

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

151^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1980

Presidenza del vice presidente OSSICINI,
indi del vice presidente FERRALASCO

INDICE

CONVALIDA DI ELEZIONI A SENATORE			
	Pag. 7985		
COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLA STRAGE DI VIA FANI, SUL SEQUESTRO E L'ASSASSINIO DI ALDO MORO E SUL TERRORISMO IN ITALIA			
Variazioni nella composizione	8036		
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA			
Nomina di membri	8037		
COMMISSIONI PERMANENTI			
Variazioni nella composizione	8037		
DISEGNI DI LEGGE			
Annunzio di presentazione	7985, 8036		
Approvazione da parte di Commissioni permanenti	7986		
Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente	8037		
Deferimento a Commissione permanente in sede redigente di disegni di legge già deferiti alla stessa Commissione in sede referente		Pag. 8037	
		Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente	8037
		Discussione e approvazione:	
		« Ulteriore proroga e rifinanziamento del fondo destinato alle esigenze del territorio di Trieste, istituito con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 » (940) (Approvato dalla 5 ^a Commissione permanente della Camera dei deputati) (Relazione orale):	
		D'AMELIO (DC), relatore	8026, 8032
		GHERBEZ Gabriella (PCI)	8029
		LEPRE (PSI)	8028
		MITROTTI (MSI-DN)	8033
		* TAMBRONI ARMAROLI, sottosegretario di Stato per il tesoro	8032
		VETTORI (DC)	8035
		MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI	
		Annunzio	8038, 8043
		Interrogazioni da svolgere in Commissione	8046

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI
MARTEDI' 15 LUGLIO 1980 Pag. 8045

PETIZIONI

Annunzio 7987

PROCLAMAZIONE DI SENATORE 7985

RAPPORTO PRESENTATO DAL MINISTRO
SENZA PORTAFOGLIO PER LA FUNZIO-
NE PUBBLICA SUI PRINCIPALI PRO-
BLEMI DELL'AMMINISTRAZIONE DEL-
LO STATO

Seguito della discussione. Approvazione di
ordine del giorno:

PRESIDENTE	Pag. 7987 e passim
BONIFACIO (DC), relatore	8010
BRANCA (Sin. Ind.)	8024
GIANNINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica	8014
GUALTIERI (PRI)	8016
MAFFIOLETTI (PCI)	8023
MODICA (PCI)	7987
NOCI (PSI)	8024
PISTOLESE (MSI-DN)	8020
SPADACCIA (Misto-PR)	7996, 8016, 8018
* VERNASCHI (DC)	8025

N. B. — L'asterisco indica che il testo del di-
scorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del vice presidente OSSICINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 16).

Si dia lettura del processo verbale.

FILETTI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.

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

Convalida di elezioni a senatore

PRESIDENTE. Informo che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato che, nella seduta del 10 luglio 1980, ha verificato non essere contestabili le elezioni dei seguenti senatori e, concorrendo negli eletti le qualità richieste dalla legge, le ha dichiarate valide:

per la Regione Molise: Osvaldo Di Lembo e Domenico Raffaello Lombardi.

Do atto alla Giunta di questa sua comunicazione e dichiaro convalidate tali elezioni.

Proclamazione di senatore

PRESIDENTE. Informa che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha comunicato che, occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 21 della legge elettorale per il Senato, all'attribuzione del seggio resosi vacante nella Regione del Veneto, in seguito alla morte del senatore Augusto Talamona, ha riscontrato, nella seduta del 10 luglio 1980, che il primo dei candidati non eletti del Gruppo, cui il predetto senatore apparteneva, è il signor Armando Da Roit.

Do atto alla Giunta di questa sua comunicazione e proclamo senatore il candidato Armando Da Roit per la Regione del Veneto.

Avverto che da oggi decorre, nei confronti del nuovo proclamato, il termine di venti giorni per la presentazione di eventuali reclami.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

PRESIDENTE. Sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

dal Ministro della difesa:

« Assegnazione di ufficiali inferiori agli uffici giudiziari militari per l'espletamento, in via eccezionale e temporanea, delle funzioni di cancelliere militare » (1001);

« Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478, concernente riorganizzazione degli Uffici centrali del Ministero della difesa » (1002).

Sono stati inoltre presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

JERVOLINO RUSSO Rosa, SAPORITO, CODAZZI Alessandra, BOMPIANI, DEL NERO, FORNI, COSTA, D'AGOSTINI, DELLA PORTA, GRAZIOLI, FIMOGNARI, SCHIANO, BOMBARDIERI, STAMMATI, MANCINO, PATRIARCA, DI LEMBO, MEZZAPESA, RIGGIO, MANENTE COMUNALE, RICCI, COLELLA, SANTALCO, CENGARLE, ROSA, CACCHIOLI, LAI, DEGOLA, BAUSI, ROSI, DE GIUSEPPE, BEVILACQUA, NEPI, PACINI e BUSSETI. — « Modifiche ed integrazioni, a favore dei genitori di portatori di *handicaps*, alla legge 30 dicembre 1971, n. 1204, relativa alla tutela delle lavoratrici madri e alla legge 9 dicembre 1977,

n. 903, sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di lavoro » (1003);

BOMPIANI, JERVOLINO RUSSO ROSA, COSTA, DEL NERO, SAPORITO, FIMOIGNARI, D'AGOSTINI, DELLA PORTA, AMADEO, CODAZZI Alessandra, BOMBARDIERI, GRAZIOLI, BEVILACQUA, SANTALCO, DERIU, TRIGLIA, DAL FALCO, DI LEMBO, DE GIUSEPPE, MEZZAPESA, VENTURI, SPITELLA, TANGA, TIRIOLO, PAVAN, RICCI, MANENTE COMUNALE, COLELLA, GENOVESE, NEPI, PACINI e BUSSETI. — « Regolamentazione della citofonia » (1004);

BONIVER PINI Margherita, NOCI, BARSACCHI, SCEVAROLLI e JANNELLI. — « Modifiche alla legge 13 giugno 1912, n. 555, concernente attribuzione della cittadinanza italiana » (1005).

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

PRESIDENTE. Nelle sedute di ieri, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Modifiche alla legge 22 dicembre 1957, n. 1293, sull'organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita di generi di monopolio » (338-B) (Approvato dalla 6ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 6ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

« Norme sui corsi della Scuola di polizia tributaria e sulla frequenza dei corsi della Scuola di guerra dell'Esercito da parte degli ufficiali del Corpo della guardia di finanza » (701);

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

« Incremento del fondo speciale per lo sviluppo ed il potenziamento delle attività cinematografiche » (814) (Approvato dalla 2ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Divieto ai cittadini italiani di fornire ad autorità straniera documenti ed informazioni concernenti l'attività marittima » (368-B) (Approvato dalla 8ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

« Intervento del Fondo centrale di garanzia per le esigenze finanziarie di alcune società autostradali » (672-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

« Classificazione tra le opere idrauliche di seconda categoria di quelle interessanti l'asta del fiume Isarco dal ponte Loreto, nella città di Bolzano, fino alle origini » (956) (Approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

« Classificazione tra le opere idrauliche di seconda categoria di un tratto di argine consortile del fiume Po in frazione Stagno del comune di Roccabianca » (957) (Approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

9ª Commissione permanente (Agricoltura):

« Interventi della Cassa per la formazione della proprietà contadina a favore delle cooperative agricole » (461-B) (Approvato dalla 9ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 11ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

12ª Commissione permanente (Igiene e sanità):

« Limitazione del contenuto massimo di acido erucico negli oli e nei grassi destinati tali e quali al consumo umano, nonché negli alimenti con aggiunta di oli e grassi » (777) (Approvato dalla 14ª Commissione permanente della Camera dei deputati), con modificazioni.

Annuncio di petizione

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annuncio del sunto della petizione pervenuta alla Presidenza.

FILETTI, segretario:

il signor Francesco Gebbia, da Palermo, espone la comune necessità che venga modificato il decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191, avente per oggetto « disciplina del rapporto di lavoro del personale degli Enti locali » (*Petizione n. 60*).

PRESIDENTE. A norma di Regolamento, questa petizione è stata trasmessa alla Commissione competente.

Seguito della discussione del rapporto presentato dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato.

Approvazione di ordine del giorno.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del rapporto presentato dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato.

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

MODICA. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, è certamente merito del rapporto Giannini aver posto in grande evidenza, ai fini di una corretta soluzione dei principali problemi dell'amministrazione dello Stato, l'inscindibile connessione esistente o che dovrebbe esistere fra le diverse parti di un disegno organizzativo dei pubblici poteri che riguardi le tre fondamentali ripartizioni della Repubblica: organi centrali, regioni, enti locali. Ma purtroppo tale connessione è stata spezzata dallo svolgimento concreto delle vicende politiche

e legislative degli ultimi anni ed è quindi fallita nell'insieme (e la parola fallimento è contenuta nel testo del rapporto Giannini) quell'ipotesi di rinnovamento dello Stato che pure ci si attendeva che potesse essere realizzata grazie all'avvento delle regioni. Non è stata costruita quella che doveva essere, sempre secondo le parole del ministro Giannini, « la struttura portante dell'intero ordinamento ».

Infatti, sul versante dei ministeri e degli altri organismi statali il rinnovamento è ancora da iniziare, se si eccettuano i primi passi compiuti nel campo degli enti pubblici (pur tra tante e persistenti difficoltà e resistenze) specie nel settore sanitario ed assistenziale, dove i risultati sono finora più significativi.

Ma per quanto riguarda questo aspetto, l'ampio intervento pronunciato nella prima parte di questa discussione dal collega Maffioletti e le concrete proposte contenute nel progetto di risoluzione presentato dal nostro Gruppo mi esimono dall'entrare nei particolari, se non per riconfermare l'indirizzo che, sia dall'intervento del collega Maffioletti che dalla nostra mozione, mi pare si evinca chiaramente: è un indirizzo che considera urgente e indilazionabile un intervento riformatore che tragga finalmente le conclusioni dal processo di cambiamento che, pur tra tanti contrasti e difficoltà, è in qualche modo andato avanti negli ultimi anni.

Per quanto riguarda il versante degli enti locali, la riforma è avviata in modo irreversibile sul terreno della costituzione reale, grazie alla concreta esperienza di più di trent'anni di vita repubblicana, ed è anche sorretta da alcune prime determinazioni legislative che cominciano ad adeguare la legislazione a questa realtà di fatto, qual è soprattutto l'istituzione delle unità sanitarie locali.

Se si guarda all'esperienza pratica di funzionamento degli enti locali, al modo in cui gli amministratori di questi enti, particolarmente dei comuni che hanno nella loro giurisdizione le grandi aree metropolitane, e si osserva come questi amministratori, che hanno così grandi responsabilità di fronte ai problemi posti da impetuosi cambiamenti

nell'assetto della vita sociale e civile, hanno risposto alle necessità del nostro tempo, hanno cercato di far fronte, pur tra mille difficoltà, alle esigenze poste dalle popolazioni, credo che non ci si possa esimere dal rendere grazie ad essi, alle forze sociali e politiche che li esprimono, per il contributo decisivo che essi danno a sorreggere e a far funzionare le istituzioni della nostra Repubblica e a mantenere i collegamenti tra queste istituzioni nel loro complesso e le popolazioni.

Ma queste forze che reggono all'impatto con una realtà in cambiamento, queste forze che esprimono la saldezza delle istituzioni democratiche governano gli enti locali secondo indirizzi e con contenuti di amministrazione che non hanno ormai quasi più nulla a che fare, salvo per alcuni impacci di ordine negativo, con il quadro giuridico vigente.

Se si confronta l'esperienza reale dell'amministrazione locale in Italia in questi trenta anni, e particolarmente oggi quando i compiti sono così cresciuti, nei comuni soprattutto, col testo unico del '34, balza immediatamente agli occhi che questa veste giuridica non copre minimamente la realtà di fatto, la quale anticipa un disegno di riforma legislativa, che dovrebbe essere quindi particolarmente maturo per giungere a conclusione. Purtroppo ancora questa maturazione è bloccata in Parlamento e anche negli orientamenti di Governo, se si deve far fede a quanto anche recentemente su questo argomento ha detto e ha scritto, ad esempio, il Ministro dell'interno, assumendo posizioni critiche non del tutto comprensibili nei confronti dei tentativi fatti dalla 1ª Commissione del Senato per giungere ad una conclusione su questa materia.

È singolare il fatto che nella resistenza a questo procedimento legislativo, che pure si era faticosamente ma concordemente avviato nella 1ª Commissione del Senato, convergano orientamenti e posizioni di vario tipo: perchè non ci sono soltanto le resistenze conservatrici di chi nulla vuole cambiare o certi incredibili propositi di recupero pre-fettizio che sono anche esplicitamente emersi nei dibattiti fatti negli ultimi tempi, ma

a ciò si accompagna lo sterile perfezionismo di certi « ingegneri », anche progressisti, i quali dovrebbero invece arrivare a comprendere, forse con un atto di modestia che ancora non riescono a compiere, che la riforma delle autonomie, data quella che è stata l'esperienza reale di questi trent'anni di vita repubblicana, non può essere un'operazione di ingegneria costituzionale fatta a tavolino, ma è a portata di mano solo che si voglia riconoscere il valore costituente di questa esperienza e ci si decida a capire che il compito fondamentale che si pone al legislatore in questo campo non è di escogitare formule nuove, ma puramente e semplicemente quello di prendere atto di una realtà, di liberare questa realtà da una camicia ormai insopportabile, restrittiva, di norme completamente invecchiate, e far corrispondere la norma — e una norma di principi, si badi bene, non certo il rifacimento delle centinaia di articoli del testo unico della legge comunale del '34 e dei connessi regolamenti — a questa realtà, che è già abbondantemente, riccamente illuminata dall'adesione convinta di migliaia di amministratori e delle popolazioni che essi rappresentano ai principi costituzionali di autonomia.

Si tratta insomma di un'operazione di cui noi troviamo nei principi fondamentali della Costituzione già l'indicazione, che è un'indicazione operativa, un'indicazione di lavoro, se la si vuole comprendere, quando la Costituzione ci dice che l'autonomia non deve essere creata dal legislatore ma deve essere « riconosciuta ». E questo, che fu ritenuto giusto dai costituenti nel '46-'47, è giusto e vero anche oggi. Naturalmente è un'autonomia che ha camminato col passo dei tempi e che non è più concepibile nei termini in cui si poteva concepire 30 o 40 anni fa, ma che tuttavia oggi come allora esiste come un fatto presente nella coscienza e nell'esperienza reale di masse imponenti di uomini e che il legislatore deve riconoscere e promuovere.

Resta dunque — accennato così al problema dei ministeri e al problema degli enti locali — il versante delle regioni. E qui, a mio parere, il rapporto del ministro Gianini presenta un grave limite. Io non vorrei

che questa apparisse una nota stonata in un coro di elogi che questo rapporto ha ricevuto, sia nella Commissione, sia in questa Aula, anche dalla nostra parte: noi stessi infatti non abbiamo mancato di mettere in evidenza i meriti, il valore di questo atto con il quale il Governo ha proposto al Parlamento di determinare degli indirizzi per risolvere questi problemi. E tuttavia proprio perchè valutiamo in pieno l'importanza e il significato anche innovatore di questo atto non possiamo esimerci dal rilevare quello che a nostro parere ne costituisce un difetto grave che, ove non venisse rilevato e criticato, potrebbe portare a conclusioni contrarie molto probabilmente alle stesse intenzioni di chi ha proposto questo documento.

Secondo il rapporto Giannini infatti questa parte del disegno organizzativo dei pubblici poteri, quello che Giannini chiama il torso dell'intera figura, cioè la parte che si riferisce all'ordinamento regionale, pur con difetti, limiti e contraddizioni, dovrebbe essere considerata una parte compiuta, alla quale si tratta di attaccare, completandone il disegno, le altre parti di un corpo unitario dell'ordinamento pubblico; una parte compiuta, sostanzialmente, con l'attuazione del decreto n. 616. Verso questo decreto il ministro Giannini è critico, ma pure discostandosi dalla schiera degli esaltatori acritici, sembra che condivide con essi la convinzione che con questo atto si sia in qualche modo completata la riforma regionale. Ora, a mio parere, questo è un errore di valutazione che può portare a conseguenze molto pericolose.

Balza agli occhi intanto il fatto che lo stesso decreto n. 616 con tutti i suoi pregi e i suoi limiti prevedeva tutto un programma di ulteriori riforme legislative e amministrative che, salvo la riforma sanitaria, sono rimaste fino ad ora inattuata. E questo il rapporto lo mette in evidenza. Infatti Giannini dice che il decreto n. 616 « ha innestato dei processi di chiarificazione che sono in svolgimento e sui quali non sarebbe da interferire se non per raccomandare che si presti osservanza ai termini fissati ».

Ma a mio parere non si tratta soltanto di chiedere il rispetto di questo programma

e l'osservanza dei molti termini, tutti o quasi tutti abbondantemente scaduti, posti al Governo, al Parlamento e alle stesse regioni per attuarlo. Si tratta invece soprattutto di riconoscere alcuni dati fondamentali che vanno al di là di un puro e semplice richiamo all'osservanza di quegli impegni.

Primo punto fondamentale: l'ordinamento regionale non potrà dirsi attuato fino a quando non si sarà ottemperato non soltanto alla VIII disposizione transitoria della Costituzione, come si è fatto con i decreti del 1972 e del 1977, ma anche alla IX disposizione transitoria, quella che prevede cioè l'adeguamento, che doveva avvenire entro tre anni da allora, di tutta la legislazione statale al potere normativo delle regioni e alle esigenze del decentramento e delle autonomie.

Chi può onestamente sostenere che questa norma sia da considerare oggi realizzata, quando la legislazione di principio che dovrebbe consentire il pieno dispiegamento dell'autonomia normativa regionale è tutta o quasi tutta di là da venire?

In particolare nel campo delicatissimo della finanza regionale assistiamo al perpetuarsi di un sistema dei rapporti Stato-regioni che sempre meno corrisponde al disegno dell'articolo 119 della Costituzione, che sempre più configura la finanza regionale come una finanza non soltanto puramente derivata da quella statale ma ad essa subordinata secondo meccanismi amministrativi che non hanno nulla a che fare con i principi del coordinamento che pure la Costituzione impone, ma si vanno trasformando sempre di più in una forma di gestione dall'alto di una attività che sempre meno ha i caratteri dell'autonomia e sempre più assume quelli dell'esecuzione a livello periferico di una volontà centralizzata e di una volontà che ha dalla sua parte non soltanto la legge, non soltanto la forza dell'amministrazione centrale, ma dispone poi di quel decisivo deterrente o elemento di convinzione che è il possesso delle leve della finanza. Sappiamo che vi è una scadenza di queste norme finanziarie posta con la legge al 31 dicembre 1981, sicchè un impegno importante che si dovrebbe assumere, decisivo per molti aspet-

ti perchè l'intera riforma regionale generale faccia passi avanti, è quello di riformare questo sistema finanziario attuando coerentemente i principi autonomistici dell'articolo 119 della Costituzione.

Questo è un primo aspetto, quello cioè del mancato adeguamento della legislazione nazionale. Ma c'è un altro aspetto ancora. L'ordinamento regionale, così come si è configurato con le norme finora emanate, viene sistematicamente contestato giorno per giorno, anche per la parte in cui può dirsi fino a questo momento realizzato, mediante un continuo attacco che viene portato sul piano politico, legislativo e amministrativo a quella nuova definizione delle competenze regionali che il decreto n. 616 ha compiuto, rileggendo con la cultura e l'esperienza degli ultimi anni '70 l'elenco di materie scritto dai costituenti nell'articolo 117 più di trenta anni fa.

Questa è l'operazione che è stata fatta col decreto n. 616 e vorrei sottolineare un'altra cosa, che questa operazione non è stata un semplice atto unilaterale del potere legislativo o del potere del Governo: questo decreto presidenziale, che pur ha sul piano formale il valore di una qualsiasi legge ordinaria e che quindi può essere modificato, in linea di principio, in qualunque momento da un atto che abbia il medesimo valore di legge ordinaria, tuttavia ha avuto un procedimento straordinario di formazione. Il ministro Giannini lo conosce meglio di me perchè è stato uno dei protagonisti di questo straordinario procedimento, un procedimento di partecipazione che credo pochi strumenti legislativi hanno potuto conoscere nell'esperienza della nostra Repubblica. Sono stati associati infatti nell'elaborazione di questo testo, proprio per il suo valore di testo di interpretazione costituzionale, di rilettura aggiornata e moderna del testo stesso della Costituzione, la cultura giuridica, l'alta amministrazione, i maggiori esperti dell'amministrazione italiana; si sono associate tutte le regioni, sia attraverso meccanismi di consultazione istituzionalizzati, sia attraverso libere manifestazioni di autorevoli convegni di studio che si sono svolti in quel periodo. Si è associato il Parlamento attra-

verso lo strumento della speciale Commissione bicamerale e infine il Governo ha recepito integralmente, o pressochè integralmente, nonostante le molte difficoltà che hanno accompagnato questo cammino, l'orientamento che alla fine è scaturito da questo convergere di forze diverse interessate al raggiungimento del medesimo obiettivo.

Si dovrebbe pensare che, se nel 1977 la materia « agricoltura », per esempio, è stata letta con quel determinato significato descritto in apposite norme di quel decreto, ed è stata così interpretata con questo particolare concorso di forze diverse, qualora oggi si volesse ritenere che invece il significato deve essere un altro, più restrittivo, ciò dovrebbe intanto essere giustificato, ovvero si dovrebbe spiegare per quale motivo nel 1977 « agricoltura » poteva voler dire anche potestà regionale in materia di parchi — faccio un esempio che è di attualità — mentre oggi non lo può più, e poi si dovrebbe avere quanto meno la prudenza di mettere in atto, se si vuole innovare, un procedimento analogo a quello che ha portato a quella decisione, richiamare cioè quelle illustri persone e quelle rappresentanze istituzionali che allora diedero in tante forme il loro consenso a questa elaborazione, per sentire se per caso non possano riconoscere ora che si sono sbagliati tre anni fa e che bisognava leggere in altro modo, meno aperto in senso autonomistico, quelle righe dell'articolo 117.

Ma questo non viene fatto ed al contrario, apertamente o surrettiziamente, giorno per giorno (e ne fa fede il continuo stillicidio di proposte legislative vuoi di iniziativa governativa vuoi di iniziativa parlamentare, particolarmente di quelle minori, di quelle che si presentano con il carattere della leggina, di aggiustamento di questo o quel settore, anche modesto, dell'amministrazione pubblica) si compie un sistematico recupero nei confronti di quella interpretazione, di quelle competenze e purtroppo talvolta ciò avviene anche in proposte legislative che hanno l'ambizione — e così si presentano — di essere delle leggi di principi, cioè di essere l'applicazione proprio di quella famosa

IX norma transitoria della Costituzione, ancora di là da venire.

Si potrebbero fare migliaia di esempi, ma l'economia della discussione non lo consente. Voglio limitarmi a farne uno, cui ho già accennato: il disegno di legge presentato dal Governo (anche se per la verità non da questo Governo ma dal precedente; però molti dei Ministri firmatari sono gli stessi, anzi addirittura il primo firmatario di questo disegno di legge, il Ministro dell'agricoltura, è il medesimo), che rovescia completamente quanto è stato deciso tre anni fa nel decreto n. 616 in materia di parchi, trasferendo praticamente in modo completo la competenza, in questo campo, dalla regione ad organi dipendenti dall'amministrazione centrale dello Stato, adottando la soluzione degli enti pubblici, cioè quella medesima soluzione che invece il legislatore negli anni '70 aveva cercato di correggere, procede in un'opera di smantellamento di questo tipo di strutture parallele all'amministrazione ministeriale vera e propria.

Questo disegno di legge è in modo così lampante contrario agli indirizzi del decreto n. 616, che non a caso, in sede di espressione del parere da parte della 1ª Commissione del nostro Senato, esso ha ricevuto un parere nettamente contrario, a differenza di altri progetti che si muovono in questo campo e che hanno avuto dei parziali consensi in tale sede.

Qui c'è da domandarsi che cosa si vuole fare; si può rispondere che è un disegno di legge del passato Governo. Ma se così è, se il nuovo Governo, il « Cossiga secondo », non lo considera espressione del proprio orientamento, non si capisce perchè l'attuale Governo ed il Ministro dell'agricoltura in particolare, che è sempre lo stesso, insista nel voler far passare questo disegno di legge. Se si vede, ad esempio, che in questo campo esiste, a fianco del progetto governativo, un disegno di legge socialista che invece si muove pienamente, pur con qualche parziale limite, nell'ottica del decreto n. 616, ci si domanda come mai sia possibile che un partito che fa parte organicamente della maggioranza e del Governo, su una materia così delicata abbia contemporaneamente due

opinioni opposte: quella espressa nel disegno governativo, condivisa anche dai Ministri del Partito socialista, e quella espressa dal Gruppo parlamentare socialista, che si muove in un'ottica diversa, tanto da aver ottenuto il parere favorevole della Commissione affari costituzionali. Bisogna domandarsi come mai possano accadere queste discrasie e quale sia la vera posizione di ognuno, quali le possibilità che qualcosa di nuovo si avverta nell'opera del Governo in questo campo, se questo Governo deve essere considerato diverso da quello precedente; migliore, dite voi, mentre noi diciamo per molti aspetti peggiore e pericoloso. Tutto è da dimostrare sulla base dei fatti e non delle posizioni di principio. Aspettiamo di vedere dai fatti se è migliore o peggiore, e questo è uno dei fatti: la posizione che si prende verso i problemi istituzionali, tradizionalmente, sistematicamente sottovalutati e tuttavia presenti con tutta la loro forza perchè poi finiscono per essere problemi decisivi per la vita e il futuro del nostro paese.

Terza considerazione: l'ordinamento regionale, essendo rimasto per questi motivi e in queste forme incompiuto, potrebbe anche essere utilizzato — dato che ormai nessuno, neanche l'antiregionalista più accanito, osa contestarne l'esistenza e chiederne l'abolizione — nell'ambito di un sistema di potere, di gestione amministrativa anche molto diverso o del tutto diverso da quello previsto dall'Assemblea costituente, così da vanificarne in sostanza l'effetto dirompente rispetto al vecchio assetto dello Stato. Questa possibilità non è solo ipotetica ma è, o comincia ad essere, attuale.

Del resto al ministro Giannini — che questi problemi conosce molto bene — tutto ciò non sfugge perchè di fronte a questa realtà egli ammette che vi è una situazione assai diversa da quella immaginata dall'Assemblea costituente; e tuttavia sembra come rassegnato, non voglio dire compiaciuto, dalla constatazione di questa realtà; definisce questa situazione con grande intelligenza critica, come sempre, quando scrive queste parole: « Occorre infatti che sia chiaro che l'ottica codificata nella Costituzione è ormai

travolta. Il rapporto Stato-regioni non è più quello di un controllo di legittimità dello Stato sugli atti delle regioni, di una potestà dello Stato di limitare mediante leggi-cornice le potestà normative delle regioni in un quadro di livelli separati: il quadro è ormai di implicazioni reciproche nelle attività di programmazione ed in genere di interessi pubblici a funzioni ripartite (sanità, casa, eccetera), di concertazione nelle altre ».

Ed è così, si può convenire che sia così o che comincia sempre più ad essere così, in buona misura. Ma il compito del Parlamento e del Governo — qui si parla di indirizzi — se la situazione è questa, quale deve essere? Deve essere quello di prenderne atto e di porre in essere, come dice il rapporto « attrezzature per attivare su registri chiari » questo genere di rapporti? Io credo che non sia questo il nostro compito e l'indirizzo che dobbiamo esprimere. Se noi accettassimo questa situazione come irreversibile, irrecuperabile e ci proponessimo soltanto di razionalizzarla, perchè questo in sostanza significa « attivare su registri chiari » questo genere di rapporti, io penso che noi finiremmo per abbandonare definitivamente il terreno dell'autonomia politica delle regioni e passeremmo su un altro terreno, certo veramente molto diverso da quello previsto dal costituente, pur con tutte le contraddizioni che ci sono nel titolo V della Costituzione. Passeremmo sul terreno di una gestione amministrativa fra Stato e regioni.

