SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

198ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 10 NOVEMBRE 1977

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente CARRARO
e del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

INDICE

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA (15 - 18 novembre 1977)

Modifiche e integrazioni . . . . . *Pag.* 8560

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA E DI STUDIO SULLE COMMESSE DI ARMI E MEZZI AD USO MILITARE E SUGLI APPROVVIGIONAMENTI

Convocazione 8507

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ESAME PREVENTIVO DEI PROGRAMMI DI UTILIZZAZIONE DEL FONDO PER LA RISTRUTTURAZIONE E RICONVERSIONE INDUSTRIALE E DEI PROGRAMMI DI INTERVENTO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

Convocazione 8507

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 8507

Approvazione da parte di Commissioni permanenti 8509

Deferimento a Commissione permanente in sede referente di disegno di legge già deferito a Commissioni permanenti riunite in sede referente . . . . . *Pag.* 8508

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante 8508

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 8508

Presentazione del testo degli articoli proposto dalla 5ª Commissione permanente per il disegno di legge n. 911 8509

Presentazione di relazioni 8509

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 8507

Discussione e approvazione:

« Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato » **(911)** (*Relazione orale*):

BASADONNA (*DN-CD*) 8535
BOLLINI (*PCI*) 8526
* CAROLLO (*DC*) 8538
CERVONE (*DC*) 8556

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

CIFARELLI (*PRI*) . . . . . *Pag.* 8558
COLELLA (*DC*), *relatore* 8513, 8543
COLOMBO Renato (*PSI*) 8520, 8556
NENCIONI (*DN-CD*) 8517
ROMANÒ (*Sin. Ind.*) 8559
STAMMATI, *ministro del tesoro* 8543, 8552, 8557
URBANI (*PCI*) 8554
VILLI (*PCI*) 8542, 8552

Discussione e approvazione con modificazioni:

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sulla responsabilità degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo, con Allegato, firmata a Parigi il 17 dicembre 1962 » **(286-B)** (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*):

FOSCHI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri* 8511
PERITORE (*PCI*) . . . . . *Pag.* 8510, 8513
SARTI (*DC*), *relatore* 8511, 8513

INTERROGAZIONI

Annunzio 8561

Da svolgere in Commissione 8570

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MARTEDI' 15 NOVEMBRE 1977 . . . 8570

PROGRAMMA DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA (20 settembre - 30 novembre 1977)

Integrazione 8560

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

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 17*).

Si dia lettura del processo verbale.

MAFAI DE PASQUALE SIMONA, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.*

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

Annunzio di convocazione della Commissione parlamentare d'inchiesta e di studio sulle commesse di armi e mezzi ad uso militare e sugli approvvigionamenti e della Commissione parlamentare per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e dei programmi di intervento delle partecipazioni statali

PRESIDENTE. La Commissione parlamentare d'inchiesta e di studio sulle commesse di armi e mezzi ad uso militare e sugli approvvigionamenti è convocata per giovedì 17 novembre 1977, alle ore 17,30, nell'aula della Commissione difesa del Senato presso il Palazzo delle Commissioni, per procedere alla propria costituzione.

La Commissione parlamentare per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e dei programmi di intervento delle partecipazioni statali è convocata per giovedì 17 novembre 1977, alle ore 17,30, presso la Camera dei deputati, nella sede di Palazzo Raggi, via del Corso n. 173, per procedere alla propria costituzione.

Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 1774-863-956. — « Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani » (986) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Salvatore ed altri; Bortolani ed altri*).

Annunzio di presentazione di disegno di legge

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro della pubblica istruzione:

« Liquidazione, ad opera degli istituti e scuole di istruzione secondaria, delle competenze spettanti ai presidenti ed ai membri delle commissioni di esame » (987).

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

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

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Modificazione delle norme sulla registrazione degli atti da prodursi al pubblico registro automobilistico e di altre norme in materia di imposte di registro » (955), previ pareri della 2ª e della 8ª Commissione;

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

BONAZZI ed altri; DEGOLA ed altri. — « Equipollenza della laurea in scienze della produzione animale con la laurea in scienze agrarie » (269-277-*B*) (*Approvato dal Senato e modificato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª, della 2ª e della 9ª Commissione.

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

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

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul Regolamento internazionale del 1972 per prevenire gli abbordi in mare, con annessi, firmata a Londra il 20 ottobre 1972 » (956) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 4ª e della 8ª Commissione;

« Contributo per la partecipazione italiana al Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FISA) » (975) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 5ª e della 9ª Commissione;

« Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo federale militare della Repubblica federale di Nigeria ed il Governo della Repubblica italiana per evitare la doppia imposizione sui redditi derivanti dall'esercizio della navigazione aerea o marittima, con Scambio di Note, firmato a Lagos il 22 febbraio 1977 » (977) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 6ª e della 8ª Commissione;

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

« Norme interpretative degli articoli 56, 57 e 58 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente norme sullo stato giuridico del personale della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato » (939), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede referente di disegno di legge già deferito a Commissioni permanenti riunite in sede referente

P R E S I D E N T E . Su richiesta della 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), udito il Presidente delle Commissioni permanenti riunite 1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) e 5ª (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali), ai sensi dell'articolo 34 del Regolamento, il disegno di legge: GRASSINI ed altri. — « Amministrazione degli istituti di credito di diritto pubblico e nomine relative » (919), già assegnato in sede referente alle Commissioni permanenti riunite 1ª e 5ª, è stato deferito nella stessa sede alla 6ª Commissione permanente.

Per ragioni di connessione, anche il disegno di legge: NENCIONI ed altri. — « Procedura per la designazione delle cariche nelle banche, casse di risparmio, istituti di credito. Istituzione di Commissione parlamentare consultiva » (168), già assegnato in sede refe-

rente alle Commissioni permanenti riunite 1ª e 5ª, è stato deferito nella stessa sede alla 6ª Commissione permanente.

Sui suddetti disegni di legge, la 1ª e la 5ª Commissione sono chiamate ad esprimere il proprio parere.

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . A nome della 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), il senatore Salerno ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Concessione di un contributo straordinario di lire 6.000 milioni a favore dell'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese per il ripianamento dei disavanzi di bilancio » (847).

A nome della 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale), il senatore Romei ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Contributi dovuti all'Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA) » (885).

Annunzio di presentazione del testo degli articoli proposto dalla 5ª Commissione permanente per il disegno di legge n. 911

P R E S I D E N T E . La 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali) ha presentato il testo degli articoli, proposto dalla Commissione stessa, per il disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato » (911).

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Nelle sedute di ieri, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

4ª Commissione permanente (Difesa):

Deputato ACHILLI. — « Modifiche alle norme relative alla indicazione di malattia o cause inabilitanti nel congedo militare » (*Approvato dalla 7ª Commissione permanente della Camera dei deputati*) (876);

8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Cancellazione dall'elenco delle linee navigabili di seconda classe del Naviglio di Pavia dalla darsena di Porta Ticinese sino allo sbocco nel fiume Ticino » (783);

« Proroga dei termini per l'attuazione dei piani e delle procedure espropriative di cui all'articolo 9 della legge 10 ottobre 1962, n. 1549, concernente la costruzione del canale navigabile Milano-Cremona-Po » (895);

« Ulteriore proroga della durata delle utenze di acqua pubblica aventi ad oggetto piccole derivazioni » (897);

11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

« Attribuzione dei patrimoni residui delle disciolte organizzazioni sindacali fasciste » (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (926).

Discussione e approvazione, con modificazioni, del disegno di legge:

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sulla responsabilità degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo, con Allegato, firmata a Parigi il 17 dicembre 1962 » (286-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sulla responsabilità degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo, con Allegato, firmata a Parigi il 17 dicembre 1962 », già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

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

P E R I T O R E . Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 286-*B* era stato approvato dal Senato nella seduta del 23 marzo di quest'anno ed era quindi stato modificato dalla Camera dei deputati al n. 1 dell'articolo 1783 e all'articolo 1785-*quinquies*. La Convenzione era stata firmata il 17 dicembre 1962, e con quindici anni circa di ritardo essa attende ancora di essere ratificata.

In relazione alla prima modifica apportata dalla Camera dei deputati riteniamo che essa possa essere accolta senz'altro perchè in quest'ultimo testo non si fa che precisare formalmente la stessa categoria di cose che con altra espressione, meno propria invero, era stata indicata nel precedente testo. La seconda modifica invece lascia un po' perplessi perchè nella fase interpretativa essa potrebbe prestarsi ad equivoci tali da incidere sostanzialmente sul concetto di responsabilità civile, come risulta dal sistema del nostro ordinamento giuridico.

L'articolo 1785-*quinquies* nel testo approvato dalla Camera recita esattamente: « Fuori del caso previsto dall'articolo 1785-*bis* le disposizioni degli articoli precedenti non si applicano ai veicoli, alle cose lasciate negli stessi e agli animali vivi ». Il parere della Commissione giustizia è positivo in relazione alla finalità perseguita con la modifica anzidetta, ma ritiene — essa Commissione — che la formulazione adottata dalla Camera non sia chiara nè adeguata rispetto a tale finalità. È da precisare pure che in sede di dibattito nella 3ª Commissione veniva evidenziata tale difficoltà e si conveniva di adeguare il testo ad una forma più chiara, in questa sede, in Aula, fermo restando che da tutte le parti politiche, sin dai primi lavori in Commissione, è stata accolta la finalità evidenziata nell'altro ramo del Parlamento; riteniamo che la difficoltà è meramente tecnica, che in nessun modo si controverte e sugli aspetti politici e sulle modifiche di sostanza che s'introducono nel nostro diritto interno.

Sul piano politico siamo favorevoli alla ratifica della convenzione perchè in questo modo si risponde positivamente anche in questo settore della vita di relazione tra cittadini di paesi europei diversi al processo di unificazione in atto, sin dove questo è possibile, tra i paesi della Comunità europea. Le relazioni, i rapporti, gli scambi tra questi continuano ad infittirsi ed è perciò necessario accordare le varie legislazioni perchè taluni aspetti della vita di relazione non abbiano a porsi come difficoltà per gli interessati. L'Italia, in particolare, come paese che continua a sviluppare la sua attività nel settore turistico, ha convenienza ad adeguare anche questa normativa.

Non si pongono intanto problemi di contrasto tra le norme convenzionali e il diritto interno perchè la normativa nuova, ad un attento esame, non contraddice affatto il sistema del nostro diritto. Questa materia infatti, nella topografia del codice civile vigente, è collocata nella sezione seconda del capo dodicesimo del libro quarto « Del deposito in albergo » ove, proprio nell'apposita sezione, viene regolato questo speciale rapporto fra depositante e depositario albergatore; e precisamente agli articoli 1783 e 1784 è fissata e graduata la responsabilità dell'albergatore per il deterioramento, la distruzione o la sottrazione delle cose secondo criteri che non modificano il sistema del nostro codice, e più segnatamente il sistema delle obbligazioni. Pertanto le singole modifiche di adattamento alle esigenze nuove e di unificazione delle norme dei vari ordinamenti possono essere accolte senza difficoltà. In merito però alla ultima modifica recata dalla Camera in relazione all'articolo 1785 non ci sembra che essa possa essere accolta così come ci perviene perchè tale formulazione, anzichè eliminare difficoltà interpretative, ne fa sorgere di altre, di nuove; la precisazione cioè contenuta nell'inciso inizialmente « fuori del caso previsto dall'articolo 1785-*bis* » non serve, se con tale inciso si è intesa affermare la responsabilità dell'albergatore al di fuori della particolare responsabilità derivante dall'obbligo di vigilanza che scaturisce dal particolare contratto di deposito in albergo per le se-

guenti categorie di cose: veicoli, cose lasciate negli stessi e animali vivi. Il precedente testo approvato dal Senato non esclude la responsabilità dell'albergatore in ordine alle stesse cose per le quali tale responsabilità sembrerebbe esclusa se l'albergatore vi è tenuto in forza di un rapporto obbligatorio di diversa struttura, non rientrante cioè in quello che scaturisce dalle norme della sezione seconda: depositi in albergo. Un contratto di deposito ordinario o altro rapporto obbligatorio può dar luogo a responsabilità dell'albergatore. Nella parte iniziale abbiamo ricordato per questo la topografia delle norme richiamate, la loro sistemazione nel codice civile, allo scopo di pervenire più facilmente a queste conclusioni. Per una esatta applicazione delle norme convenzionali l'interprete non ha bisogno dell'inciso da noi criticato, essendo più chiara e più adeguata, più semplice, la formulazione del testo approvato dal Senato. Proponiamo questo emendamento, cioè il ritorno al testo originario approvato dal Senato. Con ciò, e con la motivazione politica e di merito accennata, il Gruppo comunista annuncia il suo voto favorevole alla ratifica della convenzione.

P R E S I D E N T E . Ma lei ha proposto un emendamento, senatore Peritore?

P E R I T O R E . Non formalmente, onorevole Presidente.

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore.

S A R T I , *relatore*. Onorevole Presidente, credo di poter interpretare l'intendimento dell'eminente collega Peritore, che ha probabilmente anticipato con la sua esposizione un emendamento che, mi pare di capire, il Governo si accinge a sottoporre al nostro esame. Questo appassionante dibattito non può che concludersi in modo più congruo e concreto, aderendo alla proposta che il senatore Peritore adesso ha fatto. Si desume anche dalla mia relazione scritta il fatto che il relatore era aperto e disponibile ad un ampio e costruttivo confronto. Sono quindi d'accordo con la proposta Peritore.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

F O S C H I , *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Onorevole Presidente, la relazione scritta del senatore Sarti e queste ulteriori precisazioni espongono in termini chiari, anche se nella relazione ancora in modo problematico, i dubbi che sorgono di fronte al testo approvato dalla Camera. Per parte sua il Governo ha già esposto in Commissione il proprio avviso contrario alla modifica apportata dalla Camera dei deputati e in parte condivisa dalla Commissione giustizia del Senato. La nuova normativa introdotta dall'articolo 3 del disegno di legge al nostro esame stabilisce all'articolo 1783 la regola della presunzione di colpa a carico dell'albergatore e, in correlazione, della responsabilità limitata dello stesso entro un certo *plafond*, con due eccezioni o correttivi: da una parte la responsabilità viene meno quando la distruzione o la sottrazione delle cose siano dovute al cliente, alle persone che lo accompagnano, che sono al suo servizio o che gli rendono visita, nonchè a forza maggiore o alla natura della cosa stessa; dall'altra, la responsabilità diventa illimitata quando i suddetti eventi siano imputabili a colpa dell'albergatore, dei membri della sua famiglia o dei suoi ausiliari.

È di tutta evidenza che le ultime due disposizioni hanno un senso in quanto si innestano con funzioni derogatorie sul principio fondamentale, presunzione di colpa e responsabilità, limitata, che caratterizza il regime della responsabilità in materia di contratto alberghiero. Ne consegue che, ove si vogliano escludere alcune cose da tale regime, l'esclusione non consente di ipotizzare un'applicazione limitata alle ipotesi derogatorie sopraindicate. Quindi, poichè l'articolo 3 del disegno di legge governativo, in conformità alla convenzione di Parigi, ha optato per l'esclusione dalla disciplina in esame degli autoveicoli e degli animali vivi, la deroga introdotta nel testo dell'articolo 1785-*quinquies* dalla

Camera dei deputati con riferimento al disposto del precedente articolo *bis*, è incoerente con il sistema e quindi mal posta. Ciò non significa, ovviamente, che l'albergatore vada esente da responsabilità quando provochi per colpa il deterioramento, la distruzione, la sottrazione di veicoli o animali vivi portati in albergo, soccorrendo in tal caso i princìpi generali sanciti dal codice civile in materia di responsabilità per colpa. Resta salva, in ogni caso, la possibilità che per i beni in questione si instauri un diverso rapporto contrattuale di deposito di custodia, regolato quindi da altre norme dello stesso libro 4° del codice civile. Per rendere più chiara questa possibilità, il Governo, sostanzialmente d'accordo con l'intervento ora svolto dal senatore Peritore e con il giudizio espresso dal relatore, propone che l'articolo 1785-*quinquies* sia modificato nel modo seguente: « Le disposizioni della presente sezione non si applicano ai veicoli, alle cose lasciate negli stessi, nè agli animali vivi ».

Questo emendamento, che mi permetto di presentare alla Presidenza, è sostanzialmente uguale al precedente testo con una piccola precisazione poichè non si fa riferimento ai precedenti articoli, ma alla presente sezione, con ciò recando una dizione più chiara.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

Si dia lettura dell'articolo 3 del disegno di legge nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

MAFAI DE PASQUALE SIMONA, *segretario*:

Art. 3.

Ai fini dell'esecuzione della Convenzione di cui ai precedenti articoli, gli articoli 1783, 1784 e 1785 del codice civile sono sostituiti dagli articoli seguenti:

« Art. 1783. — (*Responsabilità per le cose portate in albergo*). — Gli albergatori sono responsabili di ogni deterioramento, distruzione o sottrazione delle cose portate dal cliente in albergo.

Sono considerate cose portate in albergo:

1) le cose che vi si trovano durante il tempo nel quale il cliente dispone dell'alloggio;

2) le cose di cui l'albergatore, un membro della sua famiglia o un suo ausiliario assumono la custodia, fuori dell'albergo, durante il periodo di tempo in cui il cliente dispone dell'alloggio;

3) le cose di cui l'albergatore, un membro della sua famiglia o un suo ausiliario assumono la custodia sia nell'albergo, sia fuori dell'albergo, durante un periodo di tempo ragionevole, precedente o successivo a quello in cui il cliente dispone dell'alloggio.

La responsabilità di cui al presente articolo è limitata al valore di quanto sia deteriorato, distrutto o sottratto, sino all'equivalente di cento volte il prezzo di locazione dell'alloggio per giornata.

Art. 1784. — (*Responsabilità per le cose consegnate e obblighi dell'albergatore*). — La responsabilità dell'albergatore è illimitata:

1) quando le cose gli sono state consegnate in custodia;

2) quando ha rifiutato di ricevere in custodia cose che aveva l'obbligo di accettare.

L'albergatore ha l'obbligo di accettare le carte-valori, il danaro contante e gli oggetti di valore; egli può rifiutarsi di riceverli soltanto se si tratti di oggetti pericolosi o che, tenuto conto dell'importanza e delle condizioni di gestione dell'albergo, abbiano valore eccessivo o natura ingombrante.

L'albergatore può esigere che la cosa consegnatagli sia contenuta in un involucro chiuso o sigillato.

Art. 1785. — (*Limiti di responsabilità*). — L'albergatore non è responsabile quando il

deterioramento, la distruzione o la sottrazione sono dovuti:

1) al cliente, alle persone che l'accompagnano, che sono al suo servizio o che gli rendono visita;

2) a forza maggiore;

3) alla natura della cosa.

Art. 1785-*bis*. — (*Responsabilità per colpa dell'albergatore*). — L'albergatore è responsabile, senza che egli possa invocare il limite previsto dall'ultimo comma dell'articolo 1783, quando il deterioramento, la distruzione o la sottrazione delle cose portate dal cliente in albergo sono dovuti a colpa sua, dei membri della sua famiglia o dei suoi ausiliari.

Art. 1785-*ter*. — (*Obbligo di denuncia del danno*). — Fuori del caso previsto dall'articolo 1785-*bis*, il cliente non potrà valersi delle precedenti disposizioni se, dopo aver constatato il deterioramento, la distruzione o la sottrazione, denunci il fatto all'albergatore con ritardo ingiustificato.

Art. 1785-*quater*. — (*Nullità*). — Sono nulli i patti o le dichiarazioni tendenti ad escludere o a limitare preventivamente la responsabilità dell'albergatore.

Art. 1785-*quinquies*. — (*Limiti di applicazione*). — Fuori del caso previsto dall'articolo 1785-*bis*, le disposizioni degli articoli precedenti non si applicano ai veicoli, alle cose lasciate negli stessi e agli animali vivi ».

P R E S I D E N T E . Metto ai voti la modifica apportata dalla Camera dei deputati al numero 1) del nuovo testo dell'articolo 1783 del codice civile.

Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvata.

Sulla seconda modifica apportata dalla Camera dei deputati, relativa all'articolo 1785-*quinquies* del codice civile, è stato presentato dal Governo il seguente emendamento sostitutivo: « Art. 1785-*quinquies*. — (*Limiti di applicazione*). — Le disposizioni della presente sezione non si applicano ai veicoli, alle cose lasciate negli stessi, nè agli animali vivi » (3. 1).

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il parere.

S A R T I , *relatore*. Sono d'accordo con l'emendamento del Governo.

P R E S I D E N T E . Senatore Peritore, si ritiene soddisfatto?

P E R I T O R E . Sì, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento 3. 1 presentato dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 3 nel testo emendato. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge:

« Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato » (911) (*Relazione orale*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato », per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare il relatore.

C O L E L L A , *relatore*. La presentazione al Parlamento del progetto di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 si è caratterizzata quest'anno per alcune significative innovazioni. Lasciando in

disparte ogni considerazione sulle pur notevoli novità introdotte con la legge 20 luglio 1977, n. 407, mi sembra che insolita rilevanza assuma il disegno di legge ora al nostro esame non solo per i riflessi che da esso possono promanare sul bilancio di previsione per il 1978, quanto per il suo carattere veramente innovatore, che introduce un moderno elemento di flessibilità in un sistema tradizionalmente rigido.

È una rigidità che finora non ha consentito di riconoscere al bilancio dello Stato quella funzione di principale regolatore dell'economia nazionale che gli è propria; funzione totalmente annullata dal fatto di essere chiamato a prendere semplicemente atto di oneri in precedenza statuiti per finalità che spesso nel frattempo sono venute meno o che vengono a collocarsi nella scala delle priorità in posizioni ormai secondarie rispetto ad altre esigenze che premono sotto la spinta della mutata situazione economica.

Il disegno di legge in esame non è che il primo passo di un processo — alcuni hanno detto in Commissione: un timido passo — che mira non solo a restituire al bilancio la sua funzione, quanto a porre in grado il Parlamento di intervenire più efficacemente nella vita economica del paese, diversamente modulando impieghi e risorse in relazione alle esigenze strutturali e congiunturali che con il bilancio intendono soddisfarsi.

Il provvedimento — si legge nella relazione governativa — prefigura quella che in futuro potrà essere la legge finanziaria, strumento questo che già vige in alcuni ordinamenti contabili dei paesi comunitari e che, attraverso una graduale approssimazione, si prefigge di giungere a commisurare gli stanziamenti di spesa non solo alle effettive possibilità operative delle amministrazioni, ma anche al volume di risorse che possono essere destinate al settore pubblico, senza mortificare l'attività degli altri settori produttivi. Non è poi da escludere che — una volta consolidato l'assetto tributario — la legge finanziaria rivolga l'attenzione anche al comparto tributario per il quale, nulla innovando in tema di legislazione fiscale, si potrebbe ipotizzare un margine di elasticità nelle aliquote di taluni tributi, in guisa da poter realizzare eventuali manovre fiscali di alleggerimento o di inasprimento entro uno spazio ben definito in termini di percentuali e di variazioni. È questo comunque un disegno di lungo respiro sul quale si avrà modo di tornare per ulteriori approfondimenti sia in sede tecnica che in sede parlamentare.

Il disegno di legge oggetto di esame si presenta al momento di dimensioni molto più modeste anche se occorre esaltarne la portata per il suo carattere innovatore; le norme in esso contenute sono raggruppate in relazione all'oggetto: disposizioni di carattere finanziario in materia di istruzione, disposizioni relative alle aziende autonome e disposizioni varie. Non vengono prese in considerazione quelle in materia pensionistica a seguito della nota decisione governativa di riconsiderare l'intero problema con separato provvedimento. Il Governo in Commissione ha dichiarato di ritirare gli articoli 9, 10 e 11 che intanto si ritengono decaduti.

Le disposizioni di carattere finanziario contemplano la facoltà di riconsiderare gli stanziamenti autorizzati da specifiche disposizioni di legge senza incidere negativamente sulle possibilità operative delle amministrazioni; la norma in questione consente, in presenza di un consistente volume di residui di stanziamento ancora da impegnare, di rinviare ad esercizi futuri le autorizzazioni di spesa che leggi di contenuto particolare ponevano a carico della competenza dell'anno 1978. Ma la norma contiene anche un'altra garanzia che mette al riparo da ogni preoccupazione l'attività delle amministrazioni: essa infatti autorizza l'assunzione di impegni anche a valere sugli stanziamenti rinviati, restando peraltro fermo che il volume dei pagamenti non potrà eccedere le somme iscritte in bilancio per competenze e residui. Con la norma in questione, oltre a conseguirsi un contenimento della spesa di competenza, si riduce notevolmente il noto divario competenza-cassa, frenando il lamentato fenomeno di crescita dei residui di stanziamento.

Di rilievo tra le disposizioni di carattere finanziario è quella che disciplina in modo

permanente l'emissione dei certificati di credito del tesoro e consente altresì la possibilità della loro emissione in sostituzione o in alternativa ai BOT: la disposizione è suggerita dalle esperienze recenti che dimostrano come la diversificazione degli strumenti di indebitamento sia oltremodo necessaria nel quadro della programmazione annuale dei flussi finanziari e creditizi, anche al fine di conseguire un alleggerimento del carico di interessi che attualmente il Tesoro sopporta per il proprio indebitamento a breve.

Per quanto attiene alle disposizioni in materia di istruzione, l'interesse da esse suscitato in sede di discussione in Commissione mi suggerisce una più dettagliata illustrazione delle norme stesse. L'articolo 4 del provvedimento in esame modifica la normativa vigente nel senso che le cattedre e i posti disponibili per particolari situazioni giuridiche del personale ad essi assegnato possono essere ricoperti solo con il conferimento di incarichi annuali. Attualmente infatti a norma del secondo comma dell'articolo 1 della legge 13 giugno 1969, n. 282, alla copertura delle cattedre o, di posti di insegnamento che, pur essendo coperti da personale docente di ruolo e non di ruolo, risultino di fatto disponibili almeno per la durata di un anno scolastico, si provvede con personale docente non di ruolo che viene assunto con incarico a tempo indeterminato, incarico che comporta, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 19 giugno 1970, n. 366, convertito con modificazioni nella legge 26 luglio 1970, n. 571, la non licenziabilità del personale.

Le circostanze che richiedono il conferimento di detti incarichi possono essere molteplici: esonero dall'insegnamento per i professori incaricati della presidenza; incarichi e borse di studio di cui all'articolo 65 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417; collocamento in aspettativa; comando di docenti presso le università; comandi di docenti presso amministrazioni statali o enti o associazioni aventi personalità giuridica.

Tutte le posizioni giuridiche di cui innanzi hanno comunque la durata minima di un anno scolastico, comportando quindi l'assunzione in servizio di altro docente per la cattedra o il posto orario resosi disponibile, assunzione che, come già precisato, viene effettuata con il conferimento di un incarico a tempo indeterminato e conseguente acquisizione del diritto alla non licenziabilità. Tuttavia è da far immediatamente rilevare che nell'assunzione di personale docente con incarico a tempo indeterminato su posti già ricoperti da insegnanti titolari frequentemente avviene che per lo stesso posto vengano nominati più incaricati. Questo fenomeno ricorre soprattutto per quanto attiene al collocamento in aspettativa dei docenti di ruolo e non di ruolo vincitori di contratti quadriennali e di assegni biennali di formazione scientifica e didattica presso le università. Quanto innanzi comporta che al rientro del titolare il docente o i docenti incaricati debbano essere sistemati su altri posti disponibili.

Non sempre però è possibile procedere alla sistemazione del personale per mancanza di posti e i docenti restano in soprannumero a disposizione della scuola. L'onere posto a carico dell'amministrazione per le situazioni soprannumerarie che vengono a crearsi a seguito del conferimento di incarichi a tempo indeterminato su posti già ricoperti da docenti titolari non trova un adeguato corrispettivo, e comunque la parziale utilizzazione che viene fatta del personale non giustifica la spesa.

L'innovazione introdotta con il disposto dell'articolo 4 comporta che al rientro del titolare il rapporto di impiego dell'incaricato annuale si risolve e non viene di conseguenza a crearsi la situazione soprannumeraria più volte lamentata derivante dalla creazione fittizia di consolidate posizioni giuridiche. Il secondo comma dell'articolo 4 fissa il limite minimo di nove ore per il conferimento di incarichi a tempo indeterminato. Questo numero minimo di ore dovrebbe garantire che non vengano conferiti incarichi a tempo indeterminato per ore di insegnamento disponibili per un solo anno scolastico.

L'articolo 5 invece, disponendo l'utilizzazione degli insegnanti elementari appartenenti al ruolo soprannumerario da parte del

provveditorato agli studi per assegnazione a posti conferibili per incarico nell'ambito della provincia, innova profondamente la materia in quanto elimina la possibilità di utilizzare detto personale per sole supplenze o in posti temporaneamente vacanti, utilizzazione che avviene peraltro soltanto teoricamente.

Quanto alle disposizioni relative alle aziende autonome dello Stato è da sottolineare che esse da un lato intendono conferire alla legge di bilancio la possibilità di determinare la misura dello stanziamento annuo a favore dell'ANAS per l'ammortamento di alcuni mutui; dall'altro escludere le aziende autonome dalla nuova disciplina della perenzione amministrativa introdotta dalla legge n. 407 del 1977. Alla prima finalità sopperiscono gli articoli 6 e 7 relativi l'uno al rimborso delle rate di mutui contratti dall'Azienda delle strade per la costruzione dell'autostrada senza pedaggio Salerno-Reggio Calabria, l'altro al rimborso delle rate dei mutui contratti dalla Società autostrade romane ed abruzzesi (SARA), alla quale, dopo la scadenza, è subentrata, come è noto, l'ANAS medesima.

Non mi soffermo sulle altre disposizioni di contenuto particolare che del resto hanno trovato ampia illustrazione nella relazione governativa. Non posso però esimermi dal richiamare la nostra attenzione sull'articolo 14 che interessa la finanza locale. Questo è un articolo dettato da motivi di cautela; è noto infatti che in tema di riforma della finanza locale sono state già presentate alcune proposte di legge ed altre sono state annunziate, per cui il regime di finanziamento degli enti locali dal 1° gennaio 1978 sarà stabilito in sede parlamentare, allorquando sarà compiuto l'*iter* delle proposte stesse. Nelle more tuttavia è sembrato doveroso al Governo assicurare in bilancio i necessari mezzi in modo che per la prima parte dell'anno 1978 gli enti locali vedano assicurato fin da ora il finanziamento delle loro esigenze.

