

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

489.

SEDUTA DI VENERDÌ 19 FEBBRAIO 1999

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	III-V
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-52

	PAG.		PAG.
Missioni	1	<i>(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 5677)</i>	10
Disegno di legge di conversione n. 450 del 1998: Piano sanitario nazionale 1998-2000 (approvato dal Senato) (A.C. 5677) (Discussione)	1	Di Capua Fabio (misto-Italia dei valori), <i>Relatore</i>	10
<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 5677)</i>	1	Mangiacavallo Antonino, <i>Sottosegretario per la sanità</i>	10
Presidente	1	Proposte di legge: Rappresentanze sindacali (A.C. 136-2052-3147-3707-3831-3849-3850-3866-3896-4032-4064-4065-4066-4451) (Discussione del testo unificato)	13
Battaglia Augusto (DS-U)	6	<i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 136)</i>	13
Di Capua Fabio (misto-Italia dei valori), <i>Relatore</i>	1	Presidente	13
Filocamo Giovanni (FI)	4		
Mangiacavallo Antonino, <i>Sottosegretario per la sanità</i>	4		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; unione democratica per la Repubblica: UDR; comunista: comunista; misto: misto; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto-socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto «L'Italia dei valori»: misto-Italia dei valori; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR.

	PAG.		PAG.
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 136) ...</i>	13	<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 111) ...</i>	41
Presidente	13	Presidente	41
Alemanno Giovanni (AN), <i>Relatore di minoranza</i>	16	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 111) ...</i>	41
Cangemi Luca (misto-RC-PRO)	23	Presidente	41
Colombo Paolo (LNIP)	34	Gazzilli Mario (FI)	47
Fratta Pasini Pieralfonso (FI)	25	Neri Sebastiano (AN)	44
Gardiol Giorgio (misto-verdi-U)	32	Saraceni Luigi (misto-verdi-l'Ulivo), <i>Relatore</i>	41
Gasperoni Pietro (DS-U), <i>Relatore per la maggioranza</i>	13	Scoca Maretta, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	44
Malavenda Mara (misto)	30, 32	<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 111) ...</i>	50
Stelluti Carlo (DS-U)	28	Presidente	50
Strambi Alfredo (comunista)	21	Saraceni Luigi (misto-verdi-l'Ulivo), <i>Relatore</i>	50
Taradash Marco (FI), <i>Relatore di minoranza</i>	19	Scoca Maretta, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	50
Viviani Luigi, <i>Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale</i>	21	Gruppo parlamentare (Modifica nella costituzione)	51
<i>(Replica del Governo – A.C. 136) ...</i>	37	Ordine del giorno della prossima seduta ..	51
Presidente	37		
Viviani Luigi, <i>Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale</i>	38		
Progetti di legge: Disciplina intercettazioni conversazioni (A.C. 111-595-2313-2773-3461) (Discussione del testo unificato)	40		

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 9,05.

La Camera approva il processo verbale della seduta di ieri.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quindici.

Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 450 del 1998: Piano sanitario nazionale 1998-2000 (approvato dal Senato) (5677).

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

FABIO DI CAPUA, *Relatore*, illustrati i contenuti del decreto-legge, del quale raccomanda la conversione in legge, rileva che uno degli aspetti qualificanti del provvedimento è l'introduzione, in via sperimentale, della tessera sanitaria; auspica, infine, la predisposizione di interventi idonei a conseguire il potenziamento dell'autonomia finanziaria, così da non dover più intervenire sulle perduranti situazioni debitorie delle regioni in ambito sanitario.

ANTONINO MANGIACAVALLO, *Sottosegretario di Stato per la sanità*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GIOVANNI FILOCAMO, espresso un giudizio complessivamente negativo sul piano sanitario nazionale, evidenzia i limiti del provvedimento in discussione, che giudica « misero » e « meschino »; ritiene che lo Stato debba rinunciare alla sua vocazione centralista, limitandosi ad esercitare una funzione di regolamentazione e di controllo.

AUGUSTO BATTAGLIA, sottolineati gli aspetti salienti del decreto-legge n. 450, di cui il gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo chiede una sollecita conversione in legge, osserva che il provvedimento prevede misure concrete che contribuiranno a dotare le regioni e le aziende sanitarie locali degli strumenti necessari per attuare gli interventi previsti nel piano sanitario nazionale.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

FABIO DI CAPUA, *Relatore*, nel condividere le osservazioni del deputato Battaglia ed alcuni rilievi del deputato Filocamo, sottolinea l'esigenza di un impegno più incisivo, da parte del Governo, per il riequilibrio territoriale delle dotazioni strutturali e dell'offerta di servizi.

ANTONINO MANGIACAVALLO, *Sottosegretario di Stato per la sanità*, nel ringraziare la Commissione per il lavoro svolto, respinge le accuse di « pressapochismo » e di « improvvisazione » rivolte al Governo; sottolinea, altresì, che il provvedimento in discussione prevede non solo l'assistenza per i malati neoplastici, ma anche una sorta di supporto psicologico per le loro famiglie: auspica quindi una sollecita approvazione del disegno di legge di conversione.

PRESIDENTE rinvia ad altra seduta il seguito del dibattito.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Rappresentanze sindacali (136 ed abbinata).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 13*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

PIETRO GASPERONI, *Relatore per la maggioranza*, nel rinviare alla relazione scritta, esprime soddisfazione per le importanti convergenze — interne ed esterne al Parlamento — che si stanno registrando su un tema così delicato; rileva quindi che il provvedimento è volto essenzialmente a rafforzare il sistema di rappresentanza dei lavoratori, evitando nel contempo l'eccessiva frammentazione delle organizzazioni sindacali.

GIOVANNI ALEMANNI, *Relatore di minoranza*, nel richiamare il contenuto del testo alternativo da lui presentato, sottolinea che esso è volto a razionalizzare, rendendole nel contempo più democratiche, le norme sulla rappresentatività sindacale.

MARCO TARADASH, *Relatore di minoranza*, preannuncia l'opposizione del gruppo di forza Italia ad un provvedimento incostituzionale, oltre che gravemente lesivo della libertà dei lavoratori e fattore di burocratizzazione all'interno delle imprese.

LUIGI VIVIANI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

ALFREDO STRAMBI, espresso apprezzamento per il testo unificato licenziato dalla Commissione ed auspicato che non sia alterato il « faticoso » equilibrio con esso raggiunto, saluta con soddisfazione

un intervento legislativo idoneo a rappresentare un valido antidoto alla crisi della rappresentanza sindacale e politica.

LUCA CANGEMI conferma il sostegno ad un provvedimento che, pur perfezionabile, contribuirà a ridefinire il ruolo del mondo del lavoro ed a contrastare i deleteri processi di « passivizzazione » in atto.

PIERALFONSO FRATTA PASINI, rilevato che si è persa una buona occasione per garantire un'adeguata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, conferma l'orientamento contrario del gruppo di forza Italia su un provvedimento che, tra l'altro, rende di fatto impossibile la verifica della rappresentatività.

CARLO STELLUTI condivide la necessità di introdurre regole per garantire la certezza della rappresentanza; apprezza inoltre i contenuti del provvedimento, che appaiono ispirati ad una opportuna « cautela » ed alla ricerca del più ampio consenso.

MARA MALAVENDA, rilevata la burocratizzazione e l'assenza di rappresentatività delle organizzazioni sindacali, critica i contenuti del provvedimento che, oltre a non soddisfare le esigenze di democraticità, conferma ed amplia il monopolio sindacale.

GIORGIO GARDIOL, rilevato che il provvedimento costituisce il primo tassello di una normativa che risponda alle esigenze delle nuove forme di lavoro, ne condivide l'impianto, che auspica non sia stravolto.

PAOLO COLOMBO esprime un giudizio negativo sul provvedimento, che non soddisfa l'esigenza di garantire la piena legittimazione democratica delle rappresentanze sindacali; ne denuncia inoltre la sostanziale inefficacia a contrastare lo strapotere dei sindacati confederali.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

Prende atto che i relatori, per la maggioranza e di minoranza, rinunziano alla replica.

LUIGI VIVIANI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, rilevato che il provvedimento non esorbita dall'ambito definito dall'articolo 39 della Costituzione, ritiene che il testo, sul quale si è registrata un'ampia convergenza delle parti sociali, rappresenti una soluzione legislativa complessivamente positiva, peraltro suscettibile di ulteriori miglioramenti: in tal senso assicura la piena disponibilità del Governo.

PRESIDENTE rinvia ad altra seduta il seguito del dibattito.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Disciplina intercettazioni conversazioni (111 ed abbinati).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 41*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

LUIGI SARACENI, *Relatore*, nell'illustrare i contenuti del provvedimento, in particolare l'assegnazione al giudice di un potere di controllo della qualificazione giuridica del fatto dedotto, l'istituzione dell'archivio riservato e la disciplina delle intercettazioni nelle indagini preliminari, preannuncia la presentazione di alcuni emendamenti volti a superare talune incertezze normative; ritiene infine che l'istituto delle intercettazioni sia stato ricondotto a dimensioni più rispettose della riservatezza delle persone.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

SEBASTIANO NERI, rilevato che l'esperienza applicativa della normativa

vigente in materia di intercettazioni ha fatto emergere non pochi abusi, anche con riferimento al diritto alla riservatezza, considera il provvedimento un ragionevole punto di equilibrio, pur giudicando poco soddisfacente il regime sanzionatorio e la disciplina della tutela dei soggetti estranei all'indagine.

MARIO GAZZILLI auspica che il testo unificato possa essere adeguatamente emendato, in particolare per rendere più equilibrate ed accettabili le limitazioni imposte al diritto alla riservatezza.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

LUIGI SARACENI, *Relatore*, rinunzia alla replica.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, raccomanda la sollecita approvazione del provvedimento che, nella dovuta salvaguardia delle diverse esigenze, costituirà uno strumento di valido ausilio per i titolari delle inchieste giudiziarie.

PRESIDENTE rinvia ad altra seduta il seguito del dibattito.

Modifica nella costituzione di un gruppo parlamentare.

(*Vedi resoconto stenografico pag. 51*).

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 22 febbraio 1999, alle 15.

(*Vedi resoconto stenografico pag. 51*).

La seduta termina alle 13,30.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 9,05.

NICOLA BONO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, il deputato Ranieri è in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quindici, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: S. 3724 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, recante disposizioni per assicurare interventi urgenti di attuazione del Piano sanitario nazionale 1998-2000 (approvato dal Senato) (5677) (ore 9,03).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, recante dispo-

sizioni per assicurare interventi urgenti di attuazione del Piano sanitario nazionale 1998-2000.

**(Discussione sulle linee generali
– A.C. 5677).**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la XII Commissione (Affari sociali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Di Capua, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

FABIO DI CAPUA, *Relatore*. Signor Presidente, prima di entrare nel merito del provvedimento, mi consenta di esprimere a titolo personale e a nome degli altri deputati de «L'Italia dei valori» apprezzamento e compiacimento per il proscioglimento da parte del tribunale di Brescia del senatore Di Pietro (*Commenti*), reo soltanto di avere servito il proprio paese lottando e battendosi contro la corruzione politica...

GIOVANNI FILOCAMO. Con problemi così importanti nella sanità, cosa c'entra Di Pietro?

NICOLA BONO. Che c'entra?

PRESIDENTE. Onorevole Di Capua, proceda nella sua relazione.

FABIO DI CAPUA, *Relatore*. Entrando nel merito del provvedimento in esame, il decreto-legge n. 450 del 1998, che ci giunge dal Senato, interviene nella materia sanitaria in attuazione di una serie di provvedimenti, come la legge finanziaria,

il piano sanitario nazionale 1998-2000 ed altri dei quali rappresenta sostanzialmente un momento attuativo.

Il decreto-legge contiene interventi su varie materie. All'articolo 1 ne è previsto uno in campo strutturale, nelle varie regioni del nostro paese, per consentire la realizzazione e l'attivazione di servizi destinati all'assistenza di pazienti neoplastici terminali e contemporaneamente la realizzazione di condizioni migliori per l'accoglienza dei loro familiari. L'intervento prevede la realizzazione di una o più strutture all'interno di ogni regione, attraverso lo stanziamento di risorse all'uopo destinate. All'articolo 1 sono altresì previste alcune modalità di intervento, la disciplina della presentazione dei progetti e la previsione di un decreto che dovrà definire i parametri e le regole cui dovranno attenersi le regioni per la presentazione di tali progetti.

Ovviamente, queste strutture dovranno necessariamente collegarsi in rete con una serie di servizi già esistenti ed operanti sul territorio e dovranno comunque essere sottoposte, nel tempo, a momenti di verifica dei risultati e dell'efficienza.

Nello stesso articolo, al comma 6, è previsto un sostegno finanziario per l'assistenza domiciliare presso i comuni: direi che è probabilmente il più qualificante degli interventi previsti all'articolo 1. Non possiamo non rilevare, infatti, che la previsione di un'organizzazione di assistenza ai pazienti neoplastici terminali, che ne preveda l'eventuale concentrazione e mobilitazione in uno o più centri di ambito regionale, non potrà non produrre problemi e disagi per la mobilitazione degli stessi, nonché per i familiari che sono chiamati ad assistere i pazienti. È evidente che la prospettiva futura dovrebbe essere l'assistenza domiciliare. A tale proposito, desidero rivolgere un invito al Governo perché essa possa effettivamente rispondere all'esigenza del paziente nei confronti del quale si intende intervenire, che avrebbe la possibilità di trovare le migliori condizioni di assistenza

anche di ordine umanitario e psicologico all'interno del proprio ambiente domestico.

All'articolo 2 è prevista l'introduzione, in via sperimentale, della tessera sanitaria. Sicuramente è uno degli aspetti più qualificanti dell'intero provvedimento e rappresenta un elemento fortemente innovativo di ammodernamento del sistema, del rilevamento dei dati, della possibilità di raccolta di elementi informativi necessari per una crescita della qualità dell'assistenza e per una velocizzazione delle procedure, nonché per la possibilità di fornire una serie di servizi agli assistiti, anche in tempo reale.

A tale scopo, sono stanziati le risorse messe a disposizione per la fase sperimentale — che speriamo possa essere attivata al più presto — prevista dal decreto-legge in esame entro il 30 giugno del 2000; pertanto sarà sottoposta ad una verifica per una definitiva ratifica.

L'articolo 3 riguarda una questione non nuova negli interventi legislativi del Governo e relativa al ripiano dei debiti delle regioni in campo sanitario. Il problema si pone in maniera ricorrente ed è legato, probabilmente, ad una sottostima delle risorse messe a disposizione per questo settore, che determinano puntualmente ogni anno l'incapacità delle regioni a contenere la propria spesa entro i tetti prestabiliti.

Tale stato di cose merita qualche rilievo e una riflessione; non discutiamo sull'atto dovuto, sostanzialmente rappresentato dal provvedimento in esame, trattandosi di situazioni espositive relative agli anni precedenti, tuttavia non può non essere oggetto di riflessione il perdurante stato debitorio nel quale vengono a trovarsi le regioni e che, probabilmente, rende necessaria una riflessione sulla congruità delle risorse finanziarie messe a disposizione del sistema sanitario nel suo complesso, ma anche una riflessione sulla velocizzazione dei processi di federalismo fiscale e di potenziamento dell'autonomia delle regioni in materia di gestione delle risorse.

Ci auguriamo che i provvedimenti che deriveranno dalla legge delega, approvata di recente da questo Parlamento al fine di potenziare l'autonomia delle regioni in campo sanitario, possa renderle concretamente autonome dal punto di vista finanziario, senza dover necessariamente ricorrere a provvedimenti di ripiano, che non sempre hanno una totale giustificazione.

Anche in questa sede occorre sottolineare, infatti, onorevole Mangiacavallo, che vi possono essere altre cause distorsive del sistema e alla base degli sforamenti dei tetti di spesa sanitaria da parte delle regioni. Di frequente gli organi di stampa sottolineano il perdurare di un sistema sanitario poco controllato; si riscontrano episodi poco edificanti di clientelismo e corruzione. Mi chiedo quanto incidano certi episodi, tra i quali quelli noti rappresentano probabilmente solo la punta di un *iceberg*, sulla portata complessiva dell'indebitamento delle regioni in questo settore. A questo punto è chiaramente indispensabile fare una riflessione sul fatto se sia opportuno un processo di velocizzazione delle procedure anche attraverso il superamento e l'aggiramento di pronunciamenti e verifiche da parte di organi di controllo quali la Corte dei conti. Si tratta di una riflessione che non possiamo non fare e che necessariamente si abbina anche ad una considerazione sui meccanismi deliberanti a livello regionale e delle aziende sanitarie locali.

Non abbiamo inteso modificare l'impianto monocratico delle direzioni generali delle aziende sanitarie locali; tuttavia, vi sono riscontri in base ai quali, accanto ad una velocizzazione dei momenti decisionali e operativi non soggetti a controllo da parte del direttore generale, si sono anche velocizzati i momenti e le fasi di clientela e di corruzione ad essa collegata. Ciò richiede un ripensamento sull'esigenza di fasi di controllo e di verifica, non foss'altro per riportare la spesa sanitaria in corretti binari, non solo di contenimento, ma anche di verifica di qualità e di produttività, anche perché si tratta di risorse che poi vengono richieste a tutti gli italiani, a tutti i cittadini. Il ripiano dei

debiti necessita per il futuro di approfondimenti, di riflessioni e dell'adozione di strumenti più rigorosi, perché questo fenomeno possa rientrare sotto controllo.

L'articolo 4 del provvedimento in discussione estende alle risorse destinate, per altri anni, al ripiano di debiti lo stesso meccanismo dell'abolizione dei vincoli legati al controllo e all'intervento della Corte dei conti sui rendiconti delle regioni e dei direttori generali delle ASL.

Per quanto riguarda un altro aspetto toccato dal decreto-legge, registriamo l'inserimento al Senato di un articolo aggiuntivo che destina ulteriori risorse per l'intervento nel campo dell'edilizia sanitaria. In merito a ciò, rileviamo che si tratta sicuramente di un settore che negli ultimi mesi si è messo in moto non sempre in maniera, non dico trasparente, ma corretta, nel senso che si registra troppo spesso l'avvio di una serie di interventi strutturali di edilizia sanitaria anche in regioni e in realtà territoriali nelle quali non si è ancora operato un riordino programmatico della rete ospedaliera. Ci si chiede come si possa avviare concretamente un serio piano di infrastrutturazione sanitaria in realtà nelle quali manca ancora lo strumento programmatico, cioè il piano sanitario regionale e il piano di riordino ospedaliero. Ciò rientra in alcune incongruenze tipicamente nazionali, che tuttavia non possiamo non sottolineare.

Questa considerazione non ci consente, comunque, di valutare negativamente il sostegno finanziario alla complessiva operazione, che riteniamo assolutamente indispensabile per superare una condizione di vetustà e inadeguatezza delle strutture sanitarie in moltissime realtà del nostro paese.

L'articolo 5 interviene su una materia legata alla rinegoziazione dei contratti nei confronti di aziende fornitrici di beni e servizi per una riconsiderazione dei parametri in base ai quali alcuni di essi sono stati stipulati. Rileviamo un paio di elementi che meritano di essere considerati, cioè l'ingerenza in un meccanismo di trattativa diretta che dovrebbe investire esclusivamente l'azienda sanitaria locale —

che ha, di fatto, una certa autonomia nella gestione di tali operazioni — e l'azienda che fornisce i servizi, nonché il fatto che questo tipo di iniziative adottate in campo sanitario non trovano analogia corrispondenza in altri settori della pubblica amministrazione, anche per quanto riguarda aziende dotate di autonomia finanziaria e giuridica.

Signor Presidente, la valutazione che il relatore fa sul provvedimento è complessivamente positiva, soprattutto per gli elementi qualificanti che esso contiene e che sono volti al sostegno di alcuni settori, quali l'assistenza domiciliare e le problematiche del paziente neoplastico terminale. Sottolineo con soddisfazione il fatto che, dopo tanti anni, il Governo abbia preso in attenta considerazione, nell'ambito delle tematiche sanitarie, quella relativa al cancro, che è stata di recente, anche per merito di una campagna condotta dall'opposizione, riportata al centro di un dibattito.

Un altro elemento qualificante è rappresentato dall'introduzione della tessera sanitaria, che spero veda rapidamente completato il suo iter nella fase sperimentale.

Ulteriori disposizioni contenute nel decreto ci sembrano adempimenti dovuti, ma non posso fare a meno di sottolineare alcuni aspetti negativi che devono essere oggetto di una riflessione politica collegiale che porti ad una loro correzione ed evitarne così gli effetti negativi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo di Stato.

ANTONINO MANGIACAVALLLO, *Sottosegretario di Stato per la sanità.* Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Filocamo. Ne ha facoltà.

GIOVANNI FILOCAMO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevole Mangiacavallo, noi la stimiamo molto come politico e come persona, ma non stimiamo il Governo di cui lei fa parte.

Innanzitutto vorrei soffermarmi, sia pure con una battuta, sull'intervento del relatore il quale, oltre a farci una lodevole « commemorazione » del senatore Di Pietro (che tra l'altro ha dimostrato la sua innocenza con il pianto in televisione), non ci ha fatto ascoltare nient'altro di costruttivo e di serio. Abbiamo soltanto sentito ingiurie, calunnie e diffamazione nei riguardi degli operatori sanitari che, nel caos in cui il Governo e la maggioranza hanno buttato la sanità in Italia, sono gli unici a mantenere alta la bandiera della medicina in Italia.

Passando al merito del provvedimento, da esso si evince chiaramente che il Governo e la maggioranza non possono improvvisare in temi così importanti, quali quelli della sanità e della salute dei cittadini. Quest'ultimo è un bene a cui nessuno vuole e può rinunciare.

Dopo aver strombazzato ai quattro venti — sia la maggioranza, sia il Governo, sia lo stesso ministro — l'utilità e la completezza di una programmazione nazionale chiamata addirittura « patto di solidarietà per la salute », ci si è accorti non solo che non c'erano i fondi per poterlo attuare, ma che mancano persino le strutture per poter alleviare le atroci sofferenze ai malati terminali di tumore.

Lo Stato, non solo non assicura a questi ammalati la prevenzione e la cura, ma non dà loro neanche la possibilità di una morte tranquilla.

Non si ha neanche la cognizione di ammalato terminale, così come di ammalato in generale. Il Governo e la maggioranza non sanno che se ogni ammalato è diverso dall'altro, tuttavia, il dolore appartiene a tutti gli ammalati e, quindi, non va curato per i tumori in un modo e per le altre malattie in un altro.

Il piano sanitario nazionale 1998-2000 è stato da noi definito — quando fu presentato — « specchietto per le allodole » e « libro dei sogni ». Esso, infatti, è pieno di frasi ad effetto, di affermazioni velleitarie e teoriche e non si discosta, se non per gli *spot* pubblicitari che contiene, dai precedenti piani sanitari.

Il voluminoso documento inizia, infatti, con l'affermazione ovvia, quanto scontata ed inutile, che la salute è un bene fondamentale; ma su tale bene, finora nel provvedimento si trovano soltanto parole che non hanno riscontro poi nell'organizzazione e nei finanziamenti.

Il piano stabilisce che l'assistenza è un servizio essenziale, ma non indica in che modo essa debba essere erogata e con quali garanzie, in quali termini di efficienza ed efficacia. Esso non contiene alcuna affermazione sul miglioramento della diagnostica, sull'incremento dell'efficacia delle cure mediche e chirurgiche, sull'utilizzo di tecnologie avanzate, cioè su quel complesso di azioni dell'area diagnostico-curativa che possono effettivamente ridurre la mortalità.

E, difatti, non vi sono le strutture ed i mezzi per alleviare i dolori dei pazienti oncologici, né il provvedimento — misero e meschino — riuscirà ad organizzarle. Tutto ciò perché il Governo e la maggioranza di sinistra, pur partendo con grandi parole e pur dicendo che il piano è ispirato a principi di solidarietà, equità ed appropriatezza, vengono poi ad accreditare — in una visione autoritaria e burocratica — il servizio sanitario nazionale quale tutore e decisore delle scelte sanitarie dei cittadini.

Il Governo, anziché operare all'interno di una visione — e di una conseguente azione — di regolamentazione e di controllo, intende gestire direttamente l'erogazione e la produzione del servizio, mantenendo il monopolio della gestione delle risorse finanziarie. Si fa confusione, così, fra sistema di pubblica utilità e gestione pubblica del sistema. Una tale visione di Stato centralista, produttore e gestore del servizio — che noi vogliamo mutare in regolatore e controllore del sistema — è rivolta all'autotutela dell'ampio blocco di interessi esistenti, al quale, ancora una volta, viene sacrificato l'interesse generale e quello singolo del cittadino.