È ben vero che in alcuni campi è inevitabile la convergenza di responsabilità di livello sia locale, sia regionale, sia centrale. È chiaro che ciò non si può eliminare, ma altra cosa è partire di qui per giungere, come si sta giungendo, come si è giunti in alcuni settori, per esempio in quello dell'agricoltura o dell'edilizia residenziale pubblica, a costruire organismi di gestione di livello centrale che non sono semplicemente organismi di studio, di elaborazione, di grande indirizzo, di coordinamento, di regolamentazione della circolazione dei mezzi finanziari dello Stato, ma che sono sempre di più organismi che assumono funzioni e attività di ordine amministrativo; non si limitano sol-

tanto all'indirizzo, non si limitano alla funzione di coordinamento, ma assumono sempre di più le funzioni di comando e di gestione, trasformando l'autonomia operativa e legislativa delle regioni dentro un quadro estremamente condizionato in cui i margini per operare liberamente, secondo proprie visioni, diventano sempre più ristretti. Tutto questo in un quadro di progressiva accentuazione del carattere settoriale degli interventi dello Stato verso la finanza regionale e verso i poteri regionali, per cui ognuno di questi settori vede costruirsi una struttura centrale di cogestione che funziona ma in modo avulso dall'insieme delle funzioni regionali, con discipline e collegamenti di carattere verticale, con un'esaltazione del ruolo paraministeriale o sottoministeriale delle regioni, con la conseguenza anche di vanificare ogni possibilità di funzionamento collegiale degli stessi organi regionali, di accentuare nelle regioni la spinta verso la « amministrativizzazione », verso la costruzione di consistenti apparati amministrativi a livello regionale; con ciò rendendo sempre più lontana l'ipotesi, anche questa prevista dalla Costituzione e fondamentale per realizzarne l'intero disegno, di un decentramento delle stesse funzioni amministrative regionali verso gli enti locali di base. Tale prospettiva viene ostacolata dal fatto che, al contrario, la funzione amministrativa si appesantisce sempre di più proprio a livello della regione e il potere legislativo regionale in questo quadro non trova spazio se non per degli interventi che, più che di ordine legislativo, possono essere considerati di regolamentazione, di normazione secondaria, essendo costretti dentro le maglie rigide di normative di dettaglio, dettate dalla legge dello Stato, che invece si dovrebbe limitare alla sola indicazione dei grandi principi generali.

Questa è la situazione e su questa dobbiamo interrogarci. Non dobbiamo accettare il fatto che il disegno della Costituzione possa essere in questo modo vanificato e rassegnarci come se questo sia un inesorabile portato dei tempi, della società in cui viviamo. Noi restiamo convinti — sarà forse, questa, una illusione, sarà una concezione

un po' dogmatica, fuori della storia — che quel disegno è tuttora valido se se ne sappia leggere in modo moderno, con la cultura di oggi, il significato, se non si stia fermi alle parole e si veda invece la sostanza di quell'indirizzo di profonda trasformazione per la nostra Repubblica. Accettare che si continui come si sta andando avanti in questi ultimi tempi significa che questa speranza deve essere per sempre chiusa. Allora sarebbe inutile parlare di una potenzialità rinnovatrice dell'intero ordinamento, perchè è ben chiaro che, attraverso questo meccanismo, tutta la vecchia concezione di una amministrazione statale centralizzata rivive, sia pure camuffandosi in forme nuove e mettendo il nome programmazione dove prima si metteva solo il nome del comando operativo sulle unità periferiche e locali dell'amministrazione dello Stato.

In sostanza, se andiamo a sviscerare certe norme programmatiche che troviamo in tante di queste leggi di settore vediamo che non di programmazione si tratta, ma puramente e semplicemente di comando e di gestione amministrativa. Ecco allora che i ministeri rimangono quelli che erano e alcuni addirittura si appesantiscono nonostante il decentramento regionale. Ecco quello che molti chiamano il fallimento delle regioni per questo loro appesantimento amministrativo, che è una conseguenza indotta non solo dai difetti dei gruppi dirigenti regionali, che pure ci sono e che nessuno vuole nascondere, ma soprattutto da questo comportamento complessivo dello Stato italiano, perchè la riforma non si può fare da una parte sola, dato che il disegno è unitario: il torso non può vivere senza gli arti, la testa e tutto il resto che costituisce il disegno organico di un corpo unitario. Se tutto questo non si fa e si va sulla strada opposta, è chiaro che la situazione può diventare irrecuperabile.

A mio parere — sarò forse esagerato in questa valutazione ma i fatti mi pare che purtroppo la confermino — dopo dieci anni di vita delle regioni siamo arrivati ad un bivio, dove le strade ormai si divaricano nettamente. Bisogna scegliere. Lei ci ha detto, signor Ministro, di scegliere, di prospettare indirizzi. Questo è un nostro dovere e

mi pare che sia particolarmente marcato di fronte alle condizioni delle regioni italiane, nel momento in cui esse cominciano i primi passi di quella che deve essere la loro terza legislazione. Allora bisogna immetterci decisamente sulla strada della loro autonomia politica e legislativa, con tutte le conseguenze che questo comporta, di riforma profonda di tutta una serie di settori della legislazione statale e dei comportamenti della pubblica amministrazione, sull'onda di quello spirito rinnovatore che animò, nel 1970, la battaglia comune di tutte le forze democratiche per le regioni e per i loro statuti, che guidò il Parlamento tra il 1970 e il 1975 fino all'emanazione della legge n. 382 nell'opera di promozione e di difesa delle autonomie regionali e che determinò nel 1977 il Governo, pur riluttante, ce lo ricordiamo bene, ad accogliere infine le avanzate formulazioni autonomiste del decreto n. 616. Questa strada vede come prima scadenza, come primo obiettivo, l'attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione. Oppure, ci si avvierà, come in buona sostanza sembra purtroppo ritenere ormai inevitabile, non dico compiacendosene, il ministro Giannini, a codificare quel modello reale, quella Costituzione reale che si è determinata, soprattutto in questi ultimi anni, nelle regioni, e che è un modello di regione sostanzialmente amministrativa, inserita, come strumento di partecipazione, di cogestione, nella macchina di uno Stato che forse conoscerebbe, qualora si attuassero determinati indirizzi, un più accentuato decentramento amministrativo nelle proprie strutture, ma che in cambio liquiderebbe ogni principio di autonomia politica. A me pare che, di fronte a questo bivio in cui le regioni si trovano, noi abbiamo il dovere di pronunciarci e di indicare un indirizzo chiaro e fermo. E allora, se prenderemo la strada dell'attuazione costituzionale, potremo completare in modo significativo quel disegno e tutte le proposte che sono emerse da questa discussione e che ci auguriamo trovino espressione in conclusioni risolutive di questo nostro dibattito, per quanto riguarda lo accoglimento di molti suggerimenti posti nel rapporto Giannini e la ripresa di un modo

di rinnovamento dell'amministrazione centrale dello Stato, potranno assumere un significato e un valore che troveranno un supporto reale nel paese, non resteranno affidate soltanto ad elaborazioni di gruppi abbastanza isolati di studiosi della materia, ma potranno camminare con la forza di un grande movimento politico di collaborazione unitaria autonomista. Se sarà invece quello che io temo e cioè se si continuerà ad andare avanti con gli indirizzi che emergono da certa produzione legislativa del Governo, da certi comportamenti amministrativi, da certe rassegnazioni anche da parte delle regioni che talvolta sembrano disposte ad adattarsi a questo sistema di gestione amministrativa anzichè rivendicare, come pur fecero efficacemente in altri momenti, la loro dignità di enti politici di legislazione, allora quel torso del nuovo Stato, lungi dal riflettere di michelangiolesca bellezza e potenza, finirà per rattrappirsi in una rachitica forma ministeriale, ahimè tanto somigliante all'antica. Allora credo che sia importante che nell'ambito di un discorso generale che è più ampio di quel che ho potuto dire questa sera (ma ripeto a mia giustificazione che il mio discorso si collega a quello del compagno Maffioletti che mi pare abbia esaurientemente esposto le nostre posizioni per quanto riguarda i problemi più specifici della pubblica amministrazione centrale dello Stato), sugli aspetti trattati nel mio intervento, siano chiare le conclusioni del nostro dibattito, e l'ottica che questo dibattito dovrà indicare all'attività del Governo. Mi sembra necessario seguire quella strada che a mio parere molto giustamente ha indicato il relatore, il senatore Bonifacio, quando ci ha ricordato, prendendo spunto per dire questo non soltanto dalle sue personali convinzioni ma anche dalle posizioni espresse dalle diverse forze politiche nel dibattito preliminare in Commissione, che la problematica di questo nostro dibattito è situata in un campo di attuazione costituzionale sul quale per potere procedere correttamente occorre riconoscere che determinate distinzioni di schieramenti politici, per quanto riguarda le maggioranze di Governo momentaneamente vigenti nel paese, non possono essere deci-

sive, mentre, al contrario è decisivo che le forze che hanno ispirato e fatto la Costituzione repubblicana trovino su questo terreno i punti di convergenza necessari per poter continuare insieme un lavoro di costruzione dell'ordinamento. Proprio sotto questo profilo, il tema delle regioni lo sentiamo particolarmente vivo e vicino. Infatti, se c'è un campo in cui uno spirito di collaborazione autonomistica e unitaria ha continuato a vivere in tutti i momenti della vicenda politica del paese e con tutti i diversi regimi politici di maggioranza che hanno seguito lo svolgersi di questi anni, dal centro-sinistra al centro-destra, alla solidarietà nazionale e ora alle nuove formule di Governo di maggioranza, sempre manifestando un potenziale unitario, al di là delle contrapposizioni anche aspre che, sia a livello nazionale che locale, ci dividono nella vita di ogni giorno del nostro paese, questo è proprio il campo dell'attuazione dell'ordinamento regionale.

Credo sia significativo che quel documento della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che con tanta benevolenza il ministro Giannini ha voluto ricordare e che anche il senatore Bonifacio ha citato positivamente nella sua relazione, sia stato approvato all'unanimità dalla Commissione per le questioni regionali.

A questo proposito vorrei dire soltanto che dobbiamo state attenti a non creare su questo documento degli equivoci di interpretazione.

È vero, infatti, che lo stesso Presidente del Consiglio ha onorato il documento di una citazione nel suo discorso di investitura del Governo, ritenendo di prendere spunto da una di quelle proposte per derivarne una iniziativa di Governo che qui è stata ricordata, cioè quella di portare a livello della Presidenza del Consiglio il raccordo tra lo Stato e le regioni istituendo forme permanenti e istituzionalizzate di presenza dei presidenti delle regioni in rapporto con il Consiglio dei ministri e col Presidente del Consiglio in particolare: è vero questo, ed è vero che questa proposta è avanzata nel documento citato, ma debbo ricordare che la proposta è inserita in un contesto di valu-

tazioni complessive dello stato dell'ordinamento regionale e del ruolo da assegnare alla stessa nuova istituzione della conferenza dei presidenti delle regioni presso la Presidenza del Consiglio, un contesto che non può essere spezzato. Non si tratta di cogliere questa proposta come un fatto organizzativo a sè stante, poichè essa è inserita in una formulazione complessiva delle indicazioni contenute in quel documento le quali — non voglio citarle testualmente — nella sostanza indicano la necessità di cambiare indirizzo politico per quanto riguarda il problema della realizzazione dell'ordinamento regionale e dei rapporti complessivi tra le istituzioni della nostra Repubblica.

Questo è il significato del documento. Del resto, ciò è detto esplicitamente, si possono citare le parole che lo affermano. Si chiede un indirizzo politico diverso, non semplicemente un aggiustamento organizzativo trasformando una determinata commissione in un'altra: qui si tratta di cambiare strada, questo è il significato. Lo abbiamo detto insieme, colleghi socialisti, colleghi democristiani, in quella Commissione, che si tratta di cambiare strada; e voi siete nel Governo: è il vostro Governo che dovrebbe in qualche modo esprimere questa nostra, questa vostra volontà di assumere un indirizzo diverso. E dunque dobbiamo insistere per questo e chiedere che su questo punto vi sia chiarezza, che non vi siano formulazioni che possano lasciare questo problema in una condizione di confusione o, tanto peggio, di equivoco. Si deve operare nel senso di un cambiamento dell'indirizzo che si è seguito soprattutto in questi ultimi anni. C'è un Governo nuovo, c'è un Governo che non porta la responsabilità diretta di determinati atti che si sono soprattutto sviluppati nel periodo del precedente governo Cossiga, con la presentazione di certi disegni di legge e con l'atteggiamento di determinati Ministri (di cui non voglio fare i nomi anche perchè molti di loro non sono più membri del Governo) che hanno marcato in modo direi ossessivo la polemica tra una determinata visione dell'amministrazione centrale e l'autonomia regionale, che hanno sistematicamente aggredito, cercando di demolirlo pez-

zo a pezzo, l'edificio costruito col decreto n. 616.

Si possono fare mille esempi, si possono citare tanti nomi. Ma oggi c'è un Governo diverso da quello che ha espresso in questo modo il suo indirizzo: attendiamo di vedere gli indirizzi del nuovo Governo in questo campo. Per esempio, un atto significativo sarebbe che questo Governo dicesse al Ministro dell'agricoltura che un disegno di legge sui parchi nazionali come quello che egli ha fatto approvare dal Consiglio dei ministri precedente non è presentabile di fronte a un Parlamento che voglia seguire l'indirizzo che mi sto sforzando di proporre in questo momento, e così tante altre proposte dello stesso tipo che sono nate da questo medesimo orientamento che il Governo ha seguito finora. Altrimenti le stesse proposte di riordinamento nel campo dell'amministrazione centrale sono, a mio parere, destinate a fare la fine di tutti gli altri tentativi, cioè a finire nel nulla.

È stato del resto proprio lei, ministro Giannini, nel suo scritto dedicato all'inutilità di « dar da bere agli asini », che ci ha spiegato come Parlamento e Governo hanno compiuto un gravissimo errore, quando nel 1975 staccarono la riforma dei ministeri dal passaggio delle funzioni alle regioni. Proprio lei ci ha insegnato che quello è stato un errore; ed oggi, mentre invociamo una strada diversa per le regioni e pensiamo di poter adottare nel campo dei ministeri, dell'organizzazione centrale dello Stato, quelle misure di rinnovamento pur valide che ella ha proposto e che molti colleghi hanno illustrato, rischiamo di commettere un'altra volta il medesimo errore, aggravato dal fatto che le regioni a questo punto non sono più soltanto un potenziale, una speranza, ma sono un fatto, per diversi aspetti deludente, di fronte al quale si rischia veramente di vanificare ogni speranza di cambiare l'insieme del disegno organizzativo della pubblica amministrazione.

Siamo all'inizio della terza legislatura regionale e penso che questa sia decisiva per il successo o per il fallimento dell'ordinamento regionale. Noi non apparteniamo alla schiera di coloro che dicono che le regioni

sono fallite: è un giudizio ingiusto e sbagliato; tuttavia non apparteniamo nemmeno alla schiera degli ottimisti ad ogni costo, che dicono che soltanto perchè esistono esse vanno bene e debbono essere accettate così come sono. In realtà c'è un rischio grave: quel fallimento che non si è verificato nel decennio si può verificare nel quindicennio, se non si provvede, se non si interviene, se non si determina un indirizzo nuovo.

Siamo in tema di « governabilità » che è l'argomento così caro in questo momento a molte forze politiche, portato a giustificazione di molti comportamenti non sempre del tutto coerenti tra loro. Ebbene, non deve mancare l'occasione in questo momento, in questo dibattito, per sottolineare come proprio all'efficienza di questo disegno di un nuovo assetto organizzativo dei poteri pubblici, particolarmente attraverso la piena attuazione dell'ordinamento regionale, si affida in modo decisivo, più che agli atteggiamenti di vertice e alle composizioni delle formule parlamentari, la possibilità che questo nostro paese sia democraticamente e responsabilmente governato. Di fronte al fatto che di questa governabilità il paese ha veramente profondo bisogno, dobbiamo indicare la necessità che questo venga fino in fondo compreso e che si determini, grazie anche a questo dibattito, un indirizzo corrispondente a questa necessità. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

Debbono ancora essere svolti alcuni ordini del giorno. Si dia lettura dell'ordine del giorno n. 6.

F I L E T T I , segretario:

Il Senato,

preso atto della sussistente diversità di trattamento dei lavoratori del pubblico impiego e dei lavoratori dipendenti da aziende private o ad ordinamento privatistico per quanto riguarda i diritti sindacali;

tenuto conto dei contenuti di una recente sentenza della Corte costituzionale

che, confermando la legittimità dello statuto dei lavoratori, sottolineava l'incongruenza di questa diversità di trattamento;

considerato inoltre che molte delle diversità che caratterizzavano il rapporto di pubblico impiego rispetto al rapporto di lavoro privato si sono anche in altri campi attenuate in seguito alla recente evoluzione del diritto del lavoro del settore privato;

anche in considerazione di recenti interpretazioni e provvedimenti restrittivi di alcune amministrazioni pubbliche in materia di diritti sindacali,

impegna il Governo a rendere al più presto operanti per il settore del pubblico impiego tutte le norme dello statuto dei lavoratori con la sola esclusione di quelle assolutamente incompatibili con la natura pubblicistica di tale rapporto d'impiego sia con provvedimenti amministrativi, sia con tempestive iniziative legislative che si rendessero necessarie.

6 STANZANI GHEDINI, SPADACCIA

S P A D A C C I A . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

S P A D A C C I A . L'altro ordine del giorno che è stato presentato e che credo sia stato firmato da colleghi di tutti gli altri Gruppi riguarda i problemi generali posti dal rapporto Giannini e gli indirizzi che questa Camera si accinge a dare al Governo sugli argomenti posti alla sua attenzione dal rapporto del ministro Giannini. Il mio invece riguarda un argomento particolare, che non investe l'aspetto istituzionale dell'ordinamento dello Stato ma riguarda un aspetto tuttavia strettamente connesso a questo, riguarda alcuni aspetti dello *status* giuridico dei dipendenti pubblici. In particolare mi riferisco alla situazione che si è creata e che sussiste dopo l'approvazione dello statuto dei diritti dei lavoratori e che crea una diversità di trattamento in tema di diritti sindacali fra dipendenti del pubblico impiego e dipendenti del settore privato o comunque delle aziende che, pur avendo caratteristi-

che pubbliche, hanno ordinamento privatistico.

C'è una parte del rapporto Giannini in cui, proprio trattando della ipotesi che ha suscitato grande clamore della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, poi superata e contraddetta dalla recente approvazione della 813, si sottolinea il fatto che l'evoluzione del diritto del lavoro nel rapporto di lavoro privato negli ultimi dieci anni, segnatamente dal 1969-1970 in poi, ha attenuato moltissimo quella diversità radicale che esisteva fino a 10-12 anni fa tra rapporto di pubblico impiego e rapporto privato nel senso che alcuni istituti che erano peculiari del diritto pubblico sono diventati conquista sindacale preminente e di eccezionale rilievo anche dei lavoratori del settore privato.

Abbiamo avuto una recente sentenza della Corte costituzionale che, di fronte ad alcune eccezioni che proprio basandosi su questa diversità di trattamento tendevano ad inficiarne la legittimità costituzionale, ha invece giustamente ribadito la costituzionalità dello Statuto dei lavoratori. Nel farlo tuttavia la Corte costituzionale richiama il Parlamento e il Governo a tener conto del fatto che oggi questa diversità non è più giustificata. Esiste una incongruenza che la Corte costituzionale nella sua sentenza riconosce sia tempo di sanare.

Mi riferisco in particolare alle rappresentanze sindacali, ai diritti sindacali collettivi oltre che a quelli individuali: questi sono presenti nella legge-quadro o in alcune altre leggi presentate all'attenzione del Parlamento. Così come gli aspetti giurisdizionali sono trattati, credo, nel disegno di legge che riguarda il riordinamento dei TAR.

Tuttavia qui siamo in fase di indirizzi del Parlamento al Governo in tema di pubblico impiego, in tema di funzione pubblica. Credo che si commetterebbe un errore se questo ramo del Parlamento, nel momento in cui esamina gli aspetti istituzionali e funzionali dell'ordinamento pubblico, si sottraesse al dovere di dire una parola chiara su questo argomento.

Questo è quindi il motivo del mio ordine del giorno che impegna il Governo a ren-

dere al più presto operanti per il settore pubblico tutte le norme dello Statuto dei lavoratori con la sola esclusione di quelle assolutamente incompatibili con la natura pubblicistica di tale rapporto di impiego, sia con provvedimenti amministrativi sia con tempestive iniziative legislative che si rendessero necessarie, oltre a quelle naturalmente che sono state già presentate; ma io dico anche con provvedimenti amministrativi perchè ci sono norme dello Statuto dei lavoratori che sono assolutamente compatibili con il rapporto di impiego e che possono in via amministrativa già oggi essere attuate. Tanto è vero che nella prassi della pubblica amministrazione molti degli istituti che sono stati conquistati con lo Statuto dei lavoratori o che sono stati introdotti dai contratti di lavoro dopo il 1969-1970-1971 nel settore privato sono stati negli ultimi anni acquisiti o dalla contrattazione integrativa o nei fatti anche da molte amministrazioni pubbliche.

Ho avuto modo di denunciare invece che proprio recentemente in relazione ad una lettura errata, restrittiva della sentenza della Corte costituzionale si è avuta da parte di numerose amministrazioni una serie di provvedimenti restrittivi rivolti a negare l'applicabilità al pubblico impiego di questi istituti: mi riferisco in particolare ai consigli dei delegati, alle rappresentanze sindacali elettive, aziendali o di reparto, che hanno i loro corrispondenti nelle rappresentanze sindacali di singole amministrazioni o d'ufficio, alle norme relative alle assemblee, ai permessi sindacali, eccetera. È evidente che l'applicazione di questi diritti sindacali non deve dar luogo ad una giungla, ma deve essere realizzata secondo criteri unificanti. È questo il compito della legge e della contrattazione sindacale. Non vorrei però che intanto sul piano amministrativo si creassero le premesse per una soluzione restrittiva o negatrice o che vada in senso inverso a quelle tendenze che si sono positivamente affermate fino ad oggi nel diritto del lavoro in questi ultimi dieci anni.

Questo quindi è un aspetto particolare che non è in contrasto con l'altro ordine del

giorno su cui prenderò la parola separatamente al momento del voto.

P R E S I D E N T E . Si dia lettura dell'ordine del giorno n. 5.

F I L E T T I , segretario:

Il Senato,

dopo approfondito esame del « Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato », presentato il 16 novembre 1979 dal Ministro per la funzione pubblica, ritenuto che:

a) l'iniziativa del Governo sollecita la funzione di indirizzo del Parlamento per una visione unitaria e programmatica che investa strumenti legislativi ed amministrativi finalizzati all'obiettivo di un'amministrazione democratica ed efficiente;

b) il « rapporto » consente di individuare le linee di fondo di riforme di rinnovamento di strutture e di modelli di azione in coerenza con le esigenze, del tutto nuove, del tempo presente;

considerato che:

I) non è ipotizzabile una riforma dell'amministrazione dello Stato che non sia collocata in un più ampio quadro di riferimento, costituito da un nuovo modo di essere delle strutture fondamentali dello Stato, in particolare quale è sollecitato dall'intervenuto ampio decentramento autonomistico, dal nuovo ruolo assunto dai pubblici poteri e dalla trasformazione della società.

E pertanto:

1) va impegnato il Governo a presentare entro il 1980 un disegno di legge di attuazione dell'articolo 95 della Costituzione secondo il seguente indirizzo:

a) definizione delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, in un sistema che al Presidente riconosca poteri di iniziativa, di propulsione, di manifestazione esterna e di coordinamento, ed al Consiglio dei ministri conferisca l'effettivo ruolo di

sede di elaborazione dell'indirizzo di politica generale del Governo;

b) ordinamento degli uffici della Presidenza in stretta connessione di supporto delle funzioni proprie del Presidente o del Consiglio dei Ministri, con la soppressione di uffici che non rispondano a tale finalità;

c) le riconduzioni del numero e delle competenze dei comitati interministeriali ad una logica di non frammentarietà e di razionalità;

2) va impegnato il Governo, eventualmente con distinta iniziativa legislativa (ma coerente con le scelte di cui al numero 1) a proporre, nello stesso termine, l'attuazione della parte seconda del terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione secondo le seguenti linee:

a) in coerenza con la politica di decentramento, definire le attribuzioni dei ministeri come sedi di esercizio di poteri di direttiva;

b) procedere ad un razionale accorpamento dei ministeri titolari di attribuzioni suscettibili di unificazione (esempio: ogni tipologia di trasporto e grande viabilità, beni culturali e spettacolo);

c) qualificare come promozionali e programmatiche le attribuzioni dei ministeri maggiormente coinvolti (esempio: Sanità, Agricoltura) dall'attuazione dell'ordinamento regionale;

d) delineare organismi di livello ministeriale finalizzati ad obiettivi socio-economici intersettoriali e prevedere strutture interdipartimentali per quei campi di intervento che sia necessario articolare unitariamente (esempio: difesa del suolo e lavori pubblici);

e) nell'attuazione di tale programma assicurare la precedenza alla riforma del Ministero delle finanze, del Ministero per le partecipazioni statali, del Ministero dell'industria e commercio, del Ministero per il commercio con l'estero e dei ministeri di cui alla lettera c);

f) assegnare la gestione dei rapporti con le regioni all'unificante sede della Presidenza e del Consiglio dei ministri;

g) adottare la stessa soluzione per i rapporti fra Stato e CEE — in particolare per i problemi connessi all'incidenza interna ed all'attuazione della normativa comunitaria.

II) Le profonde novità del nostro tempo sollecitano due concorrenti innovazioni, che si muovono nelle linee desumibili dal disegno costituzionale (quale, puntualmente, si desume dal principio fondamentale espresso dall'articolo 5 e dai disposti degli articoli 124, 128 e IX disp. trans.). Si tratta di:

1) la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, per adeguarlo alle previsioni costituzionali, alle accresciute competenze, al ruolo che le autonomie devono svolgere per avvicinare il potere al cittadino, per vivificare il momento partecipativo, per dare maggiore saldezza alle radici della democrazia.

In particolare:

a) occorre riconoscere al Comune il carattere di ente esponenziale degli interessi generali delle collettività, pur nella previsione del concorso dei comuni a forme di aggregazione necessarie per la corretta ed efficiente gestione di alcuni servizi sociali;

b) la provincia, oggi titolare di competenze settoriali e frammentarie, va trasformata in ente intermedio di programmazione;

c) è necessaria la piena attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione, evitando anche il ricorso a interventi finanziari congegnati in modo non compatibile con l'autonomia costituzionale delle Regioni;

-d) l'organica, urgente riforma della finanza locale deve, a sua volta, ubbidire ai principi autonomistici degli enti democratici locali;

e) entro il 1980 vanno adottati, per la finanza regionale, i provvedimenti sollecitati dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali;

2) il decentramento delle funzioni statali che tenga conto della nuova realtà regionale e delle autonomie locali e che configuri il Commissario del Governo secondo

le competenze previste dall'articolo 124 della Costituzione, anche al fine di dar vita a quella funzione di coordinamento — e non certo di diretta o indiretta gerarchia — che, proprio a causa dell'ampiezza del decentramento autonomistico, si pone oggi come essenziale all'armonia del sistema e alla fondamentale unità della Repubblica.

III) Si condividono le proposte concernenti:

a) l'elaborazione e la scelta di adeguati strumenti di rilevazione della produttività;

b) la predisposizione, previo censimento di funzionalità, di un piano decennale per l'edilizia dello Stato;

c) una programmatica politica di ragionevole unificazione dei centri di informazione, accompagnata da misure che garantiscano il controllo democratico ed il più ampio diritto di accesso.

IV) 1) La riorganizzazione del Governo a livello centrale e decentrato, secondo le linee sopra indicate, deve essere accompagnata da attenta verifica dello stato di attuazione delle leggi riguardanti la soppressione e la ristrutturazione degli enti pubblici;

2) le aziende autonome — esclusa l'opportunità della loro privatizzazione — devono essere revisionate secondo una logica che accentui la loro autonomia e responsabilizzazione ed eviti ogni irrazionale proliferazione.

