri - nel settore dell'aerospazio e dei materiali d'armamento - come sostengono le tecnostrutture della Difesa e gli stessi sindacati che rappresentano la manodopera addetta a queste produzioni (Cgil, Cisl, Uil, Fim, Fiom ed Uilm). I sindacati ora elencati proprio il 5 Febbraio scorso hanno chiesto al Presidente del Consiglio «di avviare al più presto un monitoraggio sul settore della Difesa» allo scopo «di adottare le politiche atte a salvaguardare il patrimonio nazionale di tecnologie e competenze»[6].

Le Commissioni III e IV riunite, nell'analisi del problema sopra indicato, potrebbero giovarsi del contributo fornito dalle strutture amministrative degli Esteri, della Difesa e dell'Industria e, se del caso, audire anche analisti indipendenti.

---

[4] *Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité*, centro di ricerca ed informazioni indipendente fondato a Bruxelles nel 1979.

[5] Stando a statistiche pubblicate dall'autorevole *SIPRI Yearbook 1996*, nel 1995 Germania, Gran Bretagna e Francia risultavano, rispettivamente, al terzo, quarto e sesto posto tra i principali esportatori mondiali di materiali d'armamento. I tedeschi risultavano aver venduto all'estero materiali per 1964 milioni di dollari (a prezzi costanti del 1990), i britannici per 1663 ed i francesi per 815. L'Italia, in quell'anno, si trovava al nono posto, con 324 milioni di dollari, 124 in meno dell'Olanda e 2 in meno della Cecoslovacchia.

[6] Cfr. il comunicato Ansa del 5 Febbraio scorso: *Industria: Difesa; sindacati a D'Alema, fissare priorità*. E' da ricordare, a questo proposito, come l'occupazione del settore abbia già sofferto significative contrazioni, perdendo tra il 1983 ed il 1991 circa 77.000 dipendenti (e passando da 182.000 a 105.000 addetti). Statistiche Grip 1994.

b) Il secondo punto è l'analisi di quanto fanno i partners, gli alleati ed i concorrenti dell'Italia nel settore della regolamentazione del commercio d'armamento. Circoscrivere l'indagine a quanto viene fatto in Italia, infatti, potrebbe fornire un'immagine distorta del problema del controllo del commercio internazionale dei materiali d'armamento, che è ormai mondiale.

Sarebbe quindi interessante allargare i margini dell'indagine conoscitiva, per audire anche personalità attive all'estero nel settore, come i funzionari che dirigono il *WEAG* (il *Western European Armaments Group* creato in seno alla *Ueo*) ed, eventualmente, degli analisti di istituti di ricerca come l'*International Institute for Strategic Studies* di Londra, la *Fondation pour les Etudes de la Defense Nationale* di Parigi, il *SIPRI* di Stoccolma e l'*Unidir* (Nazioni Unite). Le ambizioni in questo settore sono ovviamente condizionate dal tempo e dalle risorse di cui possiamo disporre.

4. Gli aspetti legati al controllo del traffico illegale di agenti chimici, biologici, batteriologici e di materiali nucleari e missilistici

Quando si affronta il problema del commercio internazionale di armamenti, si deve tener presente un dato di fatto : il traffico illecito di materiali nucleari e di aggressivi chimici, batteriologici e biologici, è di gran lunga più pericoloso di quello degli armamenti convenzionali.

Gli scambi in questi settori preoccupano, infatti, particolarmente la comunità internazionale, sia per la gravità delle conseguenze che l'acquisizione di tecnologie utilizzabili nella fabbricazione di armi di distruzioni di massa può implicare sotto il profilo della sicurezza, sia per il fatto che gli strumenti esistenti per controllare questi traffici non sempre sono adeguati.

Data la diversità e la complessità tecnica dei problemi connessi ai settori sopra elencati, nel caso in cui si volesse dedicare qualche sessione «ad hoc» alla loro trattazione, converrebbe procedere all'audizione di personalità appartenenti all'*AIEA* ed alle organizzazioni internazionali preposte alla verifica dell'attuazione degli *Accordi di Wassenaar*, del *Missile Technology Control Regime* e della *Convenzione di Parigi del 1993 sulla Proibizione dello Sviluppo, Produzione, Immagazzinaggio ed Uso delle Armi Chimiche.*

356

Comitato Nazionale per il No al referendum sui licenziamenti

Senatore,

si è costituito formalmente il *Comitato Nazionale per il No al referendum sui licenziamenti*, promosso da rappresentanti dei Ds, PdCi, Prc, Sdi, Verdi, Magistratura Democratica, esponenti di Udeur, Ppi, I Democratici, Cdu, e persone impegnate sul piano sociale e culturale.

Il *Comitato* intende corrispondere all'esigenza di promuovere e coordinare a livello nazionale la campagna del no come una consultazione democratica sul merito dei referendum e sulle conseguenze che avrebbe l'eventuale affermazione del quesito. Eliminare dall'ordinamento la tutela reale del diritto al lavoro, a fronte del licenziamento illegittimo, significa cancellare un istituto giuridico perfezionato, volto a rendere efficace la garanzia del diritto al lavoro, che ne risulterebbe perciò gravemente compromessa.
L'impegno per respingere la proposta referendaria non ha il valore di una semplice difesa di un istituto particolare, ma di una battaglia per la salvaguardia di fondamentali diritti politici, economici e sociali, incarnati dal diritto del lavoro nel suo complesso. L'abrogazione dell'art. 18 dello Statuto non solo riporterebbe indietro di decenni il complesso delle relazioni industriali nel nostro paese, ma inciderebbe sul ruolo stesso del diritto come regolatore sociale e strumento di tutela dei diritti della persona.

La preghiamo di valutare la nostra iniziativa nella sua portata sociale e civile e, qualora incontri la Sua approvazione, Le chiediamo di aderire e sostenere il *Comitato Nazionale per il no al referendum sui licenziamenti.*

Roma, 15 febbraio

Per il Comitato del No al referendum sui licenziamenti
Il Coordinatore
Sergio Garavini

Tel 06.67.60.87.23 fax 06.67.60.81.92

357

176-16 FEDOO

ALL'ON. SENATORE DELLA REPUBBLICA
DE MARTINO FRANCESCO

DEM.SIN.-ULIVO
SEDE

358

Costituito il

COMITATO PER IL NO AL REFERENDUM SUI LICENZIAMENTI

SOMMARIO	n. 3
Premessa	
Sentenze n. 46 - 47 della Corte Costituzionale	
Articolo 18 della legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori)	
Nota sul referendum relativo ai licenziamenti	
Atto costitutivo del Comitato nazionale per il NO al referendum sui licenziamenti	

Roma, 15 febbraio 2000

PREMESSA

La Corte Costituzionale, con delibera del 7 febbraio 2000, ha dichiarato inammissibili 14 dei 21 referendum presentati, in particolare ha ritenuto inammissibili 10 dei 12 referendum sociali presentati dai radicali e dalla lega nord: sanità, assicurazione INAIL, sostituto d'imposta, collocamento, part-time, lavoro a tempo determinato, lavoro a domicilio, patronati sindacali, immigrazione, pensioni d'anzianità.

I due referendum sociali ammessi riguardano: la giusta causa nei licenziamenti, e la riscossione delle quote d'iscrizione sindacale.

In seguito al pronunciamento della Corte Costituzionale, il Comitato che da mesi opera e che - unitamente ad altri - aveva presentato una memoria alla Consulta sulla incostituzionalità dei referendum anti-sociali, si è costituito in "COMITATO PER IL NO AL REFERENDUM SUI LICENZIAMENTI".

In questo secondo fascicolo riproduciamo:

a) Le sentenze della Corte Costituzionale n. 46 sulla giusta causa nei licenziamenti e n. 47 sulla riscossione dei contributi sindacali;

b) L'articolo 18 della legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori) riguardante il reintegro del licenziamento ingiustificato;

c) Una nota giuridica sul referendum riguardante l'abrogazione della "giusta causa nei licenziamenti";

d) L'atto costitutivo del "Comitato Nazionale per il NO al referendum sui licenziamenti."

Roma, 15 febbraio 2000

Il Comitato per il NO organizza incontri sui temi referendari, i primi due in programma sono:

MARTEDI' 29 FEBBRAIO alle ore 15.30

presso la sala del Cenacolo, vicolo Valdina – Roma Piazza Campo Marzio: *Gli aspetti giuridici della giusta causa nei licenziamenti* –

introduce il Prof. Gianni ALLEVA.

Gli aspetti economici della giusta causa nei licenziamenti, con data da stabilirsi.

Sentenza n. 46
Anno 2000

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. Giuliano VASSALLI, Presidente - Prof. Francesco GUIZZI - Prof. Cesare MIRABELLI - Prof. Fernando SANTOSUOSSO - Avv. Massimo VARI - Dott. Riccardo CHIEPPA - Prof. Gustavo ZAGREBELSKY - Prof. Valerio ONIDA - Prof. Carlo MEZZANOTTE - Avv. Fernanda CONTRI - Prof. Guido NEPPI MODONA - Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI - Prof. Annibale MARINI - Dott. Franco BILE, Giudici

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento» e successive modificazioni, limitatamente all'art. 18, come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, giudizio iscritto al n. 128 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il Giudice relatore Massimo Vari;

uditi gli avvocati Edoardo Ghera e Antonio Vallebona per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia; l'avvocato Mario Salerni per l'associazione Progetto Diritti o.n.l.u.s., per la Federazione delle Rappresentanze Sindacali di Base e per il Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia; gli avvocati Piergiovanni Alleva e Vittorio Angiolini per la Federazione dei Verdi ed altri, per il Comitato per le libertà e i diritti sociali e per il Partito della Rifondazione Comunista.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 7 dicembre 1999, l'Uf-

ficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, ha preso in esame la richiesta di *referendum* per sottoporre a votazione popolare il seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogata la legge 20 maggio 1970, n. 300, recante "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento" e successive modificazioni, limitatamente all'art. 18?».

2. — Detto Ufficio, nel dichiarare che la richiesta di *referendum* di iniziativa popolare è conforme alla legge (ai sensi dell'art. 32 della menzionata legge n. 352 del 1970), ha disposto l'integrazione del testo del quesito con il richiamo alle modificazioni apportate dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, e lo ha così riformulato:

«Volete voi che sia abrogata la legge 20 maggio 1970, n. 300, recante "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento" e successive modificazioni, limitatamente all'art. 18, come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108?».

Al fine di identificare l'oggetto del *referendum*, l'Ufficio medesimo ha, inoltre, stabilito (in applicazione dell'art. 32, ultimo comma, della già menzionata legge n. 352 del 1970, introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1995, n. 173) che la denominazione del *referendum* sia: «Licenziamenti: Abrogazione delle norme sulla reintegrazione del posto di lavoro».

3. — Il Presidente di questa Corte, ricevuta comunicazione della sopra menzionata ordinanza del 7 dicembre 1999, ha fissato, per le conseguenti deliberazioni, l'adunanza in camera di consiglio per il 13 gennaio 2000, disponendone comunicazione ai presentatori della richiesta di *referendum* ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — Nell'imminenza della camera di consiglio, Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia, presentatori della richiesta di *referendum* abrogativo di cui in epigrafe, hanno depositato, con il patrocinio degli avvocati Edoardo Ghera, Sergio Magrini e Antonio Vallebona, una memoria con la quale chiedono che il *referendum* sia dichiarato ammissibile.

5. — L'associazione Progetto Diritti o.n.l.u.s., la Federazione delle rappresentanze sindacali di base e il Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia hanno congiuntamente depositato, con il patrocinio dell'avvocato Mario Salerni, un «atto di intervento e memoria», al fine di sentire dichiarare inammissibile il quesito.

6. — A loro volta, il Comitato per la libertà e i diritti sociali, il Partito della Rifondazione Comunista, nonché la Federazione dei Verdi, congiuntamente con l'Associazione nazionale per la sinistra e con «Alfiero Grandi, nella sua qualità di responsabile del lavoro dei D.S. - Democratici di Sinistra», hanno depositato, con il patrocinio degli avvocati Piergiovanni Alleva, Amos Andreoni, Vittorio Angiolini e Pier Luigi Panici, tre distinti «atti di intervento, memoria e contributo», nei quali vengono svolte identiche considerazioni al fine di sentire dichiarare inammissibile il quesito referendario.

7. — Nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000, l'avv. Antonio Vallebona, per i presentatori, ha eccepito preliminarmente che gli altri soggetti che hanno depositato memorie non hanno in realtà titolo per partecipare al presente giudizio. Tesi, questa, contrastata dall'avvocato Vittorio Angiolini.

Nel merito, l'avvocato Vallebona, insieme all'avvocato Edoardo Ghera, ha illustrato le argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità del *referendum* prospettate nella memoria.

Essendosi la Corte riservata di decidere in sentenza sull'ammissibilità delle memorie e dell'audizione dei soggetti diversi dai presentatori, è stato, altresì, sentito per il Comitato per la libertà e i diritti sociali, il Partito della Rifondazione comunista, la Federazione dei Verdi, l'Associazione nazionale per la sinistra e «Alfiero Grandi nella sua qualità di responsabile del lavoro dei D.S. - Democratici di sinistra», l'avvocato Piergiovanni Alleva, il quale ha illustrato le già dedotte ragioni di inammissibilità della richiesta referendaria. A tali argomentazioni si è associato l'avvocato Mario Salerni, per l'associazione Progetto Diritti o.n.l.u.s., la Federazione delle rappresentanze sindacali di base, il Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia.

Considerato in diritto

1. — Va preliminarmente dichiarata, per le ragioni esposte nella sentenza n. 31 del 2000, la ricevibilità delle memorie depositate dai soggetti diversi dai presentatori della richiesta di *referendum*, con la conseguente illustrazione orale.

2. — La richiesta di *referendum* abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunziarsi, investe l'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nel testo vigente, quale risulta dalle modifiche di cui all'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali).

La disposizione oggetto del quesito prevede la c.d. tutela reale contro il licenziamento, tutela il cui tratto fondamentale è rappresentato dal potere del giudice, nei casi di recesso inefficace, nullo ovvero ingiustificato, di ordinare al datore di lavoro di reintegrare il dipendente nel posto di lavoro e di corrispondergli una indennità dal giorno del licenziamento a quello dell'effettiva reintegrazione.

3. — È opportuno rammentare, brevemente, in prospettiva diacronica, come l'originaria normativa del codice civile del 1942 contemplasse la piena libertà di recesso (c.d. recesso *ad nutum*) del datore di lavoro nel rapporto a tempo indeterminato, con il limite dell'obbligo di preavviso, ovvero della corresponsione di un'indennità sostitutiva (art. 2118 cod. civ.); obbligo che, peraltro, veniva meno in presenza di una giusta causa di risoluzione del rapporto lavorativo, tale da non consentirne la prosecuzione, anche provvisoria (art. 2119 cod. civ.).

Detta disciplina sopravvisse, nella sua generale portata, sino alla legge 15 luglio 1966, n. 604, con la quale fu introdotto il diverso principio di necessaria giustificazione del licenziamento (art. 1), richiedendosi a tal fine che l'atto di recesso del datore di lavoro fosse, comunque, sorretto da una «giusta causa» (art. 2119 cod. civ.) ovvero da un «giustificato motivo» (art. 3 della legge n. 604 del 1966), alla cui insussistenza conseguiva l'obbligo del medesimo di riassumere il dipendente o, alternativamente, di versagli una indennità risarcitoria, secondo quanto stabilito dall'art. 8 della stessa legge n. 604. A tale regime, detto di tutela obbligatoria, dal quale erano esclusi, in linea generale (e salvo ulteriori specifiche esclusioni), i datori di lavoro che occupassero sino a 35 dipendenti (art. 11), ha fatto poi seguito la legge 20 maggio 1970, n. 300 (c.d. statuto dei lavoratori), che, con l'art. 18, ha introdotto, per i casi di accertata inefficacia, nullità o mancanza di giustificazione del licenziamento, il regime di c.d. tutela reale del posto di lavoro, sia pure limitandone l'applicazione (art. 35 della stessa legge n. 300) alle imprese, industriali e commerciali, che occupassero più di 15 dipendenti nell'ambito dell'unità produttiva ovvero nell'ambito dello stesso comune, nonché alle imprese agricole che occupassero, in analoghe situazioni, più di 5 dipendenti. La stessa norma ha, inoltre, previsto (dal quarto al settimo comma) una speciale procedura atta a garantire, nello stesso ambito di materia, la sollecita risoluzione delle controversie nelle quali è parte il lavoratore sindacalista.

La c.d. tutela reale, nei termini in cui risulta attualmente disciplinata dopo l'intervento in materia della legge 11 maggio 1990, n. 108 (art. 1), comporta, oltre all'obbligo di reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, quello del risarcimento del danno dal medesimo subito, in ragione di una indennità commisurata alla re-

tribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento a quello di effettiva reintegrazione (e in ogni caso, non inferiore a 5 mensilità della retribuzione globale di fatto), cui si aggiunge il versamento, per lo stesso periodo, dei contributi assistenziali e previdenziali. Spetta, inoltre, al lavoratore la facoltà di richiedere, in luogo della reintegrazione nel posto di lavoro, il pagamento di una indennità sostitutiva pari a 15 mensilità della retribuzione globale di fatto.

Dai sopra menzionati interventi normativi è derivato un quadro di disciplina che, secondo le indicazioni della medesima legge n. 108 del 1990, comporta:

— un'area di applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 che riguarda tutti i datori di lavoro, imprenditori o non, nell'ambito dei previsti limiti dimensionali, ma con estensione dell'area stessa all'ulteriore ipotesi di datori di lavoro che occupino più di 60 dipendenti (art. 1);

— un'area di applicazione della legge n. 604 del 1966, estesa ai datori di lavoro, imprenditori non agricoli e non imprenditori, che occupino sino a 15 dipendenti (sino a 5 dipendenti nei confronti degli imprenditori agricoli), ovvero che occupino sino a 60 dipendenti qualora non sia applicabile l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, come modificato dalla stessa legge n. 108 del 1990 (art. 2, comma 1);

— l'applicazione della tutela reale, *ex* art. 18, nel caso di licenziamento discriminatorio, quale che sia il numero dei dipendenti occupati, con estensione di siffatta tutela anche ai dirigenti (art. 3);

— la restrizione (art. 4), ferma restando la tutela di cui al precedente art. 3 nell'ipotesi di licenziamento discriminatorio, dell'area di libera recedibilità a talune circoscritte ipotesi, specificamente individuate ovvero chiaramente desumibili in via di interpretazione: lavoro domestico (legge n. 339 del 1958); lavoratori ultrasessantenni in possesso dei requisiti pensionistici (salvo che abbiano optato per la prosecuzione del rapporto lavorativo); dirigenti (eccezione ricavabile dal fatto che l'art. 10 della legge n. 604 del 1966 non è stato oggetto di modifica);

— l'esclusione (art. 4), infine, della tutela reale nei confronti delle c.d. «organizzazioni di tendenza» che non abbiano fini di lucro (le quali, secondo la consolidata giurisprudenza, sono soggette al regime di tutela obbligatoria).

Per una più esauriente illustrazione delle disposizioni vigenti in materia, non va ignorata, infine, la legge 9 febbraio 1999, n. 30, recante «Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996». Detta Carta, entrata in vigore il 1° settembre 1999, contiene disposizioni volte a cir-

365

condare di specifiche garanzie la posizione dei prestatori di lavoro contro i licenziamenti, prevedendo, in particolare (art. 24), l'impegno delle parti contraenti a riconoscere il diritto dei lavoratori a non essere licenziati senza un valido motivo; il diritto dei lavoratori licenziati senza valido motivo «ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione»; il diritto dei lavoratori stessi a ricorrere davanti ad un organo imparziale.

3. — Tanto premesso sulla normativa vigente in tema di licenziamenti individuali, la Corte rileva che il quesito risulta formulato in modo univoco e chiaro, investendo una disciplina unitaria, contenuta in un solo articolo di legge, in riferimento ad un tipo specifico di tutela avverso il licenziamento individuale. Il tutto in vista di effetti meramente abrogativi e non manipolativi.

4. — Non ricorre, inoltre, alcuna delle ipotesi ostative espressamente elencate all'art. 75, secondo comma, della Costituzione.

5. — La richiesta non trova ostacolo nemmeno nei limiti impliciti al *referendum* che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato nella inammissibilità di quesiti che investono leggi c.d. «a contenuto costituzionalmente vincolato», in quanto vertono su disposizioni la cui abrogazione si traduce in una lesione di principi costituzionali. Ipotesi, questa, nella quale la Corte, con successive puntualizzazioni, è venuta ad annoverare anche le leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di ogni tutela per situazioni che tale tutela esigono secondo Costituzione.

