SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

216ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 15 DICEMBRE 1977

(Antimeridiana)

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

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione . . . . *Pag.* 9419

Presentazione 9438

Trasmissione dalla Camera dei deputati e deferimento a Commissione permanente in sede referente 9419

Discussione:

« Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1978 » **(1028)** (*Relazione orale*);

« Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato » **(911-B)** (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*).

Approvazione, con modificazioni, del disegno di legge n. 1028. Approvazione del disegno di legge n. 911-B:

ANDERLINI (*Sin. Ind.*) 9430
BACICCHI (*PCI*) 9430, 9442
BASADONNA (*DN-CD*) 9423
CAROLLO (*DC*) 9435
COLAJANNI (*PCI*), *f.f. relatore sul disegno di legge n. 911-B* 9421
* COLOMBO Renato (*PSI*) . . . . . *Pag.* 9428
GIACOMETTI (*DC*), *relatore sul disegno di legge n. 1028* 9419, 9438
NENCIONI (*DN-CD*) 9433
STAMMATI, *ministro del tesoro* 9438
VENANZETTI (*PRI*) 9425

Votazione e approvazione con modificazioni:

« Norme di principio sulla disciplina militare » **(873)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mellini ed altri; Milani Eliseo ed altri*):

DELLA PORTA (*DC*) 9462
DE ZAN (*DC*), *relatore* 9444, 9463
DONELLI (*PCI*) 9459
PASTI (*Sin. Ind.*) 9453
RUFFINI, *ministro della difesa* 9444
SIGNORI (*PSI*) 9456

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

Presidenza del vice presidente CARRARO

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (*ore 10*).

Si dia lettura del processo verbale.

P A L A , *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 7 dicembre.*

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati e di deferimento a Commissione permanente in sede referente

P R E S I D E N T E . Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 1776-1672-1679. — « Norme per l'effettuazione delle elezioni provinciali e comunali » (1042) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Mammì ed altri; Preti ed altri*).

Detto disegno di legge è stato deferito in sede referente alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione).

Annunzio di presentazione di disegno di legge

P R E S I D E N T E . È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

BALBO e BETTIZA. — « Riordinamento dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica » (1043).

Discussione dei disegni di legge:

« Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1978 » (1028) (*Relazione orale*);

« Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato » (911-*B*) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*)

Approvazione, con modificazioni, del disegno di legge n. 1028. Approvazione del disegno di legge n. 911-B

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1978 » e « Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato », già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati, per i quali è stata autorizzata la relazione orale.

Onorevoli colleghi, data l'evidente connessione esistente tra questi due disegni di legge, la discussione generale sui medesimi sarà svolta congiuntamente. Se non ci sono osservazioni, così rimane stabilito.

Ha facoltà di parlare il senatore Giacometti, relatore sul disegno di legge n. 1028.

G I A C O M E T T I , *relatore sul disegno di legge n. 1028.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto mi sembra che occorra sottolineare che quest'anno la necessità di ricorrere all'esercizio provvisorio non è obiettivamente addebitabile a ritardi o inadempimenti nè del Governo nè del Parlamento: in realtà è stato lo stesso complesso e articolato dibattito che si è aperto, ed è tutt'ora in corso, tra le forze politiche e sociali sul tema centrale delle forme e dei modi cui pervenire alla ricostruzione di un quadro complessivamente chiaro e credibile del

deficit del settore pubblico allargato e delle correlative forme di finanziamento, ad imporre una battuta d'arresto nell'esame del progetto di bilancio per il 1978.

L'ufficio di presidenza della 5ª Commissione, allargato ai rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari, nella seduta del 30 novembre, all'unanimità, alla luce anche del taglio fortemente problematico della relazione generale sulla spesa svolta dal senatore Lombardini, ha deliberato di sospendere la discussione sugli indirizzi generali dell'entrata e della spesa fino a quando dagli incontri in corso tra Governo, partiti e sindacati non emergano in modo chiaro le proposte di politica economica destinate in larga misura a condizionare in modo decisivo non solo e non tanto l'impostazione delle singole tabelle di spesa, quanto piuttosto il significato complessivo della manovra di politica del bilancio intorno alla quale, nel corso del 1978, dovrà svilupparsi, auspicabilmente in maniera coordinata, l'azione di tutti i centri pubblici erogatori di spesa, e in particolare delle regioni, degli enti locali territoriali, delle aziende municipalizzate, degli enti portuali e dell'Enel.

Come ha osservato il senatore Lombardini nella sua relazione generale della spesa, alla 5ª Commissione mai come quest'anno « la situazione economica si è riflessa sul bilancio dello Stato in tutte le sue problematiche prospettive e in tutti i suoi problemi » e mai come quest'anno, aggiungo io, spetta alla discussione parlamentare del documento contabile fondamentale della gestione statale saper definire nel concreto il difficile sentiero, costruito tra l'esigenza di proseguire nella lotta all'inflazione e di trovare le vie per un'equilibrata politica di rilancio produttivo, che deve far camminare il nostro sistema economico sulla via del risanamento, individuando con precisione il volume del *deficit* totale del settore pubblico allargato e le modalità di finanziamento. Mai come quest'anno, inoltre, nell'esame parlamentare e nel dibattito fra le forze sociali, è emersa con forza l'esigenza che il paese, attraverso il Parlamento, sia posto di fronte alla verità della situazione dei bilanci pubblici, ricostruendo, proprio nel Parlamento, un momento di effettiva conoscenza e sintesi dei molteplici flussi di spesa che si dipartono dalla variegata tipologia di enti attraverso cui si dispiega l'azione del pubblico potere.

Restituire trasparenza e veridicità ai bilanci pubblici, e in primo luogo a quello dello Stato, rappresenta una condizione essenziale per procedere al riequilibrio dell'altro *deficit* strutturale dei nostri conti economici, quello delle imprese.

Queste brevi considerazioni mi sembra valgano ad evidenziare che il ricorso all'esercizio provvisorio risponde quest'anno ad una profonda esigenza politica: mettere a fuoco un nodo cruciale della nostra politica economica, anche al fine di porre le premesse per un credibile svolgimento di questa politica nel corso del 1978.

Come è noto, proprio in questa settimana avranno luogo gli incontri tra Governo, partiti e sindacati che dovrebbero consentire la definizione della strategia di intervento nel 1978: sulla base di questi impegni il Senato potrà riprendere l'esame del bilancio di previsione traducendo nella discussione e nella deliberazione del Parlamento il senso di una prospettiva politica che in primo luogo deve avere a proprio fondamento una convinta assunzione di responsabilità da parte di tutte le forze produttive. Su questo tema non mi sembra fuori luogo fare alcune brevissime considerazioni.

La prima considerazione è che il pericolo maggiore che si corre in questa fase decisiva di messa a punto di una politica globale di intervento per contenere e contrastare gli effetti della difficilissima congiuntura economica e sociale, sia quello di sottovalutare il rischio di una ripresa virulenta dell'inflazione.

Certamente, è da sostenere lo sforzo in atto per il reperimento di nuove risorse da destinare agli investimenti, considerato anche il ritmo di declino della produzione industriale registrata negli ultimi quattro mesi. Ma occorre, comunque, non perdere mai di vista il fatto che non siamo ancora in grado di spingere oltre certi limiti il tasso di sviluppo economico, senza determinare

una ripresa del tasso di inflazione, vanificando i sacrifici sino ad ora compiuti dai cittadini.

La seconda considerazione (da richiamare soprattutto in riferimento alla necessità di una crescente responsabilizzazione di tutte le forze produttive) è che scopo principale dei provvedimenti di politica economica che verranno sottoposti dal Governo alle forze politiche e sociali non può che essere quello di operare in modo che vengano, drasticamente, eliminati sprechi e impieghi ingiustificati di spesa pubblica; ciò soprattutto, al fine di rendere più efficiente e competitivo il sistema economico, anche, come detto, attraverso un afflusso di nuovi investimenti.

In tale quadro, sarà bene che da ogni sede responsabile venga messo in chiaro che dall'insieme dei provvedimenti del Governo e dall'impostazione generale del bilancio dello Stato non potrà esservi sostanziale appagamento generalizzato di attese di incremento di redditi (fatta eccezione per alcune categorie in attesa di rinnovo dei contratti) ma di sacrifici, sia pure sacrifici indirizzati ad una graduale ripresa del nostro sistema economico.

Terza condizione. Se la quantità di risorse finanziarie da reperire attraverso una ristrutturazione e razionalizzazione della spesa pubblica (da destinare in vari modi agli investimenti produttivi e alla ricapitalizzazione di aziende pubbliche e private) è un obiettivo che non potrà essere mancato dal Governo, mi sembra giusto dire che esso ha come una delle condizioni decisive per essere raggiunto la corresponsabilizzazione dei sindacati nel contenimento del costo del lavoro e della ristrutturazione delle aziende. Non sarà inutile ricordare, a questo proposito, che sembra ormai un dato acquisito (anche nei settori più responsabili delle grandi confederazioni sindacali e tra le forze politiche dell'intesa a sei) che la crisi di alcuni settori dell'industria pubblica è giunta a tali livelli di pericolosità che il contrastarla comporta l'accettazione di un minimo di mobilità delle forze lavorative, oltre agli altri necessari interventi tecnici e finanziari.

Ultima considerazione che mi permetto di fare è questa. Poichè nel prossimo anno, quali che siano i risultati dello sforzo in atto per incrementare le esportazioni avremo forse bisogno di ricorrere a nuovi prestiti esteri, è certo che non troveremmo più alcun creditore se dovessimo seguire la via della ripresa « drogata » e del mantenimento in vita artificiale di aziende che provocano paurose emorragie di pubblico denaro.

Ciò detto, per quanto riguarda infine i profitti tecnico-contabili del provvedimento in esame mi limito a ricordare che, come è noto, l'esercizio provvisorio consiste, in sostanza, nell'autorizzazione data dal Parlamento al Governo ad amministrare nel nuovo esercizio secondo il piano provvisorio che consiste nell'autorizzazione a riscuotere le entrate e ad erogare le spese sulla base degli stati di previsione e con le disposizioni e modalità previste nel disegno di legge recante i bilanci di previsione per il 1978 e nelle successive note di variazione, presentate al Parlamento; il termine per l'esercizio provvisorio è stato indicato dalla 6ª Commissione al 28 febbraio 1978, abbondantemente quindi nei limiti stabiliti dall'articolo 81, comma secondo della Costituzione, che prevede per siffatto regime provvisorio un periodo non superiore, nel complesso, a quattro mesi.

Tale termine appare ragionevolmente sufficiente per concludere in modo compiuto l'esame del bilancio di previsione al nostro vaglio.

Concludendo, raccomando pertanto un esame favorevole e possibilmente sollecito del disegno di legge recante l'esercizio provvisorio, anche in considerazione che il suo *iter* deve necessariamente concludersi in tempi utili e renderne possibile l'entrata in vigore con il 1° gennaio 1978.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il relatore sul disegno di legge n. 911-*B*.

C O L A J A N N I , *f. f. relatore sul disegno di legge n. 911*-B. Signor Presidente, riferisco io nell'impossibilità per il senatore Colella di svolgere la propria relazione. E

la relazione sarà d'altronde molto breve perchè si tratta soltanto di rendere conto dei mutamenti che la Camera ha introdotto nel testo che era stato approvato dal Senato. Di questi mutamenti il primo riguarda l'articolo 5 in cui è contenuta la disposizione che fa obbligo agli enti locali di comunicare alle regioni l'andamento delle proprie gestioni di cassa; questo obbligo viene ampliato nel senso che debbono essere comunicate le documentazioni non solo relative agli enti locali, ma anche alle aziende municipalizzate e ai loro consorzi comunque costituiti. La modificazione introdotta allarga quindi la possibilità di documentazione e di controllo sopra l'andamento della finanza locale che era stato uno dei motivi che avevano portato il Senato ad approvare l'articolo 5 in questo testo modificando quello del Governo.

Il secondo emendamento introdotto riguarda il terzo comma dell'articolo 6 che stabilisce le normative per l'attribuzione degli incarichi nelle scuole superiori. Il Senato aveva stabilito che non si potesse procedere con incarico annuale per un numero di ore di insegnamento inferiore alle nove settimanali, restando così inteso che per un numero di ore inferiore alle nove settimanali si potesse procedere unicamente con supplenze. Questo ha creato certamente una situazione in cui, procedendo esclusivamente con supplenze — si può comprendere che è stato questo il motivo che ha indotto la Camera ad introdurre questa modificazione — non si sarebbe potuto raggiungere compiutamente l'obiettivo di una sistemazione integrale e razionale per quanto riguarda l'attribuzione delle ore disponibili, nel senso che un supplente, il quale si trovi in condizioni di malattia che non gli consentono di poter fare l'insegnamento, dopo cinque giorni di assenza viene dichiarato decaduto dalla supplenza e quindi si deve procedere alla nomina di un secondo supplente, con possibilità di innescare in questo modo una reazione a catena.

Certamente questa disposizione nel testo che ci viene dalla Camera presenta a sua volta un difetto: ci sono degli incarichi annuali per un numero di ore di insegnamento inferiore alle nove settimanali. Quindi si viene a creare ancora una categoria di incaricati annuali per un numero di ore talmente ridotto da far presumere che si allarghi la platea di incarichi annuali, costituendo così un indubbio elemento di pressione sopra l'amministrazione per sistemazioni successive.

Non c'è dubbio però che la possibilità di una normativa unica è più semplificata.

Il punto essenziale però della modifica che il disegno di legge introduceva nell'attribuzione degli incarichi viene mantenuto; cioè quello per cui si passa dagli incarichi a tempo indeterminato agli incarichi annuali. La sostanza viene mantenuta e quindi penso che anche le modifiche introdotte dalla Camera non mutino sostanzialmente gli intendimenti del disegno di legge che il Senato aveva approvato.

Il terzo emendamento introdotto dalla Camera riguarda l'articolo 9, cioè la corresponsione degli oneri relativi all'ammortamento dei mutui contratti dalla società autostradale SARA. Si introduce una normativa diversa nel senso che invece di procedere direttamente alla liquidazione di questi contributi per l'ammortamento dei mutui, si procede, secondo l'emendamento introdotto dalla Camera, attraverso il fondo centrale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane in base al decreto-legge 10 febbraio 1977, convertito in legge il 6 aprile 1977.

Anche questo è un elemento di razionalizzazione nel senso che invece di procedere *ad hoc*, si procede secondo una normativa già stabilita per l'insieme delle autostrade.

Il quarto emendamento introdotto è un comma aggiuntivo all'articolo 10 che estende alle aziende autonome l'obbligo di comunicare la relazione sui residui passivi, obbligo che il Senato aveva già introdotto per quanto riguarda l'attività dell'amministrazione. Quindi anche in questo senso c'è un allargamento della capacità di penetrazione di questa legge per fornire elementi di documentazione essenziali ai fini della gestione di cassa dell'intero settore pubblico e non soltanto della gestione statale.

Per questi motivi la Commissione raccomanda al Senato di approvare nel testo emendato il 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 Basadonna. Ne ha facoltà.

B A S A D O N N A . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, indubbiamente i motivi che giustificano il ricorso all'esercizio provvisorio questa volta sono assai più fondati di quelli che furono prospettati in precedenti occasioni quando questo provvedimento fu adottato. In questo caso si possono invocare a ragione lo stato di necessità e le cause di forza maggiore connesse alle gravi difficoltà del momento e all'incertezza del quadro politico che rende ancora più arduo il raggiungimento di un'intesa tra l'esecutivo e le forze politiche e sociali per il superamento della crisi.

È stata proprio l'impossibilità di disporre di elementi necessari per un fondato giudizio sulla spesa pubblica e quindi sul bilancio che ha trovato concordi, come ha ricordato il relatore, i rappresentanti dei Gruppi politici nell'ufficio di Presidenza allargato della 5ª Commissione a decidere il rinvio della discussione sul bilancio, da cui necessariamente è scaturito il presente disegno di legge.

Nè si può trascurare il fatto che il bilancio dello Stato sta attraversando un momento indubbiamente di transizione da quella che era la sua struttura tradizionale a quella che dovrà assumere attraverso la riforma della legge di contabilità per quanto attiene la formazione del bilancio che permetterà a questo fondamentale strumento dell'amministrazione dello Stato di aderire sempre più alla realtà economica e sociale del paese.

Questo disegno di legge, che riveste a nostro avviso carattere puramente tecnico e contabile, non è destinato ad influenzare in alcun modo il clima di incertezza e di sfiducia che domina nel paese, dovuto alle contraddittorie notizie che vengono diffuse sulla situazione economica, sull'effettivo stato della finanza pubblica e dal timore di prospettive catastrofiche che trovano sempre più credito e che — bisogna dirlo — neanche gli autorevoli pareri espressi nelle varie sedi e le varie proposte sono riusciti minimamente ad allontanare.

Certo la collettività nazionale non era preparata alla situazione che è venuta crudamente alla luce in tutta la sua gravità proprio nell'imminenza della discussione del bilancio dello Stato. Il fatto che la nostra azione economica dovesse muoversi entro i confini delimitati dai nostri impegni con il Fondo monetario internazionale, impegni rinnovati peraltro nell'aprile scorso, con la conferma del proposito e della possibilità di raggiungere nel tempo stabilito gli obiettivi previsti e che non si manifestassero prossime prospettive di inasprimenti fiscali, avevano fatto nascere la speranza nella opinione pubblica di una stabilizzazione economica non precaria.

Vi avevano soprattutto creduto i piccoli risparmiatori nei quali era ritornata la speranza in una minore falcidia del frutto del loro lavoro e per i quali sta diventando sempre più problematico un impiego remunerativo delle loro disponibilità.

Allo stato, anche nell'ipotesi di una favorevole evoluzione di alcuni sintomi positivi e di un'intesa del Governo con le forze sociali compatibile con le attuali risorse, è probabile che dovremo rassegnarci ad una nuova spinta inflattiva e ad un ulteriore aggravamento della situazione occupazionale.

Hanno peggiorato il clima di smarrimento e di incertezza anche i contrasti di opinione sulla politica da seguire, dopo che gli interventi dello scorso anno avevano consentito di assestare la situazione in posizione di relativo equilibrio.

Il Governo si dichiara sicuro di poter portare avanti una ripresa a piccoli passi che non incida negativamente sull'azione di contenimento dell'inflazione e sul livello occupazionale; altri, invece, sostengono che questi obiettivi difficilmente saranno raggiunti perchè con la politica di stabilizzazione, realizzata negli scorsi mesi con qualche successo, non sono stati alleggeriti gli squilibri

strutturali che rendono un tale successo del tutto precario.

Il Governo ritiene che un incremento del reddito nazionale del 2-3 per cento sia sufficiente per assicurare la difesa dell'occupazione; mentre altri lo reputano del tutto inadeguato a questo fine. E sono soprattutto gli operatori economici che sostengono una tale tesi e suggeriscono al Governo di ridiscutere il disegno di uno sviluppo limitato al 2-3 per cento in considerazione del rallentamento produttivo in atto che acuisce le tensioni sociali e della soddisfacente, sebbene precaria, situazione valutaria. Con un indice del 2-3 per cento non si potrebbero costituire le risorse capaci di alimentare adeguatamente gli investimenti e quindi di incidere in maniera positiva sui livelli occupazionali. Di conseguenza gli investimenti resterebbero limitati alla razionalizzazione dei processi produttivi e non certo alla creazione di nuove unità e, quindi, si concentrerebbero dove gli impianti industriali operano in maggior numero, con conseguente danno per le aree meridionali.

Si ripropone, fra l'altro, il rischio, che il Governo con l'impegno assunto nella relazione programmatica intende scongiurare, che il processo di ripresa produttiva possa avvenire con sacrificio per le imprese del Mezzogiorno e vantaggio per quelle situate in zone più propizie.