L'efficienza, infatti, non viene definita come migliore prestazione a costo uguale, oppure, come uguale prestazione a costo

minore, bensì come uso ottimale delle risorse: un principio, questo, che autorizza ogni arbitrio nella definizione, assolutamente non oggettiva, di uso ottimale.

Consideriamo inoltre ridicolo ed offensivo per i cittadini utenti il cosiddetto ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie, in quanto innanzitutto non ripiana nulla, essendo il disavanzo non di 3 mila, ma di oltre 26 mila miliardi, e in secondo luogo perché non si tratta di vero disavanzo, ma di cattiva stima del riparto del fondo sanitario. Si sapeva, infatti, che nel riparto non erano incluse le spese per i contratti collettivi del personale, l'aumento del prezzo dei medicinali e dell'IVA, nonché le conseguenze derivanti dalla libera scelta, che peraltro non è stata attuata né poteva esserlo e, nei casi in cui lo è stata, è stata male attuata. Riteniamo, quindi, che con la politica sanitaria che il Governo dissennatamente ed ostinatamente persegue non si raggiungerà un equilibrio finanziario. I cosiddetti provvedimenti tampone e di *maquillage* finanziario determineranno una caduta dell'efficienza e dell'efficacia, dell'equità e dell'universalismo del sistema sanitario, che non sarà più in grado di tutelare i cittadini, a cominciare da quelli più deboli e bisognosi.

L'efficienza del sistema non può essere perseguita per decreto, ma solo attraverso l'introduzione graduale di elementi di concorrenza e di liberalizzazione, sia nella fase di produzione delle prestazioni sia in quella di gestione delle risorse destinate alla copertura pubblica. Tutti i cittadini devono essere partecipi della copertura, il costo deve essere posto a carico della fiscalità generale solo per le fasce riconosciute più deboli, ricomprendendo in questo termine sia le condizioni economiche sia quelle relative a gravi patologie. La gran parte dei cittadini deve invece partecipare al costo della sanità, utilizzando sia parte delle risorse assorbite dall'IRAP sia quelle che le famiglie oggi volontariamente versano al di fuori del sistema sanitario nazionale, garantendo ai cittadini utenti una libertà di scelta tra i

diversi soggetti produttori e tra i soggetti gestori. Vanno quindi introdotte forme di mutualità obbligatoria che consentano ad una pluralità di utenti di concorrere nella gestione dei fondi sanitari. È necessario seguire alcuni criteri imprescindibili: libertà di scelta del luogo di cura e del medico quale unico strumento di tutela del cittadino nei confronti delle disfunzioni del sistema sanitario nazionale e degli abusi della burocrazia; separazione tra acquirenti, controllori ed erogatori delle prestazioni, come garanzia di trasparenza, di moralità e di efficienza; controllo della spesa tramite un rigoroso pagamento delle prestazioni. È inoltre necessario istituire corsi di formazione postlaurea e modificare l'ordinamento universitario, in modo che venga privilegiato il saper fare rispetto al sapere, nonché convincere i medici che la poli-prassia medicamentosa è causa di malattie iatrogene: un medicamento non idoneo non è soltanto inutile, ma anche dannoso. Solo così si può diminuire la spesa farmaceutica e non con i protocolli diagnostici terapeutici redatti da burocrati ministeriali, che mortificano la professione del medico e lo rendono uguale ad uno scribacchino, mentre la sua funzione di terapeuta è un'arte che si modella da caso a caso.

Tutti i soggetti erogatori di prestazioni, statali o non statali, devono inoltre essere messi alla pari, con gli stessi diritti e gli stessi doveri, in concorrenza tra loro nella qualità, sottoposti a vigilanza e controllo da un soggetto statale non in concorrenza e secondo piani di intervento e metodologie predeterminati, noti e trasparenti. Soltanto così, signor Presidente, signor sottosegretario, attuando cioè questi principi di libertà, di democrazia, di uguaglianza, di efficacia e di efficienza si eviteranno questi decreti-legge inutili, inefficaci e che mortificano il Parlamento, accentuano la disorganizzazione della sanità e provocano danni alla salute dei cittadini, utenti avviliti e tartassati da un Governo usurpatore e incapace di tutelare i beni fondamentali della società (*Applausi*

dei deputati dei gruppi di forza Italia e della lega nord per l'indipendenza della Padania).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Battaglia. Ne ha facoltà.

AUGUSTO BATTAGLIA. Signor Presidente, i democratici di sinistra ritengono importante e urgente la conversione in legge del decreto-legge n. 450. La riteniamo importante ed urgente perché, a nostro avviso, si tratta di un provvedimento che introduce misure concrete e soprattutto operative che dovranno consentire — ce lo auguriamo — alle regioni e alle aziende sanitarie di mettere in atto una serie di interventi che poi sono quelli contenuti nel piano sanitario nazionale 1998-2000.

Ho ascoltato il collega Filocamo e debbo dire che a me sembra che abbia usato dei termini certamente non rispondenti alla realtà allorquando ha parlato di improvvisazione. Qui si sta lavorando sulla base di un piano sanitario nazionale, con degli obiettivi precisi.

Ritengo che il piano sanitario nazionale colga quelli che sono gli aspetti più importanti della questione sanitaria nel nostro paese e individui alcune linee di lavoro importanti come le azioni di contrasto alle patologie più diffuse, l'obiettivo di migliorare le condizioni ambientali (molte delle patologie oggi derivano dal tipo di aria che respiriamo, dal tipo di acqua che beviamo, dal tipo di alimenti di cui ci nutriamo), la tutela dei soggetti più deboli, spesso meno tutelati rispetto ad altri cittadini che possono avere maggiori opportunità o una migliore organizzazione, l'innovazione tecnologica. A quest'ultimo riguardo sappiamo quanto il settore della sanità del nostro paese debba recuperare in termini di efficienza, di adozione di tecnologie nuove ed innovative ed anche in termini di adeguamento della normativa esistente.

Proprio in questi giorni abbiamo discusso la legge sui trapianti che penso costituirà un grande passo in avanti se si riuscirà a condurla rapidamente in porto.

Non possiamo tollerare che il nostro sia un paese che si muove a velocità ridotta in questa direzione, con percentuali di donazione di organi che sono la metà di quelle dei paesi che si sono dotati di normative più moderne ed efficaci.

È dunque questa la direzione nella quale ci si sta muovendo! Indubbiamente, questo decreto non risolve tutti i problemi; probabilmente non mette in campo tutte le risorse che sarebbe necessario ed auspicabile avere; in ogni caso si muove nella giusta direzione e ci mette nelle condizioni di poter utilizzare rapidamente e poi positivamente quelle risorse che la legge finanziaria ha stanziato nel fondo speciale.

In particolare vogliamo sottolineare l'importanza di quella disposizioni normativa che si riferisce al ripiano dei disavanzi nazionali per la gestione finanziaria (per questo la somma prevista è di 3 mila miliardi). Si tratta di una misura importante anche se non rappresenta — al riguardo condivido alcune delle considerazioni che sono state fatte — un intervento risolutivo, perché interviene sui disavanzi solo fino al 1997. Tutti siamo consapevoli che, al di là di questo intervento, bisognerà considerare anche le gestioni del 1998 e del 1999. In ogni caso l'erogazione prevista costituirà una grossa boccata d'ossigeno per le nostre regioni, per le aziende sanitarie e certamente contribuirà a migliorare le condizioni di gestione finanziaria della sanità.

Ciò è molto importante perché non dobbiamo mai sottovalutare che spesso le difficoltà finanziarie fanno lievitare i costi, caricando di oneri una gestione di per sé difficile.

Nessuno si nasconde che il nostro paese attraversa una fase complessa e che avremmo bisogno di più risorse. Abbiamo appena affrontato una situazione di risanamento importante e stiamo uscendo da una situazione di difficoltà finanziaria. Ciò indubbiamente comporta problemi nella gestione quotidiana dei servizi e crea difficoltà agli amministratori e ai direttori generali che devono necessariamente affidare servizi a fornitori disponibili ad

aspettare in cambio dell'aumento dei costi o di una qualità scadente dei servizi prestati e quindi, complessivamente, di uno scadimento della qualità della prestazione sanitaria.

Per questo è importante il provvedimento oggi al nostro esame ed è soprattutto importante il fatto che esso rappresenti la prima tappa di un lavoro da realizzare per dare un assetto stabile e definitivo alla gestione sanitaria.

A questo proposito, ritengo significativo anche l'articolo 5: se, infatti, attualmente il costo del denaro è più basso, è opportuno che i direttori generali rivedano tutti i contratti stipulati prima del dicembre 1997 per ricondurre alcune clausole alle condizioni odierne. Siamo convinti che ciò potrà portare ad un recupero di somme finanziarie che possono essere finalizzate ad una migliore gestione dei servizi.

Indubbiamente, il ripiano che si realizza attraverso questo provvedimento rappresenta un passo in avanti, ma dobbiamo fare ogni sforzo per arrivare il più rapidamente possibile a garantire alle aziende sanitarie e alle regioni una certezza finanziaria, non solo nella competenza, ma anche nella cassa, necessaria per affrontare quotidianamente i problemi disponendo delle risorse necessarie.

Mi sembra che una prospettiva sia stata aperta non solo dal piano sanitario nazionale, ma anche dalle trasformazioni dell'organizzazione del sistema fiscale del nostro paese cui sta lavorando il Ministero delle finanze. Con l'introduzione di imposte quali l'IRAP, si va verso un sistema in cui le regioni saranno direttamente responsabilizzate e potranno disporre di quote di gettito fiscale in base alle quali organizzare i propri servizi. In tal modo potranno essere giudicate direttamente dai cittadini sulle capacità che esse stesse, in un'ottica di federalismo e di maggiore autonomia, dimostrano nell'assicurare risposte più efficaci ai bisogni fondamentali dei cittadini.

Questa è la strada da seguire: la responsabilizzazione delle regioni e il superamento del sistema dei trasferimenti

dal centro alla periferia per realizzare quello della compartecipazione ai tributi.

Siamo consapevoli dei rischi di quest'operazione che potrebbe dar luogo ad un paese che procede a due velocità, a regioni con più risorse e, quindi, con maggiori capacità di organizzare sistemi efficienti rispetto ad altre. Dobbiamo essere attenti e contrastare qualsiasi prospettiva di avere 21 modelli sanitari diversi a seconda delle risorse delle singole regioni. Vi sono gli strumenti per bilanciare questo processo perché, nella visione di un federalismo all'interno di uno Stato unitario, dobbiamo garantire uguali standard di servizi e uguali prestazioni a tutti i cittadini, sia che nascano a Milano, sia che nascano a Pantelleria.

È, quindi, importante prevedere un fondo di perequazione gestito centralmente, effettuare il monitoraggio della spesa sanitaria e soprattutto della qualità dei servizi che si garantiscono ai cittadini, nonché stabilire quote di fondo che servono a dare un indirizzo strategico alla spesa sanitaria e a gestire, in un rapporto tra Stato e regioni, l'evoluzione del servizio sanitario. Ciò affinché esso risponda sempre meglio ai bisogni dei cittadini, bisogni che, oltre tutto, nelle società moderne cambiano. Nel settore dei servizi vi è infatti una continua necessità di adeguamento tra domanda e risposta.

Se questa è forse la parte più corposa del provvedimento, credo che non dobbiamo nemmeno sottovalutare l'importanza degli altri punti. Mi riferisco in particolare agli interventi per l'assistenza ai pazienti affetti da patologia neoplastica. Possiamo discutere se le risorse siano adeguate e se dovrebbero essere maggiori. È indubbio però che cominciamo a fare stanziamenti e non di poco conto, perché tra l'assistenza domiciliare e le strutture che le regioni dovranno organizzare arriviamo, nel triennio, a circa 450 miliardi. Si promuovono, quindi, interventi corposi in un settore importantissimo.

Non dimentichiamoci mai, infatti, che le malattie tumorali costituiscono il 30 per cento delle cause di morte nel nostro

paese, che ogni anno vengono diagnosticati 270 mila nuovi casi di tumori e che in Italia abbiamo circa un milione di malati, per i quali naturalmente è necessario si sviluppi il massimo di sforzo ed i più ampi interventi possibili. Questi interventi debbono essere di varia natura e ritengo che, al di là delle polemiche di questi anni (sulle quali non voglio certamente tornare), dobbiamo apprezzare gli sforzi compiuti ed anche i risultati raggiunti.

Oggi, a cinque anni dalla diagnosi, il 40 per cento dei pazienti affetti da tumori maligni è in vita. Andiamo quindi in una direzione positiva, i dati sono migliorati ed i tassi italiani sono ormai ai livelli degli altri paesi europei. Certo, c'è ancora da migliorare sia per quanto riguarda gli interventi volti a consentire che da queste malattie si possa guarire, sia per quanto concerne i cosiddetti malati terminali, per i quali non deve esserci una rinuncia alla cura, anche se spesso è un palliativo. Si tratta, infatti, di interventi che possono comunque migliorare la qualità della vita sia del malato affetto da questa terribile patologia, sia della sua famiglia. Auspico dunque che si riesca, a partire dalle risorse stanziare, ad organizzare nei prossimi anni una rete di servizi, riguardanti sia il ricovero sia l'assistenza domiciliare.

Nel dibattito svoltosi in Commissione si è insistito molto affinché si punti sugli interventi domiciliari ed affinché i malati vengano assistiti il più possibile a casa anche quando sono affetti dalle malattie in questione. Le risorse previste potranno sicuramente aiutare le regioni e le aziende sanitarie a migliorare ulteriormente la rete dei servizi con l'obiettivo — che del resto il piano sanitario si dà — di conquistare ancora qualche punto percentuale negli esiti positivi degli interventi e migliorare la qualità della vita dei malati.

Attribuiamo molta importanza anche all'articolo 2, che si riferisce all'introduzione della tessera sanitaria informata elettronica. Credo che a nessuno sfuggano

le potenzialità di questo nuovo strumento. Siamo in una fase sperimentale che giustamente si sostiene deve essere breve. Ci troviamo per la prima volta di fronte alla sperimentazione nazionale di uno strumento nuovo, ma già diverse aziende sanitarie e diversi comuni l'hanno avviata. Non si tratta quindi di una sperimentazione che parte da zero e possiamo porci l'obiettivo di arrivare rapidamente a dotare tutti i cittadini italiani della tessera sanitaria.

A nessuno può sfuggire quali siano le possibilità offerte dall'introduzione di tale importante strumento. Affermo sempre che, nel nostro paese, per prenotare un viaggio (ad esempio stando a Roma) da New York a Londra occorrono soltanto due minuti — basta alzare il telefono —, mentre per prenotare le analisi delle urine alla USL bisogna fare la fila, presentare certificazioni, eccetera.

È chiaro che l'introduzione dello strumento elettronico, delle nuove tecnologie, anzitutto può dare risposte concrete sul piano dell'efficienza dei servizi, della conoscenza in tempo reale delle situazioni e della semplificazione dell'intera trafila burocratica, dal pagamento del ticket alla prenotazione della visita specialistica, al ricovero. L'introduzione di tali strumenti tenderà a modificare l'organizzazione sanitaria e — credo — anche a valorizzare il ruolo del medico di famiglia che, a mio avviso, dovrà diventare il punto centrale delle risposte sanitarie al cittadino sul territorio.

Credo, poi, che tali tecnologie possano consentire dei risparmi, perché non c'è dubbio che un sistema più efficiente, che conosca meglio le situazioni giornaliere, che monitorizzi le diverse fasi degli interventi sanitari, possa risultare più efficace, ridurre gli sprechi e recuperare ulteriori risorse.

Svolgo un'ultima osservazione sull'importanza di un ulteriore finanziamento del piano di edilizia sanitaria pubblica, un programma decennale avviato da alcuni anni. Condivido le osservazioni dei miei colleghi in ordine al fatto che si tratta di un aspetto molto importante; nelle diverse

parti del paese la situazione è indubbiamente differenziata, ma non dobbiamo dimenticare che in alcune regioni vi è un livello medio di vetustà delle strutture ospedaliere di centoquaranta anni.

Sappiamo come in questi anni sia cambiato il concetto di edilizia sanitaria ed ospedaliera e quanti sprechi, disfunzioni e disagi per il cittadino e per il malato derivino proprio dall'inadeguatezza delle strutture sanitarie rispetto alle esigenze di un'organizzazione moderna. Sappiamo, poi, che spesso strutture sanitarie inadeguate, vecchie e fatiscenti sono fonte di patologie; ad esempio, recentemente abbiamo assistito a un episodio grave, anzi gravissimo, che ha interessato il Policlinico.

Credo che dovremmo fare un'ulteriore riflessione ed essere consapevoli del fatto che nel nostro paese non è vero che non si sia speso, ma spesso le risorse sono state utilizzate nel tentativo di ristrutturare, rendere efficienti e moderne vecchie strutture, laddove una struttura costruita nel 1600 non potrà mai essere adeguata agli *standard* di qualità igienici e di sicurezza (legge n. 626 del 1994) e a tutto ciò che oggi si esige per un servizio.

Dobbiamo agire affinché si vada in una direzione di rinnovamento reale delle strutture, soprattutto della rete ospedaliera italiana, in particolare in quelle regioni dove si registrano maggiori ritardi, perché credo che anche ciò rappresenti una condizione per creare un servizio moderno, efficiente, senza sprechi e, soprattutto, che crei condizioni adeguate per il cittadino.

Per tali motivi, sollecitiamo la Camera a votare quanto prima a favore della conversione in legge del decreto-legge in esame nel testo approvato dal Senato, onde evitare il rischio di una decadenza del decreto-legge stesso. Annunciamo, quindi, il nostro voto favorevole.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 5677)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Di Capua.

FABIO DI CAPUA, *Relatore*. Signor Presidente, replico brevemente al collega Filocamo, che non mi pare sia presente in aula, in quanto non ritengo di avere ingiuriato alcun operatore sanitario ma soltanto di aver sottolineato alcuni aspetti negativi, peraltro condivisi dallo stesso collega nel prosieguo del suo intervento.

Ritengo però che la valutazione sul piano sanitario nazionale non sia corretta ed adeguata; condivido invece la valutazione innovativa e positiva che ha espresso il collega Battaglia su questo strumento. Ricordo che questo è uno strumento del quale si è dotato un paese che è ai vertici per quanto riguarda la sopravvivenza e l'età media dei propri pazienti. Risulta pertanto evidente che, nonostante la precarietà del sistema, qualche risultato è stato ottenuto!

Mi sento di condividere molte delle riflessioni e delle affermazioni svolte dal collega Battaglia, come pure alcuni rilievi mossi dal collega dell'opposizione. Mi permetto soltanto di sottolineare un aspetto che è emerso nella discussione: l'esigenza di uno sforzo del Governo più forte e più significativo per quanto riguarda il riequilibrio territoriale delle dotazioni strutturali e dell'offerta di servizi. Questo è un problema antico e che ha radici storiche nel nostro paese e che però vede in moltissimi settori — cito la patologia neoplastica e il settore trapiantistico — delle sperequazioni e degli squilibri che meritano di essere adeguatamente corretti con iniziative di ordine finanziario, di indirizzo e di sollecitazione alle regioni e di attribuzione di risorse.

Esprimo pertanto l'auspicio che i prossimi provvedimenti che verranno emanati vedano il Governo e le istituzioni impegnati in un'opera di riequilibrio per assicurare livelli qualitativi e quantitativi di assistenza piuttosto omogenei ai cittadini,

considerando questo uno degli aspetti più importanti che noi affidiamo alla struttura centrale del nostro paese nel sistema sanitario: mi riferisco a quello di farsi garante della erogazione di prestazioni qualitativamente accettabili ed adeguatamente uniformi all'intero paese.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ANTONINO MANGIACAVALLLO, *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo doveroso prendere la parola anche per ringraziare il relatore per la sua scrupolosa e attenta relazione e la XII Commissione della Camera che, con celerità ed attenzione, ha esaminato il provvedimento. Rivolgo poi un ringraziamento anche ai colleghi intervenuti oggi nel dibattito.

Ringrazio inoltre, sentitamente e in maniera particolare, l'onorevole Battaglia per il grande contributo di proposte che ancora una volta ha fornito.

Vorrei ora rispondere alle accuse di pressappochismo e di improvvisazione formulate dal collega Filocamo rifacendomi alle stesse motivazioni addotte dal collega Battaglia nel corso del suo intervento: riguardo al piano sanitario nazionale non si può infatti parlare né di pressappochismo né di improvvisazione! Si tratta di uno strumento di programmazione che tiene conto non solo delle esigenze di efficienza e di qualità, ma anche di quelle di modernità e di europeismo, a cui ha fatto ripetutamente appello l'opposizione dai banchi delle Commissioni e dell'aula.

In maniera particolare, desidererei ricordare al collega Filocamo che proprio le accuse che vengono rivolte al Governo riguardo al provvedimento al nostro esame sono immotivate, perché in tale testo vengono raccolte anche quelle sollecitazioni che durante il dibattito sul caso Di Bella erano giunte proprio dal collega Filocamo, dall'alto della sua esperienza e della sua competenza professionale. Ritengo, quindi, se non altro strumentali le

accuse che sono state rivolte al Governo, sia sul piano sanitario nazionale sia sul provvedimento in esame, da parte del collega Filocamo.

Credo che si debba fare ora un cenno storico alle origini di questo provvedimento, anche perché in Commissione e in altre sedi siamo stati accusati di ricorrere impropriamente allo strumento del decreto-legge. Desidero ricordare all'Assemblea che il decreto-legge che ci apprestiamo a convertire, il quale è diretto ad assicurare interventi in campo sanitario aventi contenuto ideologicamente omogeneo, riproduce sostanzialmente il contenuto dei disegni di legge A.S. 3626 e 3627, recanti rispettivamente disposizioni per fronteggiare parzialmente le maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale relative agli anni pregressi e disposizioni per la realizzazione di strutture sanitarie innovative e per l'introduzione della tessera sanitaria, che erano già stati assegnati all'esame della XII Commissione del Senato in sede deliberante e successivamente trasferiti in sede referente.

L'unificazione delle disposizioni dei richiamati disegni di legge in un unico provvedimento d'urgenza non è un atto di pressappochismo o un atto di improvvisazione. Esso risponde all'esigenza non procrastinabile di utilizzare le risorse finanziarie per l'attuazione del piano sanitario nazionale. È noto infatti come il piano sanitario nazionale per il triennio 1998-2000 preveda, ad esempio, tra gli interventi dei quali è essenziale la realizzazione, l'assistenza alle persone nella fase terminale della vita alle quali, nell'impossibilità di attuare trattamenti risolutivi, resta comunque necessario garantire un'assistenza palliativa o di supporto. E desidererei sottolineare che il provvedimento prevede non solo l'assistenza in termini di qualità della vita per i pazienti affetti da malattie neoplastiche, ma anche una sorta di supporto psicologico per le famiglie. È questo un elemento che non è assolutamente da trascurare, perché non solo i pazienti neoplastici soffrono fisicamente del male che portano, ma anche i loro familiari risentono notevolmente di

questa particolare situazione. Il provvedimento in esame, dunque, prende anche in considerazione questo particolare aspetto che non è assolutamente trascurabile dal punto di vista socio-sanitario.

Allo stato attuale — come è stato evidenziato anche dalle recenti vicende collegate al caso Di Bella e alla relativa sperimentazione clinica — l'offerta di questo tipo di assistenza ai cittadini da parte del servizio sanitario nazionale presenta alcuni punti critici che richiedono quindi concreti ed urgenti interventi.

In maniera particolare, in quanto non esistono nel nostro paese, salvo in alcune limitate realtà, appare indispensabile realizzare immediatamente strutture residenziali e diurne autorizzate ed accreditate sul tipo degli *hospice* dei paesi anglosassoni. A tal fine ricordo che l'articolo 1 del provvedimento dispone che entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto (quindi le accuse di ingiustificati ritardi e di pressappochismo sono ancora più irrazionali) il Ministero della sanità dovrebbe adottare, d'intesa con la conferenza Stato-regioni, un programma nazionale per la realizzazione in ogni regione o provincia autonoma di almeno una struttura dedicata all'assistenza palliativa e di supporto per pazienti la cui patologia non risponde ai trattamenti disponibili. A tal proposito, desidero aggiungere che in questo atto di programmazione troverà verosimilmente utile collocazione anche il trattamento dei pazienti affetti da dolore cronico, che molto spesso sopportano livelli di sofferenza che non sono assolutamente inferiori a quelli dei pazienti neoplastici, come più volte è stato sollecitato e anche in considerazione dei disegni di legge che sono stati presentati nei due rami del Parlamento.