Sotto questo profilo, va osservato che la disposizione oggetto di quesito è indubbiamente manifestazione di quell'indirizzo di progressiva garanzia del diritto al lavoro previsto dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, che ha portato, nel tempo, ad introdurre temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, secondo garanzie affidate alla discrezionalità del legislatore, non solo quanto alla scelta dei tempi, ma anche dei modi d'attuazione (sentenze n. 194 del 1970, n. 129 del 1976 e n. 189 del 1980).

In riferimento a tale discrezionalità, è da escludere, tuttavia, che la disposizione che si intende sottoporre a consultazione, per quanto espressiva di esigenze ricollegabili ai menzionati principi costituzionali, concreti l'unico possibile paradigma attuativo dei principi medesimi.

Pertanto, l'eventuale abrogazione della c.d. tutela reale avrebbe il solo effetto di espungere uno dei modi per realizzare la garanzia del diritto al lavoro, che risulta ricondotta, nelle discipline che attualmente vigono sia per la tutela reale che per quella obbligatoria, al criterio di fondo della necessaria giustificazione del licenziamento. Né, una volta rimosso l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, verrebbe meno ogni tutela in materia di licenziamenti illegittimi, in quanto resterebbe, comunque, operante nell'ordinamento, anche alla luce dei principi desumibili

dalla Carta sociale europea, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, la tutela obbligatoria prevista dalla legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificata dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, la cui tendenziale generalità deve essere qui sottolineata.

6. — Non costituisce, d'altro canto, ostacolo alla chiarezza del quesito l'esistenza di altre disposizioni, non investite dal quesito stesso, quali gli artt. 5, comma 3, e 17 della legge 23 luglio 1991, n. 223, nonché l'art. 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, che in materia, rispettivamente, di procedure di mobilità dei lavoratori e di licenziamento discriminatorio, rinviano, sotto il profilo sanzionatorio, alla disciplina vigente dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

Va da sé, infatti, che, per tali disposizioni, si produrranno, eventualmente, i normali effetti caducatori o di adattamento, la cui individuazione esula dai compiti di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare, così come integrata a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 7-13 dicembre 1999, per l'abrogazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento» e successive modificazioni, limitatamente all'art. 18, come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108; richiesta dichiarata legittima, con la suddetta ordinanza, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

F.to: Giuliano VASSALLI, Presidente
Massimo VARI, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in cancelleria il 7 febbraio 2000

Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

368

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. Giuliano VASSALLI, Presidente - Prof. Francesco GUIZZI - Prof. Cesare MIRABELLI - Prof. Fernando SANTOSUOSSO - Avv. Massimo VARI - Dott. Cesare RUPERTO - Dott. Riccardo CHIEPPA - Prof. Gustavo ZAGREBELSKY - Prof. Valerio ONIDA - Prof. Carlo MEZZANOTTE - Avv. Fernanda CONTRI - Prof. Guido NEPPI MODONA - Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI - Prof. Annibale MARINI - Dott. Franco BILE, Giudici

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 4 giugno 1973, n. 311, recante «Estensione del servizio di riscossione dei contributi associativi tramite gli enti previdenziali» e successive modificazioni; giudizio iscritto al n. 129 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 18 gennaio 2000 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

uditi l'avvocato Nicolò Zanon per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele e l'avvocato Pier Luigi Panici per la Federazione dei Verdi ed altri, Comitato per le libertà e i diritti sociali e Partito della Rifondazione Comunista.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni — esaminata la richiesta di referendum popolare presentata in data 8 marzo 1999 da quattordici cittadini italiani sul seguente quesito: «Volete che sia abrogata la legge 4 giugno 1973, n. 311, recante «Estensione del servizio di riscossione dei contributi associativi tramite gli enti previ-

368

denziali», e successive modificazioni?» — ha, con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, dichiarato la richiesta stessa conforme alle disposizioni di cui all'art. 27 della legge n. 352 del 1970, stabilendone altresì la seguente denominazione: «Trattenute associative e sindacali tramite gli enti previdenziali: abolizione».

2. — Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza, il Presidente della Corte costituzionale ha fissato il giorno 13 gennaio 2000 per la conseguente deliberazione in camera di consiglio, dandone comunicazione, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

3. — I promotori del *referendum* hanno depositato in data 5 gennaio 2000 una memoria, sostenendo le ragioni dell'ammissibilità della suddetta richiesta.

Con tre atti di contenuto sostanzialmente identico, depositati il 10 gennaio 2000, hanno dichiarato di voler intervenire, chiedendo la declaratoria di inammissibilità della richiesta medesima: il «Comitato per le libertà e i diritti sociali», in persona del presidente, Paolo Cagna Ninchi; il «Partito della Rifondazione Comunista», in persona del segretario generale, on. Fausto Bertinotti; la «Federazione dei Verdi», in persona del responsabile nazionale del settore economia-lavoro, sen. Natale Ripamonti; l'»Associazione Nazionale per la Sinistra», in persona del presidente, on. Andrea Sergio Garavini; nonché Alfiero Grandi, quale responsabile lavoro dei «DS-Democratici di sinistra».

La discussione, già fissata per la camera di consiglio del 13 gennaio 2000, è stata in tale data rinviata alla camera di consiglio del successivo 18 gennaio, previa comunicazione ai presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai soggetti che hanno depositato memorie.

Nella discussione, alla quale sono stati ammessi con riserva i soggetti diversi dai presentatori del *referendum*, sia questi sia i presentatori hanno ribadito, attraverso i rispettivi difensori, le conclusioni come sopra rassegnate.

Considerato in diritto

1. — A scioglimento della riserva in precedenza formulata da questa Corte, va preliminarmente riconosciuta — per le ragioni svolte nella sentenza n. 31 del 2000 — la ritualità del deposito e dell'illustrazione orale delle memorie presentate da soggetti diversi dai presentatori del *referendum*.

2. — Quanto al giudizio d'ammissibilità previsto dall'art. 33, quarto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, va premesso che il quesito referendario investe l'in-

tero testo della legge 4 giugno 1973, n. 311, recante «Estensione del servizio di riscossione dei contributi associativi tramite gli enti previdenziali», e successive modificazioni.

Tale legge è composta da un unico articolo, suddiviso in tre commi, di cui il primo sancisce in termini generali che «L'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro possono essere autorizzati dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, su richiesta delle associazioni sindacali a carattere nazionale, ad assumere il servizio di esazione dei contributi associativi dovuti dagli iscritti, nonché dei contributi per assistenza contrattuale che siano stabiliti dai contratti di lavoro».

Il secondo e il terzo comma, poi, stabiliscono rispettivamente: a) che «I rapporti tra gli istituti di cui al precedente comma e le organizzazioni sindacali saranno regolati da convenzioni, da sottoporre all'approvazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ai soli fini di accertare che il servizio di riscossione non sia pregiudizievole per il corrente adempimento dei compiti di istituto, che siano rimborsate le spese incontrate per l'espletamento del servizio e che gli istituti medesimi siano sollevati da ogni qualsiasi responsabilità verso terzi derivante dall'applicazione della convenzione»; b) che «Nei casi in cui l'esazione dei contributi avvenga a mezzo di ruoli esattoriali, per la riscossione dei contributi di cui al presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, quarto comma, del testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1963, n. 858».

3. — La richiesta è ammissibile.

3.1. — Essa non riguarda le leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude il *referendum*, né quelle altre da ritenersi ugualmente escluse secondo l'interpretazione logico-sistematica che di tale norma ha ripetutamente dato questa Corte.

3.2. — Trattasi inoltre di richiesta abrogativa riguardante disposizioni tra loro intimamente connesse, le quali formano un autonomo e definito sistema — tuttora integralmente operante, come dimostrano le molteplici convenzioni stipulate, anche di recente, dalle varie associazioni sindacali con gli enti previdenziali — di previsione e regolamentazione della possibile assunzione, da parte dei menzionati enti previdenziali (cui vanno aggiunte le Casse marittime Adriatica, Meridionale e Tirrena, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge 5 dicembre 1986, n. 856, che richiama la legge in esame), del servizio di esazione, per conto delle associazioni sindacali a carat-

tere nazionale, dei contributi associativi e di assistenza contrattuale dovuti dai loro iscritti.

Sussiste dunque la necessaria omogeneità del quesito, che peraltro è analogo a quello — a suo tempo proposto per l'abrogazione del secondo e terzo comma dell'art. 26 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e dell'art. 594 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 — dichiarato ammissibile da questa Corte con sentenza n. 13 del 1995.

Chiaro è l'intendimento abrogativo, che non tocca il diritto dei sindacati ad ottenere i contributi dai propri iscritti, ma è volto esclusivamente a non rendere più possibile attraverso l'attività d'intermediazione svolta dagli enti previdenziali, in quanto autorizzati, la riscossione dei contributi medesimi. Ed il fine ispiratore della richiesta risulta perfettamente oggettivato nella struttura del quesito, il quale prospetta un'alternativa netta all'elettore, posto così in grado di percepire con immediatezza ed esattezza le conseguenze del suo voto.

3.3. — È appena il caso di aggiungere che sul presente giudizio di ammissibilità non incide la pur constatata residuale permanenza del riferimento alle trattenute sindacali attualmente contenuto in altre leggi (v., ad esempio, art. 11 della legge 12 marzo 1968, n. 334; art. 23-*octies* della legge 11 agosto 1972, n. 485; art. 2 della legge 27 dicembre 1973, n. 852, richiamato anche dall'art. 18 della legge 23 luglio 1991, n. 223; art. 19 della legge 23 dicembre 1994, n. 724), poiché le relative discipline hanno matrici proprie o comunque *rationes* diverse rispetto alla normativa oggetto del quesito in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 4 giugno 1973, n. 311, recante «Estensione del servizio di riscossione dei contributi associativi tramite gli enti previdenziali» e successive modificazioni; richiesta dichiarata legittima con ordinanza 7-13 dicembre 1999 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

F.to: Giuliano VASSALLI, Presidente
Cesare RUPERTO, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in cancelleria il 7 febbraio 2000

Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

371

ARTICOLO 18 LEGGE 300/70
STATUTO DEI LAVORATORI

(giurisprudenza)

***18.** Reintegrazione nel posto di lavoro.*

Ferme restando l'esperibilità delle procedure previste dall'articolo 7 della *legge 15 luglio 1966, n. 604* (3/c), il giudice con la sentenza con cui dichiara inefficace il licenziamento ai sensi dell'articolo 2 della predetta legge o annulla il licenziamento intimato senza giusta causa o giustificato motivo, ovvero ne dichiara la nullità a norma della legge stessa, ordina al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici prestatori di lavoro o più di cinque se trattasi di imprenditore agricolo, di reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro. Tali disposizioni si applicano altresì ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, che nell'ambito dello stesso comune occupano più di quindici dipendenti ed alle imprese agricole che nel medesimo ambito territoriale occupano più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa alle sue dipendenze più di sessanta prestatori di lavoro (3/d).

Ai fini del computo del numero dei prestatori di lavoro di cui primo comma si tiene conto anche dei lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro, dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato parziale, per la quota di orario effettivamente svolto, tenendo conto, a tale proposito, che il computo delle unità lavorative fa riferimento all'orario previsto dalla contrattazione collettiva del settore. Non si computano il coniuge ed i parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea diretta e in linea collaterale (3/d).

Il computo dei limiti occupazionali di cui al secondo comma non incide su norme o istituti che prevedono agevolazioni finanziarie o creditizie (3/d).

Il giudice con la sentenza di cui al primo comma condanna il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui sia stata accertata l'inefficacia o l'invalidità stabilendo un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione e al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali dal momento del licenziamento al momento dell'effettiva reintegrazione; in ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione globale di fatto (3/d).

Fermo restando il diritto al risarcimento del danno così come previsto al quarto comma, al prestatore di lavoro è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità di retribuzione globale di fatto. Qualora il lavoratore entro trenta giorni dal ricevimento dell'invito del datore di lavoro non abbia ripreso il servizio, né abbia richiesto entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza il pagamento dell'indennità di cui al presente comma, il rapporto di lavoro si intende risolto allo spirare dei termini predetti (3/e) (1/cost).

La sentenza pronunciata nel giudizio di cui al primo comma è provvisoriamente esecutiva.

Nell'ipotesi di licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 22, su istanza congiunta del lavoratore e

del sindacato cui questi aderisce o conferisca mandato, il giudice, in ogni stato e grado del giudizio di merito, può disporre con ordinanza, quando ritenga irrilevanti o insufficienti gli elementi di prova forniti dal datore di lavoro, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro.

L'ordinanza di cui al comma precedente può essere impugnata con reclamo immediato al giudice medesimo che l'ha pronunciata. Si applicano le disposizioni dell'articolo 178, terzo, quarto, quinto e sesto comma del codice di procedura civile.

L'ordinanza può essere revocata con la sentenza che decide la causa.

Nell'ipotesi di licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 22, il datore di lavoro che non ottempera alla sentenza di cui al primo comma ovvero all'ordinanza di cui al quarto comma, non impugnata o confermata dal giudice che l'ha pronunciata, è tenuto anche, per ogni giorno di ritardo, al pagamento a favore del Fondo adeguamento pensioni di una somma pari all'importo della retribuzione dovuta al lavoratore (8/cost).

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 27 maggio 1970, n. 131.

(3/c) Riportata al n. L/III.

(3/d) I primi cinque commi hanno così sostituito i commi primo e secondo per effetto dell'art. 1, *L. 11 maggio 1990, n. 108*, riportata al n. L/IV.

(3/e) I primi cinque commi hanno così sostituito i commi primo e secondo per effetto dell'art. 1, *L. 11 maggio 1990, n. 108*, riportata al n. L/IV.

(1/cost) La Corte costituzionale, con *ordinanza 7-15 marzo 1996, n. 77* (Gazz. Uff. 20 marzo 1996, n. 12, Serie speciale) e con *ordinanza 11-22 luglio 1996, n. 291* (Gazz. Uff. 14 agosto 1996, n. 33, Serie speciale), ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, quinto comma, sollevata in riferimento all'art. 3 della *Costituzione*.

Analoga questione era già stata esaminata dalla stessa Corte e dichiarata non fondata con sentenza n. 81 del 1982, seguita da due ordinanze di manifesta infondatezza, nn. 160 e 427 del 1962. Le ragioni addotte nell'attuale ordinanza di rimessione non hanno indotto la Corte a mutare giurisprudenza.

(4/cost) La Corte costituzionale, con *sentenza 14-23 dicembre 1998, n. 420* (Gazz. Uff. 30 dicembre 1998, n. 52, Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27 (recte: 24) della Costituzione.

REFERENDUM IN MATERIA DI DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI

Il quesito è il seguente:

"Volete coi che sia abrogata la legge 20.5.1970 n.300, recante "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento" e successive modificazioni, limitatamente all'art.18?".

L'articolo 18 della legge disciplina gli effetti conseguenti all'accertamento da parte del giudice della illegittimità, nullità o inefficacia del licenziamento.

L'articolo prevede che il giudice del lavoro, con la sentenza che dichiara la inefficacia o la nullità del licenziamento o lo annulla per difetto di giusta causa o di giustificato motivo, ordina al datore di lavoro di reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro, nonché di risarcirgli il danno, corrispondendo un'indennità che è ragguagliata alle retribuzioni maturate dalla data del licenziamento a quella della effettiva reintegrazione ordinata dalla sentenza.

La norma prevede, quindi, l'obbligo del datore di lavoro di ricostituire il rapporto in modo tale da evitare soluzione di continuità in termini economici e giuridici, consentendo, peraltro, al lavoratore di scegliere tra l'essere reintegrato e riprendere a lavorare in azienda, oppure ottenere, in alternativa, una indennità pari a 15 mensilità di retribuzione (oltre il risarcimento liquidato da giudice, in conseguenza della declaratoria di illegittimità, che non può essere inferiore a cinque mensilità).

Questa disciplina - di tutela c.d. reale - si applica soltanto qualora i datori di lavoro occupino più di 15 dipendenti in ciascuna sede o ufficio (la c.d. unità produttiva), oppure occupino complessivamente più di 15 dipendenti nell'ambito del comune e, comunque, quando abbiano più di sessanta dipendenti nell'ambito del territorio nazionale. Per le imprese agricole il numero minimo per unità produttiva è di cinque dipendenti.

Questa garanzia reale non c'è per i lavoratori di imprese che hanno un organico di personale al di sotto dei 16 dipendenti.

In tal caso la disciplina applicabile è quella della legge 15.7.1966 n.604 - modificata dalla legge n.108/1990 -, che regola in via generale il licenziamento individuale e che, in caso di licenziamento illegittimo (ossia privo di giusta causa o di giustificato motivo) o inefficace (cioè intimato senza il rispetto delle formalità previste), prevede che il giudice condanni il datore di lavoro ad una obbligazione per lui alternativa: o *riassumere ex novo* il dipendente entro tre giorni dalla comunicazione della sentenza, oppure risarcirgli il danno, che può variare da 2,5 a 6 mensilità di retribuzione (si può arrivare, in alcuni casi, a determinare un'indennità pari a 10 mensilità, ma per un'anzianità di servizio non minore di anni 10).

E' intuitivo che il datore di lavoro molto difficilmente sceglierà di riassumere un lavoratore che aveva già deciso di espellere ed opterà per il risarcimento del danno (l'esperienza giudiziaria ci fa dire che ciò avviene quasi nel 100% dei casi di licenziamento dichiarato illegittimo).

L'abolizione dell'art. 18 della legge n.300/70 comporterebbe la generale applicazione a tutti i lavoratori dipendenti - tranne pochissime eccezioni di lavoratori soggetti ancora al licenziamento c.d. *"ad nutum"*, quali i dirigenti o i lavoratori domestici - della disciplina della legge n.604/66, consentendo così anche ad imprese di grandi dimensioni di poter avere una notevole libertà di licenziamento, pagando soltanto qualche mensilità di retribuzione, in caso di illegittimità del recesso.

Non avere la garanzia di tutela dell'art.18 significherà, altresì, aprire più facilmente la strada anche ai licenziamenti intimati per fini discriminatori o antisindacali nelle piccole inprese.

Infatti, l'art.3 della legge 11.5.90 n.108 - di integrazione alla legge n.604/66 - prevede la nullità del licenziamento intimato per fini discriminatori (politici, di credo religioso, di sesso) e antisindacali e l'applicazione dell'art. 18 (quindi dell'obbligo di reintegrare il dipendente illecitamente espulso) *anche ai lavoratori dipendenti da imprese con meno di 16 dipendenti, nonché ai dirigenti.*

La tutela del licenziamento *nullo* (*intimato, cioè, per motivi illeciti oppure anche oralmente)* senza le garanzie tipiche della norma di cui all'art. 18, rimarrebbe legata soltanto alle norme del codice civile e non avrebbe la stessa forza ed effettività.

Peraltro, essa verrebbe condizionata ai diversi ed anche contrastanti orientamenti interpretativi della giurisprudenza, con riguardo ad es. alla determinazione del danno risarcibile, alla possibilità o meno di ottenere una condanna c.d. *in futuro* (cioè al pagamento delle retribuzioni sino all'effettivo ripristino del rapporto).

Ancora; l'abrogazione dell'art.18 renderebbe praticamente inutile chiedere un accertamento, in sede giudiziaria, della illegittimità dei licenziamenti collettivi, in particolare nei casi in cui vi siano stati accordi sindacali che prevedono per l'esodo incentivi di alcune mensilità di retribuzione, perché da una sentenza che dichiari l'inefficacia o l'illegittimità di tali licenziamenti, i lavoratori potrebbero ottenere soltanto un analogo ristoro risarcitorio. Ciò significa, in concreto, un sempre minor potere di controllo, soprattutto delle organizzazioni sindacali, sui procedimenti di riduzioni di personale, che verranno sempre più gestiti unilateralmente dai datori di lavoro.

Eliminare la garanzia di tutela dell'art.18 comporterà, inoltre, diminuire enormemente, se non azzerare del tutto, la possibilità per il lavoratore di far valere in giudizio qualsiasi sua rivendicazione nel corso del rapporto di lavoro (dalla dequalificazione, alla richiesta di pagamento di compensi per straordinari, alla impugnativa di un trasferimento illegittimo, alla denuncia di infortuni o alla rivendicazione di ulteriori danni subiti per violazione da parte del datore di lavoro di obblighi di tutela dell'integrità fisica e morale).

Ed infatti il "ricatto" - anche non espressamente esplicitato - del licenziamento sarà estremamente forte: il datore di lavoro potrà facilmente sbarazzarsi del lavoratore troppo "rivendicativo" o "causidico", allontanandolo alla prima occasione, senza il problema di vederlo reintegrato in azienda dal giudice, in caso di accertata illegittimità del licenziamento.