V) Il pubblico impiego — che a sua volta costituisce la struttura portante dell'azione dei pubblici poteri — deve essere costruito in una logica che non collochi in secondo piano la funzione sua propria, collegata alla soddisfazione di interessi della comunità. E pertanto:

1) è urgente l'approvazione della legge quadro per perseguire il triplice obiettivo di ripartire le materie fra accordo e legge, di fissare i principi della disciplina, di determinare i procedimenti di negoziazione, secondo linee di fondo le quali identifichino il possibile contenuto dei contratti (e, quindi, ogni

altro aspetto riservino alla legge ed alla normazione secondaria);

2) è necessario che sia rigorosamente definita la « qualifica funzionale » che costituisce premessa essenziale: a) per la perequazione retributiva; b) per una ragionevole unificazione delle procedure concorsuali; c) per una coerente unificazione dei ruoli; d) per la necessaria mobilità del personale;

3) la riforma dei Ministeri nei sensi indicati al numero I), 2) lettera a) comporta, in stretto e coerente collegamento con la riforma della pubblica amministrazione, l'allargamento della sfera di poteri e di responsabilità della dirigenza e la conseguente necessaria delimitazione e riduzione delle sue fasce (secondo una riforma che contempli anche una redistribuzione), la possibilità di accessi diretti, una retribuzione corrispondente — secondo i principi dell'articolo 36 della Costituzione — ai nuovi poteri ed alle nuove responsabilità;

4) la formazione e l'addestramento del personale costituiscono ovvia premessa della efficienza della pubblica amministrazione e appare necessario riconsiderare il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione, anche attraverso una nuova e semplificata disciplina che le consenta di adeguarsi alle modifiche funzionali suggerite dall'esperienza e secondo le indicazioni contenute nel « Rapporto ».

VI) Una riconsiderazione della complessa, macchinosa e talvolta incoerente disciplina del procedimento amministrativo induce a ritenere che sia urgente un'attenta revisione della materia, secondo alcune linee di fondo:

1) la riserva di legge desumibile da un complesso di disposizioni costituzionali ha indubbiamente carattere relativo e pertanto si può perseguire una politica di delegificazione, nell'ambito della quale, previa attenta verifica della normazione vigente, la legge si limiti a fissare i principi e criteri legislativi, lasciando alle fonti sub primarie la disciplina concreta;

2) i procedimenti vanno semplificati, eliminando nella misura massima possibile

l'obbligatorio concorso di pluralità di centri di pubblico potere. Vanno tuttavia individuati quei procedimenti che, per la loro maggiore incidenza sulla sfera dei diritti dei cittadini, sollecitano, al loro interno, un momento di contraddittorio e di partecipazione.

VII) Alla esemplificazione del procedimento va accompagnata, secondo le linee indicate dal « Rapporto », una riforma della disciplina dei controlli, limitando quello preventivo sugli atti del Governo e determinando forme nuove della funzione della Corte dei conti in riferimento agli atti governativi aventi forza di legge (decreti-legge, decreti legislativi delegati). Alla riduzione della sfera del controllo preventivo va accompagnata — previa l'individuazione di misure organizzative adeguate allo scopo — l'introduzione di un sistema di controllo di efficienza, così come suggerito dal « Rapporto ».

VIII) Alla semplificazione delle strutture, del procedimento amministrativo e dei controlli sembra utile accompagnare uno strumento che rilevi il grado di attuabilità amministrativa delle leggi, richiedendosi all'uopo che il Parlamento — ad evitare il rischio del peso di rilevazioni provenienti dal solo potere esecutivo — si munisca di un'appropriata ed efficiente strumentazione conoscitiva, anche finalizzata all'acquisizione dei dati necessari per le scelte finanziarie.

IX) Va approvata una riforma del processo amministrativo in vista dell'obiettivo di apprestare mezzi processuali più adeguati alla fondamentale esigenza di assicurare la legalità dell'azione amministrativa, l'effettivo rispetto della parità delle parti e delle situazioni soggettive dei cittadini.

Ritenuto:

che, al fine di garantire la coerenza fra i vari provvedimenti legislativi e le linee risultanti dal presente ordine del giorno, va prospettata l'utilità della unificazione della sede parlamentare di esame, da promuoversi per iniziativa della Presidenza o eventualmente attraverso opportune modifiche del Regolamento.

Ritenuto:

che gli indirizzi innanzi espressi indicano un quadro generale di politica dell'amministrazione, ma che tuttavia i singoli problemi richiedono tempi diversi di approfondimento, di documentazione e di scelte;

che, fermo l'impegno a non introdurre innovazioni che pregiudichino la logica unitaria e coerente del predetto quadro, si possono stabilire alcune priorità suggerite od imposte dall'urgenza di alcuni singoli, ma fondamentali problemi;

che, fra questi si possono almeno individuare:

a) quelli necessari a dare attuazione al terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione;

b) la riforma delle autonomie locali e della finanza locale, necessaria per consentire la piena funzionalità delle amministrazioni locali, nonchè la riforma della finanza regionale;

c) la legge-quadro sul pubblico impiego, resa urgente dalla intervenuta scadenza dei contratti e dall'esigenza di un loro rinnovo che tenga conto dell'ambito della materia contrattuale,

impegna il Governo:

a comunicare al Parlamento i risultati delle Commissioni di studio e di rilevazione sui vari temi trattati nel « Rapporto »;

a non adottare atti ed iniziative che pregiudichino gli indirizzi espressi nel presente ordine del giorno;

ad assumere, per quanto di sua competenza, tutte le iniziative necessarie a concretizzare gli indirizzi espressi nel presente ordine del giorno.

5. BONIFACIO, MURMURA, BARSACCHI, NOCI, BRANCA, GUALTIERI, MAFFIOLETTI, STEFANI, BERTI, MORANDI, MODICA, VERNASCHI, SAPORITO, COLOMBO Vittorino (V.), CONTI PERSINI, CASTELLI, PAVAN

P R E S I D E N T E . Avverto che i seguenti ordini del giorno, presentati in precedenza, s'intendono assorbiti nell'ordine del giorno n. 5:

Il Senato,

esaminati e discussi i problemi relativi allo stato dell'Amministrazione pubblica, con particolare riferimento a quelli dell'Amministrazione centrale e periferica dello Stato e dell'ordinamento degli Enti locali, e ritenuto:

che nonostante i ripetuti impegni, mai mantenuti, assunti in sede governativa, i problemi e le condizioni della Pubblica amministrazione sono tuttora irrisolti e risultano aggravati, mentre persistono le tendenze e gli indirizzi ministeriali rivolti a conservare l'impianto e la tipologia delle competenze precedenti l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale;

che è mancata una politica istituzionale idonea a sorreggere un'effettiva programmazione dello sviluppo economico e ad accompagnare il disegno di riorganizzazione delle funzioni pubbliche conseguente all'emanazione della legge n. 382 del 1975, al superamento degli enti settoriali, all'entrata in vigore della riforma sanitaria ed allo scioglimento degli enti mutualistici;

che il Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica ha presentato al Parlamento un rapporto sui principali problemi della Pubblica amministrazione;

che la « questione amministrativa » condiziona non soltanto la corretta e tempestiva attuazione delle leggi e le prospettive di una politica di programmazione democratica e di governo dell'economia, ma lo stesso svolgimento dei rapporti fra Stato e cittadini secondo le norme e lo spirito della Costituzione;

considerato che, in particolare, occorre adottare adeguati indirizzi riformatori ed opportuni provvedimenti:

a) per la definizione, entro il 1980, di un progetto di riforma dell'ordinamento della Presidenza e del Consiglio dei ministri,

al fine di assicurare il funzionamento collegiale del Governo ed il coordinamento dell'azione governativa, riconducendo gli uffici non riferibili alle funzioni della Presidenza nell'ambito ministeriale e disciplinando e potenziando, invece, i servizi di sostegno della funzione di indirizzo, con il superamento dell'eccessivo numero e della frammentarietà dei comitati interministeriali;

b) per la riforma dell'assetto dei Ministeri e delle loro competenze, adottando un modello organizzativo differenziato in armonia con i seguenti criteri:

1) accorpamento dei Ministeri in base alle funzioni ed agli obiettivi da perseguire, mirando all'unificazione delle competenze;

2) trasformazione dei Ministeri che operano nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione o che intervengono più direttamente nei diversi settori economici in organismi di promozione e di programmazione, eliminando sovrapposizioni gerarchiche ed eccessive burocratizzazioni nell'attività statale;

3) configurazione di organismi, di livello ministeriale, finalizzati all'attuazione di specifici obiettivi economico-sociali ed all'attuazione combinata di leggi a carattere intersettoriale;

4) definizione di Ministeri a struttura dipartimentale per quei campi di intervento che, pur ricollegandosi unitariamente, sia necessario articolare in diversi settori funzionalmente autonomi;

5) superamento del modello ministeriale per quanto riguarda la gestione delle aziende dello Stato, alle quali deve essere nel contempo garantito, anche nel tipo di controllo, il massimo di autonomia e di efficienza operativa;

c) per l'adozione di una possibile gradualità di attuazione nel riordino di tutta la struttura ministeriale, ponendo in primo piano la necessità di provvedere all'urgente riforma del Ministero delle finanze e dei Ministeri che più direttamente investono l'attività economica;

d) per il potenziamento e la qualificazione degli uffici: da destinarsi a supporto

dell'attività del Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica, al fine di garantire:

1) un'effettiva unicità di indirizzo, non solo nell'attività negoziale riguardante i rapporti di lavoro, ma anche nella gestione della politica del personale pubblico;

2) l'unificazione dei ruoli del personale per consentire un'ampia mobilità tra diversi settori dell'amministrazione, nonché per salvaguardare specifiche collocazioni e qualità professionali;

3) l'acquisizione di dati aggiornati e di ogni altra necessaria documentazione per la verifica dello stato dell'amministrazione e della corrispondenza tra dotazioni di mezzi e personale e funzionalità degli uffici, oltre che dei modi e tempi di esecuzione delle leggi;

e) per il riordino degli uffici periferici dell'Amministrazione statale al fine di far corrispondere il criterio del decentramento al massimo di efficienza, riorganizzando gli uffici statali, trasferendo ulteriori funzioni agli Enti locali ed utilizzando l'istituto della delega di funzioni alle Regioni, oltre che disciplinando le funzioni di coordinamento dell'attività statale nelle singole regioni da parte del commissario di Governo;

f) per il superamento dell'inadempienza della IX disposizione transitoria della Costituzione, nonché dell'indirizzo, promosso da parte governativa, rivolto ad introdurre nella legislazione nazionale fondi destinati alle Regioni con vincolo di destinazione che finiscono per contraddire gravemente il sistema delle autonomie e delle potestà regionali previsto dalla Costituzione;

g) per la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, superando le incertezze tuttora presenti, al fine di armonizzare strutture e compiti degli Enti locali con le norme costituzionali e con le accresciute competenze previste dalle leggi e di riconoscere al comune la funzione di ente generale, unificando in esso nella maggiore misura possibile le funzioni di base, previa trasformazione della provincia in ente intermedio di programmazione ed adottando una discipli-

na organica della finanza locale coerente con questi principi;

ravvisata la necessità che, anche indipendentemente da modifiche che possono introdursi nel regolamento del Senato, si proceda comunque, all'esame coordinato di tutti i problemi legislativi relativi al pubblico impiego ed alla Pubblica amministrazione, oltre al riordino delle competenze di tutte le Commissioni permanenti, con opportuna riagggregazione di esse per grandi settori,

impegna il Governo:

1) a seguire nell'opera riformatrice e nella politica legislativa gli indirizzi sopra formulati;

2) a riferire sullo stato di attuazione, sia dei progetti legislativi previsti dalla legge n. 382 del 1975 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che dell'esecuzione di tutte le leggi che riguardano lo scioglimento e la ristrutturazione degli enti pubblici;

3) a comunicare al Parlamento le risultanze e le proposte delle Commissioni di studio sulla riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio e dell'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, nonché i risultati delle indagini e delle rilevazioni conoscitive di cui al rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato presentato dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica, con particolare riguardo a quelle concernenti le tecniche di amministrazione e gli indicatori di produttività, le procedure contrattuali ed i sistemi informativi;

4) a presentare le proposte di legge relative alla semplificazione dei controlli, con riduzione di quelli preventivi, in riferimento ai risultati dell'azione amministrativa ed alla riforma della Corte dei conti;

5) a riferire sullo stato della giustizia amministrativa e sui problemi che, oltre alle urgenti questioni riguardanti l'unificazione dei ruoli dei magistrati dei TAR e del Consiglio di Stato e la riforma del processo amministrativo, si pongono nell'ambito del sistema giurisdizionale;

6) a far conoscere, data l'inadeguata definizione nel testo del disegno di legge-quadro per il pubblico impiego proposto dal Governo, i propri orientamenti perchè sia assicurata la certezza degli accordi sindacali, si determini, con maggiore chiarezza, il rapporto tra negoziato e riserva di legge, si disciplini l'ambito della negoziazione e sia garantito il controllo della spesa pubblica unitamente all'intervento del Parlamento nella formulazione degli indirizzi relativi alla politica del personale pubblico;

7) a rendere chiari i propri intendimenti circa la disciplina normativa della dirigenza statale in base a criteri di effettiva funzionalità, con garanzia di più adeguata formazione ed aggiornamento professionale;

fa voti che al pieno decentramento istituzionale corrisponda un'Amministrazione pubblica sempre più qualificata ed in grado di perseguire adeguatamente i propri fini e capace di attuare efficacemente una politica di programmazione rivolta alla ripresa economica e sociale, allo sviluppo democratico e civile del Paese, al rispetto dei diritti ed alla tutela degli interessi della collettività nazionale e dei cittadini.

4 MAFFIOLETTI, BACICCHI, BERTI, CHIAROMONTE, COLAJANNI, COSUTTA, DI MARINO, FERRARA Maurizio, MILANI Giorgio, MODICA, PECCHIOLI, PERNA, PIERALLI, POLLASTRELLI, POLLIDORO, STEFANI, TEDESCO TATÒ Giglia

Il Senato,

esaminato e discusso il rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato trasmesso alle Camere dal Ministro della funzione pubblica il 16 novembre 1979;

preso atto che lo stesso Governo, nel presentare il « rapporto », oltre a denunciare, per quanto attiene il complesso delle amministrazioni pubbliche, una « situazione di grave disfunzionamento » e, per più parti di esse, « angoscianti preoccupazioni di ingovernabilità », chiede espressamente al Parlamento precise « determinazioni di indirizzo » fino ad ora non espresse o non mante-

nute, tanto che oggi l'intera Amministrazione pubblica è soggetta a « indirizzi politici contrastanti, o perplessi, o carenti »;

e preso altresì atto che è particolarmente mancata una politica istituzionale idonea a sorreggere una effettiva programmazione dello sviluppo economico e ad accompagnare il disegno di riorganizzazione delle funzioni pubbliche conseguente alla emanazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, al superamento degli enti settoriali, all'entrata in vigore della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale e allo scioglimento degli enti mutualistici;

considerato che nel « rapporto » vi sono dei punti per i quali la determinazione di indirizzo che si chiede ha sostanza di approvazione delle idee ricostruttive esposte, e altri per i quali invece occorre fare una scelta, che si chiede al Parlamento;

ritenuto di accettare questa impostazione e di doverne trarre tutte le conseguenze legislative, amministrative e regolamentari, così che, da ora in avanti, un unico indirizzo guidi i processi della pubblica amministrazione nei vari livelli decisionali;

riconosce alle seguenti proposte, in dettaglio definite dal « rapporto », carattere di necessità e di urgenza:

a) riordino degli enti di interesse nazionale;

b) riordino dei Ministeri d'azienda, in particolare delle finanze e del tesoro;

c) ristrutturazione della Corte dei conti;

d) indagini economico-aziendalistiche a fini riordinatori sulle aziende autonome;

e) provvedimenti urgenti per la giustizia amministrativa.

Il Senato, poi, per quelle proposte su cui vengono espressamente richieste al Parlamento scelte di indirizzo e criteri di priorità ritiene di dover dare le seguenti indicazioni:

a) la definizione, entro il 1980, di un progetto di riforma dell'ordinamento della Presidenza e del Consiglio dei ministri, per assicurare il funzionamento collegiale del

Governo ed il coordinamento dell'azione governativa riconducendo gli uffici non riferibili alle funzioni della Presidenza nell'ambito ministeriale e disciplinando e potenziando invece i servizi di sostegno della funzione di indirizzo, con il superamento dell'eccessivo numero e della frammentarietà dei comitati interministeriali;

b) la riforma dell'assetto dei ministeri e delle loro competenze, adottando un modello organizzativo differenziato in armonia con i seguenti criteri:

1) accorpamento dei ministeri in base alle funzioni ed agli obiettivi da perseguire mirando all'unificazione delle competenze;

2) trasformazione dei ministeri che operano nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione e che intervengono più direttamente nei diversi settori economici in organismi di promozione e di programmazione, eliminando sovrapposizioni gerarchiche ed eccessive burocratizzazioni nell'attività statale;

3) configurazione di organismi, di livello ministeriale, finalizzati all'attuazione di specifici obiettivi economico-sociali ed alla attuazione combinata di leggi a carattere intersettoriale;

4) definizione di ministeri a struttura dipartimentale per quei campi di intervento che, pur ricollegandosi unitariamente, sia necessario articolare in diversi settori funzionalmente autonomi;

5) superamento del modello ministeriale per quanto riguarda la gestione delle aziende dello Stato, alle quali deve essere nel contempo garantita, anche nel tipo di controllo, il massimo di autonomia e di efficienza operativa;

c) l'adozione di una possibile gradualità di attuazione nel riordino di tutta la struttura ministeriale, ponendo in primo piano la necessità di provvedere all'urgente riforma del ministero delle finanze e dei ministeri che più direttamente investono l'attività economica;

d) il potenziamento e la qualificazione degli uffici da destinarsi a supporto dell'at-

tività del Ministro per la funzione pubblica, al fine di garantire:

1) un'effettiva unicità di indirizzo non solo nell'attività negoziale riguardante i rapporti di lavoro, ma nella gestione della politica del personale pubblico;

2) l'unificazione dei ruoli del personale, per consentire una ampia mobilità fra diversi settori dell'amministrazione nonché per salvaguardare specifiche collocazioni e qualità professionali;

3) l'acquisizione di dati aggiornati e di ogni altra necessaria documentazione per la verifica dello stato dell'amministrazione e della corrispondenza tra dotazione di mezzi e personale e funzionalità degli uffici, oltre che dei modi e tempi di esecuzione delle leggi;

e) il riordino degli uffici periferici dell'Amministrazione statale per far corrispondere il criterio del decentramento al massimo di efficienza, riorganizzando gli uffici statali, trasferendo ulteriori funzioni agli enti locali, utilizzando l'istituto della delega di funzioni alle Regioni, oltrechè disciplinando le funzioni di coordinamento dell'attività statale nelle singole regioni da parte del commissario di Governo;

f) il superamento dell'inadempienza della IX Disposizione transitoria della Costituzione, nonché dell'indirizzo, promosso da parte governativa, rivolto ad introdurre nella legislazione nazionale fondi destinati alle Regioni con vincolo di destinazione che finiscono per contraddire gravemente il sistema delle autonomie e delle potestà regionali previsto dalla Costituzione;

g) la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, superando le incertezze tuttora presenti, per armonizzare strutture e compiti degli enti locali con le norme costituzionali e con le accresciute competenze previste dalle leggi, per riconoscere al comune la funzione di ente generale, unificando in esso, nella maggiore misura possibile le funzioni di base previa trasformazione della provincia in ente intermedio di programmazione ed adottando una disciplina

organica della finanza locale coerente con questi principi;

h) in sede parlamentare l'unificazione, da promuoversi per iniziativa della Presidenza o eventualmente mediante opportune modificazioni regolamentari, della sede di esame di tutti i provvedimenti relativi alla pubblica amministrazione e al pubblico impiego.

Il Senato, impegna il Governo a conseguentemente uniformarsi strettamente agli indirizzi sopra formulati.

1 GUALTIERI, SPADOLINI, VISENTINI,
VALIANI, MINEO, MONTALE, PIN-
TO, BRUGGER

Il Senato,

dopo approfondito esame del « Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato », presentato dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979;

ritenuto che:

a) va espresso un giudizio positivo sull'iniziativa promossa dal Governo con la presentazione del predetto « rapporto », giacchè essa sollecita la funzione di indirizzo del Parlamento, in una visione unitaria e programmatica che investa sia gli strumenti amministrativi che gli strumenti legislativi necessari per raggiungere l'obiettivo di una amministrazione statale democratica ed efficiente;

b) il « rapporto », pur nella sua struttura problematica e nelle sue plurime ed alternative proposte di scelta, delinea un programma di riforme in sè coerenti, intese a superare strutture e procedimenti, nati in funzione di una realtà storico-istituzionale travolta dalle esigenze, del tutto nuove, del tempo presente;

c) l'elaborazione delle linee fondamentali di un indirizzo volto all'ammodernamento dell'amministrazione statale è necessaria per evitare il danno grave prodotto da provvedimenti amministrativi o da atti legislativi che, non ispirati ad una visione organica dell'azione amministrativa, setto-

rialmente e frammentariamente, facciamo fronte a questo o a quel problema;

considerato che:

I) Non è ipotizzabile una riforma dell'amministrazione dello Stato che non sia collocata in un più ampio quadro di riferimento, costituito da un nuovo modo di essere delle strutture fondamentali dello Stato, quale è sollecitato dall'intervenuto, ampio decentramento del nuovo ruolo assunto dai pubblici poteri e dalla trasformazione della società.

E pertanto:

1) appare necessario provvedere con legge — secondo l'articolo 95 della Costituzione e le direttive desumibili dall'intero sistema costituzionale — all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri secondo le seguenti linee:

a) definizione delle attribuzioni del Presidente e del Consiglio dei ministri, in un sistema che al primo riconosca poteri di iniziativa, di propulsione, di manifestazione esterna, ed al secondo conferisca il ruolo effettivo di sede di elaborazione dell'indirizzo di politica generale del Governo;

b) ordinamento degli uffici della Presidenza in stretta connessione di supporto delle funzioni proprie del Presidente e del Consiglio dei ministri, con affidamento ad una sede collegiale (vedere punto 2 lettera c) delle competenze interministeriali;

2) anche se attuabile con distinto atto legislativo la determinazione de « il numero, le attribuzioni, l'organizzazione dei ministeri » deve essere concepita in una logica coerente con le scelte concernenti la Presidenza del Consiglio, e deve rispondere al seguente indirizzo:

a) occorre trarre le debite conseguenze dall'intervenuto decentramento autonomistico e dalla conseguente necessità di un decentramento verticale ed orizzontale delle funzioni statali per promuovere una riforma che definisca le attribuzioni dei Ministeri come sedi di esercizio di poteri di direttiva;

b) in questo quadro si può dare più adeguata e meno traumatica soddisfazione all'esigenza di una diversa articolazione dei Ministeri cosiddetti d'ordine e dei Ministeri che nella moderna società assolvono a funzioni di ben diversa natura;

c) è necessario definire la composizione, le attribuzioni dei comitati interministeriali, la cui istituzione deve essere strettamente commisurata alle esigenze connesse a competenze irriducibili alla sfera del singolo ministero;

d) l'emergere di una nuova ottica nei rapporti Stato-Regioni (vedere punto 32 del « Rapporto ») sconsiglia la frantumazione fra i singoli ministeri di quei rapporti, suggerisce, invece, di assegnare i poteri complessivi alla più unificante sede della Presidenza e del Consiglio dei ministri;

e) analoga soluzione sembra consigliabile per i rapporti fra Stato e CEE e, in particolare per i problemi connessi all'incidenza interna ed all'attuazione della normazione comunitaria, al fine di favorire il processo di integrazione europea dell'amministrazione pubblica italiana.

II) Le profonde novità del nostro tempo sollecitano due concorrenti innovazioni, rese necessarie ed urgenti dal già intervenuto ed operante decentramento autonomistico di funzioni che, se non accompagnato da interventi strutturali, rischierebbe di trasformarsi in un'ulteriore, grave causa di insufficienza dell'azione amministrativa. Si tratta di:

1) la riforma delle autonomie territoriali infraregionali sul duplice versante delle strutture e della finanza. La riforma, nella necessaria coerenza col vigente ordinamento costituzionale, deve considerare le predette autonomie operanti nello Stato-comunità e, quindi, non derivanti dalle Regioni, anche se coordinate con le attribuzioni proprie di queste; deve privilegiare il comune, come ente esponenziale degli interessi generali delle collettività locali; deve favorire la più ampia esplicazione dell'indirizzo dettato dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, consentendo in tal

modo che le Regioni esercitino con maggiore capacità le funzioni legislative; deve, contestualmente, prevedere un sistema di finanziamento che accentui, non modifichi e addirittura distrugga la fisionomia degli enti locali di autonomia;

2) un decentramento delle funzioni statali che tenga conto della nuova realtà regionale e del governo locale, e che nella sua configurazione, adempia anche a quella funzione di coordinamento che, proprio a causa dell'ampiezza del decentramento autonomistico, si pone oggi come coesistente all'armonia del sistema ed alla fondamentale unità della Repubblica.

III) È in stretta connessione con questa ampia problematica che vanno valutati gli interventi di struttura e di azione dell'amministrazione dello Stato. In particolare, per quanto riguarda la « tecnica » e la « tecnologia » dell'amministrazione:

1) si condivide l'esigenza di adeguati strumenti di rilevazione di produttività, secondo razionali ed articolati criteri metodologici e la proposta di istituzione di uffici di organizzazione come formulata dal « Rapporto »;

2) va del pari condiviso il suggerimento di predisposizione di un piano decennale per l'edilizia dello Stato, da formulare previo il previsto censimento della funzionalità degli edifici oggi disponibili; mentre, per quanto riguarda la legge sulle procedure contrattuali e sull'istituzione di un Centro di coordinamento sembra appropriata una disciplina che investa tutta la tematica della contrattualistica statale;

3) la necessità di una più « programmata » politica dei centri di informazione sembra reale di fronte all'irrazionale ed occasionale proliferazione dei vari centri, ma non appare opportuna una concentrazione che non riguardi soltanto i centri obiettivamente aggregabili;

4) la dimensione assunta dall'informatica ed il prevedibile suo sviluppo a sostegno di scelte che partano da una sicura ed ampia conoscenza della realtà impongono la necessità di una disciplina giuridica che

consente là dove necessario un controllo democratico e garantisca il più ampio diritto di accesso.

IV) 1) La riorganizzazione del Governo a livello centrale e decentrato, secondo le linee sopra indicate, deve essere accompagnata da attenta revisione di tutti gli enti pubblici, rivedendone i moduli organizzativi e gli strumenti giuridici operativi in rapporto alle specifiche finalità; in questo contesto va meglio approfondita l'ipotesi della istituzione di associazioni di interesse nazionale — finalizzata a essere « strumenti di attivazione democratica per il rispetto delle leggi » — anche in relazione all'esigenza di non istituire un soffocante controllo pubblico su aggregazioni che devono fondamentalmente esprimere un momento partecipativo della società, di alto significato democratico;

2) le aziende autonome — esclusa l'opportunità della loro privatizzazione — devono essere revisionate secondo una logica che accentui la loro autonomia e responsabilizzazione.

V) Il pubblico impiego — che a sua volta costituisce la struttura portante dell'azione dei pubblici poteri — deve essere costruito in una logica che non collochi in secondo piano la funzione sua propria, collegata alla soddisfazione di interessi della comunità. E pertanto:

1) è urgente — anche in riferimento all'imminente fase di rinnovo contrattuale — l'approvazione della legge-quadro per perseguire il triplice obiettivo di ripartire le materie fra accordo e legge, di fissare i principi della disciplina, di determinare i procedimenti di contrattazione, secondo linee di fondo le quali identifichino tassativamente il possibile contenuto dei contratti (e, quindi, ogni altro aspetto riservi alla legge ed alla normazione secondaria);

2) è necessario che sia rigorosamente definita la « qualifica funzionale » che costituisce premessa essenziale: a) per la perequazione retributiva; b) per una ragionevole unificazione delle procedure concorsuali; c) per una coerente unificazione dei ruo-

li; d) per la necessaria mobilità del personale;

3) la riforma dei Ministeri nei sensi indicati al n. I), 2) lettera a) comporta l'allargamento della sfera di poteri e di responsabilità della dirigenza, e la conseguente necessaria delimitazione e riduzione delle sue fasce (secondo una riforma che contenga anche una redistribuzione), la possibilità di accessi diretti, una retribuzione corrispondente — secondo i principi dell'articolo 36 della Costituzione — ai nuovi poteri ed alle nuove responsabilità;

4) la formazione e l'addestramento del personale costituiscono ovvia premessa dell'efficienza della pubblica amministrazione ed appare necessario riconsiderare il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione, anche attraverso una nuova e semplificata disciplina che le consenta di adeguarsi alle modifiche funzionali suggerite dall'esperienza.