Con il comma 2 si prevede, in coerenza con la prevista realizzazione delle suddette strutture innovative, l'emanazione di un atto di indirizzo e coordinamento volto ad integrare il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 in materia di requisiti strutturali tecnologici ed organizzativi per l'esercizio dell'attività sanitaria da parte delle strutture pubbliche e pri-

vate. Anche questa ritengo sia una risposta alle osservazioni effettuate dall'onorevole Filocamo.

Molto importante e degno di una sottolineatura — così come ha fatto l'onorevole Battaglia — credo sia il comma 6 dell'articolo 1 che prevede uno stanziamento di 150 miliardi di lire a favore delle regioni, da destinare all'assistenza domiciliare, con particolare riferimento ai pazienti in fase critica. Anche questo ritengo che sia un atto di elevatissima responsabilità che risponde alle precise, reali e improcrastinabili esigenze che si manifestano sul territorio. Infatti, quella dell'assistenza domiciliare ai pazienti terminali è una carenza che dovrà essere colmata al più presto.

Il presente e limitato finanziamento non rappresenta una panacea, né abbiamo la presunzione di dire che nell'arco di quindici giorni o di un anno risolveremo tutti i problemi, ma sicuramente si avvia, con questa procedura, una serie di provvedimenti e di realizzazioni che rappresentano solo l'inizio di un processo che ci auguriamo che, nell'arco di pochissimi anni, possa assicurare risposte concrete e complete a questo particolare aspetto della sanità.

Anche questa misura dell'assistenza domiciliare appare indifferibile, tenuto conto che i livelli di assistenza attualmente assicurati non possono che considerarsi insufficienti. È una situazione che riconosciamo anche noi componenti il Governo! Del resto, è manifesta anche per i recenti episodi di ricorso a metodiche terapeutiche non alternative non validate dalla medicina ufficiale.

Per quanto riguarda l'articolo 2, è finalizzato alla realizzazione della tessera sanitaria. Tale norma appare indispensabile — così come è stato sottolineato dal collega Battaglia — per consentire l'effettiva introduzione di tale importante strumento per il trattamento e la verifica dei dati sulla gestione delle prestazioni sanitarie per la cui utilizzazione, in base al provvedimento collegato alla finanziaria del corrente anno e al decreto legislativo n. 124 del 1998, è lecito attendersi con-

creti risultati anche in termini di razionalizzazione delle risorse e di contenimento della spesa sanitaria.

A proposito delle osservazioni emerse in questo dibattito sull'edilizia sanitaria, desidero ricordare, onorevole Battaglia, che sono disponibili circa 20 mila miliardi in base all'ex articolo 20 della legge n. 67 del 1988 e voglio sottolineare nuovamente, in questa sede, che ben 1.500 miliardi per il triennio 1999-2001 sono stati inseriti nel collegato alla finanziaria per l'ammodernamento e la creazione di nuove strutture sanitarie nelle aree metropolitane, in particolare nelle aree del centro-sud, proprio per evitare la differenza, sostanziale in termini strutturali, tra nord e sud del paese. Desidero altresì ricordare che non è compito del Governo nazionale elaborare i progetti, non è compito del Ministero della sanità decidere se devono essere ristrutturati ospedali già esistenti o create nuove strutture. Nel rispetto dell'autonomia delle regioni e di una programmazione autonoma, sono le regioni a decidere i programmi di edilizia sanitaria, che poi evidentemente dovranno essere approvati dal Ministero.

Non mi soffermo sugli altri articoli del disegno di legge, perché l'intervento dell'onorevole Battaglia è stato più che esauriente. L'unico appello che desidero rivolgere al Parlamento è ad approvare in tempi brevissimi il provvedimento, per evitare che il 28 febbraio il decreto decada e vengano quindi compromessi fini nobili e altamente qualificanti non solo sul piano dell'assistenza sanitaria, ma anche sul piano delle risposte alle esigenze sociali della cittadinanza.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Calderoli; Bertinotti ed altri; Malavenda ed altri; Piscitello ed altri; Gardiol; Stanisci ed altri; Schmid ed altri; Scrivani ed altri; Scalia; Pannetta; Manzione; Colucci ed altri; Colucci; Gaetano Veneto: Norme sulle

rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro, sulla rappresentatività sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi di lavoro (136-2052-3147-3707-3831-3849-3850-3866-3896-4032-4064-4065-4066-4451) (ore 10,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Calderoli; Bertinotti ed altri; Malavenda ed altri; Piscitello ed altri; Gardiol; Stanisci ed altri; Schmid ed altri; Scrivani ed altri; Scalia; Panetta; Manzione; Colucci ed altri; Colucci; Gaetano Veneto: Norme sulle rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro, sulla rappresentatività sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi di lavoro.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 136)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 16 febbraio 1999 della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, commi 7 e 9, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore per la maggioranza: 30 minuti;

relatori di minoranza: 25 minuti;

Governo: 25 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 31 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato);

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 39 minuti;

forza Italia: 35 minuti;

alleanza nazionale: 34 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 34 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 33 minuti;

UDR: 32 minuti;

comunista: 32 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 11 minuti; rifondazione comunista: 10 minuti; CCD: 9 minuti; Italia dei valori: 7 minuti; socialisti democratici italiani: 6 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti.

Il tempo complessivo per i relatori di minoranza è stato ripartito per metà in parti uguali e per metà in proporzione alla consistenza dei gruppi di appartenenza, al fine di consentire a tutti i relatori di minoranza un tempo minimo congruo per l'illustrazione delle proprie posizioni.

Pertanto i tempi a disposizione dei relatori di minoranza risultano i seguenti:

Taradash: 13 minuti; Alemanno: 12 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 136)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Gasperoni.

PIETRO GASPERONI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori rappresentanti del Governo, il testo unificato che l'Assemblea si accinge ad esaminare è frutto di un lungo lavoro svolto dall'XI Commissione per portare a sintesi quattordici proposte di legge. Concentrerò l'attenzione di questa relazione su alcune valutazioni che con-

sidero più meritevoli di essere poste in rilievo, rinviando alla relazione scritta che accompagna il testo una valutazione più puntuale e compiuta sull'intero provvedimento.

Vorrei innanzitutto sottolineare con soddisfazione il fatto che su un tema così delicato e complesso si stiano finalmente registrando importanti convergenze interne ed esterne al Parlamento, che sono state fino ad oggi motivo di profonde diversità, quando non di vere e proprie divisioni. Sappiamo che tale tema tocca sensibilità e culture diverse sulle quali sono misurati e si misurano anche approcci diversi a concezioni e modelli di democrazia. È un tema importante, in quanto una società in profonda trasformazione e che tenta di ridefinire tutti i propri spazi di esercizio della democrazia non può tralasciare componenti essenziali di essa, quali sono le forme di aggregazione sociale, perché da esse trae alimento per un suo progressivo ed equilibrato sviluppo.

In campo sindacale l'esigenza della ridefinizione per via legislativa della rappresentanza e della rappresentatività è ormai ineludibile e riguarda le organizzazioni sia dei lavoratori sia delle imprese. Tutti i lavoratori pubblici o privati, delle grandi o piccole imprese devono, con certezza di esigibilità del diritto, potere eleggere i propri rappresentanti sindacali nell'ambito del luogo di lavoro o a livello interaziendale, territoriale per i luoghi di lavoro più piccoli.

Con il referendum dell'11 giugno 1995 sono venute meno sia le norme che definivano la soglia di accesso alle trattative nel pubblico impiego, sia i criteri di presunzione di maggiore rappresentatività attribuita dallo statuto dei lavoratori ai sindacati confederali, favorendo la proliferazione di tanti piccoli sindacati e la nascita di sindacati « fantasma » dei lavoratori e delle imprese, che sta producendo contratti sottoscritti da parti sociali spesso sprovviste di qualsiasi forma di legittimazione.

Questo rende ancor più urgente la necessità di definire il carattere *erga*

omnes degli accordi sottoscritti e implica anche la necessità di affrontare con chiarezza il problema di chi sia legittimato e in quale modo a siglare accordi che abbiano efficacia per tutti, lavoratori iscritti e non iscritti.

L'attuazione della delega specifica contenuta nella legge Bassanini n. 59 del 1997 ha provveduto a risolvere positivamente il problema per il lavoratori pubblici. Diventa oggi indispensabile, quindi, definire norme legislative di valore universale, al fine di evitare disparità insostenibili fra lavoratori pubblici e privati.

Il testo all'esame dell'Assemblea ha tratto stimolo da un costante confronto con le parti sociali e ciò ha rappresentato, peraltro, un elemento di riferimento del lavoro del Comitato ristretto costituito dalla Commissione lavoro, che si è svolto attraverso l'audizione delle organizzazioni sindacali e datoriali, chiamando al confronto ed alla proposta le diverse forme di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese esistenti nel nostro paese. Oltre ai sindacati confederali ed alle maggiori organizzazioni degli imprenditori, la Commissione ha infatti provveduto ad ascoltare i rappresentanti delle svariate organizzazioni di natura autonoma e non confederale operanti nel nostro paese. Nessuna organizzazione che abbia richiesto di essere ascoltata è stata esclusa dalle audizioni; ne abbiamo sentite 51 in totale.

Il provvedimento che l'Assemblea si accinge ad esaminare, come ricordavo, è il prodotto di un anno e mezzo di confronto e mediazione sulla base delle 14 proposte di legge presentate alla Camera dei deputati, nell'intento di costruire una sintesi tra opzioni politiche e culturali molto diverse e di realizzare un testo profondamente innovativo e riformatore con il massimo livello di consenso possibile e senza mortificare nessuna delle posizioni in campo. Al contrario, si vuole valorizzare la peculiare esperienza sindacale italiana, che ha saputo far convivere sia il valore associativo, sia quello elettivo e rappresentativo, che va oltre la rappresentanza degli iscritti.

Il testo proposto tenta di convogliare in un contesto omogeneo proposte che si pongono l'obiettivo dell'aggiornamento di un sistema di rappresentanza che si è nel tempo rivelato poco idoneo a comprendere i fenomeni e le forme organizzative derivanti dai mutamenti dell'economia e del mercato del lavoro, oltre che rendere esigibili i contenuti degli accordi interconfederali del 1993.

L'operazione di aggiornamento del nostro modello di rappresentanza si è resa necessaria ed alquanto evidente soprattutto a seguito degli accadimenti di questi ultimi anni. I fenomeni intervenuti nell'economia hanno portato, da un lato, a profonde trasformazioni nell'organizzazione del lavoro e, dall'altro, alla frammentazione della rappresentanza sindacale, anche nei luoghi in cui è più radicato il sindacalismo confederale.

Il referendum sulla rappresentanza del 1995 ha contribuito, con il quadro legislativo che ne è derivato, a dare ulteriore impulso a questa esigenza.

La stessa Corte costituzionale ha più volte sollecitato il legislatore ad intervenire per sanare gli effetti che si erano prodotti a seguito del risultato referendario, in quanto con esso si è eliminato il criterio di presunta maggiore rappresentatività senza che questo fosse sostituito da un qualsiasi altro criterio, provocando così una spinta alla frammentazione sindacale, dal momento che, per essere considerati rappresentativi, è diventato sufficiente sottoscrivere un contratto di lavoro.

Desidero qui sottolineare come l'articolo proposto non intenda intervenire sugli assetti della struttura contrattuale, né voglia indebolire il ruolo della concertazione e la prevalente natura confederale del sindacalismo italiano. Obiettivo del provvedimento in esame è piuttosto quello di rafforzare la rappresentanza generale e, quindi, la democrazia sociale con una legge di impianto universalistico in grado di dettare principi omogenei per il settore pubblico e per quello privato, rafforzando così il ruolo del sindacato nella vita democratica del paese.

Il progetto di legge si propone, innanzitutto, di consolidare e valorizzare l'esperienza del sindacalismo italiano, realizzando un modello di rappresentanza basato su un *mix* tra il suo essere un sindacato associativo ed elettivo.

Gli obiettivi del provvedimento sono sintetizzabili nei seguenti sei punti: combattere l'eccessiva frammentazione delle organizzazioni sindacali attraverso una soglia di sbarramento del cinque per cento, garantendo, tuttavia, il pluralismo; misurare l'effettiva rappresentatività dei sindacati sulla base della consistenza associativa certificata e del consenso elettorale riscosso tra tutti i lavoratori; garantire la generalizzazione delle RSU (rappresentanze sindacali unitarie) in tutti i luoghi di lavoro o aree territoriali per le piccole imprese, senza provocare conflitti tra la rappresentanza sindacale firmataria dei contratti collettivi nazionali di lavoro, che è di natura associativa, e la rappresentanza sindacale aziendale nella contrattazione di secondo livello, che è, invece, di natura elettiva; garantire l'efficacia *erga omnes* a tutti i contratti di lavoro sottoscritti dai sindacati con una rappresentatività di almeno il 50 per cento più uno rispetto a tale indice misto; misurare la rappresentatività delle associazioni di imprese; indicare, infine, i criteri sulla base dei quali i sindacati dovranno disciplinare l'eventuale verifica del consenso tra i lavoratori interessati ad un contratto di lavoro o ad un altro.

Con ciò si ritiene di portare un contributo all'intero processo di adeguamento della nostra democrazia, che si arricchisce di nuove sedi, istituti e strumenti che ne determinano un progressivo ed equilibrato sviluppo.

Nel rispetto del pluralismo, l'intento è quello di contribuire a ridurre i rischi che derivano da un'eccessiva frammentazione della rappresentanza, senza comunque intervenire sull'autonomia della vita associativa; ciò che si vuole regolamentare è la funzione di rappresentanza generale che svolgono i sindacati e non invece la loro vita associativa, che resta libera.

Ritengo che sia comune la riflessione sulla necessità che il Parlamento operi affinché sia reso esigibile ciò che è stato definito in forma pattizia per l'elezione di rappresentanti dei lavoratori con gli accordi del 1993, e riconfermati dal recente patto sociale, dando certezza alla rappresentatività, misurando la capacità di rappresentanza e rendendo in questo modo più efficace la contrattazione.

Lo scrupolo di fondo è quello di realizzare una normativa in grado di definire il giusto equilibrio tra ciò che prescrive la norma di legge ed il rinvio di altre parti alla contrattazione. Un equilibrio che il testo proposto mi pare abbia raggiunto. Ritengo, inoltre, significativo che questo testo sia il risultato di un confronto e di un'elaborazione che ha visto coinvolte tutte le forze politiche impegnate in Commissione lavoro, attraverso l'apporto di contributi importanti e di segno propositivo.

Il tema del rinnovamento della rappresentanza sociale, d'altronde, non può avere coloriture di parte e deve impegnare tutti in uno sforzo di consapevolezza che non c'è rinnovamento della rappresentanza politica senza un aggiornamento della rappresentanza sociale che sia in grado di renderla anche più democratica e trasparente.

È mio auspicio che questo comportamento propositivo sia mantenuto nel prosieguo dell'esame in Assemblea del testo, in coerenza con quanto già avvenuto in Commissione lavoro. Intendo pertanto ringraziare i componenti di tale Commissione che hanno fornito un contributo di idee e di proposte, pur nell'appartenenza a partiti e schieramenti diversi e che hanno consentito l'approvazione di questo testo. Mi auguro che questa condivisione di intenti, che nasce dalla necessità di offrire al paese un importante strumento di democrazia, atteso da anni dai lavoratori e dai cittadini, si ripresenti anche durante la discussione in aula.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Alemanno.

GIOVANNI ALEMANNO, Relatore di minoranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento che oggi finalmente stiamo discutendo in aula è frutto di successive e complicate mediazioni in cui si è cercato di tenere presenti esigenze diverse e proprio per questo il testo contiene ancora molte contraddizioni e punti controversi. Qual è il problema principale di fronte al quale ci troviamo allorché vogliamo introdurre la rappresentanza sindacale unitaria interamente eletta dai lavoratori? Da una parte, vi è la necessità — richiamata ieri in questa stessa sede quando ci siamo occupati della RSU della scuola — di introdurre in termini chiari un principio di democrazia e di verifica della rappresentanza sindacali. L'elezione, da parte dei lavoratori, delle proprie rappresentanze e la verifica della rappresentatività nazionale rappresentano un passo in avanti dal punto di vista della verifica della rappresentanza dei sindacati e della democrazia a livello industriale ed economico. È un passo avanti che sfida i sindacati alla modernizzazione; sfida la concezione dei sindacati come apparati burocratici che, con il meccanismo dell'iscrizione e delle rappresentanze interne, pretendono di rappresentare tutto il mondo dei lavoratori. È, questo, il meccanismo che ha funzionato fino ad oggi e che ha portato all'egemonia sindacale della triplice; è il meccanismo che ha portato, sostanzialmente, a creare uno dei due pilastri della concertazione in termini oligarchici.

Un'altra legittima aspirazione è quella di avere, nelle relazioni industriali, interlocutori credibili. Il problema che sorge in un sistema di democrazia diffusa è quello di fare in modo che non si moltiplichino gli agenti contrattuali ed i livelli di contrattazione, al punto che la contrattazione collettiva diventi inagibile.

Dal mondo imprenditoriale nasce un forte richiamo e la preoccupazione che si creino livelli diversi di contrattazione rimessi continuamente in discussione tramite meccanismi referendari e che, so-

stanzialmente, si renda ancor più difficile e complicato il meccanismo della contrattazione nel nostro paese.

Come si vede, si tratta di due principi completamente opposti e che motivano la difficoltà a creare una norma.

Non credo, tuttavia, che la risposta possa essere quella di tornare indietro: non possiamo rispondere all'esigenza di razionalità nelle relazioni industriali tornando al meccanismo della pura e semplice considerazione delle deleghe. Anche se tale meccanismo fosse filtrato — come ho visto nella proposta del relatore di minoranza, onorevole Taradash —, con il riconoscimento giuridico dei sindacati e la certificazione della loro vita interna, sappiamo bene che ogni apparato burocratico ed organizzativo ha una propria inerzia distorsiva, che sfugge a qualsiasi controllo esterno, a qualsiasi verifica imposta dalla legge.

Tale effetto distorsivo — presente tanto nei partiti politici quanto nei sindacati — si può correggere solo se si va ad una verifica di carattere democratico: soltanto quando gli apparati si misurano con le elezioni si vede se rispondano ad un principio democratico; altri meccanismi, interni all'apparato stesso, non sono mai completamente chiari e trasparenti.

Non si può tornare indietro, ma non si può nemmeno negare che, mancando nella legge una definizione chiara — soprattutto dal punto di vista del riconoscimento giuridico dei sindacati —, si pongono anche problemi di razionalità.

Nel testo di minoranza da me proposto, si cerca di seguire la traccia del testo unico, apportando, tuttavia, alcune modifiche che cercano sia di aumentare il livello di democrazia nelle relazioni industriali e nella verifica della rappresentanza, sia di venire incontro alle esigenze di razionalità nella contrattazione collettiva.

La prima modifica da me proposta è relativa all'articolo 1, comma 2, del testo di maggioranza, riguardante le unità che occupano fino a quindici dipendenti.

Nel testo proposto dalla maggioranza si prevede — dopo l'eventuale fallimento di un'intesa in sede contrattuale per la costi-

tuzione delle rappresentanze sindacali unitarie — un intervento supplente da parte del Governo. Ebbene, a me sembra che tale intervento appesantisca le relazioni industriali nelle piccole imprese e, quindi, vada decisamente abolito. Nel testo che propongo si rimanda, escludendo un intervento supplente da parte del Governo, alla contrattazione collettiva e alla definizione delle norme circa le rappresentanze sindacali nelle piccole imprese.

Successivamente, all'articolo 2, si entra nel tema delle soglie necessarie per presentare le liste per l'elezione delle RSU. Nella proposta della maggioranza, le soglie sono state stabilite al 5 per cento del totale degli addetti: tale livello ci sembra eccessivo.

Stiamo parlando, infatti, della possibilità di presentare liste e non si può escludere che si presentino difficoltà ambientali, nelle singole unità produttive, rispetto alla raccolta delle firme: ecco perché la quota del 5 per cento ci sembra sinceramente eccessiva. Noi proponiamo di scendere al 3 per cento, tuttavia ci rivolgiamo al Governo affinché verifichi la possibilità di scendere comunque al di sotto della soglia del 5 per cento, che riproduce il tetto della rappresentatività in generale, mentre qui, ripeto, si tratta solo della raccolta delle firme, quindi di un meccanismo preliminare.

Un altro aspetto importante, sempre in relazione alle elezioni, è l'introduzione del cosiddetto voto di lista, quindi sostanzialmente di un doppio voto. La rappresentatività nazionale, secondo il testo presentato dalla maggioranza, è verificata, nelle singole unità produttive, in base alla elezione delle RSU. Sostanzialmente, quindi, se un'organizzazione nazionale non riesce a presentare in tutte le unità produttive la lista per le RSU, in quelle in cui non l'ha presentata non può verificare la propria rappresentatività e questo incide sulla rappresentatività a livello nazionale. Si tenga presente che possono esservi molte unità produttive in cui o per condizioni ambientali o per difficoltà legate a numeri, mobilitazioni, iscrizioni, possono verificarsi difficoltà nel presen-

tare la lista per le RSU: ciò non di meno, deve essere consentito ai lavoratori di quell'unità produttiva di scegliere a livello nazionale a quale organizzazione attribuire il proprio consenso. Questo è quindi un elemento imprescindibile per verificare la rappresentatività a livello nazionale.

Nell'articolo 5 da noi proposto, entriamo nel merito della credibilità dell'agente contrattuale che si ha di fronte. Si fa riferimento al problema, cui accennavo in precedenza, di non moltiplicare i livelli di contrattazione, ossia di non segmentare quest'ultima in tanti punti di riferimento diversi. A questo scopo noi proponiamo l'introduzione « di un agente contrattuale integrato, formato dalla rappresentanza eletta più una quota dei rappresentanti dei sindacati stipulanti il contratto nazionale di lavoro, in numero non superiore alla metà dei membri della RSU ». In questo modo i diritti alla contrattazione delle rappresentanze sindacali unitarie vengono saldamente ancorati alla realtà delle associazioni sindacali che hanno negoziato e sottoscritto il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'azienda. Questa a nostro avviso è una norma che ha più forza, rispetto a quella proposta nel testo di maggioranza, nell'assicurare questo aggancio e nell'evitare che la contrattazione aziendale possa avere effetti contraddittori rispetto alla contrattazione nazionale.

Sempre nell'articolo 5, al comma 4 indichiamo alcuni tetti per l'ammontare dei permessi retribuiti, che non possono superare quelli previsti dallo statuto dei lavoratori, per evitare che vengano imposti nuovi oneri alle imprese e per rispettare il principio dell'invarianza dei costi previsto nel protocollo del 23 luglio 1993.

Con l'articolo 9 da noi proposto vengono annullate le norme che impongono la durata quadriennale della cessione di credito delle quote sindacali, nonché quelle che definiscono la revoca della cessione. In questo modo si ritorna alla contrattazione collettiva di cui al codice civile, per le cessioni del credito.

Un altro elemento fondamentale è quello legato alla validità dei contratti.

Noi crediamo che, mancando una norma chiara sul riconoscimento giuridico dei sindacati e su una rappresentanza proporzionale a livello nazionale, l'imposizione per legge della validità *erga omnes* dei contratti lasci fortemente perplessi. A livello aziendale tale principio può essere affermato, perché la presenza delle RSU può introdurre un criterio di validità *erga omnes* dei contratti, ma a livello nazionale tale principio, anche se ormai è seguito per prassi consolidata, non può essere stabilito per legge.

Infine, l'ultimo punto su cui intendo soffermarmi è quello relativo ai referendum concernenti la verifica risolutiva dei contratti. A nostro avviso questi referendum possono essere proposti soltanto dalle organizzazioni sindacali dissenzienti e questo per evitare che le organizzazioni sindacali che hanno firmato il contratto possano ripresentarsi a livello di base, tra i lavoratori, e riaprire sostanzialmente la verifica contrattuale. Soltanto chi è dissenziente e non ha firmato il contratto (si deve però raggiungere la soglia del 10 per cento: questa è la percentuale che proponiamo) può in qualche modo andare a verificare con il referendum la validità del contratto. Tutto ciò per evitare, lo ripeto, una riapertura costante dei livelli di contrattazione.