Quasi non esiste un contenzioso giudiziario che riguardi rivendicazioni economiche, che lamenti dequalificazioni o illegittimi trasferimenti di lavoratori di imprese con meno di 16 dipendenti, durante la vita del rapporto di lavoro: il solo contenzioso che oggi si origina, per tali datori di lavoro, è quello successivo alla fine del rapporto di lavoro. Se questa situazione di assoluta assenza di rivendicazione dei propri diritti può, in qualche modo, giustificarsi per imprese piccole (anche se, nella attuale realtà produttiva, alle modeste dimensioni di una azienda, in termini di risorse umane, può corrispondere spesso una rilevante capacità produttiva ed un notevolissimo impiego di capitali finanziari), non si giustifica, in alcun modo, per le aziende di medie o di grandi dimensioni: significherebbe non solo annullare quasi del tutto la tutela forte dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori, ma anche e soprattutto indebolire enormemente il potere di rappresentanza e di contrattazione delle organizzazioni dei lavoratori, in quei casi in cui alcuni diritti trovano la loro fonte negli accordi collettivi (aumenti contrattuali, tutele dalle discriminazioni, definizione degli orari di lavoro ed eventuali riduzioni di orario, regolamentazione dei contratti a termine o part-time).

Spostando, quindi, complessivamente indietro di 30 o addirittura 50 anni l'intero assetto delle relazioni sindacali da un lato e delle garanzie del mondo del lavoro dipendente dall'altro.

Associazione denominata

"Comitato nazionale per il No al referendum sui licenziamentii"

ATTO COSTITUTIVO

II giorno 9 febbraio 2000, alle h. 13.00, in Roma p.zza San Claudio 166, si sono riuniti per costituire l'associazione denominata "Comitato Nazionale per il No al Referendum sui licenziamenti" i seguenti signori:

Andrea Sergio Garavini, nato a Torino il 18/5 /1926, di professione pensionato, residente a Roma - 00186 - Via di Torre Argentina 13, C.F. GRV NRS 26E18 L219D;

Domenico Gallo, nato ad Avellino il 1/1/1952, di professione magistrato, residente in Roma, 00141 Via Val di Non n. *SS/A,* C.F. GLL DNC 52A01 A509B;

Vittorio Borraccetti, nato a Ravenna il 5/10/40 di professione magistrato, residente a Padova, via don Lago 9, C.F. BRR VTR 40 R 05 H199 O;

Giovanni Bianchi, nato a Sesto San Giovanni il 19/8/1939, di professione parlamentare, residente a Sesto San Giovanni in p.zza Petazzi 8, C.F. BNCGNN39M19I690Q;

Alfonso Gianni, nato a Milano il 6/2/1950, di professione dirigente politico, residente a Roma p.zza Ugo Da Como 9, C.F. GNN LNS 50 B06 F205 S;

Antonio Pizzinato, nato a Caneva il 8/10/1932, di professione parlamentare, residente a Sesto San Giovanni, C.F. PZZNTN32RD8B598N;

Carlo Stelluti, nato a Busto Arsizio il 2/6/1944,di professione parlamentare, residente a Busto Arsizio, via Domodossola 41, C.F. STLCRL44H02B3W;

Leonardo Caponi, nato a Perugia il 20& 1949, di professione parlamentare, residente a perugia via del Bellocchio, C.F. CPNLRD 49 H20 G478L

Fernando Dalla Chiesa, nato a Firenze 13/11/1949 di professione parlamentare, residente a Milano, via Cesare Balbo 27, C.F. DLLFNN 49 S03D612R;

Giovanni Crema, nato a Belluno il 3/10/1947, di professione parlamentare, residente a Belluno in via medaglie d'oro 58, C.F. CRM GNN 47R03A757T;

Roberto Napoli, nato a Battipaglia il 18/4/1950, di professione parlamentare, residente a Battipaglia in via Garda 10, C.F. NPLRRT50D18A717C;

Carla Mazzuca Poggiolini, nata a Roma 1l 19/7/1943, di professione parlamentare, residente a Roma via Antonio Gabaglio 15, MZZCRL43L59H501T

Diego Novelli, nato a Torino il 22/5/1931, di professione giornalista, residente a Torino in via San Paolo, 84, NVLDG 131E22L219D.

I presenti chiamano a presiedere la riunione il sig. Sergio Garavini, il quale è incaricato della verbalizzazione.

Quindi si procede alla lettura dello Statuto che viene approvato all'unanimità ed allegato al presente atto costitutivo.

I componenti danno atto che hanno già dato la propria adesione all'associazione e, quindi vengono considerati associati pur non essendo presenti oggi i signori:

Stefano Semenzato, Alfiero Grandi, Roberto Benvenuti, Gianni Nieddu, Mimmo Lucà, Giovanni Battafarano, Maura Cossutta, Mario Michelangeli, Rocco Larizza, Gianni Italia, Silvano Veronese, Aldo Tortorella, Pier Luigi Panici, Giorgio Gardiol, Guglielmo Simoneschi, Davide Rossi, Paolo Leon, Mauro Paissan, Leopoldo Elia, Teresio Delfino, Maurizio Tenembaum. Giuseppe Bronzini, Rita Sichi, Antonio Cervati, Arturo Salerni, Fabio Marcelli, Franco Lotito, Marco Pivetti.

I presenti decidono di farsi Promotori del predetto *Comitato.*

I presenti decidono che, in attesa dell'Assemblea degli Associati, che sarà convocata entro sessanta giorni, le cariche sociali siano così conferite:

Coordinatore del Comitato: Sergio Garavini

Presidente: in attesa della deliberazione dell'assemblea di cui all'art. 8 dello statuto, le funzioni del Presidente vengono svolte dal Coordinatore.

Tesoriere: Carlo Stelluti

Il Coordinatore, il Tesoriere e gli altri membri sopra indicati compongono il Coordinamento, con le funzioni di cui allo Statuto allegato, in carica fino allo svolgimento dell'Assemblea di cui sopra. Il Coordinatore ha il potere di traenza sui fondi dell'Associazione eventualmente

depositati su conti correnti bancari e/o postali, congiuntamente e disgiuntamente dal Tesoriere, fino alla nomina del Presidente, ha la rappresentanza legale dell'Associazione. Il Coordinatore e il Tesoriere possono assumere obbligazioni entro i limiti dell'attivo del bilancio. Per eventuali obbligazioni che eccedano l'attivo, sono responsabili soltanto i membri del Comitato che le abbiamo esplicitamente approvate.

L'Assemblea dà mandato al Tesoriere di provvedere alla registrazione del presente Atto costitutivo e dello Statuto, nonché a tutti gli altri adempimenti necessari per l'avvio dell'attività ed il regolare funzionamento dell'Associazione.

Non essendovi null'altro da deliberare il Coordinatore scioglie l'Assemblea alle h. 14,00.

Il Coordinatore

STATUTO

Art1.

Costituzione

1. E' costituita l'Associazione denominata *Comitato Nazionale per il NO al Referendum sui licenziamenti"* si articola in comitati regionali.

Art.2

Sede

1. Il Comitato nazionale ha la sua sede in Roma, Via

Art.3

Oggetto e scopo

1. Lo scopo del *Comitato* è promuovere, gestire, coordinare e dare impulso – a livello nazionale - alla campagna di opinione pubblica volta ad ottenere che non venga approvato, il Referendum relativo alla disciplina dei licenziamenti
2. Il *Comitato* non ha fine di lucro e persegue lo scopo sociale essenzialmente attraverso la prestazione di attività volontarie da parte degli associati;

Art.4

Attività statutarie

1. Per il pieno conseguimento degli scopi di cui all'art. 3, il Comitato svolge le seguenti attività:

- organizzazione di gruppi di studio, seminari, convegni, conferenze stampa ed altri eventi;
- produzione e diffusione di pubblicazioni e documenti sia a mezzo stampa, sia attraverso il ricorso a tecnologie diverse, informatiche, telematiche, multimediali;
- produzione, distribuzione e diffusione di manifesti, brochures, posters, gadgets ed altro materiale di propaganda;
- fornitura di supporto tecnico ai comitati locali, alle associazioni già esistenti, ai singoli ed alle strutture collettive impegnate a contrastare i Referendum di cui sopra.

Art.5

Patrimonio ed entrate del Comitato

1. Il Patrimonio del Comitato è costituto dai beni mobili ed immobili che pervengono al Comitato a qualsiasi titolo, da elargizioni o contributi da parte di enti pubblici o privati o persone fisiche.
2. Il fondo di dotazione iniziale del Comitato è costituito dai versamenti effettuati dai

Promotori.

3. Per l'Adempimento dei suoi compiti il Comitato dispone delle seguenti entrate:
- dei versamenti effettuati dai Promotori originari, e da quelli effettuati da tutti coloro che aderiscono e/o sostengono l'attività del Comitato;
- degli introiti realizzati nello svolgimento della sua attività.
4. I versamenti al fondo di dotazione possono essere di qualsiasi entità, e sono comunque a fondo perduto. In nessun caso può farsi luogo al rimborso dei versamenti effettuati al Comitato

Art.6

Promotori e soci del Comitato.

1. Sono aderenti al Comitato:
- I Promotori
- I Soci del Comitato.
2. L'adesione al Comitato è a tempo indeterminato, fermo restando in ogni caso il diritto di recesso
3. Sono promotori coloro che partecipano all'originario fondo di dotazione del Comitato e firmano l'atto costitutivo
4. Sono soci del Comitato coloro che aderiscono al Comitato nel corso della sua esistenza
5. La divisione degli aderenti nelle suddette categorie non implica alcuna differenza di trattamento fra gli aderenti stessi in merito ai loro diritti nei confronti del Comitato.
6. Chi intende aderire al Comitato deve presentare domanda al Coordinamento, che decide in ordine all'ammissione, senza obbligo di motivazione. E' condizione per l'ammissione il pagamento di una quota associativa minima di £. 100.000.

Art. 7

Organi del Comitato.

1. Sono organi del Comitato:
- L'Assemblea degli aderenti;
- Il Coordinamento
- Il Presidentei;
- Il Coordinatore
- Il Tesoriere;

Art. 8

Assemblea

1. L'Assemblea è composta da tutti gli Aderenti al Comitato ed è l'organo sovrano del Comitato stesso.

2. L'Assemblea si riunisce entro 60 giorni dalla registrazione del presente Statuto per eleggere gli altri organi, elaborare le direttive politiche della campagna antireferendaria, impostare le linee guida per lo svolgimento dell'attività del Comitato ed approvare il bilancio preventivo. Il bilancio consuntivo deve essere approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui il bilancio si riferisce.
3. L'Assemblea delibera sulle modifiche del presente Statuto, sullo scioglimento del Comitato e la devoluzione del suo patrimonio.
4. Le deliberazioni di cui al punto 2 sono assunte col voto favorevole della maggioranza dei presenti; quelle di cui al punto 3 sono assunte col voto favorevole della maggioranza dei votanti sempre che i presenti non siano inferiori alla metà più uno degli aderenti.
5. I voti possono essere espressi anche per delega. Nessuna persona può essere titolare di più di due deleghe.
6. L'Assemblea è convocata dal Presidente o dal Coordinatore, per l'adempimento dei compiti statutari, o su richiesta del Coordinamento, ovvero quando lo richiedano almeno 1/3 dei Promotori.

Art.9

Coordinamento

1. Il Comitato è amministrato da un Coordinamento composto dal Presidente, dai Vicepresidenti, dal Tesoriere dal Coordinatore e da altri membri.
2. Al Coordinamento sono attribuite le seguenti funzioni:

- la gestione del Comitato in ogni suo aspetto secondo gli indirizzi delineati dall'Assemblea e, in particolare il compimento dell'attività esecutiva necessaria per realizzare lo scopo sociale;
- l'ammissione all'Associazione di nuovi aderenti;

3. Il Coordinamento è convocato, senza formalità, dal Coordinatore, ogni qualvolta lo ritenga opportuno, ovvero su richiesta del Presidente.
4. Il Coordinamento è eletto dall'Assemblea. Fino alla convocazione della prima Assemblea, le rispettive funzioni dei membri del Coordinamento sono assunte dai Promotori indicati nell'Atto costitutivo allegato al presente statuto.

Art. 10

Il Presidente

1. Al Presidente del Comitato spetta la rappresentanza del Comitato stesso di fronte ai terzi ed anche in giudizio.
2. Il Presidente del Comitato rappresenta all'esterno la volontà del Comitato e gli indirizzi politici e programmatici elaborati dall'Assemblea, coadiuvato dal Coordinatore, dai

Vicepresidenti e dal Tesoriere.

3. Il Presidente convoca l'Assemblea.
4. I Vicepresidenti coadiuvano il Presidente e lo sostituiscono in ogni sua attribuzione, nel caso che questi sia impedito o su sua delega.

Art.11

Il Coordinatore.

Il Coordinatore convoca il Coordinamento, senza formalità, ogni qualvolta lo ritenga opportuno; presiede le riunioni del Coordinamento e ne indirizza i lavori; provvede a dare esecuzione alle deliberazioni del Coordinamento; convoca l'Assemblea quando non vi provveda il Presidente.

Art. 12

Il Tesoriere

1. Il Tesoriere cura la gestione della cassa del Comitato e ne tiene idonea contabilità, effettua le relative verifiche, redige il bilancio preventivo e quello consuntivo, controlla la tenuta dei libri contabili e degli altri libri del Comitato.
2. In particolare ha il potere di traenza, congiuntamente e disgiuntamente con il Coordinatore, sui conti correnti bancari e/o postali del *Comitato,* che egli può accendere o chiudere a sua discrezione.

Art.12

Libri dell'Associazione

1. Oltre alla tenuta dei libri previsti dalla legge, il Comitato tiene il libro degli aderenti, il libro della deliberazioni dell'Assemblea e il libro delle deliberazioni del Coordinamento.

Art.13

Scioglimento del Comitato

1. In caso di scioglimento dell'Associazione, il patrimonio eventualmente residuo del *Comitato* non potrà essere restituito agli associati e sarà interamente devoluto ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale attive nel campo della solidarietà.

Art.14

Legge applicabile

1. Per tutto ciò che non sia previsto nel presente Statuto, si applicano le norme in materia di Enti contenute nel libro I del codice civile e, in subordine, le norme contenute nel libro V del codice civile.

382

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 4475

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(D'ALEMA)

e dal Ministro dei trasporti e della navigazione

(TREU)

di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

(AMATO)

e con il Ministro per le politiche comunitarie

(LETTA)

(V. *Stampato Camera n.* **6653**)

approvato dalla Camera dei deputati il 16 febbraio 2000

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 16 febbraio 2000

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 dicembre 1999, n. 484, recante modifiche alla legge 23 dicembre 1997, n. 454, recante interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2500)

INDICE

Disegno di legge . . . . . *Pag.* 3

Testo del decreto-legge e testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati . . . . . » 8

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il decreto-legge 20 dicembre 1999, n. 484, recante modifiche alla legge 23 dicembre 1997, n. 454, recante interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ALLEGATO

MODIFICAZIONI APPORTATE IN SEDE DI CONVERSIONE AL DECRETO-LEGGE 20 DICEMBRE 1999, N. 484

All'articolo 1:

al comma 1, è premesso il seguente:

«*01.* La lettera *c)* del comma 2 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 454, è sostituita dalla seguente:

"*c)* per impresa di autotrasporto un'impresa, ovvero un raggruppamento, che esercita l'attività di autotrasporto di cose su strada per conto di terzi e che è iscritta all'albo degli autotrasportatori di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298, anche se avente sede principale in altro Stato dell'Unione europea;"»;

al comma 1, lettera a), *capoverso 1, lettera* c), *le parole da:* «limitatamente» *fino a:* «presente articolo» *sono sostituite dalle seguenti:* «per conseguire un miglioramento delle condizioni di sicurezza stradale, limitatamente alla sostituzione dei veicoli immatricolati da oltre sei anni alla data di entrata in vigore del decreto-legge 20 dicembre 1999, n. 484, e per consentire una riduzione nonchè il miglioramento dell'impatto ambientale in modo da conseguire *standard* più elevati di quelli previsti dalla normativa in vigore. L'intervento dello Stato è limitato sino alla compensazione dei maggiori costi derivanti dall'adeguamento agli *standard* tecnici più elevati in materia di emissioni e di sicurezza»;

dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti:

«*2-bis.* L'articolo 4 della legge n. 454 del 1997 è sostituito dal seguente:

"Art. 4. – *(Incentivi per l'aggregazione di imprese di autotrasporto al fine di operare nel comparto dei servizi intermodali e razionalizzare l'offerta di trasporto stradale). 1.* Per i processi di aggregazione che interessino piccole e medie imprese di autotrasporto di cose per conto di terzi, iscritte all'albo di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298, preferenzialmente finalizzati ad operare nel comparto del trasporto combinato, tali da realizzare anche una riduzione della capacità di carico complessiva e, nel pieno rispetto dell'ambiente e delle condizioni di sicurezza della circolazione, maggiori e più adeguati livelli di efficienza gestionale mediante una migliore utilizzazione dell'offerta di trasporto, sono concessi contributi per l'impianto delle nuove strutture societarie, per gli investimenti connessi

al progetto di aggregazione, ed agevolazioni sui costi del personale occupato nelle nuove strutture risultanti dalle aggregazioni. Con decreto dirigenziale, sentito il comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori, sono stabiliti criteri e procedure per la concessione dei benefici, tenuto conto di quanto previsto dal comma 2 del presente articolo e della necessità di assicurare che i progetti di aggregazione non risultino distorsivi della concorrenza e producano un'effettiva riduzione della capacità di trasporto.

2. Possono beneficiare dei contributi di cui all'articolo 1, comma 3, lettera *c)*, ed al comma 1 del presente articolo, per le operazioni realizzate dopo la data di entrata in vigore del decreto dirigenziale di cui al comma 1 e fino al 31 dicembre 2001:

a) le piccole e medie imprese che risultano da fusioni o sono destinatarie di conferimenti da parte di imprese di autotrasporto. Possono essere conferiti, oltre alle aziende o a complessi aziendali, anche altri beni materiali o immateriali ammortizzabili, nonchè partecipazioni azionarie e non azionarie. La medesima impresa non può utilizzare i benefici per più di una volta in un biennio. Sono escluse le imprese risultanti da fusioni o conferimenti tra società appartenenti al medesimo gruppo, controllate o collegate;

b) le piccole e medie imprese che si associano in raggruppamenti ovvero aderiscono a raggruppamenti già esistenti;

c) i raggruppamenti di imprese, già esistenti alla data di entrata in vigore del decreto dirigenziale di cui al comma 1, che associano piccole e medie imprese, che non abbiano effettuato analoghi raggruppamenti nei due anni precedenti la data medesima. Analogamente possono beneficiare dei contributi i raggruppamenti, che abbiano i requisiti delle piccole e medie imprese, che provvedono a fondersi tra loro.

3. Dai processi di aggregazione di cui al presente articolo dovrà risultare una riduzione della capacità di trasporto complessiva delle imprese e dei raggruppamenti interessati, qualora a seguito di tali processi la capacità di trasporto risulti pari o superiore alle 260 tonnellate di carico utile complessivo. Con il decreto dirigenziale di cui al comma 1 sono stabiliti criteri e modalità per il conseguimento della riduzione della capacità di trasporto.

4. Alle imprese ed ai raggruppamenti risultanti dalle operazioni di cui al presente articolo sono concessi contributi per la partecipazione dei propri titolari ed addetti ad iniziative di formazione professionale, compresi l'acquisto di materiale didattico ed audiovisivo e la partecipazione a corsi, nella misura del 50 per cento degli oneri diretti ed indiretti sopportati e comunque per importi non superiori a 100 milioni di lire per ciascuna iniziativa.

5. Il Comitato di cui all'articolo 8 delibera l'ammissione delle imprese di autotrasporto e dei raggruppamenti ai contributi di cui al presente articolo, sulla base dell'istruttoria eseguita dai soggetti di cui all'articolo 10, comma 1, nei limiti delle risorse autorizzate, tenuto conto:

a) del numero di imprese monoveicolari che partecipano al raggruppamento, degli effetti occupazionali indotti e dei benefici, rapportati ai costi, dei processi di cui al comma 1;

b) del numero di imprese monoveicolari che siano coinvolte nei processi di fusione tra raggruppamenti, oltre che degli effetti occupazionali indotti e dei benefici, rapportati ai costi, dei processi di cui al comma 1".

2-*ter*. L'articolo 5 della legge n. 454 del 1997 è sostituito dal seguente:

"Art. 5. *(Interventi e agevolazioni per il trasporto combinato ferroviario, marittimo e per vie navigabili interne). 1.* A favore delle iniziative previste all'articolo 1, comma 3, lettera *d)*, realizzate o avviate a realizzazione nel quadriennio 1998-2001, possono essere concessi mutui quinquennali, ad un terzo del tasso di riferimento, fino al 60 per cento dell'investimento, nel limite massimo di lire 1,5 miliardi.

2. Le agevolazioni finanziarie di cui al comma 1 sono destinate:

a) alla realizzazione di *terminal* per il trasporto combinato, ivi inclusi i depositi ed i servizi accessori per la movimentazione delle unità di carico;

b) all'acquisizione di programmi ed apparecchiature elettroniche e telematiche riferiti alla catena di trasporto combinato;

c) all'acquisizione di unità di trasporto combinato e delle relative attrezzature.