In linea generale, in Commissione, nel corso dell'esame, è emerso un consenso di massima, da parte di tutti i gruppi politici, sull'ipotesi di modificazione del sistema di formazione e presentazione al Parlamento del bilancio dello Stato, prospettata dal ministro Stammati, che dovrebbe trovare una sua organica sistemazione nel contesto della preannunziata riforma della contabilità di Stato. Vi è cioè accordo generale in ordine alla esigenza di restituire al Parlamento una reale possibilità di governo della spesa pubblica. A tal fine, per costituire un ulteriore supporto conoscitivo, che si aggiunge a quelli già introdotti e recentemente razionalizzati dall'articolo 2 della legge n. 407 del 1977, la Commissione ha accolto un emendamento del senatore Lombardini che consente di acquisire con continuità e tempestività i dati relativi agli incassi, ai pagamenti, alle variazioni dell'attività finanziaria nonchè all'indebitamento a breve e medio termine di tutto il sistema delle autonomie locali e regionali.

Sempre nell'ottica di un più efficace contenimento della spesa pubblica va ricordato che in Commissione si è sviluppato un ampio dibattito su un emendamento del senatore Lombardini inteso a modificare i meccanismi di alimentazione del fondo comune regionale. In sostanza tale proposta intendeva evitare che una politica di contenimento della spesa corrente da parte dello Stato venisse vanificata da meccanismi di trasferimento di risorse alle regioni a carattere fortemente indicizzato. Pur sottolineandosi da parte di tutte le forze politiche la reale portata delle questioni poste dal senatore Lombardini, si è ravvisata l'opportunità che esse venissero affrontate in modo più profondo e completo in altra sede anche per non inserire ulteriori elementi di difficoltà nella delicata attuale fase di piena attuazione della legge delega n. 382.

Più in generale, in ordine alla nuova tecnica della cosiddetta « legge finanziaria », più di una perplessità ha sollevato nel corso dell'esame la sostanziale eterogeneità delle tematiche affrontate. Il senatore Colombo ha trattato questo tema in Commissione. In effetti problemi come quelli posti dagli articoli 4 e 5 in materia di pubblica istruzione (per non parlare del problema delle pensioni che, ripeto, è stato per il momento accantonato), per le loro considerevoli impli-

cazioni di carattere socio-economico, potevano forse essere meglio esaminati con appositi provvedimenti presso le competenti Commissioni.

Più in generale, in sostanza, si può osservare che, mentre la Commissione concorda pienamente su una linea di riforma che intende recepire nella contabilità di Stato i nuovi istituti accolti dalla recente legge quadro sulla contabilità regionale (bilancio annuale in termini di competenza e di cassa, bilancio pluriennale come punto di riferimento della copertura delle leggi pluriennali di spese), più di una perplessità è emersa invece proprio in ordine alla tipologia di questa cosiddetta legge finanziaria che dovrebbe accompagnare il bilancio di previsione e nella quale dovrebbero concentrarsi tutte le innovazioni legislative di carattere sostanziale; perplessità riferite appunto all'estrema difficoltà di approfondire in modo compiuto tematiche tra loro molto lontane ed eterogenee.

Infine, va osservato che la Commissione sollecita il Governo ad affrontare con assoluta urgenza la nuova legge di riforma della finanza locale, non essendo a tal proposito accettabili ulteriori rinvii. In definitiva, si ha la sensazione che il provvedimento al nostro esame si ponga come un primo concreto passo lungo una via che deve necessariamente condurre: primo, ad una programmazione razionale dei flussi finanziari pubblici riferiti a tutto il settore pubblico allargato; secondo, ad un coordinamento efficace tra finanza statale, finanza regionale e finanza locale che dia concreta attuazione al disposto costituzionale (articolo 119, primo comma), evitando al Tesoro il ruolo di mero pagatore degli impegni presi da altri centri decisionali di spesa.

Si tratta evidentemente di una tematica estremamente complessa che investe delicati profili autonomistici, ma della quale comunque tutte le forze politiche sembrano farsi pienamente carico e che pertanto va risolta in termini legislativi; questo provvedimento è un primo passo su questa strada.

Illustrata così la finalità e la portata del provvedimento, mi sembra opportuno concludere raccomandando una sollecita approvazione del presente disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

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

N E N C I O N I . Illustre Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame, che riflette disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato, come ha ampiamente esposto il relatore, si pone come una premessa, vorrei dire come un impegno, per quella che potrà essere la legge finanziaria.

Noi siamo alquanto scettici su queste riforme. Per quanto concerne la finanza locale e la legge sulla contabilità dello Stato del 1923, non è passato anno in cui i governi non abbiano preso impegni e non si sia a lungo discusso, sia sulla riforma della finanza locale, sia sulla riforma della legge sulla contabilità dello Stato, superata nei criteri e, soprattutto, superata con l'esigenza di disinvoltura di fronte al mutare della situazione di carattere finanziario, al flusso di beni reali, dei bisogni e delle esigenze sociali. Dico che siamo abbastanza scettici perchè sono riforme che richiedono una volontà politica realizzatrice, la quale, in questi anni, non ha avuto che conseguenze — vorrei dire — negative per quanto concerne la legge sul bilancio, a partire dalla legge Curti che non ha certo dato al Parlamento dei nuovi strumenti per l'esame del bilancio; anzi la legge Curti ha frenato molto la presenza dei senatori e dei deputati nella discussione del bilancio, sicchè vediamo anche per questa legge importantissima l'Aula completamente vuota, così come vedremo il deserto, probabilmente, nella discussione del bilancio, malgrado queste innovazioni.

Che cosa vi è di nuovo? A parte il modo con il quale da un po' di tempo si presentano i disegni di legge al Senato, voglio comunque ricordare che non più tardi di ieri sera abbiamo esaminato un disegno di legge, nobilissimo nei suoi contenuti, che era formato da due norme da accantonare

per l'esame in Commissione e da un complesso di norme soppresse (soppresse anche per ragioni legate al fatto che altri disegni di legge avevano assorbito la materia).

Oggi ci presentiamo con un disegno di legge che vede tutta una parte di disposizioni in materia pensionistica (gli articoli 9, 10 e 11) che sono state stralciate, ormai abbandonte nel corso dell'*iter* legislativo. Vorremmo richiamare ad una più ponderata meditazione e prudenza — vorrei dire — nella presentazione dei disegni di legge.

Onorevoli colleghi, si è discusso molto in sede tecnica se siamo di fronte a un regime democratico-parlamentare puro o se siamo di fronte a un regime democratico-parlamentare misto. Ci sono dei giuspubblicisti che ritengono che siamo di fronte ad un sistema misto, cioè interferito da interventi estranei al sistema rappresentativo parlamentare. Ma noi non siamo d'accordo poichè, malgrado l'esistenza di atti di democrazia diretta, siamo di fronte a un sistema rappresentativo che ritengo « puro ». Ma se dovessimo convincerci che così non è, che ci sono delle forze sociali che hanno diritto di interferire in un sistema democratico nelle sue articolazioni istituzionali, allora è il Governo che deve usare la prudenza di fare determinate trattative, è il Governo che deve controllare man mano la sua posizione di fronte a queste spinte che vengono da diverse parti, ove abbiano diritto di cittadinanza. Infatti presentare un disegno di legge importante e poi vedere che a questo disegno di legge si può attribuire, come dissi una volta in un caso analogo, la definizione di rete metallica, cioè una serie di buchi legati da un filo, è una cosa che lascia perplessi. Ora, da un po' di tempo a questa parte, i disegni di legge sono proprio delle reti metalliche, secondo quella definizione umoristica, che però risponde alla realtà.

Sarebbe opportuno che il Governo, che ne ha la responsabilità, si facesse carico di questo continuo controllo, di queste spinte che, da un sistema estraneo, si dirigono ad un regime rappresentativo puro. Se tutto ciò poi dipende dalla mancanza di una maggioranza nel senso tecnico e costituzionale della parola, non ho altro da aggiungere poichè su questo argomento sono intervenuti autorevolissimi personaggi, pensosi del divenire del nostro sistema costituzionale.

Tornando alle norme innovative e sorvolando per brevità l'esame dei singoli articoli, si pone il problema della portata innovativa dell'articolo 1 secondo il quale le amministrazioni possono procedere all'assunzione di impegni sulle autorizzazioni di spesa recate dalle leggi (qui si parla di leggi di contenuto particolare e sarebbe opportuno che venisse precisato il significato tecnico-giuridico di questa espressione) anche in assenza di una loro iscrizione nel bilancio di competenza, restando limitato il volume dei possibili pagamenti alle somme che risultino disponibili in bilancio

Onorevoli colleghi, siamo di fronte ad una modifica sostanziale del criterio tradizionale che ha retto fin qui il bilancio dello Stato. Ed ecco la ragione per la quale dobbiamo per forza esaminare, varandolo o meno, questo provvedimento legislativo prima di accingerci all'esame del bilancio. Fino ad ora, onorevoli colleghi (ed ecco il significato dell'innovazione), ci siamo sempre attenuti rigidamente, salvo alcune ombre, al bilancio di competenza ed abbiamo sempre ritenuto che il bilancio di cassa non fosse adottabile per una grande azienda pubblica pluralistica come è la nostra amministrazione.

L'esperienza fatta in Italia, prima della legge di contabilità generale dello Stato del 1883 non dette certo, per quanto riguarda il bilancio di cassa, buona prova e fu abbandonata prima che la legge di contabilità generale dell'8 luglio 1883, n. 1455, sanzionasse l'adozione del bilancio di competenza; da quel momento noi siamo stati sempre di fronte a un documento che era in sostanza un bilancio finanziario, perchè di contenuto solo monetario — somme in danaro — e un bilancio finanziario di competenza, cioè senza le caratteristiche del bilancio di cassa in cui le spese sono valutate, deliberate dall'Esecutivo liberamente, al di fuori di una rete di contenimento nella previsione del bilancio di competenza; mentre, come sapete meglio di me, per il bilancio di compe-

tenza vi sono delle previsioni di spesa di competenza e delle previsioni di entrata di competenza. Entro questo alveo si deve muovere l'Esecutivo. C'è una volontà di vertice e del Parlamento che pone questi limiti, ed una esecuzione della volontà del Parlamento e dell'Esecutivo.

Il bilancio di competenza ha dato buona prova e non saremmo certo d'accordo a tramutarlo gradatamente in un bilancio di cassa perchè nel bilancio di cassa, salvo che la legge finanziaria sia modificata completamente, sì da dare dei poteri eccezionali al Parlamento per il controllo della spesa, voi sapete che è l'amministrazione che provvede, al di fuori di una valutazione unitaria e trasparente preventiva che possa dare un indirizzo all'intero documento che riflette, come in questo caso, un anno di vita dello Stato.

Tale carattere è tuttora confermato dall'articolo 127 del vigente regolamento di contabilità generale, secondo cui le entrate, le spese che s'iscrivono negli stati di previsione rappresentano le competenze dell'esercizio, cioè, per le entrate, ciò che si crede potranno produrre — dice il regolamento — durante l'anno finanziario i diversi cespiti di entrata stabiliti da leggi e quelli eventuali che sono prevedibili e, per le spese, quelle che il Governo è autorizzato a fare nel corso dell'anno medesimo per provvedere ai pubblici servizi e agli obblighi assunti dallo Stato. Pertanto con una norma come quella di cui al primo comma dell'articolo 1 del disegno di legge in esame, riduzioni di autorizzazioni di spesa non potrebbero compiersi mediante una norma generica applicabile a tutte quante le amministrazioni che possono beneficiare di autorizzazioni di spesa recate da leggi di contenuto particolare, per ripetere le parole improprie che lì sono state usate. Praticamente se la norma — specialmente una norma che s'inserisce poi in una legge di bilancio — ha il dovere maggiore della chiarezza, si tratta dell'utilizzazione, in un determinato modo, secondo la volontà espressa dalla pubblica amministrazione e il controllo preventivo del Parlamento nell'inserimento della norma in una legge di bilancia, dei cosiddetti residui di stanziamento; cioè i residui passivi di stanziamento sono dei fantasmi contabili, non sono una realtà nella vita finanziaria del paese; specialmente i residui passivi impropri, cioè quelli che si chiamano di stanziamento, sono meri fantasmi contabili che ora, secondo questa norma, si utilizzano attraverso l'impegno di spesa scaturito dalle amministrazioni. Il secondo comma dice che le amministrazioni stesse possono procedere all'assunzione di impegni sulla predetta assunzione di spesa, fermo restando che il volume dei pagamenti non può eccedere le somme iscritte a bilancio, ivi comprese le disponibilità esistenti nel conto dei residui passivi. Da un fantasma contabile che non ha nessun rapporto nella realtà finanziaria del bilancio (questa norma non è indicata, ma penso che siano considerati i residui di stanziamento non ancora perenti) la pubblica amministrazione, che naturalmente non aveva preso impegni precedenti — altrimenti saremmo nel campo degli autentici residui passivi, non dei residui di stanziamento — ha potere di prendere impegno, cioè di mobilitare i residui passivi di stanziamento, sempre nei limiti delle somme esistenti nell'ambito del bilancio, sempre nei limiti dei bisogni effettivi della pubblica amministrazione.

Con lo stesso criterio e con la trasformazione del bilancio di competenza in un bilancio finanziario misto, con la legge di approvazione del bilancio di previsione, il Ministro del tesoro può essere autorizzato ad effettuare le operazioni di ricorso al mercato dei capitali, previste da specifiche disposizioni legislative, ancorchè riferite alla competenza di esercizi precedenti. Questa è una norma che ritengo positiva, perchè evita di tenere residui passivi veri e propri, cioè impegni presi precedentemente, ed evita di tenere somme che sono state destinate e che poi vengono perse per la strada nei rivoli del bilancio dello Stato. È opportuno invece che attraverso la legge di bilancio, nel momento in cui da parte della pubblica amministrazione scaturisce l'esigenza di disporre, per determinati scopi previsti dalla legge, di somme, il Ministro del tesoro sia autorizzato ad effettuare il ricorso al mercato dei capitali o al credito.

Daremo voto favorevole a questo disegno di legge, ma non possiamo non soffermarci criticamente sull'esigenza che questi princìpi che ho avuto l'onore di esporre, che informano il bilancio dello Stato nella sua nuova concezione e che sono innovazioni profonde, che mutano un metodo rimasto inalterato dal 1883 e che, ad eccezione dell'Inghilterra e di qualche altro paese, è adottato in tutti gli Stati del mondo « civile », debbano essere meditati. Sarebbe stato necessario un disegno di legge organico, che avesse veramente operato una trasformazione in questo senso, e non arrivare con il solito metodo ormai incardinato in questi nostri lavori alla novella innovatrice. Sembra che siano innovazioni di poco conto, mentre si innova sostanzialmente, mutando anche quella che è la prassi di anni ed anni, che ha dato risultati positivi o negativi, ma che ha consentito a bilanci positivi nell'interesse della comunità nazionale e a bilanci altamente negativi di portare avanti l'azienda amministrativa dello Stato con sufficiente chiarezza, al di fuori di arbìtri che si sono sempre infranti sugli scogli della legge sulla contabilità dello Stato che aveva, forse, un concetto molto più rigido rispetto a quello che la vita attuale, che si svolge impetuosamente, possa postulare.

Siamo dell'opinione che dovremmo arrivare ad una nuova legge finanziaria; siamo non dico contrari, ma molto pensosi per quanto riguarda delle modifiche che vengono — scusate il termine — contrabbandate con delle norme apparentemente innocue, ma che mutano sostanzialmente l'essenza, la *facies* del bilancio dello Stato.

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

C O L O M B O R E N A T O . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, il Governo ci ha sottoposto un disegno di legge, quello in discussione, che pomposamente è stato descritto come la premessa di una futura — non molto futura speriamo — legge finanziaria e che al massimo, pur apprezzandone la positività dell'intenzione e di alcune disposizioni, possiamo definire un timido e tardivo inizio del cammino che da trent'anni si chiede di percorrere e che negli anni recenti è divenuto drammaticamente urgente imboccare.

Non casualmente in Commissione bilancio si è insistito sulla transitorietà della normativa in discussione e sul suo empirismo, non disdicevoli nella fattispecie, ma rivelatori di una insufficienza che potrà eliminarsi solo con una legislazione compiuta, postulata come indispensabile dallo stesso Ministro del tesoro e dal medesimo garantita di imminente presentazione in Parlamento.

Presidenza del vice presidente C A R R A R O

(*Segue* C O L O M B O R E N A T O) . In tal senso vanno il nostro apprezzamento ed il nostro incoraggiamento all'onorevole Stammati, anche se per altri aspetti del provvedimento non possiamo congratularci con lui o per lo meno con il Governo di cui è partecipe e del quale, malgrado le possibili e meritorie distinzioni personali sul piano delle intenzioni, porta collegialmente le responsabilità decisionali ed operative.

Dicevo che da trent'anni si invoca un cammino diverso della legislazione attinente la finanza pubblica, a cominciare da una nuova normativa che regoli la contabilità generale dello Stato e proseguendo con una riforma del bilancio che gli tolga il carattere asettico e rituale che non solo lo rende di scarsa utilità per il dibattito parlamentare, ma insufficiente a regolare i rapporti con l'intero settore pubblico e con quello, più generale e sempre da esso più condizionato, dell'economia del nostro paese.

In trent'anni abbiamo visto invece succedersi una serie di piccole modifiche alla leg-

ge di contabilità generale che ne hanno stravolto il senso originario senza offrirci una regolamentazione che, nella novità, rappresentasse la coerenza di uno strumento compiuto e logico; mentre nei dibattiti annuali sul bilancio tutti dimostrano scarso interesse per il documento, appesantito da cifre inutili, difficilmente decifrabile nella capacità di regolare i complessi rapporti, che esso condiziona, con enti ed imprese che dovrebbero concorre alla programmazione dell'economia, al corretto sviluppo dell'organizzazione sociale e al soddisfacente concerto di autonomia e di responsabilità tra i vari momenti in cui si rappresenta la vita dello Stato, inteso nell'accezione più ampia e più esatta.

Senza insistere sul carattere parziale e transitorio — un timido inizio, dicevo in Commissione — del disegno di legge, devo però rilevare che esso venne presentato in ritardo rispetto allo scopo immediato da perseguire, cioè la sua influenza sul bilancio di previsione per il 1978, e in assenza di adempimenti previsti dall'accordo interpartitico del luglio scorso: mi riferisco alla nomina di una commissione parlamentare, come statuito al capo III di tale accordo, nella quale si sarebbero preventivamente valutate necessità e possibilità, diciamo le ipotesi di cui parlava il Ministro del tesoro in uno scritto dell'estate; mi riferisco alla situazione strana, o meglio anomala, in cui si troverà la Commissione bilancio la prossima settimana, di discutere un bilancio i cui criteri di formazione sono regolati da norme che non hanno ancora il valore di legge. Nè si dica che mancava il tempo: per la commissione parlamentare è mancata la volontà.

Il disegno di legge, o almeno la parte che innova alcune norme di contabilità, doveva essere pronto necessariamente prima della presentazione del bilancio e della relazione previsionale che ne contemplano l'esistenza. Il ritardo è certo dovuto alle altre parti del provvedimento che regolano o vorrebbero regolare varie materie: la scuola, le aziende speciali, la previdenza sociale, la ricerca scientifica, i programmi spaziali, la finanza locale. Oltre al ritardo devo quindi rilevare il carattere composito del provvedimento che, se trova giustificazione nella necessità di sistemare una materia e realizzare delle economie nella spesa pubblica che consentano il rispetto dei vincoli interni ed esterni necessari al conseguimento di ipotizzati traguardi, aumenta il senso di precarietà del provvedimento stesso, sancisce reiterate e gravi inadempienze e scarsamente raggiunge gli obiettivi di contenimento, dato lo stralcio della materia pensionistica che, stando alle dichiarazioni rese dal ministro Stammati in quest'Aula, avrebbe permesso un risparmio ben superiore ai 1.000 miliardi.

È un'abitudine dei governi di mia conoscenza di presentare disegni di legge variamente comprensivi, sempre nemici della buona attività legislativa. Non credo che riusciremo a sfuggire al pericolo anche nel caso in esame e intanto rilevo che la natura composita conferma una fretta che discende da precedenti ritardi e dal mancato rispetto degli impegni assunti con le forze politiche e con le parti sociali: da qui gli infortuni, gli stralci, gli aggiustamenti, i rinvii; il più clamoroso è quello relativo alla soppressione degli articoli 9, 10 e 11 che intendevano limitare il cumulo pensioni-salari. Siamo in presenza di una vicenda sconcertante che scredita il Governo e aumenta la sfiducia dei cittadini, sottoposti alla doccia scozzese dei timori e delle speranze e portati forse a pensare che non è mai il caso di preoccuparsi di eventuali decisioni dolorose per i singoli ma solo di quelle dolorosissime per tutti o per la grande maggioranza, se si continuerà nel segno dell'incertezza e della contraddizione tra il dire e il fare. Il divieto del cumulo era stato già proposto e successivamente ritirato; in seguito il ministro Stammati ne parlava in quest'Aula; l'abbiamo trovato nel disegno di legge n. 911 e subito abbiamo saputo che sarebbe stato stralciato in attesa — si dice — di un disegno organico di riforma della previdenza sociale.

La vicenda sembra perfino incredibile, tanto è grottesca, perchè vi mancano i presupposti elementari, cui un qualsiasi governo deve attenersi, di intesa al suo interno e di collegamento con le forze che lo sostengono, prima di prendere un provvedimento di tale portata. Nè si dica che le parti politiche e

sociali sono in contraddizione con la politica economica che dichiarano di volere quando si oppongono al divieto del cumulo: è una mistificazione della realtà perchè nessuno chiede di discutere in astratto di un principio, ma tutti pretendono di esaminare il merito, il metodo, i limiti e il collegamento con i provvedimenti equitativi e più generali; pretesa sacrosanta, a mio avviso, e che, sola, consente non astrattamente di verificare sincerità di atteggiamenti e coerenza di propositi. Così siamo all'ennesimo rinvio e il Ministro del tesoro accusa un dolore — uso il suo vocabolo — di cui deve ringraziare soltanto i suoi colleghi se non se stesso (se la verità è un'altra ce la riveli); e intanto si prepari a sopportare il nuovo dolore di un taglio alternativo alla spesa pubblica, che realisticamente contenga il disavanzo nei limiti annunciati in quest'Aula e quantificati nella relazione previsionale, come elemento portante della fiducia internazionale e del programma di politica economica per il 1978.

Non insisto per evitare il pericolo di addentrarmi in una discussione, quella del bilancio, che non è pertinente al momento e dalla quale peraltro ci separano solo pochi giorni. Passo invece alle altri parti che si aggiungono agli articoli innovatori delle regole di contabilità. Le disposizioni attinenti le aziende autonome non hanno ricevuto attenzione nella Commissione di merito e nella 5ª e penso che il silenzio si debba alla convinzione che l'argomento meriti di essere trattato con visione più generale e più penetrante.

Il tema delle autostrade merita pure un dibattito più ampio e profondo per la necessità di compiute informazioni, di inquadramento nell'esame della finanza pubblica e di collegamento con la linea di politica economica che si intende adottare, in buona parte, se non in tutto, antitetica rispetto a quella seguita negli anni '50 e '60.

Sulle spese per la ricerca scientifica e per i programmi spaziali mi propongo di ritornare in sede di discussione del bilancio, perchè qui il Governo manca a formali doveri informativi che impediscono al Parlamento di giudicare consapevolmente il merito della proposta.

Gli articoli 4 e 5 vorrebbero meglio disciplinare l'assegnazione degli incarichi scolastici, con una affrettata innovazione che ha lasciato perplessi i colleghi della Commissione di merito, in pendenza di una trattativa in corso e, pare, di un disegno di legge che dovrebbe regolare la materia. La delicatezza dell'argomento, l'incertezza dei risultati che si conseguiranno con le nuove norme e la precarietà degli aggiustamenti varati nella 5ª Commissione ci hanno portato ad astenerci in quella sede sull'articolo 4 e a riproporre qui l'esigenza di una trattazione più generale e meditata dell'argomento, stralciandolo dal disegno di legge attuale. Questo potrà suscitare un nuovo dolore nell'onorevole Stammati, ma l'intenzione che ci guida è buona perchè vogliamo evitargli un più grande dolore a scadenza ravvicinata. Nè pensi il signor Ministro, in questa visione clinica da lui e per se stesso evocata, di evitare il più velenoso degli strali, quello relativo alla finanza locale, ripetendo che vi sono delle somme specificatamente iscritte in bilancio e altre accantonate. L'articolo 14 del disegno di legge, per la sua genericità, si limita ad assicurare noi e tutti che gli enti locali non moriranno di asfissia — vorrei vedere che fosse il contrario — ma presenta l'ennesimo rinvio dell'impegno stravecchio della riforma della finanza locale, solennemente ribadito nell'accordo dei partiti e da mantenersi entro quest'anno, non solo per sciogliere un nodo cruciale della vita politica ed economica, ma in presenza della cessante validità, a fine d'anno, di un regime, lasciando gli amministratori locali nella assoluta incertezza.

Certo che nel bilancio iscriveremo cifre più o meno sufficienti a garantire la sopravvivenza degli enti, ma non potremo in quella sede definire ciò che solo una normativa specifica può realizzare, una nuova legge della finanza locale che, togliendo gli enti dall'incertezza, dalla precarietà e dalla discrezionale sudditanza al potere centrale, ne assicuri l'autonomia ed il ruolo in un concerto democratico di competenze e di responsabilità.

L'articolo 14 del testo governativo è politicamente il più inaccettabile e comporta un

giudizio che non investe il signor Ministro del tesoro come partecipe di una compagine, ma si evidenzia in termini personali, pure sempre politici, per il molto che in tale campo attiene ai suoi poteri e ai suoi doveri di iniziativa e di proposta.

Come vedete, onorevoli colleghi, le parti che giustificano il mio appellativo di legge composita sono abbastanza tristi e insoddisfacenti e tali da sommergere — o almeno c'è il rischio — l'apprezzabilità dei primi tre articoli dei quali passo ad occuparmi. Non può esimersi dal rilevare questo lo stesso relatore, se pure in termini più sfumati e meno critici dei miei e sempre elogiabili per l'onestà e l'acutezza di esposizione.

Il disegno di legge può effettivamente prefigurare quella che in futuro, come afferma il Ministro del tesoro nella presesentazione, potrà essere la legge finanziaria con la quale, come prevede, del resto, l'articolo 142 del vigente regolamento di contabilità di Stato, opportunamente richiamato e da tempo disatteso, le dotazioni da iscrivere in bilancio potranno essere finalmente commisurate non solo alle concrete possibilità di utilizzo da parte delle amministrazioni, ma anche al volume di risorse che il sistema potrà destinare al settore pubblico. Ma quanto strada resta ancora da fare!

L'articolo 142 risale ad oltre mezzo secolo fa, quando eravamo ancora in tempi di finanza neutrale o, potremmo dire, di una finanza a carattere conservatore e quando il conseguimento del pareggio del bilancio rappresentava un impegno fondamentale e il ricorso all'indebitamento era visto con diffidenza. Ma oggi, in una situazione da tempo radicalmente mutata sotto ogni aspetto, non si può concepire una legge di finanza che guardi alle poste di alcuni piani poliennali tra loro non coordinati senza invece inquadrare le possibilità di spesa dell'amministrazione e la loro conformità al volume di risorse da destinare al settore pubblico in un quadro di programma coordinato fra centro e regioni che veda appunto la legge di finanza come realizzazione in termini di possibilità concrete di un piano annuale parte di un piano pluriennale.

In particolare l'articolo 1 prevede che le autorizzazioni di spesa recate da speciali disposizioni legislative possono, con la legge di approvazione del bilancio, essere ridimensionate dal Parlamento, lasciando all'amministrazione la possibilità di assumere impegni sulle autorizzazioni di spesa anche in assenza di una loro iscrizione nel bilancio di competenza senza peraltro superare il volume dei pagamenti consentito dalle poste di bilancio. La proposta è da approvare anche se ci troveremo di fronte ad impegni superiori a quelli previsti dal bilancio, ma ciò indubbiamente eviterà l'inutile finanziamento di stanziamenti che già in sede di impostazione del bilancio si sa che non potranno essere utilizzati per intero e talvolta nemmeno in parte. Si eliminerà o meglio si ridurrà la creazione di illusioni finanziarie rappresentate dalle attese di spesa che in realtà non potrà essere affrontata se non in parte. Il bilancio sarà più rappresentativo della realtà e le previsioni di competenza presenteranno uno spostamento minore dai risultati della gestione di cassa. Si ridurrà la formazione di residui di stanziamenti che tanto contribuiscono all'alterazione del significato dei dati di bilancio.

Senza riportare molti dati, basta ricordare che al 31 dicembre 1975 i residui di stanziamento rappresentavano il 32,87 per cento del totale dei residui, con punte del 65,07 per i residui del Ministero della sanità, dell'86,06 per il Ministero dell'industria e del 53,73 per il Ministero della marina mercantile. Al 31 dicembre 1976 questo valore è sceso al 23,75 per cento, con punte del 98 per cento per il Ministero delle partecipazioni statali, del 90 per cento per il Ministero dell'industria e del 64 per cento per il Ministero della sanità. Al termine di ciascuno dei due esercizi poi i residui di stanziamento provenienti da esercizi precedenti rappresentavano il 29,7 per cento del totale nel 1975 e il 36,93 per cento nel 1976 Nell'ultimo esercizio cioè si è avuto un maggiore peso dei residui provenienti da esercizi passati pur essendone diminuito il valore assoluto.

Inoltre potranno essere formulate con maggiore attendibilità le previsioni di cassa dell'anno solare se nelle somme spendibili i

residui saranno meglio determinati. Rimane però da definire come gli eventuali impegni eccedenti le poste di bilancio saranno registrati. Sembra che questi sia in sede di consuntivo che in sede di bilancio di previsione per l'anno successivo debbano essere evidenziati nell'ambito del relativo capitolo di spese della categoria e sezione per la classificazione economica e funzionale, allo scopo di rendere edotto il Parlamento di quanto gli impegni eventualmente abbiano ecceduto le previsioni di bilancio e per quali poste, e di quanto in conseguenza le poste del bilancio dell'esercizio successivo debbano ritenersi già vincolate per impegni assunti nell'esercizio precedente.

Considerato peraltro che il bilancio viene approvato quando non possono essere noti i dati relativi all'intera gestione dell'esercizio precedente cioè quello ancora in corso al momento dell'approvazione del bilancio per l'anno successivo, si potrebbe provvedere con note di variazione fino a che si è in tempo o limitare l'assunzione di eventuali impegni eccedentari al terzo trimestre. D'altro canto questi impegni eccedentari dovrebbero assumere dimensioni sempre più ridotte mano a mano che si perverrà ad una più precisa previsione delle capacità di spesa delle amministrazioni.

L'articolo 2 mira a far coincidere l'anno della provvista dei fondi per le spese condizionate al preventivo reperimento di mezzi finanziari con ricorso ad operazioni di indebitamento con quello delle loro utilizzazioni, evitando così la creazione di residui passivi di stanziamento.

In effetti dal 1960-61, ma con ritmo crescente dal 1965, per la copertura di spese a carattere pluriennale o anche di provvedimenti aventi carattere di emergenza si è fatto ricorso all'emissione di titoli del debito pubblico. Con questa procedura le spese così finanziate non possono essere iscritte in bilancio se non quando, attraverso indebitamento, siano stati acquisiti i relativi mezzi finanziari. Le spese di bilancio non possono quindi essere definite nel loro ammontare definitivo se non quando siano iscritte anche quelle così finanziate.