Certo non sfugge alla collettività la sensazione che questa atmosfera di disordine e di incertezza nella quale si dibatte il paese ci fa perdere credibilità nei confronti delle nazioni che si sono dimostrate disposte a darci una mano e delle quali abbiamo grande necessità perchè, come afferma l'onorevole relatore e come ha detto poco fa, quali che siano gli sforzi in atto per incrementare l'esportazione, avremo bisogno di ricorrere a nuovi prestiti esteri.

Intanto, come è noto, il Fondo monetario internazionale aveva accettato che il *deficit* pubblico salisse da 14.500 a 19.000 miliardi, ma questo poi, secondo le opinioni dei più ottimisti, si sarebbe elevato a 28.700, riducibile a 23.700 miliardi se con maggiori entrate si potranno racimolare i 5.000 miliardi a questo fine.

Sembra che il Fondo monetario sia disposto ad accettare questo *deficit* aggiuntivo di 4.700 miliardi, sempre che venga destinato esclusivamente agli investimenti, mentre a questo fine sembra che possiamo disporre soltanto di 1.000 miliardi che, con grande sforzo, si potrebbero portare a 2.000. Ciò potrebbe determinare una reazione negativa del Fondo che farà incrinare quella solidarietà internazionale di cui abbiamo bisogno, come ho detto, ed alla quale fanno costante appello sia il Presidente del Consiglio, sia i Ministri economici.

Purtroppo, anche le prospettive politiche non potrebbero essere più incerte proprio quando occorrerebbe uno sforzo concorde per restituire fiducia alla collettività nazionale ed indurla a compiere i sacrifici indispensabili per la ripresa, che possono essere sopportati solo in un'atmosfera di collaborazione, di solidarietà, di giustizia. Ma un tale obiettivo non potrà essere raggiunto se non verrà consolidato l'attuale, precario equilibrio politico insidiato dagli stessi partiti che hanno concorso a sostenerlo e se le forze politiche e sociali non si assumeranno ciascuna la propria responsabilità indicando quali sacrifici intendono compiere per consentire al Governo di operare le proprie scelte senza ulteriori indugi.

Ritornando alla legge in esame, siamo d'accordo che debba essere contenuta in due mesi la durata dell'esercizio poichè occorre normalizzare la situazione nel più breve tempo possibile ma, a giudicare dall'esperienza, ritengo che tale periodo non sia sufficiente per consentire uno sviluppo quanto più ampio e completo possibile della discussione sul bilancio. È superfluo aggiungere che un parere favorevole al presente disegno di legge non può certo pregiudicare in qualche modo il nostro atteggiamento nei confronti del bilancio dello Stato, destinato ad essere notevolmente influenzato dalle decisioni sulla spesa che saranno adottate dopo che il Governo sarà giunto, ammesso che ciò sia ancora possibile, ad un accordo con i partiti e le forze sociali; ciò potrà accadere se queste ultime, come afferma il relatore, si renderanno conto che l'insieme dei provvedimenti del Governo non potrà esse-

re di sostanziale appagamento generalizzato di attese di incremento di reddito ma implicherà sacrifici.

Concludendo, per quanto riguarda il disegno di legge n. 1028 relativo all'esercizio provvisorio del bilancio del 1978, suggerito da ragioni di ordine prevalentemente tecnico e contabile connesse all'esigenza di portare avanti comunque l'amministrazione dello Stato, non possiamo non accogliere l'invito rivolto all'Assemblea dall'onorevole relatore al termine della sua lucida relazione, esprimendo voto favorevole. Lo stesso voto si intende esteso al disegno di legge n. 911-*B* che è ritornato dalla Camera con alcuni mutamenti, che non riguardano però le norme più qualificanti relative alla formazione del bilancio, comprese quelle nuove che sono state introdotte dal Senato; solo nell'articolo 5, come ha ricordato poco fa il senatore Colajanni, relativo all'estensione della finanza locale del controllo di cassa, è stata operata una integrazione allargando questo controllo anche alle aziende municipalizzate ed ai consorzi comunque costituiti; una tale modifica, se da un lato rende più completa la conoscenza dell'andamento, in termini di cassa, dei flussi finanziari, può dar luogo in sede esecutiva a non pochi ostacoli per una sollecita raccolta di dati. Tale perfezionamento poteva più proficuamente essere introdotto dopo una adeguata esperienza realizzata con l'applicazione di questa norma che è fortemente innovativa.

Comunque, questa valutazione non influisce sul nostro giudizio positivo anche perchè tutte le altre modifiche già illustrate dal senatore Colajanni riguardano prevalentemente perfezionamenti tecnici attuati nello spirito delle innovazioni introdotte dal Senato.

P R E S I D E N T E . Prego gli onorevoli colleghi almeno di parlare a bassa voce.

B A S A D O N N A . Posso anche concludere, dal momento che quanto sto dicendo non interessa l'onorevole Ministro.

Esprimo quindi parere favorevole anche per il secondo disegno di legge.

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

V E N A N Z E T T I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nei primi giorni del mese di ottobre ascoltammo in quest'Aula l'esposizione economico-finanziaria del Ministro del tesoro e del Ministro del bilancio. Nel presentare il bilancio di previsione del 1978, nella relazione che l'accompagna il Ministro del tesoro dice: « Lo spostamento dal luglio al settembre del termine di presentazione del bilancio trae motivo per un verso dall'opportunità di avvicinare la formulazione delle previsioni ad una data più prossima all'inizio dell'anno finanziario di riferimento e per l'altro verso dalla necessità di far coincidere l'impostazione del bilancio con il complessivo programma economico del Governo definito in sede di relazione previsionale e programmatica ». E aggiunge: « Tale innovazione è da riguardare come un primo passo del processo di revisione dei criteri che disciplinano l'elaborazione e l'esecuzione del bilancio statale, che, caratterizzandosi sempre più come bilancio di trasferimento, pone l'esigenza di una più concreta valutazione delle relazioni con gli altri centri di spesa ». Questa innovazione, cioè, della presentazione del bilancio al 30 settembre e non più al 31 luglio aveva appunto lo scopo di avvicinare i tempi di presentazione di bilancio all'esercizio finanziario, con la caratteristica fondamentale di una previsione più certa, meno distante dalla realtà e meno soggetta a note di variazione, proprio perchè appunto si avvicinano i tempi della presentazione del bilancio ai tempi di inizio dell'esercizio stesso.

Ma in data 14 ottobre già il Ministro del tesoro ci presenta la prima nota di variazione; cioè, nel momento stesso in cui ci esponeva le linee generali del bilancio dello Stato, già ci faceva sapere che quel bilancio per una parte non poteva essere rispettato e che quindi ritirava una delle sue proposte (che riguardava, come ben ricordiamo, la spesa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale) e formulava una prima nota

di variazione del bilancio. Ricordiamo anche come la Presidenza del Senato dette tempi strettissimi alle Commissioni per esaminare le varie tabelle dei bilanci dei singoli Ministeri, ed esse furono costrette a lavorare in modo anche troppo affrettato in alcuni casi. Ma lo scopo fondamentale era quello di rispettare la data del 31 dicembre 1977 per l'approvazione del bilancio dello Stato, proprio perchè c'era questo fatto innovativo della presentazione ritardata rispetto agli anni precedenti, quindi la necessità di fare presto. Le Commissioni fecero presto e alla fine di ottobre-primi di novembre tutte le tabelle riferentesi ai singoli bilanci dei vari Ministeri furono discusse; siamo al 15 dicembre e ancora non possiamo discutere il bilancio dello Stato nel suo complesso, ma siamo qui di fronte alla richiesta del Governo dell'esercizio provvisorio.

Non è questo uno di quei casi che abbiamo riscontrato negli anni passati, in cui per una serie di motivi, spesso proprio di carattere tecnico, perchè le Commissioni avevano voluto esaminare in modo più approfondito i singoli bilanci o perchè si rendevano necessarie delle note di variazione giacchè il bilancio era stato presentato prima del 31 luglio (distante dall'epoca in cui aveva inizio l'esercizio finanziario), ci siamo trovati nella necessità di concedere al Governo l'esercizio provvisorio, talchè la discussione su tale concessione era quasi puramente formale perchè veniva da tutti riconosciuta questa obiettiva necessità. Ma qui non ci sono motivi tecnici: le Commissioni, ripeto, hanno lavorato ad un ritmo serrato, consegnando alla Commissione bilancio i loro pareri ai primi di novembre, e ad un mese e mezzo di distanza non possiamo ancora pronunciarci sul bilancio dello Stato del 1978!

E se non si tratta di motivi tecnici, come possiamo trascurare questa occasione per esprimere valutazioni di ordine politico generale? Sappiamo bene quali sono i motivi, li intuiamo perchè viviamo nella realtà politica del paese, siamo attenti e conosciamo queste cose. Ma se dovessi parlare da un punto di vista formale, in teoria non possiamo sapere la ragione della richiesta del Governo, perchè la sua relazione non fa minimamente cenno dei motivi sostanziali veri per i quali esso è costretto a chiedere l'esercizio provvisorio; cioè non fa minimamente cenno al fatto che saranno presentate prossimamente in Parlamento note di variazione tali da sconvolgere l'impostazione generale del bilancio dello Stato del 1978. Dovremmo andare a ridiscutere addirittura le stesse tabelle dei singoli Ministeri, e non tanto da un punto di vista formale, ma perchè è evidente che se cambia l'impostazione generale della politica economica e finanziaria del Governo per il 1978, l'incidenza sull'attività dei singoli Ministeri non può essere del tutto trascurata.

Ma il problema vero è che il Governo non è stato in grado sinora di dire ai Gruppi politici, alle forze politiche e sindacali quelle che sono le sue definitive scelte per il 1978! Nel presentare la relazione previsionale e programmatica del bilancio dello Stato per il 1978, il Governo faceva una valutazione su quello che sarebbe stato il *deficit* del 1977. In quella relazione leggemmo che il Governo aveva preso impegno col Fondo monetario internazionale e con la Comunità economica europea di contenere il disavanzo del 1977 in 16.500 miliardi da ridurre poi nel 1978 a 14.500, con un credito globale di 30.000 miliardi; rispetto a queste cifre indicate appunto nella relazione previsionale e programmatica, solo un mese dopo, nella relazione del senatore Lombardini alla Commissione bilancio del Senato viene fatta una valutazione di un disavanzo di 21.000 miliardi per il 1977. Successivamente, anzi pochi giorni dopo, da incontri informali avuti dal Governo con le forze politiche emerge una nuova valutazione, di 19.000 miliardi, sempre per il 1977.

Per il 1978 qual è il quadro di riferimento? Nella relazione previsionale era già detto (e anche nel progetto di bilancio) che si puntava ai 19.000 miliardi di *deficit* per il 1978 rispetto sempre ai 14.500 miliardi convenuti con il Fondo monetario internazionale, giustificando che in effetti gli stessi obiettivi che ci si era proposti nell'impegno con il Fondo monetario internazionale del conte-

nimento del tasso di inflazione entro certi limiti, della riduzione del *deficit* della bilancia dei pagamenti e dell'aumento del reddito nazionale, quegli obiettivi, dicevo, potevano essere raggiunti ed erano compatibili con un disavanzo di 19.000 miliardi.

Si faceva presente — di questo devo dare atto al Governo — in modo molto onesto che il *deficit* allargato, sempre di tendenza, sarebbe stato di 26.000 miliardi se non si fossero attuati certi provvedimenti. E noi notammo già la stranezza di questo bilancio il quale non era una scelta ma una ipotesi, nel momento in cui veniva presentato in Parlamento. È la prima volta che questo accade, è la prima volta che il Governo non presenta un bilancio ma una ipotesi e dice: se non attuiamo determinati interventi, il *deficit* sarà di 26.000 miliardi, ma noi lo vogliamo contenere in 19.000 miliardi.

Ma il Governo non indica in quella impostazione quali sono le scelte di cui si assume la responsabilità proponendole al Parlamento perchè questo poi gli dia la sua fiducia rispetto a queste scelte o eventualmente le modifichi, dando così delle indicazioni. A questo punto rileviamo, sempre dalla relazione fatta in Commissione bilancio dal senatore Lombardini, che invece questo *deficit* allargato, tendenziale non è più di 26.000 miliardi ma addirittura di 33.000 miliardi.

Il ballo delle cifre è stato pauroso in quest'ultimo mese: si oscillava tra 28, 30 e 33.000 miliardi, come se le migliaia di miliardi potessero scomparire o riapparire con tale facilità senza dei punti di riferimento assai precisi. Quindi siamo qui, onorevoli colleghi, a dare al Governo l'autorizzazione all'esercizio provvisorio. Ma di quale bilancio?

Generalmente quando si è dato l'esercizio provvisorio accadeva spesso che un ramo del Parlamento avesse già approvato il bilancio dello Stato e la richiesta del Governo spesso dipendeva dai tempi tecnici, ma c'era già una indicazione o comunque un documento che veniva presentato dal Governo e che era frutto della sua scelta responsabile e autonoma. Rispetto a quel bilancio già sapevamo di poter dare l'autorizzazione all'esercizio provvisorio.

Diamo in effetti una cambiale in bianco al Governo perchè non sappiamo su quali basi concediamo l'esercizio provvisorio; non sappiamo se sono i due dodicesimi o eventualmente di più di un bilancio presentato che sappiamo non corrispondere a quello che il Governo ci farà conoscere probabilmente all'inizio del mese di gennaio. Sappiamo in modo del tutto informale, anche se si cominciano a definire queste cifre, quale sarà la nuova impostazione per il 1978.

È chiaro, onorevoli colleghi, che, a prescindere dall'impostazione che noi repubblicani abbiamo dato di critica al Governo sul bilancio dello Stato, per cui vogliamo esprimere una sfiducia al Governo su questo aspetto della sua politica economica, non siamo disposti a votare il bilancio dello Stato del 1978. Ma, al di là di questa nostra impostazione politica, obiettivamente non ci sentiamo di dare un voto favorevole all'esercizio provvisorio.

Certo, non possiamo ostacolarlo a quindici giorni dalla scadenza costituzionale; evidentemente, se non dessimo al Governo la possibilità dell'esercizio provvisorio, bloccheremmo i pagamenti. Quindi siamo nella necessità obbligata di consentire l'esercizio provvisorio, per cui ci asteniamo dal voto, perchè le motivazioni — ripeto — non sono di ordine tecnico nel momento in cui ci viene chiesta l'autorizzazione all'esercizio provvisorio. D'altra parte sappiamo che dobbiamo appunto concederlo, perchè altrimenti blocchiamo i pagamenti e l'attività dello Stato; ma vogliamo esprimere questa profonda riserva sul modo di agire del Governo.

Non me ne voglia l'onorevole Ministro: quando siamo in Parlamento le critiche non sono mai rivolte alle persone come tali. Dobbiamo dare atto anzi al ministro Stammati degli sforzi che egli compie. Abbiamo ascoltato anche questa mattina una sua intervista e non ho alcuna difficoltà — anzi lo faccio ben volentieri — a dare atto dell'azione di resistenza che il Ministro del tesoro sta conducendo e degli sforzi che egli compie per ridurre il disavanzo e per frenare questa espansione drammatica della spesa pubblica.

Ma il nostro giudizio è complessivo sull'azione del Governo nelle scelte che propone al Parlamento. Non voglio (e concludo) anticipare qui le impostazioni del Gruppo repubblicano rispetto alla politica economica del Governo e quindi non solo la parte critica ma la parte in positivo che vogliamo proporre al Parlamento e al Governo nelle scelte della politica economica; ma non potevamo — ripeto — tralasciare questa occasione per anticipare tutte le nostre riserve su questo modo di agire del Governo.

Più ancora che nel merito del bilancio dello Stato del 1978, direi che le nostre riserve riguardano questo modo di agire, perchè a pochi giorni dalla scadenza non siamo ancora in grado di sapere quali saranno le proposte e le scelte concrete che nella sua autonoma responsabilità il Governo deve compiere. Il Governo non può, a mio giudizio, come ha fatto, nella presentazione del bilancio dello Stato rimettere completamente al Parlamento le scelte limitandosi a dare delle linee direttrici.

Il bilancio è responsabilità del Governo ed il Governo si presenta al Parlamento avendo compiuto le sue scelte e chiedendo al Parlamento la fiducia su tali scelte, ma non rimettendo al Parlamento decisione sulle scelte da operare e sulle indicazioni da dare.

Il Governo non è un ufficio studi che elabora e propone diverse alternative: il Governo è prima di tutto un organo politico e un organo politico ha il primario dovere di operare delle scelte sulle quali chiedere il consenso del Parlamento.

Quindi noi — ripeto — ci asteniamo su questo disegno di legge, ma la nostra astensione è necessitata dal fatto costituzionale di consentire al Governo la sua attività, ed è anche l'espressione della nostra profonda sfiducia su tutta l'impostazione dell'attività economica del Governo.

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, la discussione sulla richiesta di esercizio provvisorio, come dicevo ieri nel dibattito in seno alla 5ª Commissione, risponde sempre ad uno stato di necessità, è sgradevole come ogni discorso costretto in tali limiti, dall'apparenza quasi velleitaria per chi si pone in posizione critica e ineluttabile nel suo svolgersi per chi si prepara al consenso.

È buona o cattiva norma della nostra vita parlamentare che in simili frangenti le varie parti se ne palleggino la responsabilità, salvo il lodevole sforzo di qualcuno di spiegare come nessuno sia colpevole, ma solo le circostanze, le difficoltà oggettive insite nella gravità della situazione: insomma non proprio il fato di antica memoria, ma qualcosa che pure ci sovrasta e ci costringe.

È questo soprattutto l'atteggiamento che sentiamo di respingere perchè ci svuota di ogni responsabilità e vorrebbe impedirci di comprendere nell'episodio in discussione, senza pretesa di drammatizzare o di strumentalizzare, quanto esso risponda coerentemente ai limiti della situazione politica del momento, al volere di chi la mantiene e come esso stesso solleciti invece un mutamento. È facile dimostrare con il semplice ricorso alla cronaca e alla cronologia che il Senato si è visto costretto a sospendere la discussione sul bilancio dopo aver ascoltato in seno alla 5ª Commissione le dotte e sincere relazioni dei colleghi Lombardini e Rebecchini, rispettivamente sulla spesa e sull'entrata, entrambi costretti a sospendere giudizi e conclusioni in attesa di conoscere le proposte governative che aggiornassero le risultanze del bilancio ai dati difformi emersi tra il momento della sua presentazione e illustrazione e quello dell'inizio della discussione.

Non entrerò nel merito dell'esame che per ora è rinviato; mi limiterò a ricordare la differenza così rilevante tra il disavanzo del settore pubblico allargato, indicato dalla relazione previsionale, e il suo ammontare effettivo facilmente documentabile e forzatamente riducibile in limiti sopportabili per il sistema: ma il modo è ancora da stabilire.

Su questi limiti e sul come garantirli si può sostenere che la discussione è lunga e difficile perchè molte sono le parti chiamate in causa. Mi riservo in proposito un commento dopo aver rilevato che sulla diversità delle previsioni, quasi del doppio nel giro di un mese o poco più, non si possono chiamare in causa partiti e forze sociali per nulla responsabili della prima indicazione come della seconda: la prima esclusivamente attribuibile al Governo, la seconda frutto di un'indagine appurata e veritiera che nessuno infatti si è sentito di smentire. A meno che non si voglia sostenere che nel giro di un mese la spesa pubblica è lievitata in modo macroscopico e stravolgente, si rimane nel dubbio di trovarsi di fronte a un interrogativo oscuro sul quale cercheremo di far luce al momento della discussione di merito.