3. Le iniziative di cui al comma 2, lettera *a)*, potranno essere ammesse in quanto conformi alle vigenti disposizioni nazionali e comunitarie in materia di libera concorrenza e coerenti con un razionale sviluppo del trasporto combinato"»;

al comma 3, la lettera a) *è sostituita dalla seguente:*

«*a)* il comma 1 è sostituito dal seguente:

"*1.* Per le finalità di cui agli articoli da 1 a 5, sono autorizzati i limiti di impegno quindicennali di lire 50 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999 da assegnare, sulla base del piano di cui all'articolo 1, ai soggetti di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, quali contributi pari alla rata di ammortamento per capitale e interessi a fronte di mutui o altre operazioni finanziarie attivate dai soggetti stessi con separata evidenza contabile. La scelta dei predetti soggetti è effettuata ai sensi della vigente normativa in materia di appalti pubblici di servizi e nelle relative convenzioni sono disciplinate le modalità di istruttoria delle do-

mande di ammissione ai benefici, quelle per l'erogazione dei benefici stessi, nonchè per la rendicontazione da parte delle imprese beneficiarie"»;

il comma 4 è sostituito dal seguente:

«*4.* Le convenzioni stipulate con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 100, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sono risolte con effetto dalla data in cui sono rese efficaci le convenzioni con i soggetti individuati ai sensi del comma 1 dell'articolo 10 della legge 23 dicembre 1997, n. 454, come sostituito dal comma 3 del presente articolo, fatti salvi gli effetti dei procedimenti già avviati alla stessa data fino al completamento dei conseguenti atti di liquidazione e di erogazione delle agevolazioni».

Dopo l'articolo 2, è inserito il seguente:

«Art. 2-*bis*. *1.* All'articolo 5, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Per consentire al comparto dell'autotrasporto nazionale di evolvere verso modalità di servizio più evolute e competitive e per favorire un maggiore grado di sicurezza nella circolazione stradale di mezzi, ai sensi del comma 1 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 454, i datori di lavoro pubblici e privati che operano nel settore dell'autotrasporto non sono tenuti, per quanto concerne il personale viaggiante, all'osservanza dell'obbligo di cui all'articolo 3"».

389

Decreto-legge 20 dicembre 1999, n. 484, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale *n. 298 del 21 dicembre 1999.*

TESTO DEL DECRETO-LEGGE

Modifiche alla legge 23 dicembre 1997, n. 454, recante interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Visto il protocollo di intesa firmato il 30 novembre 1999 tra il Governo ed i rappresentanti delle associazioni di categoria;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di dare esecuzione alla decisione della Commissione della Comunità europea del 4 maggio 1999 in merito alla legge 23 dicembre 1997, n. 454, recante interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 18 dicembre 1999;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per le politiche comunitarie;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

TESTO COMPRENDENTE LE MODIFICAZIONI APPORTATE DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Modifiche alla legge 23 dicembre 1997, n. 454, recante interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità

Articolo 1.

01. La lettera *c)* del comma 2 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 454, è sostituita dalla seguente:

«*c)* per impresa di autotrasporto un'impresa, ovvero un raggruppamento, che esercita l'attività di autotrasporto di cose su strada per conto di terzi e che è iscritta all'albo degli autotrasportatori di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298, anche se avente sede principale in altro Stato dell'Unione europea;».

(Segue: *Testo del decreto-legge)*

1. All'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 454, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«*1.* Gli interventi previsti dal presente articolo sono destinati al finanziamento agevolato delle iniziative riguardanti:

a) l'acquisizione dei programmi e delle apparecchiature informatiche da impiegare nell'ambito delle attività di formazione di cui alla successiva lettera *e)*; a tali iniziative è riservato il 10 per cento delle risorse previste dall'articolo 1, comma 3, lettera *a)*;

b) la partecipazione alla realizzazione di terminals per trasporti stradali; a tali iniziative è riservato il 38 per cento delle risorse previste dall'articolo 1, comma 3, lettera *a)*;

c) la riconversione e modifica del parco veicolare circolante, mediante l'acquisizione di nuovi veicoli, limitatamente alla sostituzione dei veicoli immatricolati da oltre cinque anni alla data di entrata in vigore del presente articolo; a tali iniziative è riservato il 46 per cento delle risorse previste dall'articolo 1, comma 3, lettera *a)*;

d) interventi di adeguamento per la riduzione di emissioni inquinanti su veicoli in disponibilità dell'impresa di autotrasporto, per i quali può essere concesso un contributo fino al 25 per cento del costo totale documentato dalle aziende interessate; a tali iniziative è riservato il 4 per cento delle risorse previste dall'articolo 1, comma 3, lettera *a)*;

e) la formazione professionale degli operatori e dei loro dipendenti, anche utilizzando a tale scopo le risorse attivabili mediante il cofinanziamento dell'Unione europea; a tali iniziative è riservato il 2 per cento delle risorse previste dall'articolo 1, comma 3, lettera *a).*»;

b) al comma 2 le parole: «nel triennio 1997-1999» sono sostituite dalle seguenti: «o avviate a realizzazione nel quadriennio 1998-2001»;

c) al comma 2, la lettera *b)* è sostituita dalla seguente:

«*b)* per le operazioni di cui al comma 1, lettera *b)*, mutui decennali fino al 60 per cento dell'investimento nel limite massimo di lire un miliardo;»;

d) al comma 2, lettera *d)*, dopo le parole: «spese documentate» sono inserite le seguenti: «fino al 25 per cento del costo totale»;

e) al comma 3, le parole: «lettere *a), b)* e *c)*» sono sostituite dalle seguenti: «lettere *a)* e *c)*»;

(Segue: *Testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati)*

1. *Identico:*

a) identica:

«1. Identico:

a) identica;

b) identica;

c) la riconversione e modifica del parco veicolare circolante, mediante l'acquisizione di nuovi veicoli, **per conseguire un miglioramento** delle **condizioni di sicurezza stradale**, limitatamente alla sostituzione dei veicoli immatricolati da oltre **sei** anni alla data di entrata in vigore del **decreto-legge 20 dicembre 1999, n. 484, e per consentire una riduzione nonchè il miglioramento dell'impatto ambientale in modo da conseguire *standard* più elevati di quelli previsti dalla normativa in vigore. L'intervento dello Stato è limitato sino alla compensazione dei maggiori costi derivanti dall'adeguamento agli *standard* tecnici più elevati in materia di emissioni e di sicurezza**; a tali iniziative è riservato il 46 per cento delle risorse previste dall'articolo 1, comma 3, lettera *a)*;

d) identica;

e) identica.»;

b) identica;

c) identica;

d) identica;

e) identica;

(Segue: *Testo del decreto-legge)*

f) al comma 4, la lettera *e)* è abrogata;
g) il comma 6 è abrogato.

2. All'articolo 3 della legge n. 454 del 1997 sono abrogati i commi 6, 7, 8 e 9.

(Segue: *Testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati)*

f) identica;

g) identica.

2. *Identico.*

2-*bis*. L'articolo 4 della legge n. 454 del 1997 è sostituito dal seguente:

«Art. 4. – *(Incentivi per l'aggregazione di imprese di autotrasporto al fine di operare nel comparto dei servizi intermodali e razionalizzare l'offerta di trasporto stradale). 1.* Per i processi di aggregazione che interessino piccole e medie imprese di autotrasporto di cose per conto di terzi, iscritte all'albo di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298, preferenzialmente finalizzati ad operare nel comparto del trasporto combinato, tali da realizzare anche una riduzione della capacità di carico complessiva e, nel pieno rispetto dell'ambiente e delle condizioni di sicurezza della circolazione, maggiori e più adeguati livelli di efficienza gestionale mediante una migliore utilizzazione dell'offerta di trasporto, sono concessi contributi per l'impianto delle nuove strutture societarie, per gli investimenti connessi al progetto di aggregazione, ed agevolazioni sui costi del personale occupato nelle nuove strutture risultanti dalle aggregazioni. Con decreto dirigenziale, sentito il comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori, sono stabiliti criteri e procedure per la concessione dei benefici, tenuto conto di quanto previsto dal comma 2 del presente articolo e della necessità di assicurare che i progetti di aggregazione non risultino distorsivi della concorrenza e producano un'effettiva riduzione della capacità di trasporto.

2. Possono beneficiare dei contributi di cui all'articolo 1, comma 3, lettera *c)*, ed al comma 1 del presente articolo, per le operazioni realizzate dopo la data di entrata in vigore del decreto dirigenziale di cui al comma 1 e fino al 31 dicembre 2001:

***a)* le piccole e medie imprese che risultano da fusioni o sono destinatarie di conferimenti da parte di imprese di autotrasporto. Possono essere conferiti, oltre alle aziende o a complessi aziendali, anche altri beni materiali o immateriali ammortizzabili, nonchè partecipazioni azionarie e non azionarie. La medesima impresa non può utilizzare i benefici per più di una volta in un biennio. Sono escluse le imprese risultanti da fusioni o conferimenti tra società appartenenti al medesimo gruppo, controllate o collegate;**

***b)* le piccole e medie imprese che si associano in raggruppamenti ovvero aderiscono a raggruppamenti già esistenti;**

***c)* i raggruppamenti di imprese, già esistenti alla data di entrata in vigore del decreto dirigenziale di cui al comma 1, che associano piccole e medie imprese, che non abbiano effettuato analoghi raggruppamenti nei due anni precedenti la data medesima. Analogamente**

(Segue: *Testo del decreto-legge)*

(Segue: *Testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati*)

possono beneficiare dei contributi i raggruppamenti, che abbiano i requisiti delle piccole e medie imprese, che provvedono a fondersi tra loro.

3. Dai processi di aggregazione di cui al presente articolo dovrà risultare una riduzione della capacità di trasporto complessiva delle imprese e dei raggruppamenti interessati, qualora a seguito di tali processi la capacità di trasporto risulti pari o superiore alle 260 tonnellate di carico utile complessivo. Con il decreto dirigenziale di cui al comma 1 sono stabiliti criteri e modalità per il conseguimento della riduzione della capacità di trasporto.

4. Alle imprese ed ai raggruppamenti risultanti dalle operazioni di cui al presente articolo sono concessi contributi per la partecipazione dei propri titolari ed addetti ad iniziative di formazione professionale, compresi l'acquisto di materiale didattico ed audiovisivo e la partecipazione a corsi, nella misura del 50 per cento degli oneri diretti ed indiretti sopportati e comunque per importi non superiori a 100 milioni di lire per ciascuna iniziativa.

5. Il Comitato di cui all'articolo 8 delibera l'ammissione delle imprese di autotrasporto e dei raggruppamenti ai contributi di cui al presente articolo, sulla base dell'istruttoria eseguita dai soggetti di cui all'articolo 10, comma 1, nei limiti delle risorse autorizzate, tenuto conto:

a) del numero di imprese monoveicolari che partecipano al raggruppamento, degli effetti occupazionali indotti e dei benefici, rapportati ai costi, dei processi di cui al comma 1;

b) del numero di imprese monoveicolari che siano coinvolte nei processi di fusione tra raggruppamenti, oltre che degli effetti occupazionali indotti e dei benefici, rapportati ai costi, dei processi di cui al comma 1.

2-ter. L'articolo 5 della legge n. 454 del 1997, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - *(Interventi e agevolazioni per il trasporto combinato ferroviario, marittimo e per vie navigabili interne). 1.* A favore delle iniziative previste all'articolo 1, comma 3, lettera *d)*, realizzate o avviate a realizzazione nel quadriennio 1998-2001, possono essere concessi mutui quinquennali, ad un terzo del tasso di riferimento, fino al 60 per cento dell'investimento, nel limite massimo di lire 1,5 miliardi.

2. Le agevolazioni finanziarie di cui al comma 1 sono destinate:

a) alla realizzazione di *terminal* per il trasporto combinato, ivi inclusi i depositi ed i servizi accessori per la movimentazione delle unità di carico;

b) all'acquisizione di programmi ed apparecchiature elettroniche e telematiche riferite alla catena di trasporto combinato;

(Segue: *Testo del decreto-legge)*

3. All'articolo 10 della legge n. 454 del 1997 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 le parole da «di cui all'articolo 2» a «citato comma 100.» sono sostituite dalle seguenti: «di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, quali contributi pari alla rata di ammortamento per capitali e interessi a fronte di mutui o altre operazioni finanziarie attivate dai soggetti stessi con separata evidenza contabile. La scelta dei predetti soggetti è effettuata ai sensi della vigente normativa in materia di appalti pubblici di servizi e nelle relative convenzioni sono disciplinate le modalità di istruttoria delle domande di ammissione ai benefici, quelle per l'erogazione dei benefici stessi, nonchè per la rendicontazione da parte delle imprese beneficiarie.»;

b) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«*4*-bis. Con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il Comitato di cui all'articolo 8, può essere mutata la destinazione delle risorse finanziarie di cui all'articolo 1, nell'ambito delle finalità stabilite dalla presente legge, in caso di mancata utilizzazione delle risorse medesime per gli obiettivi di spesa originariamente previsti.».

4. Le convenzioni **già** stipulate con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 100, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sono risolte, salvi gli effetti dei procedimenti già conclusi, ancorchè non si sia proceduto alla materiale erogazione delle somme spettanti ai beneficiari.

Articolo 2.

1. Le somme iscritte sul capitolo di spesa 1586 del Ministero dei trasporti e della navigazione UPB 2.1.1.0, destinate al funzionamento dei comitati per l'Albo degli autotrasportatori, non utilizzate al termine del-

(Segue: *Testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati)*

c) all'acquisizione di unità di trasporto combinato e delle relative attrezzature.

3. Le iniziative di cui al comma 2, lettera *a)*, potranno essere ammesse in quanto conformi alle vigenti disposizioni nazionali e comunitarie in materia di libera concorrenza e coerenti con un razionale sviluppo del trasporto combinato».

3. *Identico:*

a) **il comma 1 è sostituito dal seguente:**

«*1.* **Per le finalità di cui agli articoli da 1 a 5, sono autorizzati i limiti di impegno quindicennali di lire 50 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999 da assegnare, sulla base del piano di cui all'articolo 1, ai soggetti** di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, quali contributi pari alla rata di ammortamento per capitale e interessi a fronte di mutui o altre operazioni finanziarie attivate dai soggetti stessi con separata evidenza contabile. La scelta dei predetti soggetti è effettuata ai sensi della vigente normativa in materia di appalti pubblici di servizi e nelle relative convenzioni sono disciplinate le modalità di istruttoria delle domande di ammissione ai benefici, quelle per l'erogazione dei benefici stessi, nonchè per la rendicontazione da parte delle imprese beneficiarie»;

b) identica.

4. Le convenzioni stipulate con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 100, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sono risolte **con effetto dalla data in cui sono rese efficaci le convenzioni con i soggetti individuati ai sensi del comma 1 dell'articolo 10 della legge 23 dicembre 1997, n. 454, come sostituito dal comma 3 del presente articolo, fatti** salvi gli effetti dei procedimenti già avviati **alla stessa data fino al completamento dei conseguenti atti di liquidazione e di erogazione delle agevolazioni.**

Articolo 2.

Identico

(Segue: *Testo del decreto-legge)*

l'esercizio finanziario 1999, sono mantenute in bilancio per l'esercizio finanziario 2000.

Articolo 3.

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

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto ogglito a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 20 dicembre 1999.

CIAMPI

D'ALEMA – TREU – AMATO – LETTA

Visto, *il Guardasigilli*: DILIBERTO

(Segue: *Testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati)*

Articolo 2-*bis*.

1. All'articolo 5, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per consentire al comparto dell'autotrasporto nazionale di evolvere verso modalità di servizio più evolute e competitive e per favorire un maggiore grado di sicurezza nella circolazione stradale di mezzi, ai sensi del comma 1 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 454, i datori di lavoro pubblici e privati che operano nel settore dell'autotrasporto non sono tenuti, per quanto concerne il personale viaggiante, all'osservanza dell'obbligo di cui all'articolo 3».

SENATO DELLA REPUBBLICA

401

—•—

Sen Fiorello Cortiana

A tutti Senatori
in casella

Roma 23 febbraio 2000

Egregio Collega,

ti trasmetto quest'ordine del giorno cui ti chiedo di aderire, se lo desideri, potrai rimandarmelo firmato in casella o al fax 06 68808856.

Cordialmente

Fiorello Cortiana

Fiorello Cortiana

Ordine del Giorno

Il Senato,

premesso:

che l'Ufficio Brevetti Europeo (EPO), regolato in forza della Convenzione di Lussemburgo pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n°17 del 26 gennaio 1976, ha rilasciato il Brevetto EP 0695351 "Isolamento, selezione e propagazione di cellule derivate da animali transgenici", nella descrizione del quale è testualmente riportato "Nel contesto di questa invenzione il termine "cellula animale" è da intendersi comprensivo di tutte le cellule animali, specialmente della specie mammifera, incluse le cellule umane".

premesso inoltre:

che il l'EPO è retto da un Consiglio di Amministrazione e da un Comitato ristretto, ove risiedono i rappresentanti degli Stati contraenti e non è sottoposto a nessun controllo da parte di Organismi della Comunità Europea

impegna il Governo:

ad adoperarsi, in sede di confronto a livello Europeo, per impedire:

a) la possibilità che siano brevettate tecniche di ingegneria genetica comportanti modificazioni del patrimonio genetico umano;

b) la creazione di brevetti di sbarramento, che possono bloccare la ricerca applicata;

c) l'introduzione di squilibri a favore del settore industriale e a danno della agricoltura e dei selezionatori di varietà vegetali;

d) l'aggravamento dello scambio ineguale tra Nord e Sud del mondo;

a ritirare i rappresentanti dell'Italia nel consiglio di Amministrazione dell'EPO e in tutti gli organismi ad esso subordinati

ad adoperarsi per una riforma radicale dell'Ufficio Brevetti Europeo, tale da garantirne l'indipendenza economica, non vincolandola ai proventi derivanti dalle registrazioni, nonché porlo sotto le dipendenze della Commissione Europea e sottoporlo al controllo del Parlamento;

ad affermare che:

per nessun motivo è ammissibile la clonazione di geni o cellule di provenienza umana né tantomeno la brevettabilità di procedimenti che prevedano direttamente o indirettamente la manipolazione di cellule o geni umani.

Fiorello Cortiana

402

SENATO DELLA REPUBBLICA

15

Roma, 28 gennaio 2000

Caro Collega,

rispondendo a molteplici sollecitazioni e pensando di fare cosa utile, in allegato, ti trasmetto un fascicolo di documentazione relativo ai 12 Referendum sociali promossi dai Radicali e dalla Lega Nord (sull'immigrazione).

Colgo l'occasione per informarti che il "Comitato Nazionale per il No ai referendum antisociali" (al quale partecipo - unitamente ad altri colleghi - su mandato del Consiglio Nazionale delle lavoratrici e lavoratori dei D.S.), formalizzerà la sua costituzione presso il notaio, dopo la pronuncia della Corte Costituzionale sull'ammissibilità dei singoli referendum.

Detto Comitato del No si strutturerà in una Presidenza rappresentativa, un esecutivo, un tesoriere e si articolerà in comitati regionali che coordineranno i comitati locali. Esso stà dotandosi di una propria sede ed un sito Internet.

Grato dei suggerimenti, proposte e collaborazione che riterrai utile fornirmi, porgo cordiali saluti.

(Sen. Antonio Pizzinato)

403

NO AI REFERENDUM ANTISOCIALI

SOMMARIO
Memoria alla Corte Costituzionale
Nota sul ricorso alla Corte Costituzionale
O.d.G. Congresso nazionale D.S. (Torino 15/1/2000)
Magistratura Democratica sui Referendum sociali
Comunicati Stampa Comitato Nazionale del NO (11/1/ e 19/1/2000)
Per i diritti e le libertà: No ai referendum antisociali

Roma, 28 Gennaio 2000

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

CORTE COSTITUZIONALE

Camera di Consiglio del 13.1.2000

ATTO DI INTERVENTO, MEMORIA E CONTRIBUTO ISTRUTTORIO SULLA LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLE RICHIESTE DI REFERENDUM

****

Per il **COMITATO PER LE LIBERTA' E I DIRITTI SOCIALI**, costituito in Milano in data 2.12.1999, in persona del Presidente PAOLO CAGNA NINCHI nato a Cagliari l'11.2.1942 rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Piergiovanni Alleva, Amos Andreoni, Vittorio Angiolini e dall'avv. Pier Luigi Panici giusta delega a margine del presente atto ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv.Pier Luigi Panici in Roma, Via Otranto 18.

****

La Corte Costituzionale è chiamata a decidere con sentenza (ex art. 33 l. 352/70) sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum.

L'interveniente Comitato per le libertà e i diritti sociali ritiene:

1) di essere legittimato ad intervenire nel procedimento ed a presentare una sua memoria e un contributo istruttorio;

2) che siano inammissibili e/o costituzionalmente illegittimi i referendum di seguito indicati.