VI) Una riconsiderazione della complessa, macchinosa e talvolta incoerente disciplina del procedimento amministrativo induce a ritenere che sia urgente un'attenta revisione della materia, secondo alcune linee di fondo:

1) la riserva di legge desumibile da un complesso di disposizioni costituzionali ha indubbiamente carattere relativo e pertanto si può perseguire una politica di delegificazione, nell'ambito della quale, previa attenta verifica della normazione vigente, la legge si limiti a fissare principi e criteri legislativi, lasciando alle fonti subprimarie la disciplina concreta;

2) i procedimenti vanno semplificati, eliminando nella misura massima possibile l'obbligatorio concorso di pluralità di centri di pubblico potere. Vanno tuttavia individuati quei procedimenti che per la loro maggiore incidenza sulla sfera dei diritti dei cittadini, sollecitano, al loro interno, un momento di contraddittorio e di partecipazione.

VII) Alla semplificazione del procedimento va accompagnata, secondo le linee

indicate dal « Rapporto », una riforma della disciplina dei controlli, limitando quello preventivo sugli atti del Governo e determinando forme nuove della funzione della Corte dei conti in riferimento agli atti governativi aventi forza di legge (decreti-legge, decreti legislativi delegati). Alla riduzione della sfera di operatività del controllo preventivo, va accompagnato il sistema del controllo di efficienza in un quadro legislativo che contestualmente preveda quelle modifiche strutturali dell'organo di controllo che devono essere contemporanee alla riforma.

VIII) Alla semplificazione delle strutture, del procedimento amministrativo e dei controlli sembra utile accompagnare uno strumento che rilevi il grado di attuabilità amministrativa delle leggi, richiedendosi all'uopo che il Parlamento — ad evitare il rischio del peso di rilevazioni provenienti dal solo potere esecutivo — si munisca di un'appropriata ed efficiente strumentazione conoscitiva, anche finalizzata all'acquisizione dei dati necessari per le scelte finanziarie.

Ritenuto:

che gli indirizzi innanzi espressi indicano un quadro generale di politica dell'amministrazione, ma che tuttavia i singoli problemi richiedono tempi diversi di approfondimento, di documentazione e di scelte;

che, fermo l'impegno a non introdurre innovazioni che pregiudichino la logica unitaria e coerente del predetto quadro, si possono stabilire alcune priorità, suggerite od imposte dall'urgenza di alcuni singoli, ma fondamentali problemi;

che, fra questi si possono almeno individuare:

a) la riforma delle autonomie locali e della finanza locale, necessaria per consentire la piena funzionalità delle amministrazioni locali;

b) la legge-quadro sul pubblico impiego, resa urgente dalla intervenuta scadenza dei contratti e dall'esigenza di un loro rinnovo che tenga conto dell'ambito della materia contrattuale,

impegna il Governo:

a comunicare al Parlamento i risultati delle commissioni di studio e di rilevazione sui vari temi trattati nel « Rapporto »;

a non adottare atti ed iniziative che pregiudichino gli indirizzi espressi nel presente ordine del giorno;

ad assumere, per quanto di sua competenza, tutte le iniziative necessarie a concretizzare gli indirizzi espressi nel presente ordine del giorno.

2 DF GIUSEPPE, BONIFACIO, MANCINO, MAZZA, VERNASCHI, PAVAN, MURMURA, LAPENTA, CALARCO, SAPORITO, VITALONE, COLOMBO
Vittorino (V.), CASTELLI

Il Senato,

in sede di esame del « Rapporto Gianini », impegna il Governo:

1) ad accelerare lo studio per l'introduzione degli indicatori di produttività, affidando agli uffici di organizzazione, da potenziare o da istituire presso le diverse amministrazioni, il compito di curarne l'applicazione, riferendo all'ufficio centrale per la gestione della funzione pubblica;

2) per quanto attiene al problema dell'attuabilità amministrativa delle leggi, ad istituire una attrezzatura conoscitiva che possa essere utilizzata sia dal Governo che dal Parlamento;

3) a portare a termine l'iniziato censimento degli edifici sedi di uffici pubblici, e ad elaborare un piano decennale di sviluppo per l'edilizia statale, finalizzato ad una diversa organizzazione del lavoro pubblico, piano da inserire possibilmente nella legge finanziaria o in altro documento programmatico;

4) considerato che si rivela necessaria l'istituzione di un ufficio centrale per l'informatica ai fini del coordinamento dell'istituzione e dell'utilizzazione degli elaboratori della pubblica amministrazione, a studiare forme democratiche di controllo delle fonti, e ad evitare, in base ad una pro-

grammazione, forme di esasperato accentramento;

5) nelle materie degli ordinamenti del personale, a portare rapidamente a termine le determinazioni di profili professionali con il relativo inquadramento nelle qualifiche funzionali, in modo da condurre a regime il sistema fondato sulla qualifica funzionale. Sulla base di tale sistema procedere all'istituzione dei ruoli unici per le qualifiche funzionali;

6) a rivedere l'organizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione nel quadro di un più ampio assetto della formazione e dell'addestramento di tutto il personale della pubblica amministrazione, procedendosi a forme di decentramento più accentuato;

7) a mettere immediatamente allo studio il problema della dirigenza pubblica, secondo il criterio di ridurre la dimensione e di accentuarne la qualità ricomprendendovi coloro che abbiano virtuale responsabilità di uffici importanti dell'amministrazione, ordinando peraltro in modo più razionale i quadri dei funzionari direttivi dello Stato;

8) nell'elaborare la legge-quadro per la disciplina dell'impiego pubblico per il settore pubblico allargato, studiare forme che coinvolgano il Parlamento nella verifica degli accordi che si vanno a concludere;

9) procedere al completamento normativo delle materie implicate dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, in particolare mediante una modernizzazione della legislazione relativa alla contabilità pubblica, nonché alle procedure per i contratti della pubblica amministrazione, e all'introduzione di figure di uffici agili per il controllo dell'attuazione delle deliberazioni di programma;

10) quanto ai rapporti tra Stato e Regioni, sottolineata l'opportunità di configurare i rapporti medesimi come raccordi tra attività di enti che non sono in posizione antagonista, dare attuazione normativa ai concetti elaborati dalla Commissione interparlamentare per gli affari regionali;

11) in ordine alla riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato, presentare

un disegno di legge in cui, procedendosi con criterio differenziato ad accorpamenti e riaccorpamenti di direzioni generali, si possa costituire, in un razionale disegno, un'organizzazione che preveda distinte figure di ministeri aventi attrezzature operative, ministeri aventi funzioni di indirizzo, e ministeri dell'azienda statale, procedendosi, ove ne sia il caso, ad attribuire speciali autonomie organizzative a strutture centrali interdepartimentali, o svolgenti attività tecniche;

12) per le Amministrazioni statali aventi anche uffici locali, stabilito in linea di principio che agli uffici centrali si diano attribuzioni eminentemente direttive, e che per quanto riguarda gli uffici locali se ne renda, sempre per principio, possibile una struttura regionalizzata, che trovi nel Commissario del Governo presso le Regioni il suo punto di snodo, provvedere ad un riordinamento degli uffici locali, nonchè a che sia conseguentemente riordinata la configurazione del Commissariato del Governo, rendendolo organo più articolato;

13) a studiare tipi chiari e razionali per tutti quegli organismi che nella struttura attuale si collocano tra i ministeri e gli enti pubblici, sì da tipizzarli secondo modelli omogenei; in particolare per le attuali aziende autonome si adotti un meccanismo che ne consenta un'effettiva managerialità e responsabilità per ciò che riguarda gli aspetti tecnici;

14) a riordinare la Presidenza del Consiglio dei ministri, rendendola un apparato di servizio del Governo in generale, e non solamente del Presidente del Consiglio dei ministri, adeguatamente munito di uffici di informazione e di analisi; correlativamente a studiare riordinamenti dei Comitati interministeriali;

15) a rivolgere particolare attenzione al concorso alla formazione delle normative comunitarie, con possibili consultazioni preventive e con l'introduzione di uffici che, una volta adottati gli atti normativi comunitari, siano in grado di curarne in modo effettivo l'applicazione;

16) per quanto attiene ai controlli sull'amministrazione statale a studiare dei

nuovi congegni per realizzare adeguati controlli di efficienza;

17) provvedere ad accurate analisi degli enti pubblici che residuano dopo le diverse e non coordinate leggi di soppressione, al fine di studiare quali tra essi debbano essere mantenuti, e quelli invece trasformati; studiare inoltre la possibilità di introduzione della categoria degli enti privati di interesse pubblico come organismi portatori di interessi collettivi di particolare dignità, che possano esprimere in via primaria, e nelle adeguate sedi, le istanze di cui siano portatori;

18) mettere allo studio una revisione generale ad ampio raggio degli istituti di giustizia amministrativa, in un ripensamento indirizzato ad adeguarli al principio dell'unicità della giurisdizione;

19) in una prospettiva a tempo meno ravvicinato, mettere allo studio l'unificazione normativa dei procedimenti amministrativi, volta a semplificare le attuali figure e a disciplinare il principio del contraddittorio;

20) dovrà altresì essere costante cura del Governo l'adozione di politiche volte alla denormazione ed alla delegificazione di materie che per la loro natura meglio si prestino ad essere gestite mediante provvedimenti amministrativi generali.

3. JANNELLI, NOCI, BARSACCHI, SIGNORI, BOZZELLO VEROLE, BONTVER PINI Margherita, PETRONIO, SCAMARCIO, DI NICOLA

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Bonifacio, che invito anche a svolgere l'ordine del giorno n. 5, di cui è primo firmatario.

BONIFACIO, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, credo che si possa esprimere da parte di tutti soddisfazione per il dibattito che questa sera si chiude dopo una serie di interventi che, esprimendo la posizione dei vari Gruppi politici, ci consentono di guardare con speranza e con fiducia alla possibilità — molti di noi l'avvertono come necessità —

di affrontare insieme senza pregiudizi i grandi temi del nostro tempo.

Già il senatore Branca ha ricordato il clima disteso e costruttivo che aveva accompagnato le discussioni preliminari svoltesi in Commissione. Oggi con legittimo compiacimento possiamo registrare che anche in Assemblea, dove spesso le tensioni politiche trovano spazio maggiore, le polemiche, pur non del tutto assenti, sono state sovrastate dalla obiettività e dalla concretezza del nostro comune dibattito.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la soddisfazione di noi tutti non nasce solo da questa constatazione: essa trova più significativa, più profonda giustificazione se guardiamo alle cose che in quest'Aula sono state dette e soprattutto se guardiamo alla sostanziale concordanza di larghissima parte della Assemblea sulle direttive che devono guidarci sulla difficile strada di una riforma ampia, coerente, programmata della pubblica amministrazione.

I temi affrontati e i problemi proposti dal rapporto hanno offerto al Parlamento la preziosa possibilità di un esame globale di una tematica che investe insieme strutture e metodo di azione di una pluralità di centri di pubblici poteri, politici ed amministrativi.

Si poteva ragionevolmente temere che, in un'area problematica così vasta, così articolata, così difficile, gravi divaricazioni si sarebbero manifestate tra le forze politiche. Ciò, signor Presidente, non si è verificato e di questa positiva constatazione dobbiamo tutti rallegrarci, perchè il suo significato può essere uno solo: la forza delle cose, che è poi la forza della storia, rende oggi impossibili soluzioni non immaginabili qualche anno fa, soluzioni — e questo è il dato a mio parere più rilevante — sulle quali oggi, e soltanto oggi, si può determinare una sostanziale convergenza tra le forze politiche.

Tutti insieme abbiamo dovuto constatare, con amarezza certo, ma non con disperazione, che nel settore della pubblica amministrazione lo Stato dispone di strutture e di possibilità di azione paurosamente inadeguate alle funzioni sollecitate dalla nuova realtà

storico-sociale nella quale oggi, nell'anno '80, lo Stato si trova ad operare.

Qualcuno potrebbe cedere alla tentazione di individuare puntuali e precise responsabilità delle cause che tale divaricazione hanno prodotto. Non è questa la via invocata dal rapporto, signor Ministro, e non è questa la via improduttiva che noi abbiamo qui percorso. E ciò dico non perchè vada precluso un discorso su queste cose, ma perchè credo che la causa vera e profonda della negativa diagnosi vada ricercata altrove.

Stiamo vivendo un'epoca di transizione nella quale — come molto bene ha detto il senatore Murmura — il vecchio è moribondo ed il nuovo stenta a crescere. E si è verificato, in verità, per la pubblica amministrazione, ciò che a ciascuno di noi è agevole constatare in ogni settore, in tutti i settori della vita associata: la realtà si è trasformata *ab imis*, rendendo obsoleti strutture e ordinamenti faticosamente costruiti in epoche nelle quali ben diverse ed estremamente limitate erano le sfere di azione dei pubblici poteri. Nè si può dire che ad una organica riforma della pubblica amministrazione si sarebbe dovuto pensare in anni passati, magari all'indomani stesso della promulgazione della Costituzione; con quale mentalità, con quale cultura, onorevoli colleghi? È rilievo comune a studiosi e a politici che la nostra Carta costituzionale contiene, particolarmente nei suoi principi di fondo, felici intuizioni sull'evolversi della storia, e in ciò sta, a mio avviso, la ragione vera, autentica della sua perdurante vitalità e validità; una validità contro la quale cozzano e naufragano, come meritano di naufragare, i ricorrenti tentativi di rifiutare un discorso di piena attuazione costituzionale e di optare invece per ipotesi di improbabili e comunque illusorie revisioni.

Ma proprio perchè in certa misura i principi costituzionali hanno anticipato la storia, essi hanno avuto la forza, la capacità di far crescere la cultura della nostra società, rendendo possibili e doverose quelle riforme che, se concepite ed elaborate prima di questa maturazione, avrebbero rischiato di compromettere un reale cammino di rinnovamento.

Queste, onorevoli colleghi, non sono divagazioni, ma considerazioni che, ancorchè generali, incidono direttamente sul tema al nostro esame. Già il senatore Saporito, molto acutamente, ci ha detto che è quasi una fortuna che non si sia proceduto alla riforma dell'amministrazione in anni lontani. Il senatore Maffioletti, a sua volta, ha rilevato che l'idea di uno Stato burocratico e centralizzato è oggi respinta dalla coscienza pubblica del paese. Egli ha aggiunto che è da questo dato essenziale che occorre partire per una riforma di coraggioso rinnovamento.

Concordo pienamente, signor Presidente, onorevoli colleghi, con queste affermazioni e, proprio perchè concordo, mi chiedo e vi chiedo se non sia proprio il maturare di questa coscienza del paese che ci mette oggi, negli anni '80, in condizione di elaborare le linee di una riforma che recepisca il ruolo che è emerso dalla storia. Mi chiedo e vi chiedo se non sia proprio in questa rinnovata cultura del nostro tempo che trovi giustificazione vera e autentica un serio tentativo di rinnovamento. E non è un caso, a ben vedere, che nell'esaminare i vari e variegati problemi proposti dal rapporto, ci si sia trovati fondamentalmente d'accordo prima ancora che sulle cose da fare sull'ottica che deve guidarci nell'elaborare gli indirizzi che il Governo sollecita; un'ottica, voglio dire, che collochi in un punto centrale ed unificante dell'intera problematica l'intervenuto, ampio decentramento autonomistico, il quale nell'istituzione delle regioni trovò solo il suo punto di partenza e che nei provvedimenti degli ultimissimi anni ha trovato ulteriore svolgimento.

Oggi le forze politiche che si riconoscono nella Costituzione hanno espresso, nel dibattito ed anche negli ordini del giorno che erano stati proposti, una concordanza di vedute che, a mio parere, rappresenta davvero il frutto più cospicuo e più promettente della difficile nostra discussione.

La presa d'atto, perchè di ciò si tratta, dell'intervenuto decentramento autonomistico, condiziona, più di quanto appaia alla superficie, la stessa configurazione delle strutture e del modello di azione dello Stato.

Il principio autonomistico sollecita, infatti, in modo non equivoco anche il decentramento delle funzioni dello Stato, un decentramento che, nell'indirizzo segnato dall'articolo 124 della Costituzione, si muova a livello regionale e nel contempo assicuri quel coordinamento che il nuovo rapporto tra lo Stato e le regioni rende oggi assolutamente indispensabile, un coordinamento che non mortifichi certo l'autonomia ma la vivifichi. Lo stesso decentramento autonomistico, anche perchè impone un decentramento delle funzioni dello Stato, influisce mediamente sul disegno di ristrutturazione del Governo.

Nel nostro dibattito in Commissione e in Assemblea, il Governo troverà pertinente risposta agli interrogativi posti dal rapporto: troverà indicazioni di indirizzo che, nel loro insieme, concorrono a delineare un coerente e compiuto programma riformistico. In una logica unificante, tale programma dovrà rifiutare ogni provvedimento o intervento settoriale non compatibile con gli obiettivi di fondo che il Parlamento questa sera presceglie e dovrà percorrere tappe di attuazione progressive che si collochino in un coerente disegno di insieme. Questo è un impegno che dobbiamo assumere, anche noi, in questa sede parlamentare.

Il sostanziale accordo di tutti su questa nuova metodologia mi sembra sostanzialmente acquisito come il frutto più cospicuo della nostra approfondita discussione. Non posso certo esprimere un parere sulle tante cose dette in quest'Aula, anche perchè, non essendo qui interprete di proposte formulate dalla Commissione, in larga misura si tratterebbe di un parere puramente personale. Ma mi sembra non superfluo il tentativo di individuare, in grande sintesi, i temi di fondo sui quali si è manifestata una sostanziale identità di vedute e di ipotesi costruttive che poi trovano consacrazione nel documento testè presentato: questi temi investono il modo di essere e di azione del Governo, le autonomie, il pubblico impiego; sono le strutture portanti del complessivo programma, di questa complessiva architettura sulla quale deve poggiare una seria riforma dell'amministrazione statale e più in generale della pubblica amministrazione.

Non riproporrò qui una rilettura delle pagine del rapporto, anche perchè, in sede di relazione, ne ho sinteticamente indicato le linee di fondo, i principi ispiratori, le direttive, limitandomi a dire solo che la grande ricchezza del patrimonio culturale sottostante il rapporto ha favorito la concretezza e l'elevatezza del nostro dibattito. Tenterò, con cenni di sintesi, di raccogliere le conclusioni, attorno alle quali si è verificata una sostanziale e incoraggiante convergenza dei Gruppi politici. In primo luogo, mi sembra che la nostra discussione abbia dato una non equivoca risposta al grave interrogativo intorno alla struttura fondamentale del Governo. Già il rapporto, pur indicando alla nostra attenzione i diversi modelli organizzativi di paesi europei, si faceva implicitamente carico del pericolo di mitizzare le esperienze nate in ambienti storicamente e culturalmente diversi dal nostro. In questa linea una attenta rilettura del disegno costituzionale e della complessiva realtà politica del nostro paese ci porta concordemente a delineare una complessiva riforma degli organi massimi del potere esecutivo che identifica nel Consiglio dei ministri la sede di imputazione della funzione di indirizzo generale e intorno a questo concetto di fondo costruisce i pur significativi poteri di promozione e di coordinamento spettanti al Presidente del consiglio. Ed è sempre nell'ambito di questo quadro generale che si collocano anche le linee di ristrutturazione dei singoli ministeri, tutte riconducibili ad una idea di fondo secondo la quale essi devono diventare centri di direttive. Questa idea-forza spiega coerentemente gli interventi necessari a promuovere ragionevoli accorpamenti, l'istituzione di strutture interdipartimentali e, infine, a promuovere e giustificare la conseguenza che necessariamente dobbiamo trarre, per alcuni ministeri, dall'intervenuto decentramento regionale. Questo ultimo punto, il riferimento al decentramento sul quale dobbiamo esprimere una parola di ottimismo, sollecita, per la verità, incisive riforme su un duplice versante: sul versante del decentramento statale e sul versante delle autonomie locali (quelle che si chiamano autonomie infraregionali). Sul primo punto c'è fra tutti piena concordanza

nell'individuare come punto di riferimento l'articolo 124 della Costituzione, che ancora questa sera il senatore Modica ci ricordava in questa Aula, un disposto che sollecita, come poi è detto nell'ordine del giorno, la costruzione del commissariato del governo come centro di imputazione di una attività di coordinamento fra le funzioni statali decentrate e le funzioni delle regioni, coordinamento che non può e non deve significare compressione per le autonomie, ma al contrario la loro esaltazione nel quadro della fondamentale e certo non rinunziabile unità della nostra Repubblica. Ognuno di noi vede, onorevoli colleghi, come questo nuovo discorso in certa misura si leghi necessariamente a quello concernente le autonomie infraregionali. Si tratta qui davvero di un tema affascinante. Certo la riforma si impone, come ho già detto nella relazione introduttiva, per eliminare la profonda divaricazione fra gli arcaici strumenti organizzativi dei quali tutti ora disponiamo e la realtà nuova nella quale comuni e province si trovano ad operare. Ma ci sono — io credo — ragioni ben più profonde e ben più significative che sollecitano la riforma. Dobbiamo chiederci perchè è diventata ormai pressochè universale la richiesta che le strutture autonomistiche vengano rinnovate secondo linee di fondo che allarghino anche la possibilità di scelte di autorganizzazione. Dobbiamo chiederci perchè mai le forze politiche democratiche sostanzialmente convergano nell'identificare il comune come ente esponenziale degli interessi generali delle collettività locali.

Io credo che tutto ciò nasca, oltre che da esigenze di funzionalità, soprattutto dal profondo convincimento che gli enti di autonomia locale hanno in sè un valore prezioso, specialmente nell'attuale realtà storica e politica. Quegli enti devono avvicinare il potere ai cittadini, devono costituire i veicoli elementari e fondamentali del moto partecipativo della società, devono arricchire il nostro patrimonio democratico.

Siamo tutti preoccupati, onorevoli colleghi, dei pericolosi diaframmi tra istituzioni e popolo, crediamo che l'arresto del moto di dissenso e il recupero del consenso passino attraverso una rivalutazione del ruolo delle

autonomie locali che rappresentano per il cittadino il primo volto della democrazia.

Questa è la ragione profonda che sottosta a un comune e fermo atteggiamento delle forze democratiche che troverà grandissimo rilievo nelle deliberazioni di questa Assemblea.

Infine, signor Presidente, una sostanziale concordanza si è verificata in altro settore di estrema difficoltà e complessità: quello del pubblico impiego, dove è stato apprezzato il valore della contrattazione. Non si può tornare indietro, in questo settore, ipotizzando soltanto interventi autoritari dello Stato, sia pure preceduti da consultazione. La contrattazione è una realtà del nostro tempo. Ma è stato anche sottolineato con fermezza — e ciò trova riscontro nell'ordine del giorno — che bisogna con severità e con rigosità stabilire i confini della demarcazione tra ciò che è riservato alla legge, anche in riferimento a precisi disposti costituzionali, e ciò che può essere lasciato alla contrattazione.

C'è una convergenza, signor Ministro, sull'esigenza prioritaria della legge quadro sul pubblico impiego, specialmente all'indomani della votazione di un disegno di legge — mi riferisco alla legge n. 813 — a proposito del quale abbiamo dovuto constatare quali e quanti siano stati i danni derivanti dalla mancanza di una disciplina organica della materia. E sarà anche in questa nuova visione istituzionale della materia che il pubblico impiego potrà ulteriormente camminare su quella strada, in gran parte già percorsa, di avvicinamento ad alcuni principi fondamentali del rapporto di impiego in generale.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, la sostanziale convergenza sui grandi temi dell'amministrazione dello Stato — convergenza già presente nel dibattito e nelle varie mozioni — trova ora consacrazione anche formale in un ordine del giorno che reca le firme dei rappresentanti di un amplissimo arco politico di questa Assemblea. Dobbiamo rallegrarci per questa conclusione e per il significato che essa assume. In un momento nel quale non mancano certo gravi tensioni politiche, aver trovato tra le forze che credono nella Costituzione un pieno accordo sull'indicazione di soluzioni di

gravi problemi ha un'importanza che nessuno di noi può sottovalutare.

Da questa positiva conclusione di un serrato dibattito sia consentito, signor Presidente, trarre l'auspicio che su tutti i grandi problemi del nostro tempo possa verificarsi un pacato e impegnato confronto che vivifichi la nostra vita politica ed apra prospettive di speranza e di fiducia nella capacità della nostra democrazia di vincere la sfida del tempo presente. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

Per quanto riguarda l'ordine del giorno Spadaccia, mi dichiaro favorevole, sottolineando però quella parte di esso che impegna il Governo anche a verificare la compatibilità delle norme dello statuto dei lavoratori con il carattere pubblico del rapporto di impiego.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica.

G I A N N I N I , ministro senza portafoglio per la funzione pubblica. Signor Presidente, onorevoli senatori, vorrei innanzitutto occuparmi in questo mio discorso dell'appassionata perorazione del senatore Modica in materia regionale e dirgli che, in ordine ai due problemi di fondo che egli ha sollevato, cioè l'attuazione della disposizione IX della Costituzione e la riforma del sistema della finanza regionale, trova il Governo pienamente favorevole. Occorre naturalmente darsi carico del fatto che questi due obiettivi richiedono un certo tempo per essere realizzati.

Vorrei ancora precisare che le constatazioni fatte dal senatore Modica in ordine all'attuale situazione della realtà regionale sono delle analisi molto precise e direi accettabili, però c'è da chiedersi qual è il perché di questa situazione. Probabilmente il perché va trovato in un fatto molto preciso, cioè la mancanza nel complesso degli apparati pubblici di una voce delle regioni. Le regioni non hanno una presenza nel potere governativo. Ed è appunto questo uno degli obiettivi che nel rapporto era stato indicato come da raggiungere e che nell'ordine del giorno esattamente è stato indicato e ripreso come ma

teria da rendere attuale. E su questo si può contare su un preciso impegno che il Governo assume.

Vorrei adesso passare all'ordine del giorno dei senatori Stanzani Ghedini e Spadaccia per dire che il Governo lo accetta come raccomandazione, perchè già sono stati presentati proprio qui in Senato, ed hanno i numeri 581, 582 e 583, i tre disegni di legge che investono proprio questo problema. Quindi noi ci auguriamo che questi atti vengano rapidamente approvati, soprattutto per mettere in piedi quel corpo che dovrebbe elaborare la riforma del processo amministrativo. Come raccomandazione l'ordine del giorno è accettabile, anche perchè praticamente il Governo già ha fatto quanto doveva fare, cioè presentare disegni di legge.

Passo così all'ordine del giorno sul rapporto, in ordine al quale io non posso, come Governo, che esprimere la più viva soddisfazione e, di più, dire come non solo quest'ordine del giorno è prezioso per il Governo, ma dire come esso, proprio per il modo come è stato compilato, rappresenti per il Governo una guida assolutamente sicura in ordine a ciò che si deve fare.

Vorrei rilevare che è dal 1865 — cioè dalla discussione che si ebbe nel Parlamento subalpino intorno alle leggi di unificazione amministrativa del neonato regno d'Italia — che il Parlamento non si occupa del problema della pubblica amministrazione nel suo complesso. Quindi il Governo non può che esprimere il suo compiacimento per la rilevanza di un atto di questo tipo e per il contenuto dell'atto, la convergenza delle forze politiche sul contenuto dell'atto medesimo rappresentando un impegno molto consapevole, tanto più se lo si riferisce all'ampiezza della discussione che lo ha preceduto in Commissione e in Aula e alla particolare forma, direi di approfondimento della problematica, che al Parlamento era stata posta e quindi allo sbocco che ciò ha avuto.

Direi che l'ordine del giorno delinea un disegno estremamente coerente di ciò che si deve fare, perchè, in sostanza, la creazione della nuova amministrazione, alla cui costruzione ci si deve accingere, consta di un

disegno articolato, con un capo, diremmo, esso stesso complesso, con un corpo che prevede accorpamenti e differenziazioni delle strutture centrali e con una particolare messa in evidenza della necessità del decentramento anche delle strutture statali, affinché siano rese corrispondenti alla realtà delle autonomie politiche che sono quelle regionali. Vi è una coerenza esemplare in ciò che il Senato ha detto, che costituisce, a mio parere, l'elemento più importante, dal punto di vista operativo, dell'ordine del giorno.

E chiaro che le priorità che sono segnate in quest'ordine del giorno potranno, da parte del Governo, essere anticipate per alcune parti. Alcuni studi e alcuni disegni di legge già sono pronti per essere presentati al Parlamento: mi riferisco in modo particolare alla materia dei controlli e alla materia degli enti per i quali prima delle ferie o subito dopo le ferie il Governo presenterà i disegni di legge necessari.