Concludo dicendo che su questi punti (ci riserviamo comunque di presentare emendamenti anche più articolati rispetto al testo normativo che ho presentato come relatore di minoranza) sfidiamo il Governo a presentare una normativa che cerchi ancora di più del testo attualmente in esame di contemperare le esigenze cui ho fatto cenno. In particolare, in ordine a quella concernente la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie, dobbiamo fare in modo che nelle relazioni industriali non si perda il riferimento ad una controparte credibile per il mondo imprenditoriale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Taradash.

MARCO TARADASH, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, il gruppo parlamentare di forza Italia si opporrà con decisione a questo provvedimento di legge che giudica anzitutto incostituzionale (e ciò sarebbe di per sé sufficiente a non approvarlo), in secondo luogo gravemente lesivo delle libertà dei lavoratori, in terzo luogo fattore di burocratizzazione e di confusione all'interno delle aziende, e infine destabilizzante per le attività delle imprese.

Crediamo anzitutto che la Costituzione, in questo paese, debba essere rispettata fino a quando essa non venga cambiata. Ci troviamo invece di fronte ad una normativa che fa finta che l'articolo 39 della Carta costituzionale (che prevede delle prerogative ma anche degli obblighi per i sindacati) non sia stato mai scritto.

Sappiamo quale sia la storia della disapplicazione dell'articolo 39. Negli anni cinquanta erano soprattutto i sindacati democratici che, in contrapposizione alla CGIL, si opponevano all'attuazione dell'articolo 39, temendo l'egemonia del sindacato comunista; successivamente tutte le confederazioni sindacali hanno scelto la via della prassi perché più comoda rispetto a quella dell'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione.

Si è andata così formando, anche in questo settore, una Costituzione materiale, per cui si ritenevano maggiormente rappresentative, sul piano giuridico, quelle organizzazioni, quei sindacati che lo erano anche nella realtà, con l'unico difetto che nella legge non veniva indicato alcun criterio per misurare la rappresentatività, cosicché quest'ultimo requisito discendeva dalle scelte di un reciproco riconoscimento che facevano le controparti nel momento in cui si stipulavano i contratti.

È questa la situazione che, legge dopo legge, statuto dei lavoratori dopo statuto dei lavoratori, si è andata formando in termini appunto di Costituzione materiale opposta alla Costituzione formale, a quella cioè che dovrebbe essere la Carta giuridica che lega i cittadini in un contratto sociale, in questo paese.

Tale situazione ha retto fino a quando CGIL, CISL, UIL, sono state effettivamente rappresentative di un particolare segmento della classe lavoratrice: quello più importante, quello delle grandi fabbriche e della grande industria, e fino a quando la centralità di tale segmento non è stata in discussione.

Negli ultimi tempi la realtà ha visto logorati questi rapporti sociali perché è cambiato il sistema produttivo di questo paese e la gran parte dei lavoratori, oggi, entrando nel mondo del lavoro non si vede né rappresentata né tutelata né informata; non ha cioè più un sindacato a cui rivolgersi ma deve fare da sé oppure deve addirittura entrare nel sommerso. La centralità della grande industria e delle grandi confederazioni sindacali può essere sorretta esclusivamente da provvedimenti legislativi che vadano a modificare le leggi, per lasciare immutati i rapporti di forza, proprio come avviene in questo provvedimento oggi in discussione.

Vi è stato anche un fatto giuridico importante, il referendum del 1995 sull'abrogazione parziale dell'articolo 19 dello Statuto, che ha circoscritto il diritto alla costituzione di rappresentanze sindacali alle sole associazioni firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva. Da qui la destabilizzazione dei tradizionali criteri di rappresentatività presunta in capo alle organizzazioni sindacali storiche e di qui l'inizio del provvedimento di cui si parla.

Questo provvedimento, a parere della maggioranza, ha voluto radicare la ricerca del requisito della rappresentatività a partire dal posto di lavoro, proprio in ossequio alla volontà del popolo sovrano espressa con il referendum.

Se le questioni si limitassero a questo aspetto, se il provvedimento in esame si proponesse unicamente di stabilire alcune regole per la costituzione di rappresentanze sindacali, l'opposizione si darebbe pensiero solamente — lo ha fatto e lo farà in aula — di presentare tutta una serie di emendamenti per esprimere una contrarietà di merito. Ma abbiamo invece un fortissimo dubbio di legittimità costituzio-

nale: ancorché non applicato, l'articolo 39 conserva tutta la sua validità programmatica. Le norme costituzionali, infatti, non diventano desuete perché non vengono applicate. La stessa Commissione bicamerale, che per molti mesi ha lavorato e si è data cardini operativi, non ha mai preso in considerazione questa parte della Costituzione perché riteneva che non fosse necessario modificarla, o forse perché la riteneva decaduta (tale opinione, a dir la verità, sarebbe stata non legittima), o forse perché riteneva che dovesse ancora trovare attuazione. Non è stato, comunque, messo in discussione l'articolo 39. Per noi tale articolo è valido e non ci sembra costituzionalmente ammissibile la commistione tra il dato associativo — che è l'unico contemplato dalla Costituzione — e quello elettorale allo scopo di attribuire il requisito della rappresentatività. Ma soprattutto riteniamo che sia illegittimo conferire efficacia *erga omnes* agli atti negoziali stipulati da organizzazioni sindacali che abbiano i requisiti previsti dall'articolo 10 di questo provvedimento.

Secondo noi, la norma strizza l'occhio a quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 39, al concetto cioè di rappresentanza unitaria abilitata a stipulare i contratti validi per tutti i lavoratori della categoria cui il contratto si riferisce. Tale legittimazione negoziale, secondo la Costituzione, può essere riconosciuta solo ai sindacati registrati e dotati di personalità giuridica e, quindi, aderenti al vincolo richiesto per la registrazione che prevede solo, peraltro, la disposizione di dotarsi di uno statuto che sancisca un ordinamento interno a base democratica. Ci risiamo! Questo è il punto: non volete sindacati che abbiano un ordinamento interno democratico! Questo è il punto su cui è difficile trovare un incontro tra maggioranza e opposizione perché volete difendere il potere dei sindacati così come sono e non volete costringere i sindacati a quel minimo di trasformazione per dotarsi di strumenti di democrazia interna.

Tutti questi problemi sono completamente assenti dal provvedimento: i sindacati rimangono associazioni non ricono-

sciute e sono sottoposti al regime dell'articolo 36 e seguenti del codice civile, punto e basta! Per giunta, ricordo benissimo che qualche settimana fa la maggioranza si è sottratta persino dal votare quel modesto adempimento che, per un'associazione democratica, è dato dalla presentazione obbligatoria di un bilancio, adempimento che costituisce un dovere innanzitutto nei confronti degli iscritti all'associazione. Detto questo e, quindi, ripetuta la nostra netta opposizione di carattere generale al provvedimento, entro nel merito di alcuni punti.

Il provvedimento rifiuta di imporre ai sindacati obblighi corretti e conformi alla Costituzione ma, al tempo stesso, non si fa scrupolo di dare vita ad un enorme armamentario burocratico per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie. Si determina così una invadenza dello Stato rispetto ad un'attività per sua natura privata, più opportunamente riposta nella sfera dell'autoregolamentazione, dell'autonomia collettiva o, al massimo, nell'ambito della legislazione promozionale. Che senso ha, invece, una meticolosa previsione *ex lege* del numero dei componenti delle RSU, delle procedure elettorali, dei compiti e delle funzioni, dei permessi retribuiti? Che senso ha prevedere persino un potere sostitutivo del ministro del lavoro in caso di ritardo nella costituzione degli organismi di base e disporre l'azionabilità in giudizio delle controversie riguardanti le elezioni? Noi riteniamo che questo sia un modo indiretto di mettere in discussione la libertà sindacale.

Il provvedimento prefigura una sorta di sindacato obbligatorio sia nei confronti dei lavoratori, sia delle imprese, le quali possono essere certamente obbligate a riconoscere un organismo di rappresentanza dei lavoratori, ma non sicuramente a negoziare con esso e a concludere accordi. In sostanza, una materia fino ad ora affidata alle norme contrattuali sulla base di taluni principi legislativi « leggeri » entra a fare parte di un contesto legislativo « pesante », molto esteso e puntiglioso, profondamente burocratico.

Infine, non si può non vedere come il provvedimento rovesci, in pratica, parecchi decenni di legislazione sindacale. Almeno dal 1970 (l'anno dello statuto dei lavoratori) il legislatore ha inteso promuovere l'attività sindacale attraverso l'attribuzione dei relativi diritti al sindacato esterno. Pertanto, le stesse prerogative riconosciute alle strutture di base derivavano dalla loro appartenenza alle strutture esterne e dai legami con esse. Ora il baricentro della soggettività giuridica, per quanto riguarda i diritti sindacali e l'esercizio della stessa contrattazione collettiva, si va spostando con questo provvedimento nei luoghi di lavoro. In tal modo può determinarsi una sostanziale frattura e contraddizione tra le confederazioni sedute al tavolo della concertazione e le federazioni di categoria titolari della stipula dei contratti nazionali, da un lato, le strutture di base, che sono un vero e proprio interlocutore obbligatorio all'interno dell'azienda, dall'altro. Queste strutture di base possono benissimo non tenere in considerazione gli impegni assunti al di fuori del perimetro dell'impresa. Sono le protagoniste riconosciute della contrattazione collettiva, mentre il sindacato esterno è ridotto ad un ruolo di mera assistenza.

Ecco allora espone le ragioni per cui l'opposizione si batterà contro l'approvazione di questo provvedimento e cercherà di introdurre dei miglioramenti. Poi, nel caso in cui la maggioranza continuerà a rimanere sorda e cieca e non si farà carico neppure della minima disponibilità al confronto, lasceremo ad essa la responsabilità di votare una legge di cultura sovietica, lesiva delle libertà sindacali, intenta solamente a rafforzare il sindacato di regime nei luoghi di lavoro. Cercheremo inoltre di far comprendere ad una Confindustria sempre più vincolata da patti politici o sociali e alle associazioni dei datori di lavoro quanto alto sia l'ennesimo prezzo richiesto al mondo delle imprese, prezzo che la Confindustria ed altre associazioni sono ben disposte a far pagare, in cambio di vantaggi che hanno avuto e continuano ad avere da questa

maggioranza e dei Governi che, via via, quella stessa maggioranza ha voluto incoronare.

Siamo convinti che i vincoli necessari a mantenere in vita artificialmente il potere delle attuali burocrazie sindacali (mi riferisco ai sindacati dei lavoratori e delle imprese) rappresentino il maggior ostacolo allo sviluppo ed alla crescita dell'occupazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LUIGI VIVIANI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Strambi. Ne ha facoltà.

ALFREDO STRAMBI. Signor Presidente, desidero anzitutto esprimere un profondo apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione, in particolare dal relatore, e soprattutto per il testo prodotto, frutto di una lunga fase di elaborazione e confronto; esso è il risultato di un equilibrio tra posizioni inizialmente diverse, talvolta contrapposte, che hanno trovato, almeno a livello di maggioranza, ma non solo, mediazioni accettabili, ciascuno rinunciando ad aspetti più o meno essenziali delle posizioni iniziali. Ritengo che la nostra discussione debba partire da tale approdo, a mio parere accettabile e certamente faticoso, introducendo, se del caso, aggiustamenti e miglioramenti che, però, non possono stravolgere il difficile equilibrio raggiunto in Commissione.

Fatta questa premessa, svolgerò ora alcune considerazioni di ordine generale relative al contesto entro il quale si colloca il nostro provvedimento. Anzitutto, i processi di frammentazione e corporativizzazione degli interessi, che ormai in tutta evidenza attraversano le società a capitalismo sviluppato in Italia, in Europa e nel mondo, e che per certi versi minano sempre più la coesione e l'identità sociale,

individuale e collettiva, stanno determinando una corrispondente crisi delle forme di rappresentanza, sia sociale sia politica, come è testimoniato, per un verso, dal proliferare delle sigle sindacali e di micro-partiti e, per altro verso, dalla diminuzione, apparentemente inarrestabile, degli iscritti alle organizzazioni sia sindacali sia politiche.

L'approvazione del provvedimento in esame sulle rappresentanze sindacali può rappresentare una opportunità per avviare un processo di ricomposizione, per via politica, della rappresentanza o, con una terminologia che mi è più propria, dell'identità di classe del mondo del lavoro salariato. Nella stessa ottica, in una fase caratterizzata dalla cosiddetta disaffezione dalla politica, manifestatasi con il calo verticale della partecipazione al voto, e dal distacco tra le masse e le istituzioni, il provvedimento in discussione può rappresentare un efficace antidoto alle tendenze in atto, riaprendo un circuito virtuoso di ripresa partecipativa e di recupero della democrazia in generale, che credo sia un obiettivo condiviso.

Il fatto che alle elezioni delle RSU nel settore pubblico, che avrebbero dovuto celebrare il *de profundis* dei sindacati confederali, abbiano partecipato l'80-90 per cento dei lavoratori interessati sta a significare che siamo in presenza di un segnale di eccezionale interesse, a dimostrazione che la partecipazione e il coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini in generale non viene meno se si creano condizioni ed obiettivi avvertiti e vissuti come credibili e realistici. Ricordo, anche per esperienza personale, che l'onda lunga anti-istituzionale non nasce oggi, ma ha cominciato a manifestarsi a metà degli anni settanta nelle forme dell'anti-sindacalismo — ricordo l'aggressione a Lama presso l'università La Sapienza di Roma — per investire poi la sfera della politica e dei partiti.

Ripeto: il segnale che viene dalle elezioni delle RSU nel pubblico impiego, soprattutto se il Parlamento varerà una legge che estende a tutto il mondo del lavoro dipendente agibilità e condizioni di

partecipazione all'altezza, sembra offrire una possibilità concreta per invertire le tendenze sopra descritte.

Entrando nel merito della proposta di legge al nostro esame, mi limiterò a svolgere alcune considerazioni evitando ogni approccio specialistico e svolgendo sintetiche riflessioni di ordine politico-sindacali.

Quali sono in sintesi i cardini della proposta che, a nostro giudizio, debbono comunque essere salvaguardati, a meno di non snaturare l'impianto del testo approvato in Commissione?

Il primo punto: il rapporto legge-contrattazione; in altri termini: legge « sì », legge « no ». È un problema molto delicato che all'inizio rischiava quanto meno di urtare ipersensibilità e di alimentare timori di invasione di campo. La soluzione, trovata in termini condivisi, è stata quella di definire un criterio generale, che ritornerà in ogni aspetto della legge, che privilegia la contrattazione — questa è la prima scelta — affidando in prima battuta all'accordo tra le parti — cioè, ad un rapporto pattizio — la possibilità di definire scelte e discipline. Nel contempo, si definiranno per legge i cardini, i criteri ed i riferimenti (in « sindacalese » si chiamerebbero « paletti ») entro cui la contrattazione deve svilupparsi qualora non vi sia accordo; quindi, dopo — e solo dopo! — interverrebbe in un tempo determinato il Governo con un proprio atto ed in conformità con i criteri prima indicati.

Il secondo punto: certezza e possibilità di far valere il diritto ad eleggere i propri rappresentanti con regole valide per tutti i lavoratori, sia pubblici che privati e prescindendo dalle dimensioni aziendali.

In questo senso trovo particolarmente apprezzabile l'obiettivo di ricomporre e di unificare il mondo del lavoro anche dal punto di vista dei diritti sindacali; e in particolare condivido le norme relative alle RSU interaziendali, cioè nelle aziende con meno di quindici addetti, anche se ritengo opportuno eliminare alcune genericità e se non mi nascondo la difficoltà nella traduzione operativa.

Il terzo punto: fondare la rappresentatività su criteri e indici oggettivi e quantificabili riguardo agli iscritti ed ai voti, superando il carattere presuntivo che era legato alla dizione di sindacato maggiormente rappresentativo.

Il quarto punto: poteri e diritti.

Come ho già detto, si è definito un criterio generale: contratta chi è oggettivamente e non presuntivamente rappresentativo. Da questo punto di vista, l'obiettivo che ci si è posti è stato quello di — lo dico tra virgolette — « salvaguardare il doppio livello di contrattazione, nazionale ed integrativo ». Anche in questo caso, la scelta fatta è stata quella di privilegiare come sovraordinato il contratto nazionale, nel senso che in quella sede — alla cui definizione partecipano le organizzazioni sindacali rappresentative — si fissano anche ambiti e contenuti della contrattazione aziendale. Come contrappeso, si affida alle RSU piena titolarità alla contrattazione aziendale, non come emanazione delle organizzazioni sindacali, ma come espressione dei lavoratori. Per garantire un raccordo con il contratto nazionale, le organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti assistono le RSU, cui comunque spetta un completo potere nelle materie definite.

Il quinto punto è un problema delicatissimo che riguarda la validità *erga omnes* e il referendum. Nel testo si stabilisce per legge che i contratti hanno piena validità e sono quindi estensibili e applicabili a tutti i lavoratori se sono firmati da organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 51 per cento tra iscritti e voti o il 60 per cento dei voti; per gli accordi aziendali, se tali contratti sono firmati dalla maggioranza dei membri delle RSU. Resta aperto il problema della verifica del consenso dei lavoratori, questione delicatissima ma ineludibile, non solo per ovvi motivi di democrazia ma soprattutto per la considerazione che un accordo sottoscritto da alcuni rappresentanti che concerne tutti i rappresentati, cioè i lavoratori iscritti e non iscritti (*l'erga omnes* di cui si tratta), può — e secondo me deve — essere verificato tramite referendum qua-

lora un sindacato rappresentativo, una quota di rappresentanza sindacale unitaria o una quota di lavoratori lo richieda. Non si tratta solo di un problema di democrazia, ma di un tassello di un mosaico in cui tutto si tiene. Rispetto alle modalità attuative, del resto, si propone lo stesso criterio indicato prima per cui si affida alla contrattazione il compito di definire modalità e termini e, solo in assenza di un accordo tra le parti, entro un tempo determinato, il Governo interviene con proprio decreto.

Per concludere, torno a ribadire il giudizio positivo sul testo approvato in Commissione esprimendo il parere e l'auspicio che esso venga modificato il meno possibile in modo che un faticoso e difficile processo di mediazioni e di equilibri non venga annullato e travolto dall'innescarsi — mi si passi il termine — di frenesie migliorative che, al di là delle migliori intenzioni, riproporrebbero la logica dei veti incrociati, del rinascere di pregiudiziali, del riaffiorare di sollecitazioni esterne e quindi del rischio di ricominciare tutto dall'inizio e di allungare insopportabilmente la conclusione dell'*iter* della legge o, peggio, impantantarla all'infinito.

Per questo auspichiamo una discussione approfondita ma celere per poter offrire nei tempi è più rapidi al paese e al mondo del lavoro un provvedimento che contiene un complesso di regole da tutti auspicato e sollecitato, ma soprattutto in grado di riaprire il circuito della partecipazione nelle aziende e nel paese.

PRESIDENTE. E iscritto a parlare l'onorevole Cangemi. Ne ha facoltà.

LUCA CANGEMI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, è oggi al nostro esame un tema di rilievo autenticamente straordinario: la questione della democrazia sui luoghi di lavoro, delle forme della rappresentanza dei lavoratori e delle lavoratrici, che è ormai da lunghi anni aperta nel nostro paese.

Voglio qui ricordare, mentre ci troviamo ad un passaggio che speriamo sia

decisivo — e lavoreremo con tutte le forze perché lo sia —, la manifestazione del 27 febbraio 1993 indetta dai consigli unitari. Si trattò di una grande iniziativa che coinvolse centinaia di migliaia di lavoratori, numerosissime strutture sindacali di base, testimonianze della straordinaria vitalità e ricchezza del mondo del lavoro nel nostro paese.

Da quella manifestazione, convocata contro le politiche sociali devastanti del Governo Amato, iniziatore di una stagione che purtroppo ancora non si è conclusa, partirono iniziative che con grande forza hanno posto la questione della rappresentanza anche a livello istituzionale: la campagna referendaria e la legge di iniziativa popolare.

Da tempo, per i settori sindacali più avanzati e combattivi, ovunque collocati, per la sinistra alternativa, per i comunisti è stata chiara l'intima connessione fra la battaglia per la democrazia nei luoghi di lavoro, per forme di rappresentanza emanazione diretta ed autentica dei lavoratori e delle lavoratrici con la lotta per contrastare l'incessante attacco alle condizioni di lavoro, al salario, alle garanzie sociali. Vorrei qui ricordare — li riportiamo anche nella relazione illustrativa della nostra proposta di legge — alcuni passi di un appello firmato il 29 gennaio 1994 da ventidue delegati di varie città italiane: « Le vicende sindacali degli ultimi dieci anni » — osservavano questi lavoratori — « dalla sconfitta politica di fronte al grande processo di ristrutturazione degli anni ottanta all'ultimo contratto dei metalmeccanici, passando per l'accordo del 31 luglio 1992, fino alla manovra di politica economica e sociale del Governo Amato, hanno reso consapevoli milioni di lavoratrici e di lavoratori del fatto che il loro punto di vista è ininfluenza sulle scelte che il sindacato compie e che esso non attinge alle risorse di mobilitazione messe a disposizione, mentre sono in gioco conquiste e diritti fondamentali del movimento sindacale e della vita materiale della gente, dalla scala mobile alla contrattazione, dalle pensioni alla sanità, fino al lavoro stesso ».

Parole, frasi del 1994, ma terribilmente attuali. Nuovi diritti e nuove regole di rappresentanza, dunque nuovi diritti democratici per ridare soggettività e ruolo ad un mondo del lavoro duramente colpito in questi anni. Nuove regole e nuovi diritti non per frammentare, ma anzi per creare nuovi livelli di unificazione dei lavoratori e delle lavoratrici nelle condizioni delineate dai giganteschi processi di trasformazione che hanno investito il mondo produttivo ed anche per dare ai lavoratori la possibilità di organizzarsi in tanti luoghi dove tale possibilità non vi è: penso alle migliaia di piccole aziende che sono tanta parte del tessuto industriale e produttivo del nostro paese.

Nuove regole e nuova rappresentanza che costituiscono anche una sfida ed un'occasione di rinnovamento per le organizzazioni sindacali storiche, se i loro gruppi dirigenti vorranno coglierla, ed un'occasione di potersi misurare in campo aperto, liberamente per le nuove organizzazioni sorte dalla critica delle politiche sindacali dominanti; ma soprattutto una grande, straordinaria occasione per tutti i lavoratori, iscritti ad ogni organizzazione sindacale o non iscritti, per costruire nel vivo delle lotte e nella discussione dei problemi concreti un'unità basata sul riconoscimento del pluralismo.

Vorremmo anche — qui inserisco un punto che poi riproporremo nel corso della discussione — che si trattasse di un'occasione per riconoscere nel mondo del lavoro e nelle sue istituzioni di rappresentanza la differenza di genere e la soggettività delle donne. Lavoreremo, come ho detto, sul testo perché questo elemento decisivo non sia più rimosso. Questa discussione, inoltre, rappresenta una grande occasione — è opportuno sottolinearlo — per tutto il paese, per il suo assetto democratico, e non solo per il mondo del lavoro. Non solo la democrazia nei luoghi di lavoro è misura del livello di democrazia di un paese, ma nello specifico una legge che contribuisca a riattivare i meccanismi di partecipazione dei lavoratori è un fattore potente di contrasto

dei processi di passivizzazione che stanno devastando (non vi è bisogno di ricordarlo) la società italiana.

Siamo quindi di fronte ad una materia che non solo attiene integralmente al Parlamento, ma ne deve costituire una preoccupazione ed un impegno costante. Siamo naturalmente consapevoli delle difficoltà connesse al rilievo stesso della materia e alla posta in gioco da essa costituita, dagli interessi che sono in campo. Abbiamo qualche timore, e vigiliamo in questo senso, di tentativi di bloccare o di impantanare la legge oppure di svuotarne di fatto i contenuti potenzialmente più innovativi. Sappiamo come in quest'aula siano capaci di far sentire il loro peso soggetti come la Confindustria, che si adoperano per limitare in ogni modo la soggettività dei lavoratori; sappiamo quanto possano pesare inerzie politiche e culturali di settori importanti del mondo sindacale.

Valutiamo pienamente come i processi concertativi in atto nel paese vedano nella democrazia sul luogo di lavoro e nel conflitto sociale e di classe, che ad esso è intimamente legato, un disvalore, ma nonostante ciò abbiamo fiducia che questa possa essere la volta buona. Esiste un complesso di ragioni sociali, politiche e istituzionali che spingono a trovare una soluzione ad un problema da troppo tempo aperto e si può lavorare perché tale soluzione sia avanzata.