****

1. SULLA AMMISSIBILITA' DELL'INTERVENTO DEL COMITATO PER LE LIBERTA' E I DIRITTI SOCIALI.

Come è evidenziato nell'atto costitutivo del 2.12.99 (inviato ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati in data 20.12.1999) lo scopo del Comitato: "*....è promuovere ogni iniziativa necessaria a contrastare l'abrogazione delle leggi che eventualmente saranno oggetto dei referendum popolari promossi dal Partito Radicale, che vengono indicati sotto il titolo "libertà di lavoro e d'impresa": collocamento al lavoro, tempo determinato, part-time, lavoro a domicilio, disciplina dei licenziamenti; sotto il titolo "fisco, previdenza e sanità": abolizione della ritenuta d'acconto, pensioni di anzianità, servizio sanitario nazionale, monopolio Inail; sotto il titolo*

"finanziamenti pubblici": finanziamento pubblico dei sindacati: patronati, trattenute associative e sindacali.

In particolare il "Comitato per le libertà e i diritti sociali" assumerà iniziative in sede giudiziaria ***avanti alla Corte Costituzionale al fine di far dichiarare*** *la* ***inammissibilità delle richieste di referendum****; in sede politica al fine di contrastare l'abrogazione delle leggi suddette, davanti all'opinione pubblica e ai media per illustrare il contenuto antisociale delle richieste di abrogazione..."*

Il Comitato è legittimato ad intervenire nel presente procedimento ed ad presentare una sua memoria e contributo istruttorio sulla base delle considerazioni che seguono.

Il metodo del contraddittorio, come confermano anche quanto alla procedura referendaria, gli artt. 32 e 33 della l. 25 maggio 1970 n. 352 e succ. modif. e integr., è criterio generale e fondamentale per lo svolgimento dei giudizi costituzionali: esso vale non solo a garanzia delle situazioni subiettive se del caso coinvolte nel procedimento, ma è altresì, anche per la Corte, criterio della ricerca della verità del diritto e dei fatti interpretati. Tornano alla mente le parole di chi, sin dal 1972, ricordava che *il principio del contraddittorio svolge, in confronto al giudizio, un ruolo paragonabile a quello che il principio di maggioranza ha svolto e svolge rispetto alla decisione politica democratica.*

Per quanto si vogliano sottolineare i lineamenti peculiari del giudizio costituzionale, in confronto ai procedimenti presso i giudici ordinari, questa prospettiva è altresì avvalorata dalla recentissima ed innovativa riforma dell'art. 111 della Costituzione., la quale riforma, per il fatto di elevare il contraddittorio tra parti diverse e poste in condizione di parità a principio governatore di ogni processo, inserito significativamente nella seconda parte della Costituzione, dimostra appunto come il contraddittorio medesimo, nel nostro sistema giuridico, non sia soltanto un completamento del principio dell'azionabilità dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dell'art. 24 cost., bensì sia altresì il logico completamento, nonché il presidio, dei principi di indipendenza e di imparzialità del giudizio.

In questo mutato contesto, è necessario più che opportuno, anche nella sede del giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale come già accade per altre fasi precedenti e successive della procedura referendaria, la presenza di uno specifico soggetto che si faccia portatore della posizione di quei cittadini, aventi il diritto al voto, i quali, non sottoscrivendo la richiesta referendaria , hanno mostrato di non avvertire l'esigenza del referendum e della sua approvazione.

E ciò per diversi motivi. E' da segnalare anzitutto che anche i cittadini i quali non hanno sottoscritto la richiesta refendaria sono componenti a pieno titolo del corpo elettorale, quale organo costituzionale, e che , per ciò stesso, è inaccettabile che essi non abbiano voce nel giudizio innanzi

alla Corte al pari dei sottoscrittori, per una decisione, come quella sull'inammissibilità del referendum, la quale è destinata oltretutto e fatalmente a ripercuotersi sulla loro libertà di partecipazione politica. Questo è vero tanto più oggi che, diversamente dal passato, il referendum, per la quantità e qualità dei quesiti prospettati agli stessi elettori, è utilizzato pressochè utilizzato pressochè alla stregua di un mezzo ordinario di partecipazione alla funzione legislativa.

Va poi, ed in stretta connessione, sottolineato che le posizioni, le quali non possono ovviamente essere individuali, non favorevoli all'approvazione del quesito referendario, trovano spazio per esprimersi, entro le procedure complessive di svolgimento del referendum, sia nella fase antecedente al giudizio della Corte (art. 32 della l. 352 del 1970 con succ. integr. e modif.), sia in quella successiva, come ha costantemente attestato la disciplina delle campagne elettorali. E' dunque incomprensibile che un contraddittorio in punto venga a mancare proprio nella fase, che è una delle più delicate e da arricchire di garanzie per il carattere essenzialmente giuridiço e costituzionale dei problemi coinvolti, del giudizio di ammissibilità della Corte.

L'Ecc.ma Corte non può interloquire con i "soli" presentatori del referendum, con un contraddittorio zoppicante ed anzi privo di ogni requisito per essere ritenuto tale.

Che il contraddittorio sarebbe difettoso, se non addirittura carente, è ulteriolmente comprovato dall'atteggiamento del Governo, il quale infatti preferisce non comparire in giudizio, proprio adducendo un principio di formale non ingerenza in un procedimento volto all'autodeterminazione del corpo elettorale su singole questioni: **se il corpo elettorale deve aver voce, deve averla nella sua compiutezza, e non solo in quella parte che, dovendo ancora dimostrare di poter essere una maggioranza, ha sottoscritto il quesito referendario.**

Una tale compiuta fisionomia del contraddittorio, nel giudizio sull'ammissibilità del referendum, non è d'altronde che lo specchio e la conseguenza indispensabile di quella "*struttura binaria del quesito*" su cui la Corte stessa ha insistito come elemento a cui deve essere improntata, secondo ragionevolezza, l'intera disciplina dell'istituto referendario (cfr. spec. Sent. N. 161 del 1995).

Il discorso poteva essere diverso in passato, quando il referendum, stante il carattere più strettamente ablatorio dei quesiti prospettati, era in buona sostanza una scelta tra la disciplina sino allora vigente e la sua secca abrogazione; in quella cornice, si poteva anche sostenere che, per chi non avesse sottoscritto il referendum, parlasse la legge stessa, in vigore e di cui veniva proposta l'abrogazione. Ma il discorso cambia radicalmente ora che è entrata nella normalità la prassi di prospettare quesiti tali da dar luogo, con l'eventuale approvazione del referendum, non ad una secca abrogazione della legge vigente, bensì ad una disciplina diversa nella sostanza, affidata alla "*normativa di risulta*": qui la scelta dell'elettore non è più tra il positivo ed il negativo, tra mantenere e togliere, ma è tra due alternative entrambe volte a disciplinare in positivo, ed in modo

però differente, una medesima materia. Questa alternativa positiva, tra diverse discipline legislative, non può essere appunto rappresentata efficacemente, nel giudizio della Corte, se non mediante un contraddittorio a tutto tondo, che non lasci silente nessuna di queste scelte su cui verte il referendum
Non si ignora, peraltro, che la Corte si è mostrata preoccupata, di fronte alle richieste di un pieno contraddittorio, delle "precise scansioni temporali" e della "stretta successione cronologica" della procedura referendaria, che rischierebbero di essere messe a repentaglio "*per effetto di un diffuso ed indiscriminato accesso di soggetti*" (come si legge nella sent. N. 47 del 1991).
Sotto questo profilo, bisogna tuttavia aggiungere che il contraddittorio nel giudizio sull'ammissibilità del referendum, non è, come detto, tanto espressione del diritto alla difesa dell'art. 24 cost., quanto è soprattutto un completamento ed un ausilio all'istruzione di un giudizio che veda consapevolmente presenti, ed argomentate da chi ne sia persuaso, le differenti strade che si aprono e potrebbero aprirsi al Giudicante. Sicchè, sembra superabile il timore di una sorta di "affollamento del contraddittorio", che è uno dei problemi strutturali e permanenti della giustizia sulle leggi.
Nel caso nostro, quando ci fosse un contraddittorio che per moto proprio, e spontaneamente, si presentasse alla Corte come circoscritto a pochi soggetti rappresentativi delle diverse posizioni ed utile all'istruttoria, non si vede perché la Corte non dovrebbe giovarsene; quando invece il pericolo di un giudizio troppo affollato e dunque non efficiente dovesse manifestarsi, la Corte potrebbe sempre escludere apporti istruttori dei contraddittori non utili al giudizio, facendo uso degli ampi poteri ad essa conferiti per l'istruzione dall'art. 12 .

****

2. SULLA INAMMISSIBILITA' DI REFERENDUM ABROGATIVI DI PRINCIPI E DIRITTI COSTITUZIONALI.

La giurisprudenza costituzionale è fermissima sul punto che il referendum non sia ammissibile quando potrebbe travolgere scelte costituzionalmente vincolate: il referendum è inammissibile, cioè, quando – indipendentemente dalla verifica di legittimità della "normativa di risulta" – solo apparentemente tocca la legge ordinaria, mentre in realtà mette in discussione direttamente la Costituzione. Ciascuno dei referendum di cui qui si tratta, distintamente preso e con ulteriore attacco a regole o principi costituzionali specifici di cui si dirà tra breve, mira anzitutto a colpire il principio basilare limpidamente desumibile dagli artt. 3, comma 2, 4, 32, e 35 ss. Cost., su cui conviene intrattenersi subito.
La Costituzione, dopo aver nell'art. 4 tutelato il diritto di lavorare nel senso di svolgere "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" in qualunque guisa (sotto questo aspetto anche l'imprenditore è ovviamente un lavoratore), considera distintamente la

situazione di chi lavora alle dipendenze di altri: *il lavoratore subordinato*, come a più riprese emerge appunto dagli artt. 35 e ss., è considerato dalla Costituzione, strutturalmente, permanentemente ed in via di principio, *come un soggetto meritevole di una particolare protezione dalla forza, di fatto preponderante, di chi gli dà il lavoro.*

Questo principio è alla base della indisponibilità – irrinunciabilità di singoli diritti dei lavoratori costituzionalmente protetti e non può in nessun modo essere cancellato nell'applicare o attuare sia l'art. 38 cost. (il quale non a caso fa carico allo Stato di "predisporre" o "integrare gli istituti pensionistici e previdenziali), sia l'art. 32 cost. o altre norme sui diritti sociali, sia, infine, le diverse misure da adottarsi più in generale per rimuovere gli "ostacoli" che "di fatto" limitano la libertà dei cittadini – lavoratori.

Ebbene, proprio in virtù dei possibili effetti di ciascuno di essi, i referendum sulla disciplina legislativa delle tipologie dei contratti di lavoro a termine, a tempo parziale e a domicilio, sulla tutela a seguito di licenziamento illegittimo, sul sistema sanitario nazionale, sulla normativa degli infortuni sul lavoro e su alcuni aspetti dell'associazionismo democratico e sindacale, con un collegamento il quale è qui rilevante perché oggettivamente desumibile dai singoli quesiti e sottolineato dalla significativa contemporaneità delle richieste referendarie, hanno come obiettivo comune proprio quello di eliminare, dall'ordinamento italiano e pertanto anche dalla Costituzione, proprio il principio della protezione dei lavoratori e quindi del loro trattamento differenziato, conseguente alla loro debolezza economica sociale.

****

3. INAMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM ABROGATIVO DELLA LEGGE 20 MAGGIO 1970, N. 300, limitatamente all'articolo 18.

La formula petitoria di questo referendum riguarda l'abrogazione della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori) "limitatamente all'art. 18", nell'intento dichiarato di eliminare l'ordine giudiziale di reintegra nel posto di lavoro del dipendente illegittimamente licenziato, fermo, però, il risarcimento patrimoniale. E' stato, anzi, precisato dai promotori che tale risarcimento dovrebbe essere proporzionale alla dimensione dell'impresa, e che a questo criterio dovrebbe attenersi la legislazione consequenziale. Per altro verso, l'intento di eliminare la tutela di reintegra non si estende, sempre secondo quanto dichiarato dal promotori, ai licenziamenti illeciti perché ispirati da motivo discriminatorio.

E', allora, agevole osservare che, alla luce dei consolidati orientamenti della Corte Costituzionale in tema di requisiti di ammissibilità dei referendum, il quesito deve essere valutato come non ammissibile, per evidente irrazionalità ed incongruenza della formula petitoria rispetto ai fini perseguiti dai promotori.

Difetta, invero, la chiarezza, intesa come "coerenza interna", perché l'oggetto della domanda è - come tra breve meglio si spiegherà - inadeguato al perseguimento dello scopo, e difetta, altresì, la coerenza "esterna", perché esisterebbe contraddizione tra parti incluse nel quesito referendario e normativa di risulta, dal momento che continuerebbero ad esistere disposizioni che contengono lo stesso principio normativo di quella di cui si vuole l'abrogazione e/o risultano ad essa strettamente collegate.

Sotto il primo profilo - quello della "coerenza interna" e, dunque, della "chiarezza" del quesito - va subito sottolineato che la disposizione dell'art. 18 Legge 20 maggio 1970, n.300 ha assunto, dopo la sua **riformulazione** ad opera dell'art. 1, Legge n. 108/1990 un contenuto e, soprattutto, una collocazione sistematica nell'ambito della disciplina limitativa dei licenziamenti ben diversi rispetto al passato.

La differenza fondamentale, di cui non si sono avveduti i promotori del referendum, è che il "proprium" di tale norma non può più essere identificato con la previsione della reintegra nel posto di lavoro concepita ed intesa come una tutela **aggiuntiva**, una tutela cioè che si è sommata, in certi ambiti applicativi, ad una generale, ordinaria ed originaria tutela solo risarcitoria prevista da precedenti, e permanenti, disposti legislativi (in specifico art. 8, Legge n. 604/1966), i quali, dunque continuerebbero o *riprenderebbero ad operare come fonti di tutela appunto solo risarcitoria nelle situazioni che l'abrogazione referendaria avesse privato della tutela di reintegra.*

Il fatto è, invece, che nell'attuale disposto dell'art. 18, Legge n. 300/1970 (come modificato dall'art. 1, Legge n. 108/1990) è concentrata **tutta la tutela**, sia risarcitoria che di reintegra, di cui possono fruire i lavoratori che operino nelle realtà produttive che lo stesso art. 18 identifica come suo ambito di applicazione: ambito costituito, come si sa, dalle unità produttive autonome con più di 15 addetti, o, in ogni caso, dalle aziende con più di 60 dipendenti in totale, comunque distribuiti in unità produttive.

Ne consegue che una volta che fosse stato abrogato l'art. 18 (il quale, come detto disciplina anche il proprio ambito applicativo) in quelle realtà produttive non opererebbe **più nessuna tutela contro i licenziamenti illegittimi, né di tipo reale (reintegra), né di tipo risarcitorio.**

Né potrebbe "espandersi" a quelle realtà produttive, il (più modesto) risarcimento solo patrimoniale che l'art. 2, Legge n. 108/1990 appresta per il diverso ambito applicativo da questa norma definito, che è quello delle aziende che abbiano fino a 60 dipendenti.

Invero, l'art. 18 Legge 300/1970 e l'art. 2 Legge 108/1990, hanno la medesima struttura: ognuna delle due norme prevede la sua sanzione per i licenziamenti illegittimi nei diversi

ambiti che ciascuna prende in considerazione, e si presentano, in altre parole, come due monadi vicine ma senza comunicazione tra loro, come due aree confinanti ma nettamente separate.

Poiché si tratta di un punto di decisivo rilievo per giudicare dell'inammissibilità del quesito, - come quesito che nella sua formula petitoria pone gli elettori di fronte ad una alternativa non veridica, diversa da quella palesata nell'intenzione proclamata dai promotori - è opportuno soffermarsi ancora un poco sull'argomento per spiegare come e dove si sia determinato, nell'evoluzione legislativa, **il cambiamento essenziale**.

Si può dire, in estrema sintesi, che esso consiste nella novità strutturale portata dalla legge 108/1990 al sistema di protezione contro i licenziamenti, consistente nella circostanza che l'ambito applicativo della tutela (solo) patrimoniale è ora contrassegnato da un "tetto" o limite superiore, e non più, come in precedenza, da un "pavimento" o limite inferiore.

Va ricordato, invero, per illustrare la questione in maniera ora più distesa, che nel sistema originario precedente la Legge n. 108/1990 e la stessa Legge n. 300/1970, l'ambito applicativo della tutela risarcitoria - patrimoniale –(la sola all'epoca accordata dalla L.604/66 per i licenziamenti ingiustificati) era delimitato, appunto, da un limite inferiore, da un pavimento: la tutela risarcitoria prevista dall'art. 8 L.604/66 si applicava, per così dire, "dai 35 dipendenti in su " (art.11).

A ciò fu poi "aggiunta" dal combinato disposto dall'art. 35 e dall'art. 18 (testo originario) della Legge 20 maggio 1970 n. 300, la tutela reale di reintegra per i lavoratori addetti ad unità produttive autonome con più di 15 addetti, ed in un sistema così conformato si poteva pensare ad un effetto "espansivo" o "riespansivo" della tutela solo risarcitoria in caso di successiva abrogazione dell'art. 18. Ad esempio, un lavoratore adibito ad una unità produttiva con 20 addetti di un'impresa con 70 occupati complessivi, e dunque destinatario della tutela di reintegra dell'art.18, avrebbe potuto, nel caso di caducazione di quest'ultima norma, allegare di esser pur sempre dipendente di un'azienda con più di 35 dipendenti, e quindi di essere, quanto meno, destinatario della tutela risarcitoria prevista dall'art. 8 della Legge 604/1966.

Oggi non è più così: la tutela (solo) risarcitoria è prevista dall'art. 2 Legge 108/1990 per i lavoratori di aziende fino a 60 dipendenti (e che non siano addetti ad unità produttive con più di 15), ossia dai 60 dipendenti "in giù" (e non più "in su") con la conseguenza che quel "tetto" impedisce di estendere i disposti, a dimensioni produttive maggiori, per quanto ciò renderebbe, poi, paradossale la normativa di risulta.

Caduto, in ipotesi, l'art. 18, con il suo sistema sanzionatorio e con il suo ambito applicativo, resterebbe solo la tutela risarcitoria dell'art.2 Legge 108/1990, ma per l'ambito applicativo

diverso ivi contestualmente definito, quello dei dipendenti da datori di lavoro che contino fino a 60 dipendenti occupati.

Nessun meccanismo normativo residuerebbe in grado di realizzare una estensione ad aree diverse. Dall'analisi ora condotta deriva la incoerenza della formula petitoria rispetto all'intento proclamato dai promotori, con conseguente difetto del requisito di chiarezza, giacchè l'elettore che pure volesse, ad esempio, che nelle imprese con più di 60 dipendenti trovasse applicazione la sola tutela risarcitoria, provocherebbe, con il suo voto a favore del quesito referendario l'incongruo effetto di far venire meno in dette imprese anche la tutela risarcitoria, contrariamente all'intento suo, e a quello proclamato dai promotori, ripristinandovi, addirittura, il licenziamento "ad nutum".

La situazione è simile quella che si è prodotta, ad esempio, con riguardo alla proposta referendaria di abrogazione della cassa integrazione guadagni dichiarata inammissibile con sentenza Corte Costituzionale n. 6/1995: in quel caso i promotori affermavano di voler abolire la CIGS straordinaria, ma di voler mantenere l'indennità di mobilità, senza considerare, però che la stessa indennità di mobilità presupponeva l'inclusione dell'impresa nel campo di applicazione dell'integrazione salariale straordinaria, o, addirittura un periodo di godimento della stessa. Con la conseguenza rilevata dalla Corte Costituzionale, nella decisione di inammissibilità del quesito, che l'alternativa vera proposta agli elettori passava non già tra conservazione della CIGS e sua soppressione "fermo restando" però il trattamento speciale di mobilità, bensì tra conservazione dell'istituto della CIGS e la liberalizzazione dei licenziamenti per ragioni economiche, con eliminazione anche del trattamento di mobilità.

Allo stesso modo, oggi, l'alternativa proposta agli elettori non passa tra conservazione della reintegra nel posto di lavoro, da un lato, ed abrogazione della reintegra con conservazione del risarcimento patrimoniale, dall'altro, bensì tra la conservazione della tutela reale di reintegra di cui all'art. 18 Legge 300/1970 e la libertà di licenziamento senza alcun indennizzo.

Analoga ragione di inammissibilità è stata ritenuta sussistente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 40/1997 riguardante la richiesta referendaria di abrogazione della normativa che prevede, nella scuola elementare, l'impiego di tre docenti per due classi: anche in tal caso difettava la coerenza della formula petitoria perché l'abrogazione della norma non avrebbe affatto portato all'automatico ripristino dell'insegnante unico per ogni classe, cosi come voluto , invece, dai promotori., che dunque non offrivano agli elettori una alternativa né compiuta, né coerente con l'intero referendum.