Mi sono rifatto a questo elemento di cronaca per ricordare che da lì inizia, almeno temporalmente, la vicenda che ci portò a interrompere l'esame di un documento apparso inutile nella sua contraddittorietà con la relazione previsionale e programmatica e che si ripercuote nel seno del Governo e nel rapporto tra il Governo, i partiti e le forze sociali, per non parlare degli interlocutori esterni come il Fondo monetario internazionale e la Comunità economica europea.

Nel frattempo il Parlamento è fermo; ovviamente rifiuta una discussione inutile e quindi arriva la richiesta di esercizio provvisorio. Noi ci auguriamo che gli incontri di oggi e di domani siano risolutivi nel senso di offrire all'Esecutivo conforto e indicazioni necessarie a consentirgli di formulare proposte da sottoporre al nostro giudizio.

Mi sia consentito tuttavia rilevare da quanto ci è dato conoscere che il ritardo non sembra dovuto solo alla necessità di ottenere i consensi dei partiti e dei sindacati, ma ai contrasti che si agitano nel seno stesso del Governo. E ancora più importante è rilevare che la stasi nel momento delle drammatiche urgenze rivela la fragilità di un quadro politico che noi stessi abbiamo contribuito a realizzare e che però non regge alla prova delle necessità, forse più per intrinseca e istituzionale debolezza che per cattiva volontà o incapacità di chi ne porta il peso maggiore.

Intanto la situazione economica si aggrava ogni giorno — non dirò, come qualcuno, che precipita — concorrendo al deterioramento di quella sociale e istituzionale, e langue tutta la pubblica amministrazione con particolare riguardo agli enti locali che non possono prevedere alcun impegno serio di azione amministrativa.

Ci auguriamo che almeno si realizzino nei prossimi giorni gli adempimenti relativi alla legge n. 382, sì da introdurre un primo elemento di certezza nel grande mare di incertezza che ci circonda. E vogliamo qui ribadire l'auspicio che la legge finanziaria, di nuovo in discussione dopo le modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento e sulla quale manteniamo il precedente atteggiamento, segni l'inizio di un nuovo modo di gestire la finanza pubblica e di un più corretto rapporto fra Legislativo ed Esecutivo.

Onorevoli colleghi, questi ultimi cenni vi dicono con quale animo attendevamo l'inizio della discussione sul bilancio dello Stato; l'animo di chi vede nel rinnovamento del metodo l'occasione di una fiducia, vorrei dire di un entusiasmo, che disperdano il ricordo dello stanco rituale del passato. Speriamo che ciò sia ancora possibile e per parte nostra non lo scorderemo, anche se intanto ci sovrastano le preoccupazioni per le scelte sempre rinviate e che rischiano di diventare drammatiche.

Ritengo che si poteva e si doveva decidere prima, fin dal momento della presentazione del bilancio e della relazione, offrendoci il quadro esatto della situazione e indicando coraggiosamente, a mo' di proposta, s'intende, il modo per affrontare l'argomento. Non lo si è fatto e per tale motivo non voteremo contro, per ovvie ragioni, alla richiesta di esercizio provvisorio, ma neppure l'approveremo. (*Applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

A N D E R L I N I . Tenterò, signor Presidente e onorevoli colleghi, di sottrarmi alla tentazione che pure è vivissima in me e probabilmente in molti dei colleghi presenti, di ripetere, nei confronti della richiesta di esercizio provvisorio avanzata dal Governo, il gioco dello scaricabarili al quale troppo frequentemente siamo costretti ad assistere in quest'Aula. A questo problema accennava poco fa il collega Colombo. Ascoltando i discorsi che via via faremo in quest'Aula, probabilmente un osservatore, non necessariamente malizioso, arriverebbe alla conclusione che le responsabilità dell'esercizio provvisorio sono del fato, delle circostanze, di una realtà che non conosciamo. In effetti a me pare chiaro che le responsabilità siano tutte esclusivamente del Governo che non ci ha messo nelle condizioni di affrontare una seria discussione su quest'argomento e che con la girandola delle cifre relative ai vari livelli di *deficit* del bilancio ha creato una situazione che, per il solo fatto di restare aperta, ha un'incidenza negativa sulla situazione economica del paese.

Tuttavia credo che commetteremmo un grave errore, onorevoli colleghi, se pretendessimo di fare in questa sede, oggi, in queste condizioni, il processo al Governo. Ci siamo rifiutati di farlo, questo processo, perchè il Governo non si era presentato nella sua giusta veste, in 5ª Commissione, decidendo di non andare avanti nella discussione sul bilancio proprio perchè l'Esecutivo non ci aveva fornito i dati indispensabili per una seria discussione. Evidentemente non possiamo fare oggi, in questa sede, quello che ci siamo rifiutati di fare in Commissione.

Segnalata dunque quella che per me resta una grave responsabilità del Governo, permane il fatto della richiesta dell'esercizio provvisorio, di fronte alla quale il nostro atteggiamento non può che essere quello di chi fa passare una richiesta di questo genere, considerato che, se non passasse, la macchina dello Stato, già per mille ed una ragione ingolfata, non sarebbe più in grado di camminare.

Mi sarà consentito, signor Ministro, fare una osservazione che probabilmente, fatta da questi banchi, assumerà non so quale significato ai suoi occhi: a mio giudizio due mesi sono pochi. Se il Governo ce ne avesse chiesti tre, sarebbe stato più realistico e saremmo stati più realistici noi ad accettare la sua richiesta. Teniamo conto delle scadenze che abbiamo davanti. Supposto che tutto vada liscio e che il parafulmine natalizio salvi il Governo, tenuto conto che la nostra Assemblea riprende i suoi lavori, come è stato già deciso dalla Conferenza dei capigruppo, l'11 gennaio, considerati i tempi di discussione, di dibattito in Commissione e poi in Aula ed il fatto che una parte del calendario di gennaio è stata già impegnata dai capigruppo per un dibattito su un argomento diverso da quello del bilancio dello Stato e che comunque avremo anche decreti urgenti — ce ne sono sempre in giro di queste cose — si arriva facilmente alla supposizione che probabilmente l'altro ramo del Parlamento non sarà in grado di discutere ed approvare il bilancio dello Stato entro febbraio.

Ma io sono andato al di là del limite che doveva essere assegnato ad un intervento come questo. Mi pare di aver detto l'essenziale. Noi riteniamo opportuno che la richiesta di esercizio provvisorio passi il più rapidamente possibile.

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

B A C I C C H I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, già gli oratori intervenuti prima di me hanno rilevato il fatto che, giunti al 15 dicembre, il Senato, che doveva farlo in prima lettura, non ha ancora discusso ed approvato il bilancio di previsione per il 1978. Ciò rende indispensabile che si ricorra all'esercizio provvisorio per i motivi che a questa Assemblea risultano più che ovvi e che il collega Anderlini un momento fa ribadiva ancora.

Giunti a questo punto non saremo noi a negare questa necessità. Una considerazione peraltro si impone. Era proprio inevitabile giungere a questa data senza che, non dico il Parlamento nel suo complesso abbia discusso ed approvato il bilancio, ma almeno questo ramo l'abbia fatto, dando così al paese un quadro complessivo della situazione e

delle linee di politica economica e finanziaria che si intendono perseguire? La nostra risposta è no, che di più si poteva e si doveva fare; e ciò soprattutto in rapporto alla gravità dei problemi che sono aperti e all'urgenza con la quale tali problemi debbono essere affrontati. Anzi, proprio questa gravità ed urgenza avrebbero dovuto portare ad approvare il bilancio entro la fine dell'anno almeno in questo ramo del Parlamento.

Non ignoriamo certo, quando facciamo quest'osservazione critica, le difficoltà presenti nella situazione dati i livelli raggiunti dalla spesa pubblica globalmente considerata e data la sua composizione denunciante uno squilibrio crescente tra spesa corrente e improduttiva e spesa di investimento a sostegno di un rilancio produttivo capace di avviare concretamente il superamento delle strozzature strutturali e degli squilibri territoriali a danno delle zone più diseredate e soprattutto del Mezzogiorno che alcune leggi già approvate, come quella sulla riconversione e ristrutturazione industriale, o di prossima definitiva approvazione, come quelle sull'agricoltura già figuranti all'ordine del giorno dell'Assemblea per la prossima settimana, intendono avviare.

Nè sottovalutiamo minimamente i risultati che si sono conseguiti nella riduzione del tasso d'inflazione e nel riequilibrio della bilancia dei pagamenti come condizioni necessarie per uno sviluppo non effimero e per non destinare il paese a precipitare in una situazoone ancora più grave.

Abbiamo d'altra parte presente che il bilancio di previsione per il prossimo anno, in quanto obbliga il Governo e il Parlamento in conseguenza di leggi opportunamente approvate a considerare l'intera spesa pubblica e a metterla in evidenza nella sua interezza e complessità, denuncia per un verso una situazione indubbiamente aggravatasi nel tempo, ma non per questo prima inesistente, anche se non veniva alla luce rimanendo sommersa e per altro verso obbliga a prospettare e a mettere in atto misure capaci di fronteggiare tale situazione secondo una scala di priorità che tenga contemporaneamente presenti gli obiettivi che devono essere perseguiti sul piano del contenimento dell'inflazione, dello sviluppo economico e delle esigenze sociali particolarmente per le categorie più deboli e meno protette.

Non potremmo d'altronde ignorare o sottovalutare queste questioni essendo stati proprio noi tra coloro che hanno voluto introdurre nella legislazione modifiche, ancora parziali, ma che tuttavia consentono di avere un bilancio così fatto; un bilancio dunque anche se non del tutto trasparente — perchè a tanto si potrà giungere soltanto con una nuova legge di contabilità — comunque tale da consentire di avere un quadro più complessivo, realistico e veritiero, rispetto agli analoghi documenti presentati nel passato, sulle condizioni in cui versa l'intero settore pubblico.

Ciò — è stato affermato ieri in Commissione dal rappresentante del Governo — creerebbe maggiori difficoltà al Governo stesso. Questa affermazione sarebbe vera soltanto qualora si potessero ignorare questioni che invece ignorabili non sono e che se non affrontate adeguatamente sono destinate ad avere grande incidenza sulle condizioni di vita e sullo stesso grado di civiltà del paese. Putroppo anzi non averle affrontate in tempo ed adeguatamente, cominciando con il non considerarle nello stesso quadro della contabilità sottoposta all'approvazione del Parlamento con la presentazione dei bilanci di previsione dello Stato nel passato, non solo non ha giovato alla soluzione dei problemi che preesistevano, ma ha finito con l'aggravarli tutti. Nessun dubbio quindi da parte nostra — e l'abbiamo denunciato nel passato ed anche di recente — che questioni, come quelle della finanza locale, della spesa previdenziale od ospedaliera o sanitaria, vadano affrontate nell'insieme della spesa dello Stato e in un quadro di compatibilità commisurato alle risorse disponibili e alla loro destinazione con riguardo alla parte riservata agli investimenti produttivi di nuove risorse, favorendo la creazione di una nuova occupazione nei settori direttamente interessati alla produzione.

Soltanto così — abbiamo sempre ritenuto — era ed è possibile perseguire l'obiettivo di un rilancio e di una ripresa della produzione contenendo l'inflazione. Ci rendia-

mo conto, e non da oggi, che nelle condizioni date dalla situazione esistente, dai drammatici problemi che riguardano l'occupazione e la produzione non è certo cosa facile presentare un quadro di interventi che delineino e concretizzino una linea di politica economica adeguata, e che perciò occorrono grande e coerente rigore nella spesa e precise scelte negli investimenti; e tuttavia tutto ciò non può essere rinviato nel tempo.

Dai primi giorni di ottobre — quando il bilancio è stato presentato al Parlamento, sebbene con contenuti inadeguati rispetto alle scelte necessarie e da fare — ad oggi era possibile giungere ad un punto di approdo rispetto a quello ancora indeterminato cui si è giunti. Non possiamo fare a meno di rilevare questo ritardo che pesa negativamente su una situazione economica e sociale per molti aspetti preoccupante e bisognosa di urgenti decisioni ed interventi. E da questa constatazione muove la nostra critica per il ritardo accumulato; l'esigenza di andare all'esercizio provvisorio nasce da questo ritardo che ha la sua ragione d'essere soprattutto nell'incertezza e nell'indeterminatezza del Governo nell'indicare e proporre concretamente una linea di politica economica adeguata alle necessità, al confronto delle forze sociali e politiche ed al vaglio ed al voto del Parlamento.

Questo rilievo critico non poteva che essere sollevato da parte nostra, pur riservandoci di esprimere giudizi e di entrare nel merito delle proposte che il Governo sta rielaborando, rispetto a quelle contenute nel bilancio presentato il 30 settembre, mediante le riunioni interministeriali e negli incontri di questi giorni, allorquando queste proposte saranno presentate al Parlamento.

Nel merito del disegno di legge prendiamo atto che l'autorizzazione all'esercizio provvisorio è limitata al 28 febbraio; auspichiamo che ciò significhi poter iniziare la discussione in tempi brevi sia in Commissione che in quest'Aula.

Una formulazione dell'articolo 1 del disegno di legge all'esame del Senato aveva destato in noi perplessità di altra natura rispetto a quelle di ordine politico, soprattutto in rapporto ad una non corretta espressione usata al riguardo nella relazione del Governo che lo presenta al Senato, laddove si parla delle note di variazione presentate alle Camere successivamente al bilancio. È stato chiarito ieri in Commissione dal rappresentante del Governo come non possano sussistere dubbi sul fatto che l'esercizio provvisorio è autorizzato sulla base, oltre che del disegno di legge di bilancio, delle note di variazione effettivamente presentate al Parlamento al momento dell'approvazione dell'autorizzazione richiesta e non già, come lasciava intendere la relazione governativa, su quelle che eventualmente saranno presentate in seguito. Non può essere altrimenti in quanto, in caso diverso, il Parlamento sarebbe spogliato di una sua inderogabile prerogativa. Tuttavia, data l'esistenza di quella relazione, è bene che risulti, anche dai resoconti dell'Aula, che così resta stabilito e ciò consente a noi di non presentare un emendamento altrimenti necessario.

Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, le osservazioni critiche fin qui fatte e più in generale l'atteggiamento nostro nei confronti del Governo ci fanno confermare anche in questa occasione il nostro voto di astensione sul provvedimento proposto.

Il nostro voto sarà identico nei confronti del disegno di legge recante norme per la formazione del bilancio che viene discusso contemporaneamente a quello richiedente l'esercizio provvisorio.

A questo riguardo consideriamo che le modifiche apportate dalla Camera dei deputati perfezionino e migliorino le norme approvate dal Senato, particolarmente per quanto riguarda l'articolo che si riferisce ai pagamenti delle rate dei mutui contratti dalla SARA, che vengono ricondotti più correttamente nell'ambito delle decisioni precedentemente assunte dal Parlamento in proposito.

Pur apprezzando dunque queste modifiche e l'intera legge, per la direzione in cui si muove, rimangono peraltro i motivi di ordine generale già espressi ampiamente in quest'Aula dal senatore Bollini, allorquando il Senato l'approvò in prima lettura, e perciò confermiamo anche a questo riguardo il nostro voto di astensione. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

N E N C I O N I . Illustre Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, annuncio il voto favorevole del nostro Gruppo sul disegno di legge « Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1978 ».

Il nostro voto scaturisce da considerazioni di carattere politico che superano senza vanificarle alcune severe critiche da noi espresse nelle Commissioni competenti sul bilancio di previsione che era stato presentato in quest'Aula solennemente dai Ministri del bilancio e del tesoro. Ma — e credo sia stata la prima volta nella storia del Parlamento repubblicano — dopo la fastosa e faraonica presentazione c'è stato l'abbandono del documento e l'impegno di ristrutturarlo. Ecco ulteriori ragioni di critica, perchè la ristrutturazione del bilancio, che ancora tarda per i ben noti contrasti politici, dovrebbe poter risolvere i problemi che si sono presentati al nostro sistema economico, sciogliere i vincoli, soddisfare gli impegni scaturenti da accordi perfezionati con organismi internazionali, e in modo specifico con il Fondo monetario internazionale.

Ci trovavamo di fronte a due elementi determinanti la libera scelta nella proposizione del bilancio: ci trovavamo dinanzi al tetto posto per il credito globale interno e ai 14.500 miliardi relativi al *deficit* del settore pubblico, nonchè all'esigenza di bilanciare i nostri conti con l'estero per porre un freno all'inflazione che all'interno devastava il sistema economico.

Ci siamo trovati poi di fronte alla nuova formula che è stata espressa dai Ministri del bilancio e del tesoro: « ripresa senza inflazione » cioè da una parte provvedimenti intesi a frenare, se non ad arrestare, l'inflazione, dall'altra provvedimenti di dilatazione del credito, dei flussi finanziari, ai fini di una ripresa economica. Infatti non sarebbe concepibile, nè da un punto di vista teorico nè da un punto di vista pratico, una dilatazione della domanda da una parte e una strenua lotta all'inflazione dall'altra, come non sarebbe possibile il contrario, cioè compressione della domanda interna e apertura delle porte alla ripresa economica. Sono questi i problemi difficili ed il bilancio, documento che contiene tutti gli elementi in base ai quali si deve articolare la vita dello Stato non solo per un anno, avrebbe dovuto gettare le premesse per la loro risoluzione.

Ma sin dalla presentazione in quest'Aula si comprese perfettamente che dietro la formula: « ripresa senza inflazione » vi era una difesa d'ufficio di un documento che non conteneva affatto premesse positive. Da allora cominciarono esami con riserva, in Parlamento, che si sono conclusi poi con la loro sospensione dinanzi alla responsabile Commissione bilancio e programmazione in attesa del nuovo documento che il Governo non ci aveva ancora fatto conoscere e che, da informazioni che abbiamo desunto anche dalla Conferenza dei presidenti dei Gruppi, avremmo solo non più tardi del 10 gennaio.

Ci troviamo allora di fronte all'esigenza di un esercizio provvisorio. Onorevole Ministro, sarebbe stato molto più prudente e opportuno se l'esercizio provvisorio fosse stato richiesto al Parlamento per 4 mesi anzichè per due; non voglio fare dei conti circa la compatibilità dello svolgimento del nostro dovere con le esigenze di calendario ma siccome noi riprenderemo l'attività parlamentare solo dopo il 10 gennaio, non penso che, data la nuova struttura del bilancio, non debba aver luogo una discussione come sempre responsabile in quest'Aula e nelle Commissioni e non penso che, sia pure

in seconda lettura, la Camera dei deputati possa occupare un breve spazio: infatti si cercheranno le ragioni politiche e si indagherà sulle ragioni economiche; si dovrà esaminare e valutare la validità, la difformità, dal bilancio che è stato presentato, del bilancio che sarà sottoposto, ristrutturato, al nostro esame.

Ci eravamo abituati — e ne eravamo lieti — a vedere che si era presa la strada dell'approvazione del bilancio entro i termini costituzionali. Si pensava anche che non si sarebbe più tornati alla consuetudine dell'esercizio provvisorio: è un fatto nuovo, dovuto alla mancanza di coraggio del Governo nell'affrontare la realtà. Il bilancio è stato presentato unitamente — è una innovazione che ci ha dato una grande soddisfazione — alla relazione previsionale e programmatica nel termine del 30 settembre (dico grande soddisfazione perchè oltre al bilancio e insieme ad esso abbiamo avuto tutte le informazioni possibili perchè si è trattato di una relazione molto più ampia di quella degli anni precedenti, anche se con cifre ridotte ma con ragionamenti che ci hanno fatto comprendere i diversi aspetti dei grandi problemi economici che devastano e hanno devastato la nostra economia).