Vi è una parte della materia di quest'ordine del giorno, come per esempio la legge quadro, che già è in discussione dinanzi al Parlamento. Sono d'accordo con quanto annunciato nell'ordine del giorno circa l'importanza fondamentale che ha la legge quadro medesima ai fini del riordinamento di quella parte delle strutture dello Stato che riguardano più propriamente l'aspetto soggettivo del personale. Quindi terremo conto, nel mandare avanti la legge quadro, dei contenuti qui rappresentati.

Credo, onorevoli senatori, che effettivamente sia esatto quanto testè diceva il relatore e cioè che quest'ordine del giorno è un atto di coraggio che impegna non solamente il Governo ma anche lo stesso Parlamento a rivedere adesso in modo consapevole tutta la struttura dei pubblici poteri. E vorrei ripetere anche io che è un atto di speranza che, in un momento in cui ricorrono tanti motivi di sconforto, non può non essere apprezzato da tutti coloro che seguono questo faticoso lavoro di ripresa che è stato iniziato in base alla vostra saggezza e sapienza. *(Applausi dalla sinistra, dal centro e dall'estrema sinistra).*

PRESIDENTE. Senatore Spadaccia, insiste per la votazione dell'ordine del giorno n. 6?

SPADACCIA. Non insisto.

PRESIDENTE. Passiamo allora alla votazione dell'ordine del giorno n. 5.

GUALTIERI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Nè ha facoltà.

GUALTIERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, assai brevemente voglio dichiarare che il Gruppo repubblicano darà il suo voto meditatamente favorevole all'ordine del giorno unificato, in quanto esso raccoglie in larghissima misura le indicazioni e le preoccupazioni dell'ordine del giorno che avevo presentato insieme ai senatori del mio Gruppo e con il collega Brugger e che anche a loro nome ho ritirato, ma altresì perchè l'ordine del giorno unificato raccoglie un più largo consenso di forze e quindi di forza e delinea un ordine di priorità complessivamente accettabile, reso più concreto dall'impegno richiesto al Governo di presentarci entro la fine dell'anno una serie coordinata di provvedimenti, per la maggior parte dei quali gli studi si possono considerare maturi, e perchè riflette la comune convinzione del Parlamento — e questa è la cosa più importante — di dovere prontamente e fermamente avviare l'uscita dell'amministrazione pubblica italiana da una condizione di disordine endemico, di sovrapposizione di indirizzi contrastanti e di evidente inidoneità a proporsi come supporto istituzionale adeguato di una politica di programmazione e di sviluppo economico.

La cornice istituzionale dello sviluppo economico è nel nostro paese carente in troppe sue parti ma in nessuna lo è più che nell'organizzazione generale della pubblica amministrazione, le cui condizioni smentiscono, e vorrei quasi dire irridono, la pretesa di guidare e riordinare l'economia da parte di uno Stato che troppo a lungo è apparso incapace di riordinare in profondità e secondo una vi-

sione di insieme le proprie stesse strutture operative in modo da poter contare su uno strumento coerente di esecuzione a tutti i livelli delle grandi direttive dell'azione pubblica. Non richiamerò qui la vicenda nè tenterò il consuntivo dell'opera dei molti ministeri e sottosegretariati per la riforma burocratica: dirò solo che nel rapporto presentato dal ministro Giannini, coronamento di un lungo impegno intellettuale civile e tecnico, noi repubblicani abbiamo riconosciuto quella piattaforma di riferimento per una generale ricostruzione dell'efficienza operativa dello Stato, che si potrà discutere in questa o quella sua parte, ma che è il presupposto stesso di un intervento che non rimanga episodico e casuale.

Con l'ordine del giorno che il Senato si accinge ad approvare, l'ampio dibattito pubblico di questi anni su questi problemi di struttura dell'azione amministrativa ed economica dello Stato viene a concentrarsi su una serie di obiettivi prioritari nei quali si riconosce un vasto arco di forze politiche, tra le quali quelle che sostengono il presente Governo, ma non solo queste, come è giusto che in questa materia avvenga. Il Governo può trarre da questo fermo sostegno l'impostazione riformatrice, la forza per superare resistenze che il particolarismo e l'inerzia oppongono sempre ad un'azione di questo genere e il richiamo ad una scadenza che, se non è vincolante in termini legali, scaturisce però dalla constatazione dell'impossibilità di lasciare più a lungo deteriorarsi situazioni chiave che, se non risolte, possono frustrare il conseguimento di larga parte dei suoi stessi obiettivi.

L'insieme delle misure qui delineate può riassumersi nella riconduzione ad unità dell'attività dello Stato, rendendo effettive e vincolanti le direttive della programmazione e coerenti con esse le diverse sequenze dell'azione amministrativa e dei controlli nel cui quadro esse si svolgono. Dove l'azione amministrativa ristagna e si perde nel vano, interessi particolari si consolidano a fronte dello Stato, si inseriscono e si annidano nelle strutture stesse dello Stato, fanno funzionare ai propri fini una macchina che non lavora più per i fini generali. I pubblici-

sti francesi esprimono questa condizione di cose e la volontà di rovesciare la direzione di marcia dalla quale essa nasce con una formula un po' ad effetto, si vuole, ma adatta anche al caso italiano: occorre *nationaliser l'Etat*, nazionalizzare lo Stato, restituirlo alla sua funzione e figura pubblica.

Raggiungere una concorde operatività sulle linee di attacco di questo intervento ricostruttivo era ed è, ovviamente, più importante che non il far valere in modo assoluto questa singola linea specifica. Se l'azione che prenderà le mosse dal nostro odierno dibattito si svolgerà in modo continuo e coerente, noi confidiamo che la sua logica stessa riproporrà alcune delle indicazioni del nostro ordine del giorno, come l'unificazione dei ruoli del personale per garantire l'effettiva mobilità, sul filo dell'autorevole esperienza del *civil service* inglese o l'unificazione nella sede parlamentare della sede di esame di tutti i provvedimenti relativi alla pubblica amministrazione e al pubblico impiego, unificazione che siamo già del resto concordi nel considerare imprescindibile per l'esame dei provvedimenti contemplati dall'odierno documento parlamentare.

Vorremmo solo ricordare che la riforma del processo amministrativo, che il documento accoglie e che figurava tra i punti da noi proposti, è considerata dai repubblicani tra le realizzazioni prioritarie ed urgenti, posto che essa, invisibilmente, retroagisce su tutto l'insieme dell'azione amministrativa e condiziona in profondità il modo di essere della

pubblica amministrazione. Il potere pubblico non può essere certo che le sue direttive siano eseguite lealmente e con uniformità a tutti i livelli, se lento o difettoso è nelle mani dei cittadini lo strumento per ricondurre le strutture pubbliche al rispetto formale e sostanziale della legge.

Non ci si deve adagiare su certi elementi di remora alla correzione di errori dell'amministrazione, in uno spirito di malintesa tutela dell'amministrazione stessa e dei suoi agenti.

Per un paradosso solo apparente, perchè esprime la più profonda natura dello Stato moderno, non solo in quanto Stato di diritto, ma anche e proprio in quanto potere politico forte e rispettato, esso si rafforza anche e proprio quando l'amministrazione risulti eventualmente soccombente in un processo, perchè questa è la via attraverso la quale si ottiene che essa ritorni a conformarsi alla legge, cioè alla volontà pubblica.

È stata recentemente ricordata la massima scolpita sull'edificio dell'avvocatura generale degli Stati Uniti: « La Repubblica vince la sua causa, ogni qualvolta viene resa giustizia nei suoi tribunali ». Assicurare con mezzi processuali più adeguati la legalità dell'azione amministrativa, l'effettivo (perchè effettivo oggi non può proprio dirsi...) rispetto della parità delle parti e la garanzia delle situazioni soggettive dei cittadini, come è scritto nel documento che ci accingiamo a votare, rientra per noi tra le esigenze sicuramente non dilazionabili.

Presidenza del vice presidente FERRALASCO

(Segue GUALTIERI). Non entrerò in altri dettagli, onorevoli colleghi, posto che intendo solo esprimere un'adesione generale e politica al documento, neanche per specificare i molti punti che corrispondono, anche testualmente, all'ordine del giorno che avevamo presentato, e che i colleghi, nonché quelli fra gli esperti del ramo che sono attenti lettori degli atti parlamentari, possono age-

volmente rilevare da sé. Vorrei solo insistere, conclusivamente, sullo spirito generale dell'azione che andiamo ad intraprendere e nella quale il nostro Gruppo si riconosce in pieno, ricordando anche la proposta che La Malfa aveva fatto di un'inchiesta parlamentare sui rapporti fra politica ed alta amministrazione, che affrontasse apertamente sia il tema politico del « sottogoverno », sia quello

costruttivo di far corrispondere sempre l'azione amministrativa alle direttive politiche, in una parola, una volta ancora, di « nazionalizzare lo Stato ».

Noi ci proponiamo di ricostruire sotto forma di un tessuto istituzionale coerente il doppio profilo del nostro Stato, come Stato delle autonomie e come Stato della programmazione; dove autonomistico è tutto il processo che confluisce nella programmazione, ma questa, una volta adottata per il conseguimento di grandi obiettivi nazionali, deve essere impegnativa anche per le istanze locali del potere pubblico, impegnate, ciascuna per la propria parte di responsabilità, al conseguimento di quegli obiettivi. Noi ci proponiamo di rendere più efficiente l'azione amministrativa anche eliminando doppioni di strutture e forme di controllo che, mancando di snellezza, perdono anche di efficacia: ciò che è l'esatto contrario dell'agire svincolati da controlli e lasciando libero spazio a quei giochi di potere nei quali la prepotenza politica gioca a rimpiattino con l'arbitrio amministrativo. E se, ad esempio, riteniamo improprio che la Corte dei conti possa sollevare questioni di costituzionalità di fronte alla nostra Corte suprema in ordine ad atti materialmente legislativi del Governo, ciò non significa che vogliamo lasciare campo all'Esecutivo, in sede di decretazione delegata, di eccedere i limiti di copertura finanziaria fissati dal Parlamento in sede di delega ed ampliare le possibilità di travolgere l'articolo 81 della Costituzione, tema di una trentennale battaglia repubblicana. Al contrario, la vecchia forma di controllo dovrà essere sostituita da una nuova, più penetrante, in ogni caso più idonea ad assicurare che l'Esecutivo si uniformi lealmente al mandato ricevuto dal Parlamento, e che questo possa esercitare tempestivamente il proprio sindacato, nel quadro di un ripensamento delle garanzie necessarie a tutelare il rispetto formale e sostanziale di quell'articolo fondamentale della Costituzione.

Onorevoli senatori, la mia breve dichiarazione può dirsi qui conclusa. Noi attendiamo che il Governo presenti al nostro esame i provvedimenti alla cui definizione oggi lo impegniamo, ma la nostra non vuol essere, nè

sarà, un'attesa inerte o fiscale. Una volta che il rapporto del ministro Giannini, il dibattito che lo ha seguito e l'ordine del giorno che lo concluderà entrano nel patrimonio del Parlamento, esso possiede il quadro nel quale predisporre la propria collaborazione sulle proposte che il Governo presenterà, ma anche proprie proposte qualora quelle del Governo tardassero. Abbiamo voltato, credo, una pagina, onorevoli colleghi, nella storia della cosiddetta riforma burocratica (anche se l'Aula non è molto piena, è una svolta importante): e non vogliamo per certo che la nuova possa assomigliare, quanto ai risultati, all'antica. (*Applausi dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

S P A D A C C I A . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

S P A D A C C I A . Signor Presidente, spiegherò brevemente perchè, pur non votando a favore dell'ordine del giorno congiunto presentato dai rappresentanti di tutti i settori dello schieramento politico, non ritengo neppure di votare contro e, quindi, mi asterrò nella forma che è suggerita dal Regolamento del Senato, cioè quella della non partecipazione al voto in Aula al momento conclusivo di questo dibattito.

È stato il collega Modica a dire nel suo intervento — un intervento che io ritengo estremamente importante nell'evoluzione delle posizioni del Gruppo comunista del Senato e del Partito comunista, per la riflessione critica sugli ultimi dieci anni di azione politica istituzionale — che su alcuni grandi temi di rilievo costituzionale si giustifica lo scavalco dei normali steccati che dividono le maggioranze di Governo dalle opposizioni ed è utile che si determini la convergenza intorno a schieramenti più vasti, possibilmente unitari.

Questa è una tradizione che appartiene ai Parlamenti di più classica democrazia parlamentare, una tradizione che abbiamo richiamato spesso anche noi radicali. La riforma dell'ordinamento della pubblica amministrazione, il tentativo di affrontare e di supera-

re le ragioni di una crisi cronica della pubblica amministrazione, che rappresenta uno degli ostacoli più gravi a qualsiasi possibilità di incisiva riforma e a qualsiasi possibilità di efficace governo del paese, sono per eccellenza temi che giustificano un voto unitario da parte del Parlamento.

Ma io devo dire che questo si verifica quando su un tema ci sono state, tuttavia, nel passato chiare posizioni che si sono confrontate. Qui c'è stata, invece, per lunghi anni semplicemente e acriticamente una convergenza nell'accettazione di una crisi, della crisi della pubblica amministrazione, e in una politica che accentuava questa crisi.

Non si può affrontare il tema della pubblica amministrazione senza affrontare la politica istituzionale complessiva dello Stato di questi anni. Non si può affrontare il tema della pubblica amministrazione prescindendo da quella che è stata la politica istituzionale e l'uso che si è fatto delle istituzioni. E da questo punto di vista come negare che, non nel momento formale delle maggioranze della cosiddetta unità nazionale, ma già prima, molto prima, nei rapporti che intercorrevano tra uno schieramento che era formalmente a sostegno dei Governi ed uno schieramento che era formalmente all'opposizione, esisteva una convergenza che è quella convergenza che ha portato, per esempio nel campo delle regioni, proprio a quei fenomeni che oggi, con un intervento critico di eccezionale importanza, il senatore Modica ha denunciato con tanta chiarezza?

Questo è il mio motivo di scetticismo. Per questo non unirò il mio voto, su questo documento, a quello degli altri, ma non darò neppure voto contrario per due ragioni: prima di tutto perchè sarebbe ingiusto non prendere atto di alcune novità, innanzitutto la novità di questo dibattito e di alcuni interventi che in esso si sono svolti, di alcune consapevolezze critiche (ne citavo una che ritengo, dal mio punto di vista, più importante); in secondo luogo non darò voto contrario per la presenza, sui banchi del Governo, di un ministro che risponde al nome di Massimo Severo Giannini.

Voglio rimarcare un fatto. Lei, signor Ministro, ha ricevuto qui attestazioni univer-

sali di stima che fanno giustizia (mi si consenta di ricordarlo) di alcune polemiche ingiuste e ingenerose di cui era stato oggetto a causa di un'intervista mal riportata e ingiustamente interpretata. Uno dei giornali che si scagliò contro alcune sue espressioni, in cui lei spiegava perchè, nonostante motivi di sfiducia, continuava a rimanere e ad operare nel nostro paese, le rimproverò di non aver fatto nulla come ministro. Quel giornale di Roma, che pure ha come direttore un nostro collega, che siede in quest'Aula del Parlamento, non si era accorto che lei era stato protagonista e padre di uno dei pochi atti politicamente e positivamente rilevanti del primo governo Cossiga (di atti negativamente rilevanti il primo governo Cossiga ne ha avuti molti). Questa sua presenza nel Governo fornisce al Parlamento, ai sindacati, ai suoi stessi colleghi, un interlocutore che finalmente sa che cos'è la macchina amministrativa dello Stato, farraginoso, complessa, difficile, antiquata, di cui tutti parlano a proposito e a sproposito, a spezzoni, e che pochi conoscono. In primo luogo, la conoscono poco coloro che dovrebbero dirigerla e governarla.

Questo documento dà via libera al miglior Ministro che in questo momento possiamo avere in questo campo, togliendo ogni alibi alle resistenze che si possono avere per operare alcune scelte; lo rafforzano all'interno del Governo; e questa è la ragione per cui non voterò contro questo documento nonostante i motivi di scetticismo, che risalgono anche ad una attenta lettura del rapporto, di cui — in sede di dichiarazione di voto — non sono sottolineate alcune notazioni, come ha fatto, in sede di discussione generale, il collega Modica.

Lei ha parlato ad esempio, nel suo rapporto, di delegificazione, cioè della necessità di riportare nell'ambito regolamentare (io dico nell'ambito amministrativo perchè ci sono cose che facciamo per legge che in molti casi possono essere risolte addirittura con circolari) una serie di materie che opprimono questo Parlamento e lo distraggono dai suoi compiti di indirizzo politico, di sindacato e di controllo sull'attività dell'Esecutivo. Come possiamo seriamente pensare ad un pro-

getto di questo genere, che dovrebbe affrontare il problema centrale della nostra riforma legislativa, nel momento in cui si verificano, a livello del rapporto con il nuovo ente regione, i fenomeni di cui così acutamente tracciava la diagnosi, senza trarne poi tutte le conseguenze politiche, il collega Modica? Cioè regioni che non hanno funzionato e si è fatto di tutto perchè non funzionassero come quegli organi di decentramento legislativo che la Costituzione ha preordinato, per cui abbiamo creato altri organi amministrativi, abbiamo visto stranamente il Governo dello Stato che da una parte si preoccupava di limitare al massimo le competenze che la Costituzione affida, come primarie, in campo legislativo alle regioni e dall'altra invece faceva ampio uso di quell'altro articolo della Costituzione che consente la delega di competenze dello Stato alle regioni.

Come mai questa apparente contraddizione? Come mai, mentre si comprimono le competenze primarie delle regioni, ci si preoccupa di gonfiarne invece le competenze delegate? Perchè si vogliono riportare le regioni nell'ambito di un'unica visione considerandole come sostitutive dei prefetti, in un quadro di coinvolgimento di tutte le forze politiche in un sistema che non è quello previsto dalla Costituzione? Questa è la Costituzione materiale — la Costituzione reale, come diceva il senatore Modica — che abbiamo costruito in questo campo negli ultimi 10 anni.

A questo punto ci troviamo in una situazione preoccupante, perchè è vero che il Parlamento è distratto da una miriade di leggi, ma ciò avviene perchè da un lato vediamo non realizzarsi il decentramento legislativo delle regioni e dall'altro vediamo aumentare anche senza delegificazione il potere normativo del Governo. Come meravigliarsi a questo punto della giusta riluttanza del Parlamento a spogliarsi di questi poteri di cui poi fa, per la pressione degli interessi corporativi, anch'esso un così cattivo uso? Ma il nodo fondamentale sta in questa concezione dello Stato che rimane centralistica.

Ma il discorso si potrebbe facilmente estendere ad altri aspetti della questione. L'ordine del giorno al nostro esame è dunque posi-

tivo perchè comunque rende, non dico obbligate, ma possibili delle scelte, se il Ministro, con il conforto di questo voto del Parlamento, saprà operare all'interno del Governo per portare avanti alcuni progetti di riforma sui quali sarà possibile anche a noi pronunciarci e compiere delle scelte.

P I S T O L E S E . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P I S T O L E S E . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il Gruppo del Movimento sociale italiano si è astenuto dal presentare un ordine del giorno, perchè ritiene che il rapporto Giannini, pregevole come indicazione programmatica, come aspirazione avveniristica, se mi consente, sia uno studio che rimane agli atti del Parlamento come indicazione che lo stesso ministro Giannini propone al Governo di cui fa parte. Noi non riteniamo, come partito di opposizione, di dare delle indicazioni. Il Governo operi secondo alcuni criteri (alcuni punti favorevoli li abbiamo sottolineati nel nostro intervento in sede di discussione generale) ed il Parlamento, caso per caso, legge su legge, darà il proprio parere positivo o negativo.

Ecco perchè non abbiamo presentato un ordine del giorno ed ecco perchè votiamo contro quello al nostro esame. Riteniamo infatti che esso sia un po' il libro dei sogni, cioè contenga indicazioni vaghe e generiche. In questo ordine del giorno c'è tutto ed il contrario di tutto, quindi vale per quel che vale. Ella, onorevole Ministro, ha detto molto abilmente che è una speranza. Certo, ma vi aspettiamo al varco. Ci auguriamo che questa speranza possa avere una realizzazione e caso per caso vi diremo il nostro punto di vista secondo le proposte che porterete al nostro esame.

Qualche breve considerazione sull'ordine del giorno. In esso si parla dell'ordinamento degli uffici della Presidenza del Consiglio. Ecco, signor Ministro, una delle ipotesi che mi fa sorridere. L'esperienza ci insegna che ogni volta che cambia il Governo, ogni vol-

ta che c'è una nuova coalizione viene modificata completamente la composizione del Governo e il numero dei ministeri, al di là dei poteri che si vogliono stabilire — ed è giusto — come poteri della Presidenza del Consiglio e del Consiglio dei ministri. È un vecchio problema che tutti conosciamo. Ma all'atto pratico assisteremo continuamente a questa osmosi, a questo cambiamento continuo: secondo le esigenze avremo tre ministri in più, due in meno, due tecnici che poi entrano in servizio permanente effettivo e avremo così una continua variazione di queste composizioni.

Ecco perchè noi diciamo che è un libro dei sogni voler stabilire il numero dei ministeri. Facciamo l'accorpamento dei ministeri, li abbiamo accorpati tante volte, poi li abbiamo nuovamente divisi, poi li accorpamo per la terza volta. Non è una legge che può bloccare le ripartizioni interne tra le varie forze politiche che partecipano alla coalizione di Governo o, peggio ancora, tra le varie correnti nella stessa forza politica.

Quindi la prima considerazione mi pare che lascia cadere immediatamente l'ordine del giorno in uno dei suoi punti fondamentali. Riordiniamo la Presidenza. Certo, tutti siamo d'accordo, ma questo non sarà mai attuato.

Qualche altra considerazione. Al punto e) e al punto f) si parla di assegnare alla Presidenza del Consiglio dei ministri i rapporti con le regioni e con la CEE. Anche questa è un'utopia, signor Ministro. Io faccio parte della Commissione agricoltura: non c'è legge sulla quale non cominci una polemica sui poteri dello Stato e sui poteri delle regioni, nonostante che l'articolo 117 della Costituzione abbia demandato i poteri alle regioni. Ciò nonostante le stesse forze di Governo o di appoggio al Governo riaprono il discorso. Quindi è un discorso che non sarà mai chiuso, che rimane sempre aperto e che caso per caso verrà esaminato e modificato.

Si parla della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali. Il discorso è ampio e molto atteso dalle sinistre. E qui si dimostra che l'ordine del giorno ancora una volta è un compromesso, perchè sulle autonomie locali ci sono i famosi tentennamenti. Lei stesso nel suo rapporto aveva accennato

alla necessità di dare maggiori poteri al prefetto come commissario di governo e qui nell'ordine del giorno si dice e non si dice che il commissario di governo dovrà avere funzioni di coordinamento, non certo di diretta o indiretta gerarchia: per carità, la gerarchia nel nostro paese è soppressa; esiste in tutti i paesi del mondo, ma in Italia non esiste, ognuno può fare quello che vuole perchè nessuno deve comandare. Non c'è più gerarchia perchè abbiamo esasperato questa forma di democrazia che tutti amiamo ma che qui, ripeto, viene esasperata nella maniera più assoluta.

Un altro punto è quello del pubblico impiego. Su tale punto, onorevole Ministro, mi sono soffermato lungamente nel mio intervento in sede di discussione generale, sottolineando soprattutto, come lei ricorderà, un aspetto: nel suo rapporto mancava e manca, come manca nell'ordine del giorno, il punto centrale, cioè il fattore uomo. Praticamente in questo ordine del giorno, come nel suo rapporto, si parla insistentemente della necessità di modificare le strutture — d'accordo — e della necessità di considerare i rapporti retributivi del personale impiegatizio del pubblico impiego — d'accordo — ma neanche qui c'è una parola che riguardi l'uomo, lo spirito, l'essere uomo, che è quello che anima la pubblica amministrazione. Non c'è una parola nel suo rapporto e non c'è una parola in questo ordine del giorno. Le leggo il punto: è urgente l'approvazione della legge-quadro per perseguire il triplice obiettivo di ripartire le materie fra accordo e legge; è necessario che sia rigorosamente definita la « qualifica funzionale ». Lei stesso ha detto che ci sono dieci interpretazioni di questa qualifica funzionale. Nel suo rapporto lei ha sollevato molti dubbi e questi dubbi il Parlamento li scarica su di lei. Lei non sapeva definire la qualifica funzionale, perlomeno aveva molte perplessità e il Parlamento dice: lo faccia lei. Si stabilisce quindi nell'ordine del giorno che è necessario che sia rigorosamente definita la « qualifica funzionale », che costituisce premessa essenziale « per la perequazione retributiva »: siamo sempre sul piano materialistico, vediamo quanto dobbiamo dare; « per una ragionevole unificazione delle pro-

cedure concorsuali »: questo è un punto da chiarire meglio; « per una coerente unificazione dei ruoli »: è un problema che lei stesso ha definito di non facile risoluzione, visto che ci sono 500 ruoli dello Stato e dobbiamo cercare di unificarli su medesimi livelli; « per la necessaria mobilità del personale ».

Queste sono le quattro ipotesi, questi i quattro consigli che il Parlamento le dà. Nessuno le ha detto quello che invece mi sono permesso di dirle io nella discussione generale sul fattore uomo: la macchina dello Stato può funzionare soltanto se l'uomo, cioè il pubblico impiegato, ha la possibilità, ha la speranza di un domani e di una carriera. Oggi l'automatismo con cui avete stabilito questo livellamento e questo appiattimento nella pubblica amministrazione, quando avete soppresso le capacità, la meritocrazia, ha avvilito il personale, il quale avrà qualcosa in più di danaro con una certa qualifica, ma non sarà più l'uomo che lavora, sarà un uomo avvilito, scoraggiato.

Signor Ministro, ella ha fatto un bellissimo rapporto sulle modifiche delle strutture; ma cosa ha detto sull'uomo? Quali sono le cause di questa disfunzione della pubblica amministrazione? Lei ha riconosciuto onestamente di non conoscerne le cause ed io non so come il Parlamento possa dare delle indicazioni per risolvere la crisi della pubblica amministrazione senza conoscerne le cause, senza indagare sul perchè. Le pare mai possibile che la burocrazia non funzioni perchè manca una certa struttura, perchè manca un certo palazzo dove trasferire alcuni uffici?

Non diciamo questo. La pubblica amministrazione non funziona perchè il pubblico dipendente è disamorato del proprio lavoro, non ha prospettive di carriera, sa che il buono è uguale a quello meno buono, sa che dopo tanti anni avrà la sua promozione e quindi appende il cappello, va a prendere la tazza di caffè e non lavora.

Questa è la realtà. Perchè non abbiamo il coraggio di dircele, queste cose? Perchè proprio lei, che è un uomo di tanto valore e conosce tanto bene questa materia, non si sofferma sul fattore uomo?

È questa la ragione per cui critico duramente questo ordine del giorno, che ripete le stesse cose che lei ha detto senza un'analisi, senza un'indagine sulle cause. Ma davvero l'amministrazione non funziona perchè c'è una stanza in meno o perchè manca una macchina fotocopiatrice o qualcosa del genere? Ma lasciamo stare! È l'uomo che non funziona più, che è disamorato e quindi non si dedica al lavoro; manca proprio quell'umanesimo del lavoro di Gentile che qui ricordiamo, cioè l'attaccamento al lavoro come espressione della vita umana e non come un sacrificio che serve soltanto per guadagnare lo stipendio e per portare avanti la propria carretta.

Un ultimo argomento. In questo ordine del giorno si parla di allargamento della sfera di poteri e di responsabilità della dirigenza. Signor Ministro, in discussione generale le ho detto che lei si deve mettere d'accordo con un altro Ministro, con il ministro Pandolfi. Lei, nel suo rapporto, osserva che si deve deresponsabilizzare il piccolo impiegato, che non deve essere penalizzato da responsabilità maggiori quando indubbiamente non svolge mansioni pubbliche, in quanto un archivistà che mette le carte a posto certamente non ha responsabilità pubbliche. Allora lei dice: responsabilizziamo i vertici, coloro che hanno il potere decisionale, coloro che hanno il potere autoritativo (come lo definisce lei con una parola che io non mi permetterò mai di pronunciare: ma la pronuncia lei). Allora solo quelli devono essere considerati responsabili, mentre dobbiamo deresponsabilizzare i piccoli impiegati.