Esistono, comunque, ulteriori e non meno evidenti ragioni di inammissibilità che riguardano la cosiddetta "coerenza esterna" (ovvero della completezza dei principio abrogativo), sotto il

profilo della contraddittorietà della normativa di risulta rispetto al permanere di disposti legali autonomi, ma conformati al medesimo principio della norma abrogata.

Si tratta di un motivo di inammissibilità molte volte riscontrato dalla Corte Costituzionale con riguardo a quesiti referendari, e che, nel nostro caso, emerge sicuramente con riguardo, quanto meno, a due importantissimi nuclei della normativa: l'art. 3 della Legge 108/1990, che richiama l'art. 18 Legge 300/1970 come sanzione per i licenziamenti discriminatori, e l'art. 5 della Legge 223/1991 che, nella materia dei licenziamenti collettivi, sanziona con l'invalidità del recesso e l'applicazione della reintegrazione nel posto di lavoro ex art 18, la violazione sia delle procedure sindacali di riduzione del personale, sia dei criteri di scelta dei lavoratori licenziati.

In specifico si può dire che, per quanto attiene ai licenziamenti discriminatori, il motivo di inammissibilità può essere ricondotto, alternativamente, sia alla incoerenza "interna" che a quella "esterna": invero, se si ritiene che il richiamo all'art. 18 Legge 300/1970 contenuto nell'art. 3 Legge 108/1990 sia un rinvio formale, alla fonte, il vizio è di incoerenza interna, perchè si avrebbe l'automatica liceizzazione e liberalizzazione anche di questi licenziamenti, laddove è stata dichiarata intenzione dei promotori preservare per gli stessi non solo la tutela risarcitoria ma anche quella reale. Se, invece, si ritiene che si tratti di un rinvio recettizio alla sola sanzione, per essere costituito il vero portato innovativo dell'art. 3 Legge 108/1990 dalla estensione anche ai dirigenti della tutela di stabilità reale contro i licenziamenti discriminatori, si avrebbe un difetto di coerenza "esterna". Invero l'abrogazione referendaria dell'art. 18, farebbe cadere la tutela reale per gli operai, impiegati e quadri, che sono i soggetti originariamente tutelati dalla Legge 604/1966 recepita nel testo dell'art. 18, ma la conserverebbe per i dirigenti al cui licenziamento discriminatorio è stata estesa dalla nuova norma dell'art. 3 Legge 108/1990.

Ancor più netto è il difetto di completezza o coerenza esterna se osservato con riguardo alla fattispecie dei licenziamenti collettivi e specificamente all'art.5 della Legge 223/1991: è noto, invero, che la fattispecie dei licenziamenti collettivi è estranea alle previsioni della Legge n. 604/1996, che esplicitamente li escludeva dal suo ambito di applicazione, e dunque è estranea anche alla normativa di tutela dell'art. 18 della Legge n. 300/1970, la quale, a sua volta, esplicitamente riconnette la sua disciplina protettiva ai licenziamenti individuali che siano stati valutati come illegittimi ai sensi della Legge 604/1966.

Nell'art. 5, Legge n. 223/1991 il rinvio all'art 18, deve dunque essere inteso non come rinvio formale o alla fonte, bensì come mero rinvio alla disposizione sanzionatoria, il che significa, in altri termini, che l'art. 5 della Legge 223/1991 costituisce un'autonoma previsione di tutela reale di reintegra nel posto di lavoro, che si sarebbe, allora, dovuto ricomprendere nella formula

petitoria, a pena di renderla inammissibile per incompletezza e contraddittorietà della normativa di risulta, giacchè si avrebbe che i licenziamenti individuali illegittimi sarebbero sanzionati solo con il risarcimento patrimoniale (o non sanzionati affatto, per quanto si è prima osservato); mentre i licenziamenti collettivi illegittimi darebbero luogo, invece, all'ordine di reintegra nel posto di lavoro.

****

Vi è un ulteriore specifico profilo che rende inammissibile il quesito referendario sull'art. 18 l.300/70.

Con lo "Statuto dei lavoratori" sono stati resi "precettivi" alcuni principi fondamentali della Costituzione. Con notazione efficace fu affermato che con la approvazione dello Statuto finalmente "**la Costituzione varcava i cancelli delle fabbriche**". Con l'art. 18 l.300/70 si dava concretezza ed effettività al principio posto all'art. 4 della Costituzione: a fronte della illegittima privazione del "diritto al lavoro", la sanzione della reintegrazione nel posto di lavoro è appunto, una delle "condizioni che rendono effettivo questo diritto" secondo l'esplicito dettato costituzionale.

In altre parole il licenziamento affetto da invalidità (illegittimo, nullo e inefficace) non può comportare la perdita di un diritto, la cui tutela è posta tra i principi fondamentali della Costituzione (artt. 1, 2, 3, 4): **l'art. 18 l.300/70 è la condizione di effettività della tutela del diritto al lavoro**.

Appare dunque inammissibile il referendum che, in via diretta, si propone di abrogare tale principio costituzionale.

Mentre sarebbe ammissibile un intervento del legislatore che predisponga una nuova tutela o una diversa modulazione di essa, l'abrogazione totale di ogni sanzione per il licenziamento illegittimo, per l'ambito di applicazione previsto dall'art. 18 l.300/70, appare come eliminazione, per milioni di cittadini lavoratori, di un diritto costituzionale.

****

4. INAMMISSIBILITA' DEI QUESITI REFERENDARI RIGUARDANTI LA C.D. "LIBERALIZZAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO A TEMPO PARZIALE, DEI CONTRATTI DI LAVORO A TERMINE E DEI CONTRATTI DI LAVORO A DOMICILIO": REFERENDUM ABROGATIVO della L. 19.12.1984 n.863, limitatamente all'art. 5; REFERENDUM ABROGATIVO della L. 18.12.1973 n. 877, limitatamente all'art. 2, comma 2° e agli artt. 3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13 e 14; REFERENDUM ABROGATIVO della L. 18.4.1962 n.230, limitatamente all'art. 1, comma 1° agli artt. 2,3,4,5 l. 3.2.1978 n.18, limitatamente all'art. 23.

I tre quesiti referendari possono essere esaminati congiuntamente, perchè sono accomunati da un medesimo intento dei promotori, e dalla stessa tecnica di formulazione: in sintesi le leggi speciali che disciplinano i tre istituti vengono abrogate lasciando sussistere solo la definizione generale, priva, però di contenuto regolativo.

Questo è vero, a ben guardare, anche per il quesito attinente il lavoro a domicilio, visto che l'unica disposizione regolativa superstite, quella che vieta di commettere a domicilio lavorazioni insalubri o pericolose, viene, comunque, privata della sanzione, contenuta nell' art. 13 legge 877/1973, di cui viene chiesta l'abrogazione referendaria.

Lo scopo avuto di mira dai promotori è quello della "liberalizzazione" di questi tipi di contratto di lavoro, e a tale intento dichiarato e ripetuto a proposito di ogni quesito, occorre riconoscere un significato pregnante: quello che si vuole è che i suddetti tipi contrattuali non siano più regolati da normative speciali di tutela, che siano cioè ricondotti puramente e semplicemente al diritto comune dei contratti. Ma questo in modo permanente, perché solo l'esclusione permanente di discipline speciali integra una "liberalizzazione": un simile scopo, invero, non si raggiunge con la semplice ablazione delle discipline attualmente vigenti e storicamente determinate.

Proprio a questo proposito emerge, però, un primo profilo di inammissibilità delle richieste di referendum perché esse non appaiono univocamente dirette al fine propugnato dai promotori, risolvendosi nella semplice ablazione delle discipline vigenti.

Va ricordato il precedente costituito dalla sentenza Corte Cost. n.1/1995, che ebbe ad esaminare un quesito che nell'intenzione dei promotori avrebbe dovuto introdurre un divieto assoluto di trasmissioni pubblicitarie sulla rete RAI, ma che, in realtà, si risolveva nella semplice ablazione di normative specifiche: in ciò la Corte ebbe a ravvisare una assoluta ambiguità della richiesta referendaria, che non avrebbe consentito allo elettorato di approvare o respingere con la dovuta consapevolezza la proposta di abrogazione.

Allo stesso modo l'ablazione della disciplina speciale che regola il contratto di lavoro a termine, o quello a "part-time" o quello di lavoro a domicilio, non significa affatto introduzione di un divieto di normazione limitativa di quegli istituti, i quali, nell'intento dei promotori dovrebbero restare liberi da ogni vincolo, onde poter produrre effetti occupazionali favorevoli.

Per altro verso, anche il dichiarato intento di "liberalizzazione", che inevitabilmente attribuisce all'iniziativa referendaria un carattere propositivo (di introduzione di un divieto) risulta in contrasto con la riaffermazione del carattere propriamente abrogativo dei referendum, contenuta nella sentenza di Corte Cost. n.36/1993. In sintesi: se i quesiti referendari vanno interpretati come meramente ablativi di specifiche discipline non vi è univocità rispetto

all'intento propugnato dai promotori che non debbano esistere normative vincolistiche per quei tipi di contratto di lavoro, ma per altro verso un intento volto ad introdurre un divieto, appare esso stesso in contrasto con la caratteristica "abrogativa" e non "propositiva" dei referendum.

Un ulteriore profilo di inammissibilità dei quesiti discende dalla circostanza che esistono obblighi internazionali assunti dall'Italia di dare a quei tipi contrattuali una disciplina speciale vincolistica, i cui capisaldi sono i medesimi di quelli che presiedono ai complessi normativi di cui si propone l'abrogazione.

In particolare, per quel che riguarda i contratti di lavoro a termine, la Direttiva Comunitaria 1999/70 del 28 giugno 1999 contiene il principio fondamentale della necessaria sussistenza di ragioni "obiettive" per la stipula ed il rinnovo dei contratti a termine, e demanda alle legislazioni nazionali di regolare la durata massima dei rapporti e il numero massimo dei rapporti. La "deregulation" proposta dai promotori si pone, quindi, in contrasto con l'obbligo assunto dall'Italia nel Trattato istitutivo della CEE di dare attuazione alle direttive comunitarie in forza dell'art. 10 che impone agli Stati membri un obbligo di collaborazione legislativa. Vi è, dunque, una ragione di inammissibilità ai sensi dello art. 75 comma 2° Costituzione, giacchè il nostro Paese è tenuto a rispettare **in ogni momento** il Trattato CEE e neanche in conseguenza di una iniziativa referendaria potrebbero darsi "vuoti" normativi tra l'abrogazione della vecchia disciplina vincolistica e la necessaria introduzione di quella nuova.

Si ricorda, per concludere su questo profilo, che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 63/90 ha interpretato per l'appunto il limite derivante dall'art. 75 comma 2° Cost. nel senso qui sostenuto chiarendo che la richiesta di referendum abrogativo deve essere considerata inammissibile qualora "**essa si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante dalle Convenzioni**" con conseguente possibilità di insorgenza di una responsabilità dello Stato, quale appunto si ha - come è noto – anche in caso di mancata osservanza di una Direttiva C.E.

Per altro verso, la sussistenza di un obbligo internazionale a regolamentare la materia sulla base di principi vincolistici non diversi da quelli che ispirano la legislazione vigente, ridonda comunque in inammissibilità del quesito che **proporrebbe agli elettori un principio abrogativo non realizzabile.**

Considerazioni analoghe valgono per il contratto di lavoro a tempo parziale: l'Italia è obbligata a dare attuazione alla direttiva C.E. 1997/81 del 15 dicembre 1997, che contiene principi in ordine alla parità di trattamento tra lavoratori a tempo pieno e a tempo parziale e sulla tutela dell'interesse del lavoratore a transitare dall'una all'altra tipologia di contratto, che ispirano

anche la vigente disciplina contenuta nello art. 5 legge 19 dicembre 1984 n. 863 di cui si chiede l'abrogazione.

Infine, per quel che attiene il contratto di lavoro a domicilio, l'obbligo internazionale di attuare o mantenere una disciplina speciale discende dalla sottoscrizione della Convenzione O.I.L. n. 177/1996, che, tra l'altro, all'art. 4 indica espressamente i profili del rapporto di lavoro a domicilio che devono essere regolati onde realizzare la parità di trattamento con gli altri lavoratori.

Va, poi, considerato che la specialità di tale rapporto (che non consente, ad esempio, di utilizzare l'ordinario criterio di retribuzione "a tempo") fa si che in carenza di apposita disciplina non possa in realtà realizzarsi una qualsiasi forma di autointegrazione normativa, con conseguente mancanza di univocità del quesito dal momento che si avrebbe non "liberalizzazione" ma "anomia" e conseguente impossibilità di dare esecuzione di rapporti di lavoro a domicilio.

Ulteriore e specifica ragione di inammissibilità del quesito relativo alla abrogazione della l. 230/62 è che esso prevede anche l'abrogazione dell'art. 9, che ha abrogato a sua volta la disciplina codicistica dell'art. 2097 c.c.: ciò rende non chiare e non immediatamente intellegibili le conseguenze del voto, in contrasto con quanto voluto come requisito di ammissibilità dalla Corte Cost. 27/82, potendosi ingenerare nell'elettore l'idea della riviviscenza dell'antica disciplina.

Si può indurre ancora in errore l'elettore che non voglia una completa liberalizzazione, ma una disciplina meno rigida dell'attuale e ritenga idonea quella che era contenuta nell'art. 2097 (che, come abbiamo già ricordato, disponeva, comunque, il principio che di regola il contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato); questi, infatti, potrebbe essere indotto a ritenere che l'approvazione del quesito referendario ripristinerebbe la disciplina codicistica del contratto a termine.

L'idoneità del quesito referendario a trarre in errore l'elettore contrasta con i criteri elaborati dalla Corte Costituzionale sull'ammissibilità dei referendum: la Corte, infatti, ha più volte affermato l'esigenza di "*univocità, chiarezza e semplicità*" del quesito (sentt. N. 27 e 29 del 1981 e n. 28 del 1987) e tale criterio evidentemente non viene soddisfatto sia quando il quesito contenga una pluralità di domande eterogenee, sia quando un'omogeneità ci sia, ma la formulazione del quesito sia tale da far fondatamente temere che possa trarre in inganno l'elettore.

****

5. INAMMISSIBILITA' DEL REFERENDUM ABROGATIVO DEL D.LGS. 23 DICEMBRE 1997 n.469 limitatamente all'art. 10 comma 3°; comma 10; comma 12 lett. B, limitatamente alle parole: "E 10".

Il quesito referendario mira a liberalizzare l'attività di collocamento privato e soprattutto ad eliminare, la norma che vieta alle agenzie private di collocamento di richiedere compensi ai lavoratori secondo un principio che ha profonde radici nella nostra legislazione nazionale ed è stata da ultimo consacrata dalla Convenzione O.I.L. n. 181/97, al quale è ispirato il Decreto Leg.vo 23.12.1997 n. 469. Valgono pertanto le considerazioni già sopra svolte circa l'inammissibilità di un referendum il cui principio abrogativo investa contenuti normativi e regole alla cui emanazione, e alla cui permanenza nell'ordinamento, lo Stato Italiano è obbligato per vincolo internazionale, secondo i concetti sviluppati nella già citata sentenza Corte Cost. 63/90.

Si aggiunga che questo quesito è stato formulato con una tecnica fortemente manipolativa che usa i testi legislativi come una sorta di "*giacimento lessicale*" dal quale estrarre frammenti con cui costruire una disciplina diversa. In proposito va rammentato che con la recente sentenza Corte Cost. 36/97 la Corte ha precisato che l'abrogazione referendaria non può riguardare mere locuzioni verbali inespressive di qualsiasi significato normativo, in modo da costruire poi attraverso la saldatura di superstiti frammenti lessicali eterogenei, una nuova disposizione.

****

6. INAMMISSIBILITA' DEL REFERENDUM ABROGATIVO DEL "SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE": L. 23.12.1978 n.833, limitatamente all'art. 63, comma 2, comma 3 limitatamente alle parole: "di cui al comma precedente", alle parole: "per l'assistenza di malattia" e alle parole: "valido anche per i familiari che si trovino nelle condizioni indicate nel precedente comma"; nonche' d.l.vo 30.12.1992, n.502, art. 10 d.l.vo 7.12.1993, n.517, limitatamente a: art. 9, comma i, primo periodo, limitatamente alla parola: "integrativi"; comma 2, limitatamente alla parola: "integrativo"; comma 3, limitatamente alla parola: "integrativi"; comma 4, limitatamente alla parola: "integrativi".

L'articolo 63 della legge n. 833/1978, come risultante dall'eventuale abrogazione referendaria, continuerebbe a prevedere l'obbligatorietà dell'assicurazione contro le malattie per tutti i cittadini. Questi ultimi, in sede di dichiarazione dei redditi IRPEF, sarebbero in ogni caso chiamati a versare annualmente un contributo personale e non più finalizzato alla copertura sanitaria familiare del dichiarante. Non è però chiaro, a questo proposito, come verrebbe fissato il contributo: se cioè sarebbe uguale per il Servizio sanitario e le assicurazioni private, oppure variabile secondo le disposizioni di ogni ente assicurativo. Per quanto riguarda, invece, i fondi sanitari, l'art. 9 del

decreto del 1992 risulterebbe manipolato nel senso di consentire l'istituzione di fondi sanitari privati non più "integrativi" rispetto al Servizio sanitario nazionale, bensì alternativi rispetto allo stesso.

Già in due altre occasioni, nel 1995 e nel 1997, la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere sull'ammissibilità di richieste referendarie analoghe. Entrambi i quesiti sono stati dichiarati inammissibili.

Nel primo caso, con sentenza n. 2 del 1995, la Corte ha respinto la richiesta in quanto vertente su "*leggi tributarie e di bilancio*" le quali, come è noto, sono sottratte alla consultazione referendaria (art. 75, 2° comma, Cost.). Infatti l'oggetto principale dell'abrogazione consisteva nell'eliminazione del contributo per l'assistenza di malattia. Stesso esito ha avuto il quesito proposto due anni dopo, questa volta in relazione al solo secondo comma dell'art. 63 della l. 833/1978. In questo caso il risultato finale avrebbe sancito che "**i cittadini non sono tenuti all'iscrizione presso il servizio sanitario nazionale**", con possibilità di scegliere un'assicurazione privata in alternativa al S.s.n. (esattamente come l'odierna richiesta referendaria).

Con la sentenza n. 39 del 1997, la Corte costituzionale ha sottolineato che la richiesta referendaria avrebbe proposto una **falsa alternativa** agli elettori: da una parte il cittadino avrebbe potuto chiamarsi fuori dagli obblighi contributivi al Servizio sanitario nazionale; dall'altra, paradossalmente (considerato il permanente assetto universalistico del sistema), avrebbe avuto comunque diritto, come cittadino, alle prestazioni sanitarie offerte dal sistema pubblico. Dunque, il quesito referendario, **proposto per la terza volta alla consultazione popolare**, è inammissibile: l'obiettivo dell'abrogazione è infatti quasi del tutto assimilabile alla richiesta referendaria del 1997.

In conclusione: porre in discussione l'obbligatorietà dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale contrasta in radice, come già affermato la Corte costituzionale, con il sistema solidaristico e universalistico introdotto dalla legge del 1978. Non è, però, un contrasto che si risolve all'interno del sistema legislativo ordinario, coinvolgendo una precisa scelta della nostra Costituzione. La legge n. 833/1978 ha dato, infatti, piena attuazione a tre fondamentali principi costituzionali. In primo luogo quelli che si sostanziano nell'inderogabile dovere di solidarietà economica e sociale richiesto a tutti i cittadini (art. 2 Cost.) e nel raggiungimento di quella uguaglianza sostanziale quale compito della Repubblica (art. 3, secondo comma, Cost.). Infine, l'art. 32 della Costituzione che, oltre a tutelare la salute come fondamentale diritto, persegue tale tutela come "interesse della collettività".

La finalità referendaria si pone, dunque, come obiettivo l'inammissibile abrogazione di principi istituzionali. Se venisse data la possibilità di non contribuire al servizio sanitario pubblico, verrebbe soprattutto meno quella solidarietà tra cittadini che permette di assicurare, anzitutto, agli

indigenti cure gratuite (come espressamente previsto dal secondo comma dell'art. 32 Cost.); in secondo luogo si favorirebbe una diversificazione della tutela sanitaria in base al reddito, ancora in aperto contrasto sia con il principio di uguaglianza che con il carattere "collettivo" dell'interesse alla tutela della salute.