L'evento patologico dell'esercizio provvisorio, ho detto prima, impone l'esame, sotto il profilo meramente politico, delle ragioni di questo fenomeno. Forse che la situazione prima di settembre non era la stessa, onorevole Ministro, di quella del momento della presentazione del bilancio? Forse è intervenuto un fatto economico di grande rilievo che ha sconvolto tutte le previsioni che erano state fatte per redigere il documento che ci è stato presentato? Forse le previsioni di carattere economico sono state sconvolte da fatti intervenuti dopo? No, anzi vorrei dire che abbiamo camminato dal mese di settembre al mese di dicembre su un terreno minato, già così predisposto da fatti precedenti, ben conosciuti nella loro potenza esplosiva e nella loro dimensione.

Presidenza del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

(*Segue* NENCIONI). Che cosa è avvenuto allora? Lo dico perchè dobbiamo darci una ragione politica di questo fenomeno. Cominciò l'onorevole La Malfa a far presente che quel documento il Partito repubblicano non lo avrebbe votato; non può essere stato questo che ha scosso dalle fondamenta l'edificio del bilancio. Seguì però l'onorevole Signorile e si delinearono allora due schieramenti che sono passati nella cronaca parlamentare come il partito dell'inflazione (che era attribuito al presidente della Confindustria, che chiedeva nuovi flussi finanziari per il rilancio dell'economia) e il partito della recessione, che era il partito del Governo.

Da qui incessanti consultazioni e verifiche, fino a quel vertice che una rivista molto seria di carattere economico, « Mondo economico », ha definito lo psicodramma governativo del 26 novembre, tenutosi alla presenza del governatore della Banca d'Italia, del presidente dell'ENI, del presidente dell'IRI e di tutti i ministri finanziari.

Che cosa è avvenuto durante la rappresentazione dello psicodramma governativo del 26 noi ancora non lo sappiamo perchè, se lo avessimo saputo, saremmo stati messi in condizione di poter esaminare anche in questo scorcio di anno il bilancio governativo; lo sapremo a suo tempo ed ecco la ragione delle frequenti consultazioni e del susseguirsi dei vertici.

Onorevole Ministro, i vertici però sono sempre pericolosi; e voglio ricordare che un personaggio che non può essere certo dimenticato quando si agitano dei problemi di carattere economico, Samuelson, nel suo stupendo saggio sull'economia politica, scriveva della inutilità dei vertici in economia,

perchè l'economia ha dei cicli che si svolgono a prescindere — sosteneva il grande economista — dall'azione degli uomini: c'è qualcosa di imperscrutabile che a un dato momento si manifesta in tutta la sua forza. E diceva: « I vertici sono inutili; vi sono degli uomini maturi che si rovinano la vita scrivendo grafici, nella speranza di un indicatore magico che si muova verso l'alto o il basso, alcuni mesi in anticipo sui cicli economici ». E concludeva: « Potrebbero con altrettanta fortuna consultare cartomanti ».

Onorevole Ministro, l'esigenza è invece quella dell'azione. Ci siamo dissanguati nell'attesa di un'azione economica che sarebbe dovuta intervenire, un'azione pressante, incidente sui fatti. Ci siamo veramente macerati in attesa di qualcosa di nuovo che potesse riproporre la nostra ripresa: ci siamo adagiati su vecchie teorie, su vecchie consuetudini che hanno fatto il loro tempo e che non hanno mai dato conseguenze di carattere positivo. Chiediamo ancora una volta che cosa si è fatto per indicare al Parlamento il famoso *deficit* che è ancora, al 15 dicembre, l'oggetto misterioso, mentre avrebbe dovuto essere già precisato al 30 settembre, quando è stato presentato il bilancio.

Siamo ancora nell'incertezza che regna su tutte le cose ed in economia l'incertezza è peggiore di un provvedimento sbagliato: un provvedimento sbagliato può essere corretto, l'incertezza erode ogni giorno la dinamica economica.

Siamo di fronte alla nebulosa del *deficit*. Si è parlato — sembra una barzelletta — di un *deficit* sommerso; da parte del senatore Lombardini si è parlato di un *deficit* spontaneo che deve essere reperito; si è parlato di un *deficit* manovrato, di un *deficit* programmato, con la gestione dei residui passivi, cioè di questi fantasmi contabili che non sarebbero più da rilevare a fine esercizio ma dovrebbero essere gestiti all'inizio dell'esercizio per individuare l'esatto *deficit* del bilancio dello Stato. Si tratterebbe, in sostanza, della trasformazione del bilancio di competenza in un ideale, fantomatico, bilancio di cassa, con la gestione, da parte del Governo, persino di questi fantasmi contabili che sono i residui passivi.

Noi speriamo, onorevole Ministro, che il nuovo documento ristrutturato sia tale da poter risolvere quei problemi di cui lei ha massima conoscenza avendo tenuto i contatti col Fondo monetario internazionale e con tutte le formazioni internazionali che ad esso fanno corona (Banca mondiale, IOA e via dicendo) che si sono assunti il grave compito di gestire i *deficit* del mondo intero, dei paesi emergenti ed in primo luogo del nostro paese, considerato al livello di un paese emergente date le sue necessità e che ha attinto al primo, al secondo, al terzo e anche all'ultimo sportello del Fondo monetario internazionale.

Ci auguriamo che questo nuovo documento possa veramente risolvere ogni problema allentando tutti i vincoli che sussistono per lo svolgimento della nostra economia.

Per quanto concerne il mio Gruppo, ripetendo le critiche che sono state espresse in modo così puntuale dal senatore Basadonna, dichiaro che esso auspica che l'economia possa raggiungere un livello da cui possa discendere un lenimento delle tensioni sociali. Non parlo di giustizia sociale perchè sarebbe un obiettivo troppo bello, ma almeno di allentamento delle tensioni sociali. E solo con un'economia retta oculatamente e con una visione plastica del divenire economico e sociale possiamo raggiungere questo clima.

Il nostro Gruppo è allineato con questo obiettivo che ci auguriamo sia positivo.

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, il disegno di legge sul bilancio venne, come è noto, inserito in un contesto di necessità e di speranze: non più la recessione, ma lo sviluppo e uno sviluppo senza inflazione. Guidato da questi obiettivi, il Governo si pose il problema di quale ruolo dovesse fare assumere alla spesa pubblica, come conciliarlo con questi

obiettivi e se tale conciliazione fosse facile e di immediata applicazione. Il Governo in effetti si pose il problema in termini concreti perchè giustamente ritenne che la spesa pubblica non dovesse continuare ad essere ciò che era stata per lungo tempo: uno strumento di destabilizzazione dell'economia italiana. Si pose quindi l'obiettivo che la spesa pubblica non assorbisse più di quanto non fosse fisiologicamente ammesso rispetto alla percentuale di aumento del reddito nazionale e della produttività che è poi alla base di un migliore equilibrio economico in qualsiasi sistema.

Tutti sappiamo che le proposte originarie del Governo, pertinenti, ragionevoli, obbligatorie, non trovarono i consensi sperabili e attendibili. Il Governo propose, per esempio, di mettere un po' di ordine, ma anche di moralità nel settore delle pensioni, essendo certo che in questo modo ci sarebbe stato un guadagno lecito e doveroso per il bilancio pubblico allargato. Però la proposta non ebbe fortuna e quindi in quel settore di spesa pubblica la riduzione non c'è stata. Eppure era stata ipotizzata in maniera molto congrua. Il Governo aveva fatto altresì presente che vi è un problema di finanziamento degli enti locali, ma anche in tale settore vi sono delle resistenze. E così le spese relative non solo non diminuiscono ma vengono finanziate addirittura oltre la percentuale degli anni passati. E naturalmente anche per questa via la spesa pubblica non solo non diminuisce ma si consolida a livelli di patologica espansione.

Ci sono infine le spese della mutualità: anche qui si propose una riduzione. Si veda ad esempio una recente proposta non ancora formalizzata ma già suscitatrice di opposizioni piuttosto dure: il non pagamento del salario per i primi tre giorni di malattia. In questo modo si lotterebbe efficacemente contro l'assenteismo. Ma non si può toccare nulla neppure al riguardo!

Vi è la questione (senatore Baciocchi, permetta che faccia il suo nome come testimone dei lavori della nostra Commissione) del costo del *ticket*. C'è un disegno di legge. Si sa che con l'applicazione del *ticket* sui medicinali direttamente e indirettamente — e forse più indirettamente che direttamente — si avrebbe un grosso guadagno per gli enti mutualistici e cioè per la collettività e per lo Stato. Però anche qui si cercano mille alibi per rinviare, si fanno proposte di discorsi da approfondire ancora, si fa un groviglio di considerazioni che hanno un solo effetto, quello di ritardare ogni misura moralizzatrice.

Presidenza del vice presidente VALORI

(*Segue* CAROLLO). A questo punto mi chiedo quale spesa pubblica allora debba essere ridotta. Quella degli enti locali no, quella per la mutualità no, quella per le pensioni, patologicamente decise e quindi erogate, no. Forse le spese per il personale? Ma ci sono 2.300 miliardi in più, se non erro, quest'anno; e nessuno può dire che gli impiegati dello Stato abbiano degli stipendi favolosi. Tutt'altro. Nonostante tutto ci sono più di 2.000 miliardi in più.

Quali sono allora le spese che si possono toccare? Accademicamente, teoricamente, ai fini magari di una tesi di laurea per studenti sarebbe un bel dire che la spesa pubblica debba essere ridotta, che non debba essere destabilizzante dell'economia di un paese, che non debba assorbire quote patologiche di risorse reali del paese. Chi può negare che tutto questo è giusto? Ma all'atto pratico, nel momento in cui le forze politiche e sociali debbono impegnarsi nelle scelte concrete, allora tutti ci si ritira. Ed oggi il vero problema non è già quello di indicare gli obiettivi, perchè gli obiettivi sono condivisi da tutti; il vero problema è di

avere e di usare la forza politica per individuare gli strumenti più idonei a raggiungere gli obiettivi che nessuno discute.

In questo quadro politico si inserisce il compito del Governo che somiglia alla quadratura del circolo: tentare cioè di garantire ugualmente lo sviluppo senza inflazione nonostante che le proposte originarie antinflazionistiche del mese di settembre siano state in larga misura accantonate. Andiamo allora alla ricerca comune di altri strumenti sostitutivi dei primi non accolti, ammesso che ce ne siano, per garantire ugualmente uno sviluppo senza inflazione.

Questa esigenza non è solo del Governo. Il Governo l'ha riflessa e mutuata, essendo un'esigenza prospettata dai sindacati e dalle forze politiche. Perciò quando si viene in Aula o in Commissione a dire che il Governo opera in termini di incertezza e di indeterminatezza e quindi il disegno di legge sul bilancio provvisorio sia da considerarsi una colpa del Governo, si dice cosa quanto meno ingenerosa e certamente non corrispondente a verità. In effetti stiamo andando alla ricerca di nuovi strumenti, visto che quelli proposti originariamente risultano di scarso consenso. Su istanza di tutte le forze politiche si invita il Governo a fare riunioni con i sindacati e con esperti per ristudiare la materia alla luce anche delle ultime risultanze dello sviluppo economico interno per un verso e delle transazioni commerciali in campo internazionale per l'altro verso. Le notizie di fine d'anno non sono al riguardo confortevoli.

È chiaro che la ricerca che ripeta l'*iter* diagnostico e penetrativo dei fatti e delle situazioni, l'*iter* che aveva impegnato il Governo e non solo il Governo fin dai primi di ottobre, richiede tempo. Non c'è quindi da meravigliarsi se, accogliendo l'istanza di tutti, Parlamento, sindacati e paese, si debba aggiungere al tempo regolamentare di ieri altro tempo.

Onorevole Ministro, vorrei permettermi di suggerire e sottoporre alla valutazione dei colleghi, se sia il caso di dare un'ampiezza di soli 60 giorni all'esercizio provvisorio. Sono tante e tali le ulteriori attenzioni tecniche e politiche e sono così brevi i tempi per la futura approvazione degli atti conseguenti al Senato a alla Camera, che i 60 giorni previsti mi sembrano pochi. Forse potrebbero sembrare molti i quattro mesi, ma almeno i tre mesi potrebbero essere più realisticamente accettabili. E in questo senso mi permetterei di fare una proposta che potrebbe anche essere formalizzata nel corso del dibattito.

Concludendo: il ruolo della spesa pubblica è, in via di principio, ben chiaro; però nella fase applicativa è ancora incerto. Tuttavia a me pare, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, che tutta la polemica concentrata sul ruolo della spesa pubblica a volte sia un artifizio. Non già che la spesa pubblica non abbia un ruolo rilevante nell'equilibrio economico di un paese: ma voglio dire che essa sola, nelle condizioni del nostro paese, non costituisce l'unica causa della destabilizzazione della nostra economia. Ci sono altre cause. Ma c'è una specie di inclinazione a tacerle o ad impallidirle di fronte all'opinione pubblica.

Mi permetto di sottolineare un'esigenza, quella di por mente con maggiore attenzione e con maggiore impegno politico al problema della scarsa produttività di risorse nel nostro paese: scarsa produttività nell'ora lavorata, scarsa produttività nell'unità di prodotto. Per l'Italia il problema non è solo di spesa pubblica; è anche un problema di moltiplicazione delle risorse reali del paese, in termini competitivi per quanto riguarda l'estero e in termini di moltiplicazione dei beni reali all'interno del paese in misura superiore alla moltiplicazione dei rispettivi titoli rappresentativi che sono appunto la moneta e i mezzi finanziari.

Finchè questo non si fa, noi continuiamo a morderci la coda. Mi pare che non sempre, come dicevo poc'anzi, la dovuta attenzione ci sia in materia e quindi non poche confusioni e non poche distorsioni dialettiche e non poche false diagnosi vengono fuori.

Ecco perchè il discorso sull'esercizio provvisorio non può essere invocato in termini polemici nei confronti esclusivamente del Governo; semmai, data la varietà delle cause della grave situazione economica del nostro paese, deve essere invocato nei confron-

ti delle responsabilità di tutti coloro, organizzazioni sindacali, organizzazioni di categoria, forze politiche, che hanno forza di incidere nei processi formativi e moltiplicativi della ricchezza nazionale.

Ognuno si assuma la propria responsabilità perchè questi sono momenti in cui il gioco dello scaricabarile non è utile nè ai partiti in via definitiva, nè tanto meno al paese.

Per queste considerazioni noi certo votiamo a favore del disegno di legge per l'esercizio provvisorio, ma respingiamo le critiche maliziose, molto forzate e pur sempre maliziose, che da qualche parte sono state avanzate.

P R E S I D E N T E . Senatore Carollo, poichè ella ha fatto riferimento all'eventualità di modifiche per i termini dell'esercizio provvisorio ed ha fatto un accenno alla formalizzazione di esse, le faccio osservare che a questo punto la formalizzazione può avvenire solo con la presentazione di un emendamento o da parte della Commissione o da parte del Governo.

Dichiaro chiusa la discussione generale.

Presentazione di disegno di legge

S T A M M A T I , *ministro del tesoro.* Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

S T A M M A T I , *ministro del tesoro.* A nome del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge: « Smaltimento dei rifiuti solidi » (1044).

P R E S I D E N T E . Do atto al Ministro del tesoro della presentazione del predetto disegno di legge.

Ripresa della discussione

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il relatore sul disegno di legge n. 1028.

G I A C O M E T T I , *relatore sul disegno di legge n. 1028.* Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare i colleghi per i loro interventi e per il contenuto che hanno dato al dibattito su questo disegno di legge.

Indubbiamente ciò che ha detto il senatore Carollo mi trova perfettamente consenziente e ritengo che il Governo abbia lodevolmente adempiuto al proprio dovere nel presentare il bilancio nel termine stabilito; se poi delle turbative si sono create per la discussione dello stesso, certamente queste colpe non sono imputabili al Governo: il quadro politico è delicato e credo che in questo contesto il dibattito politico sul bilancio dello Stato debba essere rinviato, con molta ponderazione e con molto senso politico dello Stato.

Certamente non dobbiamo drammatizzare la situazione ma di fronte alla delicatezza dell'attuale momento economico-politico penso che postergare il dibattito sul bilancio di alcuni mesi sia quanto mai necessario. Ringrazio per i loro interventi il senatore Anderlini e il senatore Nencioni che hanno condiviso, nelle loro esposizioni, la necessità di questa ulteriore dilazione temporale e mi ricollego a quanto diceva il senatore Carollo sulla opportunità che l'esercizio provvisorio venga prorogato di tre mesi, anzichè due.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il Ministro del tesoro.

S T A M M A T I , *ministro del tesoro.* Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, non è solo un rito cortese il ringraziamento che rivolgo ai due relatori, senatori Giacometti e Colajanni, che hanno ampiamente illustrato il contenuto dei due provvedimenti e la finalità cui essi si ispirano: in modo particolare il senatore Colajanni ha precisato la portata degli emendamenti che la Camera ha ritenuto di dover introdurre nel testo approvato dal Senato per quanto riguarda il disegno di legge relativo alla formazione del bilancio dello Stato. Ringrazio altresì tutti gli onorevoli senatori che con intonazioni e sfumature diverse hanno voluto portare un contributo di critica o di consenso sull'attività del Governo.

Vi è un dibattito, iniziato nell'Aula, proseguito sulla stampa, nella opinione pubblica, che verte sulle cifre o sulla cifra relativa al fabbisogno del settore pubblico allargato. Ho già avvertito che bisogna evitare di fermarsi su qualche cifra magica, dal momento che non esistono tali cifre: il fabbisogno del settore pubblico allargato dovrà essere determinato sulla capacità della classe politica, Governo e Parlamento, di portare tagli alla spesa pubblica, tagli strutturali, non casuali. Queste discussioni suscitano almeno una riflessione nel momento in cui in realtà le cifre vengono mutate, certamente non da chi ha l'onore di parlare. L'incertezza della discussione sulle cifre del fabbisogno del settore pubblico allargato deriva prevalentemente da tre cause: anzitutto, dalla stessa novità di questo concetto introdotto, nella pratica, con la stesura della lettera di intenti stipulata con il Fondo monetario internazionale nel mese di aprile scorso. Allora fu definito questo aggregato di settore pubblico allargato relativo allo Stato e alle aziende autonome, agli enti locali, agli enti previdenziali, agli ospedali, all'Enel. Si può discutere ancora se nel fabbisogno del settore pubblico allargato non debbano essere inclusi anche i debiti che non sono direttamente a carico dello Stato, quando su questo gravi in ultima istanza l'onere di copertura. Vi è quindi una incertezza metodologica sulla definizione di disavanzo del settore pubblico allargato, anche se la definizione del settore stesso è stata accettata e introdotta poi nella legislazione con gli emendamenti apportati dalla Camera al disegno di legge divenuto legge n. 407 del luglio scorso e recentemente, poi, con gli emendamenti apportati sia alla Camera sia al Senato al disegno di legge che stiamo discutendo, relativo alla formazione del bilancio dello Stato. Ma certo nulla ci impedisce concettualmente di farci un'idea più precisa del settore pubblico allargato nella sua identificazione.

A questo proposito esiste un primo ostacolo, connesso con gli strumenti che sono in possesso del Governo e del Ministro del tesoro per conoscere il fabbisogno del settere pubblico allargato e la dinamica delle sue spese (realizzate da comuni, regioni e tutti gli altri enti che ho testè ricordato). Questa è la prima causa di incertezza che naturalmente, proprio in un periodo che può essere considerato di rodaggio anche se difficile, merita di essere più attentamente considerata.