Il testo licenziato dall'XI Commissione, dopo un lungo, attento e faticoso lavoro, ha avuto il nostro sostegno. Esso, infatti, ha il grande merito di porre la questione su un terreno positivo e non è poca cosa vista la delicatezza del problema. Vi sono aspetti di grande rilevanza sui quali è possibile, anzi necessario, fare di più. In tal senso lavoreremo nell'ambito della discussione che si aprirà la prossima settimana, che speriamo sia rapida ma, allo stesso tempo, incisiva e positiva. I nostri emendamenti verteranno proprio su tali aspetti.

Sappiamo, tuttavia, che vi saranno iniziative di segno opposto tendenti a peggiorare il testo o, addirittura, a svuo-

tarlo dei contenuti più significativi. Diciamo fin d'ora che la nostra posizione sarà assai ferma e severa e l'esito della discussione sarà decisivo per l'espressione del nostro voto finale.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fratta Pasini. Ne ha facoltà.

PIERALFONSO FRATTA PASINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei iniziare il mio intervento dando atto al relatore per la maggioranza, onorevole Gasperoni, dell'efficacia del metodo con il quale si sono svolti i lavori in Commissione.

Ciò che egli ha sostenuto è assolutamente vero: i lavori si sono svolti in modo ineccepibile, con tutta una serie di audizioni delle rappresentanze sindacali, senza alcuna esclusione. Anche i componenti della Commissione meno preparati sull'argomento hanno potuto così conoscere più a fondo le varie problematiche. L'iter in Commissione infatti è stato abbastanza lungo, ma costruttivo e senza perdite di tempo. Anche il dialogo fra maggioranza e minoranza è sempre stato sereno nel tentativo di costruire un impianto legislativo che fosse il migliore possibile. Devo anche dare atto al Governo dell'atteggiamento costruttivo assunto in questa fase, cosa che ho avuto già modo di sottolineare in Commissione e al di fuori del Parlamento. Nel corso dell'attuale legislatura, i due Governi che si sono succeduti hanno tentato di espropriare il Parlamento di molte delle sue funzioni, talvolta abusando — consentitemi di dirlo — dello strumento della delega. Questa volta, invece, il Governo ha dimostrato un atteggiamento costruttivo di collaborazione in Commissione, che aveva giustificato molte speranze iniziali. Faccio queste osservazioni perché, mentre ritengo di sottolineare positivamente il metodo di lavoro, per quanto riguarda il merito devo far rilevare i non pochi problemi di fondo che ci dividono su molte parti dell'impianto di questo provvedimento.

Ho già avuto occasione di dire che la proposta di legge sulla rappresentanza

sindacale rischia di essere scritta d'ufficio nel registro delle buone occasioni perdute. Credo abbiamo dimostrato alla Commissione come da parte nostra non vi fosse una contrarietà pregiudiziale al provvedimento, anzi abbiamo sempre riconosciuto l'opportunità di definire finalmente una questione che nella storia della Repubblica è rimasta sempre irrisolta. Pertanto, questa ci sembrava l'occasione propizia per risolverla. È proprio per tale ragione che, paradossalmente, siamo abbastanza delusi nella sostanza.

Non è questa l'occasione per trattare nel merito i diversi contenuti del provvedimento: lo faremo con molta attenzione durante l'esame dell'articolato. Tuttavia, la discussione odierna consente di fare alcune riflessioni sulla filosofia generale del provvedimento. Si tratta di riflessioni — come sosteneva prima il relatore di minoranza, onorevole Taradash — che si incentrano soprattutto sulla mancata attuazione, ancora una volta, dell'articolo 39 della Costituzione.

Su tale argomento, come sapete, abbiamo molto insistito in Commissione e intendiamo farlo ancora, perché si tratta di un articolo che, curiosamente, si è sempre voluto intendere come meramente ordinatorio, sulla base di una distinzione capziosa e di comodo alla quale in Italia si è soliti ricorrere. Quello dell'attuazione dell'articolo 39 è un terreno sul quale, comprensibilmente, i sindacati maggiori, cioè le tre confederazioni sindacali, hanno opposto una fortissima resistenza passiva, sulla base di motivazioni in parte diverse nelle differenti fasi storiche — come ricordava prima anche l'onorevole Taradash —, ma con un unico effetto concreto, quello di non dare mai applicazione a tale articolo.

Il primo emendamento all'articolo 1 che abbiamo presentato in Commissione riguardava il tentativo di far registrare i sindacati, avendo da sempre dichiarato che per noi si tratta di un concetto di fondo per non perdere questa occasione.

Voglio anche ricordare, perché mi sembra giusto, che di fronte alle nostre richieste di esaminare una proposta di

legge sulla registrazione dei sindacati presentata dal nostro gruppo e che è stata trasmessa all'Assemblea circa due mesi fa, veniva fornita una motivazione per cui forse non era opportuno prendere in esame tale problema. Tutti ci siamo resi conto di quale fine abbia fatto per ora quella proposta di legge: era stato votato un articolo e non l'altro; nel frattempo, mi sembra che essa sia tornata all'esame della Commissione e, comunque, credo che possiamo dichiarare che non nutriamo nessuna speranza, a questo punto, che, attraverso un altro provvedimento, si possa attuare almeno in parte l'articolo 39 della Costituzione. Si tratta per noi di un problema imprescindibile e di un principio di fondo assolutamente importante.

Le grandi confederazioni sindacali hanno voluto perpetuare una situazione in base alla quale, pur rimanendo nella condizione di associazioni non riconosciute, hanno svolto di fatto un'attività paraistituzionale non meno rilevante di quella esercitata finora dai partiti, pur essendo soggette a controlli infinitamente meno forti e, soprattutto, senza alcuna effettiva verifica sulla loro rappresentatività.

In alcuni momenti è stato interesse di molti, forse anche della controparte padronale, avere un unico interlocutore sindacale costituito dalle tre grandi confederazioni. Si trattava di un interlocutore più professionale, in grado di garantire una situazione di pace sociale all'interno delle fabbriche. La rappresentatività era auto-certificata e nasceva dal fatto stesso di essere riconosciuti come interlocutori dalla controparte. Il concetto di sindacati più rappresentativi, intesi come sindacati firmatari di contratti collettivi nazionali di lavoro, che viene mantenuto anche in questa circostanza, è una tipica espressione di questa tendenza alla conservazione dell'esistente.

Ciò forse era sostenibile, anche se non corretto dal punto di vista del diritto, fino a quando i sindacati confederali erano effettivamente rappresentativi, se non della totalità, almeno di una larga maggioranza dei lavoratori di alcuni settori,

soprattutto nell'industria. Colleghi, non è questa la sede per discutere della crisi di rappresentanza del sindacato, che è, comunque, un dato reale, facilmente riscontrabile considerando i dati relativi al tesseramento delle tre grandi confederazioni e osservando la proliferazione dei sindacati minori che si è registrata in questi anni. Questa parcellizzazione della presenza sindacale può essere giudicata positivamente o negativamente; senza dubbio, però, è un vantaggio sotto il profilo del pluralismo e uno svantaggio sotto quello della negoziazione e della gestibilità delle relazioni sindacali nelle aziende e soprattutto nei servizi pubblici. Comunque è un fenomeno del quale va preso atto e che, d'altronde, proprio una seria legge sulla rappresentatività avrebbe potuto ricondurre alle sue corrette dimensioni. Da questo punto di vista si è persa una buona occasione anche in relazione alla mancata applicazione dell'articolo 39.

Dobbiamo domandarci se sia davvero nell'interesse delle grandi organizzazioni sindacali essere le uniche associazioni che ancora si sottraggono, in assenza di riconoscimento, a quei controlli più rigorosi e a quei vincoli più puntuali ai quali, per esempio, la politica è stata giustamente assoggettata in questi anni. La crisi di consenso del sindacato non sarà anche conseguenza della consapevolezza dell'enorme potere economico, della vastità di flusso di denaro che i sindacati gestiscono? Per esempio, quale tipo di controllo viene esercitato sui patronati? Di tutto questo credo che ancora non vi sia piena consapevolezza, né fra i sindacati né in alcune parti politiche. Lo dico proprio sulla base del testo unificato approvato dalla Commissione, che è costruito in modo tale da « blindare » l'esistente, rendendo di fatto impossibile la verifica della rappresentatività. Per questo dicevo poco fa che si tratta di una buona occasione perduta.

Pur senza entrare ancora nel merito dell'articolato, devo osservare che tutto — dalla costituzione delle RSU alla definizione del metodo elettorale — sembra essere demandato ai soliti sindacati più

rappresentativi, definiti come firmatari dei contratti collettivi nazionali. A questi stessi sindacati è poi attribuito un fortissimo privilegio sulla presentazione delle liste. È vero che la legge distinguerebbe una fase transitoria da un'altra a regime; è anche vero però che nella fase transitoria si dovrebbe procedere alla costituzione delle RSU e che in questa stessa fase sono i grandi sindacati firmatari dei contratti ad essere considerati rappresentativi.

Dobbiamo anche osservare che, anche una volta poste a regime queste norme, la rappresentatività verrà determinata incrociando il dato elettorale — che potrà essere in qualche misura oggettivo — con quello del tesseramento che comunque oggettivo non può essere per molte ragioni. Innanzitutto perché non esiste alcun organo esterno che certifichi le iscrizioni ai sindacati (che sono associazioni private) e poi perché l'iscrizione ad un sindacato, a differenza del voto, è un atto palese, il che — secondo noi — può significare in molte realtà aziendali un'oggettiva difficoltà o addirittura un rischio per il lavoratore che voglia compiere una scelta sindacale autonoma.

Non sono solo questi i difetti da noi riscontrati nel testo; il provvedimento, come abbiamo più volte sottolineato in Commissione ma con risultati non del tutto condivisibili, nasce da una visione vecchia delle relazioni nel mondo del lavoro. È una legge che sembra nata all'epoca della prima rivoluzione industriale; un mondo del lavoro nel quale, oltre agli imprenditori, vi sono un piccolo nucleo di dirigenti ed una massa omogenea di lavoratori. Sappiamo tutti però che non è più così in tutta Europa, o in quasi tutta Europa: da parecchio tempo esiste una fascia intermedia — quelli che vengono definiti quadri — che ha un peso numerico significativo, una specificità di ruoli e di interessi da tutelare di cui la legge tiene certamente conto — perché almeno in questo siamo riusciti ad ottenere qualche risultato — ma in modo ancora insufficiente.

In considerazione del tipo di meccanismo che intendiamo costruire, è evidente che sarà la legge dei numeri e delle procedure elettorali che verranno definite a rendere difficile dare un'effettiva rappresentanza ai quadri. Ciò significa ostacolare in qualche modo la contrattazione e la tutela sindacale di uno dei settori sociali e produttivi più importanti, ma soprattutto in rapida crescita per numero e per ruolo.

Vedremo nel corso del dibattito sull'articolato se sarà possibile introdurre emendamenti su un impianto che ancora non ci convince; vedremo se l'atteggiamento costruttivo mantenuto in Commissione sia soltanto una manifestazione della personale cortesia del relatore e del presidente della Commissione stessa o se, al contrario, vi sarà una effettiva disponibilità ad effettuare profonde correzioni di rotta.

Conoscendo la maggioranza ed il Governo — ed in particolare il legame organico che unisce le forze politiche di centro-sinistra ed i sindacati confederali — ho forti ragioni per dubitare che ciò possa avvenire.

In tal caso, la nostra opposizione sarà, come abbiamo fatto sinora, ferma ed esplicita (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Stelluti. Ne ha facoltà.

CARLO STELLUTI. Signor Presidente, se dovessimo dare un titolo alla proposta di legge in esame, dovrebbe essere «ragioni dell'intervento legislativo sulla rappresentanza sindacale». È questo un approccio di maniera, ma che tiene conto di un dibattito storico che ha attraversato, nell'ultimo mezzo secolo, il mondo del lavoro.

Il nostro tempo ha visto molti cambiamenti culturali, economici, sociali e politici, che hanno messo in discussione le certezze in ogni campo. La coesione della nostra società si è tradizionalmente basata sulla capacità di sintesi, che le istituzioni hanno sempre operato attraverso l'ascolto

ed il confronto tra grandi soggetti politici e grandi aggregazioni sociali rappresentative.

In passato, due erano gli ambiti nei quali si costituivano aggregazioni sociali: uno era quello della politica, l'altro quello del lavoro. Oggi, entrambi questi mondi sembrano non cogliere appieno le istanze di una società irrequieta, frammentata, attraversata da una cultura sempre più individualista ed esasperatamente liberale, che rifiuta la dimensione collettiva, che misura la giustizia e l'efficacia di ogni decisione collettiva esclusivamente sulla propria condizione individuale.

La crisi della rappresentanza che ne deriva — e dei suoi modelli organizzativi — rappresenta un elemento trasversale, che intacca la struttura e l'organizzazione della politica, della società e, conseguentemente, del mondo del lavoro. Diventa una crisi della dimensione umana, della sua capacità di incidere e determinare le scelte nella comunità. È una crisi della presenza sociale e democratica dei cittadini.

Non pensiamo che la modernità e la governabilità di una società siano date dalla sostituzione dei partiti e dei sindacati con leader populistici e telegenici: noi pensiamo che la crisi che stiamo attraversando sia una crisi di crescita, che prelude ad una società più matura, e che l'antidoto ad una possibile involuzione democratica stia proprio nell'aumentare il tasso di democrazia.

Se non vogliamo che la democrazia rimanga una parola vuota, dobbiamo definire nuove regole più adeguate a rappresentare nuove tipologie di lavoro e a garantire certezze di rappresentanza anche nei luoghi di lavoro più tradizionali.

Sono le regole che sostanziano la democrazia. L'assenza di regole certe nella costituzione della rappresentanza rende più labili e meno efficaci le relazioni tra le parti. Chi manifesta insofferenza nei confronti di regole certe nella formazione della rappresentanza è certamente ispirato da nobili motivi, ma il modello di riferimento non è quello di una moderna società nella quale il dialogo

sociale diventa una risorsa; forse neppure quello dello scontro sociale; più semplicemente, la ricerca di un sogno liberista che risponda più ad una ideologia che ad una realtà.

Il Parlamento italiano ha compiuto altri tentativi per arrivare ad una definizione di una legge sulla rappresentanza; essi non hanno avuto esito positivo; erano collocati, forse, in un clima avvelenato da consultazioni referendarie ambigue che hanno visto schieramenti ambigui, sulle opposte posizioni.

Non sarebbe stato proprio un clima ideale per approvare una buona legge. Oggi le condizioni sembrano più appropriate per portare a sintesi anche posizioni storicamente divergenti: il lungo lavoro costruttivo fatto dal relatore Gasperoni, dal Comitato ristretto e dall'intera Commissione sta a dimostrarlo.

Si è parlato a lungo della necessità o meno di un intervento legislativo su tale materia. L'alternativa alla legge è l'accordo tra le parti, peraltro già esistente, che però vincola solo i sottoscrittori: in un clima di forte frammentazione nelle organizzazioni sindacali dei lavoratori, ma anche tra quelle dei datori di lavoro, il problema di chi rappresenta chi e di quanto rappresenta ciascuno non verrebbe assolutamente risolto. Il problema della misurazione della rappresentatività si è posto con evidenza in coincidenza con il referendum, che ha fatto venir meno un principio fondamentale emerso nella fase costituente, ossia quello di maggiore rappresentatività, che ha ispirato gran parte della legislazione lavoristica di questo mezzo secolo. I referendum non hanno toccato solo i problemi di rappresentanza, ma hanno anche messo in discussione le modalità di finanziamento delle organizzazioni sindacali, che necessitano quindi di una definizione legislativa. La struttura della rappresentanza che andiamo costruendo non interferisce con i livelli di contrattazione: essi dipendono dalla volontà delle parti. È a tratti emersa anche qualche preoccupazione rispetto ai riflessi che questa legge potrà avere sulla pratica concertativa, sul versante sia delle orga-

nizzazioni dei lavoratori sia di quelle datoriali. La concertazione non è tanto più efficace quanto più numerose sono le organizzazioni contraenti; anzi, tanto più numerosi sono i protagonisti, tanto meno ciascuno di loro è rappresentativo. Se quindi vengono stabiliti criteri di misurazione della rappresentatività e si interloquisce con organizzazioni certamente rappresentative, ne guadagna in efficacia la stessa concertazione.

Quello in discussione è un progetto di legge molto delicato, attento a non intaccare, anzi a garantire la libertà costituzionale di associazione; attento a non trasformare le strutture della rappresentanza aziendale o territoriale in una emanazione legislativa istituzionalizzata, ma nel rispetto dell'autonomia delle forme associative; attento a sancire il diritto dei lavoratori alla costituzione di una rappresentanza sindacale; attento a non ingerirsi nel rapporto politico tra rappresentanti e rappresentati; attento a conferire alle strutture rappresentative la titolarità contrattuale e l'applicazione del patto con validità *erga omnes*, ponendo così fine ad una discussione cinquantennale attorno alla possibile applicazione dell'articolo 39 della Costituzione. Queste cautele trovano rispondenza negli aspetti principali del progetto di legge in discussione. In particolare, le ritroviamo nelle disposizioni che sono state proposte in relazione all'affermazione del diritto dei lavoratori alla costituzione della rappresentanza, nella disciplina delle modalità di promozione della consultazione elettorale e delle elezioni stesse, senza esaltare forme di assemblearismo, ma dando corpo e figura alla democrazia rappresentativa. La definizione dei criteri di rappresentatività delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro ed il loro accertamento sono i presupposti da cui discende l'efficacia della contrattazione. I contratti stipulati da organizzazioni rappresentative potranno avere efficacia generale. L'affermazione legislativa di questi principi potrebbe restituire maggiore certezza, dopo una fase un po' convulsa, alle relazioni sindacali, irrobustendo così la dimensione

sociale della democrazia nel cambiamento, creando i presupposti per una più efficace lettura delle stesse trasformazioni in atto nel mondo del lavoro.

L'attività compiuta è stata accompagnata da un costante raccordo con tutti i protagonisti delle relazioni sindacali italiane: si è ascoltato molto (e questo è un fatto rilevante per il Parlamento) e si è costruito con il consenso il testo che oggi è alla nostra attenzione.

Il nostro gruppo è stato in questo anno e mezzo di lavoro e sarà per tutta la fase di definizione della normativa particolarmente attento alla ricerca di una sintesi tra culture, opinioni, storie, concezioni diverse dell'espressione organizzata della società.

Siamo consapevoli dell'importanza di questa legge per lo sviluppo della democrazia e dell'economia del paese, per la promozione e l'esaltazione, attraverso nuove forme di rappresentanza e di partecipazione, della risorsa lavoro nell'impresa e nella società.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Malavenda. Ne ha facoltà.

MARA MALAVENDA. Presidente, inizierò con il denunciare una falsità riportata sulla stampa di oggi, ossia che ieri un'altissima percentuale di lavoratori ha scioperato per il contratto dei metalmeccanici (la stampa parla di un'adesione allo sciopero del 50-60-70 per cento dei lavoratori). Ero a Pomigliano, all'Alfa (dove lavoro): ebbene, lì non ha scioperato un solo lavoratore. Eppure, lo ripeto, si è parlato del 50 per cento! Forse non hanno scioperato nemmeno i delegati sindacali, quelli cioè che « beccano » 700 mila ore di permessi sindacali per continuare a girare in fabbrica, ovviamente « schivando » il lavoro più pesante.

Cosa significa questo? Che i lavoratori di Pomigliano sono dei crumiri? Vorrei solo ricordare che i lavoratori di Pomigliano sono coloro che hanno fatto, diciamo così, otto sabati di picchetto, a cominciare dalle tre del mattino, per evitare, all'Alfa Sud, il sabato lavorativo. Dunque non sono dei crumiri!

Ed allora per quale contratto si sciopera o si chiede ai lavoratori di scioperare? Per un contratto che anzitutto prevede un referendum non vincolante, un falso referendum, come sempre avviene, da tenersi soltanto tra gli iscritti alle organizzazioni. Per un contratto che vede al primo punto le terziazizzazioni, quelle che svendono i lavoratori (insieme ad intere parti di fabbrica), che rimangono poi a casa senza lavoro. Per un contratto che parla di una riduzione di orario di lavoro che sarà realizzata, diciamo così, con le ex-festività e con una maggiore fatica per gli operai, perché attuata con gli stessi organici. Per un contratto che parla della banca ore; ciò significherà « rompere » le otto ore di lavoro giornaliero, la rigidità delle quaranta ore settimanali, prevedendo in pratica una maggiore flessibilità ma anche una maggiore fatica. Il padrone, infatti, ci fa lavorare quando la produzione tira e ci tiene a casa quando ciò non accade, risparmiando anche sugli straordinari; congelando gli scatti di anzianità e mettendo un po' di quattrini sui cosiddetti fondi « cometa » (fondi per i quali si mettono insieme sindacati e padroni sulla questione delle pensioni integrative). Quella è proprio una società che va a gonfie vele! Se i padroni e i sindacati stanno insieme, infatti, significa che i soldi ci sono.

Ma questi lavoratori per quale motivo avrebbero dovuto scioperare? Avrebbero dovuto scioperare contro se stessi? Dico che quelli che stanno in piazza sono i lacchè del sindacato, quelli che godono di 700 mila ore di permessi retribuiti a fronte delle otto ore di cui possono usufruire gli altri delegati RSU eletti dai lavoratori che militano in organizzazioni di base.

Non c'è, dunque, da scioperare! Questo contratto, infatti, è stato calato sulla loro testa, perché i lavoratori non sono più determinanti nelle scelte, perché non c'è possibilità di partecipazione e soprattutto di pesare nelle scelte che si compiono.

Avevamo presentato (in qualità di rappresentanti dei Cobas) una proposta di legge che andava anzitutto nella direzione di fare giustizia di quel monopolio sindacale che tanto penalizza la democrazia all'interno dei luoghi di lavoro, al fine di riuscire ad ottenere una democrazia diretta. Dicevamo «no» alle nomine di coloro che vengono designati dalle organizzazioni e che fanno da cane da guardia nei confronti delle lotte dei lavoratori. Dicevamo «no» al funzionariato, perché il sindacato, per essere vero, deve rimanere lì dove nasce, tra i lavoratori, per confrontarsi tutti i giorni con i lavoratori e sui problemi esistenti. Dicevamo che la titolarità dei diritti forti doveva essere rimessa nelle mani dei lavoratori ai quali era stata scippata: ci riferiamo in particolare al diritto di assemblea e al godimento dei permessi sindacali.

I lavoratori dovevano essere messi nelle condizioni di scegliere liberamente i propri delegati e, soprattutto, di pesare nelle scelte con un referendum vero, non con un referendum truffa, come finora è successo. È impensabile che chi possiede gli strumenti per attuare un referendum possa essere, nello stesso tempo, controllore.

Chiedevamo che fossero introdotte regole certe, quindi referendum che permettessero a tutti i lavoratori di esprimersi, iscritti o no al sindacato. Questa è l'unica possibilità per fare in modo che i lavoratorientino nelle scelte. Quale migliore scelta, se non quella di partecipare all'assemblea e confrontarsi in quel luogo?

Si parla di frammentazione, ma misuriamoci sui contenuti! I lavoratori non sono burattini, i lavoratori hanno una testa, una responsabilità e sanno scegliere, sanno valutare e, di conseguenza, sono in grado di formare una maggioranza. Solo procedendo in questo modo si possono stipulare contratti che abbiano valore per tutti i lavoratori.

La proposta della Commissione non ha tenuto minimamente conto di queste esigenze. In quella sede, la proposta da me presentata, a nome dello SLAI-Cobas, fu liquidata con due sole righe dal relatore.

È una posizione che non solo non fa giustizia del monopolio sindacale, ma lo conferma e lo amplia; afferma di eliminare la quota del 33 per cento, ma mette una cappa pesantissima sulle RSU elette che devono discutere anche in azienda con la presenza dei confederali e delle organizzazioni esterne. La disposizione, ovviamente, vale solamente per i firmatari di contratti che, nei fatti, sono quelli che il padrone sceglie e ai quali il padrone concede la possibilità di firmare il contratto. Infatti, noi che stiamo dalla parte dei lavoratori, non firmeremo mai un accordo che non sia accettato dalla maggioranza dei lavoratori in assemblea. Qui ci si propone invece un sindacato scelto dai datori di lavoro e nelle loro mani, un interlocutore di comodo che il padrone può individuare in qualunque momento.

Siamo di fronte ad un peggioramento dell'attuale normativa che cancella le garanzie e i diritti conquistati con grande fatica dalle organizzazioni di base extraconfederali e che è lesiva nei confronti delle singole organizzazioni. Essa si contrappone, inoltre, alle scelte della magistratura perché, a prescindere dalla contrattazione, dà facoltà di attuare l'articolo 28 che enuclea il principio dell'antisindacalità.

Come sarà mai possibile, se l'applicazione dell'articolo 28 è demandata all'insieme delle RSU presenti sul luogo di lavoro, che un'organizzazione che non si associ a tutte le altre — sempre maggioritarie, perché CGIL, CISL, UIL, FISMIC, CISNAL sono tutti firmatarie di contratti — possa attuare lo stesso articolo, se si troverà sempre in minoranza?

Ciò è molto grave perché la disposizione è lesiva dei diritti fondamentali. Tutti si lavano la bocca dicendo che oggi è necessario togliere un po' di diritti a quelli che, secondo alcuni, ne hanno troppi, per darli a quelli che non ce l'hanno. Si parla così del sindacato delle aziende che hanno meno di 15 dipendenti, però poi si demanda tutto alla contrattazione. Quale libertà allora? Si arriva anche ad ipotizzare che la procedura per la costituzione della RSU possa essere

avviata o, molto semplicemente, dai firmatari di contratti oppure dalle organizzazioni ed associazioni che abbiano una quota di iscritti al sindacato non inferiore alla soglia prestabilita. Per i gruppi di lavoratori che presentano liste, invece, c'è bisogno solo delle firme. È facilmente comprensibile come sia più semplice raccogliere firme che avere iscrizioni al sindacato, con tutte le discriminazioni che oggi si fanno. Si prevede poi un referendum che non è per nulla vincolante.

Ebbene, in conclusione, voglio solo rilevare che, seguendo il dibattito di questa mattina, si ha la sensazione di un accordo sostanziale sul provvedimento: se è questo che ha ispirato, ad esempio, la scelta di rimandare di due anni le elezioni delle RSU nella scuola, con tutti i problemi che ciò comporta (a cominciare dal finanziamento alle scuole private), non ci siamo proprio.

PRESIDENTE. Deve concludere, onorevole Malavenda.

MARA MALAVENDA. Esprimiamo quindi la nostra contrarietà ed il 23 febbraio saremo qui con i lavoratori. Speriamo che la Commissione — che sostiene di avere ascoltato tanto — sia disponibile a stare a sentire anche i lavoratori.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gardiol. Ne ha facoltà.

GIORGIO GARDIOL. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, colleghi, desidero innanzitutto ringraziare sentitamente il presidente della Commissione, la Commissione nella sua interezza e, in particolar modo, il relatore per la maggioranza, l'onorevole Gasperoni, per la sua sensibilità, per la sua capacità di ascolto e di successiva elaborazione e mediazione tra le varie posizioni emerse in Commissione. Il mio non è un ringraziamento rituale; io non inizio mai i miei interventi ringraziando qualcuno, perché ritengo che si debba fare il proprio dovere e che chi lo fa non debba essere ringraziato. In

questo caso, però, ho voluto rivolgere un ringraziamento perché mi sembra che venti mesi di lavoro (questo è stato il tempo per arrivare al provvedimento in esame) siano stati spesi bene e che il testo sia un elemento di partenza e di innovazione importante per quel che riguarda il diritto del lavoro, in generale, nel nostro paese e nel sistema occidentale. Mi sembra che questo debba essere sottolineato.

La normativa di cui ci occupiamo è importante e deve essere varata. Essa supera la vecchia tradizione, il vecchio modo con il quale veniva impostato nel nostro paese il diritto del lavoro. Negli anni settanta avevamo avuto un momento rilevante con l'approvazione dello statuto dei lavoratori, che ha rappresentato una tappa determinante nel diffondere i diritti dei lavoratori in un sistema produttivo che era quello fordista. Oggi il sistema produttivo è post-fordista. Lo statuto dei lavoratori garantiva i diritti dei sindacati e dei lavoratori all'interno di un sistema che vedeva la prevalenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e l'orario a tempo pieno. Oggi siamo di fronte ad una situazione diversa: la prevalenza è ancora del lavoro a tempo pieno e del contratto di lavoro a tempo indeterminato. Siamo però già davanti, all'interno dei grandi comparti produttivi, a fenomeni di terziarizzazione, a lavori eterodiretti qualificati come autonomi, a lavori parasubordinati e così via. È necessario, quindi, che il Parlamento modifichi il diritto del lavoro e verifichi gli strumenti per difendere i lavoratori e per promuovere un'azione democratica nei luoghi di lavoro che sia aderente alla situazione attuale; va considerato, infatti, che ormai il 40-50 per cento dei contratti di lavoro nelle fabbriche sono a tempo determinato e che i cosiddetti lavoratori atipici diventano sempre più numerosi, fino ad arrivare in alcuni casi al 10-20 per cento del complesso degli occupati.

Vi è stata una fase nella quale il diritto del lavoro era organizzato sull'equazione in base alla quale all'aumento della crescita economica corrispondeva la diffusione del benessere; pertanto, i lavoratori

occupati, attraverso il diritto del lavoro e la possibilità di contrattare (mediante i sindacati), potevano assicurare il benessere anche alle proprie famiglie. Oggi, invece, ci troviamo in una situazione nella quale, secondo me e secondo noi verdi, il diritto del lavoro dovrebbe in qualche modo affrontare anche il problema di chi non lavora o, avendo forme diverse di lavoro, è escluso dalla partecipazione al benessere.

Auspico che il provvedimento sulle rappresentanze sindacali sia solo il primo di una serie di provvedimenti che il Parlamento vorrà approvare per affrontare il problema del lavoro in maniera completa, sia per i lavoratori occupati, sia per coloro che hanno un lavoro ma che lo perdono facilmente, sia per chi non ha ancora un lavoro.

Ci troviamo di fronte ad un'organizzazione che vuole una produzione snella e la globalizzazione dei mercati e dell'economia, con la difficoltà da parte dei lavoratori di tener conto, anche a livello contrattuale, di tali tendenze esistenti a livello nazionale. Penso sia determinante cominciare con lo stabilire alcune cose, ossia chi contraatta, come si contraatta, quale valenza abbiano i contratti; non si tratta di innovare « tagliando » una storia sindacale, ma tenendo presente che tale storia, che va dagli anni settanta ad oggi, ha incontrato delle difficoltà e deve essere riorganizzata per affrontare il problema della contrattazione.

Ciascuno di noi vorrebbe certamente qualcosa di diverso — io stesso ho presentato una proposta di legge diversa da quella licenziata dalla Commissione — ma mi sembra che il testo illustrato dal relatore Gasperoni rappresenti un primo elemento fondamentale per affrontare tutti i temi di cui ho parlato. Ritengo che all'interno del provvedimento in esame siano garantiti alcuni diritti e voglio sottolinearli: anzitutto, il diritto all'autorganizzazione, considerato che nel testo non si tiene conto soltanto dei sindacati esistenti, ma viene prevista anche per altri la possibilità di organizzarsi in forma sindacale, di ottenere democraticamente il

consenso e di essere rappresentativi; inoltre, vengono disciplinati il diritto alla contrattazione, il diritto alla codeterminazione — che potrebbe essere sviluppato ulteriormente rispetto a quanto previsto dallo statuto dei lavoratori (che si riferisce alla gestione dei CRAL e a poco altro) —, le garanzie per la libertà sindacale, i diritti del semplice militante sindacale, i diritti alla partecipazione democratica e quelli di iniziativa processuale da parte dei lavoratori e delle loro organizzazioni.

A me sembra che la previsione di questi diritti — che si attuano sia attraverso la negoziazione, sia attraverso la riserva di legge — ed il fatto che, in sede di negoziazione, non possano essere violati, siano le previsioni fondamentali della proposta di legge al nostro esame.

Come ha già sostenuto l'onorevole Strambi, auspico anch'io che in sede di esame degli emendamenti non vi sia un grande stravolgimento del testo in esame e che l'impianto legislativo venga in qualche modo salvaguardato. Ritengo infatti che quanto previsto nel testo al nostro esame rappresenti una delle forme attraverso le quali si possa costruire un moderno diritto del lavoro. Nei prossimi giorni, peraltro, dovremo affrontare l'esame dei provvedimenti relativi ai lavoratori atipici ed al problema della sicurezza.

Sottolineo tuttavia che nel testo della proposta di legge al nostro esame sono contenute alcune ambiguità: mi riferisco, ad esempio, al significato dei termini « ambito » e « unità produttiva ». A mio avviso, quest'ultima non può rappresentare semplicemente un luogo nel quale si esercita l'attività, ma anche un insieme di altri elementi importanti; dico questo perché, in una fase di frammentazione della produzione con altre aziende anche a livello europeo ed aderenti allo stesso gruppo, è necessario che l'unità produttiva venga ricondotta all'intero ciclo del prodotto e quindi all'insieme dei lavoratori che concorrono alla produzione stessa.

Sottolineo inoltre la necessità che non vengano in alcun modo modificati i diritti all'informazione, perché ritengo oppor-

tuno — almeno a livello di informazione — che il controllo sull'intero ciclo del prodotto debba essere mantenuto in capo alla rappresentanza sindacale dei lavoratori liberamente eletta.

Mi pare comunque che una serie di previsioni positive sia contenuta — seppure a livello embrionale — nel testo di legge al nostro esame e che debba essere sviluppata.

L'elemento positivo che ravviso nella proposta di legge è legato al fatto che comunque con questo testo si compie un grande passo in avanti, sul quale credo che tutte le forze politiche presenti in Parlamento possano essere d'accordo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Paolo Colombo. Ne ha facoltà.

PAOLO COLOMBO. Ascoltando gli interventi di questa mattina, mi è sembrato di rivedere la scena di quel famoso chirurgo che, uscendo dalla sala operatoria, si è complimentato con la sua *équipe*: l'operazione è perfettamente riuscita, però il paziente è deceduto! Ovvero: noi ci siamo detti di aver svolto un buon lavoro, di aver predisposto una buona legge, di aver raggiunto un punto di mediazione alto e che non sono stati sviliti i contenuti; la sostanza, però, è che questa legge non cambia nulla rispetto alla situazione vigente!

Il sottoscritto e la lega nord avrebbero preferito una legge veramente innovativa; invece, si è raggiunta la mediazione rispetto alla volontà della Confindustria e dei sindacati confederali di predisporre una legge che toccasse aspetti formali e non sostanziali. Sarebbe stato quindi meglio lasciare tutto immutato, in modo che si sarebbe potuto vedere chiaramente che oggi in questo settore versiamo in una situazione nella quale non vi sono libertà e pieno rispetto dei diritti democratici dei lavoratori e che gli accordi vengono siglati solo da soggetti non realmente rappresentativi del mondo del lavoro: i sindacati confederali, la Confindustria ed il Governo. In quest'ultimo, peraltro, sono presenti numerosi sindacalisti: non mi rife-

risco soltanto al sottosegretario qui presente e ad altri membri dell'esecutivo, ma anche al fatto che nella maggioranza sono presenti numerosi esponenti del sindacato.

Ribadisco quindi che sarebbe stato meglio lasciare tutto immutato: sarebbe stata una operazione di trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica e dell'intero mondo del lavoro! Invece, ci siamo detti di predisporre una legge che fissasse regole chiare e precise, anche in virtù delle modificazioni verificatesi in queste decenni nel mondo sociale, in quello politico ed in quello delle relazioni sindacali.

Mi pare evidente che oggi la politica conti poco. Lo sappiamo; infatti, noi siamo qui a ratificare costantemente accordi presi al di fuori di questa sede, sia che vengano stipulati a livello europeo sia tra le parti sociali. Quindi, il nostro ruolo di parlamentari risulta veramente svilito! Il fatto che la partecipazione popolare alla vita politica sia così difficile — come è stato dimostrato dalle recenti consultazioni elettorali — rappresenta a mio avviso la testimonianza che gli elettori non sono messi in grado di constatare che la loro scelta politica porta ad un risultato oggettivo: agli intenti e alle indicazioni dei partiti politici, non corrispondono poi comportamenti conseguenti sul piano dell'azione politica. Perché si verifica tutto ciò? Perché siamo ancora oggi in un sistema nel quale dobbiamo subire scelte che non dipendono da noi (purtroppo, la situazione è questa). Anche se si sarebbe potuto intervenire nel mondo del lavoro con un'operazione di valorizzazione della partecipazione dei lavoratori consentendo loro di costruire il proprio destino insieme a quello delle loro imprese, si sono volute negare questa possibilità e questa aspettativa attraverso il provvedimento in esame.

L'entusiasmo che si registra oggi nel corso delle prime elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie sarà destinato a spegnersi qualora non si forniranno reali garanzie per una effettiva partecipazione democratica dei lavoratori all'interno delle rappresentanze sindacali uni-

tarie, consentendo loro di gestire i problemi, i programmi e le trattative. Se non sarà riconosciuta ai lavoratori questa facoltà all'interno delle aziende, evidentemente scemerà anche la partecipazione alla vita democratica sul luogo di lavoro.

Ieri abbiamo avuto un esempio di quale sia la retrostante volontà politica, che testimonia di come si voglia ricondurre tutto, ancora una volta, alla situazione attuale che vede il predominio e l'assoluto controllo delle relazioni sindacali di questi tre soggetti: Governo, sindacati confederali e imprese.

La Camera ha approvato ieri, con una inedita maggioranza di post comunisti e post fascisti — quindi di rappresentanti del mondo corporativo —, un disegno di legge di conversione di un decreto-legge che ha sancito il divieto di tenere le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie nel mondo della scuola. Ciò testimonia quale sia la volontà politica di questo schieramento che ha adottato una tale linea-guida per la gestione della vicenda.

Noi abbiamo un'opinione completamente diversa. Secondo noi, la concertazione, elemento nuovo che entra in queste problematiche a partire dagli anni novanta, presuppone e obbliga assolutamente — se non vogliamo negare elementari principi di democrazia — a riconoscere una legittimazione pienamente democratica alle organizzazioni sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori che vanno a concertare.

Noi veniamo eletti con sistemi che tendono a sminuire la nostra rappresentatività, visto che ormai è di moda l'uso del sistema maggioritario, cioè di elezioni che tendono a ridimensionare la rappresentatività e a semplificare il quadro politico per obbligare l'elettorato a schierarsi da una parte o dall'altra. Si tende ad andare contro il principio di rappresentatività anche nel mondo del lavoro dove, peraltro, questo concetto oggi non esiste.

I sindacati confederali rappresentano una parte minima dei lavoratori e soprattutto — e la cosa è ancor più preoccupante — i loro iscritti sono in maggioranza

pensionati. Dunque, i sindacati di pensionati, dove comandano i pensionati, decidono le politiche dei lavoratori. Questo è un fatto veramente preoccupante perché, se siamo arrivati ad una situazione di dissesto dei conti pubblici e di quelli del sistema previdenziale, ciò è dovuto anche ad una grande responsabilità dei sindacati che hanno costruito, attraverso anni di fregature nei confronti dei lavoratori, un potere notevolissimo concedendo privilegi a categorie particolari che intendevano proteggere.

Mi riferisco a questioni famose, che tutti conoscono: per esempio, nel mondo del pubblico impiego, le *baby* pensioni, oppure la scandalosa gestione nella concessione di false pensioni di invalidità o quella ancora più vergognosa dei prepensionamenti nelle aziende del parastato e così via.

È una politica che ha portato lo Stato italiano al disastro economico ed oggi il costo del risanamento viene addossato ai lavoratori, quindi soprattutto alle giovani generazioni, che devono pagare per mantenere i pensionati che non hanno pagato la pensione con il loro lavoro, ma si sono ritrovati un vitalizio non finanziato con i versamenti previdenziali. Bisogna inoltre pagare per il debito pubblico generato da questa commistione di interessi, che era inevitabile perché vivevamo in una democrazia bloccata.

Vi è quindi un grave problema di democrazia e di legittimazione elettorale delle rappresentanze sindacali, a livello periferico ma soprattutto a livello nazionale: proprio in relazione a tali considerazioni, consideriamo negativo il provvedimento in esame, perché impedisce una vera innovazione. Innanzitutto, riteniamo assolutamente insensato prevedere un valore *erga omnes* per contratti che vengano convalidati con il sistema proposto nel testo della Commissione: se non vi è la garanzia che la maggioranza dei lavoratori condivide davvero il contratto stipulato, non è possibile, in nessun caso e per nessun motivo, prevedere la sua validità *erga omnes*. Non è sufficiente prevedere che il contratto sia sottoscritto da almeno

il 51 per cento dei sindacati rappresentativi, come media fra il dato associativo e il dato elettorale, perché non vi è nessuna garanzia che il dato delle iscrizioni sia legato ad un principio democratico.

Sappiamo che i sindacati sono istituzioni molto antidemocratiche (molto più, per esempio, dei partiti, dove già la vita in termini di democrazia interna è difficile) e che in alcune realtà i lavoratori sono obbligati ad iscriversi a certi sindacati piuttosto che ad altri per poter sopravvivere nei luoghi di lavoro. Questo è vero, in particolare, nella realtà di uno Stato come quello italiano, dove il settore del pubblico impiego è una componente rilevantissima del lavoro dipendente, dato che vi lavorano quasi 4 milioni di persone, ed in cui il controllo ed il condizionamento è ancora più ampio.

Vi è quindi un mondo completamente assoggettato al volere di chi comanda, di chi governa lo Stato italiano in un certo momento ed il potere di condizionamento del dato associativo dei sindacati è troppo forte. Di conseguenza, come minimo, dovevamo prevedere la possibilità di misurare la rappresentatività e la legittimazione dei sindacati a trattare e sottoscrivere accordi esclusivamente sulla base del dato elettorale. Non si capisce per quale motivo il dato associativo debba essere considerato un elemento che legittima un sindacato ad essere più rappresentativo rispetto ad un altro.

Esiste, poi, il problema legato all'assistenza e alla contrattazione decentrata; mi sembra che il testo sia fin troppo negativo, anche perché, tra l'altro, apprendiamo dai giornali che il relatore intende modificarlo per arrivare ad una formulazione ancora più sbilanciata a favore del potere dei sindacati confederali. Tanto valeva, allora, riconoscere che si voleva tornare alla situazione preferendaria, nella quale un terzo dei componenti delle RSU era nominato d'imperio dai rappresentanti dei sindacati confederali. Anche in questo caso si sarebbe ottenuto un risultato più trasparente nei confronti del mondo del

lavoro, mentre con l'attuale formulazione si cerca di mantenere l'obiettivo nascondendo la forma sotto altre modalità.

Un problema grave, che ancora non viene toccato dalla proposta di legge in esame, è l'obbligo per i sindacati di avere una personalità giuridica con una serie di obblighi conseguenti dei quali, tra l'altro, abbiamo già parlato anche in questa sede. Mi riferisco, ad esempio, all'eventualità di rendere pubblici i bilanci e obbligare i sindacati ad essere più trasparenti e democratici aiutandoli a sopravvivere meglio. Riteniamo, infatti, che la funzione sindacale sia fondamentale all'interno della vita di un paese democratico, tuttavia occorre obbligare i sindacati ad assumere comportamenti democratici. Oggi i sindacati che non sono rappresentativi del mondo del lavoro, o lo sono solo in minima parte, che non sono tenuti al rispetto di alcuna regola, che non possono dimostrare di avere un comportamento democratico al loro interno, di fatto, comandano e decidono per tutti. Naturalmente ciò è intollerabile, anche perché le responsabilità sono in capo a tutti i cittadini italiani che debbono costantemente intervenire per pagare i costi di azioni politico-sindacali sbagliate.

Vi è poi un altro punto del provvedimento sul quale non siamo d'accordo. A nostro avviso il diritto a promuovere la costituzione delle RSU è sbilanciato a favore delle organizzazioni che sottoscrivono i contratti nazionali; allo stesso tempo vengono posti vincoli per la presentazione delle liste per i lavoratori che vogliono organizzarsi autonomamente, senza dipendere o doversi sottomettere alla volontà dei suddetti sindacati.

La validità dei contratti *erga omnes*, poi, rappresenta un rischio anche per altri motivi, uno dei quali è argomento di discussione di questi ultimi anni: la gestione della pensione integrativa e dei fondi pensione. Questa Assemblea ha approvato una norma interpretativa molto discutibile, che va contro la legge istitutiva dei fondi pensione, la quale prevedeva l'impossibilità per i rappresentanti del sindacato di entrare — ad esempio — nei

consigli di amministrazione dei gestori dei fondi pensione. Per far nascere la pensione integrativa, invece, il Governo ha assecondato la volontà del sindacato, attraverso la suddetta norma interpretativa, permettendo così ai dirigenti dei sindacati di ricevere uno stipendio consistente e decidere la destinazione dei fondi (si parla di migliaia di miliardi) che verranno versati dai lavoratori al fine di costituire una rendita che possa servire ad integrare la pensione. Come sappiamo, per coloro che oggi lavorano e andranno in pensione tra qualche anno, essa sarà molto più bassa di quella percepita attualmente dai pensionati. Il fatto che la validità *erga omnes* dei contratti possa condizionare la volontà dei lavoratori, che non hanno nessun interesse a farsi espropriare, ancora una volta, di una parte della ricchezza prodotta con il loro lavoro per servire interessi che vanno contro i propri ed hanno lo scopo di dare uno stipendio o di ingrassare qualche speculatore, senza tener conto della redditività di lungo periodo, è per noi inaccettabile.

Pensiamo, invece, che la proposta di legge dovesse rimanere più vicina al testo unificato presentato inizialmente dal relatore, nel quale, con onestà maggiore, non si parlava di RSU, ma di rappresentanze unitarie dei lavoratori e, quindi, si riconosceva, ad esempio, che il diritto alla contrattazione aziendale era effettivamente un patrimonio dei lavoratori e non invece una concessione, più o meno benevola, dall'alto, con la possibilità, tuttavia, di controllare strettamente e da vicino la trattativa aziendale, come è previsto in questa proposta o in quella che il relatore farà tra qualche tempo.

Volevamo una vera democrazia sul luogo di lavoro, soprattutto affinché si potesse differenziare territorialmente il trattamento economico: all'interno del nostro Stato ciò è indispensabile per permettere a milioni di lavoratori delle regioni del nord una sussistenza, che non è oggettivamente possibile se ci si riferisce unicamente ad un contratto nazionale, che va bene per altre parti del paese e ciò sia nel settore privato, sia in quello

pubblico. Riteniamo che sia impossibile, in alcune regioni del nord, sopravvivere e mantenere una famiglia con uno stipendio di 1 milione e 600 mila o di 1 milione e 800 mila lire al mese, mentre ciò sia possibilissimo in altre zone del paese, magari al sud, dove il costo della vita è sicuramente inferiore e le condizioni sono diverse, per cui un livello retributivo di questo genere è sicuramente adeguato.

L'impossibilità di differenziare i trattamenti economici sul territorio italiano è anche la causa dell'impoverimento demografico delle regioni del nord, della scarsa natalità, dell'impossibilità di mantenere una famiglia numerosa. È, quindi, una responsabilità gravissima dello Stato italiano quella di impedire ad una parte consistente della nazione — la più avanzata economicamente — di progettare un futuro, di poter garantire la sopravvivenza, non solo per sé, ma anche per le generazioni future.

Se aggiungiamo a tale responsabilità anche quella di favorire un'immigrazione clandestina generalizzata e incontrollata, dobbiamo constatare che vi è un progetto del Governo e dello Stato italiano tendente a distruggere un'intera società, che — lo ripeto — all'interno del paese è la più evoluta e la più avanzata, anche in termini economici, per impedirle di affrancarsi e di essere autonoma all'interno di questo Stato, liberandosi dal controllo del Governo romano.

È un progetto che combatteremo sempre; lo faremo anche in occasione di questa legge per ribadire la nostra volontà a costruire una democrazia dal basso, rispettando i valori democratici individuali di tutti i cittadini, in questo caso dei lavoratori.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Replica del Governo - A.C. 136)

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore per la maggioranza ed i relatori di minoranza rinunziano alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo, senatore Viviani.

LUIGI VIVIANI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Signor Presidente, il Governo condivide un giudizio che è emerso anche nel dibattito di questa mattina circa il valore storico del provvedimento in discussione, dal punto di vista sia della vita dell'associazionismo sindacale sia del sistema delle relazioni sindacali sia, più in generale, dell'evoluzione della stessa democrazia nel nostro paese. Esso, se come credo andrà in porto attraverso un positivo iter parlamentare, conclude un dibattito sul piano dottrinale e su quello politico e sindacale iniziato praticamente all'indomani dell'approvazione della Carta costituzionale. Di ciò va sicuramente dato merito alla Commissione lavoro della Camera, al suo presidente e al relatore per la maggioranza Gasperoni il quale, attraverso un lavoro paziente di apertura e di dialogo con i soggetti della società direttamente interessati a questo problema e attraverso una positiva opera di mediazione e di raccordo fra le diverse posizioni presenti in Parlamento, è riuscito a produrre un testo che non solo raccoglie il favore della maggioranza e del Governo ma che ha anche trovato una progressiva convergenza delle parti sociali.

Se questo provvedimento diventerà legge, avremo fatto un buon servizio all'economia, alla vita sociale e alla democrazia del nostro paese.

Nel corso del dibattito di stamane è stato affermato, da parte dei relatori di minoranza e di alcuni esponenti dell'opposizione, che con questo provvedimento si è persa una buona occasione. Se ho ben capito, ciò deriverebbe essenzialmente da due motivi: da un lato, dal fatto che non si è applicato rigidamente, pedissequamente, l'articolo 39 della Costituzione e, dall'altro, dall'aver lasciato le briglie troppo sciolte al sindacalismo, in particolare a quello confederale che rappresenta — sempre secondo questo giudizio — un

punto di non democrazia, in qualche modo di prevaricazione, nei confronti dei lavoratori.

Francamente faccio fatica ad individuare nella realtà economica, sociale e sindacale del paese delle motivazioni di questo tipo. Ritengo — e lo spiegherò in seguito — che, nella parte relativa alla estensione *erga omnes* dell'efficacia dei risultati della contrattazione collettiva, questo provvedimento si collochi dentro il solco della normativa prevista dall'articolo 39 della Costituzione, anche se mi rendo conto che permangono delicati problemi che vanno approfonditi. Ciò che stupisce è che si rivendichi un'applicazione rigida dell'articolo 39 soprattutto perché si vuole un riconoscimento giuridico del sindacato.

Vorrei ricordare che — è stato contestato da parecchie parti, non solo sindacali, ma anche da rappresentanti imprenditoriali — l'articolo 39 della Costituzione non è stato applicato non tanto per motivazioni politiche anticomuniste, quanto perché lo si riteneva impregnato di una cultura di giurisdicismo statalista proprio dell'esperienza giuridica corporativa. Quest'ultima difficilmente si accordava con le esigenze di libertà e di libera esplicazione dei rapporti sindacali nel nostro paese.

Francamente, proporsi come liberisti, assumere il principio di sussidiarietà come principio ordinatore della vita economica e sociale del nostro paese ed assumere questo riferimento come elemento di valutazione generale della bontà o meno dell'intero provvedimento, mi sembra un atteggiamento contraddittorio, se mi è consentito dirlo.

In realtà, il provvedimento al nostro esame dà soluzione a quattro grandi questioni che attraversano la vita sindacale e sociale del nostro paese e che hanno enorme rilevanza nella sua vita complessiva: la costituzione, la composizione, la disciplina elettorale ed i diritti di rappresentanza delle RSU nei luoghi di lavoro; il rapporto tra i diritti delle rappresentanze sindacali unitarie e quelli delle organizzazioni sindacali esterne all'impresa; le modalità di misurazione e di

certificazione della rappresentanza sindacale ai diversi livelli; la validità e l'efficacia *erga omnes* dei risultati della contrattazione collettiva.

Si tratta di quattro questioni cui il provvedimento dà una soluzione, a parere del Governo, complessivamente positiva, mediata, suscettibile di ulteriori perfezionamenti: mi sembra che non vi sia un atteggiamento di chiusura rispetto ad apporti che possano venire sia durante la discussione parlamentare, sia di fronte ad ulteriori proposte delle parti sociali nel corso dell'iter parlamentare.

L'ispirazione di fondo della proposta di legge è quella di un forte rispetto della capacità di autoregolazione delle parti sociali, attraverso i propri strumenti di iniziativa e di contrattazione collettiva. Vengono lasciati ampi margini ed ampie possibilità di deroga a quanto le parti sociali autonomamente vogliono determinare nella definizione delle regole.

Si tratta, certamente, di una legislazione di sostegno, di supporto e di aiuto, nonché di estensione di alcune regole anche ad aree del mondo del lavoro non coperte, attualmente, dalla rappresentanza sindacale e che necessitano, pertanto, di un sostegno alla costruzione di una partecipazione sindacale, nonché di forme di protezione sociale.

Rispetto alle singole questioni, voglio sottolineare alcuni aspetti che sono, a mio avviso, di particolare importanza e che necessitano di alcuni ulteriori arricchimenti.

Un primo aspetto controverso di estensione delle regole della partecipazione della democrazia sindacale riguarda le aziende con meno di quindici dipendenti. Si tratta di un problema complesso, non ancora completamente risolto, se non attraverso alcune esperienze a livello di rapporti tra le parti sociali.

In questa sede, ritengo che vadano rispettate il più possibile le scelte di autonomia delle parti sociali. Voglio assicurare che il Governo non è interessato a produrre, in questo campo, scelte di carattere autoritativo unilaterale, ma vuole stimolare le parti sociali a costruire soluzioni — in tempi

sufficientemente rapidi — che consentano di aderire alle esigenze ed agli interessi da esse autonomamente espressi.

Non c'è, quindi, da parte del Governo una volontà prevaricatrice, una volontà di definire regole al di fuori di uno stretto rapporto permanente con le parti sociali.

Considero molto importante e giusto il fatto che la possibilità di indire elezioni per costituire o rinnovare le rappresentanze sindacali unitarie spetti innanzitutto ai sindacati firmatari dei contratti. Questa è una prima verifica fondamentale della rappresentatività dei sindacati, perché costituisce la garanzia di una presenza di fatto su un mercato, quello del lavoro, che funziona come tutti gli altri mercati; non è vero che i contratti si concludono soltanto perché c'è una sorta di rapporto consociativo tra le parti sociali: i contratti giungono in porto attraverso difficili mediazioni, che molte volte passano per momenti di acuta conflittualità tra i diversi interessi rappresentati dalle singole parti. Pertanto, il fatto di essere arrivati a definire un contratto con il consenso dei lavoratori è un segno inconfondibile di rappresentatività. Inoltre, ad avviso del Governo, la soglia del 5 per cento indicata non vuole colpire il pluralismo della rappresentanza nel nostro paese, ma è invece indispensabile per evitare una frammentazione che avrebbe effetti esattamente opposti a quelli che si intendono raggiungere con questa disciplina, cioè un corretto svolgimento della negoziazione sindacale, rispettoso dei diversi interessi, ma, nello stesso tempo, non nettamente contraddittorio rispetto alle esigenze di funzionamento dell'impresa, nonché di vita e di partecipazione dei lavoratori all'interno dell'impresa stessa.

Ritengo che la norma che indica, nell'esercizio del potere negoziale, il rapporto tra le rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro e le strutture esterne del sindacato in termini di assistenza da parte di queste ultime sia insufficiente e mi sembra che anche all'interno della Commissione stia maturando la volontà di trovare soluzioni più idonee al raggiungimento di un equilibrio più funzionale ai

fini di rendere la contrattazione di secondo livello più coerente con gli obiettivi generali della contrattazione ed anche con gli obiettivi del processo di concertazione sociale, che recentemente ha avuto nel patto sociale un importante momento di concretizzazione. Il Governo ritiene che i tre criteri della consistenza organizzativa — cioè il numero degli iscritti —, dell'adesione ricevuta nelle elezioni e della diffusione territoriale delle strutture organizzative siano, come ha dimostrato l'esperienza positiva già maturata nei settori pubblici, criteri importanti ai fini della misurazione dell'effettiva rappresentatività delle organizzazioni. Bisognerà forse definire con maggiore precisione i livelli quantitativi di questa rappresentatività, ma certamente le disposizioni in materia faranno compiere un passo avanti rispetto alla situazione attuale.

Ho già ricordato come l'efficacia *erga omnes* dei risultati della contrattazione collettiva sia un obiettivo non solo indicato dall'articolo 39 della Costituzione, ma anche quanto mai opportuno oggi per definire condizioni di protezione sociale e livelli di reddito minimo uguali per tutti i lavoratori, anche a tutela della libera concorrenza tra le imprese. Oggi, infatti, sappiamo che vi sono alterazioni della libera concorrenza rappresentate appunto dal mancato rispetto delle norme contrattuali, ossia dalla definizione di livelli del costo del lavoro al di fuori delle regole contrattuali. Ciò è testimoniato dall'altissima percentuale di lavoro irregolare e sommerso esistente nel nostro paese rispetto agli altri paesi europei.

Il Governo è consapevole della delicatezza della questione di costituzionalità riferita all'articolo 39 della Costituzione; ciò nonostante, a noi pare che le regole di misurazione della rappresentatività e l'insieme della valutazione del grado di rappresentatività e di presenza del sindacato siano coerenti con gli obiettivi di fondo dell'articolo 39. In ogni caso ritengo che, da questo punto di vista, il Governo sia disponibile a lavorare per trovare una formulazione delle regole che sia il più possibile garantista anche da questo punto di vista, proprio per

l'importanza di avere livelli economici e normativi uguali per tutti i lavoratori di quel settore e per un corretto funzionamento della nostra economia.

Concludo dicendo che questo è un provvedimento importante perché rende più evidente il grado di rappresentatività e quindi di democrazia sindacale nel nostro paese; inoltre è assai importante perché sicuramente, attraverso le regole che introduce, favorisce un corretto e regolare esplicitarsi delle relazioni sindacali nel nostro paese; favorisce un rapporto di coerenza tra azione contrattuale e processo di concertazione sociale soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo e di occupazione che la concertazione si propone; inserisce una prospettiva di dialogo, di confronto negoziale e di regolazione del conflitto, che sono elementi di stabilità per le imprese, di aiuto allo sviluppo e, nello stesso tempo, di partecipazione e anche di giusto ed efficace potere dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro.

Ritengo che con queste regole si siano create condizioni di funzionamento del nostro sistema produttivo e di funzionamento delle relazioni sindacali tali da favorire lo sviluppo e anche condizioni di lavoro che siano più rispettose delle esigenze, diciamo, umane e di partecipazione sociale dei cittadini, dei lavoratori, avendo in sé tutte le potenzialità e le caratteristiche per migliorare la vita del nostro paese e innalzarne il grado di civiltà.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Saraceni ed altri; Soda; Neri; di iniziativa del Governo; Pisanu ed altri: Modifiche al codice di procedura penale in materia di intercettazioni telefoniche e al codice penale in materia di segreto e di pubblicazione di atti del procedimento penale (111-595-2313-2773-3461) (ore 12,45).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei pro-

getti di legge Saraceni ed altri; Soda; Neri; di iniziativa del Governo; Pisanu ed altri: Modifiche al codice di procedura penale in materia di intercettazioni telefoniche e al codice penale in materia di segreto e di pubblicazione di atti del procedimento penale.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 111)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 16 febbraio 1999 della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, commi 7 e 9, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del provvedimento di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 30 minuti;

Governo: 30 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 31 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 39 minuti;

forza Italia: 35 minuti;

alleanza nazionale: 34 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 34 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 33 minuti;

UDR: 32 minuti;

comunista: 32 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le

componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 11 minuti; rifondazione comunista: 10 minuti; CCD: 9 minuti; Italia dei valori: 7 minuti; socialisti democratici italiani: 6 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 111)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Saraceni, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

LUIGI SARACENI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, cercherò di dare alla mia relazione un taglio operativo, quasi una prosecuzione del lavoro lungo e importante svolto prima in Comitato ristretto e poi in Commissione plenaria.

Questo provvedimento si ispira al criterio fondamentale di conservare l'importante strumento investigativo delle intercettazioni telefoniche, cercando però di ricondurlo a dimensioni più rispettose della riservatezza delle persone. Ciò in ragione del connotato fortemente invasivo di questo pur importante e indispensabile strumento investigativo.

Si è cercato di perseguire questo criterio di salvaguardia della riservatezza attraverso vari strumenti, il primo dei quali è subito enunciato nell'articolo 1, laddove si prevede una restrizione dei presupposti legali che consentono l'intercettazione attraverso lo spostamento in alto dei limiti di pena edittale delle intercettazioni.

Tuttavia, la Commissione ha doverosamente ritenuto che non si dovesse perseguire soltanto un criterio meramente restrittivo sotto il profilo della quantità, ma anche un criterio di razionalizzazione.

Non bisognava, infatti, perdere l'occasione di razionalizzare la materia anche sotto il profilo dei limiti legali consentiti per le intercettazioni. Se dunque, da un lato, si sono ristretti i limiti entro i quali l'intercettazione in base alla pena edittale può essere consentita, dall'altro, si sono incluse fattispecie nuove. L'articolo 600 sulla pedofilia telematica consente l'intercettazione, che appare strumento particolarmente congruo alla natura del reato. Si è, inoltre, inclusa la fattispecie della rivelazione del segreto d'ufficio prevista nel terzo comma dell'articolo 326, anch'esso reato relativamente al quale l'intercettazione telefonica appare uno strumento congruo.

Anche a livello di presupposti non strettamente legali, ma discrezionalmente valutabili da parte dell'autorità giudiziaria, si è introdotto un criterio valido, più che per l'aspetto precettivo, come indicazione che mette in relazione la congruità dello strumento d'investigazione al tipo di reato. Si è introdotta una lettera *b*) all'articolo 267 che raccomanda all'autorità giudiziaria che lo strumento dell'intercettazione debba essere non solo necessario, ma anche congruo al tipo d'indagine da svolgere.

A me pare importante anche l'introduzione della disposizione che assegna al giudice un potere di controllo sulla qualificazione giuridica del fatto. Credo che questo emendamento sia stato presentato dall'opposizione e appare particolarmente opportuno, perché può consentire di sfuggire alla tentazione — nella quale talvolta probabilmente cadono i nostri pubblici ministeri — di essere un po' troppo disinvolti nella qualificazione giuridica del fatto verso un limite alto per porre a base del provvedimento un delitto o un reato che legittimino l'intercettazione.

Per la tutela della riservatezza abbiamo previsto un limite massimo entro il quale il sacrificio della riservatezza può essere consentito. Abbiamo infatti posto un termine massimo di 90 giorni entro il quale l'intercettazione può essere effettuata. In Commissione vi è stato un voto contraddittorio perché, come vedremo in

seguito, relativamente alle intercettazioni che riguardano i reati di mafia, è stato accolto un emendamento che consente una gestione più flessibile di questo periodo di 90 giorni. Dovremo probabilmente rivedere ulteriormente la questione per rendere coerenti, in un senso o nell'altro, le due situazioni. La prevalenza dell'una o dell'altra tesi sarà affidata al confronto e al voto dell'Assemblea.

In Commissione abbiamo ritenuto di porre un limite temporale anche alle intercettazioni ambientali, strumento ancora più insidioso di quello telefonico per il quale abbiamo previsto questo presidio.

L'altro strumento a cui questo provvedimento affida la tutela della riservatezza è l'istituzione dell'archivio riservato. Finora il problema centrale della violazione della riservatezza, intesa come divulgazione indebita delle intercettazioni, era che queste, una volta incluse nel fascicolo del pubblico ministero, erano soggette alla legittima presa di visione da parte di chi ne aveva il diritto, soggetti che erano e sono ancora numerosi. Inoltre, non era previsto un effettivo momento di selezione delle intercettazioni rilevanti o irrilevanti rispetto al procedimento. Le intercettazioni venivano disposte e poi acquisite sotto la forma dei cosiddetti brogliacci, vale a dire le trascrizioni fatte dalla polizia giudiziaria, che circolavano quale che fosse la loro rilevanza. È del tutto evidente che la selezione tra ciò che è rilevante e ciò che non lo è non può essere effettuata nel corso dell'intercettazione. Essa è tuttavia possibile una volta che le intercettazioni sono nelle mani dell'autorità giudiziaria.

Sotto questo profilo è stato previsto, come dicevo, un importante strumento, ossia l'archivio riservato, nel quale le intercettazioni debbono essere conservate fino a che non avvenga un contraddittorio delle parti — questo aspetto è molto importante — nel corso di un'apposita udienza. Peraltro, una forma di contraddittorio era già prevista nel precedente sistema, ma il fatto che fosse una sorta di contraddittorio informale, non solennizzato da un'apposita udienza, lo rendeva

piuttosto simbolico, non effettivo e reale. Adesso, invece, si istituisce l'udienza e soprattutto, a mio avviso, vi è la necessità per il pubblico ministero di depositare le intercettazioni entro un certo termine. Attualmente, infatti, un termine è previsto, ma non essendo fissata alcuna sanzione per la sua violazione, accadeva che l'operazione di selezione e, quindi, di discernimento tra il rilevante e l'irrilevante, di fatto, non avveniva e tutto restava prima nel fascicolo del pubblico ministero per poi finire in quello del dibattimento, dove a volte si effettuava la trascrizione ed in altri casi no.

Il sistema che ora invece il provvedimento propone costringerà necessariamente il pubblico ministero che intende avvalersi delle intercettazioni telefoniche a depositarle prima della chiusura delle indagini preliminari ed a tal fine è previsto un termine. Peraltro, credo che su questa previsione bisognerà tornare per fissare un termine unico. Ciò sia in considerazione dell'obiezione mossa in Commissione da un collega, ossia che prevedere due termini — entro cinque giorni e non oltre — è inutile, perché basta il « non oltre », sia perché, essendo prevista la sanzione dell'inutilizzabilità, è necessario fissare un termine unico. Altrimenti, infatti, si porrebbe il problema se l'inutilizzabilità debba essere collegata all'uno o all'altro termine. Questa è un'incertezza che bisognerà eliminare ed in questo senso preannuncio la presentazione di un emendamento.

Con il meccanismo descritto di selezione tra ciò che è rilevante e ciò che non lo è e con il ritorno nell'archivio riservato delle intercettazioni ritenute, direi provvisoriamente, irrilevanti nell'udienza, credo si sia fatto un notevole passo avanti sul piano della tutela della riservatezza, salvaguardando tuttavia le esigenze investigative e l'utilizzabilità e l'acquisizione agli atti delle intercettazioni ritenute rilevanti per le investigazioni.

Si è inoltre disciplinato in modo particolare il caso, non infrequente, in cui le intercettazioni debbono essere utilizzate nella fase delle indagini preliminari, in

pratica per le misure cautelari. In questo caso si pone il solito conflitto tra le esigenze della difesa, che deve conoscere questi atti, ed il rischio per la riservatezza che essi entrino in circolazione. A questo proposito abbiamo previsto un apposito meccanismo di cui all'articolo 268-*quinquies*.

Richiamo l'attenzione dei colleghi e del Governo sull'articolo 268-*sexies* del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 6 del provvedimento in esame, sul quale vi è stata discussione in Commissione e che ho la sensazione sia il frutto di un equivoco nel quale forse siamo incorsi. Il problema è il seguente. Una volta che è stata fatta la selezione nell'apposita udienza e il giudice ha deciso che l'intercettazione « X » è rilevante e l'intercettazione « Y » è irrilevante, quest'ultima finisce nell'archivio riservato; a mio avviso, però, questo giudizio di irrilevanza non può che essere provvisorio, perché esso risulta tale allo stato degli atti, all'interno di quel determinato quadro probatorio. La rilevanza potrà sopravvenire o per fatti nuovi o perché il giudice che deve decidere valuta diversamente l'intercettazione in questione. Il problema, pertanto, deve essere lasciato aperto e, in questo senso, credo vada modificato l'attuale testo dell'articolo 268-*sexies*, sostanzialmente eliminando l'ultima parte, in modo da consentire alle parti di poter chiedere al giudice una nuova valutazione della rilevanza.

Credo che anche l'articolo 269 del codice di procedura penale, previsto dall'articolo 7 del provvedimento in esame, richieda una modifica; esso disciplina la conservazione del segreto per le intercettazioni, che segrete devono rimanere, secondo l'apposito regime, finché restano nell'archivio riservato; una volta acquisite, però, non possono più essere soggette a regime di segretezza. Non sarà sufficiente stabilire che perdono il carattere della segretezza quando l'acquisizione sia disposta nel corso del giudizio, perché tale acquisizione potrebbe avvenire durante l'udienza preliminare o addirittura nel corso delle indagini preliminari a richiesta

di parte. Probabilmente, bisognerà stabilire una norma « secca », secondo la quale le intercettazioni sono segrete finché non vengono acquisite nell'apposita udienza, o successivamente; anche in questo caso preannuncio un emendamento.

Nel secondo comma dello stesso articolo 269 si affronta il delicatissimo problema della distruzione immediata delle intercettazioni; anche in questo caso vale il rilievo fatto in precedenza. L'intercettazione ritenuta irrilevante in un certo momento può diventare, invece, rilevante nel prosieguo o per fatti sopravvenuti o per una diversa valutazione del giudice. La distruzione, essendo un fatto irreversibile, è quindi uno strumento particolarmente delicato; si è trovata allora, a salvaguardia della riservatezza (l'esigenza in conflitto con quella della utilizzazione), una formula più forte e rigorosa. La distruzione viene consentita, quindi, solo quando l'irrilevanza sia assolutamente e manifestamente palese, non suscettibile di modificazione pure in un quadro probatorio in movimento.

Sempre a tutela della riservatezza, sono state previste anche alcune modifiche del regime sanzionatorio sia per quanto riguarda in generale gli atti del procedimento penale, sia con riferimento specifico alla rivelazione e alla divulgazione di intercettazioni che devono rimanere segrete. Probabilmente, anche in questo caso vi è un'esigenza di coordinamento, che forse non abbiamo colto a sufficienza, tra l'articolo 14 e un articolo precedente che già prevede un aumento della sanzione.

Con il provvedimento all'esame dell'Assemblea, lo strumento investigativo dell'intercettazione viene trasformato in maniera piuttosto incisiva e coerente con i criteri ispiratori delle diverse proposte di legge e del disegno di legge governativo. In Commissione si è svolto un confronto molto serrato ed un lavoro molto approfondito, con risultati spesso di unanime convergenza.

Si è registrata, tuttavia, qualche critica di insufficienza e di carenza rispetto al provvedimento al nostro esame. L'invito

che rivolgo ai colleghi che colgono queste insufficienze è di non limitarsi alla critica, ma di proporre fattivamente e costruttivamente degli emendamenti che non solo il relatore, ma credo anche il Governo e gli altri colleghi accoglieranno con grande interesse; non solo, ma questo rappresenterebbe un contributo fattivo, essendo quello in esame uno dei provvedimenti che potremmo licenziare in aula abbastanza concordemente, pur in presenza di eventuali diversità su punti specifici, e che richiede appunto il contributo di tutti.

Con questo auspicio, concludo il mio intervento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Neri. Ne ha facoltà.

SEBASTIANO NERI. Presidente, colleghi, il relatore, onorevole Saraceni, è stato abbastanza chiaro e puntuale nella esposizione delle ragioni che hanno reso necessaria l'adozione di questa normativa e nell'illustrare la sua portata. Credo pertanto di essere agevolato nello svolgimento del mio intervento perché possiamo partire dalla chiarezza e esaustività della relazione dell'onorevole Saraceni per poter soffermare maggiormente la nostra attenzione su quegli aspetti che potrebbero essere utilmente interessati da un intervento migliorativo.

Le ragioni della disciplina delle intercettazioni stanno nella esigenza di potere oggi svolgere indagini processuali in sede penale, tenuto conto che l'uso di mezzi a tecnologia avanzata rende sempre più difficile accertare i fatti e quindi acquisire elementi di prova che non si articolino su fatti storici conoscibili attraverso l'espediente della conoscenza diretta da parte di chi svolge le indagini. Il sistema delle comunicazioni, che è diventato sempre più

sofisticato, impone all'investigatore, a chi vuole accertare la verità dei fatti che siano penalmente rilevanti, di essere attrezzato nei confronti di questi mezzi di comunicazione; diversamente, si correrebbe il rischio di lasciare una vasta zona oscura che inevitabilmente porterebbe ad una insufficienza dell'apparato di indagine e quindi ad una serie di fallimenti in sede processuale penale, anche e soprattutto rispetto a reati gravissimi.

Queste sono le ragioni che hanno portato alla introduzione di un regime delle intercettazioni già in precedenza.

Che cosa abbiamo però sperimentato strada facendo? Abbiamo sperimentato che quello che doveva essere un utile, se non indispensabile, strumento di indagine si prestava — alla luce della normativa vigente, che con questo provvedimento intendiamo modificare — a non pochi abusi. Sul piano delle garanzie abbiamo quindi avuto una insufficiente rete normativa, nel senso che l'accesso allo strumento di indagine da parte degli inquirenti e dei pubblici ministeri che procedevano nell'esercizio dell'azione penale doveva seguire regole di autorizzazione di un certo tipo; ma si trattava di maglie larghe che lasciavano la possibilità poi di intervenire con lo strumento anche quando non vi era un rapporto plausibile tra la gravità dell'accusa e la necessità di svolgere quel tipo di accertamento e l'accusa stessa che veniva mossa all'indagato.

Vi era inoltre un problema di riservatezza, che poi è risultato essere centrale in un passo — che ho molto apprezzato — della relazione dell'onorevole Saraceni. Esisteva un problema di tal genere perché troppo spesso il contenuto delle intercettazioni veniva ad essere di pubblico dominio. Questo era grave in sé, anche quando riguardava la posizione dell'indagato che, fino a quando non è stato giudicato responsabile con sentenza irrevocabile di condanna, ha diritto alla prerogativa costituzionale della presunzione di non colpevolezza. Ma ciò era ancora più grave — come talvolta si è verificato — nel caso delle intercettazioni. Dobbiamo ricordarci che queste ultime non avven-

gono sulla persona, ma su quello che è il veicolo della trasmissione telematica; nel caso della trasmissione telematica via telefono, abbiamo una intercettazione da un apparecchio dal quale nessuno ha mai stabilito che debba parlare esclusivamente il soggetto indagato: potrebbero e possono parlare soggetti che spesso sono del tutto estranei all'oggetto delle indagini. Viceversa, poiché l'intercettazione avviene sul canale di trasmissione del dato telematico, è giusto che la trascrizione avvenga anche in relazione alle conversazioni intercorse tra soggetti sostanzialmente estranei.

Una carente disciplina della distruzione delle intercettazioni estranee al processo ha portato ad una serie di abusi assolutamente intollerabili, non solo sul piano della sensibilità, ma soprattutto sul piano normativo. Infatti, il diritto alla riservatezza è un diritto primario inviolabile e per certi aspetti anche indisponibile, qualora la rinuncia alla propria riservatezza possa incidere in qualche modo su quella degli altri.

La normativa si rendeva quindi necessaria perché, da un altro lato, un eccesso di garanzia nei confronti della *privacy* poteva portare a svilire uno strumento che oggi — come ho detto all'inizio e come è emerso nella relazione dell'onorevole Saraceni — è assolutamente indispensabile.

Bisognava intervenire individuando gli ambiti nei quali questo strumento di indagine deve e può essere utilizzato, fissando le garanzie invalicabili per la tutela dell'indagato e di tutti coloro che, entrando in contatto con il sistema di trasmissione telematica, possono essere intercettati, anche se estranei al processo penale.

Bisognava istituire un sistema di conservazione delle trascrizioni che ne garantisse al tempo stesso la disponibilità processuale, nei casi espressamente previsti dalla normativa, e la indisponibilità per chiunque pensasse, anche lontanamente, di farne un uso indebito al di fuori di quelle che erano le ipotesi previste dalla legge.

Occorreva, dunque, una disciplina del segreto di queste intercettazioni che tut-

tavia non fosse così segreta da pregiudicare il diritto alla difesa dell'indagato.

Non so se questa sia la migliore normativa possibile. Essa è, comunque, il frutto di uno sforzo approfondito della Commissione. Si è raggiunto — a mio modo di vedere — un ragionevole e soddisfacente punto di equilibrio, anche se non assoluto.

I termini imposti in modo perentorio, per passare al vaglio del controllo giudiziario da parte dell'attività di indagine degli inquirenti e del pubblico ministero, sono certamente un aspetto positivo. Infatti, la brevità dei termini previsti e la necessità che siano rispettati perché le intercettazioni siano utilizzabili rappresentano un passo avanti significativo che valutiamo positivamente poiché non si interferisce sulle potenzialità dello strumento di indagine e si inserisce un preciso limite di garanzia. Infatti, vi è un momento nel quale le intercettazioni vengono messe a disposizione dell'indagato perché possa usarle nel contraddittorio di una udienza appositamente prevista. È un altro fatto positivo, perché tutto ciò che riesce a introdurre un vero ed effettivo contraddittorio nel processo penale deve essere salutato positivamente. Questo è sicuramente un passo avanti.

Poiché sono affezionato alla mia proposta di legge che interveniva solo su un aspetto sanzionatorio, prevedendo una figura espressa di reato, devo dire, non soltanto per una petizione di principio (perché non avrei avuto difficoltà alcuna a rinunciare ad essa di fronte ad argomentazioni più valide), che mi pare poco soddisfacente il sistema sanzionatorio. Infatti, sul piano processuale è certamente necessaria e sufficiente la sanzione della inutilizzabilità, ma sul piano sostanziale, nonostante le previsioni di sanzioni previste nella proposta di legge, siamo ancora troppo tolleranti verso gli abusi.

È vero che si dà una risposta alla eventuale necessità di distruggere intercettazioni che riguardano soggetti estranei, con quella prudente norma che consente di distruggere solo ciò che sicuramente anche in prospettiva non sarà utilizzabile,

ma mi domando quale sia il principio in base al quale, se non c'è neanche, al momento, la presunzione di possibile utilizzabilità di questi atti, non si debba procedere obbligatoriamente, con sanzione espressa, alla loro distruzione. Ci troveremo affidati ad una giurisprudenza, che potrebbe non essere univoca, quanto meno nella sua formazione iniziale. Di conseguenza, di volta in volta, intercettazioni che riguardano soggetti estranei al processo saranno ritenute assolutamente inutilizzabili, anche in prospettiva, sotto il profilo dell'interesse e della rilevanza nell'apparato di indagine, e quindi saranno distrutte, mentre altre intercettazioni, sempre in via del tutto discrezionale, potranno essere conservate, magari perché si ritiene che possano essere utilizzate in seguito. Credo che dovremmo prestare un po' più di attenzione a ciò sotto il profilo della sanzione; comunque, nel corso della discussione sui singoli emendamenti, lo verificheremo.

Mi avvio rapidamente alla conclusione, perché le ragioni del provvedimento sono state già indicate nella sintetica relazione ed anche nel mio intervento. Credo che l'istituzione di un registro nel quale conservare le intercettazioni con tutta la regolamentazione relativa alla segretezza sia un altro aspetto positivo. In buona sostanza, riservandoci di intervenire nell'ambito dell'esame dei singoli articoli, il gruppo di alleanza nazionale valuta positivamente lo sforzo che è stato compiuto, poiché ritiene indispensabile l'adozione di una normativa che perfezioni l'ambito di intervento. La correlazione con la rilevanza diretta che l'intercettazione può avere rispetto ai fatti sui quali si svolge l'indagine è chiaramente un fatto che incide positivamente sulla tutela delle garanzie dei cittadini e degli indagati, perché non ci si potrà più alzare una mattina dicendo che probabilmente un'intercettazione diretta o ambientale può essere rilevante, ma bisognerà specificare in maniera precisa quali siano le ragioni per le quali si ritiene che quella intercet-

tazione possa e debba essere effettuata nell'interesse superiore dell'accertamento della verità.

La capacità di intervento nell'udienza è una possibilità che viene riconosciuta a chi anticipa il momento del contraddittorio: da sempre ci battiamo per l'aumento delle garanzie in questo senso e non possiamo che essere favorevoli. Ci sembra che vi sia, invece, una carenza (riprendo la questione non solo sotto il profilo sanzionatorio, come ho osservato in precedenza) in ordine alla possibilità di tutela dei soggetti estranei che sono stati intercettati. Mentre tutta la disciplina prevede il momento di contraddittorio e di tutela per l'indagato, perché è il destinatario fisiologico dell'attività processuale, salva la possibilità di una richiesta delle parti di poter procedere alla distruzione, mi domando: la parte estranea del processo, che non viene neanche avvisata dell'udienza, come fa a sapere che vi è un'intercettazione nella quale è coinvolta e della quale può chiedere la distruzione?

Per carità, può essere che mi sia sfuggito qualche passaggio, ma credo che siano possibili aggiustamenti di una normativa che, nell'impianto complessivo, consente un confronto sereno e migliorativo. In questo senso, nel corso del successivo iter, ci prodigheremo per ulteriori miglioramenti, mantenendo, ripeto, le due esigenze che hanno ispirato questo provvedimento: da un lato, mantenere la valenza di uno strumento di indagine oggi indispensabile; dall'altro, consentirne l'utilizzo senza pregiudizio delle garanzie dei cittadini, siano essi indagati o estranei al processo in corso.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gazzilli. Ne ha facoltà.

MARIO GAZZILLI. Signor Presidente, allorché, in sede referente, ebbi modo di approfondire il problema delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, constatai immediatamente la necessità di pervenire alla rivisitazione complessiva della disciplina attuale. Invero le proposte di legge oggi riassunte in un testo unifi-

cato si preoccupavano di apprestare un'adeguata ed efficace tutela del diritto alla *privacy*, ma con esclusivo riferimento al periodo successivo all'esecuzione delle operazioni, senza minimamente incidere sulle condizioni che legittimano il ricorso alle operazioni stesse.

Allora, il Governo ritenne di sostenere la sufficiente rigerosità della normativa in vigore nell'individuare i limiti delle attività investigative in questione che, come nel caso delle misure cautelari, dovrebbero essere ricondotti ai principi di proporzionalità e di adeguatezza; senonché è assolutamente chiaro che la quantità di intercettazioni disposte dalle diverse autorità giudiziarie è troppo elevata e che le spese relative hanno ormai raggiunto livelli veramente sconcertanti. In altri paesi, al contrario, l'impiego del mezzo di indagine in argomento è scarsamente dispendioso ed è assai contenuto perché si è ben compreso che si tratta di uno strumento di ricerca della prova a carattere fortemente invasivo, anche a causa della sopravvenienza di tecnologie sempre più sofisticate. Proprio in considerazione del suddetto carattere invasivo, il sacrificio del diritto alla riservatezza, che è costituzionalmente garantito, dovrebbe avvenire anche nel nostro ordinamento solo in casi eccezionali e nel rigoroso rispetto delle regole.

D'altro canto, fin dal primo sommario esame della complessa problematica che ci occupa, si è manifestata la necessità di definire con chiarezza le condizioni di ammissibilità e i presupposti per l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche ambientali provvedendo a che la nuova disciplina trovi, in ogni caso, puntuale e scrupolosa applicazione.

Inoltre, è sembrato non solo che l'intercettazione dovesse costituire l'unico mezzo di prova adeguato a soddisfare le esigenze investigative in una situazione in cui l'indagine non poteva essere diversamente sviluppata, ma anche che dovesse essere scoraggiata l'attuale tendenza delle autorità inquirenti ad abdicare agli ordinari strumenti di indagine a favore delle intercettazioni.

Pertanto, pur nella consapevolezza che gli spazi di intervento normativo sulla disciplina delle intercettazioni non sono particolarmente estesi, si è ritenuto di ampliare opportunamente l'area della riforma operando tanto sulla gamma dei reati per i quali le intercettazioni stesse sono consentite, quanto sui presupposti dell'autorizzazione.

Sotto il primo profilo va notato che nella sede referente è stato faticosamente raggiunto un discreto risultato agendo lungo due distinte direttrici, senza tuttavia pervenire a testi condivisibili *in toto*. L'entità delle pene di tali richieste per l'ammissibilità dello strumento investigativo è stata elevata sia nel minimo sia nel massimo effettuando la mera trasposizione delle previsioni già vigenti in tema di fermo, ossia ancorando la novella ad un dato preesistente e quindi oggettivo, emergente dalla lettura dell'articolo 384 del codice di procedura penale. La riduzione del novero dei reati in discussione, tuttavia, già di per sé assai modesta, è stata fortemente contenuta inserendo nominativamente nella lettera e) dell'articolo 1 parte dei reati che in base alla lettera a) non consentirebbero l'impiego delle intercettazioni.

Per alcuni di essi, segnatamente quelli previsti agli articoli 326, comma 3, e 356 del codice penale persistono notevoli perplessità. Sono pertanto certo dell'esigenza di un'ulteriore attività emendativa che riduca ancora la limitazione del diritto alla riservatezza, riportandola a dimensioni accettabili, cioè ad un più giusto punto di equilibrio tra le opposte esigenze concorrenti nella materia.

Quanto ai presupposti autorizzativi previsti all'articolo 267 del codice di rito, è appena il caso di rimarcare l'eccessiva discrezionalità consentita da formule quali i gravi indizi di reato e l'assoluta indispensabilità ai fini della prosecuzione delle indagini. Sulla base delle stesse si sono consolidate prassi applicative aberranti. In particolare, poiché i gravi indizi non devono essere in alcun modo soggettivizzati, bastando la prova generica circa la commissione di un reato incluso nel-

l'elenco di cui all'articolo 266 del codice di procedura penale, l'intercettazione può essere disposta non solo nei confronti della persona indagata, ma anche delle persone offese, dei parenti, degli amici e, in definitiva, di chiunque.

Per tale motivo, nel primo comma del menzionato articolo 267 del codice di procedura penale è stato inserito un ulteriore presupposto che attiene alla sussistenza di concreti elementi dai quali risulti che il controllo dell'utenza telefonica sia utile alle indagini relative ai fatti per i quali si procede.

È chiaro che il carattere della concretezza richiesto dalla nuova disposizione impedirà per l'avvenire che i decreti autorizzativi si limitino a riportare sul punto una mera clausola di stile, essendo *ictu oculi* necessaria una motivazione sostanziale, la cui mancanza importerebbe la inutilizzabilità dei risultati, secondo l'articolo 9 del provvedimento. Tale sanzione dovrebbe altresì essere prevista per l'ipotesi in cui la originaria qualificazione giuridica del fatto venga modificata configurando un delitto per il quale l'intercettazione non è consentita giacché, altrimenti, sarebbe fin troppo agevole l'instaurazione di prassi elusive.

Alle censure sin qui esposte va aggiunto che, con il secondo comma dell'articolo 4, si è ulteriormente aggravata la divergenza della disciplina ordinaria rispetto a quella riguardante i delitti di criminalità organizzata. La proroga per periodi anche discontinui, in verità, sarebbe consentita per i reati di mafia e non per la malavita comune e, d'altronde, l'atto di proroga, per sua natura, presuppone la permanenza dell'efficacia di un provvedimento precedente, la quale, all'evidenza, viene meno nell'ipotesi in discussione, né la tipologia criminale considerata dalla disposizione in esame giustifica adeguatamente tale diversità di trattamento. Viceversa, la maggiore difficoltà di accertamento connaturata a detta categoria di reati ci consente di condividere senza riserve la maggiore ampiezza della durata massima complessiva delle intercettazioni.

Il provvedimento al nostro esame attiene anche ad altri aspetti della difficile problematica che ci occupa. Già il Consiglio superiore della magistratura, nel parere inviato al ministro di grazia e giustizia in merito al disegno di legge n. 2773, metteva in evidenza alcune tendenze della prassi concreta, che hanno come effetto collaterale quello di facilitare un'abusiva divulgazione delle conversazioni intercettate.

L'organo di autogoverno della magistratura rilevava che, benché ai difensori non sia consentito estrarre copia delle registrazioni e dei verbali fino al momento della vera e propria acquisizione, di fatto accade che vengano ugualmente effettuate e consegnate ai difensori copie dei brogliacci della polizia giudiziaria e che questi ultimi spesso riproducano le conversazioni intercettate in maniera pressoché integrale: questa strada agevolerebbe l'entrata in possesso da parte dei giornali di conversazioni che dovrebbero, invece, rimanere riservate.

Il disfavore nei riguardi dei difensori è di tutta evidenza ed è altrettanto evidente il fatto che tale valutazione del Consiglio è assolutamente arbitraria, perché addossa ad una sola parte del processo la responsabilità di colpe che, per lo più, riguardano altri e, per altro verso, oblitera la necessità di consentire ai difensori stessi di concorrere con cognizione di causa alla scelta del materiale da acquisire e, quindi, di svolgere utilmente e attivamente il mandato ricevuto.

La divulgazione delle conversazioni, invece, deriva nella maggior parte dei casi da una prassi diffusa, se non costante, in virtù della quale il deposito delle intercettazioni, come consente l'articolo 268, comma 5, del codice di procedura penale, viene ritardato fino alla chiusura delle indagini preliminari, mentre l'acquisizione vera e propria si verifica in un momento successivo.

Ciò implica che il deposito venga effettuato insieme all'intera documentazione relativa alle indagini, dalla quale le parti sono autorizzate ad estrarre copie, mentre le conversazioni rilevanti, che avrebbero

dovuto costituire oggetto di preventivo stralcio, rimangono nel fascicolo fino all'udienza preliminare e anche oltre.

La conseguenza è che i verbali delle intercettazioni finiscono, di fatto, con l'essere assoggettati a copia allo stesso modo di tutti gli altri e che le copie possano avere ad oggetto anche documenti destinati all'eliminazione. Anzi, la selezione di ciò che appare rilevante spesso non viene operata, in particolare nel caso di conversazioni di lunga durata, che esigerebbero un oneroso impegno preliminare di verifica, limitandosi il pubblico ministero a richiedere l'acquisizione di tutto il materiale raccolto e la difesa adeguandosi di conseguenza, salvo rinviare ogni valutazione in proposito al dibattimento. Ne consegue il pericolo concreto che diventino pubbliche proprio quelle dichiarazioni che dovrebbero rimanere riservate.

Si rendeva perciò necessario un impulso adeguato in direzione di un più equilibrato bilanciamento dei valori in gioco e, dunque, di una più attenta considerazione del bene della riservatezza. All'uopo è stata prevista l'istituzione di uno specifico archivio riservato nel quale il pubblico ministero deve custodire i verbali e le registrazioni.

Allo scopo di garantire l'effettività della tutela della riservatezza è stata prevista l'introduzione di una nuova fattispecie di reato da inserire nel codice penale tra i delitti contro l'inviolabilità dei segreti che attengono alla sfera privata. Tale fattispecie incriminatrice, infatti, è destinata a reprimere la condotta di indebita presa di conoscenza o rivelazione del contenuto di verbali o registrazioni non acquisite contenute nell'archivio riservato del pubblico ministero che, come tali, non fanno parte degli atti del procedimento e sono coperte da segreto.

L'esigenza di tutela della riservatezza non è sembrata, però, d'intensità tale da sacrificare l'effettività del diritto di difesa e del controllo del giudice sull'attività delle parti. Pertanto sono state disattese quelle spinte che tendevano a ridurre gli atti che il pubblico ministero è tenuto a

trasmettere al giudice per l'udienza di acquisizione e ad escludere il diritto dei difensori ad estrarne copia.

In conclusione, il provvedimento al nostro esame potrebbe trovare l'assenso del mio gruppo qualora venissero approvati, nel corso del dibattito, quei pochi emendamenti necessari, sulla base di quanto prima detto, per consentire il riequilibrio di fondamentali esigenze costituzionalmente tutelate.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 111)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore.

LUIGI SARACENI, *Relatore*. Rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo, onorevole Scoca.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, il testo in esame è il frutto delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Saraceni, Soda, Neri, Pisanu (sottoscritto da molti colleghi di forza Italia) nonché del Governo. Lo dico per sottolineare quanto fosse avvertita dai parlamentari di tutte le parti politiche l'esigenza di intervenire in questa materia. Le proposte di legge sono confluite nel testo unificato di cui è relatore l'onorevole Saraceni, che ha rappresentato con grande chiarezza lo spirito del progetto di legge e l'ipotesi in essa prevista. Il testo è anche il frutto di un lavoro approfondito svolto dalla Commissione giustizia al quale tutti hanno offerto il proprio contributo.

Difficilmente si può pensare di scrivere un testo perfetto, perché non è cosa semplice, ma in questo caso, a mio parere,

è stato trovato un condivisibile punto di equilibrio tra, da una parte, la necessità di tutelare la riservatezza dei cittadini e, dall'altra, la necessità di dare strumenti di indagine alla magistratura penale al fine di facilitare le indagini e, in ultima analisi, per realizzare la domanda di giustizia. Che tutto ciò non abbia aspetti invasivi è garantito dall'articolo 1, il quale prevede, in maniera tassativa, le ipotesi in cui poter fare ricorso a questo strumento che indubbiamente è distruttivo della *privacy*, anche se si rende necessario nei casi in cui vi è un interesse pubblico da tutelare. Si tratta di delitti per i quali è previsto l'ergastolo, delitti concernenti sostanze stupefacenti e psicotrope, delitti che concernono le armi e le sostanze esplosive, il contrabbando, reati di usura, di abusiva attività finanziaria, in sostanza tutte quelle fattispecie penali di maggiore offesa nei confronti della collettività.

Vi è un altro aspetto da sottolineare e cioè che comunque il pubblico ministero deve richiedere al GIP l'autorizzazione, la quale deve essere data con decreto motivato. Anche questa è una griglia di garanzia affinché non se ne faccia un uso smodato. La necessità di verificare la correttezza della qualificazione giuridica del fatto è un'altra garanzia (ci auguriamo che l'applicazione della norma sia corretta) posta alla *privacy* dei cittadini. Inoltre la durata delle intercettazioni è fissata a 15 giorni, prorogabili, ma non oltre i 90 giorni.

Quanto all'osservazione del relatore in riferimento all'articolo 268-*sexies*, quale argomento rilevante durante l'udienza preliminare, potrebbe — come avviene nel corso delle indagini — essere valutato comparativamente a successivi elementi di acquisizione, dei quali quelli scartati possono essere utilizzati come chiave di lettura o comunque come elementi complementari ad altre situazioni che si sono aggiunte. Ovvero se il giudicante abbia un metro logico diverso per cui ritenga che quanto non era stato ritenuto importante dal pubblico ministero possa, invece, diventarlo poi.

Mi sembra che vi sia concordia da parte della Commissione su interventi migliorativi del testo; in tal senso si sono espressi l'onorevole Neri ed il relatore, onorevole Saraceni, preannunciando la presentazione di emendamenti.

L'onorevole Neri e l'onorevole Gazzilli hanno sottolineato, in buona sostanza, alcune manchevolezze contenute nel progetto di legge come, ad esempio, una carenza di tutela dei soggetti estranei al procedimento penale. Si tratta di un punto di grande delicatezza, ma si tratta, altresì, di una tipologia di intervento investigativo che, per sua stessa natura, non può essere selezionato, come un interrogatorio o come una prova testimoniale.

Al riguardo, la Commissione, che con tanta passione ha seguito la problematica, troverà una soluzione: l'istituzione di un registro delle intercettazioni, ad esempio, mi sembra una proposta meritevole di essere presa in considerazione dal relatore.

Ritengo che da parte governativa vi sia tutto l'interesse a che il provvedimento venga reso legge dello Stato il più presto possibile, in quanto si tratta di uno strumento che può facilitare di molto l'azione penale.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Modifica nella costituzione di un gruppo parlamentare.

PRESIDENTE. Comunico che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ha comunicato, con lettera pervenuta in data odierna, la nuova composizione del direttivo del gruppo, che risulta così composto:

presidente: Beppe Pisanu;

vicepresidente vicario: Elio Vito;

vicepresidenti: Stefania Prestigiacomo, Alessandro Rubino e Vittorio Tarditi;

membri del comitato direttivo: Paolo Becchetti, Maurizio Bertucci, Donato Bruno, Giuseppe Calderisi, Nicola Cosentino, Alberto Di Luca, Aventino Frau, Antonio Leone e Filippo Misuraca.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 22 febbraio 1999, alle 15:

1. — *Discussione delle proposte di legge costituzionale:*

TREMAGLIA ed altri: Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero (5186).

TREMAGLIA: Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e di senatori in rappresentanza degli italiani all'estero (4979).

PISANU ed altri: Modifiche agli articoli 48, 56 e 57 della Costituzione concernenti il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero (5187).

— *Relatori:* Cerulli Irelli per la maggioranza; Boato di minoranza.

2. — *Discussione del testo unificato delle proposte di legge costituzionale:*

VELTRONI ed altri; CALDERISI ed altri; REBUFFA e MANZIONE; PAISSAN; BOATO; BOATO: Disposizioni concernenti l'autonomia statutaria delle regioni e l'elezione del presidente della giunta regionale (5389-5473-5500-5567-5587-5623).

— *Relatore:* Soda.

3. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 2544 — Concessione di un contributo volontario all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) (*Approvato dal Senato*) (4160).

— *Relatore:* Niccolini.

4. — *Discussione della proposta di legge:*

ARMAROLI e MAZZOCCHI: Modifica dell'articolo 234 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in materia di termini per l'ade-

guamento della disciplina concernente le occupazioni, le installazioni e gli accessi (5516).

— *Relatore:* Angelici.

La seduta termina alle 13,30.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 16,20.