* * * * * *

7. INAMMISSIBILITA' DEL REFERENDUM POPOLARE ABROGATIVO DEL D.P.R. *30* giugno 1965, N. 1124, limitatamente a - articolo 10, comma 8 - articolo 11, comma 1, limitatamente alle parole: "calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39"; - articolo 16; - articolo 18; - articolo 28, comma 1, limitatamente alle parole: "con le modalità e nei termini di cui agli articoli 44 - così come modificato dal successivo punto 2) - e seguenti", e comma 5, limitatamente alle parole: "e versata con le modalità e nei termini di cui all'art. 44, così come modificato dal successivo punto 2)"; - articolo 34; - articolo 35; - articolo 36; - articolo 37; - articolo 38; - articolo 39; - articolo 40; - articolo 41; - articolo 42; - articolo 43; - articolo 44; - articolo 45; - articolo 46; - articolo 47; - articolo 48; - articolo 49; - articolo 126; - articolo 127; - articolo 128; - articolo 129; - articolo 148, comma 2, limitatamente alle parole: "da parte dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; - articolo 149; - articolo 152; - articolo 154; l'articolo 157, comma 7, limitatamente alle parole: "con il concorso dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; - articolo 177, lettera e), limitatamente alle parole: "all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; NONCHE' IL D.LGS 30 GIUGNO 1994, n. 479, LIMITATAMENTE A: - articolo 8, comma 3: "Al consiglio di amministrazione dell'INAIL, in aggiunta ai compiti di cui all'art. 3, è attribuita anche la competenza a decidere in via definitiva i ricorsi attribuiti alla commissione di cui all'art. 39, terzo comma, del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, che è soppressa" .

Le disposizioni di cui si chiede l'abrogazione riguardano esclusivamente la gestione INAIL nell'industria, mantenendo invece il ruolo dell'ente pubblico in agricoltura.

La Corte costituzionale è al riguardo chiamata ad esaminare il quesito in relazione alle condizioni stabilite dalla nostra Costituzione in particolare del secondo comma dell'art. 75 che, come è noto, vieta i referendum con riguardo alle "leggi tributarie e di bilancio".

L'abrogazione del sistema di finanziamento ad un ente pubblico (come l'INAIL) viola certamente detto precetto costituzionale stante l'indiscutibile carattere pubblico dell'ente e, soprattutto, dalla utilizzazione in senso solidaristico delle risorse. Il sistema di finanziamento dell'INAIL, infatti,

lungi dall'assumere caratteristiche prettamente assicurative, si fonda su un sistema quasi totalmente a ripartizione (80%).

La conferma dell'inammissibilità del referendum ci viene fornito dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione che stabilisce come ai lavoratori colpiti da infortunio debbono essere ***"apprestati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita"***, mentre, al quarto comma, individua gli strumenti istituzionali attraverso i quali tale compito deve essere raggiunto. Inoltre, prosegue la disposizione, *"ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato"*.

Non c'è alcun dubbio, in tal senso, che l'INAIL sia un **ente "strumentale" alla realizzazione dei compiti costituzionalmente sanciti**. Dunque, il giudizio di ammissibilità del referendum odierno può essere assimilato a quello che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 39 del 1997, ha svolto con riguardo alla richiesta di abolizione del Ministero della Sanità. In quella occasione la richiesta venne dichiarata inammissibile vertendo su **una norma a carattere "costituzionalmente vincolato"**.

La proposta referendaria manca infine di chiarezza e coerenza esterna facendo leva su un equivoco di fondo: quello, cioè, di assimilare l'attività dell'INAIL ad una qualsiasi attività economica (se così fosse, le regole della concorrenza dovrebbero giustamente trovare applicazione anche in questo settore, aprendo le porte del mercato della tutela antinfortunistica alle assicurazioni private). Ma così –come si è detto –non è.

A questo proposito ricordiamo l'autorevole parere espresso nella relazione della Commissione bicamerale di controllo sull'attività degli enti previdenziali il 15 luglio scorso: *"pur restando radicata alla logica assicurativa, la tutela previdenziale antinfortunistica (...) è volta a garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita"*.

Il monopolio pubblico trova inoltre la sua ragion d'essere, oltre che nel precetto costituzionale (art. 38, quarto comma), anche nella necessaria ripartizione dei rischi su una platea di soggetti il più ampia possibile (estremamente più vasta, ovviamente, di quella che risulterebbe da una liberalizzazione del settore).

Questo permette all'INAIL di praticare delle tariffe che, contrariamente a quanto sostenuto dai promotori, sono altamente competitive rispetto a quelle offerte dalle assicurazioni private (si pensi che i premi da corrispondere all' INAIL sono inferiori mediamente da un terzo fino ad un decimo rispetto a quelli da versare alle assicurazioni private).

Qualora venisse abolito il monopolio dell'INAIL avremmo una situazione per cui, mentre le imprese assicurative del settore privato potrebbero scegliersi i clienti migliori (imprese a basso rischio e ad alta tecnologia) applicando premi concorrenziali, l'ente pubblico, non potendo rifiutare

le domande di assicurazione, si troverebbe ad assicurare solo le imprese ad elevato tasso di rischiosità, trovandosi cosi costretto ad elevare i premi anche per le attività a basso rischio con un insopportabile ricaduta sul costo del lavoro e sull'occupazione.

Questo equivoco in cui la presentazione del quesito alla cittadinanza rischia di far cadere i votanti è invece ben chiaro ai promotori che infatti intendono mantenere il monopolio pubblico solo per il settore agricolo (che, come è noto, porta delle perdite consistenti appianate con la gestione del solo settore industriale).

Va da ultimo rilevato come l'INAIL, attualmente, in ottemperanza all'intero precetto costituzionale, oltre alle prestazioni in denaro (che, si badi, vengono erogate anche se il datore di lavoro non paga i premi assicurativi), garantisce ai lavoratori un'attività di prevenzione, di cura, di riabilitazione e reinserimento lavorativo che sarebbe veramente problematico ottenere da un gestore assicurativo privato che - del tutto legittimamente - deve privatizzare gli utili e socializzare le perdite a tutto danno dei lavoratori.

8. INAMMISSIBILITA' DEL REFERENDUM POPOLARE ABROGATIVO DEL D.LGS. C.P.S. 29 LUGLIO 1947, N. 804, recante *"Riconoscimento giuridico degli istituti di patronato e di assistenza sociale", e successive modificazioni".*

L'obiettivo, e comunque l'effetto dell'eventuale affermazione del quesito referendario, consiste nella integrale abolizione dei patronati e non già come dichiarato dai promotori l'eliminazione del finanziamento pubblico di tali istituti. Se cosi fosse stato, infatti, la richiesta abrogativa avrebbe riguardato esclusivamente gli articoli 4 e 5 del decreto n. 804 del 1947 e l'art. 3 della legge n. 112 del 1980 (i quali, appunto, prevedono il finanziamento pubblico e le sue modalità) e non tutta la legge con le successive modificazioni.

L'effetto dell'abrogazione sarebbe, quindi, la cancellazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale con tutto ciò che ne consegue: la tutela dei lavoratori potrà essere svolta anche da agenzie private aventi scopo di lucro oppure da faccendieri o intermediari. Ed è appena il caso di sottolineare che proprio queste ipotesi sono penalmente sanzionate dall'articolo 1 del decreto n. 804/1947 di cui si chiede l'abrogazione.

In ogni caso, anche limitando il vaglio di ammissibilità alla sola abolizione del finanziamento pubblico va rilevato come ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione vi è il divieto di consultare direttamente il popolo su leggi "tributarie e di bilancio", ivi comprese le contribuzioni previdenziali, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 2 del 1995). Il finanziamento pubblico ai patronati avviene attraverso un prelievo percentuale (attualmente è lo 0,226%) sull'intero ammontare dei contributi dovuti agli enti pubblici di previdenza (Inps, Inail, Inpdap ..). Le risorse finanziarie ottenute vengono poi suddivise tra i diversi

istituti in proporzione all'attività svolta (con verifiche assai severe da parte dello Stato). Questo significa che tutti i lavoratori, per i quali esiste una posizione assicurativa pubblica, contribuiscono al finanziamento degli istituti di patronato. A ben vedere tale forma di contribuzione assume caratteristiche fortemente solidaristiche: così come accade nel nostro sistema previdenziale, in cui le prestazioni degli attuali pensionati vengono pagate con le risorse apportate dai lavoratori attivi (il cosiddetto "sistema a ripartizione"), le funzioni di tutela affidate ai patronati vengono finanziate da tutti i lavoratori con le modalità che abbiamo accennato. In conclusione, il carattere pubblico e solidaristico del finanziamento contributivo, unitamente alla natura di "servizio di pubblica utilità" dell'attività svolta dai patronati conduce all'inammissibilità del referendum.

* * * * * * * * * * *

9. INAMMISSIBILITA' DEL REFENDUM ABROGATIVO DELLA LEGGE 4 *GIUGNO 1973, n. 311, "Estensione del servizio di riscossione dei contributi associativi tramite gli enti previdenziali" e successive modificazioni ".*

L'obiettivo di tale quesito dichiarato ai cittadini dai promotori è l'intento di far cessare l'automatica trattenuta delle quote associative sindacali sui trattamenti pensionistici erogati dall'Inps e Inail ai rispettivi pensionati iscritti alle organizzazioni sindacali.

Nella loro scheda osservano polemicamente, infatti, che non è un caso che "già oggi, i pensionati rappresentino quasi la metà del totale degli iscritti al sindacato".

Bisogna però immediatamente smascherare il voluto equivoco perché la legge n. 311 del 1973, di cui si chiede in concreto l'abrogazione referendaria, **non riguarda affatto le trattenute sindacali per lavoratori pensionati, bensì le trattenute sindacali per i lavoratori attivi**. Dunque, contrariamente all'intento proclamato, il sistema di riscossione dei contributi sindacali per i pensionati iscritti non corre alcun pericolo, essendo previsto e disciplinato da una legge diversa e precisamente dalla legge n. 485 del 1972.

Ma ciò che pare quasi sorprendente è che, in caso di successo referendario del quesito, nono si avrebbe neppure l'abrogazione di una modalità di esazione dei contributi sindacali per i lavoratori attivi (anche per i quali in base alla legge 311/1973 potevano intervenire gli enti previdenziali, seppure come esattori di quanto dovuto dai datori di lavoro, per effetto delle deleghe sindacali rilasciate dai lavoratori).

Ed infatti anche questo è un evidente falso obiettivo in quanto la legge del 1973 riguardante i lavoratori attivi costituisce un falso bersaglio, per essere ormai inattiva e non utilizzata dopo i mutamenti avvenuti nella materia della contribuzione sindacale a seguito dell'esito dell'altro referendum del 1995 relativo all'art. 26 l.300/70.

Va ricordato, in proposito, che prima del referendum del 1995, l'art. 26 dello Statuto consentiva al lavoratore di delegare il proprio datore di lavoro a corrispondere al sindacato l'importo del contributo sindacale. Questa facoltà assicurata al lavoratore, costituiva una sorta di eccezione al codice civile, perché normalmente chi è creditore di un soggetto non può obbligarlo a pagare altro soggetto al quale chi deve pagare non debba nulla, salvo che lo stesso delegato pagatore accetti. Questa facoltà, appunto, l'art. 26 legge 300/1970 assicurava eccezionalmente al lavoratore, creditore delle retribuzioni nei confronti del datore di lavoro, che egli poteva delegare anche senza il suo consenso a pagare il contributo al sindacato, di cui il lavoratore, e non certo il datore di lavoro, era debitore del contributo associativo.

Venuto meno lo speciale obbligo di legge imposto al datore di lavoro, il sistema è profondamente mutato, perché oggi lo schema non è più quello della delega di pagamento di diritto speciale, ma quello della "delega di diritto comune", ovvero della "cessione di credito". Con la delega di diritto comune, il datore di lavoro potrebbe in teoria rifiutarsi di effettuare il pagamento, ma i contratti collettivi hanno reintrodotto, per via di accordo sindacale, quello che una volta era un obbligo speciale di legge. La cessione di credito è l'altra strada con la quale si ha, innanzitutto, una cessione del lavoratore al sindacato di una quota della sua retribuzione pari al contributo associativo dovuto, e poiché da quel momento il sindacato diviene esso stesso (diversamente dall'ipotesi della delega) creditore diretto del datore di lavoro, questi non può comunque rifiutarsi di pagare.

Una volta ricondotto tutto il meccanismo a livello delle libertà civili (che pure dovrebbero stare a cuore ai promotori), nel concreto non si è neanche più usata la possibilità di far operare come esattori gli istituti previdenziali. Oggi i datori di lavoro inviano direttamente alle oo.ss. i contributi prelevati sulle retribuzioni degli iscritti o a seguito di cessione di credito o di delega di pagamento previsto dal contratto collettivo.

E' allora agevole osservare ancora una volta come a stregua dei consolidati orientamenti della Corte Costituzionale in tema di requisiti di ammissibilità dei referendum, il quesito deve essere valutato come non ammissibile, per evidenti irrazionalità ed incongruenza della formula petitoria rispetto ai fini perseguiti dai promotori, in questo caso inesistenti.

****

P.Q.M.

Si chiede che l'Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare inammissibili le richieste di referendum innanzi indicate.

Roma, 10.1.2000

Avv.ti prof. Piergiovanni Alleva Amos Andreoni Vittorio Angiolini Pier Luigi Panici

424

ORDINE DEL GIORNO APPROVATO DAL CONGRESSO NAZIONALE dei DEMOCRATICI di SINISTRA

I quesiti referendari proposti dai radicali in materia economica-sociale aprono il campo ad una grave offensiva mirata a colpire il sistema di tutele e di garanzie dei lavoratori e dei cittadini. Essi minacciano le basi della concertazione. Essi propongono una visione per noi inaccettabile non solo della societa' e dei suoi equilibri, ma anche di altri valori che ci sono ugualmente cari, quello della modernita' e quello dell'innovazione sociale.

I Democratici di Sinistra si batteranno per un chiaro "no" a tutti questi referendum e lo faranno con tanta piu' forza e convinzione, poiche' sanno che si tratta di fermare una falsa concezione della modernita', una falsa idea di liberta'. E di mantenere aperta, al contrario, la strada delle riforme e dell'innovazione.

E' di riforme e di innovazione che il paese ha bisogno per ampliare e rendere sostenibile il sistema del Welfare, per vincere le sfide della competitivita' e dell'occupazione. Non e' con l'accetta dei referendum che cresceranno gli investimenti, la qualita' delle produzioni, il capitale umano. Non e' abbandonando i valori e gli strumenti della coesione sociale che il paese potra' perseguire i fondamentali obiettivi di migliorare il funzionamento di tutti gli apparati pubblici e di far crescere il sistema delle imprese.

Diciamo "no" ai referendum in materia economica e sociale, quindi, per difendere il criterio di solidarieta' contro l'estremismo ideologico dell'iper-liberismo.

Diciamo "no" ai referendum perche' e' solo difendendo lo stato sociale e non distruggendo la concertazione che sara' possibile continuare a rafforzare l'azione riformista per il suo rinnovamento.

E' sull'innovazione del Welfare, infatti, la vera sfida del futuro, una sfida che i referendum rischiano di compromettere.

Su questa sfida, su questo impegno, l'azione coerente della sinistra riformista e democratica e dei governi di centro-sinistra ha gia' ottenuto numerosi successi testimoniati dalle novita' introdotte negli ultimi anni, nella direzione di un moderno funzionamento del mercato del lavoro, della liberalizzazione dei mercati, dell'estensione delle garanzie e dei diritti.

E noi ci impegnamo affinche' nuove riforme, anche sulle materie investite dai referendum, siano portate a compimento in Parlamento entro la fine della legislatura. Questo processo riformatore noi lo vediamo soggetto a cinque condizioni essenziali: tenere ferma la barra della concertazione sociale; procedere verso l'universalismo dei diritti; innovare il Welfare a fronte dei nuovi bisogni; recepire le raccomandazioni e le direttive comunitarie; salvaguardare e ampliare gli attuali diritti dei lavoratori.

E ci impegnamo affinche' il Partito metta in campo una straordinaria e intelligente iniziativa a sostegno del "no", in raccordo al piu' ampio arco di forze sociali e culturali riformiste e democratiche, anche attraverso la promozione, da parte dei suoi militanti, di Comitati per il "no" e la partecipazione attiva alla campagna di mobilitazione e di informazione che si sta avviando nel Paese.

Torino, 15 gennaio 2000

MAGISTRATURA DEMOCRATICA SUI REFERENDUM IN MATERIA DI LAVORO E SULLO STATO SOCIALE

E' ormai certo che i radicali hanno raccolto le firme per i c.d. referendum "liberisti e libertari ". La parola è ora alla Corte Costituzionale e al popolo italiano . Riteniamo che la democrazia richieda una corretta informazione e la consapevolezza del significato dei quesiti e delle conseguenze del voto. Come cittadini e come giuristi, ci sentiamo mobilitati a partecipare alla discussione pubblica che fin d'ora è bene che si avvii sui temi del referendum.

Non intendiamo parlare ora in questo documento dei referendum sulla giustizia, i quali (con la sola eccezione di quello relativo alla eliminazione degli arbitrati, da decenni invocata da Md ed ora da tutta la magistratura ordinaria) ripropongono uno scontro frontale che ha per posta l'effettiva indipendenza dei magistrati dal potere politico ed economico; né di quelli sul sistema elettorale e sul finanziamento dei partiti (che rappresentano opzioni che non identificano un tipo di democrazia e di convivenza civile).

Particolarmente preoccupanti ci sembrano invece in questo momento, i quesiti referendari in materia di rapporti di lavoro e di stato sociale perché, per il loro coerente estremismo, tendono a configurare un tipo di società individualistica, improntata a puro darwinismo sociale, assai lontano dai principi di uguaglianza e solidarietà a cui s'ispira la costituzione vigente. Sotto le etichette " liberista " e "liberale " si cela l'aspirazione a tornare ai rapporti di lavoro degli albori della società industriale, quando le condizioni di lavoro erano imposte dagli imprenditori senza alcun limite esterno: il lavoro torna ad essere una merce come tutte le altre e viene meno ogni istanza di tutela dei soggetti più deboli.

I referendum in materia di lavoro tendono a realizzare la totale precarizzazione di tutti i rapporti, anzitutto attraverso l'estensione illimitata dell'assunzione con contratto a tempo determinato. Mentre la necessità di rendere flessibile entro certi limiti il rapporto di lavoro è stata presa in considerazione dall'ordinamento vigente, che consente la stipulazione di tali contratti in presenza di determinate condizioni, in assenza delle quali essi però si trasformano in contratti a tempo indeterminato, i proponenti mirano a cancellare ogni casistica e ne rendono sempre possibile la rinnovazione alla scadenza. In sostanza i proponenti vogliono espungere dalla realtà normativa e sociale il contratto a tempo indeterminato, spingendosi fino a chiedere l'abolizione della norma secondo cui al lavoratore a tempo determinato sono dovute, in proporzione alla durata del rapporto, le indennità di fine rapporto, la tredicesima e le ferie. Se il referendum otterrà la maggioranza dei consensi, il contratto a tempo determinato risulterà quindi assai più «appetibile» anche sotto il profilo economico e consentirà alle imprese la più assoluta libertà nella gestione del personale.

Sulle stesse linee si muove il referendum sul part-time: l'abrogazione dell'art. 5 della L. n. 863/ 1984 , che pone limiti al ricorso a tale forma di contratto in ragione della natura del lavoro e prevede la possibilità, con i contratti collettivi, di stabilire una percentuale massima di lavoratori a part-time rispetto al numero di dipendenti dell'impresa, lascia arbitro il datore di lavoro di operare le sue scelte in piena autonomia.

Ma per i proponenti la libertà dell'imprenditore comporta anche quella di smantellare l'assetto dell'impresa, riorganizzando il lavoro a domicilio. Il relativo referendum prevede infatti l'abrogazione dell'art. 2 commi 2,3,4 della L. n. 877/ 1973, che sanciscono il divieto, per le aziende che abbiano effettuato licenziamenti per crisi aziendale, di affidare lavoro a domicilio entro un anno dai licenziamenti, il divieto di trasformare l'impresa smantellando reparti e trasferendo macchinari e attrezzature presso lavoratori a domicilio e il divieto, infine, di organizzare lavoro a domicilio mediante intermediari. Certo , si risolve così il problema del contrasto tra economia legale ed economia sommersa, ma a tutto vantaggio della seconda.

Né in tale manovra poteva mancare l'introduzione di una sostanziale libertà di licenziare, che si intenderebbe realizzare mediante l'abolizione dell'obbligo di reintegrazione del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo, sostituito dalla semplice misura economica di alcune mensilità di retribuzione. Con la conseguenza che verrebbe annullata in via generale la «stabilità» nei rapporti di lavoro e verrebbe ad essere monetizzato un diritto di rilevanza costituzionale, quasi a sancire il primato assoluto dell'imprenditore rispetto alle residue garanzie poste a tutela dei lavoratori.