La seconda causa deriva dal mutamento dello scenario congiunturale interno ed internazionale di cui dobbiamo prendere atto. È un fatto che non dipende da noi; nel punto due della lettera di intenti firmata nel mese di aprile (che ho prima ricordato) fu detto che le previsioni fatte intorno al fabbisogno del settore pubblico allargato per il 1978 andavano poste in relazione con una prevista espansione del mercato internazionale. Questa espansione, come tutti sanno, non si è verificata, cioè quelle che sono chiamate le economie « locomotive » o trainanti non hanno adempiuto alla loro funzione di trascinamento delle economie « vagoni ». I paesi più deboli si trovano di fronte ad una maggiore severità di prove: devono diventare le locomotive di se stessi, devono cioè trovare attraverso un maggiore impegno e una maggiore severità la forza di affrontare il difficile sentiero di quello che è stato definito uno sviluppo senza inflazione. L'esempio degli Stati Uniti è probante: proprio in questi giorni, la benevola negligenza sull'andamento del *deficit* della bilancia dei pagamenti ha determinato pesanti cadute del corso del dollaro rispetto alle monete più forti, lo yen, il marco, il franco svizzero in modo particolare. Ciò non senza ripercussioni sull'andamento e sulla tranquillità dell'ordinato svolgimento dei rapporti monetari, valutari ed economici tra i diversi paesi. È una situazione questa che dobbiamo guardare con estrema attenzione ed alla quale le preoccupazioni del Ministro del tesoro si rivolgono con particolare intensità.

Infine, la terza causa di incertezza intorno all'entità di quello che abbiamo definito il fabbisogno del settore pubblico allargato

deriva dal tentativo fatto dal Governo di presentare una legge finanziaria diretta a trasformare l'approvazione del bilancio dello Stato da un momento di pura registrazione di decisioni passate ad un momento di decisioni attuali, tenendo però ben presente, onorevoli senatori, che altro è parlare del fabbisogno dello Stato in senso stretto, quindi del *deficit* del bilancio dello Stato, altro è riferirsi al *deficit* del settore pubblico allargato, che comprende quelle entità che ho testè ricordato.

Colgo l'occasione — perchè si riconnette all'argomento che stiamo discutendo — per dire che il Consiglio dei ministri ha approvato nell'ultima seduta un disegno di legge che comporta una serie di norme di modifica alla legge di contabilità dello Stato relative alla formazione del bilancio; cioè questo tentativo rappresentato dal disegno di legge sulla formazione del bilancio dello Stato viene istituzionalizzato, completato e reso permanente attraverso una serie di norme le quali stabiliscono tre livelli decisionali: un primo livello decisionale che appartiene alla legge sostanziale con la quale si decidono le spese, un secondo livello decisionale che si riferisce al bilancio pluriennale di competenza, previsto dalle norme che saranno sottoposte all'esame del Parlamento, attraverso il quale potrà farsi una programmazione della spesa pubblica.

Concordo con quello che ha detto il senatore Carollo: tutti i discorsi sulla spesa pubblica ci trovano consenzienti quando si parla in astratto del problema del suo volume e della sua qualità; ci trovano separati quando si affrontano i singoli temi ed i singoli settori sui quali si deve operare.

Questo è il problema che dobbiamo veramente porci davanti: dobbiamo limitare le spese correnti, quelle cioè di puro funzionamento, se vogliamo dedicare maggiore spazio alle spese di investimento, sia quelle inerenti al settore pubblico, sia quelle concernenti il settore privato, dal momento che, come è stato ricordato dal senatore Nencioni, anche il tetto del credito totale interno non può essere allargato a volontà: esso dipende infatti da un quadro macroeconomico accettabile che deve essere valutato non solo sulla base dei modelli teorici che i nostri amici economisti amano e preparano ma anche sulla base della esperienza concreta e del buon senso di quanti sono chiamati responsabilmente a decidere a questo riguardo.

Finalmente un terzo livello decisionale è dato dal bilancio annuale e dalla collegata legge finanziaria espressa in termini di cassa e in termini di competenza, che restituisce, a mio avviso, al Parlamento la piena sovranità in materia di decisioni di spesa pubblica e quindi permette di controllarla veramente nella sua formazione ed evoluzione.

Tutti i discorsi intorno ai residui (il Parlamento ha deciso di fare una indagine conoscitiva a questo proposito) li abbiamo fatti tanti anni fa: dieci anni or sono è stato elaborato un libro bianco sui residui nel quale sono state identificate le cause della loro formazione: talune derivanti dalla stessa struttura delle spese, talaltre derivanti dal tempo in cui le leggi vengono approvate...

C A R O L L O . È stata affermata anche, in quella occasione, l'impotenza ad eliminare i residui.

S T A M M A T I , *ministro del tesoro.* È chiaro che se una legge di spesa viene approvata a dicembre, certamente essa è destinata solo a formare residui perchè, malgrado il mese suppletivo, non si riesce a tradurre la statuizione portata dalla stessa legge.

Il problema è quello cui ha accennato adesso il senatore Carollo: l'efficienza dell'Amministrazione; il problema fondamentale che dobbiamo affrontare è quello di restituire alla stessa Amministrazione efficienza e capacità in tutti i suoi rami. E quando parlo dell'Amministrazione intendo non solo quella centrale ma anche quelle locali.

Ho potuto controllare in questi giorni che, riguardo ai due provvedimenti di rilancio, i due decreti-legge convertiti in legge dal Parlamento nel 1975, su 1.200 miliardi di

spese per opere pubbliche sono stati utilizzati dalle regioni soltanto 150 miliardi, pur avendo il Tesoro messo a disposizione delle stesse circa 1.000 miliardi.

Bisogna quindi vedere come operano le regioni nell'attuazione dei loro programmi di spesa ed evitare che i residui che non si formano nel bilancio dello Stato, quando il bilancio dello Stato diventa essenzialmente il bilancio dei trasferimenti, non diventino poi residui delle amministrazioni locali. Al problema dell'efficienza e della capacità dell'Amministrazione devono quindi essere rivolte tutte le nostre cure.

Le discussioni sul contenuto del bilancio e sulla sottostante linea di politica economica vanno riservate al momento della discussione del progetto di bilancio: in quella sede mi riservo di portare anche le osservazioni che ho testè fatto.

Le modifiche apportate dalla Camera al disegno di legge sulla formazione del bilancio, come ho già detto, sono state illustrate dal presidente Colajanni nelle sue conclusioni. Ad esse mi associo e non le ripeto per non prolungare il discorso, anche perchè sono state così chiare da non aver bisogno di alcun commento. Ugualmente mi associo alla chiara e lucida relazione del senatore Giacometti sul disegno di legge riguardante l'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per il 1978.

Quanto alla durata dell'esercizio provvisorio, cogliendo le riflessioni che sono state fatte da taluni degli intervenuti, è noto che l'articolo 81 della Costituzione, dando disciplina costituzionale all'istituto dell'esercizio provvisorio, ha stabilito in quattro mesi il termine massimo di durata di questa spesa cosiddetta dei dodicesimi; ed è anche prassi seguita dal Governo dal 1948 in poi di limitarsi, al momento di presentare una legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio, a due mesi. Questo per doveroso rispetto al Parlamento, il quale deve da sè disciplinare i tempi e i modi dei propri lavori parlamentari.

Mi associo quindi alle considerazioni — i due mesi poi in pratica sono poco più di un mese e mezzo, tenuto conto dell'inevitabile pausa della fine e dell'inizio dell'anno — in base alle quali viene chiesto un prolungamento dell'esercizio provvisorio, se non al termine massimo di quattro mesi consentito dalla Carta costituzionale, perlomeno al periodo che è stato indicato sia dal relatore che dal senatore Carollo, cioè di tre mesi. Mi pare che questo sia un termine concretamente accettabile per definire una discussione sufficientemente approfondita sui gravi problemi che certamente verranno esaminati dalle Assemblee dei due rami del Parlamento nel momento in cui affronteremo concretamente i temi ed i problemi relativi al bilancio dello Stato per il 1978 e quelli di politica economica che alla predisposizione e all'approvazione del bilancio dello Stato necessariamente si connettono.

P R E S I D E N T E . Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge n. 1028. Se ne dia lettura.

P A L A , *segretario*:

Art. 1.

Il Governo è autorizzato ad esercitare provvisoriamente, fino a quando sia approvato per legge e non oltre il 28 febbraio 1978, il bilancio delle Amministrazioni dello Stato per l'anno finanziario 1978, secondo gli stati di previsione e con le disposizioni e modalità previste nel relativo disegno di legge e successive note di variazioni, presentate alle Assemblee legislative.

P R E S I D E N T E . Su questo articolo è stato presentato dalla Commissione l'emendamento 1. 1 tendente a sostituire le parole: « 28 febbraio 1978 » con le altre: « 31 marzo 1978 ».

Ricordo che il Governo ha già espresso parere favorevole a questa modifica. Passiamo quindi alla votazione.

B A C I C C H I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B A C I C C H I . Signor Presidente, dichiaro che ci asterremo dalla votazione di questo emendamento come ci asterremo dalla votazione sull'intero disegno di legge per i motivi detti. Ci preme sottolineare in questa circostanza che l'approvazione di questo emendamento, per ragioni prudenziali esposte dai colleghi che lo hanno suggerito e dal relatore, non deve assolutamente significare uno slittamento dei tempi della discussione al Senato del bilancio di previsione dello Stato.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti lo emendamento 1. 1, presentato dalla Commissione e accettato dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo emendato. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 2. Se ne dia lettura.

P A L A , *segretario*:

Art. 2.

La presente legge entra in vigore il 1° gennaio 1978.

P R E S I D E N T E . Lo metto ai voti. 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.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge n. 911.

Si dia lettura dell'articolo 5.

P A L A , *segretario*:

Art. 5.

Entro il 20 gennaio ed il ventesimo giorno del mese successivo a ciascun trimestre, i comuni e le province e le loro aziende o consorzi comunque costituiti 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 all'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, n. 249, che dovrà essere presentata entro 20 giorni dalle anzidette scadenze.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il primo comma nel testo modificato dalla Camera dei deputati. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 5 nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 6. Se ne dia lettura.

P A L A , *segretario*:

DISPOSIZIONI
IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Art. 6.

A decorrere dall'anno scolastico 1978-1979, le operazioni di sistemazione, completamento d'orario, conferimento di incarichi di insegnamento nella scuola media e nelle scuole secondarie e artistiche sono precedute da 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.

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.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il terzo comma nel testo modificato dalla Camera dei deputati. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 6 nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 9. Se ne dia lettura.

P A L A , *segretario*:

Art. 9.

Per l'esercizio 1978 il Ministero del tesoro, a seguito degli impegni derivanti dal decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19, convertito nella legge 6 aprile 1977, n. 106, è autorizzato a versare al Fondo centrale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane la somma di lire 56 miliardi per il pagamento, anche in deroga delle proprie norme regolamentari e in sostituzione dell'ANAS, le rate di mutui contratti dalla Società autostrade romane abruzzesi (SARA), per la costruzione delle autostrade Roma-Alba Adriatica e Torano-Pescara, scadenti nello stesso anno 1978.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'articolo 9 nel testo modificato dalla Camera dei deputati. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 10. Se ne dia lettura.

P A L A , *segretario*:

Art. 10.

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.

Le aziende anzidette sono tenute a presentare, entro un mese dalla chiusura di ciascun esercizio, al Ministro del tesoro, che ne fa oggetto di apposita comunicazione al Parlamento, una dettagliata relazione sui residui passivi riferibili alle rispettive gestioni e sulle cause che li hanno determinati.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il secondo comma, che è stato introdotto dalla Camera dei deputati. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 10 nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 14. Se ne dia lettura.

P A L A , *segretario*:

Art. 14.

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

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'articolo 14 nel testo modificato dalla Camera dei deputati. 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.

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

« Norme di principio sulla disciplina militare » (873) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mellini ed altri; Milani Eliseo ed altri*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la votazione del disegno di legge: « Norme di principio sulla disciplina militare », già approvato dalla Camera dei deputati nel testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa con i disegni di legge di iniziativa dei deputati Mellini, Pannella, Faccio Adele e Bonino Emma; Milani Eliseo, Gorla, Pinto, Corvisieri, Castellina Luciana e Magri.

Questo disegno di legge è stato già esaminato ed approvato articolo per articolo dalla Commissione competente in sede redigente.

Ha facoltà di parlare il relatore.

D E Z A N , *relatore*. Mi rimetto alla relazione scritta.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il Ministro della difesa.

Presidenza del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

R U F F I N I , *ministro della difesa*. Mi dichiaro pienamente consenziente con la relazione scritta del senatore De Zan ed esprimo il mio apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione difesa del Senato nell'elaborazione del testo del disegno di legge sottoposto oggi alla nostra approvazione.

Il disegno di legge governativo, già approvato dalla Camera dei deputati con opportuni suggerimenti tratti da iniziative parlamentari ed ora presentato all'esame di questa Assemblea nel testo concordato con il Governo e definito in sede redigente dalla Commissione difesa, è il frutto di meditati e costruttivi dibattiti che hanno portato ad

una larga convergenza sui due punti fondamentali ispiratori e conduttori dell'iniziativa: primo, la disciplina quale componente fondamentale di ogni ordinamento militare; secondo, una concezione moderna del concetto di disciplina militare che sia adeguata alle esigenze di una società mutata e nello stesso tempo ossequiente al disposto costituzionale che vuole l'ordinamento delle forze armate informato allo spirito democratico della Repubblica.

L'esigenza della presente iniziativa andava da tempo maturandosi sotto la spinta sia degli strati più sensibili dell'opinione pubblica, specie di quelli giovanili, sia delle progressive evoluzioni all'interno delle stesse forze armate. Veniva infatti sempre più rivelandosi la necessità di nuove concezioni nel settore della disciplina militare che, pur mantenendosi osservanti dell'esigenza di vincoli disciplinari del militare più marcati di quelli cui è normalmente soggetta la generalità dei pubblici dipendenti, lasciassero al cittadino-soldato più ampie possibilità di esplicazione della propria personalità e dei propri diritti civili e politici garantiti dalla Costituzione.

Le importanti e radicali innovazioni da realizzare hanno suggerito l'abbandono del tradizionale strumento regolamentare quale unica fonte normativa della disciplina militare sostituendolo con una legge di princìpi fondamentali che, disciplinando con norme essenziali e garantiste lo *status* del cittadino-soldato, rimettesse ad un regolamento di mera esecuzione l'applicazione di tali princìpi alle situazioni concrete.

Mi sembra possa convenirsi che il testo del disegno di legge corrisponda in maniera soddisfacente agli obiettivi che si sono intesi perseguire e che da più parti sono auspicati. A tale proposito desidero fugare la preoccupazione da qualcuno ventilata che l'enucleazione di soli princìpi lasci una eccessiva ampiezza al potere regolamentare in materia. Occorre infatti tener presente che la precisione e l'estensione dei princìpi stabiliti nel disegno di legge costituiscono ben precisi vincoli alla sfera regolamentare e che l'emanando regolamento, oltre a doversi attenere alla ordinaria procedura che richiede la discussione e l'approvazione del Consiglio dei ministri e il vaglio del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, dovrà essere confortato dal parere delle competenti Commissioni permanenti delle due Camere, ad ulteriore garanzia della sua aderenza alla legge.

Per quanto concerne l'emanazione del regolamento, posso anticipare che la sua stesura sarà attuata in tempi i più brevi possibili in quanto è già all'opera presso la Difesa un apposito gruppo di lavoro, in modo da ridurre il periodo transitorio di validità del regolamento vigente, che peraltro potrà essere applicato, secondo quanto stabilito nel disegno di legge, soltanto per quelle disposizioni che non sono in contrasto con i nuovi princìpi della disciplina militare. Ritengo sia doveroso attribuire il giusto valore a tali princìpi i quali, per la prima volta nella storia italiana sanciti in un testo legislativo a carattere organico, pur mantenendo fermo il rapporto di gerarchia (del quale sono stati chiaramente indicati i limiti), delineano concezioni aderenti al momento storico che viviamo, in un appropriato equilibrio tra il riconoscimento dei diritti civili e politici del cittadino alle armi e le limitazioni necessarie ad evitare turbative ad un ordinato ed efficiente svolgimento della vita militare.

Il provvedimento, in assenza di precedenti espresse formulazioni di legge sui compiti specifici delle forze armate, si apre con la definizione del ruolo che le stesse hanno oggi nell'ordinamento democratico della Repubblica. Si è voluto così sottolineare la soggezione delle forze armate esclusivamente agli interessi del paese e di conseguenza il loro carattere di indipendenza da qualsiasi parte sociale o politica.

È apparso opportuno altresì indicare, accanto al compito precipuo delle forze armate, che è la difesa della patria, quello sempre svolto per costante tradizione e con estrema abnegazione del concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni nonchè alla assistenza delle popolazioni colpite da calamità o altre emergenze. Ciò è da mettere anche in relazione all'espressione adottata nell'articolo 1 il quale appunto esordisce

con la frase: « Le forze armate sono al servizio della Repubblica ».

Delineati tali compiti, il disegno di legge passa ad affermare uno dei princìpi fondamentali ed insostituibili della condizione di militare: il principio della limitazione delle libertà individuali, necessario ad assicurare che il militare con la propria opera e se occorre con il sacrificio di se stesso non si sottragga all'assolvimento della missione affidata alle forze armate e cioè la difesa del paese ed il bene della collettività. Ciò esige preciso ordinamento gerarchico, rapidità e responsabilità nell'esecuzione degli ordini, assoluta imparzialità, alto grado di coesione e nei singoli componenti in ogni caso presuppone lealtà e spirito di sacrificio.

I particolari doveri dei militari che scaturiscono da tali esigenze funzionali debbono infatti comportare inevitabilmente limitazioni all'esercizio di taluni diritti nella misura in cui tale esercizio è suscettibile di recare pregiudizio al perseguimento delle finalità istituzionali delle forze armate. Non è infatti concepibile che un dovere definito sacro dalla Costituzione sia compromesso dall'esercizio di diritti individuali, che in ogni collettività civile trova sempre limiti nel bene comune.

Seguono però immediatamente le disposizioni che danno una dimensione precisa ed inequivocabile dell'elemento base della disciplina, vale a dire il rapporto di subordinazione gerarchica, che spesso è il più discusso per l'assenza di puntuali prescrizioni circa i concreti contenuti del dovere di obbedienza. A tale carenza il disegno di legge pone rimedio stabilendo innanzitutto che nei rapporti personali deve essere sempre garantita la dignità di tutti i militari e poi che gli ordini devono attenere esclusivamente alla disciplina, riguardare il servizio e non eccedere i compiti di istituto. Viene altresì ribadito il principio già disposto in altre norme dal sistema che il militare ha il dovere di non eseguire l'ordine rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato.

Altre soluzioni qualificanti poste in essere dal provvedimento sono in primo luogo la nuova formula del giuramento, che considera tra i doveri del militare la salvaguardia delle libere istituzioni al pari della difesa della patria, e in secondo luogo quelle relative all'esercizio dei diritti politici. Come è noto, la stessa Costituzione ha previsto la possibilità di stabilire con legge limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i militari; non si è mai però ritenuto di applicare tale norma costituzionale programmatica perchè le forze armate avevano ed hanno dimostrato complessivamente di essere sempre al di sopra delle parti al servizio della patria.

Ora il disegno di legge ha operato una scelta di tutto rispetto dei diritti del cittadino-militare, prescrivendo l'astensione del militare che si trovi nelle condizioni di cui al terzo comma dell'articolo 5, cioè in attività di servizio, dal partecipare a manifestazioni di partiti e dallo svolgere propaganda a favore o contro gli stessi. Ha fatto comunque salvi i casi di militari candidati ad elezioni politiche o amministrative, ai quali viene garantito lo svolgimento dell'attività di propaganda al di fuori dell'ambiente militare e in abito civile.