In questi giorni, guarda caso, l'altro Ministro del suo stesso Governo, il ministro Pandolfi, ha viceversa presentato un disegno di legge per deresponsabilizzare i vertici. Allora mettiamoci d'accordo: qui non risponde nessuno! Se devono essere deresponsabilizzati i vertici della pubblica amministrazione e deve essere deresponsabilizzata la base, cioè i piccoli impiegati, allora bisogna fare una scelta politica. Ecco perchè c'è un contrasto tra il suo rapporto e la posizione del ministro Pandolfi.

Su questo punto già le chiesi dei chiarimenti nel corso della discussione generale;

ella non me ne ha forniti. Penso che quando porterà questi provvedimenti di legge all'esame del Parlamento avremo finalmente la risposta per sapere quale parte del Governo la pensa in un modo e quale altra parte la pensa in un altro modo.

Con queste poche osservazioni che ho voluto fare sull'ordine del giorno, dichiaro che il Gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale vota contro, perchè ritiene questo ordine del giorno semplicemente un libro dei sogni, una speranza per il domani, ma senza una concretezza, senza una possibilità di reale attuazione, perchè quando il Governo dovrà porre mano alla elaborazione dei provvedimenti legislativi di attuazione di questo ordine del giorno troverà su ogni provvedimento le forze politiche come al solito divise e nella impossibilità di dare un contributo concreto all'opera del Governo. Per queste ragioni votiamo contro l'ordine del giorno, pur confermandole naturalmente l'apprezzamento per il lavoro che ella ha fatto e nella speranza che molte cose che ella ha enunciato sotto forma dubitativa possano trovare una concreta attuazione per il migliore funzionamento della pubblica amministrazione. (*Applausi dall'estrema destra*).

M A F F I O L E T T I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A F F I O L E T T I . Signor Presidente, sarò molto breve. Abbiamo già annunciato il ritiro della nostra mozione e dichiariamo che vi è corrispondenza tra l'ordine del giorno conclusivo e i principi fondamentali di questo nostro documento. Sottolineiamo anche noi che il contenuto di questo documento è importante ed oggettivamente rappresenta una polemica con il presente, e quindi una richiesta da parte del Parlamento di un cambio di indirizzi nel campo della politica istituzionale. Significa anche che occorre cambiare assieme alla politica istituzionale tutto un orientamento della direzione politica. Significa, come al tempo delle regioni quando si prefigurò, con i primi voti unitari del Parlamento, una politica istitu-

zionale nuova; significa che occorre una coerente e rinnovata politica riformatrice in ogni campo.

L'accordo corrisponde quindi ad una posizione che noi abbiamo sempre sostenuto di rinnovamento dell'assetto istituzionale in armonia con la Costituzione; significa che anche dall'opposizione non solo è possibile contribuire, come abbiamo contribuito, ad una politica delle istituzioni, alla conformità dell'assetto amministrativo al quadro costituzionale, ma che questo concorso unitario è ancor più necessario per un indirizzo complessivo nel quale va collocata la politica istituzionale.

Quindi il significato va al di là degli oggetti e degli ambiti che sono difficilmente delimitabili, sollecita indirizzi di rinnovamento e soprattutto un collegamento stretto che abbiamo voluto stabilire tra riforma della pubblica amministrazione, governo dell'economia e riforma delle autonomie, adeguamento coerente dell'assetto regionale.

Quindi nel rapporto tra politica istituzionale e politica generale noi cogliamo un elemento che sollecita in modo critico il Governo a rispettare gli indirizzi che unitariamente il Parlamento ha voluto esprimere. Questi indirizzi danno più forza a quella potestà che il Parlamento ha esercitato raramente per quanto riguarda i problemi della pubblica amministrazione, come ha richiamato ora il ministro Giannini. Il Parlamento tradizionalmente ha consegnato la materia, in sostanza, all'Esecutivo. Il fatto che sia stato ora espresso un voto unitario vuol dire che si tratta di un cammino faticoso di risalita che richiede soprattutto un impegno politico. Questo ribalta le responsabilità a livello di Governo e sottolinerei ancor più che sottoscrivendo questo documento i partiti di Governo hanno assunto la duplice responsabilità di concorrere all'indirizzo complessivo del Parlamento e di influire coerentemente sull'indirizzo di Governo.

Noi per parte nostra vigileremo perchè questi indirizzi siano osservati, nella consapevolezza che si tratta di far prevalere un disegno unitario che riguarda la logica complessiva dell'ordinamento ed investe la po-

litica e la responsabilità del Governo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

N O C I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

N O C I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il Gruppo socialista dichiara il proprio voto favorevole all'ordine del giorno e manifesta soddisfazione per le convergenze politiche impegnate e qualificanti che si sono verificate attraverso incontri, onde addivenire alla formulazione di un ordine del giorno di buoni principi che nell'ambito del dibattito parlamentare, così come in parte è già avvenuto, possono determinare una convergenza di forze politiche che va oltre l'attuale maggioranza e che da sola può consentire di porre mano a riforme di carattere istituzionale, per adeguare sempre di più la burocrazia e la funzione pubblica del nostro paese all'altezza dei tempi attuali.

È un voto dato in modo convinto, che tiene conto anche della situazione all'interno della quale oggi viviamo, una situazione che si è evidenziata in modo particolarmente palese con la nascita delle regioni nel nostro paese, quando è apparso chiaro a tutti che lo Stato accentratore, di fronte alla nascita delle regioni, non è stato in grado nè nelle deleghe nè nelle competenze di partecipare in modo che quelle assemblee legislative potessero tener fede fino in fondo alle loro reali peculiarità, ovvero a quelle di legislazione e di programmazione, quale contributo autonomistico nell'ambito di uno Stato democratico. In gran parte anzi le nostre regioni hanno peccato e peccano tuttora di ministerialismo, copiando in ciò in larga misura il ministerialismo presente e prepotente a livello centrale, un ministerialismo che nelle sue forme mortifica anche alcuni principi di carattere democratico che la partecipazione popolare realmente esige che vengano modificati in meglio.

Condividiamo anche l'opinione di alcuni di affrontare le questioni che si possono risolvere nell'immediato e che non lederebbe-

ro l'assieme di problemi rilevati dall'ordine del giorno, ovvero un'autentica riforma della pubblica amministrazione, in particolare modo la riforma delle autonomie locali e della finanza locale.

Recentemente in Commissione abbiamo partecipato nel porre mano ad un articolato delle autonomie locali — questa può essere anche un'autocritica ed una risposta in parte al collega Modica — accorgendoci che affrontare solo la riforma delle autonomie senza affrontare l'articolato della finanza locale sia stato un lavoro lungo il cui prodotto è stato un articolato di decentramento, ma non sicuramente un prodotto di riforma delle autonomie locali. Questa è un po' una autocritica, ma anche una dimostrazione — bisogna darcene atto — di come il progetto presentato a suo tempo dai socialisti per la riforma delle autonomie locali non sia stato elaborato a tavolino, ma sia nato dalle esigenze e dalle esperienze genuine e legittime degli amministratori locali e che a livello parlamentare non ha ancora avuto la possibilità di essere dibattuto nella sua pienezza in modo che il meglio in esso contenuto possa essere immesso negli articolati della riforma delle autonomie locali.

Votando questo ordine del giorno riteniamo di dare una risposta soddisfacente a quanto all'inizio sostenuto. Crediamo che questo ordine del giorno rafforzi e il Ministero e il ministro Giannini all'interno di questo Governo e che da queste risposte positive del Parlamento possa nascere l'impegno per affrontare in un serio dibattito l'intero problema della riforma delle autonomie locali. (*Applausi dalla sinistra e dal centro*).

B R A N C A . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B R A N C A . Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la Sinistra indipendente dà voto favorevole all'ordine del giorno che ha sottoscritto. I motivi sono quelli esposti, non soltanto dal nostro Gruppo, nella discussione generale. Aggiungo che, se fossimo stati noi soltanto a scri-

vere l'ordine del giorno, esso non sarebbe stato sostanzialmente diverso.

La Carta costituzionale da tempo piange per mancata attuazione. Se l'iniziativa andrà fino al traguardo — come noi ci auguriamo, e noi ci sforzeremo perchè vada — le lacrime della Costituzione saranno asciugate. Ed è questo il momento migliore per farlo, dato che abbiamo l'esperienza di trenta anni di storia politico-amministrativa. Esprimiamo pertanto voto favorevole. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

V E R N A S C H I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

* V E R N A S C H I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, una brevissima dichiarazione di voto per affermare l'adesione ed il voto favorevole della Democrazia cristiana all'ordine del giorno che abbiamo sottoscritto. Le motivazioni sono state date dalla pregevole relazione del collega Bonifacio e dagli interventi dei colleghi, ai quali appunto faccio riferimento. Desidero però ringraziare anche il ministro Giannini non solo per la compiutezza del discorso contenuto nel rapporto che egli ha presentato a nome del Governo, ma per il metodo che egli ha introdotto in questo dibattito: cioè riportare alla centralità del Parlamento il compito di indirizzo nei confronti del potere esecutivo.

Ritengo che il nostro ordine del giorno abbia recepito questo metodo, laddove assume degli impegni in prima persona. Credo che non dobbiamo chiedere soltanto, con l'ordine del giorno, l'impegno del Governo, ma affermare l'impegno del Parlamento ad essere coerente in tutta l'attività legislativa agli indirizzi che abbiamo sottoscritto.

Penso che soprattutto in un punto occorra rifarsi a questo impegno e al punto ot-tavo dell'ordine del giorno lo abbiamo indicato: il Parlamento deve darsi anche delle strutture idonee per controllare la compatibilità di attuazione delle leggi che di giorno in giorno andiamo approvando.

Credo che noi, anche in questa sede, rinunceremmo al nostro potere centrale, così come è previsto dalla Costituzione, se non riaffermassimo la necessità che le strutture di conoscenza, di lavoro, di accertamento, di controllo siano effettivamente adeguate al discorso che è nel rapporto sulla pubblica amministrazione.

Non è lavoro da poco quello che il ministro Giannini con il Governo ci ha dato, responsabilizzando di nuovo il Parlamento non soltanto sull'indirizzo, ma sul controllo continuo per l'attuazione. Credo che questo debba essere affermato da parte di ogni singolo parlamentare e di ogni Gruppo. Noi non ci sottrarremo di certo al duplice impegno, qui ricordato dal collega Maffioletti, cui sono tenuti i Gruppi della maggioranza: di contributo sull'attività di legislazione e di sollecitazione nei confronti del Governo, perchè le linee vengano portate avanti.

Desidero concludere questa dichiarazione di voto, ricordando un punto che lei, Ministro, ha messo alla fine del suo rapporto. Credo che in esso vi sia tutto un giudizio critico su questi trent'anni di attività del nostro Parlamento e ci sia il punto di partenza per quello che deve essere questa riforma che, a mio giudizio, è una riforma di carattere politico di fondamentale importanza. Laddove ella dice che il cittadino non ha di fianco uno Stato amico ed autorevole ma ha piuttosto di fianco una creatura ambigua, irragionevole e lontana, ella ha individuato il rapporto fra cittadino e Stato, in questo Stato che è democratico, in termini di crisi profonda.

Ora, o la nostra attività futura servirà a ricomporre questo rapporto nel quadro che la Costituzione democratica dovrebbe darci, oppure certamente quella crisi che ella dice grave, ma non irrimediabile, diventerà senza dubbio irrimediabile perchè sarà una crisi sul piano politico-democratico più ancora che una crisi sulla capacità di queste istituzioni a reggere dal punto di vista burocratico.

È per questo che noi non speriamo in un libro dei sogni, come è stato detto; crediamo invece che senza speranza una democrazia non abbia nessuna possibilità di cresci-

ta, mentre chi spera negli ideali ha ancora la possibilità di operare perchè essi diventino realtà. È per questi motivi che noi voteremo a favore dell'ordine del giorno, augurando a lei ed al Governo, che nella collaborazione con il Parlamento ci sia la possibilità di realizzare effettivamente questo programma. *(Applausi dal centro)*.

P R E S I D E N T E. Metto ai voti l'ordine del giorno n. 5.

Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge:

« **Ulteriore proroga e rifinanziamento del fondo destinato alle esigenze del territorio di Trieste, istituito con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1** » (940) *(Approvato dalla 5ª Commissione permanente della Camera dei deputati) (Relazione orale)*

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « **Ulteriore proroga e rifinanziamento del fondo destinato alle esigenze del territorio di Trieste, istituito con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1** », già approvato dalla 5ª Commissione permanente della Camera dei deputati, e per il quale è stata autorizzata la relazione orale. Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore.

D'AMELIO, *relatore*. Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, il presente disegno di legge reca norme per la proroga ed il rifinanziamento del fondo destinato alle esigenze del territorio di Trieste, istituito con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1. Sono noti gli eventi e le vicende successive all'ultimo conflitto mondiale che determinarono il nuovo corso della vita triestina sulla quale hanno influito pesantemente i mutamenti territoriali e le lacerazioni tra la popolazione. Tutto ciò ha indubbiamente contribuito ad arrestare o quanto meno a ritardare il processo di sviluppo della provincia di Trieste.

Insieme con queste ragioni storiche devono essere tenuti presenti anche i problemi più recenti, che hanno reso ancora più difficile il decollo della vita economica della provincia di Trieste con l'appesantimento della vita sociale, che risente anche della mancata crescita demografica, con l'appiattimento della vita culturale che deve crescere e; per dirla con il magnifico rettore di quella università, « merita di essere stimolata ed incentivata tutta l'industria della cultura ».

Di tutte queste cause della debolezza economica sociale e culturale di Trieste si rese conto il Governo nazionale che, subito dopo il passaggio del territorio di Trieste all'amministrazione italiana, adottò un piano di provvidenze tra cui l'adozione di un apposito fondo destinato a promuovere un equilibrato sviluppo dei vari settori economici e un sostanziale progresso sociale e culturale della zona. Il fondo era inizialmente di 32 miliardi all'anno e la gestione era affidata al commissario generale del Governo per il territorio di Trieste. Il fondo subì diverse decurtazioni finchè, con la legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963, venne consolidato nell'importo di 9 miliardi e 700 milioni di lire a decorrere dal giugno 1962 e la sua gestione fu trasferita al commissario di Governo della regione Friuli-Venezia Giulia e contemporaneamente venne istituita un'apposita commissione composta dal sindaco di Trieste, dal presidente dell'amministrazione provinciale e da cinque consiglieri regionali, commissione che esprime parere vincolante sulla ripartizione del fondo.

Il fondo Trieste fu prorogato di altri dieci anni con legge 6 dicembre 1971, n. 1114, sempre lasciando invariato l'importo di 9 miliardi e 700 milioni di lire annue. Nel frattempo furono presentate diverse proposte di legge per la proroga del disegno di legge in esame, di iniziativa governativa che tiene conto appunto di quelle proposte.

Il presente disegno di legge nasce dalla constatazione che avversi fenomeni congiunturali, internazionali, nazionali e locali hanno di fatto impedito l'avvio di un reale processo di sviluppo economico e sociale. All'endemica regressione demografica si è ag-

giunta la difficile situazione dei trasporti marittimi che ha pesantemente e negativamente influito sullo sviluppo di Trieste. È noto a tutti che la concorrenza spietata dei porti della Jugoslavia e del Nord Europa ha bloccato in gran parte l'attività del porto di Trieste abbinata a essere potenziata e ammodernata nelle strutture e collegata al suo entroterra e al resto dell'Italia da grandi e agevoli infrastrutture viarie e ferroviarie, ma soprattutto è necessario recuperare a Trieste i collegamenti marittimi. Lo sfavorevole andamento generale delle attività economiche ha influito negativamente sui settori che costituiscono i cardini della vita economica: le industrie sono poche e non vivono di vita facile. Malgrado il recente sforzo del consorzio industriale EZIT, lo stesso arsenale è in difficoltà e sollecita il completamento del nuovo bacino di carenaggio. Il degrado urbanistico richiede interventi solleciti e massicci.

Trieste cioè, a causa di fenomeni generali e locali, non ha ancora superato, per dirla con la relazione che accompagna il disegno di legge, il difficile processo di ristrutturazione economica e risente il malessere della lunga, delicata fase di transizione. Per superare questa situazione, il Governo, con particolare sensibilità, ha presentato il presente disegno di legge che proroga di 15 anni il fondo per Trieste e aumenta la sua dotazione, con effetto dall'esercizio 1980, a 30 miliardi annui. La proroga viene chiesta con anticipo rispetto alla scadenza normale — 1982 — in quanto l'assunzione di impegni pluriennali a carico di futuri bilanci, nel rispetto della legge 24 giugno 1966, n. 112, consentirebbe l'immediata realizzazione di programmi organici e di piani a largo respiro. Il fondo dovrà intervenire a sostegno dei settori più bisognosi di intervento e di incentivazione: in primo luogo, dell'attività portuale, della industrializzazione, dell'edilizia abitativa che ha bisogno di un radicale e intelligente recupero del patrimonio edilizio privato e demaniale, degli ospedali, delle opere pubbliche in generale, interventi eccezionali nei settori dell'istruzione e della cultura, l'università in particolare.

Ciò premesso, il presente disegno di legge prevede due norme che intervengono positivamente a correggere i meccanismi tecnici, in certo senso perversi, e al fine di rendere più spedite le procedure, a tutto vantaggio della speditezza e dell'efficienza degli interventi. È noto che il fondo interviene concedendo tributi per l'esecuzione di opere in deroga alle vigenti leggi italiane: ciò comporta che contributi del fondo e quindi finanziamenti per opere pubbliche derivanti dalla vigente legislazione, specie di quelle successive all'istituzione delle regioni, sono di competenza della regione, della provincia, dei comuni e di altri enti. Tuttavia si è verificato che le procedure per le opere pubbliche (progetti, gare, vigilanza, collaudi) venissero effettuate sia dagli organi dello Stato che da quelli regionali, con evidente perdita di tempo per doppio iter di esame e di controllo. Viene chiarito che resta impregiudicata la competenza per materia degli enti citati i quali eseguiranno le opere secondo le norme specifiche della regione Friuli-Venezia Giulia. La presente legge prevede anche di elevare la quota da destinare ad opere pubbliche, impegnando non più di un terzo del fondo pluriennale, così come previsto dalla passata legge, ma impegnando il 60 per cento dei fondi, ciò in considerazione anche della costante lievitazione dei prezzi. Per corrispondere a tutte queste esigenze il presente disegno di legge mira ad assicurare soprattutto tre punti: primo, che il fondo Trieste sia prorogato alla scadenza per ulteriori 15 anni; secondo, che la sua dotazione annua sia elevata a decorrere dal 1980 a 30 miliardi di lire per ogni anno; terzo, che la quota che può essere impegnata per interventi pluriennali possa raggiungere la metà dello stanziamento destinato ad interventi per i lavori pubblici.

Onorevoli senatori, questi sono gli obiettivi e le finalità del presente disegno di legge. Sono certo che il Senato, con la sensibilità che si ritrova, saprà tenere in debito conto la volontà di crescita di Trieste e della sua gente; saprà soprattutto dimostrare nei fatti, concretamente, al di fuori di ogni sterile retorica, che è dovere degli ita-

liani concorrere allo sviluppo sociale, economico e culturale di una zona e di una gente tanto care agli italiani stessi.

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

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

L E P R E . Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli senatori, la relazione esposta in questo momento ci trova consenzienti e dirò subito che il Gruppo socialista voterà a favore del provvedimento in esame dal titolo: « Ulteriore proroga e rifinanziamento del fondo destinato alle esigenze del territorio di Trieste, istituito con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 », nel testo già approvato dalla Camera che, specie all'articolo 3 si presenta ulteriormente migliorato rispetto a quello originario del Governo (disegno di legge n. 1409 presentato alla Camera il 14 gennaio 1980), anche se alcune riserve permangono da parte nostra soprattutto sulla congruità del fondo, elevato da 15 a 30 miliardi, come ha già detto il relatore, per il fatto che non lo riteniamo del tutto compensativo dell'aumento dei costi e della perdita di valore della lira provocata dalla inflazione. Sottolineiamo però la positività del fatto che la proroga prevista per ulteriori 15 anni alla scadenza del 30 giugno 1982 viene decisa con anticipo, in quanto l'assunzione di impegni pluriennali a carico dei futuri bilanci previsti dalla legge 24 giugno 1966, n. 512, consentirà l'immediata realizzazione di programmi organici e di piani a largo respiro. Si potrà, come prevede la relazione del Governo, così intervenire sui settori economici e sociali che necessitano di particolari incentivazioni: sull'attività portuale che deve essere vitalizzata perché possa far fronte alla grossa concorrenza degli scali jugoslavi e nord europei; nel settore della industria, dove necessitano rilevanti impegni anche per l'approntamento dei terreni e delle infrastrutture industriali e al riguardo c'è il problema della compattezza dell'area delle Noghère e il raccordo ferroviario da troppo tempo in fase di pro-

gramma da realizzare; e ancora l'edilizia abitativa, 648 alloggi popolari — per dare un'indice — progettati nel 1972, realizzati a oggi solo in poca parte, col completamento del secondo lotto, anche questo a causa dell'aumento dei costi; nel settore ospedaliero, col nuovo complesso di Cattinara, indispensabile per la città triestina, e poi per le esigenze degli enti locali, province e comuni, e infine, non ultimo, nel settore dell'istruzione e della cultura italiana e slovena, dove Trieste deve recuperare anche il suo ruolo internazionale.

Sono interventi questi che devono essere aggiuntivi e non sostitutivi di ulteriori interventi dello Stato. Ma la situazione gravissima di Trieste — crisi della « Grandi Motori », a tutti nota, dell'arsenale e delle stesse aziende operanti nella zona industriale — richiede ancora altri interventi e soprattutto una presenza costante, direi permanente dello Stato; richiede da parte della nostra Repubblica una seria politica per Trieste e per il suo porto; richiede che a compenso della sua lunga assenza esso Stato provveda con celerità a realizzare il raccordo autoviario e ferroviario con la città giuliana; esige un puntuale adempimento delle convenzioni del trattato di Osimo, così che le stesse risolvano con concretezza il problema dell'occupazione giovanile e intellettuale triestina costretta, come abbiamo denunciato varie volte in questa sede, a fuggire da una città che invecchia e che ha oltre il 50 per cento dei suoi cittadini pensionati.

Trieste, anche per recuperare la crisi di sfiducia che la tormenta e che è costretta a rimpiangere la serietà amministrativa e burocratica dell'impero austro-ungarico, ha bisogno di uno Stato che mantenga fede ai suoi impegni; ha bisogno che strade e autostrade con il Nord e con l'Est europeo (il traforo di Monte Croce Carnico, il raddoppio della ferrovia Pontebbana) cessino di far parte di una letteratura futurista; ha bisogno che la zona industriale prevista dal trattato di Osimo, che deve salvaguardare l'ecologia del Carso e nel contempo incentivare l'occupazione intellettuale giovanile, non rischi di diventare una nuova Gioia Tauro. Dovremmo qui ripetere lunghi discorsi fatti

per i problemi di Trieste, anche in occasione dell'approvazione del trattato di Osimo, e del Friuli-Venezia Giulia.

Evitiamo di farlo con l'ultima speranza che il Governo voglia una buona volta rendere giustizia a Trieste, al suo porto, al suo *hinterland*, per fare gli interessi di questa generosa e sacrificata città, ma soprattutto per servire così anche quelli dell'intero paese. (*Applausi dalla sinistra*).

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

G H E R B E Z G A B R I E L L A . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, si tratta di una legge — questa che votiamo questa sera — importante certamente per l'economia di Trieste e per il suo immediato futuro. Riteniamo, infatti, che il fondo destinato a Trieste sia uno strumento di intervento straordinario, certamente utile nella realtà locale malgrado certi limiti che hanno caratterizzato la sua gestione, « limiti di trasparenza », e malgrado il carattere burocratico e accentrato, che ha contraddistinto spesso tale gestione da parte delle forze dominanti della città fino ad un passato recente.

Non va sottovalutata questa misura, anche se ci rendiamo conto che per la situazione in cui versa Trieste essa non si può ritenere sufficiente, non si può ritenere adeguata alle reali esigenze ed alle serie difficoltà, in cui si dibatte questa città travagliata, difficoltà che sono di ordine economico, sociale e politico e che del resto sono state evidenziate oggi dal relatore ed anche dal collega Lepre, che mi ha preceduto. Ossia: il Governo ed i partiti che compongono il Governo non devono ritenere di avere assolto al loro impegno nei confronti di Trieste con questa misura! Questo è un contributo alla soluzione del problema dell'area Trieste, ma non è la soluzione del problema Trieste.

Il fondo Trieste sinora non è mai stato considerato strumento di programmazione e spesso ha dovuto sostituirsi a mancati interventi da parte dello Stato, della regio-

ne, di altri enti competenti in materia. Nemmeno nelle linee per la formazione del piano regionale di sviluppo se ne parla (e si sono private così le istituzioni rappresentative anche di una chiara evidenza dell'entità dei residui e della loro attribuzione).

Gli interventi del fondo Trieste invece non devono essere sostitutivi — e qui sono molto soddisfatta del fatto che anche il senatore Lepre lo abbia esplicitamente sottolineato — di altre fonti di finanziamento, che lo Stato potrebbe concedere a Trieste, ma devono essere aggiuntivi di altri mezzi, che devono essere reperiti e messi a disposizione di quella città per risolvere realmente il « problema Trieste ».

Infatti, Trieste è una città che è stata dimenticata per evidenti, chiare scelte politiche dei Governi, che nel dopoguerra si sono succeduti; è una città che è stata emarginata, svilita, declassata e sul cui corpo e sulle cui spalle si sono portati avanti disegni di parte e strumentalizzazioni di vario genere, cui si sono fatte — a non finire! — promesse che poi mai sono state mantenute. Le sue industrie sono state smantellate (è recente lo smantellamento di due altre industrie; è in piedi la crisi di un cantiere che avrebbe tutte le possibilità di sviluppo e anche di produzione e di mercato e il cui caso pare non si intenda risolvere). È declassato il porto e all'attività mercantile di Trieste si è inteso sostituire un terziario inferiore precario, che regge fin che regge. Una città, Trieste, cui si è data una sporadica e cattiva assistenza, si è fatta la carità! Evidentemente nei piani di qualcuno si tende a votarla ad altri fini, perchè altrimenti non si spiega una situazione come quella che ho descritta, mentre nel contempo: un terzo dell'esercito italiano è dislocato nelle sue vicinanze e gravita su Trieste e sui suoi dintorni; attorno a Trieste sono stati predisposti consistenti strutture di installazioni missilistiche; sul Carso triestino sono stati costruiti 400 alvei per mine atomiche e nelle sue vicinanze si intendono predisporre ulteriori parti di quelle nuove strutture che si predisporranno quando i *Pershing* ed i *Cruise* sa-

ranno pronti ed assegnati — in così forte percentuale — al nostro paese.

Una città, dunque, Trieste che tira avanti come può, con un terzo di popolazione in quiescenza (è la città più vecchia d'Italia); con più morti che nati (ogni anno le statistiche confermano questo dato!), mentre i giovani fuggono da essa in cerca di altre soluzioni per sistemarsi.

La posizione di confine, delicata e seria, di questa città, richiederebbe invece che ad essa venisse affidato un ruolo diverso da parte del Governo ed in genere del paese, un ruolo di coordinamento, di congiunzione delle iniziative per una molteplice collaborazione internazionale, per scambi multilaterali con i popoli vicini e con il mondo in genere e per un rapporto sempre migliore con il vicinato.

In questo senso si stanno evolvendo gli interessi e la volontà popolare. E mi sembra molto significativo ribadire nel contesto di questo discorso l'importanza che riveste la visita del Ministro degli esteri jugoslavo iniziata oggi nel nostro paese e i colloqui avviati oggi tra questo Ministro ed i massimi esponenti del nostro Governo.

Mentre Trieste langue in una morsa di incomprensione e di repressione delle sue possibilità e del suo potenziale economico, sociale e culturale, nello stesso tempo i porti jugoslavi dell'alto Adriatico, un tempo molto al di sotto del potenziale di Trieste e dello sviluppo del porto triestino, ora operano rigogliosamente e la Germania si è fatta autorizzare dalla CEE a concedere facilitazioni fiscali ad Amburgo e Brema, che sempre, tradizionalmente, nella storia delle attività mercantili sono state concorrenti di Trieste (e non c'è dubbio che con queste misure tale concorrenza si acuirà). Si sa inoltre che la Repubblica federale ha previsto nel suo bilancio dei trasferimenti finanziari a favore dell'economia portuale essenzialmente, ma anche in genere di tutta l'economia di queste due città. Tutto questo avviene mentre il Governo italiano non si sposta dalle constatazioni di carattere sentimentale ad una reale politica per Trieste.