In una prospettiva che rimette sostanzialmente alle parti del rapporto di lavoro una piena «libertà» di contrattazione e che è inevitabilmente preordinata, quindi, ad emarginare il ruolo del sindacato e, più in generale, l'intervento dello Stato nei rapporti sociali, non sorprende poi che anche il collocamento perda ogni rilievo pubblicistico e che anche la sua disciplina formi oggetto di revisione da parte dei proponenti. Nonostante con decreto legislativo n.469 del 1997 sia stata sancita la fine del monopolio statale e sia stata autorizzata, a determinate condizioni, la mediazione privata, le proposte referendarie intendono abolire anche gli obblighi posti da tale normativa (il possesso di capitale, personale e strutture idonee, la gratuità del servizio verso i lavoratori, ecc.) per assicurare quanto meno l'affidabilità delle imprese dedite al collocamento della manodopera.

Tutto ciò ha un nesso stringente con le riforme che si tentano di introdurre nel cuore stesso dello stato sociale , particolarmente con i referendum sul Servizio Sanitario Nazionale , l'INAIL e le pensioni di anzianità.

La logica che ispira i quesiti sul servizio sanitario e sull'Inail è che ciascuno deve scegliere se restare legato al servizio sanitario o assicurativo pubblico, ovvero provvedere a stipulare un contratto di assicurazione privato. Ma la libertà di scelta comporterà l'uscita dal servizio sanitario dei ceti con redditi più elevati, che sono in grado di stipulare contratti di assicurazione assai onerosi, sottraendo i maggiori introiti contributivi al S.S.N., cui resteranno agganciate le categorie a maggiore morbilità e basso reddito (anziani, pensionati, malati cronici): lo sbocco inevitabile sarà, dunque, l'ospedale dei poveri, secondo il modello degli U.S.A. , a fianco delle cliniche per gli abbienti.

Ugualmente, l'abolizione del «monopolio» dell'INAIL, che consentirebbe ai lavoratori di stipulare, in alternativa, un'assicurazione privata in relazione agli infortuni sul lavoro, travolgerebbe un principio di civiltà rappresentato dall'automaticità delle prestazioni (le quali devono essere, cioè, corrisposte dall'Istituto anche nelle ipotesi in cui l'azienda abbia omesso il versamento dei premi dovuti), assottiglierebbe gli introiti dell'INAIL e lascerebbe

le imprese di assicurazione arbitre di determinare l'entità dei contributi in base a logiche di profitto.

Infine, la drastica abolizione delle pensioni di anzianità, oltre ad assecondare le aspirazioni della parte più retriva delle forze politiche ed imprenditoriali, penalizzerebbe proprio quei lavoratori che hanno iniziato a lavorare in età giovanile e sarebbe fonte di grave iniquità sociale.

Il modello di società prefigurato da questi referendum complessivamente considerati è sostanzialmente incompatibile con i principi fondamentali della Costituzione, anche se i quesiti valutati singolarmente fossero ritenuti ammissibili dalla Corte. E' pertanto necessario che su tali questioni,si confrontino anche le posizioni presenti all'interno del mondo del lavoro, della cultura giuridica, della sinistra, al fine di individuare quali garanzie debbano continuare ad essere assicurate alle persone nei rapporti di lavoro e come si debbano concretamente configurare i rapporti sociali per realizzare la tutela dei diritti dei ceti più deboli.

il comitato esecutivo di magistratura democratica

Roma 21 settembre 1999

COMUNICATO STAMPA

RISOLUZIONE APPROVATA AL TERMINE DELL'INCONTRO SUI REFERENDUM

La riunione sui referendum tenuta questo pomeriggio a Palazzo Marini ha deciso di costituire il Comitato del No agli 11 referendum anti-sociali, al fine di realizzare il più forte e vasto impegno nel Paese contro questo tentativo di compromettere fondamentali diritti sociali e civili, corrispondenti a indirizzi della Costituzione che invece bisogna riaffermare e pienamente attuare.

Il Comitato nazionale contro i referendum anti-sociali e il suo programma saranno presentati in una conferenza stampa che si terrà il 20 gennaio p.v.

Hanno preso parte alla riunione odierna: Sergio Garavini, Diego Novelli, Giovanni Battafarano (Ds), Giovanni Crema (Si), Nando Dalla Chiesa (Italia Democratica), Leopoldo Elia (Ppi), Giorgio Gardiol (Verdi), Alfonso Gianni (PRC), Gianni Italia (Cristiano sociali), Rocco Larizza (Ds), Mimmo Lucà (Cristiano sociali), Mario Michelangeli (pdCI), Roberto Napoli (UDEUR), Pier Luigi Panici (Com. per le libertà e i diritti sociali), Antonio Pizzinato (Ds), Stefeno Semenzato (Verdi), Guglielmo Simoneschi (MD), Carlo Stelluti (Ds), Aldo Tortorella (ass. Rinnovamento per la sinistra), Silvano Veronese (vic. pres. CNEL)

Gli undici referendum a cui si oppone il Comitato sono relativi a:

Collocamento al lavoro - Tempo determinato - Part time - Lavoro a domicilio - Disciplina dei licenziamenti -Pensioni di anzianità - Servizio sanitario nazionale - Servizio antinfortuistico INAIL - Patronati sindacali -Trattenute associative - Abolizione della legge sull'immigrazione

Roma, 11 gennaio

Le ragioni della illegittimità costituzionale e di inammissibilità dei referendum.

1. L'intervento avanti alla Corte Costituzionale del "Comitato per le libertà ed i diritti sociali" e di altri, è innanzi tutto ammissibile anche alla luce del nuovo art. 111 della Costituzione: tale norma ha stabilito il "**contraddittorio**" come principio che regola ogni procedimento, a partire da quello di legittimità costituzionale di referendum abrogativi. La Corte non può quindi interloquire con i soli presentatori del referendum in quanto l'intero corpo elettorale, nella sua completezza, deve avere voce.
2. I referendum "sul lavoro e sullo stato sociale" si propongono di abrogare leggi ordinarie che danno concreta e specifica attuazione a principi costituzionali.Le leggi istitutive del Servizio Sanitario Nazionale e dell'INAIL., la reintegrazione nel posto di lavoro a seguito di licenziamento nullo e illegittimo rappresentano diretta attuazione degli artt. 32, 38 e 4 della Costituzione. Non è dunque ammissibile il referendum che ha come effetto **l'abrogazione di principi e diritti costituzionali.**

3.Un profilo di inammissibilità dei quesiti referendari riguardanti la c.d. "liberalizzazione" dei contratti di lavoro a tempo parziale, dei contratti a termine e del lavoro a domicilio, nonché del collocamento pubblico, deriva dalla circostanza che tali istituti sono regolati da direttive comunitarie e da trattati internazionali: lo stato Italiano è obbligato a regolamentare tali istituti e quindi il quesito propone agli elettori un referendum abrogativo non realizzabile.
La Corte Costituzionale, con varie sentenze (ad esempio la n. 63/90), ha già affermato, richiamando il limite derivante dall'art. 75 comma 2° Costituzione, che la richiesta di referendum abrogativo è inammissibile qualora "*essa si ponga in posizione di contrasto con un specifico obbligo derivante dalle convenzioni internazionali*".

4. I referendum sono inammissibili per mancanza di "**univocità chiarezza e semplicità**" dei quesiti, L'elettore, deve infatti essere posto di fronte ad una scelta chiara, in modo che possa consapevolmente esercitare il diritto di voto: per questo è necessario che ci sia una coerenza tra le finalità proclamate dai promotori dei referendum ed il concreto quesito abrogativo. Questi elementi difettano in tutti i quesiti referendari. Per quanto riguarda, ad esempio l'abrogazione dell'art. 18 la finalità di garantire ai lavoratori illegittimamente licenziati il solo risarcimento danni proclamato dai promotori verrebbe contraddetto dall'esito positivo dal referendum abrogativo. Infatti l'art. 18 contiene tutta la tutela, sia risarcitoria che di reintegra, e il suo ambito di applicazione (datore di lavoro con più di 15 dipendenti).
L'integrale abrogazione di tale norma così come richiesta, elimina dunque ogni forma di tutela per il licenziamento illegittimo intimato a dipendenti di aziende con più di 15 dipendenti, La "liberalizzazione" delle varie tipologie dei contratti di lavoro, attraverso l'abrogazione delle leggi che lo regolamentano, non può significare l'introduzione di un divieto di regolamentazione di questi istituti; invece il dichiarato intento dei promotori attribuisce all'iniziativa referendaria un carattere **propositivo**, di introduzione di un divieto, che è in contrasto con il carattere esclusivamente abrogativo dei referendum, come affermato dalla Corte Costituzionale (ad esempio Sent. N. 36/93).
Per quanto riguarda l'abrogazione del Sistema Sanitario Nazionale, tale quesito è già stato proposto nel 95 e nel 97, e in entrambi i casi la C. C. ne ha dichiarato l'inammissibilità.
Nel 1° caso, con sent. N. 2/95 la Corte ha respinto la richiesta in quanto vertente su "leggi tributarie e di bilancio", che sono sottratte alla possibilità di consultazione referendaria: l'oggetto principale dell'abrogazione consisteva infatti nella eliminazione del contributo per la assistenza di malattia. Stesso esito ha avuto la richiesta del 97.
Anche in questo caso la Corte (sent. N. 39/97) ha rilevato che la richiesta referendaria avrebbe proposto agli elettori una falsa alternativa (il risultato dell'eventuale abrogazione avrebbe stabilito che "i cittadini non sono tenuti all'iscrizione presso il Servizio Sanitario Nazionale"): da una parte infatti il cittadino poteva chiamarsi fuori dagli obblighi contributivi al SSN,

dall'altra, considerato il permanente assetto universalistico del sistema, avrebbe comunque avuto diritto alle prestazioni sanitarie del sistema pubblico.
Stessi argomenti valgono l'abrogazione dell'INAIL: questo è un'ente strumentale alla realizzazione di compiti previsti dall'art. 38 Costituzione, che non può essere abrogato. Il quesito abrogativo della legge 311/73 è inammissibile per l'evidente equivoco in cui sono incorsi i promotori.
Infatti l'obietto dichiarato ai cittadini è quello di far cessare l'automatica trattenuta delle quote associative sindacali sui trattamenti erogati dall'INPS e dall'INAIL ai pensionati iscritti alle O.S.. (nella scheda illustrativa i promotori osservano polemicamente che non è un caso che "già oggi i pensionati rappresentino quasi la metà del totale degli iscritti al sindacato").
Ma la L. 311/73 non riguarda affatto le trattenute sindacali per i lavoratori pensionati bensì le trattenute sindacali per i lavoratori attivi. Dunque, contrariamente all'intento proclamato il sistema dei contributi sindacali per i pensionati non corre alcun pericolo, essendo disciplinato da una legge diversa (la L. 485/72).
Inoltre, e ciò è davvero sorprendente, in caso di successo referendario del quesito non si avrebbe neppure l'abrogazione di una modalità di riscossione dei contributi sindacali per i lavoratori attivi in quanto la legge n. 311/73 è oramai inattiva in quanto altro referendum del 95 ha già abrogato l'art. 26 L. 300/70 relativo alla riscossione dei contributi sindacali.
La intera materia, per i lavoratori attivi, è oggi disciplinata contrattualmente. Il quesito referendario si propone quindi una finalità inutile.

Comitato Nazionale per il No al referendum anti-sociali

COMUNICATO STAMPA

SI COSTITUISCE IL COMITATO NAZIONALE PER IL NO AI REFERENDUM ANTI-SOCIALI

Si è costituito questo pomeriggio il *Comitato Nazionale per il No al referendum anti-sociali* promossi dal Radicali e dalla Lega. Ne fanno parte persone impegnate sul piano sociale, politico, culturale, espressione di diverse formazioni politiche e sociali.
Hanno deciso di formare il Comitato e fanno appello a nuove adesioni che ne allarghino la rappresentatività e contribuiscano a promuovere la campagna contro i referendum anti-sociali: Sergio Garavini (ass. naz. *per la sinistra*), Antonio Pizzinato (Ds), Roberto Benvenuti (Ds), Nieddu Gianni (Ds), Mimmo Lucà (Cs), Giovanni Battafarano (Ds), Roberto Napoli (Udeur), Maura Cossutta (PdCI), Mario Michelangeli (PdCI), Leonardo Caponi (PdCi), Rocco Larizza (Ds), Gianni Italia (Cs), Diego Novelli, Silvano Veronese (vic. Pres. CNEL), Vittorio Borraccetti (MD), Aldo Tortorella (ARS), Pier Luigi panici (Comitato per i diritti e le libertà), Carlo Stelluti (Ds), Giorgio Gardiol (verdi), Nando Dalla Chiesa (Italia Democratica), Alfonso Gianni (Rifondazione Comunista), Giovanni Crema (Sdi), Mauro Cutrufo (CDU).

Il Comitato nazionale per il No sollecita la costituzione di analoghi comitati nelle regioni e in ogni sede e si propone di corrispondere all'esigenza di promozione e coordinamento di questi organismi e di avviare immediatamente campagna contro i referendum anti-sociali.
Il Comitato si raccorderà con tutte le iniziative sindacali, sociali e politiche contro i referendum

Il Comitato nazionale per il NO sostiene l'iniziativa realizzata presso la Corte Costituzionale per affermare che i referendum compromettono basilari principi costituzionali. I referendum contestati sono:
Collocamento al lavoro - Tempo determinato - part time - Lavoro a domicilio - Disciplina dei licenziamenti - Pensioni di anzianità - Sevizio Sanitario Nazionale - servizio antinfortunistico INAIL - Patronati sindacali - Trattenute associative - Abolizione del sostituto d'imposta - Abolizione della legge sull'immigrazione.

Il Comitato Nazionale per il NO denuncia il tentativo di imporre un cambiamento generale della forma dello Stato e della qualità della democrazia, per via di pronunciamenti plebiscitari. Questo processo svaluta lo stesso istituto del referendum nel momento in cui lo pone in alternativa alla procedura legislativa attraverso il Parlamento, che è base della Democrazia.

La struttura del Comitato nazionale sarà costituita da una Presidenza e da un Esecutivo coordinato da Sergio Garavini

Il Comitato Nazionale distribuirà i primi documenti che illustrano sia le motivazioni tecniche che quelle più strettamente politiche, con i quali dà il via alla campagna contro i referendum, nel corso di una conferenza stampa che si terrà martedì prossimo
Roma, 19 gennaio

Per i diritti e le libertà: no ai Referendum antisociali

Il complesso dei Referendum in materia di lavoro, di disciplina dell'immigrazione e sullo stato sociale, promossi dal Radicali e dalla Lega Nord, attraverso un uso abnorme e strumentale dell'Istituto costituzionale del Referendum, mira ad introdurre un nuovo assetto delle relazioni umane che capovolge i principi di eguaglianza, solidarietà e giustizia cui è ispirata la Costituzione vigente. Le varie questioni oggetto delle separate richieste di referendum si intersecano fra di loro e formano un insieme coerente che prefigura un nuovo tipo di società, fondata sulla competizione spietata e sulla lotta di tutti contro tutti.

I referendum in materia di lavoro tendono a realizzare la totale precarizzazione di tutti i rapporti di lavoro.

In questo quadro l'estensione illimitata dell'assunzione con contratto a tempo determinato, che si spinge fino al punto di chiedere l'abolizione della norma secondo cui al lavoratore a tempo determinato sono dovute, in proporzione della durata del rapporto, le indennità di fine rapporto, la tredicesima e le ferie, **punta a espungere dalla realtà normativa e sociale il contratto di lavoro a tempo indeterminato.**

L'abrogazione di ogni limite al ricorso al part - time e l'abrogazione della regolamentazione del lavoro a domicilio concorrono a delineare, per le imprese, una situazione di assoluta libertà nella gestione del personale, che si spinge fino **ad una sostanziale libertà di licenziamento**. Questo sarebbe, infatti, l'effetto del referendum abrogativo della norma dello Statuto dei lavoratori che sancisce l'obbligo della reintegrazione del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo. **Con la conseguenza che verrebbe annullata, in via generale, la stabilità nei rapporti di lavoro** e verrebbe ad essere monetizzato un diritto di rilevanza costituzionale. Completa questa prospettiva l'abolizione di ogni rilievo pubblicistico del collocamento con l'abrogazione di quelle norme che tendono ad assicurare il possesso di requisiti minimi di affidabilità da parte delle imprese private dedite al collocamento. Se poi sopravvivessero, nel mercato del lavoro, un minimo garanzie per effetto dell'azione collettiva dei lavoratori organizzati, ecco che i referendum sull'abolizione del finanziamento pubblico dei patronati e sull'abolizione del servizio di riscossione delle trattenute sindacali vi pongono rimedio, indebolendo ulteriormente i sindacati e compromettendone l'esistenza.

Se tutti i tasselli di questo mosaico si componessero il lavoro umano diventerebbe puramente e semplicemente una merce, da utilizzare nel processo produttivo, come si utilizzano tutte le altre merci.

Tutto questo è inaccettabile perché **la persona umana non è merce.**

Il lavoro umano, pur essendo uno dei fattori della produzione, non può essere assoggettato alla disciplina delle merci. La relativa "rigidità" degli istituti che tutelano il lavoro riflette un dato culturale, biologico e naturale che è quello della **insuperabile irriducibilità del lavoro umano (in tutte le sue forme) agli altri fattori della produzione**. Da questo dato naturale è nato un evento politico e storico, il movimento dei lavoratori, che nelle sue diverse componenti, e nella diversità della sue fonti di ispirazione (le teorie comuniste, socialiste e la dottrina sociale della Chiesa) ha realizzato un comune percorso di civiltà, che non può essere messo in discussione nel suo nucleo essenziale.

Sono frutto di questo percorso di civiltà gli Istituti dello Stato sociale che garantiscono a tutti i cittadini italiani, in condizioni di eguaglianza, la protezione dagli infortuni sul lavoro e la tutela della salute. I referendum sull'Inail e sul Servizio sanitario nazionale, mirano a consegnare, in definitiva, al mercato la tutela della vita e della salute. Ciò comporterà un immediato degrado del servizio sanitario nazionale, che diventerà un servizio residuale riservato ai meno abbienti (l'ospedale dei poveri).

La ciliegina sulla torta di questo attacco allo stato sociale è rappresentata dalla proposta di abrogazione delle pensioni di anzianità, già destinate a scomparire nel quadro della riforma delle pensioni. Questa proposta introduce un fattore di grave iniquità sociale, colpendo coloro che hanno sacrificato, più di tanti altri, la loro vita per concorrere al progresso economico e sociale del nostro paese, entrando giovanissimi nel mondo del lavoro.

Si accorda perfettamente con questa logica di negazione delle libertà e dei diritti dell'uomo il referendum promosso dalla Lega Nord per l'abrogazione della disciplina sull'immigrazione. La cancellazione delle norme che disciplinano la condizione giuridica dello straniero, è fatto che non può minimamente incidere sulla pressione dei flussi migratori, che sono determinati da fenomeni internazionali (guerre, discriminazioni etniche, disastro dell'economia dei paesi del terzo mondo, etc.) che sono indifferenti all'esito del referendum, e non inciderebbe neppure in modo sostanziale sulla legislazione italiana in tema di flussi in quanto ripristinerebbe le norme analoghe della legge Martelli. L'unico effetto di questo referendum sarebbe di privare della possibilità di regolare esercizio dei diritti civili (ivi compresi i diritti della famiglia) una popolazione di oltre un milione di persone, che continuerebbero a restare in Italia con uno status di minorità.

Con questo referendum si crea una questione degli stranieri, come in Germania, negli anni 30 era stata creata una questione degli ebrei. In sostanza si tende ad elaborare il malessere sociale addossandone la causa ad una intera categoria di uomini, che si ritiene lecito discriminare ed escludere dal godimento dei diritti garantiti agli altri uomini.

A questo punto il problema non riguarda più gli stranieri, ma riguarda gli italiani. Una politica che costruisce le sue fortune sulla paura, *che organizza la paura* e mette uomo contro uomo in uno spregiudicato gioco di potere, è una politica che, costruisce esclusioni e discriminazioni nei confronti di tutti. Oggi si rivolge contro gli stranieri, domani si può rivolgere contro altre categorie deboli, i malati, gli anziani, i pensionati. **Se i diritti dell'uomo perdono la loro universalità, allora sono a rischio i diritti di ciascuno di noi.**

Il modello di società prefigurato da questi referendum, complessivamente considerati, non soltanto è incompatibile con i principi fondamentali della costituzione italiana, ma postula un radicale rovesciamento delle condizioni della nostra vita. Introduce una povertà artificiale, la povertà dei diritti, rompe ogni legame di solidarietà sociale, lascia ogni uomo solo di fronte ai problemi fondamentali della sua esistenza e lo consegna nelle mani di una competizione selvaggia, priva di speranza.

Per evitare tutto ciò, per riaffermare il valore della dignità della persona umana e dei diritti che da essa discendono, fondamento dell'esercizio di ogni libertà, **invitiamo i partiti, i sindacati, le associazioni di volontariato, le categorie professionali, le formazioni sociali, i cittadini tutti, a mobilitarsi in ogni città, in ogni campagna, in ogni piazza, per respingere, con i referendum, il modello di società che i referendari vorrebbero imporci, e aprire la strada ad un rinnovato percorso di solidarietà, libertà, pace e giustizia.**