Il risultato di questa procedura, che possiamo anche considerare fonte di « illusione finanziaria », è il sovvertimento tra le risultanze del bilancio di previsione e quelle della gestione di cassa potendosi anche verificare, come accaduto nell'esercizio 1972 e in altri precedenti, che la gestione di cassa si chiuda con un avanzo per la competenza e per la competenza e residui, nonostante il bilancio di previsione, sia per le previsioni iniziali sia per quelle definitive, abbia presentato un forte disavanzo. Questo può accadere perchè il susseguirsi e l'accumularsi di piani poliennali con finanziamenti attraverso l'indebitamento, per poter realizzare le relative spese, ha consentito al Tesoro, ovviamente in anni ormai passati, di acquistare una notevole elasticità di cassa con la conseguente disponibilità di fondi che, per i tempi reali delle erogazioni cui dovrebbero essere destinati, possono nell'attesa essere impiegati per altre finalità; di contro questa procedura ha anche creato la necessità di finanziamenti quando le *tranches* dei vari piani maturavano in termini veri di pagamento.

Negli anni 1970-76 l'entità delle spese di finanziamento, con i ricorsi al mercato finanziario al momento della presentazione del bilancio, è stata di miliardi: 969,9 nel 1971; 985,7 nel 1972; 1.298,3 nel 1973; 1.230,7 nel 1974; 1.382,2 nel 1975; 854 nel 1976.

L'articolo 3 disciplina in modo permanente l'emissione di certificati di credito del tesoro, come strumento per migliorare la struttura del debito pubblico.

L'iniziativa appare opportuna per modificare l'attuale composizione del nostro debito interno che ha assunto una struttura che non appare più accettabile.

Al 31 dicembre 1976 l'indebitamento statale di 81.324 miliardi (Stato, cassa depositi e prestiti e aziende autonome) era rappresentato per il 18,1 per cento da titoli a medio e lungo termine, per il 12 per cento da BOT per investimenti liberi, per il 19,70 per cento dalla raccolta dell'amministrazione postale, per il 48,9 per cento da debiti verso la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi e per il residuo 1,3 per cento da altri debiti.

Dal 1970 al 1976 il peso del debito a medio e lungo termine è passato dal 30,9 per cento al 18,1 per cento, quello della raccolta postale dal 25,9 per cento al 19,7 per cento, mentre quello della Banca d'Italia-Ufficio italiano dei cambi è salito dal 30,3 per cento al 48,9 per cento. Di fatto l'aumentato debito verso la Banca d'Italia-Ufficio italiano dei cambi, tutto o quasi creatore di buona base monetaria è aumentato di oltre 18 punti assorbendo la diminuzione del debito patrimoniale (12,8 punti) e quella della raccolta postale (6,2 punti).

Da anni ormai il disavanzo del nostro bilancio, stante le dimensioni raggiunte, non è più colmabile con il solo ricorso al debito patrimoniale il cui collocamento, oltre tutto, in periodi di elevata inflazione appare difficile se non impossibile e comunque costosissimo per l'alto interesse e gli scarti di emissione che debbono essere offerti.

Si è quindi fatto ricorso in modo continuativo e sistematico al debito fluttuante che tale in effetti più non è. Oggi infatti il debito fluttuante ha mantenuto ben poche caratteristiche se non quelle formali, in quanto è sostanzialmente nel suo complesso, a causa dei continui rinnovi, un debito a lunga scadenza che non fluttua ma si consolida e cresce.

Nella situazione attuale l'elevato tasso sui buoni ordinari del tesoro appare un tasso vincolo e quindi oltre che un peso elevato per il bilancio è anche guida per gli alti tassi delle banche sugli impieghi. D'altro canto si comprende come le autorità monetarie si debbano dibattere tra due obiettivi: da un lato la riduzione del costo di emissione dei buoni ordinari del tesoro, malgrado la grande richiesta di finanziamenti da parte del Tesoro, dall'altro evitare che il ribasso dei tassi pagati sui buoni ordinari del tesoro si rifletta sui tassi corrisposti dalle banche sui depositi di maggiore importo con conseguente deflusso all'estero.

Appare quindi opportuno, anche per la mancanza di un mercato monetario, nonostante i tentativi della banca centrale, il ricorso ai certificati speciali di credito del Tesoro. La loro scadenza, prevista a 24 mesi, contribuisce a ridurre il peso per il Tesoro e viene incontro alle esigenze generalizzate del pubblico verso titoli a vita più ridotta. Occorrerebbe però rendere il titolo più accessibile al piccolo risparmiatore che in effetti è quello che è maggiormente vittima, essendo titolare di depositi di modesto importo, dell'azione regressiva esercitata dal tasso passivo che ha gravato in questi ultimi anni sulla ricchezza finanziaria a causa dell'inflazione.

Il primo capoverso dell'articolo 3 fa riferimento ai limiti massimi fissati annualmente dalla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per le emissioni dei buoni ordinari del Tesoro. Questo limite non veniva indicato in passato e la Corte dei conti, nella relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1975, lo rileva aspramente. Auguriamoci che da questo momento cominci la nuova e corretta pratica.

Infine deve essere accolto ed anzi apprezzato il secondo comma dello stesso articolo che prevede la consultazione del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio sulle emissioni dei certificati speciali di credito del tesoro.

Oggi infatti al solo Ministro del tesoro è demandata la scelta tra due forme di indebitamento dello Stato (buoni ordinari del tesoro e buoni poliennali del tesoro) offerte dalla legge di approvazione del bilancio, che per le loro diverse possibilità di contribuire alla creazione di base monetaria e le diverse conseguenze sui saggi di interesse hanno effetti ben diversi nella economia, sia per quanto attiene ai rapporti interni, sia per quelli esterni. Ma i certificati previsti non saranno sufficienti per una normalizzazione del mercato finanziario e per l'avvio concreto al finanziamento di un mercato monetario.

Ho espresso, sui primi tre articoli, un giudizio positivo, anche se limitato da qualche riserva che non lo intacca e che cadrà, me lo auguro e lo desidero, se la pratica scioglierà i dubbi, ma soprattutto se il timido inizio, apprezzabile per la direzione che ci indica, sarà seguito dagli atti riformatori e compiuti che il Ministro del tesoro ha sollennemente promesso a brevissima scadenza.

Attendiamo i disegni di legge che modifichino la contabilità generale dello Stato, che

inseriscano il bilancio annuale in un programma pluriennale, che avvicinino le previsioni di competenza e di cassa, che concertino finalmente e sicuramente la vita dello Stato, articolata nell'ordinamento regionale e nella funzione degli enti locali, alla luce di quanto stabilito dalla Costituzione e più specificamente dalla legge n. 382.

In altre parole vogliamo una finanza pubblica che sia il presupposto ragionato e consapevole della programmazione economica e, al suo interno, un bilancio statale che, definendo chiaramente compatibilità e impegni, delinei e delimiti lo sviluppo dell'economia.

Vogliamo altresì, nell'immediato avvenire, sedi qualificate e documenti contabili che consentano al Parlamento di esercitare la sua funzione sovrana che abbisogna intanto di consapevolezza e quindi di reale libertà di scelta. È una pretesa elementare in epoca di tanto disordine e nella quale si chiede allo Stato e *in primis* al Parlamento di ricercare la fiducia nelle istituzioni e di consentire la ripresa dell'economia.

Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, concludo il mio intervento richiamando le considerazioni critiche o negative sulle parti del provvedimento che non attengono se non contingentemente alla materia che s'intende più generalmente di rinnovare. Non vogliamo essere impietosi con il signor Ministro, ma, come dicevano i vecchi chirurghi, esserlo fino al limite in cui la sua salute coincide con la nostra responsabilità di guarire i suoi dolori perchè possano guarire i mali che affliggono il Paese. Ci rivedremo fra pochi giorni e nei prossimi mesi e scioglieremo la riserva, che oggi traduciamo in astensione, se si tratti di un provvedimento buono ma episodico e perciò inutile o dell'inizio di una pratica nuova, tanto apprezzabile quanto rispondente alla logica che ispira e presuppone le modifiche attuali. Grazie.

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

BOLLINI. Signor Presidente, le ragioni che hanno suggerito il provvedimento che lei signor Ministro ci ha presentato sono da noi profondamente condivise: siamo arrivati ormai al limite di rottura nel campo della finanza pubblica; il bilancio dello Stato è estremamente rigido; l'espansione crescente della spesa pubblica rischia di non essere più dominata. Non è più tempo nè di espedienti nè di rinvii; occorrono decisioni ferme; dobbiamo assolutamente creare, pur nel quadro delle difficoltà, degli spazi per gli investimenti produttivi, per favorire la ripresa delle aziende spostando quel poco di risorse che abbiamo dai consumi privati a quelli pubblici e al tempo stesso dobbiamo continuare a tenere viva la pressione contro gli evasori e contro coloro che non fanno il loro dovere verso lo Stato. Questi problemi emergono ora con particolare drammaticità e spiegano l'urgenza degli sforzi necessari per ridurre la spesa pubblica, per selezionarla, per qualificarla. Dobbiamo prendere atto che in virtù di passate politiche la spesa pubblica si è rapidamente degradata, ha perso ogni efficienza, si è dispersa in mille rivoli. Tali tendenze sono purtroppo perverse, nel senso che portano a ridurre tutte le spese per investimenti, ad aumentare quelle per i trasferimenti, a ridurre quelle indirizzate verso i consumi pubblici.

Rispetto alle esigenze generali del Paese si deve notare come le spese verso la difesa, la giustizia, la sicurezza pubblica si siano ridotte in questi anni; stazionaria la spesa verso la cultura mentre sono cresciuti in maniera verticale gli stanziamenti per le pensioni, la sanità, i trasferimenti alle imprese e i costi degli interessi. Affrontare le questioni della spesa pubblica sulla base di priorità ben definite vuol dire affrontare in maniera politica uno dei nodi centrali dell'avvenire economico del paese. Anch'io, come il collega Colombo, mi rammarico che ci sia stata da parte del Governo una sottovalutazione dell'impegno politico contenuto nell'accordo dei sei partiti: mi riferisco alla mancata nomina della commissione che doveva valutare le misure per ridurre la spesa pubblica. Non si tratta di maggiore o minore capacità tecnica, né della ricerca degli strumenti per operare i tagli. Si tratta soprattutto di una questione politica. E in effetti, ogni qualvolta la tecni-

ca in questo campo ha cercato di prevalere, si sono ottenuti parzialissimi risultati, apprezzabili certo, ma assolutamente inadeguati. L'impegno politico concordemente assunto è quello di mantenere la spesa corrente al di sotto dei tassi d'inflazione; di operare con fermezza e decisione per colpire ogni posizione di spreco, e per eliminare ogni situazione parassitaria. Dobbiamo inoltre ridurre con un'azione politica coerente il *deficit* della previdenza, del servizio sanitario e della stessa scuola; dobbiamo controllare e guidare in maniera unitaria — e questa è una esigenza assolutamente prioritaria — tutti i flussi finanziari, in maniera da poter avviare una programmazione delle risorse che possa consentirci di utilizzare al meglio le disponibilità economiche del paese.

Presidenza del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

(*Segue* B O L L I N I) . Con la legge in discussione affrontiamo solo i dati preliminari del bilancio tenendo anche presente che i gravi problemi della spesa pubblica trovano un riscontro solo parziale nella dimensione attuale del bilancio dello Stato: c'è stata in questi anni una dilatazione dei centri di spesa, avvenuta in parte naturalmente, in parte artificiosamente, creando una situazione difficilmente controllabile. Bisogna assolutamente modificare questa situazione; ecco perchè quando vediamo degli sforzi compiuti in questa direzione, non possiamo non esprimere il nostro apprezzamento più vivo. Tuttavia dobbiamo ricordare che nella storia politica e amministrativa del nostro paese ci sono stati momenti in cui il problema del governo della spesa pubblica e della riconduzione a unità della finanza pubblica ha avuto bisogno di misure radicali e decisive: all'indomani del processo di unificazione del nostro paese e nel 1923, quando si è trattato di dare ordine alla finanza pubblica, di creare nuove strutture e nuove regole di comportamento.

Le gravi crisi economiche del primo dopoguerra, le trasformazioni politiche derivate hanno travolto le barriere erette per il controllo della spesa pubblica; tuttavia quegli ostacoli sono stati più che superati, aggirati, con la creazione di una pluralità di enti sottratti ad ogni controllo amministrativo e contabile, consentendo il dilagare di quella che oggi si definisce la spesa sommersa. La normativa del 1939 sul controllo contabile nel processo amministrativo lascia fuori la spesa degli enti pubblici da ogni controllo; ne deriva quindi una contabilità statale che va su due binari, uno per lo Stato e l'altro derogatorio per gli enti, creando confusione e complicazioni a cui negli anni si è cercato di porre rimedio con altre deroghe che hanno complicato ancor di più la situazione.

Necessita perciò ricreare con urgenza un centro unitario di controllo dell'intera spesa pubblica del nostro paese; è una riforma indispensabile questa che le forze politiche e il Governo debbono promuovere con la massima urgenza, se si vuole che ogni sforzo, ogni sacrificio non venga vanificato. E qui è d'obbligo il richiamo alla nuova legge di contabilità che l'onorevole Ministro ieri ha promesso di presentare al Parlamento entro la fine dell'anno. Credo, onorevole Stammati, che se ella presenterà la nuova legge e se soprattutto essa sarà sulla linea di uno sviluppo coerente della legge di contabilità regionale, se terrà conto delle istanze più moderne di riforma della struttura del bilancio dello Stato, farà opera meritoria; e noi saremo qui a darle una mano perchè la nuova legge di contabilità possa rapidamente — sia pure dopo un vaglio accurato — costituire uno dei cardini centrali di questa grande operazione di risanamento della finanza pubblica del nostro paese. Le difficoltà crescenti nel nostro paese per quanto riguarda la spesa pubblica e la finanza pubblica hanno avuto conseguenze gravissime anche sul nostro bilancio. Purtroppo oggi il bilancio dello Stato

italiano ha perso ogni elasticità, si sono ristrette le sue capacità di intervento; non è più uno strumento efficace di politica economica capace di contrastare le congiunture sfavorevoli.

Questa situazione non è di oggi, me ne rendo conto. Gli studi condotti sui provvedimenti congiunturali settoriali e globali attuati dal 1948 al 1958, dimostrano, onorevole Ministro, che adottati in un ciclo congiunturale avverso, si sono poi realizzati nei momenti in cui il ciclo si era concluso e ne iniziava un altro di segno opposto, ottenendo cioè non quello che era l'obiettivo iniziale, ma l'esatto contrario.

Anche in epoca recente le leggi pluriennali di spesa, raccogliendo in tempi brevi, ingenti mezzi finanziari per la copertura delle iniziative da realizzare, hanno sottratto mezzi all'economia, quando essa ne aveva bisogno, mentre le spese non vengono eseguite o eseguite in tempi lunghi congiunturalmente diversi e rovesciati.

Qualcuno, da queste esperienze dolorose del passato, ha tratto la convinzione che bisogna negare qualunque utilità dell'intervento pubblico a mezzo del bilancio per contrastare la congiuntura economica.

Noi non siamo di questa opinione; sappiamo bene che ci sono dei limiti e delle difficoltà; ma bisogna rapidamente superare l'attuale situazione rinnovando le strutture e gli strumenti del bilancio statale per renderlo capace di esprimere interventi di politica economica; le modificazioni da attuarsi riguardano sia il piano istituzionale che quello amministrativo e finanziario.

Dobbiamo creare dei margini di manovra per la spesa pubblica per investimenti in modo da manovrarla ai fini di una politica di stabilizzazione.

Siamo decisamente favorevoli a quegli orientamenti, che ci sembrano anche presenti nel Governo, che tendono a fare in modo che questi processi possano dare l'avvio ad un sistema di programmazione delle risorse. In questo senso apprezziamo l'articolo 11 della legge 382 che segna un passo su questa strada ed avvia un processo di collaborazione con le regioni.

Tuttavia, i documenti che ci sono stati presentati a premessa del bilancio dello Stato e come indicazione della futura legge finanziaria, suscitano grandi perplessità, ci sono questioni non chiarite, e vaste zone di oscurità. Avevamo fiducia nella legge n. 407 che unificava non solo i tempi ma i modi di presentazione della previsione programmatica e della nota illustrativa del bilancio operando una saldatura tra i due documenti ma questo non è avvenuto e non si è fatta in alcun modo chiarezza. Anzi, abbiamo la preoccupazione che la scarsa conoscenza che si ha dello stato reale dell'intero settore pubblico possa provocare gravi conseguenze al paese per le errate valutazioni e, quindi, per le conseguenze che se ne possono trarre.

È evidente che un'eccessiva prudenza nel valutare lo stato della finanza pubblica può portare a pesanti conseguenze sulla domanda e sull'occupazione del paese; mentre la sottovalutazione della situazione può far correre rischi non facilmente valutabili con conseguenze gravi sulla bilancia dei pagamenti e con il rilancio del processo inflazionistico. Ma questo, ci rendiamo conto, è tema più generale che verrà dibattuto durante l'esame del bilancio dello Stato.

Tuttavia, vogliamo sapere qui se operiamo su dati certi, perchè ogni sforzo teso a riordinare i meccanismi della spesa pubblica e del quadro d'insieme della finanza pubblica deve basarsi su dati certi, altrimenti le valutazioni perdono ogni valore.

Se guardiamo oggi la struttura del bilancio dello Stato, notiamo che ci sono questioni che debbono essere affrontate con urgenza ed in questo senso apprezziamo lo spirito che anima la legge finanziaria. Ma tali problemi devono trovare delle soluzioni, serie e meditate. Il primo di questi problemi riguarda l'area di intervento del bilancio dello Stato che non è soltanto il bilancio dell'amministrazione statale: deve investire un'area molto più vasta. Un emendamento presentato in Commissione dal collega Lombardini va nella direzione giusta; quello che noi critichiamo è però questo tentativo per così dire un po' artigianale, approssimativo, è la mancanza di una visione organica degli elementi

e degli strumenti necessari per avere un quadro d'insieme, per controllare e dominare tutti i centri di spesa e i relativi flussi finanziari.

Il secondo problema è quello relativo alla rigidità del bilancio. Tale rigidità indubbiamente impedisce di riconsiderare in maniera unitaria tutte le spese già deliberate; costretti come siamo alla meccanica iscrizione nel bilancio di spese che avevano nel passato una loro validità ma che devono essere sottoposte ad una revisione critica.

Infine, abbiamo una gestione del bilancio che sottopone a molti vincoli le nostre amministrazioni ma non impedisce alle amministrazioni di non utilizzare interamente le somme messe a loro disposizione: da qui l'accumulo patologico di residui passivi.

Per superare questa situazione occorrono quindi misure di ordine generale istituzionale, finanziario e amministrativo e vorrei che nella discussione relativa alla legge finanziaria si tenesse conto che l'insieme di queste questioni non possono essere ricondotte alla pure e semplice legge finanziaria. Per esempio, onorevole Ministro, lei sa molto meglio di me che ci sono molti enti che amministrano risorse statali notevolissime con una disciplina contabile tutta affatto diversa da quella dello Stato, che non sono sottoposti a nessun controllo se non a posteriori. Ebbene, non sarebbe possibile introdurre una apposita norma tesa a ricondurre al Parlamento la possibilità di concorrere alla deliberazione degli indirizzi programmatici, alla approvazione dei bilanci preventivi e dei relativi rendiconti di questi enti (intendo enti pubblici di qualunque natura, purchè abbiano una importanza e una dimensione nazionale e ricevano e amministrino soldi dello Stato)? Questi enti devono essere ricondotti sotto il più stretto controllo è sotto il potere di indirizzo del Parlamento. Molto spesso invece si ha l'impressione che i controlli si richiedono solo per gli enti locali, cioè su enti protetti da una autonomia costituzionale. Ci devono essere quindi due modi diversi e distinti di esercitare il potere di intervento del Parlamento: un intervento verso gli enti pubblici che deve essere più penetrante e incisivo e una collaborazione e un coordinamento più efficace con gli altri enti.

Per quanto riguarda la rigidità del bilancio, bisogna ricordare che tale rigidità viene fatta discendere dal fatto che nel bilancio deve essere per forza iscritta ogni spesa già autorizzata e prevista da ogni tipo di legge sostanziale, dalle leggi pluriennali, dalle leggi di organizzazione. Tali leggi assorbono quasi totalmente le disponibilità esistenti, talchè la parte nuova del bilancio su cui è possibile realmente decidere forse non arriva neanche al 20 per cento. Tutte queste decisioni, si dice, devono essere ripetute obbligatoriamente perchè così è stabilito dall'articolo 81 della Costituzione che ha fissato un rigido rapporto tra leggi di spesa o leggi sostanziali e leggi di bilancio o leggi formali. L'articolo 81, se interpretato in modo così rigido, non consentirebbe in alcun modo una revisione delle leggi di spesa. Quello che noi dobbiamo invece ricordare, perchè anche in questo senso la dottrina e la giurisprudenza ci sono venute in aiuto è che possiamo modificare il modo di formazione delle leggi di spesa, innovazioni costituzionalmente possibili che quindi possono essere prodotte se si vuole dare ai bilanci un maggiore spazio di autonoma decisione.

In questo senso la legge finanziaria che ci è stata presentata cerca di introdurre qualche elemento di novità e di suggerire una qualche soluzione. Tuttavia penso che i tentativi compiuti in questi ultimi tempi — (mi riferisco alla legge n. 249 del 1976 e alla numero 407 del 1977) che hanno unificato la presentazione della relazione programmatica con la nota preliminare sul bilancio, che hanno ridotto i residui passivi, che hanno imposto la stesura di una previsione periodica del bilancio di cassa — sono innovazioni che avrebbero potuto e dovuto trovare anche in questo bilancio una maggiore e più precisa caratterizzazione.

Quando si leggono i documenti presentati, si ha quasi l'impressione che i fatti innovativi vengano in qualche modo distrutti da una pratica amministrativa non seriamente impegnata. Basti infatti leggere la parte più impegnativa della relazione programmatica,

quella che indica le azioni programmatiche da compiere, per vedere come essa rimanga sostanzialmente senza un collegamento reale con il bilancio e con i suoi risvolti finanziari.

Cosa vuol dire questo? Vuol dire che abbiamo solo unificato due documenti: che abbiamo modificato solo le date della loro presentazione, dal momento che questi due documenti sono incollati insieme senza un reale coordinamento. Le analisi e le proposte di un documento non trovano eco nell'altro; non dico che tutto debba avere un riscontro, ma un collegamento di almeno una parte lo si deve trovare o altrimenti si va ancora su due strade diverse e il processo di riconduzione ad una visione unitaria della situazione economica del paese con le scelte finanziarie del bilancio non fa un passo in avanti.

Quanto alle innovazioni introdotte, dove è da apprezzare più l'intenzione che non la realizzazione, c'è da valutare ora la cosiddetta legge finanziaria. In linea di principio la legge finanziaria può rispondere ad una esigenza ripetutamente avanzata dalle forze che vogliono recuperare uno spazio di manovra alla finanza pubblica e tendere a far superare al bilancio il prevalente carattere di registrazione ripetitiva di decisioni già adottate. Con il disegno di legge n. 911, il Governo, secondo le sue dichiarazioni, ha inteso prefigurare quelle che dovrebbero essere le finalità della legge finanziaria: cercare di raccordare le autorizzazioni di spesa alle possibilità di bilancio; di commisurare le risorse previste nei singoli capitoli, alle reali capacità di spesa delle amministrazioni; di ridurre il divario tra la competenza e la cassa; di ottenere una migliore utilizzazione delle risorse, nei tempi e nei modi compatibili con le esigenze del sistema economico del nostro paese.

Questo apprezzabile tentativo non pare abbia conseguito in questo bilancio risultati significativi. Questa legge è formata da alcune norme di carattere generale che più correttamente dovranno trovare posto domani nella nuova legge di contabilità dello Stato, e da una serie di norme secondarie, correzioni di errori, piccoli perfezionamenti, e da norme tampone per parare, all'ultimo momento, vuoti legislativi. La legge contiene poi una serie di misure che cercano di modificare, dal punto di vista sostanziale, certi meccanismi di spesa perchè si sono dilatati oltre la misura o oltre le possibilità; queste modifiche possono intaccare o non intaccare la volontà espressa precedentemente dal legislatore. Questi sono i diversi tipi di intervento previsti dall'attuale legge finanziaria.

Per valutare quali norme si sono introdotte nella pratica e l'efficacia anche sperimentale della legge, vediamo se questo tentativo compiuto deve essere migliorato, corretto o respinto. Le prime tre norme consentono la sostanziale cancellazione dai vari capitoli di 430 miliardi circa, che riguardano per oltre il 50 per cento il Ministero dei lavori pubblici, e in una certa misura anche la Marina mercantile. Si è pensato infatti che qualora un'opera per obiettive difficoltà non si può realizzare è inutile prevedere in bilancio nuovi stanziamenti che non potranno essere utilizzati e che genereranno solo residui passivi. Così facendo sono stati eliminati 430 miliardi, compiendo un'opera di pulizia di alcune scorie, dando al bilancio una dimensione più realistica. Ma sono queste reali economie? Non si tratta di riduzioni reali di spesa, perchè questa operazione non incide sugli esborsi di cassa; e tuttavia l'operazione deve essere compiuta. Se però si va a rileggere quanto è scritto nel documento dei sei partiti si trova che queste operazioni di pulizia e riduzioni anche più sostanziali dovevano essere adottate tenendo conto non solo della quantità, ma anche della qualità: ovvero non penalizzare le spese di investimento, ma quelle di spesa corrente.

Se andiamo ad esaminare poi i provvedimenti di riduzione adottati (si vedano i trenta provvedimenti riguardanti il Ministero dei lavori pubblici o quelli relativi alla Marina mercantile) si vedrà che si riducono solo le spese di investimento. È stato detto che non si poteva fare diversamente, ma così facen-

do però si crea un ulteriore elemento di degradazione della spesa pubblica.

I primi tre articoli, come già ho avuto occasione di dire, anche se hanno conseguito risultati parziali, non possono essere il dato permanente della legge finanziaria, sono invece un dato transitorio e troveranno la loro collocazione precisa e definitiva nella nuova legge di contabilità generale. Allora cosa rimarrà della futura legge finanziaria? Rimarranno le altre norme, rinnovate di anno in anno. Ma più in generale per contenere o ridurre le spese su quali leggi potrà intervenire la legge finanziaria? La questione è importante per riuscire a comprendere le finalità della legge. Nella pratica la legge finanziaria potrebbe intervenire per ridurre ciascuna delle autorizzazioni di spesa previste da leggi che si ritiene utile bloccare o contenere. Se queste riduzioni vengono fatte colpendo esclusivamente il finanziamento senza toccare la finalità e la struttura interna della legge, credo che queste riduzioni possano e debbano essere fatte, naturalmente fornendo al Parlamento una documentazione sufficiente. Del resto il Ministro non ha avuto difficoltà ad accogliere un nostro emendamento che chiedeva, con quello del collega Carollo, un'ampia documentazione su queste operazioni.

È possibile e necessario anche vedere all'interno di certe leggi dove si annidano elementi perversi, forme di indicizzazione intollerabili, sprechi inammissibili e intervenire con la legge finanziaria senza modificare la struttura delle leggi sostanziali. Questi interventi devono essere proposti e naturalmente potranno portare concrete riduzioni nella spesa.

Altri interventi di tipo particolare possono essere previsti; nella legislazione della spesa pubblica è possibile individuare storture, diseconomie, interventi tecnici, valutazioni della situazione economica che sollecitano una modificazione delle leggi. Per esempio, certi parametri per la costruzione di alcune opere pubbliche, in passato già troppo costosi, ora si debbono assolutamente rivedere. Naturalmente, quando la legge finanziaria interviene su questi punti, sorgono questioni di carattere politico e procedurale, cioè perchè non si tocca solo il dato finanziario, ma la struttura stessa della legge, e ciò non può non chiamare in causa i protagonisti della elaborazione di quella legge, cioè le Commissioni di merito. Quindi è evidente che sotto questo profilo l'*iter* della legge finanziaria non può essere quello seguito in questa circostanza, dove le Commissioni di merito si sono limitati al solo parere mentre dovevano entrare nel merito. Le proposte contenute nella legge finanziaria tendono a raggiungere un risultato, che però deve essere dichiarato e documentato, che non è tanto quello di cambiare la struttura delle leggi sostanziali quanto quello di operare concretamente perchè si realizzino consistenti economie. Nella discussione riguardante alcuni articoli sono insorte delle controversie non perchè vi era a priori un contrasto rispetto all'obiettivo di riduzione della spesa, ma perchè i dati stessi da cui le norme prendevano le mosse erano messi in discussione. Per esempio, per quanto attiene gli articoli 4 e 5, la discussione ha riguardato il fatto che non era ben chiaro se e quante saranno le economie realizzabili; con queste norme si aveva l'assoluta, giuridica certezza, che nessuna economia potrà essere realizzata entro il 1978, anno al quale non solo si riferisce il bilancio, ma anche anno che legittima e giustifica questa legge finanziaria, il suo *iter* e la sua struttura.

I vantaggi, se ci saranno, saranno per gli anni futuri. Tuttavia è evidente che esiste una discrasia tra queste proposte che mirano a dare concretezza e credibilità a certe poste del bilancio 1978 e obiettivi proiettati in un futuro condizionato da un incerto e non prevedibile quadro economico e sociale.

Questioni sono insorte in maniera assai grave, anche per un comportamento certamente non meditato dal Governo, come quando si è preteso di ridurre a misure di tipo strettamente finanziario problemi certamente necessari di interventi per ridurre la spesa, ma che esigevano prima un confronto politico e sociale, una più attenta valutazione di tutte le conseguenze e di tutte le intercon-

nessioni, poichè altrimenti la perequazione sarebbe stata unilaterale e non convicente.

D'altra parte la proposta del Governo non teneva conto del fatto che esistevano ed esistono, sì, delle proposte per ridurre quella spesa (parlo delle pensioni), ma all'interno di un complesso meccanismo che doveva essere unificato, riveduto e perequato. È stata quindi naturale la ripulsa: il Governo ha dovuto ritirare gli articoli riguardanti il cumulo delle pensioni. Secondo me, una proposta più meditata forse non sarebbe caduta. Tuttavia, pur nella critica necessaria per il modo e per le forme dell'intervento del Governo, bisogna riconoscere che l'individuazione di una spesa che la finanza pubblica non può sopportare andava nella direzione giusta.