Oggi i partiti di Governo si rammaricano per la situazione anomala in cui è caduta la città (dopo le ultime elezioni in modo particolare, ma già da due anni a questa parte) con l'affermarsi di quella forza che oggi domina il comune e la provincia di Trieste. Ma come vogliamo che la gente non protesti, non sfoghi in qualche modo la sua rabbia e la sua impotenza? È da anni che chiediamo per Trieste rispetto, comprensione, attuazione e mantenimento delle promesse; è da anni che chiediamo che Trieste sia considerata un problema nazionale; è da anni che parliamo di un piano organico, per passare al concreto, per l'area di Trieste e per la regione, ed il piano non arriva; parliamo di un piano reale e non fittizio delle partecipazioni statali, per consentire un risveglio economico in quelle zone, ma non abbiamo ancora niente di fronte a noi!

Non si è risposto ancora neanche alle interrogazioni presentate in questa sede mesi fa dalla sottoscritta, dal senatore Bacicchi, da altri esponenti del nostro Gruppo, interrogazioni che pongono la questione urgente della soluzione dei problemi economici di questa città.

Si fanno sempre più pressanti alcune domande: come si intende intervenire da parte di certi ministeri, che sono i più chiamati a rispondere alle domande stesse (il Ministero delle partecipazioni statali, il Ministero dell'industria, il Ministero della marina mercantile)? Quando il Governo darà una risposta reale alle esigenze di quelle zone?

Alla Camera il nostro Gruppo ha presentato un ordine del giorno, quando questa proposta veniva trattata, alcune settimane fa. Non è stato accolto. Il Governo lo avrebbe fatto proprio. Ma quante volte il Governo ha fatto proprie le nostre proposte, le proposte della popolazione, della maggioranza della popolazione di Trieste e poi quante volte siamo rimasti a sentire promesse ed impegni non mantenuti?

Del resto il voto contrario espresso alla Camera in questa occasione dalla maggioranza, essenzialmente dalla Democrazia cristiana, è significativo e dimostra chiaramen-

te che non ci si può fidare delle parole. Ecco perchè a Trieste e per Trieste non basta che si dica: « faccio mie le vostre esigenze », « Trieste è cara al cuore di tutti gli italiani », se poi tutto sconfessa queste parole e tutto rimane fermo.

Ecco perchè crediamo che si debbano intraprendere due vie (non c'è dubbio!): innanzitutto c'è il problema di come utilizzare gli interventi del fondo di Trieste. Tali interventi devono essere utilizzati con la massima oculatezza e nel modo più sano e redditizio possibile. Essi devono essere rivolti effettivamente alla realizzazione di opere di carattere infrastrutturale che possano favorire o spingere direttamente allo sviluppo le attività produttive dell'area, costituendo dei momenti incentivanti dello sviluppo economico generale della provincia.

Gli interventi, e lo ribadisco ancora una volta, del fondo Trieste non devono essere sostitutivi di altre fonti di finanziamenti accessibili ai soggetti pubblici interessati.

In particolare le disponibilità di questo fondo devono essere aggiuntive rispetto alle risorse che dovranno essere stabilite (anche aggiuntive agli investimenti del piano regionale di sviluppo, per precisare la questione nelle diverse parti della regione). E crediamo che si debbano dare alcune priorità a questo problema: va data priorità a soggetti pubblici che abbiano già realizzato misure di ristrutturazione dell'organizzazione del lavoro da una parte e di risanamento delle aziende previste dalla legislazione più recente sugli enti locali dall'altra; e, comunque, tali disponibilità non devono essere utilizzate come contributi a perdite di gestione dei bilanci ordinari. Si dovrà prestare la massima attenzione alle infrastrutture produttive, di traffico della provincia, alle strutture edilizie di servizio pubblico, agli strumenti di progettazione coordinata di opere di pubblico interesse, alle opere di potenziamento dei rifornimenti idrici ed energetici, alle opere per la tutela dell'ambiente (che è cosa molto sentita in generale) e per lo sviluppo dell'industria, diciamo « pulita », « pregiata », e alle strutture del quaternario con rilievo particolare agli studi superiori, alla

ricerca scientifica e tecnologica. Ma vanno date priorità anche alle opere già in fase di progettazione esecutiva ed al finanziamento di progetti di opere di enti consorziati e di comuni.

Questa è la proposta del nostro partito per l'utilizzo del fondo Trieste, che noi abbiamo resa pubblica, che abbiamo sottoposto all'attenzione delle altre forze politiche e che desideriamo riproporre anche in questa sede.

In secondo luogo noi proponiamo, ancora una volta, che il Governo riconsideri il suo atteggiamento globale verso Trieste; che i partiti di Governo rivedano le loro posizioni verso questa città in genere e verso la regione di cui questa città è capoluogo; chiediamo che si accetti la proposta di predisporre e di sviluppare un piano strategico di ripresa, di rilancio dell'intera economia triestina.

Proponiamo che questa iniziativa non sia estranea ma legata ai contenuti e realizzata in connessione con l'accordo di Osimo e in armonia con quanto è stato stabilito nel corso della recente trattativa tra la CEE e la Jugoslavia.

Il Governo deve predisporre un piano completo organico e coordinato di interventi nei confronti di Trieste (e quando diciamo questo noi ci rendiamo perfettamente conto che Trieste non è la sola città d'Italia; ma ci si ricordi che Trieste è in una situazione molto precaria e delicata da ogni punto di vista), un piano che interessi l'attività produttiva, l'industria, la portualità, il commercio triestino.

E chiediamo nuovamente in questa sede che il Governo venga a riferire (dico nuovamente perchè l'abbiamo chiesto alla Camera e la richiesta è stata respinta!) le sue intenzioni per Trieste e i termini concreti del piano organico cui ho fatto riferimento prima, per l'economia triestina, per i bisogni sociali e culturali della città, alla 5ª Commissione bilancio e programmazione economica del Senato, e questo entro l'anno.

Nel preannunciare il voto favorevole dei comunisti a questa misura legislativa, ribadisco ancora una volta che quanto ho detto è l'impegno dei comunisti in direzione della

soluzione del « problema Trieste », perchè si sappia che non daremo tregua finchè non si riuscirà a realizzare questo intento, dicendoci nel contempo disponibili a dare il nostro contributo, poichè, anche se siamo all'opposizione, siamo sempre disposti a contribuire alla soluzione dei problemi del paese con il nostro apporto concreto, fattivo e positivo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

Ha facoltà di parlare il relatore.

D ' A M E L I O , relatore. Non ho nulla da aggiungere alla relazione orale.

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

* **T A M B R O N I A R M A R O L I , sottosegretario di Stato per il tesoro.** Il Governo ringrazia il relatore per la sua completa relazione sull'argomento.

La relazione è abbastanza esauriente e profonda per quanto riguarda la situazione di Trieste e questo va a conforto di quanti hanno ritenuto — e nella realtà è così — che l'attuale provvedimento non intende affatto esaurire i problemi di quella città e di quella regione.

Pertanto, non credo ci sia altro da aggiungere da parte del Governo se non la conferma della sua sensibilità, dimostrata del resto, per quanto riguarda questo provvedimento, con l'elevazione a 30 miliardi dello stanziamento del fondo, con l'anticipata proroga di 15 anni del fondo stesso e con l'elevazione del 60 per cento della quota per gli investimenti pluriennali.

P R E S I D E N T E . Passiamo all'esame degli articoli. Se ne dia lettura.

P A L A , segretario:

Art. 1.

Il fondo destinato alle esigenze di Trieste, di cui al secondo comma dell'articolo

70 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, ulteriormente consolidato per dieci anni con la legge 6 dicembre 1971, n. 1114, viene consolidato, alla scadenza, per un ulteriore periodo di anni quindici.

La dotazione del fondo di cui al presente articolo viene elevata, a decorrere dall'anno finanziario 1980, a lire 30 miliardi annui.

(*E approvato*).

Art. 2.

Dalla data di entrata in vigore della presente legge, per l'esecuzione delle opere pubbliche di competenza degli enti locali territoriali, dei loro consorzi nonchè di altri enti pubblici ed al cui finanziamento totale o parziale si provveda con fondi di cui all'articolo precedente, si applicano le disposizioni emanate in materia dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Restano salve le disposizioni per l'esecuzione di opere pubbliche di competenza dell'Ente autonomo del porto di Trieste previste dall'articolo 3 della legge 14 marzo 1977, n. 73 e dal decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1978, n. 714.

(*E approvato*).

Art. 3.

Con effetto dall'esercizio 1980, la quota che ai sensi della legge 24 giugno 1966, n. 512, può essere impegnata per contributi pluriennali è elevata da un terzo al 60 per cento.

I contributi pluriennali vengono stabiliti secondo un piano complessivo di utilizzazione dei fondi, formulato dalla Commissione di cui all'articolo 70 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

Il piano fissa le priorità degli interventi da effettuare e delle opere da realizzare.

Il piano è reso pubblico e può essere rivisto annualmente.

(*E approvato*).

Art. 4.

All'onere di lire 20.300 milioni, derivante dall'applicazione della presente legge nell'anno finanziario 1980, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario.

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

(È approvato).

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione del disegno di legge nel suo complesso.

MITROTTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MITROTTI. Onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, questa è un'ulteriore occasione che ci vede impegnati nel varo di un provvedimento con carattere di straordinarietà. In questa occasione la straordinarietà ha duplice veste, in quanto si tratta di prorogare un termine di scadenza e al tempo stesso di farlo in una data anticipata rispetto allo spirare previsto dal provvedimento precedente; e questo al fine di favorire, con la garanzia della disponibilità di nuovi finanziamenti, l'impegno e la programmazione in una serie di interventi che sono stati richiamati dal relatore, interventi straordinari, dunque, che si incasellano nel quadro più vasto di quella politica assistenziale ormai matrice di larga parte degli interventi della mano pubblica; politica che al tempo stesso è termometro di lettura dello stato economico della nazione.

Se commenti sufficienti non sono venuti da un'Aula piuttosto deserta ritengo di poter aggiungere qualche considerazione nel merito del provvedimento al fine di motivare con possibile compiutezza la posizione della mia parte politica.

È mancata, nella presentazione di questo disegno di legge, la definizione di un quadro indicativo degli interventi in corso, degli eventuali storni che si renderanno necessari per l'intervenuta validità di altre disposizioni legislative che assegnano all'organo regionale la competenza e, ancora, è mancata l'indicazione di quegli interventi che rimangono confermati e la segnalazione del loro stato di attuazione. È venuto a mancare, dunque, un quadro di riferimento che consentisse un'analisi più corretta dell'adeguatezza delle disposizioni previste dal nuovo disegno di legge.

Con la mancanza di questo quadro di riferimento, la mia parte politica deve rilevare come all'interno del disegno di legge n. 940 non vi sia nemmeno traccia di quella dicotomia territoriale e sociale, la seconda conseguenziale alla prima, che invece riteniamo sia quanto meno opportuna nel momento in cui, con un provvedimento di questa portata, si associa l'intervento dello Stato per Trieste alla più vasta politica economica nazionale; nè è leggibile un punto di raccordo di questo intervento con quelle che sono le tracce un po' sbiadite di un indirizzo economico generale.

Queste, in sintesi, le osservazioni che facciamo e dalle quali traiamo l'amarrezza che ogni dovuta sensibilità può trarre in occasioni che vorrebbero ricavare più incisività, più efficienza dall'impegno parlamentare e da ciò migliori risultati pratici per le popolazioni cui l'intervento stesso viene indirizzato.

Ho parlato di dicotomia territoriale e sociale e cogliendo a piene mani i commenti di quanti mi hanno preceduto devo aggiungere che si tratta di una dicotomia sofferente se è vero, come è vero — è l'ultimo intervento lo ha sottolineato — che Trieste si ritiene un lembo di terra dimenticata dalle cure del Governo centrale. In queste occasioni, per l'andamento direi ormai usuale dei lavori e per la spinta forse a volte emotiva che siffatti provvedimenti suscitano, il varo è conseguenziale alla presentazione del provvedimento. A queste motivazioni forse non sfugge nemmeno la mia parte politica che, in occasione di questa mia

dichiarazione di voto, certo non vuole denegare un assenso al provvedimento che significherebbe rifiuto, quanto meno, di una disponibilità economica da elargire a Trieste.

Ma questa adesione formale al provvedimento di certo non assolve dalla doverosità delle considerazioni che ho fatto e di qualche altra che vorrei pur fare. Ho lamentato l'assenza di un punto di raccordo del provvedimento con le tracce sbiadite, ho detto, di quella politica economica che in diverse occasioni viene evocata in quest'Aula. C'è stato chi si è richiamato alla necessità di un piano organico di intervento.

Sono queste esigenze, a parere della mia parte politica, il banco di prova di una volontà effettiva di rimedio dei mali che si sono accumulati; fintanto che quest'Aula non potrà esprimere un indirizzo consolidato in tal senso verrà meno la prova documentale che si tratti di volontà certa di rimedio. Infatti noi accettiamo con beneficio di inventario e la proposta governativa e le adesioni che attorno ad essa si coagoleranno nel momento in cui non possiamo avere il riscontro di una volontà di parte governativa o comune di più forze politiche di seguire un indirizzo programmatico per l'intervento nella zona di Trieste: un intervento — lo abbiamo anche sentito confermare quest'oggi — che per i tempi passati ha viaggiato sul binario della promiscuità in quanto a competenze e in quanto a esecuzione delle opere; binario della promiscuità che ha senz'altro attivato il gioco della rimessa delle responsabilità, dei palleggiamenti e, quindi, ha senz'altro motivato l'allungarsi dei tempi di intervento (allungarsi dei tempi di intervento che è uno dei termini di un'equazione che vede quale secondo termine un aumento dell'onere per lo Stato).

In quest'occasione non c'è stata certificazione alcuna, riscontro alcuno, che quantificasse in un « costo » questo tipo di intervento dello Stato che è stato dichiarato carente da più parti politiche, nè si è fatto riferimento a una situazione di residui che pure sarebbe stato opportuno e doveroso certificare se si volesse dare fondatezza, terreno solido, sotto l'impalcato di un nuovo disegno di

legge orientato a elargire nuove provvidenze economiche.

Sono mancati quindi gli elementi oggettivi perchè dall'esame e dal dibattito si potessero trarre convinzione e tranquillità per un'adesione corretta al provvedimento stesso. E che di queste carenze paventate, di certo non documentabili in una dichiarazione di voto, vi siano ulteriori prove in altri atti deliberati da questo ramo del Parlamento è certificabile attraverso, ad esempio, gli interventi per il finanziamento del bacino di carenaggio di Trieste. In questo disegno di legge n. 940 non è stato ritenuto opportuno richiamarsi espressamente a queste necessità economiche (dette a mezza bocca in altre occasioni) e si è solo lasciata indenne la possibilità di coprire, con gli stanziamenti destinati al rifinanziamento del fondo, interventi nell'area portuale.

Torneremo sulla materia specifica perchè ritengo che a breve scadenza avremo modo di interessarci di materie di competenza del Ministero della marina mercantile; ho voluto richiamare questo particolare perchè si avesse un riscontro che chiudesse il cerchio delle critiche che ho ritenuto necessario muovere al provvedimento.

Si trae da questo stato di cose una concezione dello Stato che è lungi dall'identificarsi con quella « patria dei nostri pensieri » che era nell'animo di Vittorio Emanuele II nel 1871. Abbiamo invece l'immagine di uno Stato che è diventato un ente di erogazione, ente morale finchè si vuole, ma non un'entità, non una sintesi di valori quale invece è doveroso perseguire, quale è necessario che ciascuno di noi intraveda.

Si guarda a questo Stato, anche attraverso questo provvedimento, come ad una possibilità di ottenere, attraverso di esso, finanziamenti tesi alla gestione di determinate realtà economiche che sempre più procedono sulla forbice della divaricazione territoriale, ma — quel che è peggio — anche con una divaricazione morale dalla nazione madre. Questo ritengo sia possibile leggere anche attraverso l'intervento che mi ha preceduto ed a questo ritengo sia doveroso porre rimedio, rettificando l'orientamento di

una politica di intervento che dà adito a queste censure.

Torno a confermare che il voto del Movimento sociale italiano-destra nazionale accetta *oborto collo* il finanziamento e la proroga: lo accetta però con le considerazioni espresse, che si risolvono nell'attesa di un intervento aggiuntivo che migliori, integrandolo, lo spirito del disegno di legge numero 940, ed inquadri in forma più organica e razionale le dovute preoccupazioni dello Stato per Trieste, in un indirizzo di politica generale pienamente assonante con i fini dello Stato. (*Applausi dall'estrema destra*).

V E T T O R I . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

V E T T O R I . Signor Presidente, signor rappresentante del Governo e colleghi senatori, desidero esprimere, a nome della Democrazia cristiana, il voto favorevole a questo disegno di legge; sono costretto a farlo, pur nei termini di tempo regolamentari, in maniera un po' perplessa, perchè mi rincresce che si registri una larghissima convergenza, una totale convergenza, su questo provvedimento senza che sullo stesso si respinga la tentazione di una superficialità o addirittura di una strumentalizzazione su quella che potrebbe essere chiamata la peculiarità della situazione di Trieste.

Desidero in primo luogo esprimere un apprezzamento per la proposta governativa, sia pure sollecitata alla Camera e al Senato da iniziative parlamentari, ed un apprezzamento alla relazione del collega D'Amelio, che mi pare abbia risposto, quanto meno nei termini concreti in cui si poteva rispondere, agli interrogativi che d'altra parte sono stati sollevati anche negli interventi in discussione generale.

A me pare che questo atto del Governo sia degno di considerazione seria e consapevole, ma esso deve avere precisi presupposti conoscitivi. Mi pare che non pecchiamo di sentimentalismo se diciamo che l'atto di oggi dovrebbe essere in un certo senso di

riparazione per un lungo periodo di oblio: oblio di una situazione storico-sociale di fronte alla nascita di tanti regionalismi e di tanti localismi anche di questi ultimi anni.

Si è creduto forse di avere risolto la questione di Trieste con uno statuto di autonomia speciale alla regione e anche con un trattato internazionale. In effetti, la peculiarità della situazione di Trieste ci fa dire che, se quella città era un porto, il porto adriatico degli imperi centrali, forse non ha avuto il tempo di accorgersi del mutamento della geografia politica tra il 1918 e il 1940. Certamente si è accorta del mutamento profondo della geografia politica nel 1945: e in quella città, fatta di tante persone anziane, c'è anche una quantità di tristissimi ricordi di quell'epoca.

Purtroppo abbiamo la tendenza ad essere molto emotivi ed a vedere la peculiarità della città di Trieste con aspetti via via cangianti, che sono stati anche in quest'Aula evocati, quando si indulge, per esempio, a vedere la stranezza di una situazione politica cittadina ed anche una contraddittoria interpretazione di un accordo internazionale che ha l'unico pregio della sola intenzione, finora, della chiusura della vertenza apertasi nel 1945-1946 e protrattasi per alcuni anni e che va comunque definita nell'ambito di una pacifica convivenza di popoli confinanti.

Vorrei rammentare che il binomio Trento e Trieste ha servito per le generazioni precedenti alle nostre all'espressione di una emotività nazionale e nazionalistica che forse la moda di dopo ha fatto dimenticare anche negli aspetti non emotivi.

Il fondo per Trieste può facilmente essere criticato per la modestia degli stanziamenti. Mi preme dire che qui non si tratta di lavori pubblici, di un intervento assistenziale, non si tratta di aggiungere altri mezzi a quelli che la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia può avere per le particolari necessità di ordine economico della città e della provincia di Trieste, riconosciute con la stessa lontana costituzione del fondo.

Riteniamo che questo luogo di incontro di lingue, di popolazioni, di traffici e di culture abbia creato un modo di pensare e di vivere che forse abbiamo troppo spesso por-

tato come significatività della porta di comunicazione tra due mondi che tendono a distinguersi, qualche volta ad ignorarsi, qualche volta ad attrarsi reciprocamente, e che quindi occorra un recupero conoscitivo della vera situazione di ordine socio-politico che affonda in precise motivazioni storiche esistenti nella città di Trieste e nelle sue immediate vicinanze, anche per le implicazioni economiche.

Sono molto lieto che qui si sia posto anche da parte dello stesso relatore l'accento sugli aspetti di ordine culturale e sul ruolo dell'Università e della cultura della città di Trieste, perchè solo in questo modo potremo superare quella che può essere altrimenti una semplice elargizione di denaro per necessità contingenti. Del tutto irrilevante, poi, è questa elargizione di fronte ai mezzi della regione autonoma ed al bilancio dello Stato, ma ci aiuta a far entrare nelle giovani generazioni; negli studiosi, la realtà di questa peculiarità della città di Trieste che, se nel 1918 ha avuto quella ventura e nel 1945 ne ha avuta un'altra, rimane ugualmente un crocchio di interessi, di idee, di proposte politiche, di conoscenze.

E mi si consenta, nel momento in cui confermo il voto convintamente favorevole del Gruppo della Democrazia cristiana, di rammentare qualche cosa in ordine alla presunta nostalgia per tempi appena passati e più di tutto per tempi ancora un pochino più lontani dai nostri, una nostalgia che vedrebbe un rifiuto a determinati atteggiamenti della gente di Trieste: nel 1911 — e questo sta immortalato in una lapide messa in un comune d'Italia — l'Impero austroungarico tentò di non dare l'università alla città di Trieste che la chiedeva insistentemente ed offrì insidiosamente l'Università della parte italiana dell'Impero austroungarico ad una cittadina molto meno importante, che non era neppure capoluogo di provincia e non lo è tuttora, nel Trentino. Questa cittadina, Rovereto, intuendo lo scopo dell'Impero austroungarico e l'importanza della città di Trieste, con grande dignità rifiutò quella insidiosa proposta. Questa da sola pare a me costituisca la storia e la dimostrazione del-

la peculiarità della città di Trieste, nei confronti della quale questo nostro odierno modestissimo riconoscimento di carattere economico è soltanto un atto di riparazione di carattere materiale. Esso deve essere un atto di attenzione e di solidarietà per l'eccessiva indulgenza prestata ad altri, a tutti i regionalismi, a tutti i localismi, a tutte le presunte peculiarità che fanno muovere anche in termini quasi corporativi tanti enti locali in Italia. Con ciò ritengo di aver abbastanza motivato, sia pure sommariamente e senza particolare preparazione, questo nostro convinto voto della Democrazia cristiana a favore della proposta governativa.

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

E approvato.

Avverto che la seduta di domani, venerdì 11 luglio, non avrà più luogo.

Annunzio di presentazione di disegno di legge

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

CAROLLO, ANDERLINI, COCO e CALARCO. — « Interventi in favore del Duomo di Cefalù e del Castello medioevale di Castelbuono » (1006).

Annunzio di variazioni nella composizione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia

PRESIDENTE. Il senatore Forni è stato chiamato a far parte della Commissione parlamentare di inchiesta sulla strage di Via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, in sostituzione del senatore Forma, dimissionario.

Annuncio di nomina di membri della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria

P R E S I D E N T E . I senatori Del Ponte, Longo, Marselli, Scevarolli e Spezia sono stati chiamati a far parte della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, di cui alla legge 27 marzo 1976, numero 60.

Annuncio di variazioni nella composizione di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Su designazione del Gruppo del partito socialista, sono state apportate le seguenti variazioni alla composizione delle Commissioni permanenti:

5ª Commissione permanente: il senatore Ferralasco entra a farne parte; il senatore Landolfi cessa di appartenervi;

6ª Commissione permanente: il senatore Landolfi entra a farne parte;

11ª Commissione permanente: il senatore Da Roit entra a farne parte; il senatore Ferralasco cessa di appartenervi.

Annuncio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente

P R E S I D E N T E . Su richiesta della 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il seguente disegno di legge, già assegnato a detta Commissione in sede referente:

de' Cocci ed altri. — « Costituzione di cauzioni con polizze fidejussorie a garanzia di obbligazioni verso lo Stato ed altri enti pubblici » (191).

Annuncio di deferimento a Commissione permanente in sede redigente di disegni di legge già deferiti alla stessa Commissione in sede referente

P R E S I D E N T E . Su richiesta della 2ª Commissione permanente (Giustizia), sono stati deferiti in sede redigente alla Commissione stessa i seguenti disegni di legge, già assegnati a detta Commissione in sede referente:

BUSSETI ed altri. — « Ordinamento della professione di avvocato » (134);

DE CAROLIS ed altri. — « Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici » (290);

SCAMARCIO ed altri. — « Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici » (347);

« Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore, sul procedimento dinanzi al conciliatore e sulla competenza per valore del pretore e del conciliatore » (524);

TROPEANO ed altri. — « Istituzione del giudice di pace » (962).

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

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

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

« Elevazione del limite di ore di straordinario effettuabili dal personale in servizio presso la Segreteria dei ruoli unici, istituiti con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618 » (972), previo parere della 5ª Commissione;

alle Commissioni permanenti riunite 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni) e 9ª (Agricoltura):

Deputati GAMPER ed altri; FUSARO ed altri; BALZARDI ed altri; BETTINI ed altri. — « Nuove norme relative ai sovracani in tema di concessioni di derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice » (979) (Approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 6ª e della 10ª Commissione.

Annunzio di mozioni

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio della mozione pervenuta alla Presidenza.