Quanto ai diritti sindacali è fatto divieto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e di esercizio del diritto di sciopero; ma a tali ovvi vincoli fa adeguata contrapposizione il diritto a costituire su base elettiva organi di rappresentanza per la tutela delle istanze del personale attinenti al trattamento giuridico ed economico e alle attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale. Vanno altresì evidenziati il divieto di utilizzazione ai fini di discriminazione politica delle schede informative, per altri aspetti assolutamente necessarie (per esempio per la prevenzione di reati di disfattismo, di eversione, di spionaggio, eccetera); il diritto di ogni forma di espressione del pensiero, così come enucleato dall'articolo 9; il diritto a ricevere l'assistenza del culto che si professa; infine le innovazioni introdotte in materia di potestà disciplinare, improntate a conferire ampie garanzie di obiettività nella comminazione delle sanzioni; le garanzie che vanno dal divieto di infliggere alcuna punizione

disciplinare senza contestazione degli addebiti e senza avere ascoltato e vagliato le giustificazioni addotte dall'incolpato alla nomina di un difensore scelto dal militare inquisito e al preventivo parere di una apposita commissione sui fatti in contestazione, quando per questi si intenda irrogare la massima punizione di corpo.

Scompare inoltre ogni forma di costrizione personale in cella. La massima punizione infatti è la consegna di rigore che consiste nell'obbligo di rimanere per il periodo stabilito, anzichè in cella, nel proprio alloggio o in apposito spazio dell'ambiente militare.

In conclusione ritengo debba ammettersi che il provvedimento in esame attui soluzioni adeguate, segni effettivamente una tappa di grande significato nel processo di rinnovazione della struttura ordinativa delle forze armate e quindi meriti l'approvazione anche dell'Assemblea del Senato con le modifiche apportate dalla Commissione.

Mi è doveroso aggiungere che i risultati certamente apprezzabili raggiunti con il disegno di legge testimoniano la fattiva collaborazione fra Parlamento, Governo e le stesse forze armate, le quali, talora oggetto di ingiustificate diffidenze, sono invece sempre disponibili a riforme costruttive che non facciano di esse un corpo separato, ma le collochino fra le componenti essenziali della società che esse sono chiamate a presidiare nei valori democratici fondamentali sanciti dalla nostra Carta costituzionale. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Si dia lettura del disegno di legge nel testo approvato articolo per articolo dalla 4ª Commissione permanente.

P A L A , *segretario*:

Art. 1.

Le Forze armate sono al servizio della Repubblica; il loro ordinamento e la loro attività si informano ai principi costituzionali.

Compito dell'esercito, della marina e dell'aeronautica è assicurare, in conformità al giuramento prestato e in obbedienza agli ordini ricevuti, la difesa della Patria e concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità.

Art. 2.

I militari prestano giuramento con la seguente formula: « Giuro di essere fedele alla Repubblica italiana, di osservarne la Costituzione e le leggi e di adempiere con disciplina ed onore tutti i doveri del mio stato per la difesa della Patria e la salvaguardia delle libere istituzioni ».

Art. 3.

Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonchè l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei princìpi costituzionali.

Lo Stato predispone misure effettive volte a tutelare e promuovere lo sviluppo della personalità dei militari nonchè ad assicurare loro un dignitoso trattamento di vita.

Art. 4.

L'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare.

Il militare osserva con senso di responsabilità e consapevole partecipazione tutte le norme attinenti alla disciplina ed ai rapporti gerarchici.

Deve essere sempre garantita nei rapporti personali la pari dignità di tutti i militari.

Gli ordini devono, conformemente alle norme in vigore, attenere alla disciplina, riguardare il servizio e non eccedere i compiti di istituto.

Il militare al quale viene impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine e di informare al più presto i superiori.

Art. 5.

Il regolamento di disciplina militare è emanato, in esecuzione della presente legge ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, sentite le Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere.

I militari sono tenuti all'osservanza delle norme del regolamento di disciplina militare dal momento della incorporazione a quello della cessazione dal servizio attivo.

Il regolamento di disciplina deve prevedere la sua applicazione nei confronti dei militari che si trovino in una delle seguenti condizioni:

a) svolgono attività di servizio;

b) sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio;

c) indossano l'uniforme;

d) si qualificano, in relazione a compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali.

Quando non ricorrono le suddette condizioni, i militari devono essere comunque tenuti all'osservanza delle disposizioni del regolamento di disciplina militare che concernono i doveri attinenti al giuramento prestato, al grado, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari, in conformità alle vigenti disposizioni di legge.

Durante l'espletamento dei compiti di servizio e nei luoghi militari o comunque destinati al servizio è obbligatorio l'uso dell'uniforme, salvo diverse disposizioni di servizio.

L'uso dell'abito civile è consentito fuori dei luoghi militari, durante le licenze e i permessi. Nelle ore di libera uscita è consentito salvo limitazioni derivanti dalle esigenze delle accademie militari durante il primo anno di corso, delle scuole allievi sottufficiali durante i primi quattro mesi di corso formativo e dei collegi militari, nonchè da esigenze dei servizi di sicurezza di particolari impianti ed installazioni e da esigenze operative e di addestramento fuori sede.

Art. 6.

Le Forze armate debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche.

Ai militari che si trovano nelle condizioni previste dal terzo comma dell'articolo 5 è fatto divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonchè di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni politiche ed amministrative.

I militari candidati ad elezioni politiche o amministrative possono svolgere liberamente attività politica e di propaganda al di fuori dell'ambiente militare e in abito civile. Essi sono posti in licenza speciale per la durata della campagna elettorale.

Ferme le disposizioni di legge riguardanti il collocamento in aspettativa dei militari di carriera eletti membri del Parlamento o investiti di cariche elettive presso gli enti autonomi territoriali, i militari di leva o richiamati, che siano eletti ad una funzione pubblica, provinciale o comunale, dovranno, compatibilmente con le esigenze di servizio, essere destinati ad una sede che consenta loro l'espletamento delle particolari funzioni cui sono stati eletti ed avere a disposizione il tempo che si renda a ciò necessario.

Art. 7.

Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste dal

successivo articolo 19; queste, in ogni caso, devono essere concordate con i comandi competenti.

Fuori dei predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualifichino esplicitamente come tali o che siano in uniforme.

Art. 8.

I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali.

I militari in servizio di leva e quelli richiamati in temporaneo servizio, possono iscriversi o permanere associati ad organizzazioni sindacali di categoria, ma è fatto loro divieto di svolgere attività sindacale quando si trovano nelle condizioni previste dal terzo comma dell'articolo 5.

La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa.

Art. 9.

I militari possono liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione.

Essi possono inoltre trattenere presso di sè, nei luoghi di servizio, qualsiasi libro, giornale o altra pubblicazione periodica.

Nei casi previsti dal presente articolo resta fermo il divieto di propaganda di cui al precedente articolo 6.

Art. 10.

Lo Stato promuove l'elevamento culturale, la formazione della coscienza civica e la preparazione professionale dei militari e ne predispone le condizioni per l'effettivo perseguimento.

A tal fine dovrà essere prevista, in particolare, la istituzione di corsi di istruzione, di biblioteche e di rivendite di pubblicazioni a carattere culturale, politico e ricreativo.

Art. 11.

I militari di qualunque religione possono esercitarne il culto e ricevere l'assistenza dei loro ministri; il regolamento di disciplina stabilisce, compatibilmente con le esigenze di servizio, le necessarie norme di attuazione.

La partecipazione alle funzioni religiose nei luoghi militari è facoltativa, salvo che nei casi di servizio.

Art. 12.

Per imprescindibili esigenze di impiego ai militari può essere vietato o ridotto in limiti di tempo e di distanza l'allontanamento dalla località di servizio.

I militari che intendono recarsi all'estero, anche per breve tempo, devono ottenere apposita autorizzazione.

Art. 13.

È attribuito all'autorità militare il potere sanzionatorio nel campo della disciplina.

La violazione dei doveri della disciplina militare comporta sanzioni disciplinari di stato e sanzioni disciplinari di corpo.

Le sanzioni disciplinari di stato sono regolate per legge.

Le sanzioni disciplinari di corpo sono regolate dal regolamento di disciplina militare, entro i limiti e nei modi fissati nei successivi articoli 14 e 15.

Art. 14.

Le sanzioni disciplinari di corpo consistono nel richiamo, nel rimprovero, nella consegna e nella consegna di rigore.

Il richiamo è verbale.

Il rimprovero è scritto.

La consegna consiste nella privazione della libera uscita fino al massimo di 7 giorni consecutivi.

La consegna di rigore comporta il vincolo di rimanere, fino al massimo di 15 giorni, in apposito spazio dell'ambiente militare — in caserma o a bordo di navi — o nel proprio alloggio, secondo le modalità stabilite dal regolamento di disciplina.

La consegna e la consegna di rigore possono essere inflitte rispettivamente dal comandante di reparto e dal comandante del corpo o dell'ente presso il quale il militare che subisce la punizione presta servizio, salvo i casi di necessità ed urgenza ed a titolo precauzionale.

La sanzione della consegna di rigore non può essere inflitta se non per comportamenti specificamente previsti dal regolamento di disciplina.

Art. 15.

Nessuna sanzione disciplinare di corpo può essere inflitta senza contestazione degli addebiti e senza che siano state sentite e vagliate le giustificazioni addotte dal militare interessato.

Non può essere inflitta la consegna di rigore se non è stato sentito il parere di una commissione di tre militari, di cui due di grado superiore ed uno pari grado del militare che ha commesso la mancanza. Quest'ultimo è assistito da un difensore da lui scelto fra i militari dell'ente cui appartiene o, in mancanza, designato d'ufficio. Il difensore non può essere di grado superiore a quello più elevato dei componenti la commissione. Nessuna sanzione disciplinare può essere inflitta al militare che ha esercitato le funzioni di difensore in un procedimento disciplinare per fatti che rientrano nell'espletamento del suo mandato. Il regolamento di disciplina militare stabilisce le modalità e le procedure per la composizione e il funzionamento della commissione, nonchè per la designazione del difensore, tenendo conto della particolare struttura ordinativa e funzionale di ciascuna forza armata.

In caso di necessità ed urgenza, il comandante di corpo può disporre, a titolo precauzionale, l'immediata adozione di provvedimenti provvisori, della durata massima di 48 ore, in attesa che venga definita la sanzione disciplinare.

Il regolamento di disciplina militare stabilisce i casi in cui possono essere disposti la sospensione della sanzione, il condono della consegna e della consegna di rigore, nonchè la cessazione di ogni effetto della sanzione dopo due anni di buona condotta.

Art. 16.

L'organo sovraordinato di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, è rappresentato dall'organo gerarchicamente superiore a quello che ha emesso il provvedimento.

Avverso le sanzioni disciplinari di corpo non è ammesso ricorso giurisdizionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica se prima non è stato esperito ricorso gerarchico o siano trascorsi novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso.

È comunque in facoltà del militare presentare, con le modalità che saranno indicate nel regolamento di disciplina militare, istanze tendenti ad ottenere il riesame di sanzioni disciplinari di corpo.

Art. 17.

È vietato l'uso delle schede informative ai fini di discriminazione politica dei militari.

Sono esclusi da procedimenti di accertamento soggettivo riguardanti l'ammissibilità alla conoscenza di dati e di informazioni segreti e riservati, i militari che per comportamento o azioni eversive nei confronti delle istituzioni democratiche non diano sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana e antifascista.

Art. 18.

Sono istituiti organi di rappresentanza di militari con le competenze indicate dal successivo articolo 19.

Gli organi della rappresentanza militare si distinguono:

a) in un organo centrale, a carattere nazionale ed interforze, articolato, in relazione alle esigenze, in commissioni interforze di categoria — ufficiali, sottufficiali e volontari — e in sezioni di forza armata o di corpo armato — esercito, marina, aeronautica, carabinieri e guardia di finanza —;

b) in un organo intermedio presso gli alti comandi;

c) in un organo di base presso le unità a livello minimo compatibile con la struttura di ciascuna forza armata o corpo armato.

L'organo centrale e quelli intermedi sono costituiti da un numero fisso di delegati di ciascuna delle seguenti categorie: ufficiali, sottufficiali e volontari. L'organo di base è costituito dai rappresentanti delle suddette categorie presenti al livello considerato. Nell'organo centrale la rappresentanza di ciascuna forza armata o corpo è proporzionale alla rispettiva consistenza numerica.

I militari di leva sono rappresentati negli organi di base da delegati eletti nelle unità minime compatibili con la struttura di ciascuna forza armata e con scadenze che garantiscano la continuità degli organi rappresentativi.

Per la elezione dei rappresentanti nei diversi organi di base si procede con voto diretto, nominativo e segreto.

I rappresentanti dei militari di leva negli organi di base eleggono nel proprio ambito semestralmente loro delegati nell'organo intermedio.

Alla elezione dei rappresentanti negli organi intermedi provvedono i rappresentanti eletti negli organi di base, scegliendoli nel proprio ambito con voto diretto, nominativo e segreto. Ciascuno dei rappresentanti di base esprime non più di due terzi dei voti rispetto al numero dei delegati da eleggere. Con la stessa procedura i rappresentanti degli organi intermedi eleggono i delegati all'organo centrale.

Gli eletti, militari di carriera, durano in carica due anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Gli eletti, militari di carriera o di leva, che cessano anticipatamente dal mandato sono sostituiti, per il periodo residuo, dai militari che nelle votazioni effettuate, di primo o di secondo grado, seguono immediatamente nella graduatoria l'ultimo degli eletti.

Art. 19.

Normalmente l'organo centrale della rappresentanza si riunisce in sessione congiunta di tutte le sezioni costituite, per formulare pareri e proposte e per avanzare richieste, nell'ambito delle competenze attribuite. Tale sessione si aduna almeno una volta l'anno per formulare un programma di lavoro e per verificarne la attuazione.

Le riunioni delle sezioni costituite all'interno dell'organo centrale della rappresentanza sono convocate ogni qualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino esclusivamente le singole forze armate o i corpi armati. Le riunioni delle commissioni costituite all'interno dell'organo centrale della rappresentanza sono convocate ogni qualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino le singole categorie.

Il Ministro della difesa riunisce una volta l'anno i militari di leva, all'uopo eletti dai rappresentanti di detta categoria negli organi intermedi, per ascoltare, in riferimento alla relazione di cui all'articolo 23, pareri, proposte e richieste in merito allo stato del personale di leva.

Le competenze dell'organo centrale di rappresentanza riguardano la formulazione di pareri, di proposte e di richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela — di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale — dei militari. Ove

i pareri, le proposte, le richieste riguardino materie inerenti il servizio di leva devono essere sentiti i militari di leva eletti negli organi intermedi. Tali pareri, proposte e richieste sono comunicati al Ministro della difesa che li trasmette per conoscenza alle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, a richiesta delle medesime.

L'organo centrale della rappresentanza militare può essere ascoltato, a sua richiesta, dalle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, sulle materie indicate nel comma precedente e secondo le procedure previste dai regolamenti parlamentari.

Gli organi della rappresentanza militare, intermedi e di base, concordano con i comandi e gli organi dell'amministrazione militare, le forme e le modalità per trattare materie indicate nel presente articolo.

Dalle competenze degli organi rappresentativi sono comunque escluse le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.

Gli organi rappresentativi hanno inoltre la funzione di prospettare le istanze di carattere collettivo, relative ai seguenti campi di interesse:

conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;

provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio;

attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;

organizzazione delle sale convegno e delle mense;

condizioni igienico-sanitarie;

alloggi.

Gli organi di rappresentanza sono convocati dalla presidenza, per iniziativa della stessa o a richiesta di un quinto dei loro componenti, compatibilmente con le esigenze di servizio.

Per i provvedimenti da adottare in materia di attività assistenziale, culturale, ricreativa, di promozione sociale, anche a favore dei familiari, l'amministrazione militare competente può avvalersi dell'apporto degli organi di rappresentanza intermedi o di base, per i rapporti con le regioni, le province, i comuni.

Art. 20.

Sono vietati gli atti diretti comunque a condizionare o limitare l'esercizio del mandato dei componenti degli organi della rappresentanza.

I trasferimenti ad altre sedi di militari di carriera o di leva eletti negli organi di rappresentanza, qualora pregiudichino l'esercizio del mandato, devono essere concordati con l'organo di rappresentanza a cui il militare, di cui si chiede il trasferimento, appartiene.

Il Ministro della difesa emana, con decreto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, il regolamento interno per l'organizzazione e il funzionamento della rappresentanza militare, adottato dall'organo centrale a maggioranza assoluta dei componenti; con il medesimo decreto il Ministro della difesa stabilisce le norme di collegamento con i rappresentanti dei militari delle categorie in congedo e dei pensionati, delegati dalle rispettive associazioni.

Entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge saranno emanate, con le stesse modalità previste dal primo comma dell'articolo 5, le norme di attuazione delle disposizioni contenute negli articoli 18 e 19.

Art. 21.

Sono condonate le sanzioni disciplinari di corpo inflitte o da infliggere per infrazioni disciplinari commesse dai militari fino a tutto il 30 novembre 1977. Delle sanzioni condonate non deve rimanere alcuna traccia nel fascicolo personale degli interessati.

Ad istanza dell'interessato, da presentarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono revocati i trasferimenti che risultassero connessi a comportamenti rivolti a prospettare la necessità della riforma del regolamento di disciplina militare.

In deroga alle norme vigenti in materia di documentazione caratteristica del personale militare, è ammesso ricorso amministrativo al Ministro della difesa per l'annullamento delle documentazioni caratteristiche negative in dipendenza dei motivi connessi alla richiesta di riforma della disciplina militare e riferite agli anni 1971 e successivi.

Art. 22.

L'articolo 40 del codice penale militare di pace è abrogato.

Art. 23.

L'esercizio di un diritto ai sensi della presente legge esclude la applicabilità di sanzioni disciplinari.

Art. 24.

Il Ministro della difesa, entro il 31 dicembre di ogni anno, presenta al Parlamento una relazione sullo stato della disciplina militare.

Art. 25.

Fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento di disciplina militare, continuano a trovare applicazione le norme del regolamento di disciplina militare approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1964, che non siano in contrasto con la presente legge.

Art. 26.

Sono abrogate tutte le disposizioni legislative in contrasto con le norme della presente legge.

P R E S I D E N T E . Passiamo alle dichiarazioni di voto, con l'avvertenza di attenersi ai tempi previsti dal Regolamento.

P A S T I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P A S T I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la legge che ci accingiamo ad approvare oggi al Senato, per la quale il Gruppo della sinistra indipendente esprime parere favorevole, segna per molti versi un passo significativo, un salto di qualità per le istituzioni militari.

Per la prima volta il Parlamento esercita la sua costituzionale funzione legislativa nel campo della disciplina militare. È una innovazione di grande momento anche perchè, come chiarirò meglio in seguito, a parte ogni questione di carattere giuridico, in questo modo si chiude un ciclo logico che collega fattivamente l'emanazione dell'ordine con la sua esecuzione.

È stato possibile, mediante l'azione del Parlamento, introdurre nel campo della disciplina militare tutte quelle innovazioni che lo sviluppo democratico del paese richiede, nel pieno rispetto, o meglio nella applicazione, del dettato costituzionale.

Questa legge aveva già subìto un accurato lavoro di esame, di miglioramento da parte della Camera dei deputati che aveva reso più preciso ed operante l'importante istituto della rappresentanza militare, elemento fondamentale innovatore di tutta l'organizzazione delle forze armate. Anche i diritti politici dei militari erano definiti in maniera più ampia e precisa; le punizioni sono state ridimensionate e sono stati meglio definiti gli istituti per una migliore protezione del militare punito; stabilite discipline militari diverse per il militare in servizio e per il militare fuori servizio; definito in maniera più precisa ciò che l'ordine deve contenere e ciò che l'ordine non deve contenere e che rende l'ordine non eseguibile, come nel caso di attentato contro le istituzioni dello Stato, o la cui esecuzione costituisce manifestamente reato; sancito per la prima volta per legge che il compito istitu-

zionale delle forze armate non è soltanto la difesa della patria, ma anche il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene delle collettività nazionali in casi particolari.

Il Senato ha doverosamente sottoposto il testo approvato dalla Camera ad un esame completo ed approfondito in considerazione dell'importanza della legge; sono state così apportate ulteriori modifiche, rivolte principalmente a rendere più chiara ed esplicita la formulazione dei vari articoli.

La Commissione difesa non è stata mossa nel suo esame da uno sterile amore di perfezionismo fine a se stesso, ma dalla consapevolezza dell'esigenza di rendere il testo della legge inequivocabilmente chiaro in modo da facilitare la formulazione del regolamento applicativo che deve mantenersi aderente allo spirito e alla lettera della legge.

A questo proposito le dichiarazioni attualmente fatte dall'onorevole Ministro son certamente molto rassicuranti. Questo è un punto di grande importanza che ha dato luogo ad una lunga discussione alla Camera e al Senato.

Un'aggiunta, a mio avviso importante, effettuata nel testo approvato dalla Camera, consiste nel conferire anche alle categorie del personale in congedo e pensionato un collegamento con il Ministero della difesa, previsto al terzo comma dell'articolo 20 come modificato dalla Commissione difesa.

Mi sia consentito di sottolineare l'importanza di questa aggiunta che consente finalmente anche ai pensionati militari, una delle più derelitte categorie di pensionati, una voce per far presente le loro giustificate esigenze.

All'articolo 9, come già all'articolo 5, la Commissione ha discusso a lungo le limitazioni imposte al militare nella pubblicazione dei suoi scritti e nelle manifestazioni pubbliche del suo pensiero quando si tratta di argomenti a carattere riservato e di interesse militare o del servizio, per i quali deve essere ottenuta preventiva autorizzazione. Queste limitazioni sono giuste, ineccepibili e doverose a condizione — e insisto su questo — che le classificazioni di riservatezza vengano attribuite solo a quelle notizie e informazioni la cui diffusione comprometterebbe l'efficienza delle forze armate.

Data la difficoltà di introdurre nella legge una casistica degli argomenti riservati, la Commissione ha deciso di presentare un ordine del giorno che impegna il Governo ad emanare disposizioni nel senso sopra precisato. L'ordine del giorno che avevo proposto è stato decapitato, ossia gli è stato tolto un primo paragrafo in cui esprimevo la mia critica all'abuso che in tempi passati è stato fatto dell'uso della riservatezza. Avevo anche citato un esempio concreto: nel presentare lo scorso anno, in settembre, il programma per il potenziamento dell'aeronautica militare, il capo di stato maggiore dell'epoca ha scritto sulla pubblicazione che riguarda l'MRCA che il costo di questo aereo era valutato, all'epoca, in 8 miliardi e 420 milioni ad apparecchio, con un totale di spesa di 842 miliardi per i 100 apparecchi che dovevano essere acquistati. L'8 novembre di quest'anno il nuovo capo di stato maggiore, generale Mettimano, ha presentato delle cifre notevolmente diverse, ossia il prezzo per apparecchio è salito a 16 miliardi e 480 milioni, con un costo totale di 1.648 miliardi secondo una valutazione riferita al 1° gennaio 1977. In tre mesi vi è una differenza di quasi il doppio.

Siccome il documento è riservato, nessun militare avrebbe potuto suggerire delle correzioni a quella che benevolmente si potrebbe chiamare una valutazione non molto esatta presentata dal generale Ciarlo, ma ciò non è stato possibile perchè, essendo il documento riservato, nessun militare ha potuto farvi riferimento.

Vi è una dimostrazione ancora più clamorosa dell'incongruenza dell'uso delle classificazioni di riservatezza. Poichè a questi documenti in genere si è fatto riferimento e sono stati prodotti stralci anche abbastanza estesi nella documentazione del Senato e della Camera, il Senato e la Camera hanno infranto la legge sul segreto militare dal momento che le pubblicazioni riservate non devono essere date pubblicamente: questo è uno dei tanti esempi che sarà necessario — mi rivolgo in particolare all'onorevole Ministro — evitare per il futuro.

Per ritornare alla legge, la sua reale importanza consiste non tanto e non solo nei singoli elementi che ho in precedenza brevemente tratteggiato quanto in un nuovo modo di concepire gerarchia e disciplina militare: fino a ieri la gerarchia era concepita in maniera verticale e verticistica e l'obbedienza in maniera meccanicistica; l'ordine cioè si originava al vertice della gerarchia militare, senza che tra l'altro vi fosse nessun pratico orientamento e controllo da parte del Parlamento, poi discendeva giù giù per la scala gerarchica fino al soldato che ne era l'ultimo e definitivo esecutore. L'addestramento dei militari a tutti i livelli tendeva a farne degli esecutori capaci di eseguire meccanicamente l'ordine e di tradurlo per le gerarchie intermedie in un ordine di dimensioni più ridotte, da impartire meccanicamente agli inferiori. Con questa legge si compie un significativo salto di qualità: la gerarchia è concepita come una catena orizzontale che si salda ai due estremi; la disciplina è partecipativa. In altre parole, emanazione ed esecuzione dell'ordine costituiscono un unico momento di pari importanza in cui chi emana l'ordine e chi lo esegue si sentono ugualmente partecipi dell'adempimento del sacro dovere di difendere la patria. L'ordine, cioè, si origina finalmente come direttiva e controllo nel Parlamento, reintegrato nella sua funzione costituzionale di diretto delegato dell'esercizio della sovranità popolare, per poi proseguire orizzontalmente con diretta partecipazione di tutti gli anelli della catena, fino al soldato, cui compete, come soldato, l'alto compito di assicurare la difesa della pace e delle libere istituzioni, ma che è anche investito contemporaneamente della sovranità, come cittadino. Così la catena si chiude in un cerchio e il soldato, in definitiva, obbedisce a degli ordini che egli stesso, attraverso i suoi rappresentanti, ha contribuito a formulare.

Si può realmente parlare di un determinante salto di qualità che porterà una vita nuova e diversa nelle caserme e che sarà determinante per l'efficienza delle forze armate. Non bisogna dimenticare che l'uomo è l'elemento fondamentale della validità delle istituzioni militari: le armi hanno il valore del soldato che le impugna e non viceversa. È solo l'attiva, convinta partecipazione di tutti i militari a tutti gli anelli della catena gerarchica che può assicurare la validità delle forze armate. È stato errore grave quello commesso in epoche passate, di voler sostituire le armi allo spirito dei soldati.

Ciò premesso, questo nuovo modo di concepire gerarchia e disciplina militare può conseguire in pieno tutto il suo valore innovativo solo se l'istruzione di tutti i militari, e principalmente dei quadri, sarà permeata da questo nuovo spirito che capovolge in realtà tutta la formazione militare. In passato, questa formazione aveva il compito di trasformare il giovane cittadino in un buon soldato, cioè in un soldato dall'obbedienza meccanicistica; oggi si tratta invece di trasformare il soldato in un buon cittadino, cosciente dei suoi diritti, ma anche dei suoi doveri, perchè solo in questo modo si potrà veramente assicurare, con una disciplina partecipativa, la difesa della patria che è sacro dovere di tutti i cittadini, non solo di quelli che temporaneamente, come i soldati di leva, o permanentemente, come i soldati di carriera, vestono l'uniforme. Poichè il servizio militare è obbligatorio, cioè costituisce un passaggio obbligato per tutti i giovani, esso è di estrema importanza, in quanto l'esperienza della vita militare è la prima esperienza diretta che il giovane acquisisce di una delle istituzioni portanti della Repubblica. Se questa esperienza sarà positiva, la vita militare avrà creato dei buoni cittadini; se sarà negativa, avrà creato sfiducia e logorio psicologico.

Credo che sarebbe sciocco e pericoloso chiudere gli occhi di fronte alla realtà: oggi la naia non è un'esperienza positiva. Saranno i nuovi quadri che dovranno compiere la trasformazione. La formazione dei quadri democratici dovrà integrare le normali attuali istruzioni con corsi a diverso grado di approfondimento a seconda del livello dei quadri stessi, relativi alla Costituzione, alle istituzioni, alle regolamentazioni militari, alla storia della Resistenza, della lotta partigiana e della guerra di Liberazione.

Mi rendo naturalmente conto che la definizione dei programmi relativi a queste istruzioni sarà difficile per le immediate ripercussioni politiche che potrebbero determinare. Il loro spirito non dovrebbe essere quello di privilegiare un partito rispetto agli altri o una tendenza rispetto all'altra, ma ben al contrario di dimostrare che in uno dei periodi più difficili della vita del nostro paese tutti i partiti democratici hanno trovato nella libertà e nella democrazia un denominatore comune che li ha portati ad unificare il loro operato nell'interesse comune della patria, pur senza perdere con questo la loro specifica fisionomia.

In questo spirito le auspicate nuove istruzioni sarebbero non soltanto di interesse storico, ma anche di interesse attuale. Oggi come allora l'Italia vive un grave periodo di crisi che può essere superata soltanto se tutti i partiti dell'arco democratico sapranno porre l'interesse nazionale ad un livello superiore all'interesse di partito, partecipando attivamente alle responsabilità di governo. Oggi come allora non è tempo di discriminazioni, di sottili distinguo, di alchimie politiche, ma è tempo di unità nella diversità: è questa unità, nella diversità di idee e orientamenti personali, che è assolutamente indispensabile nelle forze armate e quindi prima di tutto nei quadri.

La formazione dei quadri è argomento troppo importante per poter essere trattato in margine ad una legge di principio; mi è parso tuttavia di doverne far cenno perchè in definitiva sarà proprio questa formazione che darà valore o condizionerà la legge che stiamo esaminando.

Per arrivare alla conclusione, desidero esprimere il mio apprezzamento per il lavoro svolto dal relatore e riconfermare il voto positivo del Gruppo della sinistra indipendente. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

S I G N O R I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

S I G N O R I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, sia pure con ritardo il paese sta prendendo coscienza del fatto che esiste una questione militare e che si tratta di problema che non interessa soltanto gli addetti ai lavori ma che è di rilevanza nazionale.

Si sono certamente compiuti passi in avanti in questi ultimi tempi e tuttavia l'ordinamento militare è tuttora in ritardo rispetto alla società civile. Si spiegano così i ricorrenti tentativi di trasformare questo o quel settore delle nostre forze armate o delle nostre forze di polizia in corpi separati. Gli avvenimenti che si susseguono da tanti anni a questa parte sono divenuti drammatici; in queste ultime settimane, in questi ultimi giorni gli atti di violenza, che ormai non si contano più, rendono urgente l'ammodernamento e la democratizzazione delle nostre forze armate e delle nostre forze di polizia.

Si impone soprattutto l'esigenza di passare dalle parole ai fatti. Quando affermiamo questo non pensiamo certo a leggi eccezionali: pensiamo invece a misure pratiche e concrete che manifestino la volontà di affrontare e di risolvere i problemi seri delle nostre forze armate e dei nostri corpi di polizia.

Le vicende sconcertanti del processo di Catanzaro e quanto viene alla luce ogni giorno di più in questo processo ci dicono a quale grado di deviazione siano giunti negli anni trascorsi alcuni organi dello Stato preposti a tutelare l'ordine pubblico e la stabilità delle nostre istituzioni repubblicane.

Dicevo: occorre passare dalle parole ai fatti. Occorre non limitarsi, dinanzi ad eventi sanguinosi e a tentativi eversivi, a presentare delle interrogazioni in Parlamento e a dichiararsi poi ciascuno soddisfatto o insoddisfatto al termine della risposta del rappresentante del Governo e augurarsi infine che fatti tanto gravi e drammatici non abbiano a ripetersi più.

Tutto questo serve a poco. Occorre, invece, essere mossi dalla volontà politica ferma e decisa di risalire ai mandanti e ai finanziatori dell'eversione; occorre porre la magistratura in condizioni di agire nella giustizia, certamente, ma anche con la necessaria rapidità, considerando che il nostro

è il paese che conta il più alto numero di processi non celebrati; che il nostro è il paese che ancora non è venuto a capo della strage di piazza Fontana, la quale ha compiuto proprio in questi giorni otto anni, ma che però processa con procedura d'urgenza alcuni giovani che hanno sottratto pochi gettoni telefonici dalla gettoniera di una stazione di provincia; che il nostro è il paese che usa il trattamento che sappiamo verso il giudice Baldi di Siena e che però poi conta anche giudici tipo il dottor Alibrandi; che il nostro ancora è il paese che vede incriminato il capitano di pubblica sicurezza Ambrosini, coordinatore del movimento per il sindacato degli agenti di pubblica sicurezza del Veneto.

Occorre porre mano con urgenza alla riforma della pubblica sicurezza; occorre tradurre in termini di concretezza le indicazioni scaturite dalla recente legge approvata dal Parlamento circa la riorganizzazione dei nostri servizi di sicurezza ponendoli al riparo da sempre possibili nuovi inquinamenti. È indispensabile che qualche cosa di serio sia fatto finalmente per quanto attiene al traffico clandestino delle armi, considerando che il nostro è un paese al centro di questo traffico sia di armi prodotte in Italia che di armi prodotte all'estero ma importate in Italia e da qui esportate verso altri paesi.

È in questo contesto che si colloca il processo irreversibile di democratizzazione delle nostre forze armate. I socialisti ritengono, signor Ministro, onorevole Presidente, che garantire stabilità alle istituzioni democratiche, tutelare l'ordine pubblico, combattere con efficacia il terrorismo è problema prioritario, ma ritengono anche che per conseguire questi obiettivi occorre muoversi lungo la strada che porta al formarsi di una volontà politica maggioritaria che si proponga, attraverso provvedimenti tempestivi, di colpire le connivenze e le complicità interne ed esterne al nostro paese con il terrorismo, di riorganizzare su fondamenti democratici i servizi di sicurezza, di rendere efficienti, moderni ed aperti al dettato costituzionale i corpi di polizia e le forze armate del nostro paese, di restituire credibilità democratica e morale agli organi dello Stato repubblicano.

Forze armate moderne, efficienti, democratiche, circondate dalla stima dell'opinione pubblica e dei democratici del nostro paese, e corpi di polizia altrettanto democratici, altrettanto moderni, altrettanto efficienti costituiscono l'indispensabile sostegno e garanzia per le nostre istituzioni.

Da questo punto di vista è opportuno ricordare che il disegno di legge riguardante la Commissione d'inchiesta e di studio sulle forniture e le commesse militari ha avuto un *iter* lungo e travagliato e risale alla scorsa legislatura. È stato ripresentato in questa legislatura: ancora lungaggini e poi finalmente è divenuto legge. E così da alcune settimane si è insediata questa Commissione che ancora non ha preso a funzionare. quando invece sarebbe importante ed urgente che iniziasse ad operare per tutti quei motivi e quelle ragioni che ognuno di noi ha ben presenti.

Circa i problemi della sanità militare la Commissione difesa del Senato ha contribuito ad elaborare su questa materia tanto importante e urgente un documento che occorre tradurre in atti legislativi pratici e concreti.

Accenno soltanto ai problemi della condizione delle carceri militari e dello stato della nostra giustizia militare. Un problema serio è anche quello di rivedere le norme che regolano la nomina dei vertici militari per garantire al Parlamento di esprimere la propria parola non solo *a posteriori* attorno a scelte così importanti e delicate.

Se ci apprestiamo oggi ad approvare questo provvedimento e a compiere un atto così importante che riguarda norme e princìpi sulla disciplina militare, lo dobbiamo soprattutto all'azione condotta in questi anni, anche in condizioni difficili, dal movimento dei militari democratici. Questa battaglia è costata sacrifici ed ha comportato un prezzo assai alto per questo movimento. Riteniamo che una volta approvate le norme concernenti la disciplina militare, il movimento non debba liquefarsi perchè ha una funzione importante da assolvere

che trova un punto di riferimento nella normativa che ci apprestiamo ad approvare.

Quello attuale, onorevole Ministro, per noi socialisti non è un punto d'arrivo, ma piuttosto di partenza. Occorre valorizzare quanto di positivo vi è nel disegno di legge che presto diverrà legge, senza sottacere, però, i lati deboli, le carenze e le manchevolezze che presenta il provvedimento stesso. Si è detto: meglio poco che niente. Si potrebbe però dire: meglio qualcosa di più che niente. Non voteremo contro questo provvedimento perchè rappresenta indubbiamente un passo avanti, ma non possiamo esprimere su di esso un voto favorevole perchè siamo convinti che poteva essere migliore e tale da rispondere più compiutamente alle esigenze dei militari democratici e delle forze armate del nostro paese.

Debbo rilevare circa l'ultimo comma dell'articolo 3, che fa riferimento specifico ad un dignitoso trattamento di vita dei militari, che questa affermazione non deve rimanere sulla carta, dal momento che siamo in presenza di esigenze e di aspirazioni che attendono da tempo di essere soddisfatte. Ed ancora: è interessante il principio che viene affermato secondo cui nei rapporti personali deve essere garantita pari dignità a tutti i militari, così come è interessante la formulazione approvata in Commissione difesa del Senato concernente l'esecuzione da parte dei militari di ordini che, se manifestamente rivolti contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce manifestamente reato, possono non essere eseguiti. Tutto ciò non va ignorato, ma, onorevole Ministro, noi socialisti diciamo anche che quando nell'articolo 5 si parla di tutela del segreto e di dovuto riserbo sulle questioni militari, quando all'articolo 9 si sostiene che i militari possono liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il loro pensiero, salvo che si tratti di argomenti di carattere riservato o di servizio, le nostre preoccupazioni sono chiare e nette. Chi stabilisce il carattere riservato? Quale estensione può avere questo carattere riservato? Chi appone il timbro di riservatezza su questo o su quell'argomento? Così pure eccessivamente elastica è la concezione della tutela del segreto.

In Commissione si è discusso a lungo di questo problema che non ha trovato, secondo la mia parte politica, una soddisfacente soluzione, anche se poi la Commissione ha approvato un ordine del giorno presentato dal senatore De Zan che affronta questo problema, che dà delle indicazioni per la sua soluzione; ma si tratta pur sempre di un ordine del giorno e non di una norma di legge. Noi abbiamo avanzato le nostre riserve per quanto riguarda quella parte dell'articolo 8 che dice che è fatto divieto di costituire associazioni fra militari. Se si va per questa strada, sappiamo dove si inizia ma non sappiamo dove si può approdare. Si dice anche che la costituzione di circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa. Ora, sappiamo quali e quanti intralci e quali e quante difficoltà possono intervenire col permanere di questa dizione, mentre sarebbe stato più giusto dire: « alla preventiva comunicazione da farsi al Ministro della difesa ».

Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, inutilmente la mia parte politica ha insistito in Commissione affinchè si sostituissero gli articoli 18 e 19 sulle rappresentanze militari con un nuovo testo. Infatti secondo l'opinione dei socialisti il testo approvato dalla Camera prima e dalla Commissione difesa del Senato poi per quanto attiene ai compiti delle rappresentanze militari è talmente fumoso, talmente vago, talmente indefinito che rischiamo di non dare alle rappresentanze militari compiti effettivi di una certa consistenza. La rappresentanza dei militari rischia di veder ridotta la propria possibilità di azione e di elaborazione a funzioni che non siano rapportate all'esame concreto della condizione del cittadino militare e delle deficienze che tale condizione presenta. Inoltre non si fa cenno di compiti che dovrebbero spettare alle rappresentanze in delicati e importanti campi, quali la situazione igienico-sanitaria, la tutela della salute, l'elevazione culturale e la preparazione tecnico-professionale, i problemi dell'alloggio, del tempo libero e

della partecipazione alla vita della comunità nella quale si trova ad operare il cittadino militare. Avremmo voluto che questi compiti fossero elencati almeno come indicazione al fine di evitare che il principio della rappresentanza possa essere sì proclamato, ma poi di fatto almeno in parte indebolito e svuotato.

P R E S I D E N T E . Senatore Signori, voglia concludere.

S I G N O R I . Sto per concludere, onorevole Presidente. Avremmo voluto che l'Arma dei carabinieri e il Corpo delle capitanerie di porto trovassero un'adeguata presenza negli organi di rappresentanza e che i militari pensionati fossero rappresentati nell'organo centrale di essa. Questa esigenza non è stata accolta dalla Commissione, così come non è stata accolta un'altra proposta dei socialisti i quali affermavano l'opportunità e la necessità che agli ufficiali generali e agli ammiragli fosse fatto divieto di assumere per un periodo di cinque anni successivi al loro collocamento in congedo incarichi direttivi in società industriali o commerciali che svolgano attività nel settore degli approvvigionamenti militari. Devo concludere e non posso dire di più circa questa esigenza che per noi è estremamente seria, estremamente importante.

Così pure non è stata accolta la proposta da noi formulata di istituire l'ufficio del commissario parlamentare composto dai due presidenti delle Commissioni difesa del Senato e della Camera e da altri tre parlamentari per colmare il solco che divide tuttora, almeno in parte, il mondo militare dal mondo civile, per evitare il sempre ricorrente pericolo di vedere questo o quel settore del mondo militare trasformato in corpo separato del nostro Stato.

Queste cose abbiamo detto e torniamo a sostenere qui in sede di dichiarazione di voto.

Per tutti questi motivi, proprio perchè siamo convinti che questa legge rappresenta — ripeto — un passo in avanti, ma che si sarebbe potuto fare una legge migliore che maggiormente soddisfacesse le aspettative dei militari democratici del nostro paese ed anche — se mi consentite — che maggiormente servisse alla stabilità delle istituzioni democratiche del nostro paese, il Gruppo socialista esprime una posizione di astensione nei confronti del disegno di legge che il Senato si appresta ad approvare.

D O N E L L I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

D O N E L L I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, nel confermare il voto favorevole già espresso alla Camera dei deputati, il Gruppo comunista giudica questa legge una nuova, importante tappa per la realizzazione della riforma democratica dello Stato.

Essa, infatti, modifica ed innova profondamente il vecchio ordinamento della disciplina militare e si muove nella prospettiva di mutare radicalmente la tendenza tradizionale di fare delle forze armate dei corpi separati dalla società, dalle istituzioni democratiche, sottratti perciò ad ogni controllo democratico.

Possiamo affermare, quindi, che con questa legge e con le nuove norme già in vigore sui servizi di sicurezza il Parlamento ha operato una innovazione che credo non sia esagerato dire di portata storica in settori così importanti preposti alla difesa ed alla sicurezza del paese.

Ciò è tanto vero se si tiene conto che le forze armate ed i servizi di sicurezza erano considerati, si può dire da sempre, strumenti dell'esecutivo al servizio delle classi dominanti con funzioni antidemocratiche. Come conseguenza di questa logica anche la delicata materia della disciplina militare è stata sottratta per lungo tempo al Parlamento, benchè la Costituzione gli conferisca, senza possibilità di equivoci, la pre-

rogativa di potestà legislativa e di controllo sull'esecutivo.

Perciò il fatto stesso che tale logica sia stata interrotta è di per sè di grande significato. Così si spiega la ragione per cui si è tanto discusso nelle Commissioni parlamentari, sia alla Camera, sia al Senato, ed anche nel paese sul tema della riserva di legge. Più che fondata infatti è stata la preoccupazione di evitare che nella fase dell'emanazione del regolamento si potessero stravolgere o svuotare di contenuto i princìpi elaborati con legge.

Il risultato cui si è giunti è tale per cui il regolamento, che la legge opportunamente definisce di esecuzione per sottolinearne i limiti, non potrà discostarsi dal testo delle norme di principio sottoposto alla nostra approvazione. Ciò perchè — ne siamo convinti — i contenuti delle norme non lasciano adito a stravolgimenti interessati ed anche perchè il regolamento, prima di essere deliberato dal Consiglio dei ministri, dovrà essere sottoposto al parere delle Commissioni competenti, come stabilisce l'articolo 5 della legge.

I risultati che oggi rimarchiamo rappresentano lo sbocco di tante battaglie democratiche anche se — io credo — non va sottovalutato il fatto che già con la Resistenza e con la Costituzione si erano introdotti dei mutamenti che avevano impedito che le forze armate continuassero ad operare con una struttura chiusa, autonoma e disponibile per eventuali impieghi contro gli ordinamenti costituzionali.

In tal senso anche in questa occasione è doveroso riconoscere una sostanziale lealtà democratica delle nostre forze armate nei trent'anni che ci separano dalla Liberazione, anche se ciò non vuol dire che nel corso dello stesso periodo non ci siano stati in alcuni settori limitati episodi o tentativi di chiara marca eversiva.

È giusto rilevare, come ha fatto il relatore senatore De Zan, al quale riconosciamo uno sforzo interessante di analisi nella sua relazione, che il bisogno di chiarire, di fissare legislativamente i princìpi che regolano la disciplina militare — bisogno che si è fatto più acuto oggi a trent'anni dalla nascita della Repubblica e della Costituzione — nasce dalla necessità di rispondere positivamente alla protesta giovanile degli ultimi anni, che ha il suo punto focale nella scuola e le cui istanze sono passate rapidamente dalla scuola alla caserma.

Direi che questo è un aspetto importante del contributo alla realizzazione delle nuove norme sulla disciplina militare, ma credo che la somma dei contributi di quanti si sono battuti per questa riforma è ben più ampia: essa è il frutto del grande processo di rinnovamento democratico e di crescita della coscienza politica in atto nel nostro paese e di cui è determinante la lunga e tenace battaglia che il movimento operaio, il nostro partito, le forze di sinistra e le altre forze democratiche hanno ininterrottamente condotto contro la vecchia logica dei corpi separati per attuare un ordinamento delle forze armate che si uniformasse al dettato costituzionale.

Il provvedimento dunque è il risultato di un impegno che ha coinvolto un movimento reale di cittadini, di militari e di opinione pubblica e ciò non certo in polemica con le forze armate che anzi, al di là di talune resistenze conservatrici e reazionarie, hanno aperto un positivo dialogo con il Parlamento e la società civile. Diciamo allora che questa legge esalta il valore delle lotte operaie, studentesche e popolari che hanno fatto maturare quel mutamento nei rapporti politici che ha reso possibile l'accordo programmatico del luglio scorso, che conserva tutta la sua validità, per far uscire il paese dalla drammatica crisi a cui è stato spinto, sempre che naturalmente si vincano le resistenze e le remore antiunitarie che sono presenti in particolare nella Democrazia cristiana e che sono da collegare ai ritardi e alle inadempienze nella realizzazione dell'accordo stesso che, come da più parti si sottolinea con forza in questi giorni, ha bisogno per essere attuato di un quadro politico più avanzato, che veda tutte le forze politiche e democratiche che l'hanno sottoscritto direttamente impegnate nella responsabilità di governo.

Il richiamo a questo giudizio generale non è dato tanto dalla necessità di stabilire

la verità sul processo storico che ha reso possibile la realizzazione di questa importante riforma, quanto dal sottolineare che il processo di democratizzazione delle forze armate è andato avanti man mano che si è consolidata l'unità popolare attraverso dure lotte, contraddizioni e non poche difficoltà, il che è alla base di ogni fatto di rinnovamento democratico. È questa coscienza unitaria di larghe masse di giovani, operai e studenti, frutto dell'esperienza fatta nella fabbrica, nella scuola, nelle università che, entrando nelle caserme, ha proposto in termini nuovi il modo come si debba intendere l'organizzazione dell'attività e della vita militare, sollevando contemporaneamente i problemi relativi al rapporto con gli ufficiali. Di questo mi sembra si siano dimostrati consapevoli molti ufficiali che non solo non si sono opposti alla riforma, ma hanno cercato di portare un loro contributo costruttivo. Del resto gli stessi ufficiali, soprattutto quelli delle nuove leve, riflettono gli sviluppi culturali e civili del paese, resi possibili dalle lotte democratiche unitarie di lavoratori e cittadini appartenenti a categorie diverse.

È dunque una legge alla cui realizzazione hanno contribuito in molti anche all'interno delle forze armate, vincendo resistenze politiche e schemi mentali legati a vecchie concezioni ed è a questi molti e ad altri ancora e al loro operare con spirito unitario che è affidato il compito di assicurarne la piena applicazione per far sì che nel più breve tempo possibile si possano realizzare gli orientamenti generali della Costituzione che si fondano sul diritto-dovere del cittadino di partecipare alla vita dello Stato e perciò anche alla sua difesa. Questa legge cambierà completamente la vita del cittadino soldato che, secondo la vecchia logica, non godeva di diritti e vorrei anch'io sottolineare alcuni di questi diritti, che la legge stabilisce come garantiti dalla Costituzione, con le sole naturali limitazioni conseguenti al fatto di appartenere ad un corpo armato dello Stato. In questo spirito la legge vieta dentro le caserme tra le forze armate qualsiasi forma di censura e discriminazione culturale e politica, ma nel contempo essa afferma categoricamente che primo dovere delle forze armate è la fedeltà alle istituzioni democratiche. Si tratta di una innovazione di rilievo, per quanto strana possa apparire, se si tiene conto dei tentativi fatti in passato di coinvolgere le forze armate in azioni eversive e soprattutto nei reiterati tentativi in atto per colpire le istituzioni stesse.

È da questa innovazione che discende la discriminante nei confronti dei fascisti ed eversori introdotta nell'articolo 17 relativamente ai criteri per l'ammissibilità del militare alla conoscenza di dati e informazioni segrete o riservate. Le nuove norme, oltre ad imporre il rispetto dei diritti dell'inferiore e della sua dignità, al quale in caso di punizione è comunque garantito il diritto alla difesa, aboliscono le sanzioni incostituzionali come gli arresti di rigore. Un punto di notevole significato è il nuovo diritto che spetta al singolo di non eseguire un ordine che sia in contrasto con la legge e con la Costituzione. In tal modo si stabilisce un nuovo rapporto, inconcepibile con la logica del passato, tra autorità, libertà e diritti del cittadino. A questo si accompagna il diritto alla rappresentanza, che prevede la costituzione di organismi con poteri di intervento nella organizzazione delle condizioni di vita e di attività di servizio del soldato che, a livello periferico, potranno avere rapporti con regioni e comuni e a livello nazionale con il Parlamento.

Si è discusso a lungo, onorevoli colleghi, sui poteri di intervento che la legge riconosce agli organismi di rappresentanza, e non sono mancate e non mancano le tendenze a giudicarli di scarsa rilevanza. Non intendo introdurre qui un elemento di polemica interpretativa della legge. In realtà, l'articolo 19 stabilisce come i poteri di intervento siano importanti e certo rilevanti in quanto riguardano tutte le materie che concernono la condizione, il trattamento, la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, culturale e morale dei militari.

Il punto nodale della questione, se mai, è quello di evitare che i poteri riconosciuti agli organi di rappresentanza rimangano sulla carta. Purtroppo, le preoccupazioni in

questo senso sono più che legittime, considerato che resistenze alla instaurazione di nuovi rapporti democratici nelle forze armate che ancora sussistono non saranno certo superate d'incanto, all'indomani dell'entrata in vigore della legge. D'altra parte, il giudizio positivo che esprimiamo sul lavoro complesso e difficile svolto dalle Commissioni parlamentari sia alla Camera che al Senato, specie su questa legge e su quella dei servizi di sicurezza, non ci porta ad attenuare la critica per il ritardo e per il metodo con cui il Governo continua a gestire altri aspetti della problematica militare, come ad esempio la politica del personale.

Già nel programma di Governo della non sfiducia questa parte risultava carente, mancante soprattutto di un'idea organica precisa. Dopo la pubblicazione del libro bianco, vi è la sensazione che si stenti ancora a modificare la concezione delle soluzioni corporative e settoriali. Sappiamo benissimo, onorevoli colleghi, che anche con l'entrata in vigore delle nuove norme sulla disciplina militare molti problemi restano da risolvere. Ne restano esclusi, ad esempio, quelli della giustizia militare, di cui peraltro questa legge ripropone l'urgenza della riforma democratica, in quanto vengono abrogate tutte le disposizioni in contrasto con le nuove norme, come sancisce l'articolo 26. Per altri, come quello che si riferisce ai rapporti tra alti ufficiali e determinate attività imprenditoriali e quello sulla istituzione del commissario parlamentare, proposto dai compagni socialisti, il nostro Gruppo conferma la propria disponibilità per ricercare un'adeguata soluzione che non si è resa possibile con questo provvedimento, come è stato chiesto con nostri ordini del giorno specifici alla Camera dei deputati.

In conclusione, mi sembra sia giusto sottolineare che per questo provvedimento si è potuto realizzare un ampio schieramento politico che ha battuto i tentativi di congelare una situazione anacronistica e ha portato a risultati che sono di grande portata e che non lasciano spazio alle posizioni riduttive. È chiaro che non mancheranno, come abbiamo già detto, resistenze e tentativi di eludere i contenuti della legge, al fine di ripristinare di fatto i vecchi istituti e metodi. Sarà allora necessaria la massima vigilanza da parte delle forze democratiche, per evitare ogni atteggiamento di preconcetto pessimismo con il quale si potrebbe contribuire al disegno di chi, nell'amministrazione militare o al di fuori di essa, si proponga la disapplicazione della legge. Noi comunisti siamo convinti che alle forze politiche democratiche non mancano gli strumenti per realizzare pienamente i princìpi in essa contenuti. Per parte nostra, quindi, riaffermiamo con il voto favorevole il nostro impegno politico-culturale nella battaglia riformatrice delle forze armate a fianco dei militari democratici. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

D E L L A P O R T A. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

D E L L A P O R T A. Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, l'ampio dibattito avuto in Commissione sulle norme di principio sulla disciplina militare e quanto abbiamo ascoltato in Aula questa mattina confermano l'importanza e la delicatezza dell'argomento oggetto della nostra riflessione.

Il collega De Zan, nella sua dotta e completa relazione al disegno di legge n. 873, ha toccato tutti gli aspetti del problema, da quello costituzionale a quello funzionale, da quello umano a quello dei diritti democratici e civili dei membri delle forze armate. Del resto il coordinamento effettuato tra tutti gli articoli più qualificanti di questa legge, coordinamento attraverso il quale si sono apportate modifiche al primitivo strumento legislativo pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento, tali da rendere la stessa legge più adeguata e più tonificata alla realtà costituzionale ed operativa della società italiana, ha visto più o meno impegnati tutti i Gruppi parlamentari in uno sforzo concorde per ricercare una convergenza la più ampia possibile, come poi si è realizzata, come in questa circostanza si è

dimostrata e come il dibattito stesso in Commissione ha in ultimo verificata.

Ritengo che il risultato di questo sforzo vada sottolineato e additato al paese, perchè proprio per la sua delicatezza ha visto emergere, per quanto riguarda l'apporto ed il contributo del Gruppo democristiano, un senso di responsabilità e di preoccupazione proprio perchè il tema ricorrente delle forze armate, ormai non più eludibile, è stato ed è al centro dell'opinione pubblica, a volte con visione distorta e lontana dalla realtà.

Noi pensiamo che quando argomenti di così estrema delicatezza vengono portati avanti e discussi per ricercare la sintesi operativa la più valida possibile, perchè si tratta di norme che riguardano le forze armate, il loro modo di essere nella vita democratica del paese, la realizzazione della personalità umana e civile dei militari, senza per questo incidere negativamente sulla funzionalità e sull'assolvimento dei loro compiti costituzionali, sia dovere delle forze politiche realizzare il possibile in armonia con i compiti di istituto e con le esigenze del paese e dei singoli. Ebbene, noi riteniamo che quanto disposto dalla presente legge realizzi quello che era nelle intenzioni e quello che i destinatari si aspettavano in questa situazione.

Certo, alcuni aspetti non ci lasciano perfettamente soddisfatti; alcuni punti sono stati superati con un atto di buona volontà per favorire ed accelerare il corso dell'approvazione del disegno di legge, ma il futuro ci offrirà certamente l'occasione e l'opportunità di ritornare sull'argomento con la proposta magari di precisi strumenti legislativi che possano chiaramente indicare e disciplinare come e quando si possano o no realizzare alcune possibilità soprattutto per forze e corpi speciali.

Il discorso, secondo quanto ha rilevato il relatore, riveste particolare delicatezza ed urgenza per quanto si riferisce allo *status* dell'Arma dei carabinieri. La Commissione non poteva distinguere la posizione dei carabinieri da quella degli altri militari di carriera; tuttavia è impensabile che possa permanere una difformità di trattamento e di diritti tra l'Arma dei carabinieri e le altre forze di polizia per quanto si riferisce alla possibilità o meno di iscrizione a partiti politici.

Come sappiamo, le forze di polizia non possono, per una garanzia di assoluta indipendenza, iscriversi ai partiti politici; poichè tale garanzia di assoluta indipendenza non può non essere richiesta all'Arma dei carabinieri, in quanto anch'essa svolge funzioni di pubblica sicurezza, occorrerà in altra sede adeguare in materia di divieto di iscrizione ai partiti politici la posizione dell'Arma dei carabinieri. La sede può essere quella dello stesso discorso generale sulla riforma della pubblica sicurezza che è aperto in questo momento nell'altro ramo del Parlamento oppure quella di un apposito provvedimento legislativo. So che il problema è anche di natura politica, ma ho il dovere, anche a nome del partito che rappresento, di sollevarlo e di invitare le altre forze politiche a studiarlo con serio impegno.

Si tratta, come dicevo prima, onorevoli colleghi, delle nostre forze armate, di un organismo cioè che deve essere al di sopra delle nostre pur legittime differenziazioni e dispute perchè esse sono al servizio del paese, dello Stato democratico e non al servizio di questa o quella forza politica.

Anche per questa considerazione mi permetto di sottolineare l'esigenza — che è l'impegno di tutte le forze politiche in termini di responsabilità politica — di realizzare tutti quegli strumenti che mettono le forze armate nella collocazione che la Costituzione loro riserva con funzioni, mansioni e compiti precisi. Si tratta, come dicevo, delle forze armate italiane alle quali invio, a nome del Gruppo democristiano del Senato, un cordiale e sentito saluto. A nome del mio Gruppo esprimo altresì gratitudine al relatore collega De Zan per l'opera e lo sforzo compiuto e la dichiarazione di voto favorevole all'approvazione del disegno di legge n. 873.

D E Z A N, *relatore*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

D E Z A N , *relatore.* Ai sensi dell'articolo 103 del Regolamento, chiedo una modifica formale in sede di coordinamento al terzo comma dell'articolo 19, laddove si fa riferimento all'articolo 23 dello stesso disegno di legge. In sede redigente l'articolo 23 è diventato 24, quindi il riferimento deve essere corretto.

P R E S I D E N T E . Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

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

È approvato.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,35*).

Dott. PAOLO NALDINI
Consigliere vicario del Servizio dei resoconti parlamentari