Fatta la critica, dobbiamo cercare di trovare concretamente la strada per far funzionare il meccanismo della legge finanziaria. La mia opinione è che da questa non felice esperienza si può dedurre che quando la dimensione dei problemi o del provvedimento finanziario collegato alla legge supera un certo livello, come era il caso delle pensioni, non credo si possano affrontare direttamente con la legge finanziaria; altrimenti correremmo il rischio di avere una legge finanziaria che ci trascina e che blocca non soltanto il suo *iter* ma anche l'*iter* del bilancio cui essa è collegata.

Naturalmente questo era uno dei problemi che doveva — come dire? — essere posto all'ordine del giorno del Parlamento e del paese. Sotto questo punto di vista il Ministero del tesoro ha fatto bene ad individuare tale punto (ma quando verranno individuati gli altri punti dove i tagli sono ancora più necessari?) e ad avanzare una proposta, anche se non ha ben meditato la soluzione. Detto questo occorre esaminare gli altri elementi che compongono la legge finanziaria e che sollevano non poche questioni.

Ad esempio, se con gli articoli 1 e 2 autorizziamo il Governo a modificare, attraverso la legge del bilancio, i capitoli relativi agli stanziamenti di certe leggi di spesa (naturalmente avendo poi il Parlamento sempre la possibilità di emendamento), ciò implica, per coerenza, una trasformazione della struttura se non della natura delle leggi di spesa: non si potrà, dopo questa legge, seguire il vecchio cammino. A meno che non si voglia continuare a non tener conto delle ragioni sostanziali che hanno spinto a presentare la legge finanziaria, e cioè quelle di alleggerire la tensione e la rigidità del bilancio. Si rende necessario modificare le leggi di spesa, dobbiamo farle in modo meno rigido, indicare la spesa complessiva non quella annuale, evitare rigide cadenze, dobbiamo cioè fare in modo che senza entrare in contrasto con l'articolo 81 nelle leggi di bilancio e finanziaria si possa recuperare quella elasticità necessaria per poter utilizzare giustamente le risorse ai fini della politica economica necessaria per il paese.

Tutto questo naturalmente esige una profonda modificazione del comportamento delle forze politiche e dello stesso Parlamento, che doveva essere coerentemente impegnato e investito di questi problemi. Non basta dire: presento una legge finanziaria; bisognava e bisogna che tutta la logica che deriva dalla legge finanziaria, che vuol dire modifica delle leggi di spesa, nuova legge di contabilità, bilancio integrato di cassa e di competenza, un bilancio pluriennale, venga spiegata, verificata, discussa.

Il Parlamento e le forze politiche devono rendersi conto che sta per iniziare una operazione vasta e complessa di cui tutti debbono assumere le proprie parti di responsabilità; altrimenti è facile che la logica della legge finanziaria venga distrutta rapidamente da singole e non meditate iniziative.

Sono, come si vede, questioni estremamente importanti perchè attengono anche a quello che dovrà essere il rapporto tra le leggi di spesa e la legge di bilancio, tra bilancio annuale e bilancio poliennale, e al rispetto dei vincoli che discendono direttamente dal dettato costituzionale, che non si può nè si deve eludere.

La discussione su questi problemi, secondo me, non si è svolta bene — lo dico francamente — perchè non è stata impostata in modo soddisfacente.

Si dirà: ma abbiamo cominciato! Sì, è vero che abbiamo cominciato, ma secondo me, una più attenta riflessione avrebbe forse eliminato non poche preoccupazioni. Francamente motivi di preoccupazione io ne ho e li ho già esternati. Quando trovo scritto nelle relazioni ministeriali che in fondo si poteva e si può immaginare un *iter* della legge finanziaria parallelo rispetto a quello del bilancio o solo parzialmente anticipato, quasi fosse una questione opinabile, devo dire che qui di opinabile non c'è assolutamente nulla, se non una volontà politica di violare precise norme procedurali, di approfittare del senso di responsabilità delle forze politiche che in una situazione grave per il paese non vogliono creare difficoltà. Come si fa a immaginare che un ramo del Parlamento inizi una discussione sulla base di una legge inesistente e discuta di un bilancio in mancanza di un fondamento legittimo delle variazioni introdotte nei capitoli del bilancio stesso?

A mio avviso è necessaria una seria riflessione anche perchè, da quel che ci è dato di capire, è questa strada che il Governo intende seguire anche per l'avvenire: una discussione sulla legge finanziaria che va di pari passo con quella sulla legge di bilancio. Ci si dimentica che potrebbe verificarsi il caso che le due leggi, finanziaria e di bilancio, seguano strade divergenti e contrastanti per cui invece di agevolare il Parlamento, di offrirgli la possibilità di una verifica unitaria di tutte le questioni — e questo pare voglia il Governo — si potrà correre il rischio di bloccare non solo la legge finanziaria ma l'approvazione dell'intero bilancio.

Si tratta di problemi che, a mio avviso, devono essere attentamente valutati. Del resto forti obiezioni sono già state sollevate. Penso che l'unico fondamento — e lo dico con molta amarezza — dell'*iter* seguito dalla legge finanziaria in questo ramo del Parlamento, non sia un fondamento giuridico-regolamentare ma esclusivamente politico; le forze politiche non hanno voluto, data l'eccezionalità della situazione, contrastare un tentativo, ma al di fuori delle valutazioni politiche non c'è altra legittimazione. Una procedura eccezionale dunque, ma come ci si intende comportare per l'avvenire? Bisognerà trovare tempi diversi di presentazione e di approvazione di questa legge in modo che essa possa compiere tutto intero il suo *iter* prima della discussione del bilancio, oppure bisognerà trovare altre procedure, più corrette, che potranno essere suggerite dalla nostra esperienza parlamentare.

A questo punto sorge una questione sulla quale vorrei che l'onorevole Ministro riflettesse: la novità introdotta nel nostro ordinamento con la nascita delle regioni. Alle regioni sono stati, tra molti contrasti, trasferiti mezzi non indifferenti, molto spesso a destinazione vincolata, mentre vecchie procedure contabili hanno accresciuto le difficoltà che esse incontrano nell'ambito della spesa. Come si utilizzano queste risorse, per quali priorità, come si eliminano i residui accumulati e soprattutto come si risolvono i problemi del coordinamento tra le politiche regionali e quelle statali? I problemi non sono semplici. Ritengo che dobbiamo farci carico di tali difficoltà, dobbiamo valutarle e risolverle insieme. Una tesi però va decisamente respinta, quella che fa ritenere le regioni dei corpi estranei o separati dall'ordinamento statale. Quando si parla dello Stato italiano lo si deve intendere nella sua unità e quindi perchè non possiamo chiamare le regioni nell'ambito delle loro responsabilità a farsi carico dei problemi più generali del paese? Urgente e drammatico è il problema del coordinamento dei mezzi e delle risorse disponibili: perchè non ne discutiamo con le regioni? Cosa chiediamo alle regioni di fare in questo momento per contribuire a uscire dalla crisi? Perchè non affrontiamo questi temi con loro cominciando dal centro? Cosa si fa per il bilancio dello Stato? Si fa un timido tentativo di sentire le regioni al momento in cui tutto l'*iter* di preparazione del bilancio si è già concluso, al momento in cui il Governo ha già dato il suo *placet* e quindi l'iniziativa spetta ormai al Parlamento: no, così non va. È nella fase che va da gennaio a luglio che bisogna prevedere un intervento

preordinato, preparato delle regioni. Questo nuovo interlocutore deve entrare a pieno diritto nei processi di formazione del bilancio dello Stato italiano, e non certo per rivendicare più risorse per le regioni, ma per poter contribuire a programmare l'uso delle risorse, a definire le priorità degli interventi in campo economico e sociale e per far sì che lo Stato possa tenere conto di questo nuovo strumento per risolvere i problemi del paese.

Questo problema deve essere affrontato e risolto nella nuova legge di contabilità generale. Procedure certe e agibili devono essere determinate; altrimenti ci troveremo sempre di fronte a pericolosi ritorni del vecchio centralismo sostenuto da coloro che pretendono di mettere le regioni al passo di un programma che non esiste! Le regioni nella loro autonomia sono impegnate a fare programmi pluriennali, a scegliere le priorità di intervento, ma esse devono commisurare questo loro programma e queste loro scelte a un programma pluriennale dello Stato, devono anche essere sollecitate a collaborare per realizzare quelle scelte che il Parlamento ritiene utili e necessarie per il paese. So che si fa fatica a costruire questa forma di collaborazione ma non ci sono scorciatoie: i problemi non si risolvono accentrando tutto nella ragioneria dello Stato. In una visione unitaria dell'ordinamento e coordinamento è necessario che tutti gli organi dello Stato siano chiamati a fare ognuno il proprio dovere. Nella elaborazione della nuova legge di contabilità, nella riforma delle procedure e delle strutture del bilancio statale ampio spazio deve essere riservato alle regioni: sono esse il fatto nuovo. La nostra storia amministrativa statale ci dice che cosa ha significato per l'unificazione del paese la legge di Cavour, cosa ha significato di una epoca di crisi la legge del 1923; la nuova legge di contabilità assume significato innovatore anche per l'ingresso delle regioni. Del resto l'esperienza della legge di contabilità regionale rappresenta già un'utile traccia su cui lavorare per riformare la legge statale.

Le innovazioni di ordine più generale contenute nella legge finanziaria hanno un loro valore e quando noi abbiamo presentato nella Commissione bilancio una proposta per dare validità temporanea agli articoli 1, 2, 3 l'abbiamo fatto perchè eravamo e siamo del resto convinti che questi articoli devono trovare la loro collocazione naturale nella nuova legge di contabilità dello Stato. L'onorevole Ministro ci ha detto che così facendo le norme contenute nei tre articoli avrebbero assunto un carattere di provvisorietà, cioè a dire che gli interventi volti ad abolire o ridurre spese non necessarie avrebbero assunto un significato di un fatto di straordinarietà, mentre invece deve essere inteso come permanente possibilità di revisione organica di tutte le spese. L'impegno a presentare entro l'anno la nuova legge di contabilità ci ha fatto accettare questa valutazione. In altre parti la legge finanziaria affronta entrando nel merito, alcune questioni non secondarie. Per quanto riguarda la scuola, secondo me, c'è una questione di merito quasi pregiudiziale che meriterebbe di essere approfondita e cioè se le attuali proposte effettivamente producono delle economie. Tutte le norme proposte nella legge finanziaria, se vorranno conseguire risultati positivi, non devono trasformarsi in un artificio o in un grimaldello atto a scardinare la *ratio* delle leggi di spesa. Si trattava invece di guardare al microscopio queste leggi per ricercare aree di spreco o di utilizzo delle risorse che vanno oltre le nostre attuali possibilità e quindi proporre le necessarie riduzioni. Ogni obiettivo deve essere dichiarato, ogni risparmio deve essere quantificato e documentato, solo così si potrà avere delle Commissioni di merito e dalla Commissione bilancio la necessaria collaborazione. Da parte della Commissione di merito ci sarà la indispensabile riflessione non soltanto sull'utilità della legge ma anche sui costi e sulle risorse necessarie e disponibili. Ora è evidente che quando si entra nel vivo della materia sorgono interpretazioni diverse degli stessi dati oggettivi necessari. Da questo punto di vista è evidente che ogni qualvolta il Tesoro presenterà una norma sulla legge finanziaria tendente a

modificare leggi preesistenti al Tesoro competerà di fornire al Parlamento tutta la documentazione necessaria per dimostrare dove, come e di quanto si riduce la spesa. Non basta quindi una semplice nota generica a giustificare una riduzione di spesa: altrimenti si lascia spazio alle valutazioni politiche generali e non si concentra l'attenzione sui dati finanziari; così facendo la legge finanziaria, il cui *iter* dovrebbe procedere quello del bilancio, in realtà si avvierebbe verso un binario morto oppure verso lo stralcio come purtroppo è accaduto per le pensioni.

Per quanto riguarda invece la questione del cumulo ho già avuto occasione di dire qual è il nostro rammarico e la nostra critica per il comportamento del Governo: è materia che deve essere esaminata nel suo insieme.

Capisco l'obiezione che può venire, ed anche il rammarico del Ministro del tesoro; ma in fondo, se da questa legge finanziaria si toglie la questione del cumulo delle pensioni, si emenda quella relativa alla scuola, che cosa rimane? Siamo qui ad esaminare le norme rimaste in vita e non tanto a giudicare perchè questa legge non riesce a produrre le economie necessarie o a contribuire ad una utilizzazione più rigorosa della spesa pubblica: questo compito spetta al dibattito sul bilancio dello Stato. Se si voleva affrontare il problema delle pensioni, si doveva sapere verso quali soluzioni si voleva andare e predisporre quindi le relative modifiche legislative. Capisco l'urgenza di risanare il bilancio, di far quadrare i conti, di mantenere gli impegni internazionali; tuttavia questo non giustifica provvedimenti come quelli proposti; da questo punto di vista, è evidente che le soluzioni non erano né adeguate né accettabili.

Così pure, quanto sento elogiare il Governo per l'articolo 14, quello che dovrebbe consentire ai comuni di avere i soldi che loro spettano per il 1978, non posso non manifestare, come ho già avuto occasione di fare, le mie più vive rimostranze per comportamenti intollerabili. Infatti non è possibile fissare un impegno con sei-sette anni di anticipo e poi attendere la scadenza e cioè il 1977 per risolvere la questione della finanza degli enti locali, per poi scoprire che nessuno ha messo mano al disegno di legge di riforma e nemmeno a provvedimenti parziali. Così adesso ci sono i comuni che devono fare per legge i bilanci entro una certa data, senza sapere quali saranno le loro entrate, dovranno segnare non solo le spese ma anche le entrate per memoria. È evidente che queste imprevidenze aggravano una situazione già irta di difficoltà, eppure alcuni provvedimenti adottati, vedi il decreto che porta il suo nome, onorevole Ministro, avevano dato una certa tranquillità ai comuni. Vorrei nuovamente pregarla di dare alle autonomie locali la più ampia assicurazione che la legge di riforma delle finanze locali verrà presentata rapidissimamente. Se i comuni potranno avere un minimo di tranquilità il loro prestigio e le loro capacità potranno esserci di aiuto per dominare una situazione estremamente difficile e preoccupante.

Onorevole Ministro, la legge finanziaria ci ha offerto l'occasione per sottolineare certe novità positive purtroppo non pienamente realizzate, e certi tentativi non sempre riusciti di affrontare il nodo della spesa pubblica. La legge finanziaria, in quanto tale, è un tentativo che non possiamo non apprezzare; dire però che questo tentativo sia riuscito non ci è possibile. Forse sarebbe stato preferibile un discorso meno pragmatico e più generale per capire non solo da dove si voleva cominciare ma dove si voleva arrivare, quali obiettivi più generali di riforma dell'ordinamento contabile ci si proponeva. Aver eluso questi problemi ha ridotto il grado di adesione alla legge finanziaria e ha fatto emergere solo problemi particolarmente complicati ma non felicemente risolti. Per queste ragioni il Gruppo del partito comunista non darà voto favorevole a questa legge, ma si asterrà. (*Applausi dalla estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

B A S A D O N N A . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, questo disegno di legge che stiamo esaminando, nato

con fini molto ambiziosi che riguardano prevalentemente le nuove disposizioni per la formazione del bilancio e provvedimenti specifici per il contenimento della spesa, ha dovuto poi rassegnarsi ad assolvere un ruolo più modesto, anche se ugualmente qualificante e innovatore. Le norme relative alla prima finalità costituiscono l'annuncio di quella che sarà la riforma del bilancio dello Stato, forse — ce lo auguriamo tutti — di non lontana attuazione; le altre, che avrebbero dovuto assicurare un consistente apporto alla revisione della spesa pubblica, vi concorrono per il momento in misura del tutto irrisoria. Perciò prima di procedere ad un rapidissimo esame delle norme che sono rimaste, ritengo anch'io, al pari del senatore Renato Colombo, che non sia da trascurarsi un accenno a quelle soppresse anche per trarne un giudizio non certo favorevole nei confronti del Governo per quanto riguarda l'atteggiamento assunto e le decisioni adottate per la nota questione del cumulo.

Dopo avere frettolosamente varato il provvedimento relativo, senza avere ottenuto i consueti assensi delle parti sociali e politiche e senza il necessario approfondimento della materia, si è subito dichiarato disposto a ritirarlo alle prime reazioni negative, benchè nell'accordo di governo fosse previsto di giungere ad una riduzione del *deficit* degli enti previdenziali attraverso la revisione dei meccanismi del cumulo, benchè questo assicurasse un sollievo della spesa pubblica dell'ordine di 1.600 miliardi e benchè sia opinione diffusa che bisogna agire nell'area previdenziale per ottenere risultati concreti ai fini della contrazione del *deficit* di bilancio.

In questa direzione, assieme ai problemi della spesa, vengono investiti quello prioritario dell'occupazione giovanile, quello di una maggiore giustizia sociale, quello della lotta agli sprechi che nell'area previdenziale, e particolarmente nel settore degli assegni di invalidità, ha raggiunto dimensioni che dovrebbero considerarsi scandalose se non si fossero trasformati in una forma di assistenza per le popolazioni più povere.

Che non fossero stati compiuti i necessari approfondimenti della materia, basti considerare che veniva richiesta ai cittadini meno abbienti di accettare una decurtazione dei loro redditi in un momento tanto difficile, in contrasto con la tendenza prevalente che è quella di comprimere le pensioni più alte quando ad esse si aggiungono redditi elevati e che non si teneva conto delle difficoltà di ordine pratico che si frapponevano all'attuazione del provvedimento per il prossimo anno, mentre esso avrebbe potuto dare i suoi frutti soltanto negli anni successivi.

Tutto è rinviato ad una nuova proposta che, a quanto pare, dovrebbe inquadrare il problema del cumulo in quello più vasto della riforma del sistema previdenziale.

L'unico provvedimento della legge in esame al quale resta affidato un relativo risparmio di spesa e che l'onorevole Ministro ha con fermezza difeso, riguarda il settore della pubblica istruzione, relativo agli articoli 4 e 5 su cui si è molto discusso, con particolare riguardo all'istituto del precariato che è stato fonte di sperperi, di favoritismi e di irrazionale utilizzazione del personale. La presente legge si propone di ridurre la formazione di nuove aliquote di personale incaricato a tempo indeterminato e non licenziabile, affidando ad incarichi annuali le cattedre con personale in particolare posizione giuridica, o quando il numero di ore da conferire è inferiore a quello prescritto per la costituzione di una cattedra.

Secondo il parere della Commissione istruzione potrebbero derivare ulteriori storture ed aggravi qualora la legge sul precariato, che è all'esame del Parlamento, porti all'assunzione in ruolo di un numero di docenti inferiore a quello delle cattedre disponibili all'inizio dell'anno 1978-79 o non consenta l'assunzione in ruolo di tutti gli insegnanti a tempo indeterminato e illicenziabili. È un problema questo che verrà affrontato in sede di esame della citata legge di cui è auspicabile un rapido *iter* parlamentare.

Per il momento non può che valutarsi positivamente questo avvio alla normalizzazione nel settore dell'insegnamento nelle scuole medie attraverso il graduale superamento dell'istituto del precariato.

Giustamente è stato proposto ed accettato che prima del conferimento degli incarichi si provveda al raggruppamento delle frazioni di orario disponibili per assegnarle ad un solo insegnante e non a diversi, come accadeva in passato dando luogo a sperperi notevoli.

Sempre ai fini di un migliore impiego del personale è prevista dall'articolo 5 l'abolizione del primo comma dell'articolo 4 della legge n. 1170 che prevedeva l'utilizzazione di insegnanti elementari in soprannumero per le sole supplenze e posti temporaneamente vacanti nell'ambito del circolo didattico affidandone l'impiego al provveditore per l'assegnazione di posti conferibili per incarichi nell'ambito della provincia. Un opportuno emendamento consente l'impiego a domanda del personale non utilizzato anche nell'ambito degli handicappati e del tempo pieno.

Sulle altre disposizioni di contenuto particolare non appare necessario soffermarsi più di quanto abbia fatto l'onorevole relatore, pur sottolineando che esse riguardano alcuni fattori di fondamentale interesse come la ricerca e l'applicazione spaziale, attraverso i finanziamenti dei relativi programmi, gli studi e la ricerca scientifica, attraverso lo aumento del contributo annuo assegnato al Consiglio nazionale delle ricerche per fronteggiare oneri in materia di personale non statale addetto agli istituti scientifici.

Con gli articoli 6 e 7 in particolare si prevede un rimborso all'ANAS dei mutui relativi alla costruzione di alcune autostrade: è auspicabile che, attraverso questo alleggerimento della situazione finanziaria, l'ANAS possa dedicare le proprie disponibilità alla realizzazione delle opere in programma, soprattutto ai fini di migliorare la situazione occupazionale nel campo delle costruzioni; come è anche auspicabile che sia veramente l'ultima proroga del regime transitorio quella che prevede un intervento ponte per soddisfare i fabbisogni finanziari degli enti locali in attesa del perfezionamento della nuova legge di riforma.

Nei primi tre articoli della legge sono contenute le disposizioni di natura finanziaria che, come è stato largamente riconosciuto, costituiscono un primo significativo approccio ai temi della modifica della contabilità dello Stato che tra non molto, secondo le dichiarazioni dell'onorevole Ministro, dovrebbe giungere a conclusione: in essa verrebbero accolte le innovazioni introdotte nella legge-quadro della contabilità regionale e ciò dovrebbe consentire di raggiungere quel coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali da tutti auspicato per la razionale programmazione della spesa pubblica.

Vengono intanto con le disposizioni in esame interpretate esigenze che da tempo si erano manifestate e che l'aggravarsi della situazione ha reso ancora più urgenti. La più rilevante riguarda quella di riconsiderare gli stanziamenti di spesa destinati al conseguimento di obiettivi che, a causa delle rapide mutazioni intervenute nella realtà economica, hanno finito per perdere il loro originario carattere di rilevanza o a volte di priorità.

L'articolo 1 prevede, come ha ricordato il relatore, che in presenza di consistenti residui di stanziamento, si rinviino ad esercizi futuri le autorizzazioni di spesa a carico della competenza del 1978 in forza di leggi di contenuto particolare. Alle amministrazioni viene poi riconosciuta la facoltà di procedere all'assunzione di impegni anche sugli stanziamenti rinviati, restando ovviamente limitato il volume dei possibili pagamenti alle somme che risultano disponibili. Pertanto non si possono formulare ipotesi fondate di risparmi, di economie in dipendenza della applicazione di questa norma, come è stato in precedenza osservato.

Con l'articolo 2 si tende a far coincidere l'anno della provvista per spese da effettuare con operazioni di indebitamento con quello dell'utilizzazione, consentendo operazioni di ricorso al mercato dei capitali per specifiche disposizioni legislative, anche se riferite alla competenza degli anni precedenti. La documentazione da allegare al quadro generale riassuntivo del bilancio richiesta con l'articolo aggiuntivo proposto dal Gruppo comunista può consentire un adeguato controllo delle cause che hanno suggerito i provvedimenti previsti dagli articoli 1 e 2, con particolare riguardo a quella che ha ridotto le ca-

pacità di spesa delle amministrazioni per valutare anche l'opportunità di rimuoverle.

Non meno rilevante ai fini del perfezionamento delle disposizioni finanziarie della legge è l'articolo 3-*ter*, proposto dal Gruppo democristiano, in base al quale attraverso la raccolta dei dati sulle attività finanziarie delle regioni, dei comuni e delle province si dovrebbe consentire al Tesoro e al Parlamento l'informazione continua e tempestiva dei flussi finanziari del settore degli enti locali.

Con l'articolo 3 viene disciplinata l'emissione di certificati di credito del Tesoro che, se per le favorevoli condizioni praticate ha trovato favorevole accoglimento da parte dei risparmiatori, almeno nella prima fase ha incontrato una certa ostilità da parte del sistema creditizio. Certo per il Tesoro il provvedimento è risultato quanto mai utile perchè, come ha affermato giustamente il relatore, la diversificazione degli strumenti di indebitamento è senza dubbio opportuna per la migliore programmazione dei flussi finanziari e creditizi e perchè concorre ad alleggerire il carico degli interessi per i crediti a breve che il Ministero del tesoro sopporta.

Ma un titolo particolarmente gradito per le sue favorevoli caratteristiche rende ancora più ardua la raccolta al sistema creditizio ed allontana la prospettiva di una riduzione del costo del denaro, su cui si fa tanto calcolo per una ripresa della produttività che invece proprio in questi mesi sta perdendo pericolosamente terreno. A questo proposito l'onorevole Ministro ha affermato in Commissione che per una minore pressione sul mercato, per un raffreddamento della concorrenza del Tesoro al sistema creditizio, bisognerà attendere che diminuisca la spesa pubblica, ma almeno per il momento, a giudicare anche dal destino di questa legge, tale obiettivo deve considerarsi ancora assai lontano. Comunque si può, concludendo, affermare che le disposizioni finanziarie costituiscono un passo avanti verso l'obiettivo di una razionalizzazione della spesa pubblica attraverso la determinazione in sede di approvazione del bilancio dell'ammontare delle risorse da affidare al settore pubblico e quindi da iscrivere in bilancio, tenuto conto della effettiva capacità di utilizzazione delle amministrazioni. Ciò dovrebbe consentire di prevedere la dimensione delle risorse che restano disponibili per gli altri settori produttivi i quali vedrebbero salvaguardate in tal modo le loro occorrenze. Intanto della legge in esame, dopo l'amputazione delle norme relative al cumulo attraverso il quale sarebbe stato possibile assicurare un rilevante contributo all'azione in corso per il salvataggio dell'economia, restano le prospettive di un più razionale governo della spesa pubblica e delle risorse necessarie a fronteggiarla.

Non è poco, ma non è certamente sufficiente in un momento così grave: questa legge complessa, sofferta e indubbiamente innovativa, malgrado la buona volontà di chi l'ha ideata, ha deluso le aspettative di quanti sono consapevoli della estrema difficoltà finanziaria in cui si dibatte il paese. Ma è proprio la gravità del momento che ci induce, come ha annunciato il senatore Nencioni, ad accogliere l'invito per una benevola valutazione rivolta all'Assemblea dall'onorevole relatore a conclusione di una acuta ed esauriente illustrazione di questa legge. (*Applausi dalla destra*).

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

* C A R O L L O . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, è riconosciuto da tutti che il fine di questo disegno di legge sarebbe quello di fornire al Parlamento uno strumento utile per cercare di operare in termini riduttivi per quanto riguarda la spesa pubblica giudicata anomala, quella spesa cioè non capace di produrre automaticamente risorse. È un vecchio discorso, una vecchia ricorrente istanza che in sede tecnica, amministrativa e politica è stata sempre sottolineata, prospettata, rivendicata a volte anche polemicamente. Ma è un'istanza di tutti i partiti, di tutte le forze politiche, di tutti coloro che intendono che una spesa pubblica bruciante risorse reali non è da difendersi.

Mi sorprende quindi che anche questa sera da parte del senatore Bollini, ma ad un tempo anche da parte del senatore Colombo, si

sia voluto sviluppare il tema della necessità della riduzione della spesa pubblica anomala, distorcente, in termini polemici nei confronti e del Governo e delle forze politiche che appoggiano o hanno appoggiato questo e gli altri governi. E non credo che in tutti questi anni, durante i quali si è via via sostenuto questo tema, da parte delle forze politiche nelle quali militano i colleghi Bollini e Colombo siano venuti incoraggiamenti. Tutt'altro! Mi permetto di ricordare quanto meno a me stesso uno fra i tanti esempi a mio giudizio emblematici di un orientamento, di un comportamento politico: la legge sulla fiscalizzazione degli oneri sociali. Si ritenne da parte di tutti e da tutti fu considerato realistico che il gravame per le imprese derivante dalla scala mobile così indicizzata sarebbe stato incompatibile con l'equilibrio economico delle aziende stesse. Quindi fu riconosciuto da tutti che la tensione scaturente dal fattore lavoro era incompatibile in quel momento con le risorse obiettive di un'impresa. Tant'è che fu considerato da tutti necessario sgravare le imprese di quei maggiori oneri che derivano da un certo tipo di indicizzazione del costo del lavoro e dalle contrattazioni aziendali, che aggiungevano altri gravami di carattere monetario alle imprese già gravate dalla indicizzazione del costo del lavoro. Venne fuori una spesa di 1600 miliardi di lire per anno. E cos'è questo se non un trasferimento di risorse monetarie alle imprese per integrare le risorse che non erano sufficienti? Cos'è questa se non una spesa anomala e quindi una spesa pubblica che in pratica significa la sottrazione di risorse finanziarie all'occupazione, agli investimenti, a impieghi in sostanza ben più utili?

Si potrebbero portare altri esempi. È giusto allora riproporre in termini di responsabilità politica problemi e obiettivi del genere; non è giusto però riproporli in termini polemici, come se tutto il bene fosse da una parte e tutto il male dall'altra, quando, se mai, si è tutti responsabili nell'aver alimentato la spesa pubblica al di là di ogni compatibilità con le risorse reali del paese.

Con questo disegno di legge il Governo si riprometteva di raggiungere determinati obiettivi immediati e di fornire, come ho già detto, strumenti di correzione della spesa pubblica anche nel tempo. Gli obiettivi immediati avrebbero dovuto essere raggiunti attraverso una revisione degli oneri derivanti dalle pensioni e dal cumulo delle pensioni. Non c'è dubbio — tutti lo riconoscono — che in materia esistono delle distorsioni. Quando però il provvedimento venne presentato — e non credo che venne presentato senza che il mondo del lavoro organizzato avesse avuto coscienza almeno dell'esistenza del tema e del dovere di affrontarlo — la reazione fu immediata: comprensibile, spiegabile, ma immediata, tagliente, senza appelli. Fu immediata nel mondo sindacale generale e nel mondo sindacale delle categorie.

Non entro nel merito delle considerazioni via via sviluppate, sottolineate, imposte dalle organizzazioni di categoria e dalle organizzazioni sindacali in generale; dico soltanto che fu questo il comportamento, fu questa la decisione, fu questa la richiesta. E immediatamente — come era logico — da parte dei partiti politici (comunista, socialista, democratico-cristiano) si prese atto della situazione e fu deciso, a iniziativa della stessa Democrazia cristiana, di soprassedere all'esame del provvedimento. Questa sera ho sentito il senatore Colombo dichiarare: è sconcertante che il Governo abbia eliminato o proposto di sopprimere quegli articoli di legge che riguardavano esattamente una nuova regolamentazione del cumulo delle pensioni. Anzi ha aggiunto: tutto questo ha portato discredito sul conto del Governo.

Certo, non è che il Governo abbia fatto una bella figura; ma che me lo dica il rappresentante di un partito che ha voluto questo mi sembra assolutamente ingeneroso, quanto meno, e neppure coerente dal punto di vista politico. Si sarebbe potuto chiedere una scelta migliore della tecnica di intervento per migliorare il rapporto tra lavoratori e istituto di previdenza, ma non si poteva certamente fare carico al Governo, e penso implicitamente, per esso, alla Democrazia cristiana, di aver preso atto di ciò che lo stesso Partito socialista, il Partito comunista e i sindacati di categoria avevano chiesto.

Non si può polemizzare in questi termini negando per un verso la forza della realtà e della verità e costruendo per altro verso su un artificio polemico la critica nei confronti del Governo e dello stesso Partito democratico-cristiano.

Eliminata questa parte — significativa sul piano politico — delle pensioni, ci si chiede: cosa è rimasto allora del disegno di legge? È rimasto un rudere, un relitto di importanza marginale, oppure è rimasta qualche cosa che ha una sua validità se il Parlamento, oltre che il Governo, sapranno bene utilizzare lo strumento legislativo che stiamo per approvare? A mio giudizio sì: tante volte abbiamo malinconicamente parlato dell'esistenza distorcente dei residui passivi, specie dei residui passivi di stanziamento; e sempre abbiamo proposto di compiere una certa manovra su essi in maniera tale da poter parametrare il loro volume al volume delle disponibilità di competenza, ma in particolare di condizionare la sopravvivenza dei residui passivi alle obiettive capacità di spesa utile degli stessi nel breve tempo.

Questo trascinarsi nel tempo e per anni dei residui passivi produceva delle situazioni anomale; certo, in ogni caso, finiva con l'essere causa stimolante di impiego di risorse dello Stato, indipendentemente da quelle che erano la chiarezza e l'attualità delle spese di competenza più immediatamente rapportate a quelle che potevano sembrare le necessità del momento, e in particolare le condizioni di assorbimento reale delle disponibilità finanziarie del paese e quindi dello Stato.

Presentando il disegno di legge, il Governo ha sostanzialmente accolto con assoluto senso di correttezza un'esigenza via via prospettata dal Parlamento, e implicitamente quindi respinge una critica ricorrente agli stessi governi. Le critiche generalmente erano queste: tenuto conto che non poche spese poliennali venivano finanziate a mezzo di mutui e non sempre era possibile assumere questi mutui nel mercato finanziario, chi decideva di scegliere questo o quel tipo di spesa connesso a questo o quel tipo di mutuo era il Governo. Ma non è che il Governo lo decidesse con un atto preciso di carattere positivo; lo decideva perchè obbligato dalla situazione del mercato. Questa discrezionalità di fatto del Governo — discrezionalità però doverosa, non capricciosa — veniva rimproverata. Viene il Governo e dice: rinuncio alla discrezionalità, non perchè l'abbia gestita male, ma perchè è giusto che sia corresponsabilizzato anche il Parlamento. E viene fuori l'articolo 1 del disegno di legge, che serve per una manovra più puntuale, più attenta sui residui passivi di stanziamento, per modo che o siano ridotte le competenze già prefissate con leggi specifiche o si faccia una manovra sugli stessi residui, però molto più complicata e molto più difficile, almeno sul piano formale.

Mi sembra che su questo stesso bilancio del 1978 una certa manovra in tal senso sia stata fatta, se, come mi pare, sono stati ridotti circa 500 miliardi di lire nella presunzione che il disegno di legge presentato in pari data (30 settembre) fosse approvato. Forse si potrà dire — ed io per la verità mi permetto di dirlo — che una più attenta riconsiderazione dei residui passivi, a fronte della competenza obbligata e in particolare a fronte delle possibilità effettive o di mercato o di assorbimento delle risorse finanziarie nella realtà del paese, potrebbe portare ad una ulteriore diminuzione della spesa pubblica formale, che poi, se ridotta formalmente, penso potrà portare delle conseguenze di ordine pratico anche in termini di cassa.

Quindi un ulteriore esame potrebbe essere fatto anche dal Parlamento perchè anche qui è necessario che una buona volta assumiamo le responsabilità che ci competono e a maggior ragione le responsabilità che sono di nostro diritto e di nostro dovere una volta approvato questo disegno di legge. Cioè noi possiamo modificare le autorizzazioni di spesa, quindi automaticamente i pagamenti, solo se sapremo o vorremo fare un'indagine più accurata, più pignola se vogliamo, ma certo assai responsabile e valida sul bilancio dello Stato. Se non lo faremo, non potremo poi parlare, nel caso dell'aumento del volume dei residui passivi e di un'espansione della spesa pubblica, di indolenza da parte del Governo, visto che ormai gli attori che hanno il diritto d'intervenire possono essere

il Governo che propone e il Parlamento che dispone.

Al riguardo credo che sia anche necessario far presente al senatore Bollini, se ho capito bene ciò che egli ha detto nella sua lunga e acuta esposizione, che il porre i problemi in termini di obiettivi da raggiungere, ma non in termini di scelta, di individuazione di strumenti, di mezzi perchè siano veramente raggiunti, non è sempre politicamente valido, certo non è in concreto valido. Non basta dire: ora che gli enti locali, le regioni hanno poteri decentrati dallo Stato debbono avere anche le risorse idonee. Chi lo nega? Una cosa è importante però al riguardo: che ognuno di noi si convinca che le esigenze finanziarie degli enti locali, delle regioni non debbono essere considerate come una variabile indipendente delle risorse reali del paese, di quelle di cui dispone lo Stato in particolare; non è possibile cioè che, ferme restando le disponibilità dello Stato per le sue spese che si allargano tuttavia, deve in proporzione aumentare il volume di trasferimento alle regioni, ai comuni senza che le une e gli altri si facciano carico di coordinare la propria politica con quella generale del paese. Non è che le regioni, sol perchè sono costituite, possano essere considerate un corpo estraneo rispetto allo Stato, e gli enti locali a loro volta dei corpi estranei rispetto alle regioni e rispetto allo Stato. Se tutti pensiamo alla programmazione — ne avete parlato tutti, illustri colleghi — dobbiamo comprendere però che la programmazione non è una irrazionalità di spesa pubblica o una disarmonia, una disarticolazione di spesa per quanto riguarda gli enti locali e le regioni. Così non c'è programmazione; programmazione è razionalità, è armonizzazione dei fattori e degli attori che regolano la spesa, l'impiego delle risorse di un paese.

Questo vale in particolare anche per le imprese. Dato che si è parlato di spesa pubblica diminuita per fornire maggiori risorse alle imprese, ebbene noi non siamo contrari ad una impostazione del genere; ma quando per avventura — che ancora non ha un riscontro nella realtà del nostro paese, purtroppo — maggiori risorse dovessero costituirsi e potessero essere trasferite indirettamente alle imprese, che destino avrebbero? Noi sappiamo che quale che possa essere l'ideologia dominante dell'attività economica, liberale o comunista, collettivista o liberista, non c'è dubbio che c'è una legge comune: a fronte del denaro che si trasforma in merce, c'è bisogno di un quantitativo proporzionato di merce, vale a dire che le risorse reali di un paese non possono mai essere inadeguate rispetto alle cosiddette risorse monetarie.

Sono tre i fattori fondamentali che garantiscono una programmazione delle imprese, una programmazione economica generale: lo Stato; la spesa pubblica, che non può essere elemento distorcente e di guasto; l'impresa e il lavoro. Se uno di questi tre fattori non si armonizza con le esigenze degli altri due fattori, la programmazione non esiste, decade, diventa solo un dato metafisico e basta. Quante volte questo è accaduto! E tuttora, possiamo veramente dire che l'armonizzazione convergente di questi tre fattori: spesa pubblica, Stato, impresa-lavoro, sia garantita? A me non pare. Non è che con questo disegno di legge si vada a risolvere un problema così grave, così complesso, così storicamente rilevante; si tenta di aggredire da un lato (e non con tutte le cure che il caso richiederebbe), mediante una spesa pubblica che si rifornisce di uno strumento nuovo di regolazione più attenta, quel che è lo squilibrio nella creazione e nell'impiego delle risorse globali del paese. Non ci facciamo delle illusioni: non abbiamo uno strumento risolutivo al cento per cento, ma abbiamo uno strumento che quanto meno ha un valore emblematico: quello di far sì che non solo il Governo, ma principalmente il Parlamento diventi più attento nel considerare le spese che va votando, perchè ora con questo strumento non potrà avere molti alibi per giustificare le sue inadempienze. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale.

Resta da svolgere un ordine del giorno. Se ne dia lettura.

MAFAI DE PASQUALE SIMONA, *segretario*:

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato;

constatato che in detto disegno di legge si dettano norme per l'iscrizione in bilancio della spesa per l'attuazione dei programmi spaziali nazionali;

rilevata la mancanza della necessaria documentazione su tali programmi nonchè di eventuali nuove iniziative strumentali,

impegna il Governo:

a predisporre un organico piano delle attività spaziali del Paese e della loro finalizzazione, nonchè della partecipazione italiana all'ESA;

a considerare l'opportunità, per ragioni di maggiore chiarezza programmatica, di conglobare i finanziamenti per le ricerche spaziali nazionali nel finanziamento complessivo del CNR.

9.911.1 VILLI, BERNARDINI, RUHL BONAZZOLA Ada Valeria, CONTERNO DEGLI ABBATI Anna Maria, URBANI, VERONESI

VILLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VILLI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, l'ordine del giorno che ho l'onore di presentare a nome del Gruppo comunista trae motivazione dall'articolo 13 della legge in discussione; esso non affronta i grandi temi che sono stati evocati nella precedente discussione, però si riferisce ad un problema che nell'ambito della ricerca scientifica nazionale ha una notevole rilevanza.

L'ordine del giorno si attiene scrupolosamente a quello che è lo spirito della legge e non entra in merito a questioni di bilancio. Infatti, l'assegnazione di finanziamenti per la ricerca spaziale è pari a 30 miliardi e dovrà essere esaminata in altra sede. L'ordine del giorno riguarda il problema connesso al ruolo che l'attività spaziale ha nel paese ed anche al significato che oggi, a distanza di circa vent'anni di attività spaziali, ha l'espressione di « ricerche spaziali » nazionali.

Le ricerche spaziali nazionali si possono brevemente classificare in quattro categorie: il programma Sirio, di cui tutti hanno sentito parlare; i programmi di ricerca che si svolgono presso i laboratori del CNR delle università; i programmi di ricerca in vista della partecipazione italiana al laboratorio spaziale, allo *Space-Lab*, programmi di partecipazione all'Agenzia spaziale europea e, infine, il programma San Marco. Pertanto l'espressione « programmi nazionali di ricerca » significa tutto questo.

Devo dire che, non essendoci una documentazione, è difficile stabilire a che cosa si riferisce l'articolo 13 del disegno di legge in discussione, che prevede l'inserimento di uno stanziamento, al di fuori del finanziamento annuale del Consiglio nazionale delle ricerche. Non è mia intenzione fare un discorso che riguardi la ricerca scientifica nel suo complesso, bensì specificatamente la ricerca spaziale. Quando si discuteranno i bilanci parleremo della ricerca scientifica, di cui la ricerca spaziale è una parte rilevante e significativa per gli impegni anche internazionali del paese.

In questo ordine del giorno, inoltre, si propone al Governo, anzi s'impegna il Governo a predisporre un piano nazionale per le attività spaziali in cui siano definite le finalità. Infatti, in seguito al successo del lancio del satellite Sirio, l'opinione pubblica è orientata a ritenere che la ricerca spaziale sia rivolta solamente alle telecomunicazioni. Ciò è sbagliato: nella ricerca spaziale c'entrano le telecomunicazioni, ma anche moltissime altre attività che mi riservo di chiarire quando discuterò — se me ne sarà data l'occasione — dei problemi generali della ricerca scientifica del paese.

Al momento attuale, proprio per rendere più incisiva la partecipazione del nostro paese ad attività di carattere internazionale e valorizzare al massimo impegni anche finanziari del nostro paese nell'ambito dell'Agenzia spaziale europea, è indispensabile, soprattutto in vista di un ruolo promozionale che questo tipo di ricerca può avere nei riguardi dell'industria, che esista un piano nazionale della ricerca spaziale. Problema che è aperto, e su questo noi poniamo l'attenzione del Governo, è se questo tipo di attività, che non sono solamente di ricerca, debba essere finanziato con una legge a parte, disponendo di finanziamenti al di fuori del finanziamento annuale del Consiglio nazionale delle ricerche.

Non voglio evocare tutte le ragioni che hanno fatto sì che sia stato in passato approvata dal Parlamento una legge per il finanziamento della ricerca spaziale. Oggi dobbiamo criticamente valutarne le motivazioni e chiederci se la promozione di un certo tipo di attività debba avvenire tramite una legge speciale, oppure debba essere inserita nell'ambito delle attività e dei finanziamenti del Consiglio nazionale delle ricerche. Ciò per rendere più rigorosa la programmazione della ricerca ed evitare quella settorializzazione della ricerca che molto spesso ha creato e sta creando gravi tribolazioni per il nostro paese, sia all'interno sia nei rapporti con le collaborazioni estere.

Mi auguro vivamente che il Senato approvi l'ordine del giorno proposto. Infatti, è notorio che vi è una tendenza diffusa nell'opinione pubblica a ritenere che le forze politiche siano insensibili ai problemi della ricerca; approvando l'ordine del giorno che vuole impegnare il Governo a predisporre un piano nazionale per le attività spaziali e nel contempo ad esaminare l'opportunità che i finanziamenti per la ricerca spaziale nazionale siano inseriti nell'ambito del finanziamento del CNR, il Senato darà all'opinione pubblica un segnale di attenzione per i problemi della ricerca, almeno nei limiti in cui essi si pongono al momento della formulazione del bilancio di previsione dello Stato per il 1978.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il relatore.

C O L E L L A , *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anche la discussione in Aula sul disegno di legge 911 ha fatto emergere un consenso di massima da parte di tutti i Gruppi politici sull'ipotesi di modificazione del sistema di formazione del bilancio di previsione dello Stato. Telegraficamente posso dire: pieno assenso al testo licenziato dalla 5ª Commissione per quanto attiene agli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge; sugli articoli 4 e 5, in materia di pubblica istruzione, si sono sollevate le stesse perplessità evidenziate nel corso dell'esame in Commissione.

Il relatore ritiene che questo « timido inizio », come è stato detto, di riordino dell'amministrazione scolastica è quanto mai positivo e ci fa ben sperare di potere conseguentemente avviare a sistemazione il vasto settore della pubblica amministrazione. Incominciamo a fare qualche cosa, anche un piccolissimo passo, ma bisogna farlo, per ridurre la spesa pubblica!

Per tutte le altre pregevoli sottolineature dei colleghi Nencioni, Colombo, Bollini, Basadonna e Carollo, mi riporto alla relazione orale presentata all'attenzione dei senatori all'inizio della discussione e mi esimo quindi dal rispondere per non ripetermi. Mi corre solo l'obbligo di pregare gli onorevoli colleghi di voler rapidamente approvare il disegno di legge al nostro esame, anche per un più spedito *iter* del progetto di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 sul quale ha riflessi notevoli il carattere innovatore di questa legge.

Per quanto attiene all'ordine del giorno, il senatore Villi ed altri hanno posto un problema di grande importanza, ma l'ordine del giorno dovrebbe trovare la sua sede naturale nel momento in cui discuteremo in Aula il progetto di bilancio di previsione per l'anno 1978. Pertanto pregherei i presentatori di rinviare l'ordine del giorno a quella sede e a quell'occasione, ossia la discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1978.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro del tesoro.

STAMMATI, *ministro del tesoro.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, quanto sia arida la materia della spesa pubblica, che pur tuttavia interessa l'intera vita del paese e che angoscia profondamente il Ministro del tesoro, è dimostrato dalla scarsa affluenza di colleghi in questa Aula. Pure è un problema, come dirò nel corso del mio intervento, che tocca profondamente l'avvenire del nostro paese. Debbo dire agli onorevoli colleghi che onorano della loro presenza e della loro attenzione questo mio intervento, che questo disegno di legge, mutilato per la strada, che ora viene all'esame e sperabilmente all'approvazione di codesta Assemblea, è stato da me attentamente meditato nella tarda primavera e nell'estate di quest'anno. Il mio pensiero si è volto in queste meditazioni alle origini storiche ed alla natura essenzialmente finanziaria che avevano i parlamenti. Essi nacquero per controllare la spesa disordinata del principe. In una economia industriale era logico che le assemblee elette rovesciassero queste funzioni. I parlamenti quindi divennero stimolatori della spesa pubblica, spronando l'Esecutivo a soddisfare le esigenze ed i bisogni collettivi crescenti.

In una fase come l'attuale, però, caratterizzata da un processo inflazionistico che trova le sue origini in fattori diversi (tra i quali quello che più interessa è la crescita abnorme della spesa pubblica in senso lato e dei pubblici poteri), nonchè per quanto riguarda il nostro paese dalla esistenza di un Governo che deve assumersi oneri e responsabilità di rilievo senza però fruire di una maggioranza precostituita, mi è parso logico che il Parlamento riassumesse le sue originali funzioni di geloso custode della spesa pubblica. Il procedimento attuale di approvazione del bilancio, come ho detto in Commissione, è oggi caratterizzato da due principali connotati: anzitutto il bilancio è il luogo e il momento non delle decisioni, ma della registrazione della conseguenza di decisioni già prese con le leggi sostanziali di spesa spesso adottate in momenti più prosperi ed anche nell'ottica di una crescita continua dell'economia, ma talora non compatibili più con la situazione presente in cui esse trovano esecuzione. Infatti con la capacità di spesa della pubblica amministrazione non sono compatibili queste leggi di spesa e da ciò deriva il fenomeno della formazione e dell'accumulo dei residui, come abbiamo detto in Commissione, non soltanto presso le amministrazioni centrali, ma anche notevolmente presso le amministrazioni regionali.

Inoltre il processo di formazione e di decisione del bilancio è caratterizzato dal fatto che in esso si guarda più alle variazioni marginali degli stanziamenti, cioè alle variazioni in più o in meno dei singoli capitoli piuttosto che al complesso degli stanziamenti disposti capitolo per capitolo, e a quelli che chiamiamo i residui di stanziamento. Da questo anno, da quando presento al Parlamento la relazione sull'andamento della spesa dello Stato, si comincia a parlare di massa spendibile: cioè si sommano i residui agli stanziamenti di competenza.

Si potrebbero ricordare a questo proposito le osservazioni fatte dal Pantaleoni sulle scelte del Parlamento quale titolare delle scelte medesime basate, dice lo stesso Pantaleoni, sull'intelligenza media del parlamentare. Si tratta dunque, secondo me, con questo provvedimento, per modesto e criticabile che esso appaia ai miei interlocutori, di restituire al Parlamento la titolarità delle scelte e di portarlo a considerare non solo le variazioni marginali, ma l'intero volume di spesa per le singole destinazioni.

Mi sia consentito ricordare che in queste meditazioni alle quali ho testè fatto cenno sono stato confortato dalla lettura di alcune riforme ed esperienze di cui attualmente si discute nell'America di Carter e di cui parla Mauro Calamandrei, su « Riforma della Amministrazione e tecniche di bilancio » in « Queste Istituzioni ». Ho ricordato in Commissione i meccanismi di quello che viene chiamato lo *zero based budgeting*, cioè il bilancio zero, nonchè della legge detta legge del tramonto *sunset law*. I sistemi sia della legge del tramonto

che dell'azzeramento del bilancio partono dalla comune premessa che nessun programma, nessun organismo può sopravvivere automaticamente senza giustificare periodicamente la sua esistenza e le sue esigenze come se fosse un programma nuovo. In effetti durante la campagna elettorale il presidente Carter aveva detto centinaia di volte che sotto di lui i 1.900 organismi federali sarebbero stati riuniti in non più di 200 agenzie e dicasteri. La sostanza della riforma però ovviamente non sta tanto nel numero degli organismi federali quanto nel loro funzionamento, nel numero delle persone che impiegano, nel loro costo e nel loro rendimento.

Quanto alla legge del tramonto, essa consiste nello stabilire che tutti gli organismi e gli enti che vengono istituiti per legge debbono avere una durata predeterminata nel tempo e che nell'approssimarsi della scadenza del termine della loro vita siano obbligati a dimostrare all'Esecutivo ed al Parlamento la validità della loro funzione. Questo naturalmente implica un'altra cosa che mi pare importante, specialmente in questo momento, per il nostro paese, cioè che vi sia una norma generale che riguardi il trattamento del personale e il suo passaggio da un ente che viene soppresso ad altri enti di cui si giustifica la permanenza, logico essendo che il vero ostacolo alla soppressione degli enti inutili è il fatto che non si possono mettere sul lastrico i dipendenti di codesti enti.

Ma c'è un'altra considerazione da fare: nessun provvedimento di riforma della spesa pubblica può passare se non attraverso la via della riforma o meglio la via della riorganizzazione della pubblica amministrazione. Anche in America si osserva che il movimento per la riorganizzazione di quella amministrazione pubblica non nasce tanto da correnti politiche potenti, ma fondamentalmente anacronistiche, come il liberismo di Milton Friedman o il risentimento populista che fu tanta parte del successo politico di George Wallace, quanto dalla crisi di fiducia nelle istituzioni democratiche e dal conflitto fra le aumentate aspettative — questo vale anche per noi — del cittadino medio e l'incapacità degli organi governativi di soddisfare queste aumentate richieste.

Comunque, tornando al disegno di legge, vorrei ricordare che il provvedimento anticipa, come è detto nella relazione, il progetto di riforma della legge di contabilità per quanto attiene alla formazione del bilancio. Vorrei ricordare che in una delle ultime riunioni del Consiglio dei ministri è stato approvato un disegno di legge contenente norme sulle forniture agli enti pubblici e allo Stato per applicare una direttiva comunitaria. Inoltre nello stesso Consiglio dei ministri si è deciso di trasmettere sia al Consiglio di Stato sia alla Corte dei conti perchè contenenti disposizioni modificative della competenza di questi due organi, di consulenza e di controllo, un altro gruppo di norme relative ai contratti dello Stato. Quindi un grosso lavoro è stato compiuto dalla Ragioneria generale dello Stato, dagli uffici del Tesoro e dal Governo in generale per approntare, come qui è stato richiesto (in particolare, mi pare, dal senatore Colombo), una visione organica almeno in prospettiva di riforma della vigente, ma vetusta legge di contabilità.

Quanto al progetto di riforma della parte della legge di contabilità relativa al bilancio, ho già pronto il testo: lo sto soltanto rivedendo per talune norme sulle quali una particolare attenzione mi sembra ancora necessaria. Esso è completamente scritto, quindi si tratta soltanto di una revisione finale, dopo di che sarò in grado di portarlo al Consiglio dei ministri in modo da presentarlo poi al Parlamento.

Ritengo però opportuno che alcuni criteri cui il progetto riformatore intende ispirarsi siano anticipati a questa Assemblea. Il criterio di bilancio pluriennale è contenuto in questo progetto di legge; esso viene recepito dalla legge di contabilità regionale e quindi in questo senso armonizza la finanza dello Stato con le finanze delle regioni, il che mi pare sia una cosa di notevole importanza.

Inoltre tiene conto delle indicazioni che sono emerse dagli studi e dai dibattiti che sull'argomento della formazione del bilan-

cio sono stati fatti e in particolare dell'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica condotta proprio dal Parlamento. Quindi pone in evidenza la necessità di un bilancio pluriennale di competenza.

Secondo il progetto questo bilancio deve offrire elementi quantitativi validi alla copertura delle nuove leggi di spesa, dando così concretezza ed efficacia all'interpretazione della Corte costituzionale circa il quarto comma dell'articolo 81, interpretazione che è oggi alla base di un notevole disordine della finanza pubblica per il modo con cui da qualche tempo viene applicata.

Questo bilancio pluriennale dovrebbe essere scorrevole anno per anno, in modo da adeguarsi costantemente alle esigenze della pubblica finanza. Peraltro una corretta ed efficace gestione di quest'ultima richiede che accanto al bilancio pluriennale ne esista anche uno annuale il quale — e qui mi riferisco alle osservazioni fatte dal senatore Nencioni — deve comprendere tanto il criterio di competenza quanto quello di cassa.

In definitiva, a mio avviso, occorre la presenza, come si fa negli Stati Uniti, di ambedue le contabilizzazioni perchè diverse sono le finalità cui ciascuna di esse è preposta. Ho già detto in un'altra occasione che non esiste in realtà un bilancio puro di competenza come non esiste un bilancio puro di cassa: abbiamo forme miste di competenza e di cassa, una delle quali si avvicina più alla forma pura del bilancio di cassa, mentre altre — come è noto — si avvicinano di più alla forma pura del bilancio di competenza.

Nel disegno di legge che sta per essere presentato sono indicate soluzioni ad alcuni dei principali problemi che hanno determinato nel passato quegli eccessivi divari tra competenza e cassa che sono stati sempre lamentati, di modo che la doppia contabilizzazione va considerata nell'ottica di una distribuzione temporale fisiologica della procedura di spesa.

Il criterio cui si ispira inoltre un altro gruppo di norme del progetto di legge è quello della analiticità e della informazione. Sia in Commissione sia in Aula è stata affermata la necessità che il Parlamento ottenga una maggiore dose di notizie e soprattutto informazioni disposte in modo più sintetico.

Quindi a noi è parso necessario soffermare l'attenzione sull'esigenza di rendere i bilanci ed i loro allegati statistici fonte di informazione e questo in risposta a precise esigenze del processo di decisione in materia di finanza pubblica. Si tratta cioè di operare una sostituzione di quella informe massa di dati che oggi purtroppo rappresenta il corredo dei bilanci pubblici non solo dello Stato ma anche degli enti locali e soprattutto delle aziende pubbliche.

Questo richiede indicazioni normative, ad esempio sul problema della classificazione, sul concetto di spese in conto capitale, dei quadri riassuntivi nonchè un'attenzione particolare alla questione della comparabilità e della sommabilità dei dati provenienti da fonti esterne al bilancio dello Stato.

Un altro criterio è quello della separazione — questo è importante perchè è proprio quello che noi adesso stiamo cercando di introdurre in forma sperimentale — tra legge di bilancio e legge finanziaria. Presentata come tentativo per la prima volta col bilancio 1978 l'idea di accompagnare la legge formale, che si limita sostanzialmente a recepire le decisioni già prese e dà per invariata la struttura amministrativa esistente, con una legge sostanziale che renda esplicito il tema dell'equilibrio finanziario e indichi le soluzioni suggerite dal Governo in relazione ad un inadeguato impatto della politica di bilancio sull'economia, questo tema appare tutto da approfondire.

Ripetendo quanto ho già detto in precedenti occasioni, il disegno di legge che è sottoposto oggi all'esame dell'Assemblea è un provvedimento che prefigura quella che in futuro dovrà essere la legge finanziaria con la quale le dotazioni da iscrivere in bilancio potranno finalmente essere commisurate non solo alle concrete possibilità di utilizzo da parte delle amministrazioni ma anche al volume di risorse che il sistema potrà destinare al settore pubblico, così salvaguardando le esigenze di finanziamento in particolare dei settori produttivi.

Inoltre, come avevo accennato all'inizio, il provvedimento si ispira al criterio del raccordo tra bilancio dello Stato e bilancio degli altri enti pubblici. L'esigenza di disporre in maniera sollecita delle informazioni relative alla gestione finanziaria del cosiddetto settore pubblico allargato è molto sentita. Il Tesoro, al quale è stata affidata la responsabilità di riferire al Parlamento, come dirò tra breve, su tale gestione del settore pubblico allargato, deve necessariamente attrezzarsi in maniera diversa: i bilanci devono essere predisposti — è stato detto da qualcuno degli interlocutori — in modo da facilitare o addirittura da rendere possibile lo svolgimento di tale compito; deve poter essere chiaro al Parlamento il significato economico delle voci di spesa che riguardano i trasferimenti all'interno del settore pubblico.

Esiste certamente — è stato notato mi pare dal senatore Bollini — un problema procedurale. Naturalmente debbo inchinarmi alle decisioni che sono state prese dalle Presidenze delle Camere e non voglio entrare nel merito. Però il senatore Bollini ha accennato — ed io concordo — alla necessità di una meditazione, di una riflessione su questa materia se dobbiamo entrare nell'ordine di idee di accompagnare il bilancio con una legge finanziaria. Ed allora, come ho già detto, esistono tre ipotesi sulle quali alternativamente deve scegliere il Legislativo nella sua sovranità e nella sua competenza. Vi è l'ipotesi della separazione assoluta della legge finanziaria dalla legge di bilancio: detta ipotesi richiede che la legge finanziaria percorra interamente l'*iter* nella prima e nella seconda Camera e venga pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica; nel frattempo le Commissioni di entrambe le Camere, specialmente del ramo cui è stato presentato il progetto di bilancio, si astengono nella maniera più assoluta dal prendere in esame quelle carte che non hanno valore perchè non è stata ancora approvata la legge finanziaria che dà ad esse supporto. Abbiamo poi l'ipotesi del parallelismo ed io ho già fatto capire ampiamente la mia propensione per essa: cioè la legge finanziaria e la legge di bilancio con le tabelle allegate corrono la strada insieme, vengono approvate insieme da un ramo del Parlamento, passano così approvate o modificate al secondo ramo dove si perfeziona e completa l'*iter*. Io devo dire che forse non è stata portata sufficiente attenzione, da parte di coloro che si sono occupati di questo problema, sul fatto che da molti anni a questa parte le tabelle che costituiscono il nocciolo della legge di bilancio sono precedute da una legge la quale non contiene soltanto norme di carattere formale ma altresì norme di carattere sostanziale; tuttavia il Parlamento non ha mai avuto esitazioni ad approvare questa legge di bilancio, come sta facendo quest'anno, insieme con le tabelle. Io quindi esprimo la mia opinione con molto rispetto e ne chiedo scusa; non sono un giurista, ma ho studiato il problema e non capisco come ad un certo punto sia nata una differenziazione tra questa legge di bilancio — che da anni viene portata in Parlamento insieme con le tabelle, e, ripeto, non solo con norme di carattere formale ma anche con norme di carattere sostanziale — e questa legge di carattere sostanziale, la legge finanziaria, che viene presentata per la prima volta quest'anno.

Vi è poi la soluzione che è stata accolta praticamente nella discussione odierna, nella procedura attuale, quella di una separazione parziale; cioè si approva prima da un ramo del Parlamento, come si sta facendo adesso per la legge sulla formazione del bilancio, poi si passa all'altra Camera. Intanto le Commissioni cominciano a lavorare, ma non si porta in Aula l'ultimo atto della procedura se non quando la legge per la formazione del bilancio è stata approvata finalmente dall'altro ramo del Parlamento e pubblicata sulla *Gazzetta*. Per quest'anno ormai vale questa procedura, ma credo che per il futuro la Commissione affari costituzionali, la Commissione bilancio e partecipazioni statali, la Commissione finanze dovranno rimeditare il problema della procedura di approvazione del bilancio, probabilmente in occasione del progetto di legge con cui si riforma tale procedura.

A questo punto — non sarò molto lungo — devo ricordare che noi abbiamo introdot-

to (ed è stato rammentato dagli onorevoli senatori che hanno preso la parola) il concetto di settore pubblico allargato, cioè di questo aggregato più vasto, il quale non si riferisce soltanto allo Stato ma anche alle aziende autonome, agli enti locali, alle regioni, agli organismi previdenziali, al fondo nazionale ospedaliero, agli enti portuali secondo la dizione della legge n. 407 (« gli enti autonomi portuali »), e, finalmente, all'Enel, impresa pubblica che viene considerata, a differenza di quelle a partecipazioni statali, come facente parte dell'aggregato pubblico.

Questo concetto di settore pubblico allargato è stato per la prima volta enunciato nella lettera d'intenti sottoscritta dal Ministro del tesoro nell'aprile di quest'anno nella trattativa con il Fondo monetario internazionale e poi recepito nell'articolo 2 della legge n. 407 del 1977 che modifica l'articolo 9 della legge 249 del 1976. Si trattava di un emendamento proposto dal presidente Colajanni, in seguito al quale il Ministro del tesoro dall'anno prossimo, a partire cioè dal 31 gennaio, è tenuto a presentare, alla fine di ogni mese e dopo la scadenza di ciascun trimestre, un rapporto sulle previsioni e sull'andamento effettivo della spesa pubblica, non solo per lo Stato, ma anche per tutti quegli enti che sono compresi nell'aggregato che designavo come settore pubblico allargato. Ed a quell'aggregato si riferisce anche l'emendamento presentato dal senatore Lombardini, accettato in Commissione e riproposto nel testo che è adesso sottoposto all'approvazione dell'Aula, con cui si fa obbligo agli enti locali, comuni e province, di presentare attraverso le regioni i loro conti allo Stato. Questo è un momento unificante della finanza pubblica, e a questo punto possiamo decidere due cose: o di buttare a mare questo concetto di settore pubblico allargato e lasciare che ciascun centro di decisione proceda autonomamente, con i suoi meccanismi e la sua volontà, o decidere che siano il Parlamento e il Ministro del tesoro, per la parte che riguarda l'Esecutivo, i controllori della spesa pubblica generale. Però in questo controllo il Tesoro non può essere un profeta disarmato: occorre che venga fornito di adeguati strumenti non dico di controllo, ma almeno di conoscenza, per poter seguire la dinamica della spesa pubblica in questi vari settori decentrati di decisione della spesa.

Il senatore Colombo ha ripetuto in Aula un'osservazione già fatta in Commissione: che si tratta di un provvedimento composito. Necessariamente il provvedimento è composito, ed a mio avviso lo sarà se si accetta la filosofia della legge di finanza, in quanto dovrà incidere di volta in volta su diverse leggi di spesa, quindi dovrà riguardare diversi settori. Non potrà essere una legge organica se non in una sua filosofia programmatica comprendendo le sfaccettature così ricche della spesa pubblica nei suoi vari aspetti. Poi il senatore Colombo ha anche chiesto notizie sull'andamento dei residui; a tale proposito devo far presente che già nella mia relazione, presentata ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 249 del 1976 che ho citato (atto Senato, documento 41, nn. 1-2), abbiamo dato ampia notizia sulla formazione e sullo stato dei residui; e ancora ne daremo nella seconda relazione dell'anno venturo; nella prima no, perchè il 31 gennaio è troppo presto per conoscere i residui del 1977, mentre il 30 aprile saremo in grado di fornire una analitica informazione sullo stato dei residui di questo esercizio che sta tramontando.

Così il senatore Bollini ha chiesto un intervento più incisivo (non so se questo aggettivo sia appropriato, mi pare che se ne abusi parecchio nei nostri discorsi), più determinante, delle regioni nel processo di formazione del bilancio. Debbo ricordare che in seno al CIPE esiste una commissione interregionale che è stata sentita due volte sui problemi relativi alla formazione del bilancio, non solo per quanto riguarda la formazione dei fondi (*ex* articoli 8 e 9 della legge regionale) ma anche per ciò che concerne il quadro generale dei vincoli e degli obiettivi che la legge del bilancio intende perseguire. Qui dobbiamo ancora una volta riflettere: Ministero e Parlamento intendono essere i controllori della spesa pubblica? Allora il Ministro del tesoro non può

essere solo il cassiere del sistema; l'ho detto ieri e lo ripeterò anche adesso, in modo particolare per quelle norme che riguardano la spesa della pubblica istruzione e anche per quelle relative al problema pensionistico. Un'amputazione che lascia irrisolto un problema, quello del *deficit* imponente e crescente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Allora, qual è il problema? È stato lamentato, sempre dal senatore Renato Colombo, che non si è proceduto alla formazione della commissione parlamentare. Non vorrei essere irrispettoso, nè vorrei dire una cosa inesatta, ma non credo che sia competenza dell'Esecutivo procedere alla nomina di una commissione parlamentare: è una responsabilità del Parlamento. C'è stato un accordo tra i partiti di costituire questa commissione; noi l'abbiamo attesa con una certa curiosità, se mi permette, senatore Colombo, piuttosto che con una certa ansia per vedere qual era l'attività della commissione stessa. Ma nessuno si è presentato nè alle porte del Ministro del tesoro nè a quelle della Ragioneria generale: nessuno ci ha convocato fino a questo momento. Per deferenza verso il Parlamento, non credo che sia obbligo del Ministro del tesoro sollecitare la formazione di questa commissione.

Invece ho formato da un anno una commissione interna al Ministero per rivedere i meccanismi della spesa pubblica. Pertanto il mio dovere come Ministro, nei limiti delle mie competenze, ho cercato di farlo. E mi sono posto questo problema che sottometto ora all'attenzione degli onorevoli senatori: quali tagli? Infatti si è parlato di un taglio della spesa di circa 5.000 miliardi. Cosa vuol dire? La nostra storia finanziaria è ricca di questi tentativi di commissioni della scure che poi diventano commissioni del temperino o addirittura commissioni della limetta per le unghie perchè rosicchiano alcuni capitoli e lasciano intatti quelli grossi della spesa pubblica.

Secondo me il problema non è nè del temperino, nè della scure, ma del bisturi. Ripeto quel concetto che ho espresso poco fa: il problema del taglio della spesa pubblica passa attraverso il riordinamento del settore pubblico, della pubblica amministrazione, degli enti pubblici. Pertanto si tratta di riforme organiche che razionalizzino la spesa e la rendano governabile nei vari settori in cui essa viene decisa ed effettuata.

Il senatore Colombo ha anche accennato al problema del debito pubblico; se ne parla per la emissione dei buoni del tesoro e dei nuovi certificati di credito del tesoro, all'articolo 3 del disegno di legge 911 che è all'esame di questa Assemblea; se ne parla anche nell'articolo 39 della legge di bilancio, dove si stabiliscono i limiti per la emissione dei buoni ordinari del tesoro, e nell'articolo 206, dove si fissano i limiti per l'emissione dei buoni poliennali e di questi nuovi certificati di credito del tesoro.

Il senatore Colombo ha accolto la filosofia di questi certificati di credito del tesoro, che costituiscono un tentativo di rendere meno liquido il sistema convogliando il risparmio delle famiglie verso un investimento, una ricchezza finanziaria non immediatamente liquidabile (perchè sono a due anni) con delle forme incentivanti verso questo settore.

Ci sono poi due problemi; tutti e due di medio termine. Uno è quello di fare in modo, come è stato ricordato in quest'Aula discutendo il disegno di legge Pandolfi sul credito d'imposta, di avviarci a rendere fiscalmente indifferente per il pubblico la scelta tra le diverse forme di attività finanziarie. Pertanto dobbiamo fare in modo che il deposito in banca, il deposito al risparmio, l'investimento in azioni, l'investimento in obbligazioni abbiano, a prescindere dal loro differente rendimento, dal punto di vista fiscale lo stesso trattamento. D'altra parte il problema dell'ammontare del debito pubblico, cui si è riferito in particolare il senatore Colombo, ha un problema a monte, ossia quello della spesa pubblica: ritorniamo sempre a quel *porro unum*. Finchè la spesa pubblica aumenta con i ritmi attuali, ogni mese il Ministro del tesoro quando ha esaurito la disponibilità del conto corrente con la Banca d'Italia è costretto ad emet-

tere sul mercato buoni del tesoro e certificati di credito del tesoro.

Però io non vorrei modificare la legge che stabilisce il limite del conto corrente tra lo Stato e la Banca d'Italia; si tratta di una normativa che risale al presidente Einaudi quando era ministro del bilancio; una sua abrogazione o modifica, l'alterazione cioè di questo limite darebbe un segnale di rilassamento nel controllo dell'indebitamento del settore pubblico e, pur sapendo che ciò viene aggirato con l'emissione di buoni del tesoro e il collocamento presso la Banca centrale, ritengo che vi sia una esigenza politica di non modificare quella percentuale che oggi è del 14 per cento.

Tornando al problema della spesa pubblica, il volume totale del credito totale interno dagli ultimi calcoli (adesso stiamo facendo una revisione dei nostri conti per arrivare a quel famoso vertice economico che dovrebbe tenersi nell'ultima decade del mese) si aggirerebbe intorno a 34.000 miliardi; certamente, quanto più aumenta il fabbisogno del settore pubblico, tanto meno disponibilità di credito rimane a disposizione delle attività produttive ed ecco perchè ritengo che il tema della spesa pubblica, per quanto arido sia, interessi la vita economica del paese nei suoi vari aspetti e si ripercuota sui problemi dell'occupazione, della produttività e degli investimenti.

Quali sono i punti di fuga della spesa pubblica al di fuori del settore statale? Li ho ricordati: la finanza locale, quella pensionistica e quella sanitaria. Lungi da me l'idea di mortificare la finanza locale, ma essa è oggi prevalentemente finanza derivata: per l'anno 1977 le disponibilità finanziarie dei comuni, secondo decisioni adottate alla vigilia del congresso di Viareggio, ammontavano a 11.000 miliardi; di questi circa 2.100 derivano da entrate proprie, 4.000 circa dal bilancio dello Stato e il resto sono indebitamenti presso la Cassa depositi e prestiti.

La normativa che fu varata dalla Camera convertendo in legge il decreto da me presentato nel gennaio di quest'anno ha dato perlomeno ai comuni la certezza di poter attingere denaro alla Cassa depositi e prestiti senza dover mendicare la disponibilità dalle banche private, abitualmente dalle casse di risparmio, o anche da qualche grosso istituto meridionale, e senza dover pagare quei tassi abnormi che risultano essere stati chiesti e pagati dagli enti locali.

Da quel momento, senatore Bollini, mi sono dedicato alla preparazione della legge sulla finanza locale e non è colpa mia se il relativo disegno di legge non è stato ancora presentato al Parlamento: io sto facendo uno sforzo finale, ma vi sono difficoltà relative a taluni punti che si dibattono; il Governo è collegiale e quindi c'è una certa collegialità di discussione. L'impegno del Ministro del tesoro è di arrivare a certe conclusioni che sono soprattutto quelle tendenti a dare ai comuni una responsabilità ed una capacità contributiva che, come ha ricordato ieri sera il senatore Cifarelli, fu annullata dalla riforma tributaria, ma che oggi noi riconosciamo, in base all'esperienza, essere necessario riattribuire agli enti locali (come ha anche detto il senatore Lombardini). Spero che la prossima settimana, in cui avremo un incontro, si possa trovare un accordo per presentare questa legge o perlomeno una norma transitoria per l'anno 1978. Tuttavia si configura già il regime normale degli enti locali (comuni e province), salvo poi che parti politiche non propugnino l'abolizione di una di queste categorie (altre opinioni, ugualmente rispettabili, com'è noto, ne chiedono per contro il mantenimento).

Come ho detto nell'esposizione finanziaria fatta al Senato, un altro punto di fuga è quello del sistema previdenziale. Le cifre relative al *deficit* dell'INPS sono note a tutti: esso si rifornisce ogni mese con le famose sovvenzioni postali e quindi presso il Tesoro per il pagamento delle pensioni, perciò lo stesso Tesoro è obbligato ad emettere buoni per colmare il *deficit* di cassa.

L'altro punto di fuga è costituito dal sistema sanitario. Ho già preso contatti con la Commissione competente della Camera che sta discutendo la legge sulla riforma sanitaria. Affermo e propugno a caldissime note che è necessario introdurre in detta

legge meccanismi volti a rendere governabile questo tipo di spesa. Non si tratta di risparmiare, ma di razionalizzarla dato che interessa la salute dei cittadini italiani e deve condurre ad evitare lo spreco oggi di medicinali e domani — ma possibilmente anche ora — dei ricoveri sanitari, delle degenze ospedaliere, degli interventi medici. Si tratta di un problema difficile, ma io continuerò a chiedere fino all'ultimo momento in cui la legge sarà varata, che soprattutto al fine di introdurre questi meccanismi di controllo si punti alla partecipazione degli assistiti alle spese di assistenza.

C'è poi il problema dell'Enel, l'ultimo elemento di quel settore pubblico allargato, che per un verso abbisogna di un fondo di dotazione (nato com'è un po' avventurosamente) e, per l'altro, richiede che si trovino criteri di razionalizzazione ed aumenti di tariffe.

C'è poi il problema delle leggi pluriennali di spesa — affrontato nell'articolo 1 della legge n. 911 — di cui darò il conteggio nei prossimi giorni. Si tratta di una cifra che irrigidisce i bilanci futuri per molti anni e perciò c'è la preoccupazione di rendere per ciascun anno compatibile con le condizioni finanziarie di quell'anno la quota di spesa che nel bilancio deve trovare collocamento, anche perchè, come ha ricordato il senatore Carollo, una parte di queste spese viene finanziata attraverso il ricorso al mercato. Qui si ripete ancora una volta il problema dell'interpretazione dell'articolo 81, perchè molte volte queste leggi pluriennali di spesa nascono come applicazione, per me non puntuale, della sentenza della Corte costituzionale del 1966, con una copertura precisa per il primo anno, mentre per quelli successivi ci si basa su un ipotetico accrescimento delle pubbliche entrate e quindi delle risorse e del reddito. In realtà noi abbiamo abbandonato purtroppo questo periodo di crescita e siamo entrati in uno nel quale le crisi congiunturali affliggono l'economia non solo del nostro paese ma di tutto il mondo.

Non credo di dover entrare nel merito dei singoli articoli. Debbo ancora una volta ringraziare il relatore e tutti gli intervenuti i quali si sono intrattenuti sugli articoli del disegno di legge che, pur così mutilato, rappresenta, come ho detto prima, il tentativo di avviare un processo di razionalizzazione e di governabilità della spesa pubblica.

A questo punto vorrei dire, onorevole Presidente e onorevoli colleghi, che ho ascoltato con molta attenzione le parole del relatore e di coloro che sono intervenuti nel dibattito; li ringrazio per gli apprezzamenti rivolti a questo tentativo di restituire al Parlamento una sua sovranità finanziaria e soprattutto li ringrazio per le critiche che sono sempre uno stimolo a migliorare la propria azione, a rimeditare sulle cose esaminate e sulle conclusioni alle quali si è pervenuti.

Mi sia consentito ricordare, onorevoli senatori, nella imminenza del dibattito sul bilancio e nella mia responsabilità di Ministro del tesoro, l'importanza dei problemi che sono posti dalla evoluzione e soprattutto dal degradarsi della spesa pubblica. Penso che il Parlamento possa e debba riacquistare tutto il suo potere al riguardo. Ritengo che l'azione intrapresa in questo senso vada perseguita senza incertezze, con fermezza e con fantasia. Sono convinto che fuori di quest'Aula il paese attenda da noi proprio questo; attende da noi cioè la fermezza delle decisioni, la capacità di dominare questi fenomeni che oggi sembrano incontrollabili. Ritengo che il paese sia maturo per comprendere un'azione da condursi con equità, avuto riguardo alle classi più umili, e con fermezza al fine di ricondurre prima all'equilibrio e poi allo sviluppo la nostra economia. Questo mi pare necessario per combattere lo spettro della disoccupazione e dell'inflazione, entrambe gravanti sulle classi più modeste verso le quali devono essere rivolte la nostra ansia e la nostra simpatia.

Concludo come ho cominciato, ricordando che questo provvedimento costituisce un piccolo passo ma certamente determinante per una più ampia riforma; per rendere governabile la spesa pubblica occorre uno sforzo concorde e duraturo che solo ci può assicurare il successo. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Onorevole Ministro, vuole esprimere il suo parere sull'ordine del giorno?

S T A M M A T I , *ministro del tesoro.* Onorevole Presidente, l'ordine del giorno trova scarso riferimento nel provvedimento che stiamo esaminando. L'articolo 13 concerne le spese per i programmi spaziali nel senso che con la legge di bilancio debbono essere determinate queste spese.

Però non è questa la sede per discutere detto ordine del giorno, certamente apprezzabile nel suo contenuto e di cui condivido senz'altro lo spirito. Se fosse stata questa la sede, lo avrei accolto come raccomandazione; però ritengo che debba essere presentato più propriamente nel momento in cui si discuterà in Aula — come ha detto il relatore — il bilancio nel suo complesso. In quel momento sarò disponibile per un suo esame e anticipo che sin da quel momento sarò disponibile per accoglierlo come autorevole raccomandazione per il Governo.

P R E S I D E N T E . Senatore Villi, dopo le dichiarazioni del relatore e del Ministro, insiste per la votazione del suo ordine del giorno?

V I L L I . Ritiro l'ordine del giorno e mi riservo di ripresentarlo nella sede opportuna.

P R E S I D E N T E . Passiamo all'esame degli articoli nel testo proposto dalla Commissione. Se ne dia lettura.

M A F A I D E P A S Q U A L E S I M O N A , *segretario*:

DISPOSIZIONI
DI CARATTERE FINANZIARIO

Art. 1.

Con apposita norma da inserire annualmente nella legge di approvazione del bilancio, le autorizzazioni di spesa recate da leggi di contenuto particolare possono essere ridotte in relazione alle effettive esigenze delle Amministrazioni, tenuto conto delle disponibilità esistenti sotto forma di residui di stanziamento di esercizi precedenti.

Le riduzioni di cui al comma precedente sono specificatamente indicate nelle rubriche di bilancio delle singole amministrazioni rispettivamente competenti.

Possono, tuttavia, le Amministrazioni stesse procedere all'assunzione di impegni sulle predette autorizzazioni di spesa, fermo restando che il volume dei pagamenti non potrà eccedere le somme iscritte in bilancio, ivi comprese le disponibilità esistenti nel conto dei residui passivi.

(*È approvato*).

Art. 2.

Con la legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, il Ministro del tesoro può essere autorizzato ad effettuare le operazioni di ricorso al mercato dei capitali previste da specifiche disposizioni legislative, ancorchè riferite alla competenza di esercizi precedenti.

(*È approvato*).

Art. 3.

Nei limiti massimi fissati annualmente dalla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per le emissioni dei buoni ordinari del tesoro, il Ministro del tesoro ha facoltà di emettere certificati speciali di credito del tesoro di durata non superiore a ventiquattro mesi.

Con decreti del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, saranno determinati i prezzi di emissione, i tassi di interesse, i tagli e le caratteristiche dei certificati di credito del tesoro, i piani di rimborso dei medesimi, nonchè ogni altra condizione e modalità relative al collocamento — anche tramite consorzi, pure di garanzia — alla emissione ed all'ammortamento anche anticipato dei titoli stessi.

I certificati medesimi e relative cedole sono equiparati a tutti gli effetti ai titoli di debito pubblico e loro rendite, e godono

delle garanzie, privilegi e benefici ad essi concessi, fatta eccezione per il versamento delle cedole di interessi in pagamento delle imposte dirette.

I certificati predetti possono essere sottoscritti, in deroga ai rispettivi ordinamenti, anche dagli enti di qualsiasi natura esercenti il credito, l'assicurazione e la previdenza, nonchè dalla Cassa depositi e prestiti.

Agli oneri relativi agli interessi, alle spese e all'eventuale rata capitale dei certificati speciali di credito del tesoro si provvede con una maggiorazione dell'ammontare delle relative emissioni.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(*È approvato*).

Art. 3-*bis*.

Al quadro generale riassuntivo del bilancio sono allegati:

1) un prospetto il quale, per ognuna delle autorizzazioni di spesa ridotte ai sensi dell'articolo 1, espone distinguendole secondo la classificazione economica e funzionale:

a) le autorizzazioni complessive previste dalle leggi da cui trae legittimità la spesa, gli stanziamenti di competenza e gli esborsi di cassa;

b) le riduzioni operate nelle autorizzazioni di spesa, l'ammontare reale e previsto dei residui propri e di stanziamento risultanti alla chiusura degli esercizi precedenti a quello cui il bilancio si riferisce;

c) i rapporti quantitativi e temporali, intercorrenti tra autorizzazioni, stanziamenti, impegni, esborsi;

2) un prospetto il quale espone distintamente, per ognuna delle operazioni di ricorso al mercato dei capitali ai sensi dell'articolo 2, l'ammontare delle autorizzazioni e i tempi previsti dalle leggi da cui trae legittimità il ricorso al mercato di capitali, l'entità, i tempi delle operazioni da compiersi e gli esercizi ai quali si riferiscono;

3) una nota che illustra nel modo più esauriente tutti i dati che giustificano le misure adottate ai sensi degli articoli 1 e 2. La nota indica anche, per ognuna delle leggi per le quali si è proceduto ai sensi dell'articolo 1, le possibili cause, interne ed esterne, tecniche, procedurali, amministrative e finanziarie che hanno ridotto le possibilità di spesa delle amministrazioni, che hanno condizionato le capacità, i tempi e i costi di attuazione degli interventi legislativi previsti.

(*È approvato*).

Art. 3-*ter*.

Entro il 20 gennaio ed il ventesimo giorno del mese successivo a ciascun trimestre, i Comuni e le Province sono tenuti a comunicare alla Regione nel cui territorio essi operano gli incassi e i pagamenti effettuati, rispettivamente, nell'anno e nel trimestre precedente e le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la Tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine.

Le Regioni comunicheranno al Ministro del tesoro entro 10 giorni dalle anzidette scadenze i dati di cui sopra aggregati per l'insieme delle Province e per l'insieme dei Comuni, con i dati analoghi relativi alla Amministrazione regionale.

Il Ministro del tesoro riporterà tali informazioni nella relazione che è tenuto a fare al Parlamento ai sensi dell'articolo 2 della legge 20 luglio 1977, n. 407, a modifica dell'articolo 9 della legge 10 maggio 1976, numero 249, che dovrà essere presentata entro 20 giorni dalle anzidette scadenze.

(*È approvato*).

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Art. 4.

A decorrere dall'anno scolastico 1978-1979, le operazioni di sistemazione, completamento d'orario, conferimento di incarichi di in-

segnamento nella scuola media e nelle scuole secondarie e artistiche sono precedute dal raggruppamento di tutte le frazioni d'orario in cattedre o posti orario, che così formati, debbono essere assegnati ad un unico insegnante.

Negli istituti e scuole d'istruzione secondaria ed artistica, gli insegnamenti sono conferiti per incarico annuale quando si tratti di cattedre o posti orario già coperti, che, per particolare posizione giuridica del personale ad essi assegnato, risultino disponibili soltanto per uno o più anni previamente determinati.

Si provvede altresì con incarichi annuali quando il numero di ore di insegnamento da conferire è inferiore a quello prescritto per la costituzione della relativa cattedra, semprechè in ogni caso l'insegnamento comporti un orario di almeno nove ore settimanali.

Nessun incarico o supplenza possono essere assegnati se prima — per coprire gli stessi — non si è esaurita la disponibilità di insegnanti di ruolo o incaricati a tempo indeterminato che eventualmente risultino privi totalmente o parzialmente di un insegnamento effettivo per carenza di posti comunque determinata e quindi siano di fatto insegnanti « soprannumerari ».

Gli insegnamenti non conferibili nè per incarico a tempo indeterminato nè per incarico annuale sono attribuiti per supplenza.

U R B A N I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

U R B A N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, è con rammarico che abbiamo dovuto prendere atto della decisione del Presidente del Senato di non accogliere la richiesta di applicare il quinto comma dell'articolo 100 del Regolamento che avrebbe consentito al nostro Gruppo di presentare e di discutere l'emendamento che in Commissione ci è stato respinto.

Il nostro rammarico è accentuato dal fatto che, a nostro avviso, sarebbe stato anche interesse del Governo poter riflettere nuovamente sulla nostra proposta che, insieme alle altre già accolte in Commissione, era coerente con una linea di rigore e di equilibrio che invece manca sia nell'articolo inizialmente proposto dal Governo e anche nel nuovo articolo uscito dalla Commissione. Tanto più che non si può escludere che questa rigidità da parte del Governo e questa insensibilità — mi si consenta di dirlo — da parte di alcuni colleghi della Commissione, e in modo particolare dei colleghi della Commissione istruzione appartenenti ad altri Gruppi e specialmente a quello della Democrazia cristiana (insensibilità comprensibile forse in colleghi non addetti ai lavori, meno in quelli che, essendo addentro nella vita della scuola, meglio potevano valutare la sostanza della questione), portino nell'altro ramo del Parlamento alla decisione di dare qualche altro dolore al ministro Stammati — per esprimermi con le parole che egli ha usato in Commissione — eliminando questo articolo 4; specie se si tiene conto che molte e fondate sono le ragioni per le quali questo articolo non sarebbe dovuto entrare in questa legge. Basta pensare che la sua applicabilità inizia per esplicito richiamo della legge al mese di ottobre del 1978.

Noi comunque dichiariamo che, essendo stato respinto in Commissione e non essendo stato ripresentato in Aula, nè dal relatore nè dal Governo, il nostro emendamento, l'articolo 4 è nella sua logica complessiva per noi inaccettabile. In particolare respingiamo nel modo più netto quella parte dell'articolo stesso che riguarda l'abolizione indiscriminata dell'incarico a tempo indeterminato per tutti gli insegnanti fuori ruolo che coprono posti che anche per una sola ora sono inferiori all'orario di cattedra.

Perchè questa nostra opposizione? Il signor Ministro ci darà atto che con gli emendamenti che abbiamo presentato e che sono stati accolti, riguardanti l'accorpamento degli spezzoni e l'obbligo di non dare incarichi in nessun caso se prima non saranno

utilizzati tutti gli insegnanti di ruolo, o a tempo indeterminato, che non abbiano il posto effettivo a pieno orario, noi eravamo andati più avanti sulla strada che il Governo ha detto di voler percorrere e per eliminare quelle storture, che pure esistono, nel reclutamento degli insegnanti fuori ruolo. E lo abbiamo fatto — lo sottolineo — con misure che il Governo non aveva previsto, che il ministro Stammati poteva non conoscere, ma che certo il Ministro della pubblica istruzione doveva conoscere, e che quindi egli stesso avrebbe potuto presentare, cosa che invece non ha fatto. Sicchè il provvedimento del Governo nella sua formulazione iniziale era molto di più un attacco, in larga misura ingiustificato, allo stato giuridico del personale insegnante non di ruolo, che non una misura concreta e penetrante per ottenere una riduzione della spesa pubblica.

Con i nostri due emendamenti accolti dalla Commissione bilancio, noi comunisti invece ci siamo fatti carico di misure che vanno realmente nella direzione di una notevole, ci auguriamo, riduzione della spesa pubblica. Dico « ci auguriamo », signor Ministro, perchè credo che uno dei compiti del Governo, attraverso i suoi uffici, e particolarmente del Ministero del tesoro sia quello di darci in tempo e in maniera attendibile dei dati precisi sui fenomeni reali che si riferiscono all'attività legislativa in atto; tanto più quando, com'è avvenuto in questa occasione non qui ma in Commissione, sono state fatte sulla situazione attuale del rapporto tra insegnanti di ruolo e insegnanti fuori ruolo delle affermazioni che io devo definire apertamente avventate e non rispondenti alla verità.

Credo che dobbiamo insieme e rapidamente risanare quello che deve essere risanato degli aspetti gravemente distorti della spesa pubblica nel campo della scuola e in modo particolare del personale insegnante, colpendo là dove si deve colpire — in questo concordo con lei, signor Ministro — ma soprattutto modificando là dove si deve modificare. Ma c'è una regola che va rispettata. Per fare bene una modifica bisogna prima di tutto conoscere i fatti nella loro realtà; e ai fatti verificati non basta sostituire affermazioni, per quanto autorevoli, che suonano più, mi si consenta, come la espressione di stati d'animo reattivi, anche comprensibili ma non giustificati, di sfiducia e di scetticismo burocratico che rasentano, in certe formulazioni, una forma di vero e proprio qualunquismo, che come il riflesso di un'esame spietato ma limpido dei fatti e delle misure corrispondenti da assumere per modificarli.

In sostanza che cosa dicono i nostri emendamenti? Che il pericolo che attraverso gli incarichi a tempo indeterminato si creino degli insegnanti che non sono licenziabili ma che non hanno posto effettivo viene evitato perchè attraverso l'accorpamento nella misura massima possibile non si avranno più spezzoni ma si avranno delle cattedre complete. A questo punto non valeva più la pena di colpire l'istituto dello stato giuridico e di degradare all'istituto della supplenza il giovane che comincia ad insegnare con un numero limitato di ore, per cui un insegnante che ha un incarico annuale di sei ore se fa un giorno di malattia, ad esempio, viene immediatamente licenziato. Dal punto di vista della spesa infatti questo fatto diventa assai poco significativo in rapporto alle altre due misure che — per nostra proposta — sono state accolte e inserite nel provvedimento. Per questo all'inizio ho parlato da una parte di insensibilità e dall'altra di una rigidità che, se non ci fosse stata, ci avrebbe condotti insieme a costruire un provvedimento che avrebbe potuto avere il consenso di tutti e che sarebbe stato unanime, equilibrato e penetrante. Ecco le ragioni del nostro voto contrario e anche del nostro rammarico.

Mi si consenta un'ultima osservazione. Credo che i problemi della scuola e particolarmente i problemi del personale della scuola siano problemi delicati perchè oggi noi scontiamo l'effetto diverso di provvedimenti diversi che nel passato sono stati assunti per ragioni sacrosante ed hanno rappresentato una difesa indispensabile delle condizioni di lavoro degli insegnanti. Oggi tale difesa va mantenuta pur correggendola per

evitare le successive storture. Questo obiettivo non era presente nella proposta del Governo. Di questa opportunità il Governo non ha ritenuto di tener conto nel corso della discussione di questa legge finanziaria. Noi abbiamo presentato degli emendamenti correttivi e integrativi per giungere ad una soluzione ragionevole. Ma sono passati i secondi e non i primi, squilibrando gravemente la natura del provvedimento e determinando così, signor Ministro, una ulteriore possibilità di consenso, fra gli insegnanti e fuori degli insegnanti, nei confronti di coloro i quali affermano che misure come queste sono misure da respingere perchè indicherebbero una volontà repressiva e antidemocratica del Governo e delle forze politiche impegnate nell'accordo di programma e una totale insensibilità nei confronti della condizione degli insegnanti. Lei dirà che queste sono critiche ingiuste e in larga misura ha ragione, ma noi dobbiamo preoccuparci del problema del consenso. La grande maggioranza degli insegnanti — questo deve essere detto contro ogni forma di qualunquismo — sono d'accordo che si cambino le cose che non vanno bene. Non è vero che gli insegnanti sono d'accordo di essere pagati e di non lavorare. Costoro, se ci sono, costituiscono una piccola minoranza; sta alla saggezza dei legislatori e degli amministratori di operare in modo che le storture vengano eliminate ma in maniera corretta, senza che diventino pretesto per un attacco o per una manifestazione di sfiducia generalizzata nei confronti di quel milione di insegnanti che esistono e senza i quali nè si fa la riforma nè si fa funzionare la scuola.

COLOMBO RENATO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COLOMBO RENATO. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, esprimevo ieri sera in Commissione e ribadivo oggi in quest'Aula, nell'intervento che ho avuto l'onore di svolgere, la nostra convinzione che fosse meglio stralciare anche questa parte dal provvedimento in discussione. La delicatezza della materia, la frettolosità con la quale si cerca di provvedere su un argomento tanto irto di difficoltà, mentre noi sappiamo che sono in corso delle trattative fra il Governo e i sindacati e mentre addirittura si è in pendenza di un disegno di legge che dovrebbe regolare questa materia, tutte queste considerazioni hanno avvalorato in noi quella convinzione e ci confermano in essa.

D'altra parte non ci tocca l'obiezione che stralciando si toglie una ulteriore possibilità di contenimento del disavanzo, poichè, come abbiamo sentito anche recentemente e come è stato detto in Commissione, non soltanto nessuno ci ha significato in quali termini quantitativi si realizzi questo contenimento o questo risparmio, ma addirittura c'è chi sostiene che per il primo anno, cioè per il 1978, questi effetti di contenimento sarebbero assolutamente irrilevanti, se non addirittura inesistenti. Allora dico: molto meglio soprassedere e vedere, con l'approfondimento generale in Commissione di merito e successivamente ancora nella 5ª Commissione e poi in Aula, il problema nella sua interezza e con la necessaria ponderatezza.

Per queste ragioni, ribadendo i motivi della nostra convinzione, dichiaro che siamo contrari a questo articolo, come lo saremo anche al successivo, cioè a tutta la parte del provvedimento che si riferisce ai problemi della scuola.

CERVONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CERVONE. Dichiaro che il Gruppo della Democrazia cristiana vota a favore di questo articolo, anche perchè in sede di Commissione pubblica istruzione si è discusso a lungo su tutto questo e si è espresso un parere che, direi, non sta a dimostrare nè insensibilità, nè rigidità, nè volontà antidemocratica. Si è discusso per molte sedute in sede di bilancio

di competenza del Ministero della pubblica istruzione, successivamente si è delegato un relatore, il senatore Schiano, a partecipare e a presentare le proposte della Commissione pubblica istruzione alla Commissione bilancio.

Per questi motivi, avendo esaminato il merito e le conseguenze qualora questo articolo non fosse approvato, con tranquillità votiamo a favore sapendo che così facendo intanto non procuriamo dissensi o disordini nella scuola, poi il miglioramento potrà avvenire domani, quando con maggiore tranquillità si potrà esaminare il tutto.

STAMMATI, *ministro del tesoro*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STAMMATI, *ministro del tesoro*. Mi associo alle dichiarazioni fatte dal senatore Cervone; debbo dire che il Governo si è ispirato a criteri di logica, perchè si tratta solo di evitare che incaricati assunti temporaneamente rimangano invece in una situazione di non licenziabilità e quindi non utilizzati nell'ambito della scuola.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 4. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame degli articoli successivi. Se ne dia lettura.

MAFAI DE PASQUALE SIMONA, *segretario*:

Art. 5.

A decorrere dall'anno scolastico 1978-79, il Provveditore agli studi utilizza gli insegnanti appartenenti al ruolo in soprannumero delle scuole elementari, assegnandoli a posti conferibili per incarico nell'ambito della provincia.

Il personale non utilizzato a norma del precedente comma, nonchè, a domanda, nelle attività di cui all'articolo 1 della legge 24 settembre 1971, n. 820, e dell'articolo 2 della legge 4 agosto 1977, n. 517, è utilizzato secondo quanto disposto dal primo comma dell'articolo 4 della legge 27 novembre 1954, n. 1170.

(*È approvato*).

DISPOSIZIONI
RELATIVE ALLE AZIENDE AUTONOME

Art. 6.

Per il rimborso all'Azienda nazionale autonoma delle strade dell'onere relativo all'ammortamento dei mutui contratti dalla Azienda stessa per la costruzione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, lo stanziamento relativo è autorizzato con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

(*È approvato*).

Art. 7.

Per il rimborso all'Azienda nazionale autonoma delle strade — ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1977, n. 106 — dell'onere relativo all'ammortamento dei mutui contratti dalla Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) per la costruzione ed esercizio delle autostrade Roma-Alba Adriatica e Torano-Pescara, lo stanziamento relativo è autorizzato con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

(*È approvato*).

Art. 8.

Alle spese iscritte negli stati di previsione dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, dell'Azienda

di Stato per i servizi telefonici, non si applicano le disposizioni contenute negli articoli 4, 6 e 8 della legge 20 luglio 1977, n. 407.

(*È approvato*).

P R E S I D E N T E . Ricordo che, nel testo proposto dalla Commissione, gli articoli 9, 10 e 11 risultano soppressi.

Passiamo all'esame degli articoli successivi. Se ne dia lettura.

M A F A I D E P A S Q U A L E S I M O N A , *segretario*:

DISPOSIZIONI VARIE

Art. 12.

In relazione all'articolo 18 del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 82, ed agli impegni in materia di personale non statale addetto agli istituti scientifici ed ai centri di studio, di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1167, lo stanziamento relativo è autorizzato con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

(*È approvato*).

Art. 13.

In relazione all'andamento dei programmi spaziali nazionali di cui alla legge 2 agosto 1974, n. 388, la spesa per l'attuazione dei programmi stessi è autorizzata annualmente con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

(*È approvato*).

Art. 14.

Per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'articolo 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni previsti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638 e successive modificazioni, gli stanziamenti relativi sono autorizzati con apposita disposizione da inserire nella legge di approvazione del bilancio.

(*È approvato*).

Art. 15.

La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

(*È approvato*).

P R E S I D E N T E . Passiamo alla votazione del disegno di legge nel suo complesso.

C I F A R E L L I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

C I F A R E L L I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, molto brevemente prendo la parola per motivare le ragioni per le quali il voto di astensione da parte nostra non è nè un rituale nè un orientamento ingiustificato. La ragione per cui ci asteniamo è la presenza dell'articolo 7, concernente le disposizioni sulla famosa autostrada Roma-Alba Adriatica, in relazione alla quale noi repubblicani abbiamo sollevato ampie questioni e su cui ritenevamo che si dovesse soprassedere in questo disegno di legge.

Ma, espressa questa ragione, che ha un valore per noi molto importante, debbo dire, onorevole Presidente, che siamo d'accordo — e del resto l'ho dimostrato con il voto sugli articoli — sulla sostanza di questo provvedimento; sostanza contenuta soprattutto nei primi cinque articoli, 1, 2, 3, 3-*bis*, 3-*ter*, i quali esprimono uno sforzo di razionalizzazione del sistema della spesa pubblica in Italia.

L'onorevole Ministro ha ripetuto anche qua un'immagine che mi aveva colpito ieri in Commissione e cioè che questo problema non si affronta nè con la scure nè tanto meno con il temperino, ma si tratta di un problema di chirurgia finanziaria, cioè un

problema di razionalizzazione settore per settore e di tutto il sistema della spesa pubblica. L'onorevole Ministro ha esplicato questo concetto ancora oggi molto bene e non debbo che rallegrarmi con lui per questo sforzo, con un orientamento che non è affatto una innovazione da parte di chi vi parla, in quanto i repubblicani hanno sempre, e non da oggi, posto l'accento su questa inflazione della spesa pubblica come cancro rovinoso, gravissimo della nostra economia e della nostra vita nazionale. Ridurre la spesa pubblica attraverso la razionalizzazione del sistema: questo ci pare che sia un obiettivo da perseguire con efficacia, con tenacia e con severità.

Vorrei qui sottolineare, onorevoli colleghi, che quando noi diciamo questo ci rendiamo ben conto del fatto che si tratta di un primo passo in funzione della riforma della legge di contabilità.

Ci compiacciamo con l'onorevole Ministro dal punto di vista dell'intenzione, che egli ha qui solennemente ribadito, di provvedere in questo modo al rinnovamento di una delle leggi fondamentali del nostro ordinamento. Noi nella crescita o nel disordine, nella euforia o nell'incoscienza, abbiamo in tutti questi anni legiferato affrettatamente, talvolta sotto la pressione di folle in tumulto, talvolta sotto la pressione di interessi organizzati corporativamente e di sezionalismi pericolosi, di modo che ci troviamo nella condizione di constatare poi che in realtà abbiamo creato delle ragioni profonde di squilibrio ed abbiamo ipotecato rovinosamente l'avvenire dei nostri figli.

È per questa ragione che quando si prevede di prendere consapevolezza piena dell'importo delle leggi di spesa e ancora di razionalizzare il sistema del ricorso al mercato finanziario e ancora di prendere piena consapevolezza, con i metodi adeguati, delle spese che non si fanno e degli impegni di spesa e dei flussi di cassa riguardanti quelli che non sono degli Stati dentro lo Stato, ma parti della organizzazione giuridica e funzionale del nostro paese, è chiaro che ci troviamo su di una strada in relazione alla quale siamo convinti che gli sforzi saranno difficilissimi, ma vogliamo augurarci che qualche risultato sarà ottenuto. È con questi argomenti che si sostanzia la valutazione positiva di quegli articoli, di questo sforzo del quale diamo atto al Ministro del tesoro S'intende che, avendo constatato nell'insieme del disegno di legge quelle altre preoccupazioni che ho espresso, noi non andremo al di là del voto di astensione.

R O M A N Ò . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

R O M A N Ò . Signor Presidente, signor Ministro, non userò più di qualche minuto per dichiarare il voto del mio Gruppo, anche perchè la legge è stata lungamente analizzata, nei suoi pregi e nei suoi limiti, nel corso della discussione generale cui noi non abbiamo partecipato.

Questa analisi, come peraltro il dibattito che si svolge sull'argomento tra esperti anche fuori del Parlamento, ha messo giustamente in risalto l'importanza essenziale e decisiva che, ora e nel prossimo futuro, hanno e avranno la situazione della finanza pubblica e il governo della spesa dello Stato nel rischioso quadro dei problemi della nostra economia.

Una conoscenza per quanto possibile chiara e completa di questa situazione è da ritenersi proprio per questo essenziale a diversi fini: per un'opera di indispensabile razionalizzazione e programmazione in mancanza della quale possono profilarsi pericoli gravissimi non solo economici; per consentire all'opinione pubblica e al Parlamento di giudicare le scelte proposte dal Governo; infine per impostare correttamente qualunque discorso di politica economica. Lacune, oscurità e incongruenze finora presenti nei conti pubblici non solo impediscono di realizzare questa fondamentale consapevolezza ma hanno anche effetti più gravi perchè, mantenendo l'incertezza circa il comportamento di un attore primario qual è lo Stato nell'economia moderna (in particolare quella italiana), possono o indurre ad atteggiamenti eccessivamente prudenti, con conseguenze

sui livelli di domanda e di occupazione, o spingere viceversa ad assumere rischi non facilmente valutabili a priori, con conseguenze altrettanto gravi sul livello dei prezzi e sul saldo della bilancia dei pagamenti.

Questa legge si propone certamente di essere un avvio alla soluzione del problema: e questo è il suo pregio principale, come è stato detto stasera; ma è solo un avvio, mentre il problema va affrontato nella sua totalità. Il limite, la parzialità, l'episodicità della legge sono emersi chiaramente dall'esame approfondito che se ne è fatto sia in quest'Aula sia nei lavori di Commissione: è una legge ambivalente, con pregi e con limiti evidenti.

Sappiamo che il Governo — e lei, signor Ministro, ce lo ha ricordato poco fa — è impegnato a preparare una più organica legge finanziaria e su questa noi contiamo perchè riteniamo che solo allora il provvedimento che stiamo per votare stasera rivelerà il suo vero significato.

Sulla base di queste considerazioni e in questa attesa il mio Gruppo ha deciso di astenersi dal voto.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Integrazione al programma dei lavori dell'Assemblea per il periodo dal 20 settembre al 30 novembre 1977

P R E S I D E N T E . La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, riunitasi questo pomeriggio, con la presenza dei Vice Presidenti del Senato e con l'intervento del rappresentante del Governo, ha adottato all'unanimità — ai sensi dell'articolo 54 del Regolamento — la seguente integrazione al programma dei lavori dell'Assemblea per il periodo dal 20 settembre al 30 novembre 1977:

— Disegni di legge nn. 870, 921, 922 e 950. — Copertura finanziaria di decreti del Presidente della Repubblica recanti disposizioni sul trattamento economico di talune categorie di pubblici dipendenti ed estensione ad altre categorie delle norme in essi contenute.

Non facendosi osservazioni, la suddetta integrazione al programma si considera definitiva, ai sensi del succitato articolo 54 del Regolamento.

Modifiche e integrazoni al Calendario dei lavori per il periodo dal 15 al 18 novembre 1977

P R E S I D E N T E . Nel corso della stessa riunione, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ha altresì adottato all'unanimità — a norma del successivo articolo 55 del Regolamento — le seguenti modifiche ed integrazioni al calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo dal 15 al 18 novembre 1977:

Martedì	15 novembre	(*pomeridiana*) (h. 16)	— Comunicazioni del Governo e conseguente dibattito — comprendente la discussione di una mozione e lo svolgimento di interpellanze e interrogazioni — sui problemi generali dell'ordine pubblico.
Mercoledì	16 »	(*antimeridiana*) (h. 9)	

Giovedì	17 novembre	(*antimeridiana*) (h. 10)	— Disegno di legge n. 885. — Contributi dovuti all'Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati dell'agricoltura.
»	» »	(*pomeridiana*) (h. 17)	— Disegno di legge n. 847. — Concessione di un contributo straordinario di lire 6 miliardi all'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese.
Venerdì	18 »	(*antimeridiana*) (h. 10)	— Disegni di legge nn. 870, 921, 922 e 950. — Norme sul trattamento economico di talune categorie di pubblici dipendenti e conseguenti disposizioni finanziarie. — Autorizzazioni a procedere in giudizio (*Doc.* IV, nn. 44, 45 e 46).

N. B. — Le Commissioni permanenti potranno riunirsi la mattina di martedì 15 e il pomeriggio di mercoledì 16 novembre 1977.

Essendo state approvate all'unanimità, le suddette modifiche e integrazioni hanno carattere definitivo.

Annunzio di interrogazioni

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

M A F A I D E P A S Q U A L E S I M O N A , *segretario*:

CIACCI, SPARANO, MERZARIO, BELLINZONA, RAPPOSELLI, ROMANIA, MAFAI DE PASQUALE Simona, SQUARCIALUPI Vera Liliana. — *Al Ministro della sanità.* — In relazione alla recente lettera dell'avvocato Gustavo Guidini, segretario del Comitato di difesa consumatori di Milano, con la quale è stato segnalato al Ministro l'effetto cancerogeno delle nitrosamine e di altre sostanze capaci di provocare la formazione delle stesse nitrosamine, largamente usate nella preparazione di insaccati ed in altri trattamenti delle carni;

considerato che tali sostanze si formano nell'organismo attraverso l'ingestione di additivi alimentari, molto noti, quali i nitriti e i nitrati che vengono legalmente aggiunti, in base al decreto ministeriale del 31 marzo 1965, ad insaccati e carni « trattate » per una migliore conservazione, per ottenere un gusto più gradevole, ma anche e soprattutto per una migliore colorazione;

considerato, altresì, che, secondo quanto affermano da tempo gli studiosi di vari Paesi, i limiti stabiliti dalla legge per l'impiego di nitriti e nitrati vengono superati facilmente con il consumo di un solo etto di carne, tanto che gli organismi di controllo di altri Paesi, come gli USA, hanno attuato misure restrittive,

gli interroganti chiedono di sapere se gli organi competenti hanno provveduto:

a studiare le soglie di rischio cancerogeno, mutageno, teratogeno e tossicologico;

ad accertare se i nitriti e i nitrati siano effettivamente indispensabili per la conservazione delle carni;

a stabilire, se del caso, quali dosi minime siano sufficienti per ottenere gli effetti conservativi;

a ricercare conservanti sostitutivi che non presentino gli stessi rischi;

a considerare l'opportunità della proibizione immediata dei nitriti e dei nitrati almeno negli alimenti destinati alla prima infanzia, e, più in generale, ad emanare una nuova regolamentazione per l'impiego di additivi alimentari che tanta apprensione ha suscitato fra i consumatori.

(3 - 00769)

VALENZA, BERNARDINI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Considerato che già dallo scorso luglio avrebbe dovuto essere operante la convenzione tra il Ministero e la Rai-TV per i programmi integrativi del settore scolastico;

tenuto conto di precedenti dichiarazioni del Ministro che indicavano come causa del ritardo alcune difficoltà formali, ma non sostanziali, frapposte da organi di controllo,

gli interroganti chiedono di sapere:

quali iniziative siano state prese per accelerare l'*iter* della convenzione;

se non si debba acclarare sino in fondo la responsabilità di detti indugi, anche in vista del fatto che, essendo in atto o in discussione varie riforme scolastiche, non è ammissibile che si debba rinunciare all'uso di uno dei principali mezzi di diffusione della sperimentazione didattica.

(3 - 00770)

RUFFINO, DEL NERO. — *Ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità.* — Per sapere:

se risponda a verità la notizia che, accanto ai tradizionali farmaci di cura dell'ulcera, sono stati scoperti farmaci nuovi che, riducendo in modo notevole la secrezione gastrica, favoriscono la cicatrizzazione delle ulcere con risultati positivi per i pazienti;

quali siano le ragioni per cui tali farmaci — in vendita da molto tempo in altri Paesi — non trovano ancora la possibilità di commercializzazione in Italia.

(3 - 00771)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

PINNA, LI VIGNI, MARANGONI, SESTITO, BONAZZI, VIGNOLO, DE SABBATA. — *Al Ministro del tesoro.* — Premesso che il consiglio di amministrazione dell'« Italcasse » (Istituto di credito delle casse di risparmio), con sede in Roma, in data 28 settembre 1977, sotto la presidenza del dottor Edoardo Calleri di Sala, ha deliberato la nomina a direttore generale del dottor Giampaolo Finardi, già direttore della Cassa di risparmio di Trento e Rovereto, collocato a riposo a sua richiesta con i benefici di cui all'articolo 3, secondo comma, della legge 24 maggio 1970, n. 336, modificata con decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, convertito, con modificazioni, in legge 14 aprile 1974, n. 355;

considerato che, quale che sia il rapporto contrattuale posto a base dell'impiego, è indiscutibile che l'articolo 6 della citata legge n. 355 del 1974 vieta « impieghi e incarichi » alle dipendenze dello Stato e degli altri Enti pubblici, anche se economici, a coloro che siano stati collocati a riposo in base alla citata normativa, con l'unica eccezione (introdotta in sede di conversione in legge con il terzo comma dell'articolo 6) delle assunzioni e degli incarichi in data anteriore all'8 luglio 1974, per i quali è eccezionalmente consentita la conservazione di efficacia alla condizione della rinuncia, da parte dell'assunto o incaricato, al trattamento di quiescenza privilegiato, entro il termine perentorio di 6 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione;

accertato, infine, che il divieto, cogente e inderogabile, previsto dall'articolo 6 in questione, è stato completamente disatteso dal consiglio di amministrazione dell'« Italcasse »,

gli interroganti chiedono di conoscere quali urgenti misure il Ministro intenda predisporre a tutela della legge.

(4 - 01459)

POLLASTRELLI. — *Ai Ministri delle finanze e dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — L'Intendenza di finanza di Viterbo ha promosso, tramite la Guardia di finanza, una « insolita » procedura di accertamento, presso la Commissione provinciale dell'artigianato di Viterbo, di presunte violazioni nel pagamento della tassa di concessione governativa di lire 3.000 per l'iscrizione delle ditte artigiane nell'albo delle imprese artigiane, tenuto ai sensi della legge n. 860 del 25 luglio 1956, disposto nel periodo anteriore al 1° gennaio 1973. Secondo l'Intendenza di finanza di Viterbo il pagamento della tassa di concessione governativa era dovuto già anteriormente alla data suddetta, in forza del n. 204 del decreto del Presidente della Repubblica 1° marzo 1961, n. 121, e quindi già prima dell'entrata in vigore (1° gennaio 1973) del n. 117 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641, recante nuove disposizioni nella materia.

Ciò premesso, l'interrogante desidera sapere:

se, tenuto conto che l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane ha carattere facoltativo e non è quindi abilitante all'esercizio della professione, non si ritiene che tale tassa sia dovuta solo dal 1° gennaio 1973 in base alle nuove, e non anche alle vecchie, disposizioni di legge: nella vecchia normativa si evince, infatti, la volontà del legislatore di assoggettare alla tassa solo le iscrizioni in albi abilitanti all'esercizio della professione, testualmente recitando « ... per l'esercizio delle professioni ... », mentre nella nuova normativa la stessa volontà è diretta a generalizzare il pagamento, in relazione al solo fatto obiettivo dell'iscrizione, con l'espressione « ... riguardanti l'esercizio di professioni ... »;

se si è a conoscenza che, e non a caso, tale interpretazione di « non assoggettabilità » fino al 31 dicembre 1972 ha avuto riscontro nell'operato di tutte le commissioni provinciali dell'artigianato d'Italia;

se, al di là della o meno assoggettabilità al tributo, non si ritiene che immobilizzare quasi l'intera forza ispettiva del Comando della Guardia di finanza di Viterbo, per almeno 9 mesi, in una defatigante e lunghissima procedura di accertamento, riguardante decine di migliaia di iscrizioni all'albo (milioni in tutta Italia), significa non far perseguire alla stessa Guardia di finanza operazioni di accertamento di evasioni fiscali ben più serie e sostanziose, stante anche il fatto della prossima prescrizione di tributi diretti e indiretti col trascorrere dei termini al 31 dicembre 1977: infatti, a parte le difficoltà che tale procedura incontra nella sua formalizzazione (redazione di migliaia di verbali a carico di artigiani in attività o non più esercenti l'attività, con molteplici casi di decesso sopravvenuto), non possono sfuggire i negativi risvolti morali e sociali dell'indagine in quanto si tratta di perseguire piccoli operatori già seriamente provati dalle contingenti difficoltà di lavoro e da gravosi adempimenti amministrativi e fiscali, con una iniziativa che, presentando complessi aspetti di valutazione per la legittima pretesa dell'imposizione, è impugnabile attraverso l'apertura di un enorme contenzioso, mentre già quello attuale immobilizza l'attività dell'Amministrazione finanziaria;

se, in ultima analisi, non si ritiene di dover far sospendere subito l'accertamento già in atto presso la Commissione provinciale dell'artigianato di Viterbo, riportando la Guardia di finanza a compiti di istituto ben più seri nella lotta all'evasione, e di procedere all'emanazione di una chiara interpretazione della norma atta a scongiurare un'analoga insolita ed inutile procedura di accertamento nelle altre province di Italia.

(4 - 01460)

POLLASTRELLI. — *Al Ministro delle finanze.* — Il dottor Landolfo Salvatore, primo dirigente titolare dell'Ufficio delle imposte dirette di Viterbo, ha inoltrato domanda di trasferimento, per la sede di Firenze o altra della Toscana, sin dal novembre 1974. Nella graduatoria dei trasferimenti è classificato, per i requisiti ed i titoli di cui è in possesso, al ventesimo posto. In questi 3 anni il consiglio di amministrazione ha disposto n. 8 trasferimenti e n. 12 assegnazioni in Toscana, tutti ben al di sotto del ventesimo posto in graduatoria.

L'interrogante desidera, pertanto, sapere:

perchè, malgrado ripetute richieste e solleciti da parte del dottor Landolfo, la direzione generale delle imposte dirette, a tutt'oggi, non ha ancora notificato all'interessato i motivi del mancato accoglimento della sua domanda di trasferimento, nonchè i motivi per cui, pur essendo in possesso di requisiti e titoli preferenziali, viene sempre sistematicamente escluso dalla direzione dei secondi Uffici delle imposte dirette;

se il Ministro è a conoscenza che, rendendosi liberi 3 posti a Firenze, questi verrebbero assegnati a funzionari che non sono stati ancora promossi primi dirigenti, o, se già promossi, occupano nell'annuario posti molto lontani da quello occupato dal dottor Landolfo.

(4 - 01461)

ROMANIA. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Premesso:

che da alcuni anni gli utenti radiotelevisivi di Marsiconuovo (Potenza) lamentano una progressiva degradazione della qualità della ricezione dei programmi irradiati, specie quelli del 2° canale;

che l'inconveniente lamentato potrebbe essere eliminato con l'installazione di idoneo ripetitore,

l'interrogante chiede di conoscere se non si ritenga di accertare quanto denunziato e di provvedere a soddisfare l'utenza del servizio radiotelevisivo di Marsiconuovo mediante l'installazione di idoneo ripetitore.

(4 - 01462)

ROMANIA. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Premesso:

che da alcuni mesi gli utenti radiotelevisivi di Gallicchio (Potenza) lamentano la mancata ricezione dei programmi del 1° e del 2° canale;

che l'inconveniente lamentato potrebbe essere eliminato con l'installazione di idoneo ripetitore,

l'interrogante chiede di conoscere se non si ritenga di accertare quanto denunziato e di provvedere a soddisfare l'utenza del servizio radiotelevisivo di Gallicchio mediante l'installazione di idoneo ripetitore.

(4 - 01463)

ROMANIA. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Premesso che la strada comunale Tempa Rossa-Sant'Oronzo, in agro di Gallicchio (Potenza), finanziata dalla Cassa per il Mezzogiorno con provvedimento del 23 novembre 1972 e gestita in concessione dal comune di Gallicchio, si presenta in più punti inagibile a causa di un'accentuata pendenza, si chiede di conoscere:

1) se i lavori sono stati eseguiti in conformità agli elaborati progettuali;

2) se l'opera è stata regolarmente collaudata e se è stato rilasciato il certificato di collaudo;

3) se si intende garantire il finanziamento per un progetto di variante che consenta la praticabilità dell'arteria sopraddetta, importante per lo sviluppo agricolo della comunità gallicchiese e per rompere lo isolamento di questa zona interna della Basilicata.

(4 - 01464)

SALVATERRA, VETTORI, SEGNANA. — *Ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del bilancio e della programmazione economica.* — Per conoscere:

se hanno notizia della messa in liquidazione delle aziende « Emme Alfa » s.p.a. di Cles (Trento) ed « Emme Beta » s.p.a. di Mezzocorona (Trento), manifatture controllate dal gruppo « Marzotto » di Valdagno;

se sono al corrente delle modalità di tale operazione, avvenuta senza preavviso, neppure a livello di organizzazioni di categoria e di Amministrazioni locali, con il contemporaneo licenziamento di tutto il personale (oltre 300 lavoratori, in prevalenza donne) e la vendita separata degli immobili e dei macchinari a terzi;

come giudicano tale modo di agire che, seppure accettato dal codice civile, è respinto da ogni regola di convivenza civile ed umana;

come ritengono di intervenire, sia a tutela dei livelli occupazionali in zona già colpita pesantemente da altri punti di crisi, sia a salvaguardia degli interessi pubblici, avendo le due società beneficiato di finanzia-

menti ed agevolazioni statali e regionali per investimenti destinati a creare occupazione ed avendo recentemente rinunciato ad ulteriori benefici accordati dalla « legge tessile » per i predetti stabilimenti, mentre il gruppo « Marzotto » attinge ai benefici della Cassa per il Mezzogiorno per altre unità controllate diversamente ubicate;

se non valutano tale caso emblematico della necessità di una globale valutazione dei programmi dei gruppi industriali per non incentivare o non avallare, di fatto, operazioni che vanificano ogni sforzo di equilibrio territoriale ed ogni tentativo di non precaria industrializzazione di zone marginali.

(4 - 01465)

PAZIENZA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro della sanità.* — Per sapere se sono a conoscenza che all'Ospedale Nuovo Regina Margherita in Roma, in violazione della legge n. 132 del 12 febbraio 1968, articolo 36, titolo VI, il consiglio di amministrazione dell'IRASPS vuole ridurre la capacità ricettiva della divisione di chirurgia generale — già al di sotto del numero di posti-letto previsti da detta legge — di 14 unità già in dotazione alla divisione dal marzo 1971 al giugno 1977.

In attesa di risposta urgente, l'interrogante chiede di sapere, altresì, quali provvedimenti si intendono prendere e se si ravvisa, data la gravità della cosa, l'opportunità di sciogliere il consiglio d'amministrazione in oggetto e di procedere alla nomina di un commissario.

(4 - 01466)

MOLA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per sapere se ha provveduto all'esibizione del parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo 21 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, secondo l'ordinanza n. 124 del 1977 pronunciata dalla Corte costituzionale in data 15 giugno 1977.

(4 - 01467)

MINNOCCI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero.* — Premesso che, ad un anno e mezzo dalla sua approvazione, la legge 30 aprile 1976, n. 374, concernente provvidenze a favore di consorzi tra piccole e medie imprese, non è ancora divenuta operante;

preso atto che, nonostante sia già stato firmato il decreto di nomina, non è ancora costituito il Comitato interministeriale di cui all'articolo 8 della legge, a seguito dei rilievi mossi dalla Corte dei conti circa la designazione di uno dei membri supplenti;

rilevato che i criteri applicativi emanati dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato circa la concessione degli incentivi finanziari ricalcano la prassi seguita dagli istituti di credito a medio termine per il finanziamento degli investimenti industriali, consacrando un difetto congenito della legge n. 374 — assente però nel progetto iniziale — consistente nella finanziabilità degli investimenti fissi realizzabili dai consorzi;

considerato che i contributi di cui al titolo IV della legge, previsti specificamente a favore dei consorzi *export*, sono stati recentemente ridotti dal Ministro del commercio con l'estero da 2 a 1,5 miliardi,

si chiede di sapere se il Governo non intenda con urgenza porre in essere tutti gli strumenti procedurali per dare attuazione concreta ad una legge che aveva suscitato tante attese — attualmente vanificate — nel settore della piccola e media industria.

(4 - 01468)

CARNESELLA. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Premesso:

che in questi giorni la notissima ditta « Fiorucci » di Corsico, in provincia di Milano, è stata denunciata dal pretore di Genova perchè importava dalla Corea del Sud partite di generi di abbigliamento con etichette « Made by Fiorucci s.p.a. Corsico », per collocarle poi sul mercato interno ed internazionale col preciso intento di trarne notevoli profitti, sfruttando i bassi costi del lavoro esistenti nei Paesi asiatici;

che altre notissime ditte nazionali e straniere, dalle illustri etichette e imperan-

ti nel mercato della moda, pare si servano degli stessi illeciti meccanismi, non contribuendo, fra l'altro, ad alleviare le tristissime condizioni occupazionali del settore dell'abbigliamento,

l'interrogante chiede di conoscere quali iniziative il Ministro intende assumere per fronteggiare le sempre più numerose « frodi nell'esercizio del commercio » che investono da tempo il mercato dei generi di abbigliamento nel nostro Paese.

(4 - 01469)

MINNOCCI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere il suo parere e quello del suo Dicastero sulla Risoluzione n. 662, relativa alla Conferenza delle Nazioni Unite sulla scienza e la tecnologia al servizio dello sviluppo, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella seduta del 6 ottobre 1977, su proposta della Commissione scienza e tecnologia (*Doc.* 4020).

Nella Risoluzione in esame si ricorda che nel 1979 verrà convocata la Conferenza delle Nazioni Unite sulla scienza e la tecnologia al servizio dello sviluppo. Si osserva in proposito che per il successo della Conferenza è indispensabile adottare su base mondiale, piuttosto che su base regionale, i criteri per la scelta dei documenti nazionali o regionali della Conferenza. Si invitano pertanto i Governi degli Stati membri a deliberare i documenti nazionali e regionali da presentare a tale Conferenza in collaborazione con le organizzazioni internazionali competenti, quali: il Consiglio d'Europa, le Comunità europee, l'OCSE e la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite. Si chiede inoltre ai Governi di organizzare, nel quadro dell'attività del Comitato misto europeo di cooperazione scientifica, delle Conferenze scientifiche specializzate, le cui conclusioni dovranno essere trasmesse alla Conferenza delle Nazioni Unite.

Si chiede attraverso quali iniziative, che si auspicano sollecite ed adeguate, il Ministro interrogato intenda venire incontro alle richieste avanzate.

(4 - 01470)

MINNOCCI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere il punto di vista del Governo sulla Raccomandazione n. 815, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella seduta del 6 ottobre 1977, su proposta della Commissione cultura ed educazione (*Documento* 4012).

Nella Raccomandazione in esame, sottolineata l'importanza degli scrittori e della professione letteraria nella società democratica, si osserva che tale professione non è sufficientemente tutelata dalla sicurezza sociale. La libertà di espressione è lungi dall'essere pienamente applicata a causa del costo delle pubblicazioni e di altri fattori economici che incidono sulla professione di scrittore. Si stima che qualsiasi modifica della politica culturale e ogni misura sulla situazione sociale degli scrittori negli Stati membri dovrà tener conto della Convenzione culturale e della Carta sociale del Consiglio d'Europa.

Si ricordano a tale proposito le conclusioni a cui sono pervenuti i Ministri europei della cultura nella riunione di Oslo del 1976. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda quindi agli Stati membri di attuare tali conclusioni, con particolare riguardo ad una migliore utilizzazione nei diversi settori della società dei servizi e delle opere forniti dagli artisti; ad una remunerazione migliore e più diversificata di tali servizi e di tali opere; ad un'armonizzazione delle norme previdenziali per gli scrittori con quelle che tutelano gli altri lavoratori, pur tenendo conto delle specifiche condizioni della creazione artistica; allo studio di un sistema di sovvenzioni che permetta di accordare agli artisti la sicurezza economica e di comprendere nella politica culturale degli Stati membri l'incoraggiamento all'innovazione e all'integrazione dell'arte nella vita quotidiana.

Un particolare sostegno deve essere offerto alle letterature delle minoranze etniche. Strumenti per l'attuazione di tale politica possono essere l'elaborazione di uno Statuto europeo degli scrittori e di accordi particolari tra gli Stati membri per tutelare e facilitare la creazione artistica.

Si chiede attraverso quali iniziative, che si auspicano sollecite ed adeguate, il Governo italiano intenda procedere nella tutela della produzione letteraria.

(4 - 01471)

MINNOCCI. — *Al Ministro della sanità.* — Per conoscere il suo parere e quello del suo Dicastero sulla Raccomandazione n. 818, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella seduta dell'8 ottobre 1977, su proposta della Commissione per le questioni sociali e la sanità (*Doc.* 4014).

Nella Raccomandazione in esame si sottolinea la difficoltà nel definire la malattia mentale e si ricorda che lo *stress* della vita moderna crea nuove turbe psichiche. Si è coscienti delle carenze di personale di cui soffrono i servizi psichiatrici e del fatto che gli errori e gli abusi commessi nei confronti dei malati mentali sono spesso causa di vere e proprie tragedie umane. Molti ricorsi sono stati presentati alla Commissione dei diritti dell'uomo proprio per errori e abusi verificatisi nel campo della medicina psichiatrica.

Sembra perciò necessario stabilire nuove linee di condotta per i medici e i giuristi che si trovano ad operare in un settore così delicato. Di conseguenza, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa chiede agli Stati membri di rivedere la legislazione e i regolamenti amministrativi sull'internamento dei malati mentali, con particolare riguardo alla qualifica di malato mentale « pericoloso », alla pratica consistente nell'internamento forzato di un paziente per un periodo indeterminato e all'abolizione della censura della corrispondenza.

Si chiede, inoltre, la creazione di Commissioni o Tribunali indipendenti incaricati di proteggere i pazienti, aprendo delle inchieste su denunce presentate dai malati o intervenendo di propria iniziativa, con il potere di rilasciare il paziente nel caso in cui l'internamento non sembri più indispensabile. È necessaria anche una revisione delle norme relative alla capacità giuridica dei malati mentali e al diritto di voto. Dovrebbero essere costituiti gruppi di lavoro composti da esperti dei Governi e da studiosi per dare nuove definizioni delle malattie e delle anomalie mentali, precisando le conseguenze per il diritto civile e il diritto penale alla luce delle ricerche più moderne e delle esperienze dei vari Paesi membri del Consiglio d'Europa.

Una politica a lungo termine dovrà essere studiata per fornire a questi malati tutti i servizi di cui hanno bisogno con i sistemi più moderni e più umani. A tale proposito potrebbe essere anche utile l'elaborazione di un accordo europeo concernente tutto il personale specializzato. Dovranno, infine, essere elaborati speciali programmi per il reinserimento del malato nel campo sociale e professionale.

Si chiede al Ministro interrogato attraverso quali iniziative, che si auspicano sollecite ed adeguate, si affronterà nel nostro Paese un settore così delicato e così carente.

(4 - 01472)

MINNOCCI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere il suo parere e quello del suo Dicastero sulla Raccomandazione n. 814, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella seduta del 5 ottobre 1977, su proposta della Commissione cultura ed educazione (*Doc.* 4018).

Nella Raccomandazione in esame si mette in evidenza l'importanza della conoscenza delle lingue straniere come mezzo di comunicazione fra i popoli europei e di comprensione dei reciproci valori culturali e si sottolinea la necessità per ciascun cittadino europeo di conoscere almeno una lingua di larga diffusione. In tale documento si precisa, inoltre, che la conoscenza delle lingue è estremamente importante per lo sviluppo culturale dei lavoratori migranti. Di conseguenza, si chiede ai Governi degli Stati membri di sviluppare l'insegnamento delle lingue vive, tenendo conto delle necessità dei gruppi sociali meno favoriti, con particolare riguardo ai lavoratori migranti, dell'utilità culturale rappresentata dalla difesa delle minoranze linguistiche in Europa, delle esigenze di diversificazione e degli

aspetti pedagogici dell'insegnamento linguistico.

I Governi degli Stati membri sono inoltre sollecitati ad adottare politiche di insegnamento coordinate, ispirate a proposte elaborate a livello europeo, e ad appoggiare le attività del Consiglio per la cooperazione culturale nel campo delle lingue vive.

Si chiede attraverso quali iniziative, che si auspicano sollecite ed adeguate, il Ministro interrogato intenda dare seguito alle richieste formulate in detta Raccomandazione.

(4 - 01473)

MINNOCCI. — *Ai Ministri degli affari esteri e dei trasporti.* — Per conoscere il loro parere e quello dei loro Dicasteri sulla Risoluzione n. 663, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella seduta del 6 ottobre 1977, su proposta della Commissione per le questioni economiche e lo sviluppo (*Doc.* 4033).

Nella Risoluzione in esame si sottolinea la necessità per i Governi di intensificare gli sforzi onde attuare sensibili economie di energia nel settore dei trasporti. Si auspica, inoltre, che l'insegnamento della sicurezza stradale costituisca il tema della terza Conferenza Consiglio d'Europa-Conferenza europea dei Ministri dei trasporti, che dovrebbe svolgersi al più tardi nel 1979.

In particolare, i Governi degli Stati membri vengono sollecitati a ratificare la Convenzione di Vienna sulla segnaletica stradale del 1968 e l'Accordo sui grandi itinerari stradali internazionali del 1975.

Si ricorda che l'Italia non ha ancora provveduto a ratificare le suddette Convenzioni e si chiede ai Ministri interrogati di provvedere rapidamente ad ottemperare alle richieste avanzate e soprattutto alla ratifica delle suddette Convenzioni.

(4 - 01474)

MINNOCCI. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per conoscere il suo parere e quello del suo Dicastero sulla Raccomandazione n. 819, concernente l'attuazione di un sistema volto ad evitare le collisioni aeree, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella seduta dell'8 ottobre 1977, su proposta della Commissione scienza e tecnologia (*Doc.* 4028).

Nella Raccomandazione in esame si rileva come, in alcuni Paesi d'Europa, il numero delle collisioni evitate di stretta misura sia molto elevato e dia luogo a serie preoccupazioni. Si ricorda inoltre come la scienza è arrivata, al momento attuale, a perfezionare sistemi specifici di anticollisione e radar per la sorveglianza secondaria. In particolare, l'« Eurocontrol » sta per installare nel centro di controllo di Maastricht un dispositivo di allarme per segnalare i rischi di superamento delle distanze minime prescritte. È peraltro necessario proseguire nello studio di tale importante settore dell'aeronautica.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda, pertanto, ai Governi di studiare l'introduzione di un sistema automatico, sul genere di quello messo in atto dall'« Eurocontrol », per evitare le collisioni, di proseguire gli studi e le ricerche volti a ridurre i rischi di collisioni aeree e di procedere allo scambio reciproco e nell'ambito degli organismi internazionali di tutte le informazioni utili.

Si chiede attraverso quali iniziative, che si auspicano sollecite ed adeguate, il Ministro interrogato intenda affrontare tale importante problema.

(4 - 01475)

MINNOCCI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere il suo parere e quello del suo Dicastero sulla Risoluzione n. 664, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella seduta del 7 ottobre 1977, su proposta della Commissione popolazione e rifugiati (*Doc.* 4015).

Nella Risoluzione in esame si ricorda la attività svolta dal Comitato intergovernativo per le migrazioni europee (CIME) per aiutare i numerosi rifugiati, provenienti dall'Europa dell'Est, dall'Indocina, dal Cile, dal Medio Oriente e da altre parti del mondo, ad installarsi in Europa. In particolare, il CIME ha svolto un'opera di rilievo in favo-

re del Portogallo per la soluzione dei problemi dei rimpatriati dalle ex colonie africane.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di sostenere il CIME in collaborazione con altre organizzazioni internazionali governative e non governative, con particolare riguardo all'obiettivo della riunione delle famiglie nel quadro delle risoluzioni approvate nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

Si chiede attraverso quali iniziative, che si auspicano sollecite ed adeguate, il Ministro interrogato intenda venire incontro alla richiesta avanzata.

(4 - 01476)

CIFARELLI. — *Al Ministro dei beni culturali e ambientali.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda adottare, o promuovere, per la salvaguardia del verde nel centro storico di Sorrento.

Con riferimento alla precedente interrogazione n. 3 - 00474 del 10 maggio 1977, si sottolinea che, contro ogni assicurazione delle autorità competenti, procede l'arrembaggio della famosa Villa Astor, che è l'ultimo polmone verde nel centro storico di detta città. Acquistata, a quanto pare, con capitali svizzeri, Villa Astor è oggetto di uno smembramento e 20.000 metri quadrati del suo parco sono stati ceduti all'industriale Giuseppe Apreda, la cui moglie è amministratrice della società « Zagara Orchidea » che ha chiesto al comune la licenza edilizia per la realizzazione di una piscina nel fondo di via Sopra le Mura alla Marina Grande. Senza attendere l'autorizzazione, i lavori sono stati tranquillamente iniziati e portati a termine fra maggio ed agosto 1977.

Si tratta di una « lottizzazione strisciante », malgrado che il complesso di Villa Astor sia stato dichiarato di notevole interesse pubblico ai sensi della legge n. 1497 del 1939.

(4 - 01477)

CIFARELLI. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per conoscere se risponda a verità quanto pubblicato in una corrispondenza da Bari del « Corriere della Sera » del 30 ottobre 1977, e cioè che, essendo diventato eccessivo il peso della corrispondenza ammucchiata nel palazzo delle poste di Torino e temendosi per la tenuta dei solai, « si è deciso di caricare sacchi, lettere e cartoline in vagoni ferroviari piombati e di mandarli in giro per l'Italia, in attesa di tempi migliori ».

(4 - 01478)

CIFARELLI. — *Al Ministro dei beni culturali e ambientali.* — Per conoscere quali provvedimenti intenda adottare, o promuovere, per la salvaguardia dell'ex sede della Camera di commercio di Bari.

Con riferimento all'interrogazione numero 4 - 3710 del 7 novembre 1974, si sottolinea che tale pregevole edificio, che colà costituisce parte cospicua dell'ottocentesco corso Cavour, trovasi in uno stato di inutilizzazione e di conseguente abbandono, che renderà tanto più costoso il necessario restauro quanto più si tarderà ad attuarlo.

(4 - 01479)

GHERBEZ Gabriella. — *Al Ministro dell'interno.* — Premesso che gli alloggi costruiti dall'Ente nazionale per i lavoratori rimpatriati e profughi (ex Opera nazionale profughi giuliani e dalmati) nel Friuli-Venezia Giulia ed appartenenti ai primi sette lotti ed al lotto IX sono stati assegnati, in affitto o a riscatto, ai profughi provenienti dalla Jugoslavia, a scelta e su richiesta degli interessati, e che soltanto gli appartamenti rientranti nell'VIII lotto, costruiti nel 1965 ed assegnati nel 1966, non sono stati ceduti — trascorsi i regolamentari dieci anni — per chi li richiedesse anche a riscatto, si chiede di sapere:

se il Ministro è a conoscenza di tale fatto;

i motivi di un atteggiamento così discriminatorio nei confronti di una parte dei cittadini interessati;

quali misure si intendono prendere per garantire anche ad essi gli stessi diritti di cui altri profughi hanno potuto invece fruire.

(4 - 01480)

Interrogazioni da svolgere in Commissione

P R E S I D E N T E . A norma dell'articolo 147 del Regolamento, l'interrogazione n. 3 - 00768 dei senatori Cazzato ed altri sarà svolta presso la 4ª Commissione permanente (Difesa).

Ordine del giorno per la seduta di martedì 15 novembre 1977

P R E S I D E N T E . Essendo stati esauriti tutti gli argomenti previsti per la corrente settimana dal calendario dei lavori dell'Assemblea, la seduta di domani, 11 novembre, non avrà più luogo.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 15 novembre, alle ore 16, con il seguente ordine del giorno:

Comunicazioni del Governo e conseguente dibattito — comprendente la discussione di una mozione e lo svolgimento di interpellanze ed interrogazioni — sui problemi generali dell'ordine pubblico.

Mozione all'ordine del giorno:

NENCIONI, BONINO, TEDESCHI, ARTIERI, BASADONNA, GATTI, MANNO, PAZIENZA, PLEBE. — Il Senato,

con riferimento allo stato dell'ordine pubblico, che ha raggiunto livelli non più tollerabili in una comunità « governata », e dato:

che i colpi d'arma da fuoco esplosi contro agenti dell'ordine a Roma, presso la città universitaria, sono gli ultimi di una lunga serie che ha visto abbattuti decine di giovani colpevoli solo di indossare la divisa di pubblica sicurezza o dei carabinieri;

che l'ondata di delinquenza e la lunga e sanguinosa serie di delitti, attentati, aggressioni, sequestri di persona, incendi dolosi, stragi stanno conferendo all'Italia un triste primato mondiale;

che è quindi necessario, anche al di fuori di provvedimenti legislativi, addivenire a drastiche misure di sicurezza e di carattere giudiziario;

che la polemica tra il procuratore generale di Roma e il Ministro dell'interno accresce in poche centinaia di delinquenti la certezza di poter contare su una impunità pressochè assoluta;

che esistono norme costituzionali e leggi ordinarie sufficienti per ricondurre un manipolo di scalmanati — che identificano l'aspirazione libertaria col diritto-dovere di delinquere e le libertà democratiche con la legittimità di poter abbattere le istituzioni con ogni mezzo — all'osservanza di quel minimo etico tutelato dal codice penale e dalle leggi complementari;

che l'alternativa è lo sfacelo della nostra convivenza civile, la supremazia della forza e della delinquenza, il crollo delle istituzioni,

invita il Governo a rendere più rigorosa l'osservanza delle leggi, più severa l'applicazione delle pene, più efficaci i servizi della pubblica sicurezza e dei carabinieri, più adeguati alle necessità contingenti i comportamenti finora imposti agli agenti dell'ordine, mandati allo sbaraglio nei servizi a tutela della libertà dei cittadini, e più efficace, penetrante, capillare e vigile la prevenzione attiva, premessa di ordine e di legalità democratica.

(1 - 00009)

Interpellanze all'ordine del giorno:

NENCIONI, BONINO, TEDESCHI, ARTIERI, BASADONNA, GATTI, MANNO, PAZIENZA, PLEBE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Con riferimento allo « stato di guerriglia » che si è determinato nel nostro Paese contro i cittadini tedeschi, le ditte, le istituzioni culturali e gli stessi rappresentanti diplomatici della Germania federale;

considerato:

che questa esplosione di violenza appartiene evidentemente alla strategia di quel-

l'« euroterrorismo », che minaccia la stabilità delle libere istituzioni in tutti i Paesi democratici e occidentali;

che l'Italia è la nazione dove questo fenomeno si è manifestato con maggiore immediatezza, in coincidenza con la vittoriosa operazione germanica di Mogadiscio, e continua tuttora con eccezionale virulenza,

per sapere se l'adesione data dal nostro Governo agli inviti ad una solidarietà europea e occidentale contro il terrorismo rivolti dalla Germania federale, nostra amica ed alleata, debba intendersi come un fatto formale, e se esista o no la volontà e la concreta possibilità di tradurla, invece, in fatti operativi.

(2 - 00141)

PERNA, BENEDETTI, BERNARDINI, BERTI, BOLDRINI Arrigo, BUFALINI, CALAMANDREI, DE SABBATA, DE SIMONE, FEDERICI, FERRUCCI, GHERBEZ Gabriella, GIOVANNETTI, LUBERTI, LUGNANO, MAFAI DE PASQUALE Simona, MAFFIOLETTI, MODICA, PECCHIOLI, PIERALLI, PISCITELLO, SCUTARI, TEDESCO TATÒ Giglia, TOLOMELLI, TROPEANO, URBANI, VALENZA, VALORI, VENANZI, VERONESI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.* — Rilevati la gravità dello stato dell'ordine pubblico e l'allarmante susseguirsi di atti di violenza e di terrorismo che, in questi ultimi tempi, hanno colpito particolarmente sedi ed esponenti della Democrazia cristiana e minacciano le basi della convivenza civile e del sistema democratico, gli interpellanti chiedono di conoscere:

quali provvedimenti il Governo abbia assunto sui problemi dell'ordine pubblico;

quali iniziative intenda assumere per la attuazione degli indirizzi espressi dai partiti che concordano sul programma del Governo e di quelli relativi a precedenti impegni assunti dinanzi al Parlamento, al fine di garantire una coerente politica dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica.

(2 - 00146)

Interrogazioni all'ordine del giorno:

PACINI, BARTOLOMEI, FAEDO, ROSI, DEL NERO, BAUSI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere se sia a conoscenza dello stato di preoccupazione in cui si trova la popolazione della città di Lucca a seguito degli attentati che sono stati attuati nelle notti del 10 e 11 ottobre 1977.

La notte del 10, alle ore 23,08 e 23,14, sono stati fatti esplodere due ordigni a base di tritolo sul davanzale della finestra del procuratore della Repubblica, devastandone l'ufficio, e presso la sede della concessionaria FIAT « Frediani Lencioni », procurando la distruzione di vetrate ed infissi. La notte dell'11-12, alle ore 1,45, è stato fatto esplodere analogo ordigno presso il negozio « Luisa Spagnoli » di via Fillungo, nel centro della città, procurando ingenti danni a tutta la parte anteriore del negozio della Spagnoli e la distruzione delle vicine vetrine di altri negozi.

I primi due attentati sono stati rivendicati da un presunto gruppo definitosi di « Lotta armata per il comunismo » con una telefonata anonima al corrispondente del quotidiano « La Nazione »; il terzo attentato non è stato ancora rivendicato.

Gli interroganti chiedono di conoscere quali misure il Ministro intenda adottare per evitare l'intensificarsi di una spirale di violenza anche nella città di Lucca.

(3 - 00712)

MODICA, MAFFIOLETTI, BUFALINI, PERNA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere — in relazione ai gravissimi incidenti culminati nella devastazione della sezione del Comitato romano della Democrazia cristiana — se siano vere e, in caso affermativo, come vadano interpretate e giudicate le dichiarazioni rese dal questore di Roma al « Corriere della Sera » (15 ottobre 1977, pagina 11), secondo le quali, di fronte al ripetersi di intollerabili violenze e di atti di terrorismo nella Capitale, la polizia non possa in pratica svolgere nessuna opera di prevenzione e debba affrontare la situa-

zione andando avanti «a mano a mano», fino a trovare « il punto di equilibrio ».

(3 - 00719)

SIGNORI. — *Al Ministro dell'interno.* — Lo Stato democratico non può capitolare o venire a patti con delinquenti privi di morale comune, come coloro i quali, a Roma, si sono abbandonati ad atti di teppismo, di rapina e di distruzione che anzi, per tutelare le istituzioni democratiche, debbono essere duramente colpiti e puniti.

Ciò premesso, si chiede di sapere se risponde a verità che alcuni di tali personaggi, fermati dagli agenti di polizia nel corso di vere e proprie azioni squadristiche, sarebbero stati rilasciati dopo trattative tra una delegazione di cosiddetti « autonomi » ed alti funzionari di pubblica sicurezza.

In caso affermativo, l'interrogante domanda quali provvedimenti sono stati presi o si intendono prendere nei confronti di quei funzionari che si siano resi responsabili di un fatto così grave che, obiettivamente, suonerebbe incoraggiamento alla violenza e a chi attenta alla stabilità democratica del nostro Paese.

(3 - 00721)

PISANÒ, FRANCO. — *Al Ministro dell'interno.* — Con riferimento alle violenze scatenate a Roma, venerdì 14 ottobre 1977, da bande armate marxiste, e preso atto della totale assenza della forza pubblica, gli interroganti chiedono di sapere dove era e cosa faceva il questore di Roma mentre la teppa rossa sparava, rubava, incendiava e distruggeva.

(3 - 00724)

PISANÒ, FRANCO. — *Al Ministro dell'interno.* — Con riferimento alle violenze scatenate a Roma, venerdì 14 ottobre 1977, da bande armate marxiste, e preso atto della totale assenza della forza pubblica, gli interroganti chiedono di sapere dov'era e cosa faceva il capo dell'ufficio politico della Questura di Roma mentre la teppa rossa sparava, rubava, incendiava e distruggeva.

(3 - 00725)

PISANÒ, FRANCO. — *Al Ministro dell'interno.* — Con riferimento alle violenze scatenate a Roma, venerdì 14 ottobre 1977, da bande armate marxiste che hanno terrorizzato interi quartieri della capitale sparando, rubando, incendiando e distruggendo, e preso atto che la polizia è stata completamente incapace, non solo di prevenire, ma anche di contenere le criminali imprese della teppa rossa, al punto che nessun fermo è stato operato tra i criminali in azione, gli interroganti chiedono di sapere quali provvedimenti ha adottato il Ministro nei confronti del questore di Roma e di tutti quei funzionari che sono venuti meno ai loro più elementari doveri nei confronti della collettività che essi hanno l'obbligo di tutelare e di difendere.

(3 - 00726)

PISANÒ, FRANCO. — *Al Ministro dell'interno.* — Con riferimento alle violenze scatenate a Roma venerdì 14 ottobre 1977 da bande armate marxiste che hanno terrorizzato interi quartieri della Capitale sparando, rubando, incendiando e distruggendo, e preso atto della totale assenza delle forze di polizia, gli interroganti chiedono di sapere se rispondano al vero le notizie, sempre più allarmanti, in base alle quali i reparti di polizia non vengono impiegati contro le criminali organizzazioni di sinistra dato che, essendo ormai ampiamente inquinati dalla massiccia presenza di elementi comunisti o provenienti dalle formazioni extraparlamentari di sinistra, gli stessi reparti si rifiutano di fronteggiare gli assalti che la teppa rossa conduce con sempre maggiore virulenza per scardinare le libere e democratiche istituzioni dello Stato.

Qualora queste notizie non corrispondano al vero, gli interroganti chiedono allora di sapere i motivi dell'incredibile ed inesplicabile passività delle forze di polizia durante le violenze rosse del 14 ottobre.

(3 - 00727)

PISANÒ, FRANCO. — *Al Ministro dell'interno.* — Con riferimento alle violenze scatenate a Roma, venerdì 14 ottobre 1977, da bande armate marxiste, violenze che sono

succedute di pochi giorni a quelle, altrettanto criminali e distruttive, seguite alla morte di Walter Rossi, e preso atto della totale assenza delle forze di polizia che hanno così abbandonato la collettività alla furia criminale della teppa rossa, gli interroganti chiedono di sapere se il Ministro non ritenga giunto il momento di invitare la popolazione ad organizzarsi per l'autodifesa.

(3 - 00728)

PISANÒ, FRANCO. — *Al Ministro dell'interno.* — Con riferimento alle violenze scatenate a Roma venerdì 14 ottobre 1977 da bande armate marxiste con il pretesto di commemorare il giovane Walter Rossi rimasto fulminato da una revolverata alla nuca durante un assalto alla sede missina della Balduina. Gli interroganti chiedono di sapere:

a) se è vero che Walter Rossi aveva prestato servizio nelle forze di pubblica sicurezza;

b) se è vero che era stato anticipatamente congedato dal Corpo per la sua militanza in una formazione extra-parlamentare di sinistra e quali documenti ufficiali avallino tali motivi di anticipato congedamento;

c) se non è vero, invece, che Walter Rossi era stato regolarmente congedato al termine del servizio prestato, ed era rimasto legato, quale informatore, agli organismi di polizia;

d) se è vero che, a parte le lesioni provocate dalla pallottola, anche il viso del Rossi presentava, all'esame necroscopico, evidenti segni di violente percosse inferte prima e dopo la mortale ferita.

(3 - 00729)

PISANÒ, FRANCO. — *Al Ministro dell'interno.* — Con riferimento alle dichiarazioni rese alla stampa (vedi « La Repubblica » di lunedì 17 ottobre 1977, pagina 5) dal dottor Luigi Falvella dopo il suo trasferimento, in seguito ai fatti della Balduina, dal Commissariato di Monte Mario a quello di Porta del Popolo, dichiarazioni dalle quali si apprende che il suddetto commissario di polizia si vanta di aver condotto, nella zona già di sua competenza, una « missione antifascista », gli interroganti chiedono di sapere se i funzionari della polizia italiana sono al servizio dell'intera collettività o se, come appare dall'incredibile dichiarazione del dottor Falvella, siano diventati semplici strumenti operativi di una fazione politica.

(3 - 00730)

BOGGIO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'interno.* — Con riferimento ai recenti attentati di Milano e di Torino e constatato (per l'ennesima volta) che la vita e l'incolumità dei cittadini non sono salvaguardate in modo adeguato e che uomini politici, segnatamente di parte democristiana, sono vittime di continue, gravissime aggressioni, le quali, con il loro significato intimidatorio, di fatto, limitano la libertà di una parte dei cittadini, sistematicamente punita per le sue idee, l'interrogante chiede di conoscere quali provvedimenti urgenti ed efficaci il Governo intenda assumere per prevenire gli atti criminosi e scovare esecutori e mandanti degli stessi.

(3 - 00739)

BUFALINI, PERNA, MAFFIOLETTI, MODICA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per essere informati in merito ai gravi fatti criminali e terroristici che hanno recentemente colpito, a Roma, sedi ed esponenti della Democrazia cristiana.

L'attentato al settimanale « La Discussione » e quello compiuto da un gruppo di terroristi, che ha agito in pieno giorno in un quartiere di Roma, con l'intenzione di uccidere, colpendo con sei colpi di pistola il consigliere regionale Publio Fiori, si inseriscono gravemente nel disegno di destabilizzare il quadro politico e di provocare spinte e reazioni di destra nell'opinione pubblica.

Gli interroganti chiedono, pertanto, al Governo di conoscere quali misure siano state assunte per individuare i colpevoli e risalire ai centri ed ai covi eversivi, superando ogni indugio ed ogni ambiguità con un'azione coordinata tra tutti i corpi e gli organi dello Stato preposti alla tutela dell'ordine pubblico nella Capitale.

(3 - 00753)

LABOR, MASCAGNI, SEGNANA. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere quali provvedimenti sono stati presi per evitare i gravi atti di inutile teppismo compiuti contro i beni di cittadini tedeschi residenti o ospiti nel nostro Paese.

Gli interroganti vorrebbero, in proposito, conoscere:

a) se siano stati riconosciuti, in qualche caso, i veri responsabili e denunciati all'autorità giudiziaria;

b) se le preannunciate, severe misure contro il terrorismo in Italia non possano essere attuate anche per evitare tali attentati, apparentemente motivati con i tragici e gravi avvenimenti del carcere di Stammheim;

c) se il Ministro non ritenga che anche tali attentati rappresentino una componente della pericolosa strategia della tensione che dal 1969 opera in Italia per intaccare la nostra democrazia costituzionale e se non sia venuto il momento di rivelarne all'opinione pubblica le effettive origini internazionali.

(3 - 00755)

BARTOLOMEI, SIGNORELLO, REBECCHINI, TODINI, AGNELLI. — *Al Ministro dell'interno.* — In relazione ai recenti attentati che hanno colpito il consigliere regionale del Lazio, Publio Fiori, e la sede del settimanale della Democrazia cristiana « La Discussione », episodi che sono, in ordine di tempo, gli ultimi di una spirale di violenza diretta sempre più spesso a colpire — con l'etichetta di « Brigate rosse » o di altri gruppi dell'ultrasinistra — la Democrazia cristiana e, attraverso la Democrazia cristiana, il sistema stesso della civile convivenza democratica, gli interroganti chiedono al Governo se è in grado di individuare i mandanti e gli esecutori di tali azioni.

(3 - 00756)

La seduta è tolta (*ore 21,30*).

Dott. PAOLO NALDINI
Consigliere vicario del Servizio dei resoconti parlamentari