PALA, segretario:

PERNA, CHIAROMONTE, COLAJANNI, BACICCHI, BERTI, BOLLINI, BONAZZI, CAZZATO, DI MARINO, FERMARIELLO, GIOVANNETTI, LA PORTA, LIBERTINI, MAFFIOLETTI, MILANI Giorgio, MODICA, OTTAVIANI, PIERALLI, POLLASTRELLI, POLLIDORO, ROMEO, TALASSI GIORGI Renata, TEDESCO TATO Giglia, TROPEANO, URBANI, VALORI, ZAVATTINI, ZICCARDI. — Il Senato,

di fronte all'aggravarsi della situazione economica nazionale, determinato dal persistere di un alto tasso di inflazione, nettamente superiore a quello degli altri Paesi industrializzati, e in particolare di quelli della CEE, dal ritorno ad un massiccio *deficit* della bilancia dei pagamenti, dovuto non soltanto all'aumento del prezzo del petrolio, ma anche alla crescita del *deficit* agricolo-alimentare e di quello chimico, e ad una contrazione della capacità competitiva di alcuni altri settori produttivi, dall'acutizzarsi della crisi di gran parte dei maggiori gruppi industriali, pubblici e privati, innanzitutto di quelli della chimica e dell'automobile, con grave minaccia ai livelli di occupazione, e dal peggioramento dei fondamentali problemi strutturali, a cominciare dalla questione

meridionale e dalla disoccupazione giovanile;

rilevato che il Governo non ha ancora provveduto a definire un programma di politica economica e che, anzi, la sua linea di condotta è consistita in un rinvio di ogni decisione e scelta in periodo elettorale;

considerato che i provvedimenti adottati dal Consiglio dei ministri il 2 luglio 1980 ed attualmente all'esame del Parlamento appaiono disorganici, frammentari e per certi versi ingiusti, che tali provvedimenti hanno fatto seguito ad interventi delle autorità monetarie miranti ad una riduzione in termini reali del credito alle imprese e che anche il documento dal titolo « Lineamenti di politica economica a medio termine. Determinazione delle priorità » costituisce, in sostanza, un'analisi, pur pregevole, della situazione, piuttosto che un programma di politica economica, la cui elaborazione e discussione si vorrebbe ancora rinviare all'autunno;

constatato che gli indirizzi della politica economica del Governo sembrano concentrarsi in un tentativo di diminuire il tasso dell'inflazione soprattutto attraverso la compressione della domanda interna ed un sostegno di tipo tradizionale alle esportazioni;

rilevato che attraverso questa via, e in assenza di ogni indicazione per gli investimenti, si può andare incontro, anche in relazione alle vicende economiche di altri Paesi industrializzati, ad una vera e propria recessione senza una riduzione sostanziale dell'inflazione, e che invece appare sempre più indispensabile ed urgente cercare di intervenire sulle cause strutturali dell'inflazione, internazionali ed interne;

ribadita la possibilità anche di intervenire efficacemente almeno su alcune delle cause strutturali dell'inflazione di ordine internazionale, sviluppando una politica estera di pace, di disarmo e di amicizia con i Paesi produttori di petrolio e di altre materie prime, assumendo le iniziative opportune, anche nell'ambito della CEE e nel Fondo monetario internazionale, per promuovere e costruire un nuovo ordine economico internazionale;

riconosciuta la necessità che il Parlamento modifichi profondamente i provvedi-

menti governativi in modo tale da assicurare che gli interventi, pur necessari, sulla domanda interna per consumi siano ispirati a criteri di assoluta equità, che le decisioni per le industrie in crisi non costituiscano soltanto un'operazione di pronto soccorso priva di prospettiva, che si introducano elementi selettivi nella fiscalizzazione degli oneri sociali e che, in generale, la manovra congiunturale sia idonea ad evitare la svalutazione ed a sostenere gli investimenti,

impegna il Governo:

ad agire affinché venga compiuto lo sforzo necessario per elevare la produttività dell'economia nazionale, delle singole aziende e della Pubblica amministrazione, attraverso una più intensa e razionale utilizzazione degli impianti e delle strutture amministrative ed attraverso una nuova organizzazione del lavoro;

a favorire le iniziative del movimento sindacale per una riforma dell'attuale struttura del salario e del costo del lavoro, nel pieno rispetto delle conquiste e dei diritti acquisiti dai lavoratori;

ad elaborare, con un'ampia consultazione democratica, un piano di revisione degli orari di lavoro, delle ferie, della scuola nei suoi vari ordini e delle attività commerciali, allo scopo, non solo di perseguire, anche per questa via, un risparmio energetico consistente ed una crescita di efficienza, ma anche di migliorare la qualità della vita;

impegna, altresì, il Governo ad assumere con urgenza i seguenti indirizzi di politica economica in una prospettiva di medio termine, dai quali dipende, in grande parte, il successo della lotta contro l'inflazione:

1) politica fiscale:

intensificare la lotta contro le evasioni per il conseguimento di un gettito che sia adeguato ai grandi bisogni della finanza pubblica, ma che sia, altresì, espressione di un prelievo tributario ispirato a criteri di equità e di giustizia sociale;

procedere alla riforma dell'Amministrazione finanziaria e a quella del contenzioso tributario, riducendo i termini e le procedure di ricorso e senza precludere le eventuali sanzioni penali, ed assumere le iniziative idonee a realizzare un più efficace coinvolgimen-

to dei comuni nell'accertamento dei redditi ai fini fiscali;

introdurre nuove norme che riducano l'erosione della base imponibile, dovuta anche alle esenzioni ed alle agevolazioni fiscali ingiustificate o inutili;

sostituire, anche in vista della riforma della finanza locale, l'INVIM e l'ILOR sui fabbricati ed ogni altra imposta sugli immobili con un'imposta ordinaria sui cespiti patrimoniali, prevedendo particolari agevolazioni per gli alloggi economici, per la « prima casa » e per la piccola proprietà, e stabilendo inoltre norme che, da un lato, agevolino i trasferimenti di proprietà e, dall'altro, scoraggino la non utilizzazione o la sotto-utilizzazione delle abitazioni, soprattutto nelle aree metropolitane;

rivedere le aliquote dell'IRPEF in modo da salvaguardare i redditi medio-bassi dagli effetti perversi dell'inflazione e da garantire la progressività del prelievo ed una maggiore equità nel trattamento fiscale dei redditi familiari;

2) occupazione giovanile:

definire, insieme alle Regioni, agli Enti locali ed agli Enti economici pubblici, programmi speciali per l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno, finalizzando ad essi i corsi di formazione professionale, con riferimento alla metanizzazione del Mezzogiorno, alla difesa dell'ambiente, all'utilizzazione delle terre incolte e mal coltivate e del grande patrimonio delle terre pubbliche, alla realizzazione di infrastrutture civili, culturali e sportive e di servizi per la gioventù, alla valorizzazione turistica, all'attuazione della riforma sanitaria ed allo sviluppo di consultori, nidi d'infanzia e servizi per gli anziani;

istituire un fondo nazionale per il sostegno tecnico e finanziario allo sviluppo della cooperazione giovanile in agricoltura, per la difesa dell'ambiente, nel settore socio-sanitario, eccetera;

erogare immediatamente i 24 miliardi stanziati con la legge n. 285 del 1977 per le cooperative agricole già costituite;

aumentare in modo congruo l'indennità di disoccupazione per i giovani e le ragazze in cerca di prima occupazione che siano iscritte nelle liste da almeno 12 mesi, che non

abbiano rifiutato alcuna offerta di occupazione o di partecipazione ad un corso di formazione e che siano in condizioni di reddito familiare particolarmente disagiate;

3) Mezzogiorno:

abbandonare la logica dell'intervento straordinario, rendendo operativa una politica di programmazione economica che renda possibile a medio termine una più rilevante partecipazione delle regioni meridionali alla formazione del prodotto nazionale lordo, con un sensibile incremento dell'occupazione;

affrontare la scadenza della legge n. 183 del 1976 con la decisione di superare l'attuale struttura e forma dell'intervento straordinario e la stessa Cassa per il Mezzogiorno, senza liquidare il patrimonio di esperienze e capacità formatosi in questi anni e senza rinunciare alla necessità di un flusso finanziario straordinario per il Mezzogiorno;

accelerare, nel frattempo, l'attuazione dei piani di irrigazione ed utilizzazione delle acque per lo sviluppo agricolo ed industriale e superare, con un'azione coerente ed energica, le difficoltà che si frappongono alla elaborazione e realizzazione dei progetti speciali e degli interventi per Napoli, Palermo e le zone interne, assicurando, attraverso uno stringente coordinamento operativo, il rispetto dei tempi di esecuzione;

promuovere la metanizzazione diffusa delle regioni meridionali, evitando che il metanodotto attraversi il Mezzogiorno senza nessun beneficio per l'economia meridionale;

attribuire ai vari enti operanti nel Mezzogiorno (ISVEIMER, IRFIS, CIS, FIME, IASM, eccetera) compiti di particolare rilievo nella realizzazione delle aree industriali attrezzate per le piccole e medie imprese e per l'artigianato;

ottenere l'eliminazione del differenziale nei tassi di interesse richiesti dalle banche alle imprese meridionali, rispetto a quelli richiesti alle imprese del Centro-Nord, promuovendo anche, attraverso decisioni sulla distribuzione degli sportelli, una maggiore efficienza operativa delle aziende bancarie nel Mezzogiorno;

4) mercato del lavoro e collocamento:

realizzare la riforma del collocamento, con l'istituzione di un Servizio per l'impiego,

pubblico, unitario, nazionale, articolato su tre livelli (centrale, regionale, comprensoriale), che sia uno strumento di politica attiva del lavoro nei suoi vari aspetti (dall'avviamento alla mobilità, alle forme di integrazione salariale previste dalla cassa integrazione) e che sia in grado di intervenire sulla qualificazione e riqualificazione professionale di disoccupati e lavoratori, favorendo il superamento del lavoro nero e l'emersione dell'economia sommersa, correggendo le distorsioni del mercato del lavoro e l'emarginazione dei giovani e delle donne e vigilando sulla corretta applicazione delle leggi e, in particolare, sull'attuazione della legge di parità n. 903 del 1977;

5) energia: presentare, entro il 30 settembre 1980, un nuovo piano energetico caratterizzato da:

incisive e drastiche politiche di conservazione e risparmio dell'energia, con adeguati incentivi e finanziamenti alla ricerca, all'utilizzazione del calore disperso, all'isolamento termico ed al miglioramento dell'efficienza dei trasporti, con un sistema di prezzi e tariffe che favorisca un uso razionale delle singole fonti di energia;

la fissazione di un limite massimo annuo nell'impiego di petrolio greggio e, conseguentemente, un sensibile incremento della ricerca e dell'impiego di altre fonti rinnovabili (energia idroelettrica, geotermica, solare, biogas);

la costruzione di nuove centrali elettriche, a carbone ed a turbogas e l'ampliamento delle importazioni di gas naturale e di carbone, nel quadro di accordi interstatali di collaborazione con i Paesi produttori, che devono riguardare anche le importazioni petrolifere;

la liberalizzazione per le centraline elettriche di potenza non superiore a 2 megawatt e l'aiuto ai comuni che intendano, anche con l'uso decentrato dell'energia solare, con la diffusione del teleriscaldamento o con altri mezzi, intervenire efficacemente per garantire lo sviluppo energetico del Paese;

la costruzione, entro il 1990, per completare il soddisfacimento del fabbisogno energetico, di nuove centrali nucleari la cui potenza complessiva non dovrà superare i 4.000

megawatt, e l'organizzazione di un nuovo sistema di sicurezza;

6) politica industriale:

aggiornare, entro il 30 settembre 1980, i piani di settore, in particolare per l'industria chimica, per quella automobilistica e per quella elettronica, nel quadro della precisazione di una strategia di sviluppo adeguata ai nuovi problemi posti dalle evoluzioni in atto nella divisione internazionale del lavoro ed alla gravità della crisi di vasti settori produttivi;

avviare il risanamento dell'industria chimica attraverso un programma coerente che abbracci tutto il settore e che punti al recupero, al completamento ed alla qualificazione degli investimenti già realizzati, nonché allo sviluppo, specie nel campo della chimica secondaria, attraverso una razionale riorganizzazione fondata, tra l'altro, sulla chiara identificazione di tutta la proprietà pubblica presente nel settore, ivi compresa la partecipazione statale nella « Montedison », e su un'altrettanto chiara determinazione di precise responsabilità che lo Stato deve esercitare attraverso un unico organismo;

lavorare per il superamento della crisi dell'industria dell'automobile, sollecitando lo sviluppo della ricerca, il decentramento territoriale della produzione, una nuova organizzazione del lavoro e facendo in modo che nel piano di settore trovino una giusta collocazione i programmi della FIAT e dell'« Alfa Romeo »;

modificare il programma di sviluppo dell'industria elettronica, collegandolo con una nuova organizzazione ed una qualificazione della domanda pubblica e con un programma di potenziamento e di riorganizzazione del settore delle telecomunicazioni, al quale devono essere finalizzati la ricapitalizzazione della STET ed altri interventi finanziari, separando le aziende manifatturiere da quelle di servizio;

sollecitare un processo di programmazione degli investimenti delle maggiori imprese industriali, pubbliche e private, che si concretizzi in « piani di impresa », applicando anche gli indirizzi fissati nella legge n. 675 del 1977 sulla riconversione industriale;

ridefinire tutti gli strumenti di interven-

to nelle situazioni di crisi aziendale, superando la logica dissipatoria fin qui seguita tramite la GEPI, e caratterizzandoli in senso meridionalistico;

adottare provvedimenti atti ad assicurare la qualificazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese, in particolare nel Mezzogiorno, attraverso una riforma delle procedure per la concessione di credito agevolato ad iniziative non eccedenti i 30 miliardi di investimento, abbreviando i tempi di istruttoria e di erogazione, la creazione di aree attrezzate e la costruzione agevolata di edifici industriali che possano anche essere dati in *leasing*, adeguate forme di assistenza tecnica, commerciale e manageriale, il potenziamento dei consorzi fidi ed il rafforzamento della capacità contrattuale nei confronti delle banche, la creazione ed il potenziamento di strutture per la promozione delle esportazioni e la creazione di appositi centri regionali di promozione ed assistenza;

presentare al Parlamento, entro il 30 settembre 1980, programmi organici, dotati di adeguati finanziamenti, per la ricerca applicata, l'innovazione industriale ed il potenziamento delle strutture di commercializzazione all'estero delle industrie italiane;

7) partecipazioni statali:

disporre, entro il 30 settembre 1980, l'aggiornamento e la modifica dei programmi pluriennali degli enti di gestione, definendo un insieme di iniziative e di interventi in relazione al ruolo da attribuire alle imprese pubbliche nei settori strategici, nell'industria di base, in quella ad alta tecnologia, e in direzione dello sviluppo del Mezzogiorno;

predisporre e presentare al Parlamento disegni di legge per ciascun ente, che rispondano alle esigenze di sviluppo ed a quelle di risanamento finanziario delle imprese pubbliche, con conferimenti triennali ai fondi di dotazione, collegati ai programmi e finanziati con adeguati stanziamenti nel bilancio pluriennale;

presentare al Parlamento, entro il 30 settembre 1980, un organico programma per il riassetto del sistema delle Partecipazioni statali che abbia al centro, nel quadro di un superamento delle attuali strutture degli enti di gestione e delle finanziarie, una riorgan-

zazione complessiva dell'IRI (fondata sulla separazione dell'industria di base e manifatturiera e delle aziende di servizi) e dell'ENI, lo scioglimento dell'EFIM e la costituzione di un ente agro-industriale;

8) agricoltura:

presentare al Parlamento, entro il 30 settembre 1980, il piano agricolo-alimentare;

rendere immediatamente spendibili tutti i fondi stanziati con la « legge quadrifoglio », provvedendo subito, da parte del Tesoro, al loro trasferimento alle Regioni e consentendo, altresì, a queste, operazioni di storno da un capitolo di spesa all'altro;

ottenere, nell'ambito della revisione della politica agricola della CEE, la fissazione dei limiti massimi di protezione per ogni prodotto e per ciascuno Stato membro, la possibilità di misure comunitarie o nazionali di sostegno e di preferenza comunitaria per alcune produzioni italiane (barbabietola da zucchero, lattiero-caseari, ortofrutticoli, vino) e finanziamenti della CEE per un programma di interventi strutturali, specie nel Mezzogiorno;

attuare interventi a favore della cooperazione, specie giovanile, e per l'applicazione della legge sulle terre incolte, al fine di recuperare alla produzione 300.000 ettari di terreno entro breve tempo e di riorganizzare e democratizzare l'intervento per la formazione della proprietà coltivatrice;

9) difesa dell'ambiente:

approvare il piano decennale per la difesa del suolo;

presentare una relazione al Parlamento sul più generale stato ambientale del Paese, con particolare riferimento allo stato delle difese igienico-sanitarie nel Mezzogiorno (per la mancata attuazione delle opere di fognatura, degli stabilimenti di eliminazione dei rifiuti solidi, degli impianti di depurazione delle acque), ed allo stato del deterioramento ambientale urbano, specie nelle aree di massima concentrazione industriale;

10) riforma sanitaria:

convocare una Conferenza nazionale sullo stato di attuazione della riforma sanitaria, con la partecipazione delle Regioni e delle parti sociali;

11) edilizia:

garantire la puntuale ed integrale attuazione del piano decennale della casa, anche sollecitando in tal senso Regioni e Comuni, e procedere ad un suo congruo rifinanziamento;

attuare la riforma dell'edilizia residenziale pubblica (Istituti per le case popolari) e promuovere l'istituzione del risparmio-casa;

procedere alla modifica della legge n. 10 del 1977, sul regime delle aree, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale, e rivedere la legge sull'equo canone in base all'esperienza ed alle esigenze emerse nei primi due anni dalla sua applicazione;

12) trasporti:

garantire la rapida approvazione e l'attuazione del piano integrativo di investimenti nelle Ferrovie dello Stato, nel testo che è stato definito dall'Azienda ferroviaria, in collaborazione con le Regioni, secondo le direttive del Parlamento;

definire celermente e attuare la riforma dell'Azienda delle ferrovie dello Stato;

attuare senza ulteriori ritardi la legge n. 382 del 1975 ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, definendo con le Regioni il piano di riorganizzazione e di trasferimento alle Regioni stesse delle ferrovie in concessione;

garantire la rapida approvazione e l'attuazione del piano nazionale dei trasporti, modificando in modo radicale i rapporti tra Stato, Regioni e Comuni in questo settore, sulla base dei principi del decentramento e della programmazione;

13) controllo dei prezzi:

abbandonare l'indirizzo che porta ad una pratica liquidazione del sistema dei prezzi amministrati e ad una generale liberalizzazione in materia di prezzi;

dotare la Pubblica amministrazione di appositi strumenti per svolgere una sistematica rilevazione ed informazione, sia dei prezzi delle materie prime e dei prodotti alimentari importati, sia della dinamica dei costi di produzione e distribuzione delle merci e dei servizi fondamentali, al fine di orientare i consumatori e l'opinione pubblica e di contrastare manovre speculative ed aumenti in-

giustificati dei prezzi, anche con l'intervento di strutture pubbliche come l'AIMA, e facendo ricorso a convenzioni — con la cooperazione, con associazioni e consorzi di dettaglianti, con grossisti — che stabiliscano un freno all'aumento dei prezzi a fronte di alcune particolari agevolazioni;

introdurre forme di contenimento dell'incidenza della rendita immobiliare sui costi del commercio e dell'artigianato;

correlare la politica delle tariffe agli effettivi costi ed allo sviluppo degli investimenti per il miglioramento dei servizi, eliminando abusi e sprechi, realizzando adeguati controlli ed evitando concentrazioni di aumenti tariffari che nel tempo avrebbero gravi effetti inflazionistici;

14) politica bancaria:

predisporre una nuova normativa per le banche (pubbliche e private) che, precisando per tutti le ipotesi di reato, e senza nessuna sanatoria per il passato, salvaguardi in pieno le funzioni imprenditoriali dei dirigenti bancari;

procedere, senza ulteriori rinvii e senza lottizzazione, alle nomine bancarie;

tutelare il risparmio delle famiglie, con misure di riforma delle società per azioni e della Borsa valori e con l'introduzione di nuove forme di risparmio finalizzato ad investimenti qualificati;

15) politica di bilancio:

definire, senza ulteriori rinvii, la riforma della finanza locale, per contribuire a riequilibrare, a favore del Mezzogiorno, la destinazione delle risorse ed a programmare investimenti in opere pubbliche e servizi;

ricondere ai loro fini istituzionali gli strumenti previsti dalla legge n. 468, sulla riforma della contabilità del bilancio dello Stato, e in particolare la legge finanziaria, stravolta nella sua impostazione originaria;

definire una politica di bilancio a medio termine, tale da rendere esplicite le scelte fondamentali di politica economica e gli impegni finanziari del settore pubblico, e, in quest'ambito, adottare procedure di spesa per investimenti in modo che l'assegnazione finanziaria sia legata a stadi di avanzamento effettivo delle opere;

operare una severa selezione della spesa pubblica, specie per quanto riguarda la politica dei trasferimenti;

praticare una gestione della politica monetaria in modo da assicurare la realizzazione degli obiettivi di medio periodo indicati;

16) governo dell'economia:

presentare in Parlamento, entro il 30 settembre 1980, un programma per la riforma dei Ministeri economici più importanti, per assicurare una direzione unitaria della politica economica e per predisporre, in questo quadro, la riforma del CIPE, anche attraverso il superamento dei comitati interministeriali per la programmazione economica nei settori industriali, agricolo ed edilizio;

attuare la riforma del sistema dei controlli, con una più precisa determinazione e riduzione degli atti da sottoporre al controllo preventivo della Corte dei conti.

(1 - 00043)

Annunzio di interpellanze

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio della interpellanza pervenuta alla Presidenza.

PALA, segretario:

FONTANARI. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — (Già 4 - 01183)

(2 - 00173)

Annunzio di interrogazioni

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

PALA, segretario:

COLELLA. — *Al Ministro dei trasporti.* — Premesso che il treno n. 989, in partenza alle ore 18,30 da Roma per Salerno, è utilizzato principalmente da pendolari che devono rientrare perchè impossibilitati a trovare alloggio a Roma, l'interrogante chiede di conoscere

per quali motivi le vetture di questo treno sono state cambiate e sostituite con altre assolutamente indecenti e le fermate del treno si sono accentuate per cui solo sulla carta è rimasto un treno « rapido » ed i ritardi sono sempre più notevoli.

Quanto sopra comporta un disagio fisico e psicologico per la gente del Sud, costretta a servirsi del treno per rientrare in famiglia dopo una giornata di lavoro e con animo indignato, considerato poi che tale brusco declassamento del servizio è coinciso con l'avvento al vertice del Ministero di un esponente politico cui dovrebbero stare particolarmente a cuore le condizioni della classe operaia.

(3 - 00798)

SAPORITO, FERRARA Nicola, COLELLA. — *Ai Ministri delle poste e delle telecomunicazioni e delle partecipazioni statali.* — Premesso:

che la SIP ha chiuso l'esercizio 1979 con una perdita di 486 miliardi di lire e che la situazione finanziaria si presenta fortemente compromessa per l'ingente indebitamento contratto;

che la società, per effetto di tale situazione, ha ridotto drasticamente i propri investimenti, bloccando tutte le nuove commesse alle industrie fornitrici;

che di conseguenza queste ultime hanno richiesto l'intervento della cassa integrazione guadagni per oltre 30.000 lavoratori, gli interroganti chiedono di conoscere:

quali provvedimenti urgenti il Governo ritiene di assumere per evitare che il settore delle telecomunicazioni piombi in una pericolosa crisi involutiva, aggravando una situazione generale già estremamente precaria, tenuto, peraltro, presente che il settore stesso non ha problemi recessivi di mercato e che, al contrario, è in tutto il mondo in una fase di vigorosa espansione;

l'impostazione generale data dai responsabili del gruppo STET per quanto riguarda la conduzione delle singole aziende del gruppo, tenuto presente che è opportuno che a ciascuna azienda sia assicurato uno sviluppo autonomo in armonia con le linee program-

matiche della Finanziaria, ma con una propria individualità industriale, soprattutto per quanto riguarda i mercati interni ed esteri non collegati alle aziende STET.

(3 - 00799)

Interrogazioni

con richiesta di risposta scritta

BAUSI, DEGOLA, ROSI. — *Al Ministro dei trasporti.* — Il Compartimento delle ferrovie dello Stato di Verona ha comunicato agli interessati che non potrebbe consentire il riscatto dell'alloggio agli eredi dei concessionari che sono deceduti dopo il 18 agosto 1977, data di entrata in vigore della legge n. 513 del 1977.

Nelle comunicazioni agli eredi, il direttore compartimentale di Verona ha fatto presente che il servizio personale della Direzione generale delle ferrovie dello Stato, con circolare n. P.9.1.3/13683 del 24 gennaio 1980, avrebbe precisato che la facoltà prevista dall'articolo 7 della legge n. 231 del 1962 — per la quale, in caso di decesso dell'aspirante, il coniuge, i discendenti entro il terzo grado e gli ascendenti conviventi con l'aspirante stesso, potevano confermare la domanda di riscatto entro 30 giorni dall'evento — non può più essere esercitata, non risultando i medesimi legittimati né dalla legge precedente, ormai abrogata, né dalla legge n. 513 del 1977, che non contiene una disposizione analoga a quella abrogata.

A seguito di ciò, chi ha avuto la disgrazia di avere in famiglia il decesso di una persona cara (il padre o la madre o il coniuge), non solo non avrebbe diritto al riscatto dell'alloggio occupato, ma rischierebbe di essere sfrattato perchè senza titolo.

Tale interpretazione è aberrante sul piano giuridico (principio generale della successione dell'erede nei rapporti contrattuali del defunto) e su quello umano.

Gli interroganti chiedono, pertanto, di conoscere se il Ministro non intenda procedere all'immediata revoca della circolare n. P.9.1.3/13683 del 24 gennaio 1980, dando disposizioni perchè venga consentito il ri-

scatto dell'alloggio anche da parte degli eredi dell'assegnatario con lui conviventi.

(4-01184)

GATTI, MERZARIO. — *Al Ministro della difesa.* — Per conoscere:

1) se corrisponde a verità che il tecnico Francesco Banal, alle dipendenze della ditta « Agusta », con sede a Cascina Costa (Varese), è stato dichiarato « non più affidabile » dal Servizio informazioni della Difesa, per cui gli è stato ritirato il nulla osta di sicurezza (NOS), e che, conseguentemente, non gli è più consentito di recarsi negli aeroporti militari e, quindi, di continuare la sua attività di sperimentatore di volo su elicotteri militari;

2) se la circostanza sopra menzionata corrisponde al vero, quali sono i veri motivi per cui al dipendente Banal dell'« Agusta » non viene più rinnovato il NOS;

3) quali provvedimenti si intendono adottare per evitare che simili misure di revoca, non documentate e non motivate, si traducano in atti che finiscono per limitare i diritti politici e sindacali del cittadino lavoratore.

(4-01185)

COSTA. — *Ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali.* — Per conoscere quali provvedimenti urgenti intendono adottare allo scopo di evitare gli effetti dannosi che si stanno verificando in seguito all'agganciamento del prezzo del petrolio a quello dell'olio combustibile deciso nel 1978.

Quest'ultimo provvedimento, infatti, ha portato come conseguenza all'aumento del costo del gas da lire 75,6 a lire 150,5 al metro cubo, creando, specie per gli stabilimenti che lavorano la ceramica, la paradossale situazione in cui l'incidenza dei costi per il metano e l'energia elettrica rappresenta circa il 15 per cento del totale dei costi di produzione.

Se dovesse continuare l'attuale situazione e, peggio ancora, se dovessero essere ancora aumentati i costi del metano, si finirebbe con il creare una condizione di crisi per tutte le fabbriche del settore ceramica, con

la conseguenza dell'impossibilità di produrre per l'esportazione, provocando così altra e più grave crisi per tutto il settore.

L'interrogante sollecita, pertanto, un attento esame del problema da parte dei Ministri competenti.

(4-01186)

MURMURA. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per essere informato sulle ragioni dell'incomprendibile ritardo che si registra nelle opere di completamento dell'aerostazione di Lamezia Terme, all'atto inagibile per la mancata approvazione di una perizia di variante e suppletiva, resasi indispensabile per rispondere in maniera seria e completa alle esigenze del traffico aereo in detto importante aeroporto.

(4-01187)

MURMURA. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere le ragioni della mancata copertura del posto di cancelliere nelle Preture di Nicotera, di Soriano Calabro e di Serra San Bruno, ciò che impedisce nella maniera più piena lo svolgimento di ogni attività giurisdizionale.

(4-01188)

CORALLO. — *Al Ministro della sanità.* — Per sapere se non intende inserire nell'elenco da emanare ai sensi dell'articolo 2 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, anche gli affetti da anemia mediterranea o « morbo di Cooley », in considerazione della diffusione della malattia in varie regioni del Paese, del notevole costo delle cure e della necessità di continua assistenza.

(4-01189)

BEORCHIA. — *Ai Ministri dei trasporti e del turismo e dello spettacolo.* — Premesso:

che sin dal 1979 è stato disattivato, senza valido motivo ed imprevedibilmente, l'ufficio turistico dell'« Automobile Club d'Italia » al valico di confine di Monte Croce Carnico;

che, malgrado ripetute sollecitazioni avanzate anche dagli amministratori locali della zona, il servizio non è stato ancora ripristinato;

che l'assenza di una struttura di assistenza per i turisti provenienti dal Nord-Europa crea agli stessi notevoli disagi, soprattutto durante il periodo estivo, quando il flusso turistico verso l'Italia è particolarmente intenso;

che il valico di Monte Croce Carnico, per il quale è in programma anche la realizzazione di un traforo, per la centralità della sua posizione geografica e per i suoi collegamenti alla grande rete stradale ad autostradale europea, vede un costante incremento del traffico automobilistico;

che appare di indubbio e generale interesse offrire al turismo internazionale ogni servizio ed assistenza idonei a facilitare e favorire il transito verso il nostro Paese,

l'interrogante chiede di conoscere se i Ministri competenti siano informati di questa situazione e quali iniziative intendano assumere per indurre l'ACI a riaprire, senza ulteriori e pregiudizievole ritardi, l'ufficio di assistenza turistica al valico confinario di Monte Croce Carnico.

(4-01190)

Interrogazioni da svolgere in Commissione

P R E S I D E N T E . A norma dell'articolo 147 del Regolamento, le seguenti interrogazioni saranno svolte presso la 8ª Commissione permanente (lavori pubblici, comunicazioni):

n. 3-00795, del senatore Graziani, sulla strada statale n. 16;

n. 3-00797, del senatore Bertone, sull'incendio della « Leonardo da Vinci ».

Ordine del giorno per le sedute di martedì 15 luglio 1980

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi martedì 15 luglio in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

ALLE ORE 10

Discussione dei disegni di legge:

1. Interventi creditizi a favore dell'esercizio cinematografico (768) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. Integrazioni delle disposizioni dell'articolo 28 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, concernente finanziamenti a film ispirati a finalità artistiche e culturali (815) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

3. Interventi a favore del credito cinematografico (816) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

ALLE ORE 17

Comunicazioni del Ministro degli affari esteri sulla partecipazione dell'Italia ai recenti incontri internazionali.

La seduta è tolta (ore 19,50).

Dott. ADOLFO TROISI
Direttore Generale

Incaricato *ad interim* della direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari