

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

### RESOCONTO STENOGRAFICO

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO  
PER L'ANNO FINANZIARIO 1990 E BILANCIO PLURIENNALE  
PER IL TRIENNIO 1990-1992 (n. 1849)

NOTA DI VARIAZIONI AL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO  
PER L'ANNO FINANZIARIO 1990 E BILANCIO PLURIENNALE  
PER IL TRIENNIO 1990-1992. BILANCIO PROGRAMMATICO  
PER GLI ANNI FINANZIARI 1991-1992 (1849-bis)

**Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri  
per l'anno finanziario 1990 (Tabelle 1-A e 1-A-bis)**

**Stato di previsione del Ministero dell'interno  
per l'anno finanziario 1990 (Tabella 8)**

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE  
E PLURIENNALE DELLO STATO  
(LEGGE FINANZIARIA 1990) (n. 1892)

*IN SEDE CONSULTIVA*



## INDICE

**MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1989****(Antimeridiana)**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992» (1849) e «Nota di variazioni» (1849-bis)

- Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1990 (Tabelle 1-A e 1-A-bis)

- Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1990 (Tabella 8)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)» (1892)

**(Rapporti alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame congiunto e rinvio)**

PRESIDENTE (Guizzi - PSI), *relatore alla Commissione sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892* . Pag. 5, 10, 11  
 GALEOTTI (PCI) ..... 11, 13  
 GAVA, *ministro dell'interno* .... 10, 13, 16 e *passim*  
 MAFFIOLETTI (PCI) ..... 10  
 PASQUINO (Sin. Ind.) ..... 14, 16, 17  
 SANTINI (PSI) ..... 11, 13

**MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1989****(Pomeridiana)**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992» (1849) e «Nota di variazioni» (1849-bis)

- Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1990 (Tabelle 1-A e 1-A-bis)

- Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1990 (Tabella 8)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)» (1892)

**(Rapporti alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame congiunto. Rinvio dell'esame**

**congiunto delle tabelle 1-A e 1-A-bis. Conclusione dell'esame della tabella 8)**

PRESIDENTE (Elia - DC) ... Pag. 19, 24, 39 e *passim*  
 FRANCHI (PCI) ..... 24  
 GALEOTTI (PCI) ..... 26, 27  
 GAVA, *ministro dell'interno* .... 44, 45, 48 e *passim*  
 GUIZZI (PSI), *relatore alla Commissione sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892* ..... 45, 55  
 JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali* 33  
 LOMBARDI (DC), *relatore alla Commissione sulle tabelle 1-A e 1-A-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1892* ..... 19  
 MACCANICO, *ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali* ..... 27, 30  
 MAZZOLA (DC) ..... 50, 52  
 SANTINI (PSI) ..... 63  
 SPETIČ (PCI) ..... 30  
 TEDESCO TATÒ (PCI) ..... 30  
 VETERE (PCI) ..... 39, 44, 45 e *passim*

**GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1989**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992» (1849) e «Nota di variazioni» (1849-bis)

- Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1990 (Tabelle 1-A e 1-A-bis)

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)» (1892)

**(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame congiunto e dell'esame delle tabelle 1-A e 1-A-bis)**

PRESIDENTE (Elia - DC) ... Pag. 65, 80, 82 e *passim*  
 CABRAS (DC) ..... 88  
 CRISTOFORI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio* ..... 73, 84, 88 e *passim*  
 GALEOTTI (PCI) ..... 71, 84, 90  
 LOMBARDI (DC), *relatore alla Commissione sulle tabelle 1-A e 1-A-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1892* ..... 82, 84  
 MAFFIOLETTI (PCI) ..... 75  
 MURMURA (DC) ..... 80, 81

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

1849, 1849-bis e 1892 - Tabb. 1-A, 1-A-bis e 8

PASQUINO ( <i>Sin. Ind.</i> ) .....	Pag. 72, 73, 81
SPETIČ ( <i>PCI</i> ) .....	90
TOSSI BRUTTI ( <i>PCI</i> ) .....	65

**MERCOLEDÌ 20 DICEMBRE 1989**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992» (1849-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)» (1892-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati  
(Rapporti alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame congiunto)

PRESIDENTE (Elia - <i>DC</i> ) ...	Pag. 93, 94, 95 e <i>passim</i>
GALEOTTI ( <i>PCI</i> ) .....	94
GUIZZI ( <i>PSI</i> ), relatore alla Commissione .....	95
LOMBARDI ( <i>DC</i> ), relatore alla Commissione ...	93
PONTONE ( <i>MSI-DN</i> ) .....	94, 96
RUFFINO, sottosegretario di Stato per l'interno	97
VETERE ( <i>PCI</i> ) .....	96, 97

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1989

(Antimeridiana)

**Presidenza del Vice Presidente GUIZZI**

*I lavori hanno inizio alle ore 10.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992» (1849) e «Nota di variazioni» (1849-bis)**

- Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1990 (**Tabelle 1-A e 1-A-bis**)
- Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1990 (**Tabella 8**)

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)» (1892)**

(Rapporti alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992 - Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 1990 e relativa Nota di variazioni (tabelle 1-A e 1-A-bis) - Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1990 (tabella 8)» e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)».*

Innanzitutto a nome della Commissione vorrei dare il benvenuto al collega Galeotti che subentra al compianto senatore Taramelli. Ho sempre pensato in passato che il collega Taramelli recasse un preziosissimo contributo ai lavori di questa Commissione e dell'Aula. Formulo al senatore Galeotti l'augurio di avere lo stesso impegno.

In qualità di estensore del rapporto sulla tabella n. 8 e data la presenza del ministro Gava, riferirò sullo stato di previsione del Ministero dell'interno.

Lo stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1990 reca spese per complessivi 29.458.358,4 milioni, di cui 18.685.344,4 milioni per la parte corrente e 10.773.014 milioni per il conto capitale. Rispetto al bilancio assestato per l'anno 1989 le spese

considerate nello stato di previsione fanno registrare una diminuzione di 20.566.915,6 milioni, così risultante: una diminuzione di 21.172.349,9 milioni per la parte corrente ed un aumento di 605.434,3 milioni per il conto capitale.

Le variazioni in ordine alla parte corrente sono dovute all'incidenza di talune leggi, che vengono indicate in dettaglio, e ad una serie di oneri inderogabili, tutti derivanti da norme che riguardano il trattamento del personale. Per quanto concerne il conto capitale le variazioni sono dovute essenzialmente al finanziamento dei bilanci comunali e provinciali, alla reiscrizione di somme ai sensi dell'articolo 6, quarto comma, del decreto-legge n. 65 del 1989 e all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione.

Rispetto al provvedimento di assestamento del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1989, le spese per il personale in attività di servizio presentano un incremento del 5,82 per cento; mentre quelle per il personale in quiescenza riguardano i trattamenti provvisori di pensione non pagabili attraverso ruoli di spesa fissa e i trattamenti similari, ivi comprese le indennità *una tantum* in luogo di pensione e le indennità di licenziamento. Sostanzialmente appare rispettato il contenimento previsto dal Ministero del tesoro.

Nella relazione allegata alla tabella n. 8 si fa riferimento in particolare alle spese per l'amministrazione generale, a quelle della pubblica sicurezza e a quelle per la finanza locale. Queste ultime assorbono, come di consueto, buona parte del bilancio di competenza in un settore in cui l'amministrazione del Ministero dell'interno è chiamata a svolgere una complessa attività tecnico-finanziaria finalizzata ai trasferimenti. Tale attività è legata a parametri stabiliti dalla legge, ma tuttavia presuppone l'individuazione di criteri oggettivi per una distribuzione di risorse atta a superare il criterio basato sulla spesa.

Anche quest'anno traspare la buona capacità di spesa attraverso la sensibile diminuzione (ormai è una costante) dei residui passivi, che si valutano, al 1° gennaio 1990, in 4.618.634 milioni, di cui 4.527.834 milioni per la parte corrente e 90.800 milioni per il conto capitale.

In merito alla distorsione tra la deliberazione di spesa e la sua esecuzione si sottolinea, poi, che essa è da imputare alle complesse procedure contrattuali e ai diversi adempimenti di carattere amministrativo che sono comuni, peraltro, alle varie amministrazioni dello Stato. È la presa d'atto di un fenomeno che reclama interventi riformatori, volti a rendere meno complesse le procedure contrattuali e soprattutto meno numerosi, e meno stringenti, i vari adempimenti di carattere amministrativo. Mi pare che la relazione di quest'anno tenga conto in parte dei rilievi svolti soprattutto dal senatore Pasquino in merito al «burocratese» che solitamente si riscontra in questo tipo di documento.

Venendo all'analisi dell'organizzazione, delle strutture, dell'ordinamento e della gestione del personale, si esprime un giudizio largamente positivo. L'organizzazione del dipartimento di pubblica sicurezza, come si è venuta delineando dalla legge di riforma sino ai provvedimenti attuativi e modificativi successivi, si è arricchita di una nuova struttura qual è l'ufficio per le relazioni esterne, che colma una lacuna vivamente avvertita nello specifico settore.

L'impegno per un riordinamento degli uffici periferici, in ottemperanza all'articolo 31 della legge n. 121 del 1981, è in via di realizzazione, essendo stati emanati nell'aprile scorso i decreti ministeriali, già registrati dalla corte dei Conti, attuativi di due progetti che riguardano il riordino delle questure e dei commissariati e le cosiddette «specialità» della polizia. Tale impegno rientra nella logica progettuale tesa a fornire, secondo i principi della legge di riforma, un rinnovato impulso e un adeguato vigore operativo al complesso delle articolazioni dell'amministrazione della pubblica sicurezza; ciò comporta un'esigenza di razionalizzazione, e non soltanto di rafforzamento, per la presenza della polizia di Stato sull'intero territorio nazionale, anche in rapporto ai recenti aumenti di organico.

Su questo versante vi è da rilevare che le lacune degli anni scorsi appaiono ampiamente superate per quanto riguarda la forza effettivamente in servizio nei ruoli degli agenti, assistenti e sovrintendenti, che ammonta a 81.023 unità su una pianta di 86.511 unità, con una vacanza, ormai assai ridotta, di 5.488 unità. Nella relazione dello scorso anno ebbi già occasione di riferire sulle modalità di realizzazione di questo incremento e di conseguente riduzione dei vuoti d'organico.

Per quanto riguarda invece il ruolo degli ispettori, permane la consistente vacanza già rilevata nel 1987 e nel 1988, che anzi appare aver subito un ulteriore incremento, fondandosi su 2.477 unità in servizio, a fronte delle 2.544 dello scorso anno, su un totale di 8.668 unità, con una vacanza complessiva di 6.191 unità.

Su questo versante non possiamo però tacere quella che appare un'esuberanza del personale della polizia di Stato nell'ambito del dipartimento: una presenza che è sì consentita dalla legge di riforma, ma che contrasta con una più razionale utilizzazione su tutto il territorio nazionale del personale stesso nei compiti di prevenzione e di sicurezza della polizia di Stato.

Ciò rende urgente e non eludibile l'aumento degli organici (che, come apprendiamo dalla relazione, è allo studio del Ministero) di tutte le forze di polizia, anche in previsione degli impegni che l'Italia dovrà assumere entro il 1992.

Un impegno apprezzabile si rileva nell'attività di formazione e di aggiornamento degli operatori e, in genere, di quanti prestano servizio nei vari ruoli dell'amministrazione della polizia di Stato.

Entro il 1990 si prevede l'espletamento di una serie di corsi di qualificazione e di specializzazione con cicli seminariali a livello centrale e periferico, che si rendono necessari per adeguare la polizia giudiziaria al nuovo codice di procedura penale. Veramente qualcosa avremmo voluto leggere nella relazione - ciascuno di noi può collocare gli eventi al posto giusto - circa il malessere che serpeggia nelle forze dell'ordine, specialmente tra i carabinieri, come testimoniano fatti di cronaca gravi ed inquietanti che avrebbero meritato una riflessione, anche impietosa, ed una puntuale indicazione di lavoro.

Quest'anno sono stati pure conseguiti risultati importanti sul fronte del terrorismo, anche se dalla relazione sullo stato dei servizi (che ci è stata trasmessa poco tempo fa) sembra trasparire una qualche preoccupazione in ordine alla lettura di segnali di pericolo, forse non episodici, provenienti dall'area dell'autonomia (specialmente in Emilia)

e da quel che resta dell'area anarchica. Risultati di enorme rilievo, anche propagandistico (forse il 2 agosto nell'Aula di Palazzo Madama sono stato ingeneroso), sono stati realizzati sul fronte dei sequestri, con la liberazione dell'industriale Dante Belardinelli ad opera dei NOCS e con l'attività compiuta - e che si continua a realizzare - soprattutto in Calabria. Sul fronte della lotta alla mafia registriamo le brillanti operazioni che hanno portato al sequestro di ingenti quantità di narcotici, ma registriamo anche un momento di stasi (forse dovremmo dire di crisi) che si spiega forse pure con i veleni del Palazzo di giustizia di Palermo. Qui bisogna pur dire che non vi è alcun tentativo di «normalizzazione»: il *pool* dell'ufficio istruzione palermitano (ed invado un campo altrui) scomparirà, perchè scomparirà l'ufficio di Palermo insieme a tutti gli altri in Italia, un anno dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Il resto è noto e tutto da decifrare; comunque è un discorso che riguarda, nella divisione delle competenze e dei poteri, altra articolazione istituzionale dello Stato (che credo - almeno spero - si adeguerà alle indicazioni espresse con solennità dal Presidente della Repubblica).

In questo settore si colloca, con le sue specifiche ed ampie attribuzioni, la figura dell'Alto commissariato che ha ricevuto poteri e dotazioni organiche, e stanziamenti di bilancio, con la legge n. 476 del 1988.

L'Alto commissario ha fatto quello che ha potuto in questo primo anno di attività e ha mostrato la sua presenza, non soltanto in Sicilia, ma con risultati che per il momento non possiamo considerare complessivamente soddisfacenti. Un anno è un arco di tempo breve e, certamente, bisognerà attendere un più congruo periodo. Tuttavia sembra lecito chiedere che egli svolga il compito di coordinamento così come prevede la normativa vigente, utilizzando anche i servizi ma nel rispetto pieno delle garanzie costituzionali ed evitando di occupare spazi che sono e restano dell'autorità giudiziaria. Da questo punto di vista prendo atto con soddisfazione della presa di posizione dei rappresentanti di Magistratura democratica all'interno del Consiglio superiore della magistratura, che hanno chiesto che l'organo di autogoverno rifletta sul provvedimento di comando di alcuni magistrati delle procure di Milano e di Roma presso l'Alto commissariato e se del caso (c'è stata una precisa richiesta da parte di alcuni togati del Consiglio superiore della magistratura) di revocarlo. Ritengo che ciò possa porre ordine all'interno dell'istituto dell'Alto commissariato e possa fare in modo che quest'ultimo si dedichi, con gli incisivi poteri di cui dispone, le forze e gli stanziamenti di bilancio, alla sua precipua attività: il coordinamento delle forze. Vi sono delle resistenze (come mi sembra di leggere a chiare lettere dalla relazione), ma lo sforzo può essere proficuamente indirizzato proprio da una figura prestigiosa ed autorevole, sul piano della storia progressa, come quella dell'Alto commissario.

C'è un capitolo, ancora tutto da scrivere, che è quello dei disegni di legge all'esame del Parlamento. Il Ministero dell'interno cerca di «leggere» i fenomeni emergenti e sottolinea sia l'urgenza di approvare il disegno di legge cosiddetto Rognoni-La Torre *bis*, sia l'ineludibilità di una nuova visione nell'affrontare il problema della legge antidroga, anche con interventi sanzionatori. È il nodo da sciogliere di una



disciplina normativa delle tossicodipendenze (anche in ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dall'Italia), secondo le prospettive indicate nel disegno di legge presentato dal ministro Jervolino Russo e da altri Ministri (atto Senato n. 1509), il cui tormentato *iter* sembra avviarsi a conclusione, almeno in Commissione.

La lettura dei problemi emergenti porta inevitabilmente a parlare della questione della complessa, e per certi versi drammatica, questione degli stranieri, che forse lascia affiorare punte impreviste e inconfessate di razzismo nel nostro paese e pone interrogativi cui bisognerà pur dare una risposta. La legge n. 943 del 1986 rappresenta una scelta di civiltà, ma è rimasta sostanzialmente inattuata specie per quanto riguarda la gestione della cosiddetta sanatoria. Essa è stata sostanzialmente elusa, così che resta enorme il numero di clandestini (circa 1 milione), nonostante il disposto della legge n. 81 del 1988.

Il Governo, grazie alla sensibilità del Vice Presidente del Consiglio dei ministri, sembra propenso ad elaborare una nuova normativa tendente ad aggiornare la vetusta e lacunosa disciplina sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri, risalente al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Sono stati individuati i tre temi essenziali del lavoro, dell'assistenza socio-sanitaria e della disciplina sia dell'ingresso sia del soggiorno sul territorio nazionale nel rispetto degli impegni comunitari (in vista del 1992), ma - soggiungiamo - nella previsione di una più adeguata e razionale regolamentazione del movimento migratorio degli *extra* comunitari, specialmente cittadini polacchi (con un atteggiamento ambiguo - se così possiamo dire - da parte della Chiesa; ci fu una risposta assai ferma da parte dell'allora ministro dell'interno, senatore Fanfani) e soprattutto (la storia è recentissima) del Terzo Mondo.

Infine, vi è un settore del Ministero dell'interno che merita una più attenta considerazione per la rilevanza sociale dei servizi che l'amministrazione è chiamata a gestire. Si tratta della protezione civile e del servizio antincendi, ove si registra un adeguamento dei capitoli di spesa che non appare congruo, dal momento che non si prevede il rifinanziamento della legge n. 197 del 1985 per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Vi è l'incremento degli organici, ma ad esso non si accompagna un adeguamento delle strutture logistiche, il che può rendere precari gli interventi dello Stato in settori molto delicati. Si potrebbero, forse, passare somme (anche consistenti) da un capitolo di spesa all'altro, cioè dalla Protezione civile al Ministero dell'interno.

La tabella di cui si discute dà conto, infine, del fatto che il sistema complessivo degli enti locali versa in una delicata fase di transizione e pone l'esigenza - lo si notava certamente lo scorso anno ma anche due anni fa - di una valida conclusione dell'*iter* del disegno di legge in materia di autonomie locali, dando ai comuni un ampio spazio di autonomia statutaria tale da consentire l'adozione di statuti consoni alle diverse dimensioni di ognuno di essi, in modo da garantire pienamente l'efficienza e l'efficacia dell'azione perseguita.

A un anno di distanza dobbiamo lamentare, purtroppo, la mancata approvazione di questa legge, che proprio in questi giorni viene esaminata dall'Aula della Camera dei deputati. Dobbiamo sottolineare che si è ancora in attesa di un più agile sistema di assunzione per i

segretari comunali, in modo da eliminare il precariato, e che rimane ancora inattuata l'anagrafe generale degli italiani all'estero, che potrebbe soddisfare una aspettativa che dura da circa 15 anni. Ciò facendo si porranno le premesse, una volta effettuato il censimento, di approvare il disegno di legge che concede il voto agli italiani all'estero e permette di dare, così, risposta ad attese ed aspirazioni di tanti nostri connazionali che hanno scelto (o sono stati costretti a scegliere) di allontanarsi dall'Italia, mantenendo tuttavia con essa un rapporto stabile e conservando usi, costumi e ideali nazionali.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, vorrei porre preliminarmente una questione relativa al nostro calendario dei lavori, posta anche la presenza del Ministro degli interni. Sappiamo quando sarà presente il ministro Gaspari?

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892*. Domani mattina. Oggi pomeriggio verranno i ministri Jervolino Russo e Maccanico e, per la Presidenza del Consiglio in senso stretto, il sottosegretario Cristofori.

MAFFIOLETTI. Poichè non sappiamo come si possano organizzare i lavori, e, avendo interesse ad ascoltare tutti i rappresentanti del Governo, propongo di ascoltare i ministri Gava, Gaspari e Jervolino Russo - se questi ultimi potessero venire in tarda mattinata - per acquisire tutte le relazioni introduttive. Questo agevolerebbe il miglior svolgimento del dibattito, che potremmo affrontare nella seduta pomeridiana.

GAVA, *ministro dell'interno*. Per quello che riguarda il bilancio di ciascun Dicastero, essenziale per la discussione è la relazione degli estensori del rapporto. Personalmente potrei solo riassumere ciò che ho già indicato nei documenti presentati, tenendo conto anche della relazione che ha svolto il presidente Guizzi; ma non potrei aggiungere molto altro.

Ovviamente sono pronto ad essere presente a tutta la discussione, come è mio dovere per la parte che mi riguarda, e poi a replicare agli interventi. Tuttavia devo far rilevare che domani ho un impegno alla Camera dei deputati, in quanto inizia il dibattito sul disegno di legge relativo alle autonomie locali.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892*. Senatore Maffioletti, giocheremmo a rimpiattino se dovessimo dire ai ministri Gaspari e Jervolino Russo - i quali hanno già dichiarato di non essere disponibili - di venire questa mattina in Commissione per esaurire le relazioni e gli interventi dei Ministri sulle materia di nostra competenza. Io credo, invece, che molto più proficuamente potremmo incominciare a discutere sulla tabella 8 anche perchè quest'anno, a differenza del 1987 (all'epoca sedevo in Parlamento soltanto da quattro mesi ed ebbi cinque ore a disposizione per redigere la relazione; ma già lo scorso anno le cose andarono meglio), i materiali ci sono stati consegnati alla fine della

settimana scorsa. Quindi il tempo per approfondire i diversi aspetti della tabella in questione è stato sufficiente. Inoltre ho già svolto la mia relazione, più stringata rispetto agli anni scorsi, volta ad evidenziare i punti essenziali del dibattito.

Credo di poter dare la parola al Ministro affinché egli, se lo desidera, aggiunga qualche considerazione rispetto ai documenti scritti. Tuttavia, tenendo conto che vi sono esigenze diverse e che comunque oggi pomeriggio ascolteremo gli altri Ministri, mi permetto di suggerire di avviare il dibattito questa mattina sulla tabella relativa al Ministero dell'interno.

GALEOTTI. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziarla delle parole di accoglienza e di augurio che lei mi ha rivolto a nome della Commissione. Spero di poter corrispondere alle espressioni ed ai desideri, anche se non potrò colmare il vuoto che ha lasciato il compianto collega Taramelli.

Per quanto riguarda l'ordine dei lavori di questa mattina e della seduta pomeridiana, mi sembra di aver colto la disponibilità del ministro Gava di tener conto di alcune difficoltà e soprattutto della possibilità di approfondimento di una serie di passaggi e di elementi che lei ha messo in evidenza nella sua relazione. È vero che abbiamo ricevuto con qualche anticipo rispetto agli anni scorsi i documenti che dobbiamo esaminare; però non c'è dubbio che se avessimo la possibilità di proseguire il dibattito nella seduta pomeridiana - compatibilmente con le esigenze del Ministro, che rispettiamo, in relazione ai lavori dell'altro ramo del Parlamento - ciò consentirebbe a noi di dare un contributo più completo ai lavori della Commissione.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892.* Dato che il senatore Santini ha già chiesto di poter prendere la parola, propongo di cominciare la discussione generale questa mattina, fermo restando che gli ulteriori interventi e la replica del ministro Gava si svolgeranno nella seduta pomeridiana.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Dichiaro aperta la discussione generale.

SANTINI. Signor Presidente, desidero innanzi tutto esprimere il mio personale apprezzamento per la relazione che illustra puntualmente tutti gli aspetti contenuti nella tabella 8, sui quali giustamente lei ha richiamato la nostra attenzione.

Non m'intratterrò sulla manovra finanziaria complessiva per il 1990, che sarà oggetto di dibattito in Aula dopo un'ampia esposizione dei Ministri competenti su ciascuna tabella. Voglio, tuttavia, semplicemente sottolineare il tentativo che è stato compiuto quest'anno di realizzare un equilibrio tra le diverse interpretazioni della legge finanziaria, vista inizialmente come una legge *omnibus*, con la quale le varie esigenze, anche settoriali e localistiche, venivano accolte e trovavano soddisfazione. Negli anni scorsi i vari articoli delle leggi finanziarie riguardavano questioni anche particolarissime. Invece la legge finanziaria di quest'anno, definita snella e magra, trova, a mio

avviso, un momento di equilibrio soddisfacente negli obiettivi che si sono indicati come prioritari nell'ambito di un'impostazione e di un'architettura complessiva. Inoltre ad alcune tabelle vengono presentati disegni di legge di accompagnamento (per quanto riguarda quello di nostra competenza ce ne occuperemo in seguito) che danno un segno complessivo e particolarmente organico all'intera manovra finanziaria.

Voglio soltanto intrattenermi su un aspetto dello stato di previsione del Ministero dell'interno particolarmente interessante, che riguarda l'aspetto degli enti locali sotto il profilo dei problemi istituzionali e della finanza locale. La finanza locale, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'interno, è ovviamente oggetto di un apposito capitolo, che è uno dei più sostanziosi della tabella 8. Poichè il Ministro dell'interno è sempre stato molto attento nei confronti dei problemi istituzionali, desidero sottolineare che è in corso una manovra importante che non può essere disgiunta dalla discussione o perlomeno dalla valutazione di quegli aspetti della finanza locale che sono contenuti nell'articolo 8 e che riguardano il riordino o la riforma delle autonomie locali (che mi auguro venga varata prima delle elezioni). Non credo che sia facile individuare o indicare dei dati. Certamente è necessario che gli amministratori, le forze politiche e gli stessi cittadini possano contare su una riforma delle autonomie locali che li aiuti a comprendere meglio gli aspetti propri della finanza locale e a valutare, in un quadro complessivo, quei nuovi assetti degli enti locali che si andranno determinando nel corso della legislatura 1990-1995.

Per quanto riguarda i problemi istituzionali, devo sottolineare la necessità di portare rapidamente in discussione ed approvazione (in coordinamento con il progetto di legge di riforma delle autonomie locali) il disegno di legge n. 750 (già in corso di esame da parte di questa Commissione) che si riferisce al riordino dei servizi pubblici degli enti locali. Si tratta di concludere una manovra che deve essere certamente limitata e finalizzata al raggiungimento di alcuni importanti obiettivi: razionalizzare, modernizzare, dotare il sistema delle autonomie locali nel suo complesso degli strumenti necessari per rispondere ad una offensiva, ampia e spesso coordinata, che tende in qualche modo a delegittimare il complessivo sistema delle autonomie (che ha nel nostro paese salde e forti radici). A questo tentativo di delegittimazione occorre contrapporre una risposta altrettanto forte ed utile. Sono convinto che questa manovra, che non può ignorare la necessaria valorizzazione dei servizi pubblici locali sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia, sia un'utile risposta ai tentativi di privatizzazione (che avvertiamo sempre più convinti ed in alcuni casi convincenti) ai quali bisogna contrapporre la capacità di organizzare il governo degli enti locali. È questa la risposta che tutti insieme dobbiamo dare, assicurando gli strumenti per una migliore organizzazione degli enti locali.

In questo quadro e in questa situazione la finanza locale non rappresenta un aspetto secondario. Certamente è preoccupante - come hanno sottolineato molti amministratori locali - la situazione del prossimo anno, anche in relazione all'ICIAP, di cui sono previste giustamente sostanziali modifiche, ma che verrà mantenuta. A tale proposito devo dire che, al di là delle critiche che - a mio avviso - opportunamente sono state mosse ad alcune disposizioni, la riscossione

dell'imposta ha dato dei risultati complessivamente soddisfacenti. L'evasione all'ICIAP è stata più contenuta rispetto a quanto si prevedeva e a quanto era stato in un primo tempo indicato. I fenomeni sono stati contenuti e complessivamente equilibrati all'interno del paese.

GALEOTTI. Per il Mezzogiorno non lo direi: non è così equilibrata.

SANTINI. Per il Mezzogiorno c'è stato un margine maggiore, ma non è stata registrata una evasione di massa.

GAVA, *ministro dell'interno*. L'entrata complessiva non ha dato luogo a grosse sorprese.

SANTINI. C'è stata una diversa distribuzione, ma non credo che si possa parlare di fallimento, neanche da parte mia che ho contestato il tipo di disciplina che è stata realizzata con l'ICIAP (che presenta alcune discriminazioni, alle quali si sta cercando di porre rimedio).

Certamente, l'aspetto più interessante nel disegno di legge sulla finanza locale è quello relativo alla delega al Governo, in previsione dell'ipotesi di restituire la capacità impositiva agli enti locali attraverso l'obbligatoria istituzione dell'imposta comunale per imprese, arti e professioni e la delega al Governo in relazione all'imposta sugli immobili. A questo punto l'autonomia impositiva non può non avere da parte del Governo (in questo periodo mi auguro che seguirà l'approvazione della riforma delle autonomie locali) una risposta chiara e precisa. Da tempo ormai l'autonomia impositiva viene reclamata dagli enti locali e dagli stessi amministratori locali, che hanno manifestato inizialmente non poche perplessità e resistenze in relazione anche alle attribuzioni di responsabilità che finivano per rendere nuovo il ruolo dei comuni nei confronti della popolazione amministrata, un ruolo di responsabilità politica più accentuata che derivava e che deriverà dall'esercizio da parte dell'amministratore dell'autonomia impositiva. Oggi, tuttavia, l'insieme degli amministratori locali, nel chiedere quel salto di qualità per avere un diverso livello di governo con strumenti più utili, flessibili ed ampi, chiede anche di avere un'autonomia impositiva ampia e precisa, che tenga conto di quelle richieste ormai formalizzate da tanti anni dalle associazioni degli enti locali.

Questi sono in sintesi i grandi capitoli sui quali oggi è chiamato il Ministero dell'interno; è una manovra che coinvolge la credibilità del Governo, chiamato a rispondere nei confronti del Parlamento e del paese. Io credo che il Governo non si possa limitare, signor Ministro, alla predisposizione di un disegno di legge pur interessante. Non si può affidare tutta questa materia ad un testo di legge, anche elaborato e duttile; credo vi sia necessità in questo momento, anche nei confronti del Parlamento, di un impegno politico da parte del Governo e del Ministro dell'interno in particolare.

Il rischio a me pare sia quello che, senza una decisa presa di posizione da parte del Governo, ci si impantani ancora - ed è molto facile - in un insieme di disposizioni che spesso consentono, anche legittimamente, ad alcune forze parlamentari di sollevare opposti veti. Ciò che mi sembra necessario è che la riforma venga vista come un

processo e non come una legge che chiuda una fase, sulle cui disposizioni ci si possa attestare per un lungo arco di tempo. Ci rendiamo invece conto che per questa materia occorre molta flessibilità e attenzione a quanto avviene nella periferia del paese e nel mondo delle autonomie locali.

Personalmente, sono convinto che molte delle ipotesi che sono state avanzate, anche da parte di illustri studiosi (si veda particolarmente la relazione del professor Massimo Severo Giannini), mantengano una loro suggestione e rappresentino anche un punto di orientamento significativo. Tuttavia, ciò di cui ha bisogno il paese è di concentrare l'attenzione e l'impegno sulla particolare materia relativa alla disciplina elettorale, cioè alla parte che ha suscitato le più diverse ipotesi e contestazioni, in particolare per quanto riguarda l'elezione diretta del sindaco. Su tale materia certamente vi possono essere i pareri più diversi e tutti sono legittimi; ma allo stato questi non consentono di arrivare all'individuazione di forme di impegno e di volontà e quindi ad una riforma. Questa può tradursi anche in una buona legge, che di per sé tuttavia non può esaurire un complesso di volontà riformatrici in ordine agli enti locali: a mio avviso, altri capitoli devono essere coinvolti in questo processo, quali un riordino dei servizi pubblici locali o la legge sulla finanza locale, in un insieme coordinato ed armonico.

PASQUINO. Signor Presidente, questi momenti della discussione delle tabelle di bilancio, che hanno appunto il carattere della ritualità, sono certamente importanti ma talvolta non sfruttati appieno: comunque costituiscono un'occasione per fare una sorta di bilancio di quello che è successo nell'anno passato ed anche uno strumento di previsione per sapere che cosa il Ministro intenda fare per l'anno successivo. E credo che anche sotto questo punto di vista i documenti debbano essere esaminati. Purtroppo questi contengono sempre alcuni accenni compiaciuti, ma poche critiche puntuali su quello che avrebbe potuto essere e non è stato e quindi sulle spiegazioni delle insufficienze che anche questa volta sono state inevitabili. Esse non sono da attribuire ad uno specifico Ministro, ma sono il frutto connaturale dell'azione di Governo. Tuttavia, un Governo, che opera in modo efficace, riesce sempre a spiegare a se stesso, all'opposizione, al paese perchè alcuni obiettivi prefissati non siano stati raggiunti.

Se è vero che ho avuto una minima influenza sul «burocratese» ministeriale e sui funzionari del suo Dicastero, signor Ministro, chiederei che la prossima volta ci si dia una spiegazione di quello che non è successo e soprattutto delle ragioni per le quali alcune cose non sono successe.

Per quanto riguarda il buon funzionamento del Ministero dell'interno, mi pare che ci sia ancora una serie di competenze delle quali forse il Ministero stesso potrebbe liberarsi. Chiederei allora al ministro Gava di pensare alle competenze del suo Dicastero che si sono accumulate in questi anni e se per caso di alcune di esse non sia opportuno alleggerirsi, perchè siano utilmente conferite ad altri Ministeri o alle Regioni, in un'efficace opera di decentramento. Tali competenze sono dirette in parte dal Ministero e in parte dalle Regioni. Se è in atto una manovra centralistica - l'espressione non è mia, ma del senatore Santini

- bisogna pur chiedersi per quali ragioni gli enti locali non riescano a resistere a tali manovre. Credo che esse siano il frutto di un rapporto incrociato e poco efficace tra Ministero ed enti locali. Chiedo allora se non sia opportuno - come ho già detto - che il Ministro rifletta sulle sue competenze e sull'organizzazione delle sue strutture.

In particolare, seguito a non capire bene perchè deve continuare ad essere inserita nel suo bilancio una parte che riguarda le competenze della protezione civile, che sarebbero forse più correttamente affidate alla relativa tabella. A mio avviso, tutte le competenze in materia devono essere conferite al Ministero della protezione civile (e anche su questo avrò qualcosa da dire al Ministro competente, quando arriverà) per un maggiore coordinamento con le competenze delle Regioni, dove esse probabilmente potrebbero essere meglio esercitate, magari non in sede di emergenza ma in sede di intervento preventivo.

Dicevo che il Ministero dell'interno assomma in sé moltissime competenze. Dal momento che questa dovrebbe costituire anche uno strumento di previsione, mi chiedo se, come tale, la tabella prenda atto che vi sono almeno tre settori che stanno per cambiare significativamente, anche se in un paese che ha tempi sempre molto lunghi. Mi riferisco innanzitutto alla finanza locale, dove mi auguro che si interrompa lo stillicidio dei decreti-legge, se è vero che si va verso una legislazione accurata e definitiva. In merito credo abbia ragione il senatore Santini nel dire che spesso arriviamo vicini ad un obiettivo ma poi solo in un secondo o terzo momento lo raggiungiamo del tutto. In secondo luogo mi riferisco alla lotta contro la droga ed infine alla lotta contro la criminalità organizzata. Credo vi siano dei grandi mutamenti in atto, ma non ritengo che nei documenti in esame si possano rilevare dei suggerimenti sulle soluzioni che potrebbero essere adottate.

Troppo spesso lo Stato - lo ha sottolineato anche il relatore - rileva l'esigenza di un aumento del personale impegnato nella lotta contro la droga e contro la criminalità organizzata, ma io non credo che il problema sia questo. Il problema da un lato si riscontra in una migliore distribuzione sul territorio del personale e quindi in una maggiore flessibilità nei criteri di intervento e, dall'altro, in una migliore preparazione dello stesso e quindi in un più accurato reclutamento. Non mi soffermo sulle cifre: come dicono gli inglesi, i gentiluomini non parlano di cifre ma di idee, anche se comunque dalle cifre bisogna partire. I numeri non mancano, ma sono mal distribuiti e quindi occorre superare un'indiscriminata politica di assunzioni. Molto spesso il personale non è all'altezza della situazione: ormai per portare avanti un'efficace lotta contro i criminali (siano essi mafiosi o narcotrafficanti) occorrono degli specialisti, dei consulenti. Non a caso negli Stati Uniti coloro che lottano contro la criminalità organizzata sono innanzi tutto degli esperti e solo dopo - se così posso dire - dei poliziotti. Quindi, vi è un problema che sottopongo all'attenzione del Ministro: mi riferisco alla distribuzione e soprattutto alla preparazione del personale. Ritengo che per quanto riguarda la lotta alla criminalità gli accenti compiaciuti siano totalmente fuori luogo. Non credo che ci troviamo in una situazione dalla quale non usciremo mai, ma penso che la criminalità sia stata costretta ad accentuare il suo profilo proprio perchè minacciata da vicino; infatti ci stiamo avvicinando ai *sancta sanctorum*

della criminalità e quindi le reazioni sono più forti. Gli accenti compiaciuti però non devono essere presenti nella relazione del Ministro dell'interno.

Se vogliamo impegnarci seriamente nella lotta contro la droga dobbiamo tenere presente il problema delle risorse. Voglio dirlo qui e lo ripeterò anche in Aula: sono convinto che esista il problema della repressione della tossicodipendenza, ma sono convinto ancora di più del fatto che questa repressione sarebbe fuori luogo e soprattutto fuori misura se non si intraprendesse una seria lotta contro i narco-trafficienti. Ritengo che le risorse destinate a tale scopo (mi riferisco sia alle risorse umane che ai mezzi disponibili) siano assolutamente insufficienti.

Il Ministro dell'interno deve impegnarsi maggiormente su questo punto per rendere più credibile la battaglia contro la droga, ovviamente dando per scontato che tutti credono a questa battaglia.

Vorrei, infine, richiamare un ultimo punto sul quale ho avuto modo di raccogliere variegate opinioni, alcune esplicite, altre sottintese.

Sono convinto che il Ministro dell'interno dovrebbe svolgere una fondamentale opera di coordinamento nei confronti degli enti locali. Nel futuro il Governo del nostro paese (soprattutto nel momento in cui entreremo veramente a far parte dell'Europa) dovrà essere contemporaneamente regionale e sovranazionale. Il livello centrale dovrà essere non solo snellito, ma dovrà diventare un punto di coordinamento: il Ministro dell'interno dovrà prendere le opportune iniziative su questo punto per trasformarsi nel tramite efficace dell'azione del governo regionale. A livello centrale vi saranno pochissimi interventi diretti, ma le funzioni di coordinamento saranno sempre più fondamentali.

Se le cose veramente nel futuro si trasformeranno in tal senso, dovranno essere risolti due problemi: anzitutto quello di una reale riforma degli enti locali, la quale deve coinvolgere le Regioni che attualmente sono escluse da questo contesto. Conseguentemente si porrà il problema della riforma dell'ente regionale e successivamente della finanza locale. Voglio precisare che a mio parere il problema della riforma degli enti locali non dovrebbe essere un affare di governo, ma una questione istituzionale da sottoporre in primo luogo al Parlamento. Posso accettare o meno il disegno di legge governativo (che tra l'altro non so come si sia ridotto nel corso della discussione alla Camera dei deputati), ma non concordo assolutamente sulla sua premessa: il Parlamento, non il Governo, è in primo luogo interessato alla riforma.

GAVA, *ministro dell'interno*. La Camera dei deputati - debbo ricordarlo ancora una volta - aveva deciso di non iniziare la discussione dei disegni di legge giacenti fino a quando il Governo non presentava un proprio disegno di legge. Voglio anzi sottolineare che tale decisione fu presa soprattutto dall'opposizione.

PASQUINO. Come lei sa, molto spesso il Governo impedisce al Parlamento di affrontare l'esame di taluni disegni di legge perchè presenta un suo provvedimento. Ad esempio, da alcuni anni non riusciamo ad affrontare i problemi relativi alle minoranze slovene perchè il Governo minaccia continuamente la presentazione di un proprio testo.



GAVA, *ministro dell'interno*. Il Governo non minaccia mai: in tre mesi ha presentato quel disegno di legge. Ricordiamo esattamente le cose: il Governo De Mita si presentò alle Camere per chiedere la fiducia e tre mesi dopo fu presentato quel disegno di legge.

PASQUINO. Allora colgo questa occasione per affidare a lei la presentazione ormai indilazionabile, di un disegno di legge sulle minoranze slovene.

Il punto fondamentale però è che ormai il problema va oltre la presenza del Governo. Il vero problema è che la riforma delle autonomie locali dovrebbe provenire dal Parlamento, non dal Governo. Tra l'altro una vera riforma può fare riferimento soltanto al decentramento pieno, non al decentramento controllato e in qualche modo vigilato. Sarebbe opportuno riflettere di più; soprattutto credo che la riforma delle autonomie locali non possa realizzarsi se non viene prima attuata una reale riforma dell'autonomia finanziaria, quindi una reale attribuzione della capacità impositiva agli enti locali, in particolare ai comuni.

Il senatore Santini ha perorato una causa sulla quale successivamente si sono aperti altri punti di discussione: mi riferisco al problema della privatizzazione. Probabilmente *de iure condito* non si può affrontare tale aspetto in maniera approfondita, ma *de iure condendo* si deve sicuramente ricordare la questione della privatizzazione. Anche il Ministro dell'interno può intervenire sotto tale profilo, precisando quali leggi devono essere riformate per consentire ai governanti locali di diventare efficaci gestori delle risorse che saranno ad essi erogate nel 1990.

Vi è poi il problema estremamente variegato della finanza locale. Personalmente non ho rapporti con gli enti locali, ma penso di poter tranquillamente affermare che non esiste una grande richiesta di autonomia impositiva da parte degli enti locali o almeno non vi è una richiesta compatta degli amministratori. A mio parere, proprio questo è il problema reale. Certamente vi sono state e vi saranno sempre manovre centralistiche del Governo, ma le manovre decentralistiche della maggioranza degli amministratori locali sono estremamente scarse. Infatti pochi amministratori locali ritengono che l'innovazione passi attraverso l'autonomia impositiva. Il Ministro dell'interno dovrebbe sfidare questi amministratori per verificare se essi sono in grado di gestire le risorse.

GAVA, *ministro dell'interno*. A tal fine però è necessario discutere la legge delega.

PASQUINO. In quel caso però si tratta di discutere su una tassa che il Governo può applicare e non dell'autonomia impositiva degli enti locali. Vi deve invece essere un capovolgimento dell'attuale situazione, stabilendo che i comuni, entro certi limiti, potranno imporre qualsiasi tassa poichè saranno liberati da quei vincoli che fino ad oggi li hanno costretti ad operare limitatamente a determinati settori. Come ho già detto prima, il Ministero deve svolgere soprattutto un'opera di coordinamento, ma in questo caso particolare deve svolgere anche

un'opera di impulso. Infatti il Ministero deve privarsi di una serie di competenze per cederle agli enti locali; solo in questo caso si potrà compiere un concreto esperimento. Certamente, emergerà ulteriormente il problema delle compensazioni: si può infatti obiettare che i comuni ricchi diventeranno sempre più ricchi, mentre i comuni poveri si impoveriranno ulteriormente. Entro certi limiti questa obiezione è accettabile, ma non possiamo farci condizionare eccessivamente da essa. Gli amministratori locali devono dimostrare di essere in grado di gestire la finanza pubblica come fa attualmente il Governo, anzi in alcuni casi devono dimostrare di saper agire meglio.

In sintesi il Governo deve concepire un'ampia autonomia impositiva degli enti locali, senza predisporre particolari vincoli. Discuteremo di nuovo su questo, ma dal momento che auguro al Ministro di rimanere in carica per molto tempo ancora, spero che mi fornirà più precisi dettagli sull'argomento nella discussione dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1991.

Mi auguro cioè che il ruolo del Ministero dell'interno non sia quello di un gestore passivo o di un limitato controllore di una società effervescente, ma sia un ruolo di impulso, di stimolo e di decentramento reale nell'ambito di un sistema che può essere meglio governato e quindi può diventare competitivo.

**PRESIDENTE**, *relatore alla Commissione sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892. Il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.*

*I lavori terminano alle ore 11,05.*

**MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1989**

**(Pomeridiana)**

**Presidenza del Presidente ELIA**

*I lavori hanno inizio alle ore 16,15.*

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992» (1849) e «Nota di variazioni» 1849-bis)**

- Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1990 (Tabelle 1-A e 1-A-bis)
- Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1990 (Tabella 8)

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)» (1892)**

(Rapporti alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito dell'esame congiunto. Rinvio dell'esame congiunto delle tabelle 1-A e 1-A-bis. Conclusione dell'esame della tabella 8)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992 - Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1990 e relativa Nota di variazioni (tabelle 1-A e 1-A-bis) - Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1990 (tabella 8)» e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)».

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana.

Prego il senatore Lombardi di riferire alla Commissione sulle tabelle 1-A e 1-A-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1892.

LOMBARDI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 1-A e 1-A-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1892.* Signor Presidente, onorevoli senatori, esporrò innanzi tutto i dati relativi al bilancio di previsione dello Stato e poi quelli della legge finanziaria, facendo appello alla pazienza degli ascoltatori, perchè si tratta di una materia non stimolante.

La manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1992 è stata delineata sulla base del documento di programmazione e della relativa

nota di aggiornamento, approvati con le risoluzioni della Camera e del Senato del 3 agosto scorso. Il criterio guida è quello di operare nel senso di una complessiva riqualificazione della spesa pubblica, intervenendo sia sul fronte della riduzione del disavanzo che su quello del recupero dell'efficacia, della razionalità e dell'equità nell'uso delle risorse disponibili.

Gli obiettivi della manovra, indicati dai documenti al nostro esame, sono i seguenti: l'aumento della pressione fiscale erariale in misura non inferiore al mezzo punto percentuale per ciascuno dei tre anni considerati; il contenimento della crescita della spesa corrente al netto degli interessi ad un tasso medio annuo non superiore all'un per cento rispetto all'evoluzione programmata dei prezzi; la crescita della spesa in conto capitale in linea con l'aumento del PIL nominale.

In conformità con quanto previsto dalla legge n. 362 del 1968, il modello seguito anche quest'anno nella indicazione del processo decisionale di bilancio si fonda su tre tipi di documenti: il bilancio a legislazione vigente, la legge finanziaria e i provvedimenti legislativi collegati.

Per quanto riguarda la tabella 1-A, il nuovo assetto dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri è stato regolato in conseguenza della nuova struttura della Presidenza stessa. Questa nuova struttura prevede: i servizi generali della Presidenza del Consiglio dei ministri; i dipartimenti (che sono quelli dell'informazione ed editoria, del Mezzogiorno e della funzione pubblica); gli uffici (che sono quelli del Ministro per il Mezzogiorno, del Ministro per la protezione civile, del Ministro per i rapporti col Parlamento, del Ministro per le politiche comunitarie, del Ministro per gli affari regionali ed istituzionali, del Ministro per le aree urbane e del Ministro per gli affari sociali, nonché il Consiglio superiore della Pubblica amministrazione e la Scuola superiore della Pubblica amministrazione); i commissariati del Governo per le regioni a statuto speciale, per le province di Trento e Bolzano, per le regioni a statuto ordinario; il CESIS e le Magistrature speciali (Consiglio di Stato e TAR, Consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana, Corte dei conti, Avvocatura dello Stato).

Tutto ciò conferisce un carattere meno omogeneo allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri, rispetto a quello degli anni scorsi. Di conseguenza sono state ristrutturare e modificate rubriche e capitoli. La ex rubrica 2, ora divenuta rubrica 1, comprende i servizi generali dell'intera Presidenza. Vi sono confluiti tutti i capitoli iscritti nelle rubriche intestate in precedenza al dipartimento per l'informazione e ai vari uffici dei Ministri senza portafoglio. La ex rubrica 18 è stata soppressa a seguito della istituzione del Ministero della ricerca scientifica; le vecchie rubriche 19 e 25 intestate rispettivamente al dipartimento Mezzogiorno e all'ufficio del Ministro per il Mezzogiorno cambiano solo di numero, in attesa del perfezionamento del decreto istitutivo ed organizzativo del dipartimento.

Così ristrutturato, lo stato di previsione della Presidenza del Consiglio per l'anno finanziario 1990 reca spese per complessivi milioni 2.460.556,4, di cui per la parte corrente 1.304.556,4 milioni e per il conto capitale 1.156.000 milioni, con una diminuzione, rispetto al bilancio assestato per l'anno 1989, di milioni 2.808.798,7, di cui milioni

1.031.550,2 per la parte corrente e milioni 1.777.248,5 per il conto capitale.

Le variazioni di parte corrente, in diminuzione, sono dovute a: incidenza di leggi preesistenti (3.290 milioni); adeguamento capitoli per trattenuta *una tantum* (125,5 milioni); indennità di rischio e indennità di mansioni ai centralinisti non vedenti (0,5 milioni); rimborso alle aziende radiofoniche di informazione per le agevolazioni tariffarie relative ai consumi di energia elettrica (30.000 milioni); spese relative ai servizi di informazione e di sicurezza (70.000 milioni); contributi sulle spese necessarie alla realizzazione di progetti relativi alla pubblicità da svolgere da parte delle amministrazioni statali (293 milioni); trattamento economico dei componenti non magistrati del Consiglio di presidenza della Corte dei conti (200 milioni); trasporto di somme al Ministro dell'università e della ricerca scientifica (7.704,5 milioni); trasporto di somme al Ministero del tesoro per la ricostituzione del fondo per l'attuazione dell'ordinamento delle Regioni a statuto speciale (1.231.737,3 milioni); trasporto di somme al Ministero del tesoro per la ricostituzione del fondo per l'occupazione giovanile (90 milioni); trasporto di somme al Ministero del tesoro per il capitolo 6869 - (969,2 milioni); trasporto di somme al Ministero del tesoro per il capitolo 6682 - (5921,7 milioni).

Le variazioni in aumento sono le seguenti: aumento della indennità integrativa speciale (8.941,4 milioni); adeguamento capitoli per stipendi e retribuzioni al personale (38.892,1 milioni); sovvenzione al Gruppo medaglie d'oro al valor militare (1 milione); assegno all'ISTAT (6.000 milioni); adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione (8.267,3); trasporto di somme per la ricostituzione del fondo per le spese di organizzazione del CESIS, SISMI e SISDE (257.618 milioni).

Le variazioni di conto capitale, in diminuzione, sono dovute a: trasporto di somme al Ministero dell'università e della ricerca scientifica (1.841.991 milioni); assegnazioni relative ai progetti immediatamente eseguibili (11.983 milioni); spese relative al fondo della protezione civile (67.774,5 milioni). Le variazioni di conto capitale in aumento sono per l'incidenza di leggi preesistenti (144.500 milioni).

Le spese correnti in conto capitale sono raggruppate sotto il profilo funzionale ed economico e sono le seguenti: spese per l'amministrazione generale, per l'istruzione e la cultura, per l'azione e gli interventi in campo sociale, per l'azione e gli interventi nel campo economico, per gli oneri non ripartibili, per la spesa corrente, per l'acquisto di beni e servizi, per i trasferimenti correnti, per le somme non attribuibili e per le spese in conto capitale.

L'elenco delle spese correnti in conto capitale - di cui non darò lettura - ritengo che risulti abbastanza evidente dalla tabella. Devo poi avvertire che, con Nota di variazioni, le previsioni del bilancio per l'anno 1989 e del bilancio pluriennale relativo al triennio 1990-1992 sono state modificate come segue: per quanto riguarda le spese correnti: alla rubrica 10 (dipartimento della funzione pubblica) con un aumento dello stanziamento per studi, indagini e rilevazioni che da un miliardo e 500 milioni passa a 2 miliardi e 500 milioni e con altro aumento dello stanziamento per spese utili alla riforma dell'amministra-

zione che passa da 2 miliardi e 15 milioni a 3 miliardi e 15 milioni; alla rubrica 12 (ufficio per i problemi delle aree urbane) con un aumento dello stanziamento per studi, indagini e rilevazioni da un miliardo a circa 5 miliardi e mezzo; alla rubrica 41 (avvocatura dello Stato) con aumento nella categoria acquisto di beni e servizi.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale: alla rubrica 8 (ufficio della protezione civile) con uno stanziamento per spese per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili di 30 miliardi.

La consistenza presunta dei residui passivi, valutata al 1° gennaio 1990 e da riferire esclusivamente alla parte corrente, è di 33.056 miliardi: la consistenza è presunta, perchè, in genere, questa valutazione si fa a consuntivo e perchè, oltretutto, dipende dalla lentezza delle procedure. Per i residui passivi la consistenza è inferiore rispetto al volume dei residui del 1989 per 769.186 milioni.

Per quanto riguarda la legge finanziaria, come è noto, il testo della legge deve contenere i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato del bilancio statale; l'importo complessivo massimo dei contratti del pubblico impiego e delle modifiche del trattamento economico e normativo dei dipendenti da pubbliche amministrazioni, come previsto nel contratto; altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti; le tabelle A e B che contengono gli importi da iscrivere nei due fondi speciali in relazione a provvedimenti che si presume siano approvati nel triennio, l'uno per spese correnti, l'altro per spese in conto capitale; la tabella C che contiene le quote annue di spesa relative ad esigenze di carattere permanente, la cui quantificazione è rimessa alla legge finanziaria; la tabella D contenente il rifinanziamento di leggi di spesa con interventi di sostegno dell'economia nel settore delle spese in conto capitale; la tabella E, contenente il definanziamento di interventi autorizzati da precedenti leggi di spesa; la tabella F, contenente la conferma o la rimodulazione delle quote annue delle leggi di spesa a carattere pluriennale.

Per le parti di competenza della Presidenza del Consiglio vanno citati come interventi in campo sociale: le misure per la prevenzione e la lotta alla droga (503 miliardi nel triennio 1990-1992); le azioni dirette ad assicurare una più estesa ed efficace tutela dei minori (75 miliardi nel biennio 1991-1992); gli interventi a favore dei lavoratori immigrati (600 miliardi nel triennio 1990-1992); la conferma dello stanziamento per la legge quadro di riforma dei servizi sociali.

Per quanto riguarda le tabelle A e B (fondo speciale di parte corrente e fondo speciale in conto capitale), rispetto alla legge finanziaria 1989 risultano non rinnovati i seguenti accantonamenti: inquadramento del personale di cui all'articolo 12 della legge n. 730 del 1986, in quanto lo stanziamento di 3 miliardi previsto per l'anno 1989 è stato utilizzato diversamente dalla legge n. 48 del 1989; l'istituzione della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna, in quanto lo stanziamento esistente è stato interamente prenotato dal disegno di legge atto Camera n. 1229; la legge quadro sulle organizzazioni di volontariato, in quanto lo stanziamento esistente non è stato utilizzato e, se la legge non verrà approvata entro l'anno, lo stanziamento di 3.100 milioni andrà in economia; l'istituzione del Ministero delle università, in quanto lo stanziamento esistente è stato interamente utilizzato dalla

legge (istitutiva del Ministero) n. 168 del 1988; oneri connessi al funzionamento della Commissione di indagine sulla povertà, poichè lo stanziamento di 700 milioni previsto per l'anno 1989 non è stato utilizzato e andrà in economia se non verrà approvato il disegno di legge del Governo, che è in sede legislativa; l'istituzione dell'Agenzia per il controllo dell'attuazione dei trattati internazionali relativi alla libertà e ai diritti civili per l'informazione nei paesi a regime dittatoriale, poichè lo stanziamento di un miliardo previsto per l'anno 1989 non è stato utilizzato e andrà in economia; la Commissione per l'analisi dell'impatto sociale dei provvedimenti normativi, poichè lo stanziamento di 300 milioni previsto per l'anno 1989 non è stato utilizzato e andrà in economia se non verrà approvato il disegno di legge del Governo, che è in sede legislativa.

Sempre rispetto alla legge finanziaria 1989 risultano modificate, e slittano al 1990 perchè gli stanziamenti non sono stati utilizzati, le seguenti finalizzazioni: tutela delle minoranze linguistiche e la legge quadro di riforma dei servizi sociali.

Sempre rispetto alla finanziaria 1989 risultano inalterate le seguenti finalizzazioni: norme dirette a garantire il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito della tutela del diritto di sciopero: lo stanziamento per il 1989 di 3 miliardi risulta inutilizzato e andrà in economia; contributo all'istituto nazionale di geofisica: lo stanziamento risulta interamente utilizzato dall'atto Senato n. 1580.

Ancora rispetto alla finanziaria 1989 risultano introdotte le nuove seguenti finalizzazioni: istituzione di sezioni staccate dei TAR: la nuova finalizzazione avviene con contestuale riduzione del precedente stanziamento relativo alla riforma del processo amministrativo; costituzione di un fondo per l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche: 650.000 milioni nel biennio 1991-1992; rifinanziamento del fondo di cui all'articolo 12 della legge n. 67 del 1987 in materia di editoria: 15.000 milioni nel triennio 1990-1992; ripiano debiti settore editoria (rate ammortamento mutui): 156.000 milioni nel triennio 1990-1992; reintegro del fondo per la protezione civile: in realtà si tratta di una finalizzazione già iscritta nel fondo di parte corrente e trasportata nel fondo in conto capitale: 610.000 milioni nel triennio 1990-1992.

Per quanto riguarda la tabella C, la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria, risulta aumentata la sovvenzione straordinaria a favore del Gruppo medaglie d'oro al valore militare (un milione in più per ciascuno degli anni 1991 e 1992), nonché l'assegnazione a favore dell'Istituto centrale di statistica (5.000 milioni in più per il 1991 e altri 5.500 per il 1992).

Per quanto riguarda la tabella F (importi da esprimere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali) risultano rimodulati gli stanziamenti della rubrica 7, nella quale, dedotti gli stanziamenti che riguardano il Ministero dei beni culturali, la parte di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri ammonta a 55 milioni per il 1990, 55 milioni per il 1991, 50 milioni per il 1992 e 105 milioni per il 1993 ed esercizi successivi, con un limite dell'impiego nei primi tre anni.

Per quanto riguarda le amministrazioni diverse, va rilevato che sotto questa rubrica, nella tabella A, risultano finalizzazioni che hanno

attinenza alle materie che istituzionalmente riguardano anche la 1<sup>a</sup> Commissione e che già sono state citate, quali: i provvedimenti a favore dei portatori di *handicaps*: 60.000 milioni nel triennio 1990-1991, cui si aggiungono 25.000 milioni nel 1991 e 50.000 milioni nel 1992; l'aggiornamento, le modifiche e le integrazioni della legge n. 685 del 1975 in materia di lotta alla droga: 503.000 milioni per il triennio 1990-1992, con un aumento di 33.000 milioni rispetto all'attuale finalizzazione; interventi in favore dei lavoratori immigrati: 600.000 milioni per il triennio 1990-1992.

Alla legge finanziaria, come è noto, risultano collegati i provvedimenti di accompagnamento che concernono lo spazio impositivo locale, il riordino delle USL e del Servizio sanitario nazionale, i trasporti, l'autonomia impositiva delle Regioni e la gestione produttiva dei beni immobili dello Stato.

In conclusione, sarebbe necessario che, anche sulla base delle dichiarazioni che saranno rese dal Governo, venissero approfonditi i seguenti aspetti: lo stato di attuazione della legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri anche in relazione ai costi che riguardano il personale, e quale sia la prospettiva circa le prosezioni dell'indirizzo di rafforzamento della istituzione Governo con il riordinamento e la riforma dei Ministeri; gli aspetti delle leggi di accompagnamento che sono connessi alla competenza della 1<sup>a</sup> Commissione in materia di ordinamento; i rapporti tra interventi della protezione civile e interventi straordinari nel Mezzogiorno; lo stato del finanziamento del settore cosiddetto sociale, nel quale risultano soppressi o rimodulati stanziamenti, ancorchè vi siano progetti di legge in corso dinanzi alle Camere: la Commissione per la povertà, quella sull'impatto sociale dei provvedimenti (sono entrambi in sede legislativa); la legge quadro sul volontariato: è all'esame della nostra Commissione; la legge di riforma dei servizi sociali che rientra nel programma di Governo; il quadro di riferimento delle autonomie locali (anche in relazione ai provvedimenti collegati); lo stato della Pubblica amministrazione con particolare riguardo alla legge sulla dirigenza.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Lombardi per la sua esauriente relazione e dichiaro aperta la discussione generale.

**FRANCHI.** Signor Presidente, onorevole Ministro, a mio giudizio la manovra finanziaria si muove all'interno di una vecchia logica politica e non contiene alcun collegamento con un disegno di riforma capace di qualificare l'intervento pubblico e al tempo stesso lo sviluppo del paese. Con essa si colpiscono i deboli e si conferma il privilegio dell'evasione fiscale. Per queste ragioni diciamo che si tratta di una manovra sbagliata e che non è questo il modo per sanare il debito pubblico.

Ancora una volta, poi, vengono penalizzati gli enti locali e l'intero sistema delle autonomie. Infatti, permanendo l'attuale situazione, i comuni non potranno garantire i servizi essenziali e rischieranno di diventare la controparte dei cittadini per bisogni non soddisfatti, per esigenze non accolte e per aspirazioni legittime che vengono mortificate. Gli enti locali oggi non hanno bisogno di questo disegno di legge



finanziaria, ma di ben altro, perchè possano uscire dalla grave situazione nella quale sono costretti ad operare.

Non mi intrattengo oltre su queste tematiche in quanto ad esse rivolgerà particolare attenzione il senatore Vetere nel suo intervento. Vorrei fare una riflessione sulla finanza regionale. Devo subito dire che questo problema non viene soltanto trascurato ma addirittura dimenticato nel disegno di legge finanziaria. La finanza regionale continua ad essere disciplinata in modo provvisorio e contingente, secondo una logica di drastica riduzione dei trasferimenti e senza che vi sia un'effettiva responsabilizzazione delle Regioni sul versante delle entrate, responsabilizzazione che invece le stesse Regioni hanno da tempo auspicato e richiesto. Tale situazione è fortemente aggravata dal fatto che la finanza delle Regioni, a partire dal 1982, viene disciplinata annualmente in via straordinaria con il risultato che vengono imposti alle Regioni medesime maggiori sacrifici e restrizioni rispetto agli altri livelli di governo, con una perdita di risorse negli ultimi cinque anni - in termini reali - del 7 per cento.

In questo contesto le Regioni assumono sempre più la caratteristica di mere agenzie di spesa, di terminali dell'apparato centrale. Basti pensare che nelle Regioni le entrate proprie rappresentano soltanto il 10 per cento delle risorse: esse non sono sufficienti nemmeno a garantire il normale funzionamento dell'ente. Da ciò derivano le difficoltà che vengono puntualmente denunciate dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni, difficoltà sulle quali a parole tutti si dichiarano concordi, ma rispetto alle quali non è stato realizzato alcun risultato.

Noi riaffermiamo l'esigenza che il Parlamento approvi una legge di riforma della finanza locale e regionale, che metta fine alla decretazione annuale e dia agli enti stessi la possibilità di svolgere un ruolo decisivo e determinante nella vita economica e sociale del paese; al tempo stesso il Governo deve provvedere al completamento del trasferimento dei poteri alle Regioni e da esse ai comuni. Se permane la situazione attuale, le Regioni saranno sempre più enti amministrativi, enti di gestione attiva, e sempre meno enti di legislazione, di programmazione e di indirizzo.

A questo punto, signor Presidente, desidero svolgere alcune considerazioni più dettagliate e specifiche. Innanzi tutto è opportuno rilevare che la mancata conoscenza della rimodulazione delle quote di spesa pluriennali determina una situazione di incertezza sia sull'entità delle risorse regionali disponibili per la programmazione e gli interventi, sia sulla sorte dei programmi regionali già attivati. Le stesse previsioni nei fondi globali non garantiscono le relative risorse in settori di fondamentale rilievo, come l'artigianato, la piccola e media impresa, il turismo e il risparmio energetico. Questa situazione genera elementi di preoccupazione sulla capacità finanziaria delle Regioni per il 1990. Inoltre, basta considerare l'anno in corso per trovare la conferma del giudizio che noi stiamo esprimendo. Nel 1989, mentre la spesa corrente statale è aumentata di oltre il 6 per cento, i trasferimenti netti alle Regioni sono rimasti quelli dell'anno precedente. Una caduta vera e propria si può rilevare per il 1989 nei trasferimenti in conto capitale, i quali sono stati ridotti di oltre il 20 per cento rispetto all'anno precedente.

Per il 1990 il progetto di bilancio conferma, e per alcuni versi aggrava, queste tendenze. Infatti, i trasferimenti correnti alle Regioni crescono di appena il 2,5 per cento, laddove la spesa corrente dello Stato cresce del 4,8 per cento e gli interessi addirittura del 16 per cento. Anche sul fronte della spesa in conto capitale le previsioni per il 1990 confermano l'emarginazione del ruolo della finanza regionale. I trasferimenti verso le Regioni addirittura non raggiungono i livelli del triennio 1986-1988; essi scendono al di sotto del 9 per cento della spesa complessiva per investimenti.

Onorevoli senatori, voi sapete che le richieste delle Regioni sono tante, molteplici. Esse sono state più volte esplicitate, ma fino ad oggi sono state puntualmente disattese dallo Stato centrale. Noi riteniamo che sia indispensabile innanzi tutto adeguare il fondo comune all'andamento del tasso reale di inflazione per il 1988-1989 e al tasso programmato di inflazione per il 1990. Inoltre riteniamo che sia necessario integrare il fondo comune con 300 miliardi, per far fronte ai maggiori oneri derivanti dagli accordi di lavoro per il personale, e che, altresì, sia urgente integrare con 1.000 miliardi il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo del 1990, al fine di poter rilanciare, con atti concreti e non a parole, la politica degli investimenti, di cui indichiamo il modo di reperimento attingendo dal fondo ex FIO accentrato presso il Ministero del bilancio.

Vorrei dire due parole anche sui servizi sanitari regionali. La prevista soppressione del fondo sanitario nazionale, la limitazione dell'intervento dello Stato attraverso il concorso al fondo sanitario interregionale non debbono costituire un alibi per addossare nuovi oneri alle Regioni.

Così pure per i trasporti sosteniamo che, in attesa di riforme strutturali del sistema attuale, occorra assicurare le misure di richiamo previste dalla legge n. 18 del 1987 anche per gli anni 1987, 1988 e 1989. Onorevoli senatori, noi esprimeremo voto contrario al progetto di bilancio dello Stato per il 1990 in quanto esso riflette l'inadeguatezza, l'incertezza e tutta la confusione che hanno fino ad oggi caratterizzato la normativa sulla finanza regionale. Il nostro obiettivo è quello di risanare innanzi tutto la macchina dello Stato in termini di ordine, di efficienza e di rigore, come esigenza di uno Stato moderno che non può rassegnarsi a convivere con la mafia e con la droga. In questa battaglia siamo impegnati da tempo, ma è arrivato il momento che anche il Governo si impegni, se vuol restituire credibilità allo Stato, alle Regioni e all'intero sistema delle autonomie.

GALEOTTI. Poichè nella stessa relazione del collega Lombardi si faceva cenno ad una diminuzione complessiva della spesa rispetto al bilancio assestato 1989, notavo che, in base ai dati di previsione, sembra giusto fare un confronto anche con i dati assestati perchè sono i più recenti rispetto a quelli reali. Però, quel che vorrei che emergesse - e a tal proposito voglio rivolgere una specifica domanda di chiarimento - è questo dato di previsione 1990 relativo alla Presidenza del Consiglio rapportato ai dati di previsione del 1989, anche perchè si tratta di dati senz'altro omogenei. Desidererei che l'onorevole Ministro dicesse

qualcosa in proposito: non le pare che rispetto a questi dati abbiamo piuttosto un incremento di spesa considerevole?

MACCANICO, *ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali*. Questa è una domanda alla quale risponderà meglio il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

GALEOTTI. Poichè nella relazione si è trattato del complesso di quei dati, volevo capire come stanno le cose. Mi sembra che già il collega Franchi abbia illustrato i dati relativi alla finanza locale regionale e io la pregavo di chiarire alcuni aspetti: come lei sa con il regolamento comunitario n. 2088 del 1985, relativo ai programmi integrati mediterranei, che sono di sua competenza...

MACCANICO, *ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali*. Mi pare che siano di competenza del Ministro per il Mezzogiorno.

GALEOTTI. È un elemento che interessa anche le Regioni e, per lo meno sul piano del coordinamento, mi sembra che rientrino nella competenza del Ministro per le politiche comunitarie, però le Regioni hanno un problema concreto, hanno - come lei sa - approvato i cosiddetti PIM e hanno un problema avendo portato avanti e iscritto nei propri bilanci in alcuni casi degli anticipi rispetto alle spese previste nei contratti di programma. Questi anticipi della Comunità economica europea sono a volte dell'ordine del 40 per cento, mentre ritarda la definizione da parte dei Ministeri competenti: in molti casi si tratta del Ministero dell'agricoltura, ma non solo di questo, della quota a carico dello Stato e quindi del bilancio dello Stato.

MACCANICO, *ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali*. È prevista una riunione della Conferenza Stato-Regioni che affronterà il problema. In quella sede ci sarà il confronto fra Ministri competenti e Regioni sui PIM.

GALEOTTI. La Comunità da oltre un anno ha fatto questi trasferimenti.

MACCANICO, *ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali*. Come ho chiarito prima, intervengo solo sulla parte di mia competenza, relativamente, dunque, ad una rubrica molto piccola. Naturalmente gli aspetti contabili non li affronto perchè si tratta di stanziamenti esigui. Ritengo più opportuno dare una panoramica di ciò che il mio Dipartimento fa, dell'impostazione politica della sua azione in materia di affari regionali. In estrema sintesi bisogna rifarsi al contenuto della delega che il Presidente del Consiglio ha dato ai Ministri senza portafoglio: i Ministri di settore hanno certe competenze e i Ministri senza portafoglio coadiuvano il Presidente del Consiglio nella sua funzione di coordinamento. La mia delega riguarda i rapporti tra Stato e Regioni e include quindi la presidenza della Conferenza Stato-Regioni. Riguarda anche il coordinamento dei commissari di Governo e i poteri sostitutivi quando vengono esercitati dallo Stato nei confronti delle Regioni e tutti i problemi che riguardano le Regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda il mio compito di Ministro per i problemi istituzionali, devo far presente che io coadiuvo il Presidente del Consiglio dei ministri sulle questioni di natura istituzionale e su quelle che di volta in volta il Presidente del Consiglio mi assegna. Infine ho ricevuto una delega da parte del Presidente del Consiglio dei ministri per la vigilanza sul sistema statistico nazionale (tema che affronterò in seguito).

Per quanto riguarda la parte più corposa dei miei compiti, i rapporti con le Regioni, devo dire molto sinteticamente che nell'esercizio passato ed in quello che si annuncia vi sono state importanti novità, prima fra tutte l'applicazione della legge n. 400 del 1988 che ha istituito la Conferenza Stato-Regioni. La Conferenza, dopo un periodo inoperoso, ha ripreso la propria attività con grande fecondità di risultati, cimentandosi ed affrontando problemi di rilevante importanza, come quello ambientale, con risultati abbastanza significativi. A tale proposito desidero ricordare il problema dei rifiuti tossici sulle cosiddette «navi dei veleni» (questione che è stata affrontata dalla Conferenza Stato-Regioni, mobilitando anche alcuni poteri locali) e il problema dell'emergenza dell'Adriatico. All'interno di questa Conferenza è stato costituito un Comitato (Governo-Regioni) che fino ad oggi ha avuto praticamente in mano tutte le iniziative che sono state adottate per il mare Adriatico. Sui risultati di questi interventi ci sono state molte polemiche (qualcuno ne ha sostenuto l'insufficienza), però devo dire che su tutto quello che è stato fatto erano d'accordo i rappresentanti delle Regioni. Il decreto-legge, che aveva inizialmente stanziato un fondo per risolvere il problema delle alghe (poi sopraffatto da quello della mucillagine), ha avuto una proiezione in Parlamento dove è stata adottata la soluzione di destinare degli stanziamenti - piuttosto cospicui - per il provvedimento sulla difesa del suolo. Quindi, su tutti questi temi è stato avviato ed è stato stabilito con le Regioni un rapporto molto fecondo e positivo (di cui va dato atto), rapporto che non è stato soltanto di natura contabile ma anche di verifica politica.

In connessione con questo tema, quale Ministro, mi sono fatto carico di proporre alcune innovazioni nell'ordinamento regionale, presentando il disegno di legge n. 339 - attualmente all'esame della Camera dei deputati - che contiene alcune misure da tempo attese dalle Regioni, come la confluenza nei due fondi (previsti dagli articoli 8 e 9) di tutti i trasferimenti dello Stato alle Regioni. Questo è un aspetto molto importante che è stato recepito dal provvedimento di accompagnamento della legge finanziaria per il 1990. Inoltre, devo dire che ciò assicura alle Regioni una maggiore flessibilità, nell'impiego delle risorse loro assegnate, una maggiore discrezionalità e rappresenta un primo passo verso il recupero di quella capacità di programmazione e di quel ruolo politico che le Regioni hanno perduto negli ultimi tempi. Non dico che questo primo passo sia risolutivo, ma certamente rappresenta un elemento molto importante anche in considerazione della richiesta, avanzata da tempo dalle Regioni, di aver una pur limitata capacità impositiva (aspetto che è stato recepito dal provvedimento di accompagnamento della legge finanziaria per il 1990, sia pure con una delega per cui avrà effetto dal 1990). Sempre nel disegno di legge n. 339 viene

prevista la regolamentazione, conforme alle decisioni della Corte costituzionale, dei poteri sostitutivi esercitati dallo Stato. Quindi, in questa sede, si deve dare atto - e mi preme sottolinearlo - che si sta procedendo ad una innovazione ordinamentale delle Regioni.

Circa i commissari di Governo, con un'apposita iniziativa su cui è d'accordo il ministro Gava, in attuazione della legge n. 400 che definisce più organicamente i poteri dei commissari, si provvederà ad assumere quelle iniziative che possano mettere in condizioni questi funzionari - che hanno un ruolo così importante nel rapporto Stato-Regioni - di svolgere nel migliore dei modi le proprie funzioni.

Alcuni problemi particolari sono sorti per le Regioni a statuto speciale, come quello concernente l'attuazione del «pacchetto» relativo al Trentino-Alto Adige, con particolare riguardo alla provincia di Bolzano e alle due minoranze etnico-linguistiche tedesca e ladina. Gli onorevoli senatori sono a conoscenza di questi aspetti: recentemente abbiamo discusso dell'adempimento della clausola 111 sulla rimodulazione delle circoscrizioni senatoriali; ancora sono in discussione diverse questioni, come quella relativa alla Corte di appello del tribunale dei minori e quella che riguarda il potere di indirizzo e di coordinamento, contestato dalla regione e dalla provincia di Bolzano. Sono tutte questioni sulle quali mi sono impegnato e che mi auguro di portare a termine rapidamente.

Un altro problema riguarda le norme di attuazione dello statuto della Valle d'Aosta. La commissione paritetica ha esaurito il proprio compito, per cui mi auguro che la Commissione parlamentare per le questioni regionali possa affrontare in tempi rapidi il relativo provvedimento, in modo che la delega non debba essere prorogata oltre il 31 dicembre e che si possa chiudere definitivamente questo capitolo.

Per quanto riguarda la controversia di natura finanziaria aperta con la Regione siciliana, che si trascina dall'entrata in vigore del nuovo regime fiscale, due mesi fa è stata insediata un'apposita Commissione paritetica per risolvere tale questione entro il prossimo 31 dicembre. Non mi illudo di poter arrivare ad una rapida soluzione, in quanto la controversia si trascina da anni, però, per quanto riguarda la mia responsabilità, farò di tutto perchè essa venga risolta il più rapidamente possibile. Circa la Sardegna, devo far presente che il piano di rinascita di quella Regione è attualmente all'esame della Camera dei deputati.

Anche le norme di attuazione dello statuto del Friuli-Venezia Giulia sono state esaminate dalla Commissione paritetica, ed ora dovranno essere affrontate dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali per poi diventare oggetto di un'apposita iniziativa da parte del Consiglio dei Ministri.

Un altro problema, sempre di competenza del Ministro per gli affari regionali, riguarda le minoranze linguistiche del Friuli-Venezia Giulia. Il mio ufficio ha predisposto una iniziativa legislativa sulla tutela della minoranza linguistica slovena, progetto che tra breve dovrà essere sottoposto all'esame del Consiglio dei Ministri. Mi risulta che questa Commissione ha già iniziato ad esaminare una proposta di legge che si riferisce al problema ed io mi auguro che essa arrivi ad una definizione.

SPETIČ. E la copertura di bilancio?

MACCANICO, *ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali*. L'affronteremo quando esamineremo il disegno di legge.

Prima di concludere il mio intervento desidero fare un breve cenno alla delega per la vigilanza sull'Istat. Come i senatori fanno, abbiamo rispettato i termini della delega ed il previsto decreto legislativo è stato emanato. Tuttavia, la riforma del sistema statistico nazionale è talmente impegnativa che non è sufficiente approvare una legge perchè diventi operante.

Abbiamo sei mesi di tempo, come previsto dalla legge, e vi assicuro che farò il possibile perchè entro questo periodo tutti gli adempimenti siano messi in atto.

Voglio fare un ultimo riferimento ad altre due deleghe che gravano una sulla responsabilità del Ministro per gli affari regionali e una che riguarda il riordino dei comitati misti Stato-Regioni.

Un altro elemento riguarda il riordino della Conferenza Stato-Regioni. Il provvedimento è stato esaminato dal Consiglio dei Ministri; nei tempi previsti è stato inviato alla Commissione affari regionali e speriamo che entro il termine previsto dalla delega, cioè il 31 dicembre, possa diventare legge.

L'altra delega riguarda - come ho detto - il riordino dei comitati interministeriali e si tratta di una delega particolare sulla quale stiamo lavorando. Anche qui il termine previsto, che speriamo di rispettare, è quello del 31 dicembre.

Mi pare che questo sia il panorama delle incombenze del Ministro per gli affari regionali e che questo sia lo stato delle questioni in atto.

Il senatore Franchi ha parlato del problema della finanza regionale. Posso rispondere su questo tema anche oggi, però credo sarebbe una sede impropria perchè essendo la finanza regionale oggetto di un provvedimento collegato, ritengo che la discussione dovrà avvenire al momento del parere, che è la sede più idonea e nella quale andranno fatte le osservazioni.

TEDESCO TATÒ. Il primo problema che vorrei sollevare, relativamente all'incarico specifico del Ministro degli affari sociali, riguarda una questione ormai annosa sia per me che la espongo sia - immagino - per lei, signor Ministro, che la ascolta. Si tratta della questione delle sue competenze. A me consta che in occasione di più leggi vi sono state sollecitazioni affinchè al suo Ministero, anzi al suo ufficio, venissero affidate competenze specifiche che allo stato non esistono. Mi rendo conto che in più occasioni è stata costretta a rifiutare, può sembrare un paradosso ma è così. Allora si tratta di incarichi di frontiera, promozionali o, come diceva da ultimo il ministro Maccanico, incarichi di *staff*? Credo che, comunque, da questa ambiguità occorra uscire, anche perchè - la relazione del senatore Lombardi in realtà implicitamente lo rivela - vi è una connessione con una serie di attività del Ministro dell'interno; alcune delle questioni, che discutiamo allo stato degli atti in relazione a queste tabelle, chiamano in causa non solo l'ordinamento ma la natura dell'attuale Ministero dell'interno.

Credo che la costruzione di un dipartimento, quantomeno, con necessari provvedimenti legislativi di ordinamento, sia una necessità che si profila. Comunque, è solo un problema che volevo enunciare, mentre mi interessa piuttosto entrare nel merito di alcune questioni che abbiamo seguito a livello parlamentare e che, da quel che sappiamo, sono state di fatto affidate alla competenza politica, se non a quella di ordinamento, del Ministro per gli affari sociali. In tal senso la relazione del senatore Lombardi, per dei quesiti pur formulati in modo non esplicito, mi agevola nel sollevare alcuni problemi di merito.

Nella tabella A, la legge finanziaria prevede una nuova regolamentazione circa la lotta alle tossicodipendenze. Dico subito che non riprenderò assolutamente la diatriba che ha travagliato e travaglia il Parlamento relativamente ai contenuti della riforma. Non è questa la sede per discutere, se ne è discusso già molto in Commissione e ne discuteremo ancora dopo la sessione di bilancio; la nostra posizione è diversa soprattutto rispetto ad un elemento davvero non secondario, quello della punibilità o meno dell'assuntore di droga, ma - ripeto - sarebbe improprio parlarne in sede di bilancio e di legge finanziaria. Vorrei piuttosto sollevare una questione molto concreta, cioè quella dell'entità degli stanziamenti previsti al riguardo. Mi riferisco ancora alle posizioni del senatore Lombardi, che riporta correttamente la cifra prevista sulla tabella A, pari a 503 miliardi nel triennio. Questa cifra, se vogliamo (come penso che tutti vogliamo) promuovere una reale azione di prevenzione e di recupero, non può che risultare insufficiente.

Non spenderò molte parole e mi limiterò a riferirmi a quanto detto da ultimo in un documento che un gruppo di organizzazioni cattoliche ha presentato a tutti i Gruppi parlamentari in questi giorni; un intervento sia pubblico che privato di tutte le strutture sociali e di recupero ha come condizione non esclusiva ma fondamentale un finanziamento adeguato. Sarebbe un messaggio negativo se, nel momento in cui ci accingiamo a discutere la nuova legge (venendo in ordine di tempo prima l'approvazione della legge finanziaria), gli stanziamenti qui previsti non fossero tali da dare un segnale preciso della volontà del Parlamento per un'adeguata azione di prevenzione e recupero.

La seconda questione che vorrei trattare è quella dell'immigrazione. È superfluo insistere sulla grande ed esplosiva novità della forte presenza di lavoratori e cittadini extracomunitari nel nostro paese. L'eccezionale manifestazione unitaria promossa dai tre maggiori sindacati, svoltasi sabato scorso a Roma, è stata una testimonianza straordinaria non solo di questa presenza ma di una volontà di inserimento costruttivo reale di quei cittadini nel nostro paese. In tale senso si pongono problemi molto complessi; lo stanziamento previsto non è tale da garantire grandi interventi, soprattutto se si pensa che è ormai caratteristica di questa immigrazione coinvolgere intere famiglie.

Quindi, vi è una complessità di interventi che non riguardano in senso tradizionale la presenza dell'immigrazione lavorativa ma molte questioni, come l'istruzione, la sanità, l'alloggio, eccetera. Oltre ad avere di fronte il problema dell'entità dello stanziamento, c'è soprattutto un'altra questione: l'orientamento generale del Governo in questo campo. Se mi devo riferire ai documenti ufficiali (per lo meno a quelli

che ci vengono trasmessi in relazione alla sessione di bilancio) devo dire che la relazione sullo stato di previsione del Ministero dell'interno che si riferisce a questo argomento non mi piace, in quanto sembra muoversi ancora nella vecchia logica del contenimento dell'immigrazione che, se ha assunto simile entità, non è soltanto per una situazione drammatica - di espulsione oggettiva di lavoratori e di cittadini dai paesi di origine - ma anche per una consistente domanda di manodopera da parte del mercato italiano. Allora dobbiamo decidere quale linea complessiva assumere: è una questione di cui avremo occasione di discutere in sede parlamentare per trovare una soluzione articolata. Ciò è molto importante per le stesse organizzazioni sindacali che hanno promosso la grande manifestazione di sabato.

La terza questione che il relatore ha posto tra le problematiche è quella della legge sul volontariato. La nostra Commissione ha iniziato l'esame della normativa relativa all'attività di volontariato e c'è la possibilità concreta (che abbiamo verificato proprio ieri in un incontro estremamente interessante con i rappresentanti delle associazioni) di definire anche in tempi brevi la nuova legge. Allora mi sembra che sia un messaggio negativo non solo il fatto che è impossibile utilizzare lo stanziamento previsto per il 1989 (non essendo stato approvato il provvedimento) ma che tale stanziamento sparisca nel disegno di legge finanziaria 1990. I rappresentanti delle principali organizzazioni del settore hanno sottolineato (e non si può che convenire con loro) che una legge-quadro ha un senso soltanto se alle associazioni si riconoscono concreti sostegni ed effettivi benefici, di cui parleremo quando affronteremo il disegno di legge. Infatti, la legge-quadro non serve a dare un riconoscimento ufficiale alle associazioni di volontariato che ormai hanno avuto riconoscimenti di principio in tutte le sedi; non è pensabile che nel momento in cui il Parlamento si accinge a prendere una decisione in questa materia, non vi sia il riflesso di uno stanziamento nel disegno di legge finanziaria. Lo stanziamento previsto per l'anno scorso, pur non essendo di rilevante entità, era indicativo della volontà di tener conto della reale attività del volontariato e di valorizzarla. Proprio in questi giorni abbiamo ricevuto un documento del Centro italiano femminile che ci sollecita a modificare il disegno di legge finanziaria in relazione a questo aspetto e ad altri su cui non mi soffermo; mi auguro soltanto che vi siano le condizioni perchè la nostra Commissione esprima un voto in tal senso.

Signor Presidente, ho voluto soffermarmi soltanto su tre questioni, anche se sarei tentata di affrontarne molte altre (il Ministro per gli affari sociali ha avuto occasione di impegnarsi direttamente ed anche con efficacia su di esse). Desidero ricordarne una per tutte: la questione dell'eliminazione delle barriere architettoniche, per cui è previsto dal disegno di legge finanziaria uno stanziamento estremamente modesto, che ha fatto saltare ogni previsione di progetto da parte dei comuni. In base a tale ridottissimo stanziamento la Cassa depositi e prestiti non ha potuto far altro che socializzare la miseria: quindi, per i comuni non ci sarà neanche la possibilità di attuare progetti stralcio. Questioni del genere sono emblematiche di una esigenza generale: la considerazione del rapporto tra le leggi di settore e le competenze che esse necessariamente attribuiscono (o meglio violano) rispetto agli enti



locali. In considerazione di ciò è possibile dire che quando si parla delle competenze e dei finanziamenti degli enti locali, ci troviamo di fronte ad una legislazione schizofrenica, che da un lato riduce i finanziamenti agli enti locali stessi e dall'altro con leggi specifiche assegna ad essi nuove competenze. Allora è necessario trovare il momento di incrocio e di saldatura tra competenze e finanziamenti. Questo discorso vale per il problema della droga, per quello degli immigrati, per le barriere architettoniche e per molte altre questioni.

Per quanto riguarda lo stato di previsione del Ministero dell'interno siamo in presenza di una questione collegata all'attività del Ministro per gli affari sociali: mi riferisco alla voce, prevista per l'esercizio finanziario 1991-1992, riguardante la tutela dei minori. Devo dire che pur non condividendo la dizione «tutela» (ma non ne faccio una questione nominalistica), questa voce è comunque un segnale. Tuttavia, mi interessa capire in che direzione si vuole operare. Dalla relazione che accompagna la tabella al nostro esame sembrerebbe (la voce non è precisa) che l'azione sia essenzialmente indirizzata verso l'infanzia cosiddetta a rischio; l'espressione corrisponde a determinate realtà di emarginazione della nostra società, ma non la condivido in quanto tende a spostare l'accento più su interventi specifici verso i settori di marginalità che su interventi generali globali, validi per i minori e come tali in grado di non emarginare le situazioni di maggiore difficoltà. Anche in questo caso bisognerebbe fare una discussione di indirizzo che, in mancanza di provvedimenti specifici, è difficile intraprendere. Questo tema ci riconduce comunque alla realtà degli enti locali, delle loro competenze e difficoltà. A tale proposito desidero fare un esempio: tutti quanti conosciamo il generale disagio degli enti locali per il fatto che (meccanismo ormai previsto da anni nelle leggi finanziarie) i servizi alla prima infanzia vengono inclusi tra quelli a domanda individuale. Ciò ha avuto come conseguenza non soltanto un aumento del costo per l'utente, ma una mortificazione oggettiva delle iniziative comunali in questo campo. Non è in discussione la contribuzione degli utenti (prevista da molti anni), nè la necessità di riconsiderare il costo dei servizi e quindi le gestioni, ma la volontà di non favorire meccanismi che di fatto riproducano la situazione che noi avevamo precedentemente al 1978, cioè la vecchia distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative.

Prima di concludere il mio intervento desidero mettere in evidenza la necessità di uno studio adeguato e di una ricognizione di tutte le esperienze nel campo dell'affermazione dei diritti dell'infanzia (soprattutto dei bambini dei nuclei urbani). Ora il Consiglio nazionale dei minori, che svolge da anni la propria attività con precarietà di esistenza - quanto meno istituzionale - presso il Ministero dell'interno, ha dato un contributo efficace di elaborazione in questo senso. Pertanto, mi riprometto di presentare un ordine del giorno finalizzato a garantire al Consiglio nazionale dei minori non soltanto di poter svolgere la propria attività, ma anche la disponibilità di strumenti adeguati affinché possa contribuire ad una politica generale per l'infanzia.

JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali*. Ringrazio il relatore e la senatrice Tedesco Tatò per il suo intervento di cui vorrei

riprendere alcuni argomenti trattati per integrarli con qualche altra annotazione.

La senatrice Tedesco Tatò ha pienamente ragione quando si pone il problema delle competenze del Ministro per gli affari sociali. Devo dire che la legge n. 400 del 1988, concernente l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, ha regolamentato l'organizzazione dei dipartimenti ed in particolare di quelli cui sono preposti i Ministri senza portafoglio, ai quali il Presidente del Consiglio può delegare materie specifiche. Per quanto mi riguarda sono, come altri miei colleghi, in attesa del provvedimento necessario che, al di là di quella che è stata la lettera informale delle competenze avute nei Governi precedenti, voglia formalizzare l'istituzione del dipartimento. Sono la prima a sollecitare la soluzione di questo stato di precarietà che determina varie difficoltà anche di natura politica, compresa quella di far vivere, non in modo concorrenziale con altri colleghi di Governo, l'iniziativa del Ministro per gli affari sociali. Mi auguro, pertanto, che il segretario generale della Presidenza del Consiglio porti a conclusione nel breve *l'iter* dei provvedimenti riguardanti il mio ufficio e quelli degli altri Ministri senza portafoglio non ancora eletti a dipartimento, onde consentire un corretto funzionamento istituzionale.

La senatrice Tedesco Tatò ha poi affrontato un problema sul quale in questo momento il Governo sta lavorando intensamente, quello dell'immigrazione. Rispetto a tale problema il coordinamento fra i vari Ministri di settore spetta al vice presidente del Consiglio, onorevole Martelli. A me è stato affidato il compito di coadiuvare il vice presidente del Consiglio. Su questo tema ci si è mossi lavorando molto, soprattutto in questi ultimi mesi; in precedenza è stato convocato un vertice di tutti i Ministri tradizionalmente competenti (Esteri, Interno, Sanità, Lavoro), nonché il Ministro dell'industria, interessato per alcune attività autonome che svolgono i lavoratori stranieri, i Ministri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica per l'emanazione di norme che consentano l'integrazione scolastica e universitaria, il Ministro dei lavori pubblici, competente per il problema della casa. Con questi colleghi, nella sede della Presidenza del Consiglio, è stata fatta una prima messa a punto delle questioni ancora aperte; dopo di che è stato dato mandato al vice presidente del Consiglio Martelli e a me di proseguire in una serie di audizioni. Sono state ascoltate inoltre le confederazioni sindacali che avevano elaborato un pacchetto di proposte sulla regolamentazione e regolarizzazione dei lavoratori dipendenti e autonomi nonché le forze sociali che si occupano di questo tema. Vi è stato fra gli altri un incontro molto interessante con i rappresentanti delle comunità nazionali degli immigrati, perchè è parso giusto che questi venissero ascoltati e potessero esprimere in prima persona i propri bisogni e le proprie aspettative, fermi restando i diritti e le prerogative delle organizzazioni sindacali e delle associazioni. Infine, è previsto un incontro fra Governo e Regioni in accordo con il ministro Maccanico, in sede di conferenza Stato-Regioni, perchè molte Regioni hanno già assunto alcune decisioni e hanno già approvato leggi regionali per aspetti che rientrano nelle loro competenze, quali le condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari, ed in questo senso si vuole realizzare il massimo raccordo fra Governo centrale e locale.

Devo dire che con il vice presidente Martelli abbiamo anche intenzione di convocare rapidissimamente, nell'arco di un paio di settimane, riunioni su problemi specifici di particolare importanza. Per ora abbiamo individuato, sulla base delle richieste fatte dai rappresentanti delle comunità nazionali, un problema relativo alla situazione degli stranieri extracomunitari nelle carceri e abbiamo ritenuto necessario affrontare specificamente la situazione dei minori stranieri extracomunitari detenuti. Appare esservi, infatti, un fenomeno grave, che registra una diminuzione di presenze nelle carceri minorili di detenuti italiani, ed un aumento del numero dei ragazzi extracomunitari.

Terminato l'accertamento della dimensione di questo fenomeno, sarà di nuovo convocato il vertice di tutti i Ministri competenti per vedere come dare attuazione alle proposte emerse.

La senatrice Tedesco Tatò mi ha chiesto anche l'orientamento del Governo. Riferirò alla Commissione per quella parte che finora è concretamente maturata. L'orientamento del Governo è innanzi tutto quello di rivedere le norme generali relative all'ingresso degli stranieri, indipendentemente dal paese di provenienza, perchè questo ingresso è regolato dal testo unico delle norme di pubblica sicurezza del 1931 e da un regolamento d'attuazione che è del 1940, dunque ambedue afferenti ad una filosofia costituzionale diversa e ad un tipo di società nella quale anche il passaggio da uno Stato all'altro era considerato un fatto eccezionale.

Un'altra direzione verso la quale il Governo intende agire rapidamente è quella relativa all'ingresso dei profughi e dei rifugiati. Il Governo si trova di fronte ad una situazione non felice, in quanto il terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione prevede il diritto di colui che è perseguitato politico di entrare in Italia, mentre nel momento in cui abbiamo ratificato la Convenzione di Ginevra relativa ai profughi e ai rifugiati, abbiamo apposto la riserva geografica in base alla quale garantiamo l'accesso solo ai profughi dell'Europa dell'Est.

L'intenzione del Governo è quella di dare piena attuazione all'articolo 10 della Costituzione e di garantire la possibilità di ingresso a tutti coloro che vengono perseguitati nel proprio paese per motivi politici. Questo lavoro lo stiamo portando avanti anche con la collaborazione dell'Alto commissariato per i profughi delle Nazioni Unite.

Si pone inoltre per il Governo un altro problema. Come gli onorevoli senatori sanno, sono da tempo scaduti i termini per la regolarizzazione dei clandestini, previsti dalla legge n. 943 del 1986. Abbiamo cercato di fare un'analisi del motivo per cui soltanto un numero molto limitato di stranieri ha usufruito di quella legge che prevedeva la cosiddetta sanatoria (si calcola che sono 110.000 gli stranieri che hanno regolarizzato la propria posizione). I motivi individuati sono molteplici e vanno dalla macchinosità delle procedure alla scarsa informazione - problema non da sottovalutare, e del quale mi sono occupata personalmente anche quando ero Presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - che praticamente non ha raggiunto tutti i lavoratori stranieri. Quindi, l'intento è quello di realizzare una nuova regolamentazione che non soltanto estenda la possibilità di sanatoria

anche ai lavoratori autonomi (non compresi nella legge n. 943), ma che contenga anche meccanismi di esecuzione molto più semplici.

Sul problema relativo al ricongiungimento delle famiglie degli stranieri immigrati, il Governo presta particolare attenzione anche alla questione della assistenza sanitaria dei lavoratori extracomunitari che sono all'interno del nostro paese (su tale aspetto è stato predisposto uno schema di disegno di legge *ad hoc* dal Ministro della sanità). È in corso di elaborazione, inoltre, anche uno schema di disegno di legge da parte del ministro Ruberti, relativo agli studenti universitari stranieri presenti in Italia. Abbiamo accertato che il numero di questi studenti è inferiore a quello che si registra negli altri paesi europei. Allora, anche in questo caso, sono state prospettate alcune iniziative concrete per facilitarne l'afflusso in Italia. Il disegno di legge viene anche concertato con il ministro Mattarella che, a sua volta, sta predisponendo una normativa per l'integrazione scolastica degli studenti stranieri delle scuole medie inferiori e superiori. Si vorrebbe, in sostanza, agevolare la loro frequenza soprattutto nelle scuole medie superiori. Ed infine, si sta studiando ed elaborando una normativa relativa alla formazione professionale; in ordine a quest'ultimo aspetto devo fare un minimo collegamento tra questioni di merito e di finanziamento. La senatrice Tedesco Tatò ha ragione quando dice che la somma di 600 miliardi (200 miliardi per ciascun anno) non è una cifra enorme per portare avanti queste iniziative. Comunque, in un disegno di legge finanziaria abbastanza magro, la cifra di 600 miliardi per interventi sociali rappresenta un significativo segno di attenzione. Poi stiamo studiando la possibilità di realizzare alcune iniziative come, per esempio, la formazione professionale degli studenti stranieri, utilizzando i fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo, collegando così la formazione professionale assicurata in Italia ai lavoratori extracomunitari con le possibili occasioni di lavoro che, con le somme destinate alla cooperazione allo sviluppo, si stanno realizzando nei paesi di origine. Ritengo che in breve tempo si potrà avere un quadro generale di tutti questi provvedimenti.

Relativamente al problema della droga, la senatrice Tedesco Tatò ha sottolineato l'esiguità dell'aumento degli stanziamenti rispetto alla legge finanziaria del 1990 che prevedeva 480 miliardi (il disegno di legge finanziaria 1990 stanziava 503 miliardi). Devo dire che alcune volte ci troviamo in situazioni strane. Certamente, come Governo, abbiamo una responsabilità politica collegiale che mi assumo pienamente, però devo dire che, nell'ambito del Consiglio dei Ministri, sia il Ministro dell'interno che io abbiamo evidenziato la necessità di potenziare gli stanziamenti - ed anche fortemente - perchè una legge che vuole recuperare i tossicodipendenti ed essere anche di prevenzione e di reinserimento sociale ha bisogno di offrire dei servizi.

La senatrice Tedesco Tatò ha poi parlato della legge-quadro sull'attività di volontariato. Anche in questo caso sono convinta (pur avendo seguito pochissimo l'audizione di ieri perchè era contemporaneamente convocata la Commissione che esamina il disegno di legge sulla droga) che si possa giungere in tempi rapidissimi all'approvazione della legge-quadro con un consenso larghissimo se non addirittura unanime. Sono anche convinta che tale legge non dovrà avere soltanto

un carattere finanziario, ma prevalentemente ordinamentale. Tuttavia, una legge con tali caratteristiche deve dare alcuni segnali concreti; per esempio, la defiscalizzazione di alcuni interventi relativi alle organizzazioni di volontariato è indubbiamente parte integrante di una logica ordinamentale. Del resto su questo piano si era pronunciata anche la Conferenza di Assisi sui problemi del volontariato, indetta dal governo Goria nel marzo 1988. Anche in questo caso mi prendo tutta la responsabilità, come rappresentante del Governo, della cancellazione dell'apposita posta di bilancio nella legge finanziaria 1990; comunque vi devo dire che ciò non avviene perchè il Ministro per gli affari sociali si è dimenticato della questione o è stato silente a tempo debito.

Ci sono altri aspetti sui quali desidero soffermarmi molto rapidamente. Visto che anche la senatrice Tedesco Tatò ha avuto la cortesia di fare un accenno al lavoro del mio ufficio sull'abbattimento delle barriere architettoniche e visto che normalmente mi tocca offrire piatti amari al Parlamento (cioè dire che non ho strutture oppure che non ho soldi) spero, una volta tanto, di dare a tutti quella che considero una buona notizia. Oggi ci è stato comunicato che l'INARC ha premiato il Presidente della Camera dei deputati ed il Presidente del Senato per questa legge, qualificandola come il provvedimento a più alto contenuto sociale approvato nel 1989. Quindi, il fatto che il Presidente della Camera ed il Presidente del Senato siano stati premiati per una legge proposta dal mio piccolo ufficio, onestamente mi fa molto piacere. Inoltre devo dire che della legge n. 13 del 1989 sono già stati emanati e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* di giugno di quest'anno sia il relativo regolamento di attuazione che la circolare applicativa. A tale proposito vorrei sottolineare che ci sono alcune leggi di cui ancora aspettiamo, da decenni, i regolamenti di attuazione. Quindi, il fatto che nel giro di pochi mesi, con le nostre poche ma per fortuna valide forze si sia arrivati all'emanazione del regolamento di attuazione e della circolare applicativa, credo che sia un piccolo segno di efficienza. Anche per quanto attiene a tale questione ha ragione la senatrice Tedesco Tatò, le richieste da parte dei comuni sono maggiori e i 20 miliardi a disposizione sono estremamente pochi, ma sono quelli che abbiamo a disposizione.

Per quanto riguarda il settore degli handicappati, voglio dire rapidamente che è stato completato, in seno alla Commissione per gli affari sociali della Camera, lo studio e l'approvazione all'unanimità della legge-quadro per i portatori di *handicaps*; anche rispetto a questo provvedimento, va rilevato che i lavori sono bloccati dalla mancanza di finanziamenti, in quanto nella legge finanziaria vi sono 60 miliardi (20 per ognuno degli anni del triennio considerato). Tenete conto che soltanto la regione Lombardia spende 40 miliardi l'anno.

Un altro dato modesto ma significativo va individuato nel disegno di legge che è stato presentato dal Ministro dell'interno insieme a me, che riguarda l'esercizio del diritto di voto del portatore di *handicap*. Se volete può essere considerato un *optional*, ma dal nostro punto di vista non lo è, perchè il fatto di riconoscere al portatore di *handicap* il diritto di scegliere nell'ambito del proprio comune il seggio in cui votare senza barriere architettoniche, ci è parso un fatto molto importante dal punto di vista del riconoscimento dei diritti dei cittadini.

Non parlerò dei progetti futuri; desidero riconfermare solo quanto già detto l'anno scorso sul ruolo svolto dalla Commissione competente per i problemi degli handicappati che ha consentito, oltre che un contatto, un confronto costante fra Governo e organizzazioni di portatori di *handicaps*.

Un altro tema sul quale si è molto lavorato è quello relativo alla legge di riforma dei servizi sociali. Anche questo è un annoso problema; ritengo, fra l'altro, che si celebrerà nel 1990 il secolo della legge Crispi; ora, il fatto che in uno Stato moderno gli interventi sociali, a livello di territorio, siano regolati da una legge risalente ad un secolo fa, non è segnale di grandissima attenzione ai problemi sociali. Fra l'altro ritengo che le difficoltà politiche che hanno caratterizzato il cammino difficile di questa legge negli anni scorsi - il problema IPAB e il rispetto del quinto comma dell'articolo 38 della Costituzione - siano abbondantemente superati; infatti, per quanto riguarda le IPAB, la giurisprudenza costituzionale ha aperto una strada che tutti intendono percorrere; mentre, per quanto riguarda il quinto comma dell'articolo 38 della Costituzione, cioè l'integrazione pubblico-privato, direi che lo stesso lavoro che si sta facendo sul volontariato e l'aver fatto chiarezza sulla questione che il privato sociale non è sostitutivo delle istituzioni pubbliche, ma integrativo (e gli stessi operatori del privato sociale chiedono che vi siano istituzioni pubbliche attive e funzionanti), ciò ha sgomberato quel tanto di ambiguità prima esistente. Continueremo a lavorare perchè siano superati dubbi ed incertezze radicate. Sono un po' ottimista perchè ritengo che questo sia il momento giusto per l'emanazione della legge di riforma dei servizi sociali; perchè alla Camera si sta procedendo all'esame della legge sulle autonomie locali e dei provvedimenti di accompagnamento, ed è stato ripresentato un provvedimento di riletture della riforma sanitaria; è auspicabile che tutto questo gruppo di provvedimenti nasca armonicamente, con la previsione di nuove competenze delle autonomie locali, di un nuovo disegno delle istituzioni deputate all'intervento sociale e di quelle deputate all'intervento sanitario, altrimenti il sociale rischia di scomparire e di essere sempre sanitarizzato.

Voglio, infine, fare alcune considerazioni sul tema dei minori. Come ufficio abbiamo seguito in modo particolare il lavoro portato avanti dal Ministero di grazia e giustizia, anche in vista dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale che prevede tutta una parte relativa ai minori. Anche il nuovo codice sottolinea ancora una volta la necessità che i servizi sociali funzionino. Viene infatti sottolineata la necessità dell'approvazione della legge-quadro di riforma dei servizi sociali.

I colleghi sanno - e l'argomento è stato molto discusso dalla stampa - che abbiamo continuato a seguire il problema delle adozioni, soprattutto di quelle internazionali. Non è questa la sede adatta per aprire il discorso sulla validità o meno della legge n. 184 del 1983, relativa all'adozione. Devo dire che, personalmente, ritengo che quella legge sia stata e continui ad essere un ottimo provvedimento; naturalmente tutte le leggi possono essere perfezionate e il nostro sforzo è andato in questa direzione, ma occorre ancora continuare a lavorare affinchè siano stipulate convenzioni bilaterali e plurilaterali fra l'Italia e

i paesi di provenienza dei minori. La strada pattizia è l'unica che può facilitare un trasferimento corretto del minore, così come lo è quella della piena applicazione della legge n. 184 che, tra l'altro, prevede che il Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro degli esteri, possa riconoscere organizzazioni idonee e senza scopo di lucro, deputate a compiere la mediazione fra il paese di provenienza e l'Italia. Questo, certamente, consentirebbe di sottrarre i bambini ad un tipo di mercato che alcune volte è quanto meno ambiguo.

La senatrice Tedesco Tatò ha fatto riferimento ad una previsione nella legge finanziaria a partire dal 1991, di stanziamenti di 25 miliardi per il 1991 e 50 per il 1992 relativi ai minori. L'idea di fondo è di operare, in collaborazione con le Regioni e con il Consiglio nazionale dei minori, interventi mirati in favore degli adolescenti in centri socio-culturali, soprattutto nelle grandi città, dove l'invivibilità è sentita in modo particolare.

Circa lo stanziamento di bilancio per il mio ufficio credo di avere da dire poche cose. L'anno scorso la disponibilità era di 305 milioni e quest'anno è stata confermata la stessa cifra. Come ho fatto per il passato cercherò di spenderli al meglio.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Ministro per la sua esauriente e precisa relazione. Con essa il Ministro ha risposto alle domande che sono state rivolte durante il dibattito e ci ha indicato le ulteriori iniziative che si intendono assumere (iniziative che ci auguriamo possano essere sviluppate).

**VETERE.** Signor Presidente, desidero affrontare innanzi tutto tre questioni: la lotta contro la mafia, l'ordinamento delle autonomie locali, del quale domani comincia l'esame alla Camera dei deputati (in rapporto anche ad una questione specifica che ho intenzione di porre sul decreto per Roma capitale) ed infine - argomento che è d'obbligo affrontare - la finanza locale e gli stanziamenti per il 1990.

Per quanto riguarda la lotta alla mafia, desidero affrontare tale argomento riallacciandomi a due affermazioni: una contenuta nella relazione annessa alla tabella 8 e l'altra contenuta nella relazione del senatore Guizzi. La relazione annessa alla tabella 8 recita: «È necessario, preliminarmente, sottolineare che la situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica, senza indulgere a ingiustificati allarmismi, è oggi densa di pericoli gravi che, se pure affrontati con determinazione nel presente, si presentano tanto maggiori quanto più difficili paiono essere le prospettive per il futuro». Il senatore Guizzi invece ha dichiarato: «Sul fronte della lotta alla mafia registriamo le brillanti operazioni che hanno portato al sequestro di ingenti quantità di narcotici» (sempre meno ingenti di quelle che circolano) «ma registriamo anche un momento di stasi (o di crisi?) che si spiega forse anche con i veleni del Palazzo di giustizia di Palermo».

Signor Ministro, allora le devo domandare a che punto ci troviamo concretamente nella lotta contro la mafia e la criminalità organizzata. Nell'agosto del 1988 una drammatica questione venne posta dal Presidente della Repubblica Cossiga. La risposta che ci sentiamo di dare (lei conosce questa nostra risposta in quanto abbiamo avuto occasione

di darla in una riunione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari) e che proviene dalle discussioni, dai confronti in diverse sedi e dalla stessa esperienza di quest'anno, la nostra risposta è che l'intervento dello Stato è purtroppo nettamente inadeguato sia nel contrastare la perdita di controllo del territorio (mi riferisco ad alcune affermazioni di Sica e di Parisi, di cui abbiamo discusso in diverse altre occasioni) sia nella predisposizione degli strumenti. Da questo punto di vista, vi sono alcune questioni che si pongono (qualcuno durante il proprio intervento le ha anche citate): c'è il problema della modifica della legge Rognoni-La Torre; di una riconsiderazione del provvedimento relativo all'Alto Commissario (ancora in discussione); c'è la questione dei pentiti e quella relativa alle conseguenze del nuovo processo penale. Tutti questi problemi più volte sono stati posti; anzi abbiamo anche detto qualcosa di più per quanto concerne le iniziative che si dovevano e si dovranno adottare e che dovranno pure essere discusse.

Mi riferisco a una nuova legislazione sul traffico della droga, gli appalti, i subappalti, le concessioni e il riciclaggio del denaro. Ho preso visione ultimamente di un documento redatto, a proposito dell'intervento della Banca d'Italia, in questo campo, ma lei lo sa meglio di me - lo sappiamo tutti - che da questo punto di vista siamo ancora ai primi passi. Inoltre, c'è il problema della trasparenza nei procedimenti amministrativi e del funzionamento della Pubblica amministrazione; c'è anche il problema della situazione carceraria.

Questioni (dette e non dette) che sono venute tutte fuori sia pure per brevi cenni, anche nella relazione annessa alla tabella 8 e dagli interventi dei senatori che sono intervenuti nella discussione (per esempio il senatore Pasquino questa mattina si è riferito ad esse nel suo intervento). Signor Presidente, sarebbe stato opportuno (e lo suggerisco come riflessione), considerato che tale tema è stato affrontato - anche se inadeguatamente - dal Ministro nella sua relazione (e non poteva che essere così, altrimenti sarebbe apparso molto strano), esaminare contestualmente i documenti che finora sono stati presentati al Parlamento dalla Commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno della mafia che qualcosa, a tale riguardo, ha detto. Intendo riferirmi al documento sulla Sicilia occidentale, al documento su Reggio Calabria, al documento su Gela, al documento sugli stanziamenti comunitari e le frodi, al documento su Napoli e all'ultimo sulla Puglia.

Questi documenti dovrebbero essere presi in considerazione, e ne consiglio un'attenta riflessione in quanto non penso che siano qualcosa di estraneo (un fatto del tutto diverso e separato) dalla discussione relativa allo stato di previsione del Ministero dell'interno: sono appunti che provengono dal nostro lavoro complessivo e pertanto se ne dovrà tenere conto in occasione del dibattito per diversi motivi. Innanzi tutto per le funzioni di coordinamento che sono affidate al Ministro dell'interno e anche perchè il Ministro dell'interno, relativamente al rapporto con l'Alto Commissario, non ha rinunciato specificamente a quella funzione di coordinamento che noi ritenevamo fosse più logico attribuire (è una discussione che abbiamo già affrontato e che riesamineremo nel momento più opportuno) alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Su tale questione la nostra proposta non è stata



accolta (si è opposta la maggioranza e naturalmente il Ministro più degli altri). Dall'insieme dei documenti che ho citato e soprattutto dalle valutazioni in essi contenute, noi non possiamo non dire (insieme ad altri) sulle questioni sollevate che il giudizio espresso dal Governo nella relazione annessa alla tabella 8 e dal senatore Guizzi andrebbe maggiormente articolato e precisato. Da questi elementi si evince una crescita della criminalità organizzata e un'accentuazione della relativa inadeguatezza della risposta fornita dallo Stato. Per evitare che ci siano equivoci desidero sottolineare che non è in discussione l'impegno leale e forte di una notevole parte della magistratura e delle forze dello Stato. Nonostante ciò, quello che abbiamo sotto gli occhi in questi giorni e anche in queste settimane ci induce a dare un giudizio molto preoccupato e severo. Certamente ci troviamo di fronte ad un problema di coordinamento, ma nel senso che indicava questa mattina il senatore Pasquino: è una questione che attiene alla qualità dell'impiego delle forze e alla qualità del coordinamento stesso.

Signor Presidente, noi non ripeteremo in questa sede, per lo meno a proposito dell'Alto Commissario, lo stesso giudizio negativo che esprimemmo in una precedente riunione della Commissione bicamerale d'inchiesta sul fenomeno della mafia (come i senatori ricorderanno, in quella occasione abbiamo dato un giudizio del tutto negativo). Di fatto, ad un anno di distanza, dobbiamo dire che questo coordinamento o non c'è stato o non è stato possibile esercitarlo o entrambe le cose. Non siamo in grado di dire se non si è voluto esercitarlo o se vi sono stati ostacoli oggettivi. A noi sembra che autocompiacimenti in questo campo sarebbero dannosi. Il coordinamento è una questione che dipende, almeno secondo me, più dalla direzione e volontà politica che dalle stesse norme, che certo vanno modificate notevolmente; il coordinamento non significa sovrapposizione ma pianificazione operativa, logistica, finanziaria nella dislocazione delle forze, nell'impiego delle medesime. Tutto ciò è necessario e da questo punto di vista avrei preferito una certa riconsiderazione della legge n. 121 del 1981, sia per quanto riguarda il coordinamento stesso dell'Esecutivo sia per quanto riguarda il coordinamento del dipartimento e del capo della polizia. Credo che il Ministero dell'interno dovrebbe liberarsi di alcune funzioni in modo netto se vuole dedicarsi ad altro; credo debba liberarsi delle funzioni che attengono alla questione impropriamente assistenziale, un campo nel quale il Ministero sempre meno deve entrare. È questo un tema sul quale la discussione non trova assenso da parte di chi mi sta ascoltando; si tratta di una funzione di coordinamento da riferire alle regioni, alle province e ai comuni. A me pare che di tutto questo bisognerebbe liberare il Ministero dell'interno per impegnarlo in una funzione di coordinamento effettivo in settori nuovi che stanno emergendo nella nostra contraddittoria società: basti pensare alle contraddizioni dei grandi centri, ai problemi specifici della mafia, della criminalità organizzata. Lei, signor Ministro, ha avuto più occasioni di incontro a livello della Comunità europea e deve ammettere che per quanto riguarda la lotta alla mafia godiamo dell'alto privilegio di una notevole impunità della mafia rispetto ad altri paesi europei.

La questione della lotta alla mafia e alla criminalità organizzata non va esaminata solo in riferimento alle norme in vigore e al

coordinamento necessario, anche se le norme sono da modificare ed anche se il coordinamento, come ho detto, mi pare assolutamente indispensabile. A tale proposito potrei dire che nella trasparenza del procedimento amministrativo c'è una chiave non dico risolutiva, ma interpretativa della questione che stiamo affrontando e ciò sia per quanto riguarda i diritti che i poteri dei cittadini, sia per quanto riguarda gli appalti, sia per quanto riguarda la distinzione tra direzione politica e gestione.

Vorrei porre un'altra questione e fare una domanda che viene dalla lettura di una risposta data dal sindaco di Reggio Calabria, uomo di parte sua, a proposito dell'uccisione di Ligato. Bisogna dare atto a questo sindaco di una certa dose di ingenuità ed anche di franchezza. Il sindaco ha risposto ad una domanda, dicendo che non capiva come Ligato avrebbe potuto occuparsi di appalti non trovandosi più all'interno degli organismi dirigenti del partito. Questo è un punto sul quale non si fa chiarezza fino in fondo. È necessario capire cosa significa oggi la lotta alla mafia. Le organizzazioni mafiose si «sprovincializzano», hanno moltiplicato i loro rapporti con la spesa pubblica, con la politica, con i partiti, con il sistema di direzione politica di questo paese; hanno conseguito livelli di impunità impensabili in altri paesi democratici della Comunità. Allora, a cosa assistiamo? Il senatore Guizzi ha parlato di Palermo: che cosa possiamo fare? Possiamo farci l'idea - come è stato detto - che le vittime diventino aggressori e gli aggressori diventino le vittime? Non si tratta soltanto di aggiustamento delle norme ma di un problema centrale, perchè è in corso una manovra di aggressione alla democrazia, una aggressione che conquista porzioni enormi del territorio e delle competenze statali, della spesa pubblica. Come si possono conquistare queste porzioni senza un rapporto particolare e un intreccio tra mafia e potere? Questo è il punto; non possiamo girarci intorno. Il numero degli uccisi, il numero delle intimidazioni, l'ingresso diretto o indiretto in amministrazioni pubbliche è in crescita. Stanno arrivando dalle varie corti di appello gli elenchi di tutte le situazioni conosciute e la lettura di questi elenchi potrà contribuire a far comprendere quel che sta accadendo nella Pubblica amministrazione a livello locale. Si sta estendendo il modello di azione mafiosa e non solo il potere delle cosche. Ciò accade perchè vi è impunità e resa economica. Così assistiamo all'azione di squadre armate, all'accumulo di capitali illegali e all'investimento di questi capitali; vi è un sostegno ad operazioni politiche per ricevere appalti e se qualcuno avesse dubbi può riflettere sulle recenti denunce relative a quanto sta accadendo anche in alcuni centri del Nord come Torino o Milano, dove carriere politiche sono il frutto di questo intreccio malefico.

Voglio concludere su questo punto e dire che il modello mafioso diventa più congeniale al tipo di organizzazione dello Stato di oggi. La partita non è certamente chiusa perchè il sistema mafioso è più forte, ma lo sforzo che stiamo facendo ci sta portando sempre più vicini alla conoscenza di alcune verità. Tanto più saremo determinati, tanto più riusciremo a capire e a risolvere il problema.

Non vado oltre perchè in definitiva avremo occasione di discutere specificatamente di questa materia.

Affronterò adesso la questione relativa all'ordinamento delle autonomie locali con particolare riguardo ad alcuni problemi; sono sollecitato ad affrontare talune questioni specifiche che riguardano le grandi città per l'esperienza che ho potuto compiere. Si tratta di alcune brevi osservazioni sull'ordinamento delle autonomie locali e sulla discussione che si è aperta proprio in questi giorni sulla specificità della città di Roma. Non so se alla Camera dei deputati verrà affrontato in questo periodo il problema delle norme elettorali a cui, per ora, non si fa riferimento, nè esplicito nè implicito, pur rientrando nelle nostre problematiche, ma non ancora nei programmi e negli obiettivi della maggioranza. Eppure, contemporaneamente, si parla di ciò come di qualcosa di indispensabile. L'onorevole Craxi, a proposito di Roma, ha detto: «La capitale ha bisogno di un ordinamento amministrativo speciale. Roma - come spesso sostengo - è una doppia capitale (della nazione e della Chiesa) ed è una doppia capitale per il ruolo delle sue responsabilità: ha compiti specifici da svolgere, per i quali occorrono poteri speciali, e quello che avviene per alcune grandi capitali deve avvenire anche per Roma. La capitale non può essere governata con le stesse leggi che valgono per un centro di 15.000 abitanti». Nella stessa dichiarazione l'esponente socialista aveva affrontato immediatamente prima il tema elettorale: «comunque è stato soltanto un sussurro, anzi un sospiro, il fatto di aver proposto lo sbarramento del cinque per cento». Onorevole Ministro, per noi non è un sospiro, come ha detto l'onorevole Craxi, relativamente allo sbarramento del cinque per cento, riproporre la questione delle norme elettorali. Di ciò si inizierà a discutere domani presso la Camera dei deputati, comunque devo dire che è errata l'impostazione che risulta da una attenta lettura delle osservazioni del Partito socialista e anche della maggioranza. Infatti, tale impostazione implica il passaggio ad un'altra concezione di governo degli enti locali e delle grandi città. Allora, quell'articolo del Comitato dei nove di cui domani comincerete a discutere, relativo alle aree metropolitane, rispetto a quell'impostazione che ho richiamato significa un'altra cosa: significa, cioè, che noi stiamo andando verso la realizzazione di un ordinamento diverso, di cui non sono, però, chiari gli scopi.

Tale concezione trova riscontro nelle cifre. Infatti, se è vero, come poco fa ricordava la senatrice Tedesco Tatò, che diminuiscono gli stanziamenti mentre aumentano le competenze, la contraddizione sarà in definitiva risolta con un richiamo di competenza presso l'autorità centrale ministeriale. È questa la strada verso cui stiamo procedendo. Allora quali sono le esigenze fondamentali? Faccio queste affermazioni perchè in Parlamento ci siamo anche noi; sicuramente parleremo di ciò quando i provvedimenti saranno sottoposti al nostro esame. Ma spero che tali questioni vengano prese in considerazione fin dall'inizio. C'è un'incertezza finanziaria e legislativa; si registra una inadeguatezza nella gestione dei servizi (come ha rilevato questa mattina il senatore Santini), una instabilità nei governi locali e una accentuazione delle spinte centralistiche. Tra l'altro ciò comporta che debbono essere garantiti i flussi finanziari derivanti da parametri certi, con riferimento al gettito erariale, e che non possono essere trasferite o attribuite funzioni senza entrate finanziarie.

Comunque questo ordinamento ha altri capisaldi che per noi sono molto precisi: le norme elettorali, una identità del comune (che bisogna riproporre al centro del nuovo ordinamento), una più estesa ed effettiva autonomia statutaria e una stabilità delle norme che regolano la vita dei consigli comunali. Bisogna anche tener presenti i diritti e i poteri dei cittadini, poteri che devono significare partecipazione, decentramento ed anche autogestione. Voi tutti sapete come si svolge il procedimento amministrativo ad ogni livello. L'attuale organizzazione amministrativa, qualunque siano le norme che verranno approvate in materia elettorale, non sarà sufficiente se non prevediamo una riorganizzazione e un nuovo ordinamento dei consigli, con particolare riguardo ai rapporti tra giunte e consigli comunali. Deve porsi l'accento soprattutto sulla trasparenza e sulla distinzione tra attività amministrativa e funzioni politiche e su un più perfezionato regime dei controlli. È necessaria una nuova legislazione per le aree metropolitane, ma anche per i comuni del Meridione (noi che legiferiamo dovremmo sempre tenere presenti le conseguenze di una determinata normativa); mi riferisco in particolare a quei comuni meridionali che sono nella maggior parte governati da giunte nelle quali noi siamo all'opposizione.

Per quanto riguarda le aree metropolitane, desidero fare qualche breve considerazione. Che ci sia una grande crisi - di cui in verità non si ha notizia dalla relazione annessa alla tabella 8 - in quelle aree metropolitane dove più acute sono le contraddizioni tra sviluppo e ambiente, tra diritti dei singoli ed esercizio del potere, tra efficienza e trasparenza...

GAVA, *ministro dell'interno*. Ho fatto una relazione in riferimento ai documenti di bilancio.

VETERE. ...è qualcosa che ci siamo detti mille volte. Allora noi dobbiamo affrontare con decisione in Parlamento i problemi a cui mi sono riferito, tenendo presente la grave specifica crisi che si registra nelle grandi aree metropolitane dove risiede, insieme al massimo delle contraddizioni e delle opportunità, la maggior parte della popolazione del nostro paese. Il governo delle grandi città non è un problema che si risolve con un semplice aggiustamento dell'attuale normativa (mi sembra che questo sia l'orientamento della maggioranza in relazione al nuovo ordinamento). È una questione molto più complessa che implica problematiche diverse: certamente quella delle norme, della governabilità del territorio, della possibilità per il comune di essere un soggetto attivo anche nella programmazione economica. L'anno scorso ho avuto occasione di leggere un documento del Consiglio d'Europa sul ruolo delle grandi città in Europa. Gli altri comuni d'Europa, soprattutto quelli delle grandi città, hanno un ruolo propositivo in campo economico, ruolo da cui noi stiamo estraniando le nostre città (ho affrontato questo argomento durante la discussione dei documenti di bilancio e della legge finanziaria 1989). Le grandi amministrazioni locali nel rapporto con le forze economiche e produttive hanno, negli altri paesi europei, un ruolo effettivo nel governo delle aree e della pianificazione: ciò è esattamente il contrario di quanto sta avvenendo nel nostro paese. Allora dobbiamo intenderci meglio sul problema delle

aree metropolitane in quanto non è possibile accettare quella impostazione che mi sembra stia incalzando. È inaccettabile che si proceda ad aggiustamenti ed a razionalizzazioni che forse riguardano (ma non ne sono sicuro) il rapporto tra consiglio comunale e giunta, forse la facoltà del sindaco di scegliersi gli assessori, la giunta e di revocarla, ma non credo che riguardino l'insieme delle questioni che oggi incombono sugli enti locali: problemi di ruolo, di finanziamento, di governabilità effettiva del territorio in cui lavorano.

Tra l'altro basterebbe il ritardo della legge sui suoli per dire che i comuni sono in difficoltà crescente. Dico tutto questo per una ragione molto precisa: non riesco a trovare una risposta convincente ad un fatto che si sta producendo e dirò la mia opinione *apertis verbis*. Il decreto su Roma capitale deve essere rinnovato: è scaduto a settembre, siamo a metà ottobre e si tratta di uno dei pochi casi in cui un decreto scade, ma non viene reiterato.

GUIZZI. Sono voluti venire incontro all'opposizione.

VETERE. Lei sa, senatore Guizzi, che il progetto per Roma capitale è partito nel 1983 quando c'era un Presidente del Consiglio che si chiamava Craxi e un sindaco nella persona di chi sta parlando. In quel momento viene organizzato ed impostato; finirà che troveremo nel bilancio del Ministero dell'interno la solita posta dei 35 miliardi non spesi.

La risposta che io do, signor Ministro, la ritrovo proprio nelle parole dell'onorevole Craxi e soprattutto in quelle che più di una volta il Presidente del Consiglio Andreotti ha avuto modo di dire: per Roma sono necessarie norme speciali. Si sta aspettando la fase delle elezioni, ma esse, fissate alla data giusta, mi appaiono sempre di più, giorno dopo giorno, come un primo tempo di una partita tutta da giocare.

GAVA, *ministro dell'interno*. Non faccia pensieri cattivi.

VETERE. Certo non poteva fare una cosa diversa.

GAVA, *ministro dell'interno*. Perciò erano cattivi pensieri, perchè non potevo fare una cosa diversa.

VETERE. Forse noi siamo stati petulanti, ma la differenza è sostanziale: noi vogliamo il rinnovo di un consiglio che sia protagonista come non lo è stato in questi quattro anni, ma non è di questo che dobbiamo parlare, ma di un processo di rinnovamento delle autonomie. Il ritardo significa che c'è un retropensiero su quello che concretamente dovrà essere il governo di Roma, che probabilmente non è quello che deriverà dalle elezioni cui stiamo andando incontro, altrimenti perchè questo ritardo? Non so se lei adesso o in Aula potrà rispondere; la risposta migliore sarebbe quella per cui lei ad un certo punto tra le tante questioni riuscisse a far uscire anche questo decreto. Se ne parlerà dopo le elezioni.

Io penso che non si possa governare una grande città partendo da un convincimento dal quale in effetti parte l'attuale Governo, i vari Ministri che lo compongono, che in definitiva solo un accentramento

delle competenze, una struttura burocratica autoritaria può portare ad una diminuzione della spesa o ad un migliore rendimento della medesima. La nostra opinione è contraria non perchè le regole non debbano essere fissate, ma perchè in definitiva ciò che è avvenuto è che all'accentramento non ha corrisposto nè un'essenzialità della spesa nè un risparmio effettivo, ma hanno corrisposto altri guasti che si sono prodotti e aggiunti. Il governo delle grandi città non può essere, da nessun punto di vista, meno ancora da quello democratico, organizzato attraverso un modello quale quello che viene avanti dai discorsi che state proponendo, specialmente per Roma capitale, a proposito di una autorità che in sostanza emargini i comuni. Intendiamoci, a proposito dell'area metropolitana c'è l'articolo 2 del testo del Comitato dei nove che io condivido. Si tratta dello stesso articolo che abbiamo presentato noi in una proposta che, però, è cosa diversa e che si riferisce alla necessità di ordinare meglio per queste aree le competenze ora assegnate ai comuni e che devono essere in qualche misura demandate a qualche autorità democratica metropolitana. Questo mi pare indispensabile e vi sono diversi campi nei quali queste funzioni oggi riferite ai comuni devono essere meglio attribuite: così nei servizi, nella pianificazione territoriale, nel modo di organizzazione di una grande area, è necessario attribuire ad una nuova autorità competenze più vaste. Questo lo ritengo necessario, ma si tratta di una questione diversa.

Non si capisce bene se in questa città si vuole un sindaco che sia il Ministro o un Ministro che sia sindaco, che poi in definitiva è la stessa cosa. A me pare che da questo punto di vista l'ordinamento che domani si comincerà a discutere alla Camera dei deputati debba costituire una questione su cui la maggioranza, a nostro giudizio, deve pronunciarsi in modo aperto. E questo deve riguardare la riforma elettorale, la distinzione tra attività di direzione politica e gestione dei servizi, sottratta alla pratica spartitoria attualmente imperante, la modifica dei controlli oggi fatti da chi praticamente dovrebbe essere controllato, l'organizzazione delle aree metropolitane, il ruolo del comune, l'autonomia finanziaria. Tutti argomenti decisivi. Se tutto ciò non avvenisse, non vedo come si potrebbe procedere oltre.

Voglio passare ora alla finanza locale, al terzo punto, quello relativo alla specifica tabella del Ministero dell'interno. Qual è la situazione? Qualcosa è stato già detto, ma credo che si possa dire qualcosa di più. Non fornirò cifre, ma un ragionamento, le cifre infatti non mancano certo. Comuni, province e comunità montane, che sono state trattate non molto bene, complessivamente hanno trasferimenti per 31.000 miliardi e 112 milioni nel 1987, 32.000 miliardi e 873 milioni nel 1988 e 33.000 miliardi 318 milioni nel 1989. Questo dicono le cifre. Abbiamo quindi avuto un incremento del 5,66 per cento nel 1988 rispetto all'anno precedente e del 2,32 per cento nel 1989 rispetto al 1988.

Le variazioni dei contributi ordinari e perequativi sono state del 2,99 per cento in più nel 1988 rispetto al 1987 e dell'1,28 per cento in meno nel 1989 rispetto al 1988.

Però il prodotto interno lordo nel 1988 è aumentato del 7,5 per cento rispetto all'anno precedente e nel 1989 del 9,4 per cento rispetto al 1988. I pagamenti effettuati dallo Stato ai comuni ed alle province

hanno registrato una variazione pari allo 0,8 per cento in meno, mentre i pagamenti effettuati complessivamente dallo Stato nel 1989 hanno registrato una variazione pari al 10,8 per cento in più.

Cosa significa tutto questo? Una lettura corretta dei dati dimostra che non sono stati i comuni e le province ad essere, nel passato, i responsabili di un processo di dissesto finanziario, ma sono stati essi stessi, al contrario, oggetto di un'azione costante da parte dello Stato di diminuzione dei trasferimenti e delle disponibilità complessive.

È questo il bilancio di cui dobbiamo discutere giacchè per le ragioni prima citate, non perchè quest'anno sia stato compiuto un errore rispetto agli anni precedenti, questa posta viene allocata al Ministero dell'interno. La verità è che per il 1990 si propone un taglio di 2.250 miliardi, sul quale non siamo d'accordo, e ve ne spiego anche la ragione ( presenteremo poi nella sede competente un emendamento volto a far sì che questo taglio non vi sia).

Come ho detto, si prevede un taglio di 2.250 miliardi. Tuttavia si affermava che a fronte di esso vi sarebbe stato un accrescimento dell'autonomia impositiva. In verità non si tratta di un'attribuzione di autonomia impositiva, ma semplicemente di un trasferimento più ridotto, tenendo conto anche del tasso programmato di inflazione al 1990, come si può verificare non solo dai documenti dello stesso Governo, ma anche dai riferimenti cui tali trasferimenti fanno capo e cioè, nel disegno di legge finanziaria 1987, all'articolo 19, alla tassa erariale automobilistica per 700 miliardi. Ciò non deriva da un'autonomia impositiva dei comuni, ma da un trasferimento di un introito diretto dello Stato che poi viene passato dal Tesoro al bilancio del Ministero dell'interno ed infine ai comuni. Stessa cosa accade per il taglio che dovrà poi essere compensato dall'aumento delle tariffe elettriche.

Nel frattempo - faccio questo inciso in riferimento a quanto detto dalla collega Tedesco Tatò - il Ministero del tesoro ha bloccato le erogazioni della Cassa depositi e prestiti che è chiusa per quest'anno. Ciò significa che si bloccherà anche quella parte, che ritenemmo non sufficiente, degli stanziamenti previsti per investimenti alla finanza locale per quest'anno e si bloccherà altresì il perfezionamento di quelle adesioni che erano state date in precedenza.

Circa la questione dell'ICIAP, cui è ancorata gran parte del mio ragionamento, tale modifica dovrebbe essere in qualche modo risolutiva di quanto avverrà nel 1990, salvo poi sostituire nel 1991 questa imposta con una a carattere annuale per i servizi comunali, superando tutta una serie di imposte, compresa la stessa ICIAP, e riordinare gli altri tributi locali minori.

La nostra posizione è esattamente contraria a questa manovra. Perchè? Nel disegno di legge n. 1903, assegnato alla 6<sup>a</sup> Commissione permanente, di cui sono primo firmatario unitamente ai colleghi della Commissione finanze e tesoro, presentiamo una proposta diversa, che unisce - come dovevamo fare da mesi secondo la decisione assunta dalla stessa Commissione - la parte relativa alla delega per gli immobili e quella relativa alla delega che il Governo ha presentato, e che oggi ha illustrato, relativa ai tributi propri.

Affermammo già in quella occasione che tali deleghe devono andare di pari passo ed abbiamo quindi presentato questo disegno di

legge che unifica i due momenti. Il provvedimento che abbiamo presentato, relativamente alla delega sugli immobili, può definirsi completo, nel senso che non prevede una delega generica, ma una delega specifica, articolata.

GAVA, *ministro dell'interno*. La delega non può mai essere generica.

VETERE. La nostra proposta è rivolta a fare con l'ICI (la nuova imposta che dovrebbe essere costituita) l'operazione che è stata fatta nel 1989 con l'ICIAP. Tuttavia, mentre quest'ultima è stata introdotta nel mese di marzo ed è diventata operativa nel mese di giugno con l'autotassazione, per l'ICI noi proponiamo (tenendo comunque conto del fatto che le deleghe, trattandosi di leggi di accompagnamento della finanziaria, devono essere approvate entro il 31 dicembre) che essa entri in azione immediatamente.

Sono anni che il Governo parla di tale questione (lei stesso lo ha fatto quando era Ministro delle finanze), si tratta quindi di un problema su cui supponiamo debba essere preparato. Noi, per parte nostra, lo siamo e nel nostro disegno di legge lo abbiamo dimostrato in maniera argomentata. Una delega vorrebbe dire provvedimenti più snelli che il Ministero potrebbe mettere immediatamente in azione per rendere possibile l'entrata in funzione dell'ICI. Perché tutto questo? Perché proponiamo che il taglio di 2.250 miliardi non sia effettuato. Ciò anche in ragione dell'esame di quanto è avvenuto per l'ICIAP nel 1989, che ci dimostra che la strada che si impone non è risolutiva. Perché non mi bastano le grandi quantità. Le grandi quantità devono poi essere rapportate alle situazioni reali nelle quali noi ci troviamo. Non basta fare come l'ANCI che, a mio avviso, ha fatto quell'indagine servendosi in modo impreciso. Comunque leggerò alcuni dati desunti da questa ricerca, pur essendo critico sullo scopo di quella iniziativa. Che cosa emerge da questi dati? Viene fuori quello che lei dovrebbe conoscere a menadito: emerge che, rispetto al potenziale che l'Istituto di statistica aveva individuato per quanto riguarda i lavoratori autonomi in Italia meridionale ed insulare, lo spostamento tra i potenziali e gli effettivi è notevole. Non è sufficiente, perciò, che noi in un discorso generale facciamo rientrare un dato complessivo: dobbiamo vedere poi come questi dati si accordino concretamente alla realtà. Ciò avviene anche se riflettiamo a quale livello di imposta i comuni delle varie aree si sono riferiti e allora vediamo, ancora una volta, che, per ragioni che non è difficile individuare soprattutto per un Ministro che è nato nel Meridione (queste cose per lui dovrebbero essere elementari e dovrebbe farle intendere)...

GAVA, *ministro dell'interno*. Questo è più difficile.

VETERE. Quando nell'Italia Nord Occidentale, Nord Orientale e Centrale le aliquote che vengono prescelte sono essenzialmente quelle massime e quelle medie (e non quelle minime) e quando nell'Italia insulare e Meridionale le aliquote che vengono sostanzialmente prescelte sono quelle minime (o quelle medie ma mai quelle massime),



qualche cosa significa. È una incapacità di governo? È anche una incapacità di governo, ma è anche una condizione oggettiva di una situazione esistente. Non a caso nella assemblea di Catania la questione dei comuni meridionali...

GAVA, *ministro dell'interno*. Ci rivedremo anche a Catania.

VETERE. È un vantaggio per molti, non so se anche per lei. Io non ci sarò perchè mi sono dimesso. Non sono più nè vice presidente dell'ANCI, nè membro del direttivo e neanche membro del Consiglio nazionale. Sono coerente perchè nel momento in cui...

GAVA, *ministro dell'interno*. Comunque è un componente dell'ANCI.

VETERE. No. Nel momento in cui ho chiesto di non essere candidato a queste elezioni, perdendo la qualifica di consigliere, non vedo per quale titolo dovrei restare negli organismi dell'ANCI.

Comunque, onorevole Ministro, le devo dire di più. Il 20 per cento dei comuni (e questi comuni sono tutti in quell'area) si dichiara assolutamente non in grado di procedere a qualsiasi forma di controllo dell'ICIAP.

Inoltre, le devo dire che nel disegno di legge che avete presentato sull'area impositiva - così come l'avete prevista - parlando delle dichiarazioni dei redditi e non del volume degli affari, voi vi riferite ad un dato che intanto non colpisce gli evasori (mi sembra ovvio) e dà - per lo meno per le società - il dato finale, quello che viene dichiarato anche per non pagare le tasse o per cercare di sottrarsi in qualche misura alle medesime. Il volume degli affari è una componente diversa: è una componente complessiva della dichiarazione. Noi ci eravamo riferiti a quella. Potrei andare avanti su questo argomento, ma mi sembra di aver detto sostanzialmente l'essenziale e cioè che ci troviamo in una situazione nella quale quello che si è incassato in più (i 336 miliardi che si sono incassati in più rispetto ai 1900 per i comuni censiti) è stato incassato in più nel Nord e nel Centro; i 135 miliardi che sono stati incassati in meno, sono stati incassati in meno nel Sud e nelle isole. Quindi, non è attendibile una iniziativa nella quale il taglio dei 2.250 miliardi è accompagnato da una proposta che dovrebbe garantire niente meno che un'entrata molto superiore...

GAVA, *ministro dell'interno*. Questo taglio non è garantito neanche lontanamente dall'ICIAP. C'è un rimborso, cui si procederà, di 2.500 miliardi da parte del Tesoro per questo taglio, attraverso addizionali sulla energia elettrica ed altri provvedimenti; cioè il nuovo taglio non ha nulla a che vedere con l'ICIAP.

VETERE. Signor Ministro, mi sono già riferito alle addizionali, ma sto parlando di quello che dovrebbe essere il risultato del 1990 rispetto al disegno di legge così come l'avete proposto. Per questo motivo noi vi abbiamo suggerito di anticipare l'entrata in vigore dell'area impositiva autonoma (sia per l'uno che per l'altro), di operare su questa realtà con

una delega che può essere data in modo che il giorno dopo il Ministro delle finanze sia in grado di emettere i decreti, in maniera che il principio dell'autotassazione possa valere anche per l'ICIAP. Quello che soprattutto ho voluto dire - in conclusione - è che le previsioni che fate, o che sono state fatte dagli uffici, dai Ministeri, dalla Ragioneria (non so bene da chi), sono previsioni nelle quali la sorte effettiva dei comuni è un elemento assolutamente secondario.

Per l'insieme delle questioni cui mi sono riferito, il nostro giudizio è negativo sia per quanto concerne la lotta alla criminalità organizzata, sia per quanto riguarda lo spirito con cui si sta procedendo da parte del Governo sull'ordinamento, sia per quanto riguarda questa manovra - che è sbagliata - relativa alla finanza locale. Il nostro proponimento, per quanto riguarda la finanza locale e cioè la tabella da cui muove la discussione, è quello di presentare un emendamento che elimini il taglio previsto per il 1990 rimettendo ordine in questi conti. Inoltre, ci proponiamo di presentare quei documenti che riterremo indispensabili per il dibattito in Aula.

MAZZOLA. Signor Presidente, onorevoli senatori, farò qualche breve considerazione, cercando di prendere in esame i problemi che noi abbiamo oggi in discussione (e non quelli che domani saranno in discussione presso la Camera dei deputati). Infatti, se volessi addentrarmi nella materia dell'autonomia - peraltro molto interessante - dovrei iniziare a distinguere nell'intervento del senatore Vetere il frumento dalla crusca, in quanto ha sottolineato aspetti che sono condivisibili ed altri che lo sono meno. Tuttavia, mi sembra una materia che soltanto in modo enfatizzato può entrare nella discussione sullo stato di previsione del Ministero dell'interno, in quanto si tratta di un tema che la Camera dei deputati discuterà tra qualche giorno e che certamente noi prenderemo in esame quando il testo predisposto dall'altro ramo del Parlamento verrà sottoposto alla nostra attenzione.

VETERE. Se alcune argomentazioni sono poste, sono poste.

MAZZOLA. È vero che la discussione del bilancio rappresenta un momento nel quale si può fare il punto della situazione e quindi in teoria, con una concezione allargata, si può discutere di tutto; forse, però, sarebbe più giusto mantenere la discussione nei limiti che attengono a quei riferimenti operativi che trovano la loro collocazione nelle poste del bilancio.

Fatta questa premessa, desidero ringraziare anzitutto il ministro Gava per il tono generale della relazione introduttiva allo stato di previsione riguardante il suo Dicastero, in quanto ho riscontrato che è decisamente diverso rispetto a quello degli anni passati. Ritengo che quest'anno la relazione sia stata stilata in modo meno burocratico e più attento alle evoluzioni dei processi che sono stati registrati sia nel settore della pubblica sicurezza sia in quello degli enti locali, più attento alle modifiche che in questo settore si sono verificate non soltanto nelle istituzioni ma soprattutto nel corpo vivo della società civile. Di questo tono nuovo, in qualche misura inedito, io desidero non soltanto dare atto al Ministro ma ringraziarlo.

Desidero adesso fare qualche breve osservazione sui problemi che concernono la sicurezza pubblica, in quanto sono problemi che conosco meglio. Il collega Guzzetti poi avrebbe dovuto sviluppare qualche considerazione sull'autonomia locale, ma la concomitante assemblea dei Gruppi parlamentari sulla legge finanziaria non gli consente di essere presente. Quindi, farò io qualche breve considerazione anche su questo argomento. Devo dire che anche in ordine ai problemi della sicurezza pubblica mi ha colpito il tono della relazione che si colloca giustamente a metà strada fra i due eccessi contrapposti di un facile trionfalismo e di un eccessivo pessimismo. Indubbiamente molte cose sono successe; sono stati ottenuti significativi successi e sono stati individuati molti problemi; ci sono segni di allarme; però, nonostante questo, il tono non è pessimistico e si colloca giustamente in modo equilibrato fra la soddisfazione per il successo della lotta alla delinquenza e gli allarmi che questa lotta ancora suscita.

Mi sembrano importanti alcune osservazioni e indicazioni contenute nella relazione in ordine alle linee programmatiche per la lotta alla mafia. Credo che le linee indicate dal Ministro vadano nella direzione di cui parlava prima il collega Vetere. In ordine a queste linee non vi è una ripetizione di ciò che è stato sempre detto in passato circa il modo tradizionale col quale veniva affrontato il problema della lotta alla mafia: ci sono un taglio e un'indicazione nuova nelle prospettive sulle quali il Ministero si prepara ad affrontare i prossimi passi. C'è sicuramente un'attenzione allo studio delle ramificazioni in aree che tradizionalmente non erano infiltrate dalla mafia, quale quella dell'imprenditoria. C'è anche una indicazione precisa sul tema del riciclaggio del denaro «sporco» e del collegamento di questo riciclaggio con le attività imprenditoriali. Si tratta degli argomenti ai quali si riferiva il collega Vetere e di cui vi è indicazione nella relazione che accompagna la tabella.

Certo, la mafia è un fenomeno in continua evoluzione; il caso di Palermo ed altri dimostrano la capacità nuova della mafia di muoversi dentro le istituzioni per modificare dall'interno certe situazioni, addirittura nel mondo della giustizia. Quindi un impegno forte di studio, di analisi, di individuazione di strategie nuove, è certamente essenziale, così come è essenziale rivedere la legislazione sugli appalti perchè non c'è dubbio che un punto focale della lotta alla mafia in genere sta proprio in questo. Penso anch'io che vi sia da un lato la necessità di modificare le leggi e dall'altro la necessità di una riforma delle forze politiche. Non ho paura di dire che è necessaria una riforma delle forze politiche perchè questo deleterio avvicinamento dei partiti con gli affari e dell'identificazione della politica con la gestione non solo delle cose ma degli affari stessi, è certamente uno dei motivi che rendono difficile la convivenza democratica.

È questo un punto che dobbiamo affrontare insieme a tutte le altre forze politiche. Come ho avuto occasione di dire in Aula, non si tratta di un problema sul quale le forze politiche si possono dividere giocando ad individuare negli altri la presenza di questo problema piuttosto che in se stesse, perchè è questo un discorso che riguarda tutte le forze politiche, è un discorso sul quale la democrazia vince o perde.

VETERE. Riguarda un intreccio che non ci coinvolge.

MAZZOLA. Chiedo di essere ascoltato con tranquillità perchè così il dibattito ha un senso. Ho ritenuto di dover dire le cose che mi venivano in mente e non ho interrotto nessuno perchè così mi sembra corretto.

C'è dunque un'esigenza di riforma, di modifica delle norme legislative e mi pare anche importante - è sottolineato nella relazione - l'aspetto relativo all'entrata in vigore del nuovo codice che richiede alle forze di polizia una riqualificazione perchè, soprattutto per quanto riguarda i compiti cui è chiamata la polizia giudiziaria, sono richiesti una qualificazione particolare e un impegno maggiore del Ministero.

C'è poi il problema della lotta al narcotraffico, un altro problema fondamentale che si collega con quello di cui abbiamo parlato. Credo sia importante colpire alla radice il narcotraffico. Continuo a pensare che la collaborazione a livello internazionale, la proiezione internazionale, sia ancora più importante che non le conseguenze di una dichiarazione di illiceità del comportamento di chi assume droga. Credo che se non vinciamo - non noi italiani, ma tutte le nazioni del mondo - questa guerra, qualunque legislazione interna dei singoli paesi rischia di ripercuotersi alla fine solo sul piccolo trafficante senza riuscire a sconfiggere i grandi.

C'è un problema che non possiamo dimenticare; cinicamente il narcotraffico internazionale sfrutta le esigenze di sopravvivenza di larga parte del mondo. Ci sono interi paesi del Sud America e del Sud Est asiatico destinati a morire se i popoli occidentali e civili non troveranno mezzi di sussistenza sostitutivi della coltivazione della droga che è diventata per molti paesi l'unica fonte di sussistenza, soprattutto per i contadini che non possono sfruttare diversamente la terra. Le nazioni occidentali devono affrontare insieme il problema e l'Italia deve dire una sua parola. Credo che questo dibattito sarà fatto in Aula, ma c'è il problema di fare in fretta perchè prima si sconfigge il narcotraffico e si trovano mezzi di sussistenza alternativi per i paesi costretti per esigenze di vita a coltivare la droga, meglio è. Questo è un punto assolutamente importante del quale il Governo italiano deve in qualche modo farsi carico nelle sedi opportune.

C'è poi un problema di collaborazione a livello internazionale per le operazioni di polizia. Credo che l'indicazione di una sempre maggiore proiezione a livello sovranazionale del servizio centrale antidroga sia importante. Si inserisce qui anche il discorso del collegamento internazionale fra le varie nazioni, perchè proprio il servizio antidroga, più di altri apparati, è necessariamente quello a dover avere il maggior coordinamento, a dover essere il più interforze, il più infrastrutturato, se così si può dire, fra tutti i servizi di prevenzione e repressione a disposizione del Ministero dell'interno.

Credo che su tutto ciò debba essere fatto un discorso anche in relazione ai servizi di sicurezza. È vero che il compito di coordinamento spetta al Presidente del Consiglio, ma io mi riferisco al SISDE che deve essere attivato in modo particolare non solo per quanto riguarda la lotta alla mafia e al terrorismo, ma anche a proposito del narcotraffico. La mia opinione, infatti, è che sia tutto intrecciato: oggi l'intreccio

droga-mafia è già evidente così come è evidente l'intreccio mafia-terrorismo sotto altri profili. Credo che l'intreccio a tre, se non è già avvenuto, stia per arrivare; si deve quindi guardare con attenzione dall'interno dei servizi sul piano della prevenzione a questa ipotesi di triplice intreccio: quello della mafia con la droga e con il terrorismo, in quanto vi sono punti di interesse comuni sui quali si può verificare un coordinamento della delinquenza mafiosa, dei narcotrafficienti e del terrorismo; tutti e tre infatti possono trovare punti di interesse comune ed arrivare a forme di strutture triangolari che sarebbero ancora più pericolose di quelle attualmente a due tra mafia e droga da una parte e mafia e terrorismo dall'altra. Perciò un atteggiamento più attento da parte del SISDE mi sembra importante.

Voglio dire qualcosa di più specifico sul terrorismo. Giustamente si afferma che la lotta al terrorismo è stata politicamente vinta. Sono convinto di questo. La lotta al terrorismo l'abbiamo vinta politicamente quando abbiamo saputo reagire sul piano della legalità costituzionale, spezzando la possibilità che il terrorismo si approfondisse nelle radici sociali, cioè quando la reazione della quasi totalità della società italiana è stata di respingere quella che per alcuni poteva essere anche una suggestione, determinando quindi la caduta politica del terrorismo.

Questo però non vuol dire che non vi possano essere ancora colpi di coda, magari collegati a momenti di impatto spettacolare. Penso ai mondiali, a qualcosa che possa avere attinenza al momento in cui l'Italia sarà sotto i riflettori del mondo durante i campionati.

Così come, su di un altro versante, si possono verificare ipotesi altrettanto pericolose, forse ancor più pericolose, di microterrorismo. Sento dire, ad esempio, che c'è una ripresa dell'Autonomia. Vi sono movimenti che sembrano voler ripercorrere strade che erano all'origine di quello che è stato il fenomeno del terrorismo.

Questo è allora un altro punto sul quale ritengo si debba richiamare l'attenzione; ad esso è collegato un altro aspetto, sul quale mi vorrei soffermare, spero senza essere frainteso.

C'è secondo me un rischio che è rappresentato dal terrorismo «ecologico», lo dico con grande convinzione. Infatti, se è vero che i movimenti verdi intendono rappresentare una reale alternativa, così come da alcune parti di essi viene affermato, questo fatto mi ricorda il discorso della «alternativa globale», che era alla radice del Sessantotto e che ha determinato quei movimenti che hanno condotto alla nascita del terrorismo.

Si tratta, pertanto, di una ideologia che ha grandissima suggestione, che ha radici reali, in quanto si pone problemi veri, ma che potrebbe venire strumentalizzata in modo pericoloso nei confronti delle giovani generazioni che potrebbero sentire la spinta, la suggestione di questo richiamo.

Anche il richiamo ad alcuni temi che veniva fatto dai movimenti di contestazione del Sessantotto era giusto, tuttavia ha poi provocato qualcosa di profondamente diverso. Ritengo, quindi, che ciò debba formare oggetto di uno studio preventivo di analisi e di una profonda riflessione circa la possibilità che su questo versante possa nascere qualcosa che faccia ripercorrere sentieri sbagliati, che nella storia di questo paese sono stati già tristemente percorsi in passato.

Circa, poi, il problema dei lavoratori extra-comunitari nel nostro paese, ritengo urgente che il Governo presenti un provvedimento sulla materia (provvedimento che potremo discutere ed anche modificare), in quanto il problema esiste e va risolto. Occorre trovare delle soluzioni giuste e democratiche, ma non possiamo più accettare che il fenomeno continui a svilupparsi per suo conto, senza la presenza di disposizioni legislative che in qualche modo lo contemplino.

Per quanto attiene alla questione del coordinamento delle forze di polizia, si tratta di un terreno nel quale si è fatta molta strada dalla legge di riforma della pubblica sicurezza. Ricordo che il problema del coordinamento sembrava irrisolvibile; sembrava che le peculiarità storiche - per usare un eufemismo - che contraddistinguono i Corpi di polizia nel nostro paese non avrebbero mai potuto consentire di arrivare ad un reale coordinamento.

Rispetto ad allora si è fatta molta strada, ma credo che si debba andare ancora più avanti, passando alla fase delle strutture interforze. Ho citato prima il servizio antidroga, ma vi sono anche altri servizi che devono arrivare a *standards* unificati di preparazione, di armamento, di tecnologie, in modo che queste peculiarità storiche restino consegnate alla storia, stemperandosi però nella realtà attraverso una unificazione degli *standards* che è essenziale per giungere ad un coordinamento reale.

Ciò è importante soprattutto con riguardo al discorso del controllo del territorio. Prendo atto che nella relazione si afferma che è allo studio una pianificazione circa tale obiettivo e spero, quindi, che nella relazione del prossimo anno potremo leggere che non si è più in una fase di studio, ma si è giunti ad una realizzazione concreta.

Circa l'Alto Commissario antimafia, ritengo che sia essenziale ricordare sempre che tale figura risponde alle esigenze di una situazione che è speciale, ma non può diventare eccezionale.

Ritengo che il discorso dell'utilizzo di magistrati nel *pool* dell'Alto Commissario antimafia rappresenti il punto più delicato del discrimine tra l'eccezionalità e la specialità. Ciò deve essere sempre tenuto presente perchè è proprio nell'evitare di superare tale discrimine che risiede la possibilità che l'Alto Commissariato funzioni in un certo modo senza dare luogo a sconfinamenti.

Trovo giusto che si sia provveduto a rimpinguare gli stanziamenti in tal senso, perchè sappiamo bene che la lotta alla mafia richiede denaro, non solo per avere notizie, ma per proteggere coloro che collaborano con la giustizia e le loro famiglie. È un problema su cui non possiamo chiudere gli occhi. Non possiamo immaginare di combattere certe battaglie se non sappiamo che ci sono prezzi materiali da pagare.

Concludo con un giudizio positivo, ma prima vorrei riprendere un tema su cui questa mattina ha sollecitato la mia attenzione l'intervento svolto dal senatore Pasquino. Sono sempre stato convinto che il Ministero dell'interno non debba ridursi ad essere mero Ministero di polizia. Non v'è dubbio che si sono verificate in passato circostanze che hanno portato tale Ministero ad essere prevalentemente un Ministero di polizia, mi riferisco al terrorismo, ai cosiddetti «anni di piombo». Tuttavia, diceva giustamente il senatore Pasquino che dobbiamo guardare anche alla prossima scadenza del 1992. Tale data non è

indifferente sotto questo profilo: rappresenta una prospettiva in cui non solo l'Italia si collocherà nell'Europa unita, ma in cui comuni, province e Regioni italiane si collocheranno in tale ambito.

In questa prospettiva, allora, il Ministero dell'interno deve svolgere una funzione diversa, in quanto referente delle autonomie locali e delle Regioni. Vi sarà certamente una serie di attività di derivazione comunitaria, di applicazione di direttive e regolamenti che passeranno attraverso l'organizzazione periferica del Ministero dell'interno, che dovrà quindi svolgere sempre più una funzione trasversale, perchè i problemi dell'ecologia - non solo in riferimento all'ipotesi di un travalicamento sul piano del terrorismo, ma anche in relazione ad ipotesi collegate a tutta una serie di servizi del Ministero dell'interno - richiederanno che esso, pur mantenendo le funzioni di polizia attribuitegli dalla legge, si estenda in questa direzione, che è certamente democratica ed utile sul piano dell'esercizio di una serie di attività amministrative.

Concludo, quindi, ringraziando il Ministro per la sua relazione e manifestando il pieno consenso del Gruppo democratico cristiano sui documenti di bilancio in esame.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

*GUIZZI, relatore alla Commissione sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892.* Signor Presidente, sarò molto breve. Innanzi tutto credo che dal dibattito sia emerso - come ha sottolineato per ultimo il senatore Mazzola - un tono ed un taglio diverso della relazione introduttiva allo stato di previsione del Ministero dell'interno, che ho a mia volta evidenziato nel precedente intervento.

È stata posta in evidenza, sia dalla maggioranza sia dall'opposizione, l'esigenza di alcune riforme ed essenzialmente quella degli enti locali, in discussione alla Camera dei deputati in questi giorni, quella in tema di ordinamento dei servizi pubblici (in particolare il senatore Santini si è soffermato sul disegno di legge n. 750) e quella della finanza locale. Inoltre, per le forze dell'opposizione, il Ministro dell'interno dovrebbe spogliarsi di una serie di competenze (vi è stata l'interpretazione di poco fa del senatore Mazzola) specialmente in favore delle regioni e dei comuni. Ciò comporta naturalmente un discorso diverso, che riguarda una più ampia politica delle riforme istituzionali, quindi non soltanto quella in discussione in questi giorni alla Camera dei deputati sull'ordinamento delle autonomie locali ma anche quella della finanza locale.

Durante il dibattito si è parlato ampiamente - perchè la relazione annessa alla tabella 8 ne dà ampia possibilità - del problema della droga, della mafia e (soprattutto nell'intervento del senatore Mazzola) del terrorismo. A tale proposito sono stati specificati alcuni pericoli, che io in parte avevo sottolineato, come l'affiorare specialmente in certe zone (lo si ricava dall'ultima relazione sullo stato dei servizi) dell'Emilia-Romagna di aree dell'autonomia e di ciò che resta dell'anarchia. A mio avviso, il senatore Mazzola ha posto felicemente in evidenza un pericolo diverso, quello del terrorismo «ecologico», che era

stato poi posto in evidenza qualche tempo fa quando era Presidente del Consiglio dei ministri l'onorevole Craxi. Tutti questi problemi naturalmente chiamano in causa competenze di altri Ministeri e di altre articolazioni istituzionali (come ho sottolineato nella mia relazione).

Il senatore Vetere si è soffermato a lungo sulla lotta alla mafia, con momenti particolarmente felici nella sua analisi. Il senatore Vetere ha ragione quando dice che la lotta alla mafia non consiste soltanto nel coordinamento degli strumenti: noi abbiamo preso atto di che cosa significhi, può e deve significare il coordinamento. Proprio qualche minuto fa vi è stata una puntualizzazione del senatore Mazzola che ha parlato pure di una istituzionalizzazione del coordinamento, anche attraverso nuove tecnologie e nuove professionalità. D'altra parte la lotta alla mafia non si realizza neanche unicamente con l'adozione di una nuova normativa, bensì la chiave è in tanti altri aspetti, a cominciare dalla realizzazione di una autentica trasparenza del procedimento amministrativo. Su questo versante voglio ricordare l'intervento del senatore Cabras del 2 agosto 1989, quando abbiamo dedicato una intera giornata alla discussione dei problemi della mafia e su certi veleni di alcuni palazzi, il quale sottolineò con grande efficacia questo aspetto. Allora ritengo che dovremmo operare in concreto su questo versante. Oggi - anzi da parecchio tempo - è riscontrabile una nuova intelligenza del fenomeno, e questa intelligenza sta diventando molto più approfondita e fa leva anche sui documenti citati dal senatore Vetere, sui risultati delle indagini conoscitive condotte dalla Commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno della mafia e da parte del Consiglio superiore della magistratura (da parte del suo Comitato antimafia), che deve svolgere attività in questo senso ma non deve avere un'attività di indirizzo (mentre a volte sembra trasparire la tendenza o per lo meno la tentazione di porsi in questo senso). Quindi, oggi, si riscontra questa nuova intelligenza del fenomeno. Desidero ricordare anche la relazione molto interessante redatta sulla regione Puglia, dalla Commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno della mafia, relazione che pone in evidenza problemi di criminalità organizzata piuttosto che di mafia in senso stretto. Noi dobbiamo cominciare a discernere in questo senso, altrimenti cadiamo in quella osservazione di uno dei padri storici del meridionalismo e dell'approccio diverso al fenomeno di stampo mafioso, Franchetti, quando diceva: «In fondo tutto è mafia perchè nulla sia mafia». Allora occorre un rilancio dell'azione di contrasto a tale fenomeno, nella prospettiva di un impegno serio e preciso, affermato anche solennemente nelle dichiarazioni programmatiche dell'attuale Governo. Ritengo che questo impegno, per quanto riguarda la nostra sede - il Parlamento della Repubblica - sia individuabile nella rapida adozione della riforma della legge Rognoni-La Torre (una sua revisione ed integrazione) e soprattutto nella eliminazione dei «veleni», ovunque si trovino.

GAVA, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero ringraziare in modo particolare l'estensore, senatore Guizzi, per quanto ha dichiarato nella sua relazione e nella sua replica. Inoltre desidero ringraziare gli autorevoli componenti di questa Commissione che sono intervenuti al dibattito.



In via preliminare devo dire che molti degli argomenti che sono stati affrontati ho già avuto occasione di trattarli più volte, anche presso il Senato. In altre circostanze abbiamo avuto modo di affrontare i problemi dell'ordine pubblico, con particolare riferimento alla Calabria, alla Sicilia e alla Campania, anche in presenza del Ministro della giustizia. In quella occasione fummo accusati di aver parlato troppo a lungo rispetto all'entità dell'argomento e in quella sede si è tenuto conto delle relazioni già elaborate da parte della Commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno della mafia. Ci dichiarammo anche in attesa dell'ultimo documento - che doveva essere ancora completato - contenente la relazione che deve essere presentata dalla Commissione al Parlamento, della quale avremmo tenuto particolarmente conto pure in relazione all'azione di Governo che dovevamo svolgere. Ho avuto occasione di affrontare questi argomenti cospicuamente in occasione della presentazione di interrogazioni e di interpellanze sull'uccisione di Lodovico Ligato e più di una volta in sede di Commissione antimafia, nella quale ci siamo soffermati proprio su questi argomenti.

Per quanto riguarda poi i problemi più specifici (in ordine ai quali mi sono permesso di interrompere il senatore Vetere) della finanza locale e dell'ordinamento delle autonomie locali, non mancano i motivi di convergenza con il senatore Vetere (anche rispetto al suo impegno nell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia); ovviamente le argomentazioni che sono state svolte in questa sede le conosco da molto tempo: alcune sono valide e comunemente accettate mentre altre - il senatore Vetere lo sa - non lo sono.

Devo dire che sono rimasto anch'io particolarmente colpito - come ha detto poco fa il senatore Mazzola - dalle affermazioni di questa mattina del senatore Pasquino relative alle funzioni che dovrebbe svolgere il Ministero dell'interno.

Sono lieto che questo dibattito avvenga tra voi con l'estraneità del Ministro dell'interno, perchè è meglio non sia mai il Ministro dell'interno a rivendicare certe funzioni: immaginate cosa sarebbe accaduto se per caso avessi parlato, come ha fatto questa mattina con particolare acume il senatore Pasquino, di una funzione di coordinamento degli enti locali da parte del Ministero dell'interno. So bene che è facile dire che si tratta di una sua opinione espressa in qualità di parlamentare mentre l'opinione del Ministro non può essere personale. Ho letto di recente una critica fatta al Presidente Andreotti per aver parlato sul sistema di concentrazione delle testate, una critica, mi pare, proprio proveniente dal Gruppo comunista, secondo la quale un Presidente del Consiglio non deve esprimere una opinione personale ma rompere questa concentrazione. Quindi, nel manifestare la mia invidia per questa vostra maggior libertà nell'esaminare, nell'indicare anche ipotesi di lavoro e percorsi sui quali ciascuno di noi sarebbe in grado di esercitare le proprie conoscenze e la propria fantasia, devo riaffermare la necessità per me di stare attento a che domani non si dica che il Ministro dell'interno ha espresso una propria opinione. Dunque colgo tutto quanto è stato detto, e che il Ministero dell'interno può definire impulso e stimolo, in relazione all'abbandono di alcune competenze. Voglio dire che esempi concreti rispetto al modo di

atteggiarsi del Ministero sono quelli relativi alla lotta alla droga. In questa materia la competenza era sempre stata del Ministero dell'interno. Potete immaginare cosa è accaduto quando è stato dato incarico al Ministro per gli affari sociali: le cose che scrivono i rappresentanti della burocrazia ministeriale riguardano la loro sensazione di essere scippati di competenze da parte di altri Dicasteri. Ho dovuto smentire questa eventualità e dire che non si trattava di un problema del genere ma che, proprio per le sue dimensioni diverse, doveva occuparsene il Ministero deputato agli affari sociali e che questa soluzione mi sembrava un fatto positivo e dunque che ero lieto di essere il secondo firmatario del provvedimento.

Per quanto riguarda il problema degli stranieri, precedentemente, con la legislazione passata, la questione era interpretata come un problema di polizia, di permessi di entrata, di clandestinità, e non come un problema complesso da guardare sotto diversi aspetti. Anche in questo caso fu dato incarico al Ministro per gli affari sociali e sono lieto che oggi si stia occupando direttamente del problema (anche per incarico del Presidente del Consiglio) il vice presidente del Consiglio, onorevole Martelli. Anche su questa strada, assumendo tale responsabilità, ho ritenuto che fossero problemi fondamentali quello della modifica dell'ordinamento delle autonomie locali e quello che è stato definito giustamente da tutti voi e dal Presidente del Consiglio come uno dei problemi prioritari dell'azione del Governo: la lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

Quando abbiamo discusso della riforma dell'ordinamento, uno dei temi sui quali si è discusso riguardava i segretari comunali. Anche in questo caso è stato accennato al problema da parte del relatore: i segretari comunali, essendo dipendenti dello Stato e in particolare del Ministero dell'interno, costituiscono l'occhio centralistico nelle amministrazioni comunali. Mi affido all'esperienza di chi è stato sindaco e all'onestà di chi ha ricoperto questo incarico, e voglio dire che per parte mia l'esperienza di un anno e mezzo circa è stata molto utile.

VETERE. Dipende dal segretario.

GAVA, *ministro dell'interno*. Può trattarsi anche dell'occhio del Partito comunista, può trattarsi di un particolare segretario. Comunque, non è un problema di carattere formale. Voglio dire che si tratta dell'ultima cosa alla quale mentalmente posso pensare, quella di avere un'informazione di particolare rilievo sull'attività di un comune da parte di un segretario comunale, per cui ho sempre dichiarato anche in sede ANCI questa mia convinzione. Abbiamo trovato forme diverse, compresa quella dell'istituzione del ruolo regionale. Una riflessione seria sull'attività e sulla nuova configurazione del Ministero dell'interno credo sia utile e dichiaro fin da ora la mia totale disponibilità in proposito.

Il Ministro dell'interno è un po' come il prefetto: in generale si parla male del prefetto, perciò, appena succede qualcosa in una provincia, immediatamente ricevo numerosissime interrogazioni sul perchè il prefetto non è intervenuto e questi riceve continuamente delegazioni che pretendono tutto dal rappresentante del Governo a

livello provinciale. Vorrà dire che la trasformazione della figura del prefetto a seguito dell'istituzione dell'ordinamento regionale è stata tale che la polemica è di retroguardia. Lo stesso discorso vale per il Ministro dell'interno.

Per quanto riguarda il problema sollevato dal relatore Guizzi sulla questione dei dati di censimento, dirò che non sono stati ripetuti perchè nel frattempo è stata emanata la legge e il relativo regolamento (decreto del Presidente della Repubblica n. 323 del 1989) che ha comportato l'iscrizione nel bilancio delle relative somme al capitolo 1537 dello stato di previsione del Ministero dell'interno o ad altri capitoli. Il primo censimento dei cittadini residenti all'estero sarà effettuato in concomitanza con il censimento della popolazione nel 1991 ed anche i finanziamenti sono previsti per quell'anno. Non starò a ripetere le cifre, ma voglio dire che seguirò la situazione.

Sul problema dell'assetto degli enti locali, in particolare del riordino dei servizi pubblici locali di cui ha parlato il senatore Santini, che si è soffermato anche sul problema della finanza locale, risponderò tenendo conto anche di quanto ha detto il senatore Vetere. Voglio innanzi tutto dire di aver dato disposizioni di procedere rispetto alla messa all'ordine del giorno del provvedimento presentato a suo tempo dal Ministro dell'interno, senatore Fanfani. Però, è evidente che non si può non tenere conto, anche rispetto a quanto detto dal senatore Pasquino, dell'orientamento verso il privato: chi non ammira il sindaco di Bologna? Forse c'è qualche preoccupazione di eccesso rispetto alla eventualità di privatizzazione da parte nostra; però questi sono dati di cui bisogna tenere conto e dei quali non si potrà non tenere conto anche in termini di eventuali modifiche che potranno essere apportate, considerando che su questo piano nell'ambito della legge di coordinamento abbiamo contemplato diverse formule, una delle quali prevede appunto la possibilità della costituzione di società per azioni anche da parte delle amministrazioni locali, con capitale misto.

Ringrazio sia il relatore che i senatori Mazzola e Pasquino per aver dato atto di uno sforzo nel quale abbiamo cercato di ragionare più che indicare freddamente delle cifre. Lo scorso anno, in occasione della discussione del bilancio, dissi che sostanzialmente la relazione era stata predisposta nel mese di aprile - quando ancora non rivestivo l'attuale carica - anche se portava la mia firma. Ho tenuto conto di quello che mi era stato detto e quindi della necessità di un ampliamento.

Circa il liberarsi da alcune manovre centralistiche sulla competenza, consentitemi di dire che non si tratta che di un'espressione, come quella del coordinamento. Ho l'impressione che quando improvvisiamo i nostri interventi ce la caviamo tirando in ballo la tentazione centralistica e la mancanza di coordinamento.

Vorrei, allora, che venissero fatti dei riferimenti concreti. Vorrei che si dicesse quali sono le tentazioni, quali i dati di un intervento di natura centralistica, affinché possano essere eliminati.

Riconosco che sul problema della protezione civile indiscutibilmente...

VETERE. Ce ne sono un'infinità: i mondiali, ad esempio, non sono un intervento centralistico?

GAVA, *ministro dell'interno*. Noi stiamo parlando della tentazione centralistica del Ministero dell'interno, non del gioco del calcio. Quindi io rispondo specificamente per i problemi che riguardano il mio Dicastero. Il senatore Pasquino aveva parlato di una tentazione centralistica e ritengo che un po' tutti stiamo parlando di questo, ma non di altri problemi.

Sto facendo un discorso aperto, collaborativo, nel senso che, rispetto a queste indicazioni - essendoci una precisa volontà del Ministro che vi parla - chiedo che vengano forniti dei riferimenti concreti. Non è che io non conosca una certa tradizione propria del Ministero dell'interno, con la quale mi misuro proprio per cercare di superarla.

Ritengo, invece, che sulla questione della protezione civile siano state mosse notazioni giuste, che dobbiamo approfondire, circa la competenza ed un coordinamento effettivo tra Ministero dell'interno e Ministero della protezione civile. Per quanto riguarda, poi, i problemi della finanza locale, della lotta alla droga e alla criminalità, su tali punti si è soffermato in particolare il senatore Pasquino dicendo che dobbiamo tenere conto del fatto che la lotta alla criminalità deve essere condotta anche con una certa flessibilità, tenendo presente non solo la quantità ma soprattutto la qualità.

Devo dire che questo passaggio, rispetto alla necessità di avere una capacità di ordine informativo, e quindi una preparazione particolare nella lotta alla criminalità, rappresenta una delle preoccupazioni maggiori che abbiamo, giacchè la lotta alla criminalità non si conduce se non si riescono a costruire - cosa che stiamo facendo - determinate condizioni. E devo affermare, ad onor del vero, che sul piano della preparazione e della professionalità stiamo facendo dei notevoli passi avanti.

Mi fa piacere che sia stato sollevato - mi sembra dal senatore Mazzola - il problema della lotta alla droga, dove abbiamo l'esempio di un coordinamento interforze effettivamente eccezionale tra Guardia di finanza, carabinieri, forze di polizia e servizi di sicurezza. C'è in questo momento alla direzione un generale della Guardia di finanza, da tutti conosciuto come uomo abile e di grande capacità, ed abbiamo addirittura stabilito che in tale incarico vi debba essere una rotazione. Onestamente tale sistema suscita qualche perplessità. Trattandosi di un settore in cui sono necessarie una professionalità ed una preparazione particolari, il sostituire un uomo valido dopo due anni solo perchè si è stabilito che vi debba essere una alternanza tra carabinieri, polizia e Guardia di finanza non mi convince del tutto, anche se comprendo che una rotazione ci deve essere, per evitare una deviazione di ordine professionale legata al fatto che per moltissimi anni si svolge la stessa funzione.

In relazione al coordinamento devo dire che sono stati compiuti dei notevoli passi in avanti in applicazione della legge n. 121. Sarò comunque ben lieto se verranno eventuali proposte su cui potremo discutere per apportare ulteriori miglioramenti. Anche su questo piano c'è una mia totale disponibilità.

A tal riguardo vi posso comunque dire che ho constatato, andando in giro per il mondo, che questo non è solo un problema italiano. Infatti

nel mondo occidentale la pluralità delle forze di polizia è un fatto. E non vi nascondo che il pluralismo così com'è in Italia, anche tra le forze di polizia, non mi disturba, poichè ritengo sia essenziale ai fini di un sistema di garanzie, in un settore così delicato.

L'importante è riuscire a svolgere una reale azione di coordinamento con quegli sforzi, dal punto di vista operativo, che sono stati indicati sia dal senatore Vetere che dal senatore Mazzola.

Sotto questo profilo, un importante punto di incontro è rappresentato dal Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza, in cui si incontrano tutti i rappresentanti e nell'ambito del quale sono stati fatti notevoli progressi. Non svelo un segreto se vi dico che inizieremo riunioni periodiche coi comandanti, oltre che dei servizi, delle forze di polizia, per conseguire il massimo coordinamento possibile, avendo ricevuto su questo piano una totale disponibilità, che posso definire anche abbastanza nuova, da questo punto di vista, per realizzare insieme tale azione di coordinamento. Devo dire subito che, per quanto riguarda la denuncia dei fenomeni, basterà che gli onorevoli senatori leggano la relazione che da pochi giorni ho redatto ed inviato al Parlamento sulla situazione dell'ordine pubblico nel nostro paese, non avendo nessuna remora a dire come effettivamente stanno le cose.

Per quanto riguarda poi l'ordinamento delle autonomie locali cominciamo male: tra poco ho una riunione del Gruppo parlamentare della Democrazia cristiana presso la Camera dei deputati per discutere degli argomenti che tratteremo domani. Tuttavia desidero dire - e mi rivolgo in particolare al senatore Vetere - che noi alcune cose tra quelle che sono state indicate le abbiamo fatte; poi si può giudicare in merito ad esse, ma sono tutte contenute nella modifica (che abbiamo proposto) dell'ordinamento. A tale proposito desidero fare una precisazione al senatore Pasquino: il Governo ha presentato questa proposta in seguito a forti insistenze, perchè ad essa veniva collegato lo svolgimento del dibattito. Per questo motivo ho ritenuto doveroso presentare quel provvedimento. Come l'ho fatto? Io non sono uno di quelli che sostiene il proprio diritto d'autore rispetto ai prodotti che indica: ho usato in modo particolare il lavoro che era stato compiuto proprio in questo ramo del Parlamento, con un approfondimento del tutto specifico sul tema delle autonomie locali, e che era pervenuto ad un voto quasi unanime da parte del Senato. Quindi, una buona parte delle norme previste in quella proposta fanno parte di quel lavoro. Il senatore Pasquino ha detto poi che non sapeva come il disegno di legge (presentato dal ministro Gava) fosse stato trasformato e combinato dalla discussione che si è avuta nell'ambito della Commissione parlamentare. Ciò è esatto. Quando il Governo si è presentato al Parlamento, è stato dichiarato che, vertendosi in un tema di carattere istituzionale così importante, vi era la disponibilità del Governo (ed il massimo di apertura) ad accettare modificazioni e collaborazione e ciò è avvenuto in maniera molto forte.

VETERE. Su alcuni punti mi sembra proprio di no.

GAVA, *ministro dell'interno*. Poi vi indicherò gli emendamenti della opposizione comunista. Poi ci sono ....

VETERE. Su un aspetto essenziale non ci sono.

GAVA, *ministro dell'interno*. Per le aree metropolitane?

VETERE. Parlo delle norme elettorali e dei controlli.

GAVA, *ministro dell'interno*. Quando ne abbiamo discusso in Commissione, il sistema elettorale passava trasversalmente tra tutti i partiti, compreso il Gruppo parlamentare che lei rappresenta, su due problemi: quello elettorale e quello delle aree metropolitane. C'erano delle posizioni diverse. Poichè nessuno di noi aveva maturato una posizione, c'era l'impegno del Governo a non trattare questo argomento.

Comunque farò altre due brevi osservazioni e poi chiudo questo argomento altrimenti incorro nello straripamento di cui ha parlato lo stesso senatore Vetere (e poi non vorrei anch'io straripare come il senatore Vetere).

VETERE. Ha straripato la relazione parlando di ordinamento.

GAVA, *ministro dell'interno*. Da questo punto di vista noi affronteremo il problema. Voglio aggiungere che l'ordinamento non comporta di per se stesso e di necessità la scelta del sistema elettorale. In sostanza, rispetto al sistema elettorale si possono approfondire i temi ed affrontarli, ma non c'è un collegamento di necessità, anche se io capisco perfettamente la connessione. D'altra parte il sistema elettorale nel nostro paese viene fissato con legge ordinaria e non con una legge costituzionale. Allora un conto è la legge sui principi e sull'ordinamento del sistema; d'altro canto, come abbiamo detto tutti, vogliamo realizzare un ordinamento diverso ed io mi auguro che il Parlamento sia in grado di farlo. Se poi dovessero maturare le condizioni per varare un sistema elettorale (che non sia assunto strumentalmente per non fare approvare l'ordinamento), credo che vi sia la totale disponibilità...

VETERE. Signor Ministro, quell'ordinamento, senza quella norma, non modifica la questione essenziale dei rapporti di una maggioranza, di come si costituisce, dei ricatti che ci possono essere...

GAVA, *ministro dell'interno*. Questo lo vedremo domani.

VETERE. È un punto centrale.

GAVA, *ministro dell'interno*. Senatore Vetere, lo prenderemo in considerazione domani.

Per quanto riguarda l'Alto Commissario, debbo ripetere che è un incarico che si dà su proposta del Ministro dell'interno con delibera del Consiglio dei Ministri. In base ad una modifica che è stata introdotta (non mi ricordo se alla Camera dei deputati o al Senato) questo incarico dura tre anni ed è revocabile in ogni momento. Se non ci fosse la fiducia, penso che le conseguenze sarebbero evidenti.

Bisogna modificare un certo comportamento: chiunque si trova in prima linea per delega complessiva dello Stato, in questo impegno di lotta alla criminalità organizzata, non può essere messo in discussione ogni minuto, in maniera tale che dall'altra parte si ha la sensazione di poter scompaginare con assoluta semplicità il fronte che si oppone. Quindi, vi devo invitare a fare soltanto una considerazione: potranno essere tante le sue lacune, però l'accentuarsi della lotta, dell'attacco alle istituzioni e a coloro che le rappresentano è la testimonianza - come qualcuno di voi ha sostenuto - che molto probabilmente noi stiamo arrivando ai centri nervosi del sistema. In sostanza questa reazione non è un dato che viene determinato dal nulla, ma viene determinato anche dall'impegno che abbiamo portato e che continuiamo a portare avanti.

In riferimento a tutte le altre questioni che sono state sottolineate, come il problema del provvedimento di urgenza per Roma capitale, non sono io nè il relatore nè il presentatore del disegno di legge (mi sembra che sia il Ministro per i problemi delle aree urbane) per cui non sono in grado di rispondere. Invece, prima di concludere il mio intervento, voglio fare qualche breve considerazione sulla finanza locale. Onorevoli senatori, l'azione intrapresa dal Governo costituisce un passo in avanti verso la realizzazione dell'autonomia impositiva degli enti locali. Riconosco che questa mattina il senatore Pasquino, nel dire che ha la sensazione che di autonomia impositiva tutti quanti parlano ma che in fin dei conti gli amministratori molto probabilmente non la vogliono, ha detto una verità.

SANTINI. Contesto questo aspetto.

GAVA, *ministro dell'interno*. Sì, contestiamo pure, ma diciamo le cose come stanno.

SANTINI. Ufficialmente è stata chiesta.

GAVA, *ministro dell'interno*. Sì, è vero, però rispetto a questo problema voglio dire che mi sono sempre interrogato sul significato dell'autonomia impositiva degli enti locali. Allora siamo arrivati alla conclusione che ha ricordato il senatore Vetere. Due anni fa, quale Ministro delle finanze, annunciai a Capodanno agli italiani il sistema di riordino dell'imposizione ed ebbi una reazione molto forte e reazionaria. Quindi noi abbiamo realizzato un qualcosa di molto importante per il quale, quando ero già Ministro delle finanze, la Camera ed il Senato votarono un ordine del giorno con il quale impegnavano il Governo a presentare un disegno di legge delega per il riordino. Oggi questo provvedimento è stato presentato come disegno di legge di accompagnamento. Certamente non discuto di ciò perchè ritengo che questo provvedimento sia aperto in maniera particolare al contributo e alla discussione parlamentare. Noi stiamo per approvare una legge delega in riferimento alla quale il Governo dovrà legiferare in una materia molto delicata. Durante il dibattito ho interrotto un senatore per dire che la legge delega non può che indicare i principi, altrimenti diventa un provvedimento incostituzionale. Tuttavia, ritengo che rispetto a tale problema sia molto importante il fatto che il Governo abbia presentato

il disegno di legge di delega e che questa rappresenti un'occasione (da parte di tutti quanti) per apportare le modifiche necessarie, introducendo (ove vi fossero dalle lacune nel provvedimento) quegli emendamenti che possono fare in modo che questo sia uno strumento realmente capace di modificare la situazione esistente e di realizzare l'autonomia impositiva degli enti locali.

Per quanto riguarda il taglio dei 2.250 miliardi abbiamo discusso sull'opportunità di lasciarli immutati o se modificarli rispetto a certi rischi di giudizio della Corte costituzionale. Abbiamo detto, naturalmente, che la situazione deve rimanere in vigore, rispetto ai tempi che ci siamo dati per la delega, solo per il 1990 perchè l'ICIAP come tale finisce con il 1990 se opereremo il riordino. Faremo in modo che gli strumenti fino alla fine dell'anno possano entrare in funzione.

I 1.900 miliardi previsti, con l'entrata ICIAP, con la legge finanziaria dell'anno scorso non possono essere oggetto di rinuncia se c'è un ulteriore taglio di 2.250 miliardi e, proprio in vista del varo della riforma dell'autonomia impositiva degli enti locali, è previsto un rimborso agli enti locali di 2.500 miliardi, con un aumento rispetto alle entrate di 250 miliardi.

VETERE. Quindi non c'è nessun taglio?

GAVA, *ministro dell'interno*. C'è un trasferimento da parte dello Stato. Le domande fatte dal senatore Vetere sono improprie perchè conosce bene tutta la trattativa che abbiamo compiuto e come siamo arrivati a queste conclusioni, comunicate in sede ANCI. È stato il saluto definitivo che abbiamo dato come rappresentanti del Governo al senatore Vetere che ha annunciato di volersi ritirare dall'attività di consigliere comunale.

Credo di aver concluso; ringrazio gli onorevoli senatori per la pazienza che hanno avuto di ascoltare e non mi resta che chiedere alla Commissione di esprimere un parere favorevole sulla tabella.

PRESIDENTE. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione sulla tabella 8, per quanto di competenza, e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892.

Propongo che sia conferito al senatore Guizzi il mandato a redigere un rapporto favorevole alla 5<sup>a</sup> Commissione, nei termini emersi dal dibattito.

Pongo ai voti tale proposta.

**È approvata.**

*I lavori terminano alle ore 20.*



GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1989

**Presidenza del Presidente ELIA**

*I lavori hanno inizio alle ore 10,30.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992» (1849) e «Nota di variazioni» (1849-bis)**

- Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1990 (Tabelle 1-A e 1-A-bis)

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)» (1892)**

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame congiunto e dell'esame delle tabelle 1-A e 1-A-bis)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992 - Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1990 e relativa Nota di variazioni (tabella 1-A e 1-A-bis)» e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)».

Onorevoli senatori, riprendiamo l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, intendo soffermarmi brevemente soltanto su alcune questioni, perchè già molti problemi sono stati evidenziati ieri dai colleghi del mio Gruppo parlamentare che sono intervenuti e le cui considerazioni condivido pienamente. Desidero innanzi tutto partire da un problema quale ormai è la questione delle leggi di accompagnamento al disegno di legge finanziaria; ci troviamo di fronte ad un punto nodale, delicato e decisivo che - a mio avviso - sarà fonte di sempre maggiori discussioni durante l'esame della legge finanziaria.

Con la riforma contenuta nella legge n. 362 abbiamo configurato le leggi di accompagnamento come provvedimenti di carattere settoriale, collegati alla legge finanziaria, tendenti a disciplinare quelle modifiche normative necessarie alla manovra economica e finanziaria. Questo è il concetto di legge di accompagnamento contenuto nella legge n. 362 ed è limitato, quindi, all'assestamento normativo che garantisce il rispetto

del limite massimo del saldo netto da finanziare in determinati settori. Cosa abbiamo invece davanti a noi? Tale questione non possiamo sottovalutarla in quanto investe problemi importanti che investono il rapporto tra Governo e Parlamento e la politica generale del Governo. Ci troviamo in presenza di leggi che ridefiniscono gli assetti normativi, gli ordinamenti di interi settori, al di là della manovra economico-finanziaria; investono meccanismi strutturali e toccano aspetti importantissimi come, per esempio, l'autonomia delle regioni e la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni. Sintomatico è il provvedimento il cui titolo, non a caso, è «Riordinamento del servizio sanitario». Mi chiedo se soltanto qualche anno fa poteva sembrare possibile discutere la riforma del sistema sanitario durante l'esame di una legge di accompagnamento! Mi riferisco anche alla legge di accompagnamento sui trasporti, alla legge di delega in materia di autonomia impositiva agli enti locali, con la quale si coinvolge tutto il settore e si dà la delega al Governo per la sua ridefinizione e sistemazione (sempre con una legge di accompagnamento); faccio riferimento anche alla legge sugli interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale.

Ci troviamo allora di fronte ad una situazione che appare fuori del corretto meccanismo costituzionale. In alcuni casi addirittura viene affidata al Ministro e al CIPE la definizione della programmazione; al di fuori del Parlamento vengono decisi gli obiettivi essenziali e prioritari di investimento per lo sviluppo economico e sociale del paese; si rastrellano tutte le risorse disponibili, con conseguente lesione delle diverse competenze, in un unico fondo che - in base alle nostre stime - è enorme (si aggira intorno ai 40.000 miliardi) e si prevede che esso venga gestito dal Ministro del bilancio e della programmazione economica con procedure di urgenza.

Qui siamo di fronte a qualcosa che non è più la semplice manovra finanziaria per il 1990: qui si fanno «riforme» di portata colossale. Credo allora sia necessario un attimo di riflessione su che cosa intendiamo per legge d'accompagnamento. È vero, abbiamo fatto uno sforzo per fare una finanziaria snella, per porre fine al precedente sistema in cui ci trovavamo di fronte alla locomotiva costituita dalla finanziaria, con vagoni che venivano progressivamente agganciati e che contenevano le varie istanze particolaristiche. Abbiamo fatto questo sforzo per modificare lo strumento ma non mi pare che questa finanziaria sia snella. La legge finanziaria di per sé ha un piccolo articolato relativo solo alle grandi cifre, però, attraverso le leggi di accompagnamento, abbiamo previsto un'estensione senza alcun limite: in realtà con la «finanziaria» si fa l'intera politica del Governo, il tutto attraverso uno strumento discusso in Parlamento in forme particolarissime.

Credo che ci troviamo di fronte a tre punti che sono venuti via via modificando la forma di governo: da una parte le riforme regolamentari, dall'altra l'abuso dei decreti-legge; in terzo luogo l'uso delle leggi di accompagnamento che, in questo senso, finiscono con il modificare completamente il rapporto dialettico fra Parlamento e Governo.

Non voglio esprimere un giudizio di valore, dico che questo è un punto importante e che questo approdo non era scontato, non era scritto nella riforma della strumentazione della sessione di bilancio che

abbiamo voluto introdurre. È una interpretazione che oggi sta dando il Governo e ritengo che su questo punto avverrà la più grossa ed importante discussione.

Non voglio entrare nel merito dei singoli provvedimenti che saranno esaminati specificamente nei modi opportuni. Voglio solo riaffermare che questo è uno dei punti di fondo. Se meccanismi devono essere cambiati, se così radicalmente va reimpostato il rapporto Governo-Parlamento, lo si faccia nella chiarezza, attraverso la riforma dei meccanismi istituzionali, non in maniera surrettizia attraverso una ingiustificata strumentalizzazione delle leggi di accompagnamento, come si sta facendo.

Ho voluto soffermarmi su questo aspetto perchè mi sembra che ieri non sia stato posto in dovuta luce.

Vorrei ora passare brevemente ad alcune altre questioni, approfittando della presenza del sottosegretario Cristofori. Vorrei far presente un'osservazione e una critica circa la tabella relativa alla Presidenza del Consiglio.

La tabella della Presidenza del Consiglio merita una osservazione di fondo circa la mancanza di ogni motivazione nella relazione: c'è solo una breve nota preliminare che spiega perchè sono state riviste alcune rubriche in conseguenza - anche se mi sembra un po' meccanico e certamente esteriore - di ristrutturazioni che conseguono alla legge sulla Presidenza del Consiglio. Non viene affatto dato conto del perchè si fanno queste previsioni, di quali siano gli obiettivi che si vogliono perseguire, di come queste previsioni siano conformi al documento di programmazione presentato a suo tempo: manca ogni strumento di confronto.

Voglio fare un esempio: sulla tabella del Ministero dell'interno vi è una lunga relazione; è indubbio che su essa si è stabilito ieri un confronto abbastanza articolato circa obiettivi che il Ministro dell'interno intende perseguire. Questo strumento elementare, necessario per ogni tipo di confronto, nella tabella in esame manca; eppure si tratta di una tabella di notevole complessità, perchè prevede i bilanci dei dipartimenti, compreso quello della funzione pubblica, e di altri servizi di importanza assai rilevante. Perchè non c'è una relazione? Fra l'altro non si ha cognizione del perchè vengono operate certe scelte, del perchè, ad esempio, vi sono queste note di variazioni che sono state illustrate anche dal relatore, senatore Lombardi, al quale va a questo punto il mio ringraziamento per avere messo insieme un minimo di spiegazione a una serie di circostanze, che, altrimenti, rimarrebbero di difficile lettura. In queste note di variazioni vengono proposte modifiche per più di un miliardo relativamente a capitoli molto generici, di cui alcuni attengono alla rubrica 10 per il dipartimento della funzione pubblica, tra cui una spesa, per indagini e relazioni, passata da un miliardo e mezzo a due miliardi e mezzo, senza sapere perchè. Infatti, nella rubrica 10 del bilancio di previsione della tabella della Presidenza del Consiglio questo stesso capitolo aveva subito una riduzione di 600 milioni.

È del tutto oscuro sia il motivo della riduzione di 600 milioni sia il motivo dell'aumento della somma di un miliardo nella nota di variazioni. È questo un esempio degli effetti di certe scelte.

È poi del tutto oscuro chi gestisce questi fondi per indagini, studi, rilevazioni.

Lo stesso discorso vale per i problemi delle aree urbane. Anche qui ci sono previsioni di spesa per «studi» che vengono aumentate di quattro miliardi, con una modifica dello stanziamento portato a cinque miliardi, anche in questo caso senza che si legga una parola sul perchè della variazione. La nota che è presente nello stato di previsione non chiarisce molto, perchè si parla di «Variazione proposta per fronteggiare le maggiori spese connesse con lo svolgimento delle attività di competenza dell'ufficio per i problemi delle aree urbane».

Prendo questo esempio per dire che forse la ritualità di questa discussione sulle tabelle va spezzata. C'è stato uno sforzo per rinnovare la strumentazione. Per pensare ad una finanziaria e a strumenti di bilancio di tipo nuovo, va fatto uno sforzo anche per dar conto del perchè si fanno certe scelte. Bisogna considerare gli obiettivi di fatto che si vogliono perseguire perchè questo è il ragionamento che qui deve essere sviluppato. È necessario dar conto degli obiettivi, del perchè si vogliono perseguire. Qui bisogna concentrare il momento della discussione.

Vi è un'altra questione che mi sembra molto rilevante e alla quale voglio dedicare alcuni momenti, lasciando al senatore Maffioletti il compito di completare la discussione sulla Pubblica amministrazione alla presenza del ministro Gaspari.

Questa riflessione riguarda il superfondo del ministro Cirino Pomicino che viene giustificato (come sempre viene giustificato questo tipo di manovra all'interno della legge finanziaria) con l'esigenza di realizzare procedure più chiare e snelle e con l'esigenza di maggiore efficienza e rapidità nell'erogazione dei finanziamenti, in poche parole con l'esigenza di una maggiore capacità di spesa. Allora devo riprendere una obiezione che si fa ogni anno durante l'esame dei documenti di bilancio e della legge finanziaria: questa logica non può più essere accettata in quanto, invece di intervenire sui meccanismi che determinano enormi ritardi nell'attivazione della spesa pubblica, dà una risposta di centralizzazione; centralizziamo la distribuzione delle risorse, la definizione dei programmi e degli obiettivi perchè così acceleriamo i tempi.

In questo caso ritorna di nuovo, in tutta la sua rilevanza, la questione della efficienza e della produttività della Pubblica amministrazione. Più volte abbiamo sottolineato come questo sia un nodo fondamentale in quanto investe tre livelli, tutti quanti estremamente rilevanti. Innanzi tutto investe il rapporto tra Stato e cittadino e quindi la qualità della democrazia e la credibilità delle pubbliche istituzioni. Inoltre, condiziona le scelte di politica economica. Durante l'esame del disegno di legge finanziaria, noi abbiamo sempre sentito dire che i residui passivi erano dovuti ad una ridotta capacità di spesa da parte delle nostre amministrazioni e che quindi bisognava ridurre o rimodulare determinati stanziamenti (proprio perchè questi stanziamenti poi di fatto non venivano spesi). Allora l'inefficienza, la mancanza di una pronta capacità di spesa e l'improduttività della pubblica amministrazione diventano delle precondizioni e dei presupposti per scelte economiche precise. Infine, tale questione - ed è il terzo aspetto -

è strettamente collegata - come abbiamo avuto occasione più volte di sottolineare - alla questione morale. In ordine alla necessità di un riassetto complessivo e approfondito degli apparati della Pubblica amministrazione, dobbiamo pervenire ad una conclusione più stringente, in quanto è sempre più chiaro che il Governo non solo è incapace di utilizzare i suoi apparati, ma che proprio di tale inefficienza fa una precondizione per scelte di politica economica precise. Quindi, siamo in presenza di un paradosso che tuttavia non è privo di una sua logica interna; come ho avuto modo di evidenziare parlando delle pieghe delle disfunzioni e dei ritardi dei pubblici apparati, in essi si annida e si moltiplica il *virus* del clientelismo, della corruzione, degli intrecci inestricabili tra poteri politico-amministrativi da una parte e poteri di fatto legali o illegali dall'altra parte. È qui che si rintraccia quell'anello di congiunzione, che prima ho messo in evidenza, tra questione della Pubblica amministrazione e questione morale. Già durante l'esame della legge finanziaria e dei documenti di bilancio dello scorso anno abbiamo discusso a lungo di questo profilo, perchè in quella occasione venne presentata come legge di accompagnamento la n. 554 che, in materia di pubblico impiego, dava finalmente attuazione ai principi della mobilità e del reclutamento tramite un rapporto di lavoro a tempo parziale, alla disciplina del tempo determinato e realizzava quei progetti ed obiettivi che erano già contenuti e previsti dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 13 del 1986. Desidero ricordare a tale proposito che già dalla legge finanziaria del 1988, e proprio su proposta del mio Gruppo parlamentare, venne introdotto all'articolo 26 del disegno di legge finanziaria un fondo triennale (per il triennio 1988-1990) di 50 miliardi annui per finanziare i progetti finalizzati alla realizzazione di nuovi servizi o al miglioramento di quelli già esistenti, che poi venivano dettagliatamente indicati in quello stesso articolo. Il fondo previsto dall'articolo 26 rimase sulla carta e questo discorso venne ripreso soltanto con la legge n. 554 del 1988, in particolare dagli articoli 9 e 10. Nell'articolo 9 venne stabilito che per il biennio 1989-1990 i fondi indicati nel comma 2 dell'articolo 26 potevano essere incrementati fino a 150 miliardi in ragione d'anno per essere utilizzati nei territori meridionali per la realizzazione di quei progetti di cui si è parlato. Mi domando se davvero quegli stanziamenti che potevano essere incrementati fino ad un massimo di 150 miliardi abbiano avuto un seguito. Di fatto sono stati stanziati? Come sono stati utilizzati questi fondi? Quali progetti ed obiettivi sono stati realizzati? Ciò non si comprende dall'esame della tabella di bilancio per la parte riguardante la funzione pubblica. Sempre nella legge n. 554 del 1988, all'articolo 10, era stato previsto che le quote di stanziamento stabilite per l'anno 1988 (i 50 miliardi introdotti dall'articolo 26 della legge finanziaria) che non erano state impegnate in quell'anno potevano essere impegnate per l'anno successivo. In questo modo diventava di 100 miliardi la quota impegnata per la realizzazione di progetti ed obiettivi nelle regioni meridionali. Su tutti questi argomenti desidero richiamare l'attenzione del Ministro (che in questo momento non è presente per cui, pur ripromettendomi di riproporle, mi rivolgo al Sottosegretario).

Onorevole Sottosegretario, è necessario un chiarimento; abbiamo di fronte a noi diversi problemi, come quello della qualità della

Pubblica amministrazione, della sua produttività e della sua efficienza, problema che da una parte è la chimera, il sogno che non si avvera mai, e dall'altra parte è un motivo di vera e propria urgenza. Noi, signor Presidente, ci accingiamo ad entrare nell'Europa, ci accingiamo a realizzare l'integrale unione del mercato interno europeo, ci accingiamo a recepire il diritto comunitario, e questo sarà un banco di prova molto arduo per la nostra Pubblica amministrazione. In questo campo i ritardi sono veramente grandi, per cui mi domando come potremo inserirci nel nuovo assetto europeo in tali condizioni.

Signor Presidente, prima di concludere il mio intervento, desidero fare un cenno ad un'altra questione che investe un discorso molto difficile a sviluppare in assenza del Ministro. Nella tabella di bilancio al nostro esame mancano del tutto quei segnali positivi che invece ci saremmo aspettati. Se da un lato viene prevista (e questo per la verità è un segnale positivo) l'istituzione di un fondo di 650 miliardi per la informatizzazione della Pubblica amministrazione, dall'altro lato non viene affrontato il discorso della Scuola superiore della pubblica amministrazione, che va invece affrontato in termini del tutto nuovi. Infatti, la legge sulla dirigenza, in discussione presso la Camera dei deputati, effettivamente può costituire l'occasione per compiere un salto qualitativo per quanto riguarda l'efficienza e la produttività della Pubblica amministrazione e per la realizzazione di un'amministrazione di risultati (come sempre l'abbiamo chiamata), prevalentemente improntata al perseguimento degli obiettivi programmati. Il disegno di legge può veramente portare a un salto qualitativo nel pubblico impiego se, oltre a dare particolare rilievo alla formazione del dirigente (come soggetto responsabile del risultato di gestione), rivolge particolare attenzione agli strumenti per la formazione del dirigente e più in generale dell'impiegato pubblico.

Non basta portare avanti il discorso sulla riforma della dirigenza se contemporaneamente non vengono dati segnali nuovi sul piano della strumentazione. Il problema più importante riguarda la formazione di questi dirigenti; non si può aspettare l'approvazione della legge sulla dirigenza per iniziare questo discorso.

Quale tipo di valorizzazione, quale impostazione, quale ruolo si vuol dare a questo scopo? Nel bilancio di previsione, nella tabella relativa al dipartimento della funzione pubblica, dovevano essere contenuti i segnali positivi del cambiamento.

Un'ultima questione è relativa alla Pubblica amministrazione e al discorso sulle pari opportunità. Vedo nella relazione sullo stato della Pubblica amministrazione, presentata in questi giorni, che è stata istituita una terza sezione presso l'osservatorio del pubblico impiego, dando così risposta alle molteplici sollecitazioni espresse in tal senso anche nella nostra Commissione in sede di discussione della precedente legge finanziaria. Questa sezione, istituita con decreto del Ministero nell'ottobre del 1988, è chiamata ad acquisire i dati quantitativi e qualitativi sulla distribuzione territoriale delle presenze femminili nel mondo del lavoro, particolarmente per quanto riguarda la Pubblica amministrazione, e ad effettuare rilevazioni ed analisi circa le pari opportunità all'interno di essa e per quanto riguarda i fenomeni occupazionali del Mezzogiorno. È una risposta della quale siamo

soddisfatti anche se ci auguriamo che la novità venga recepita tramite l'accordo collettivo, anche negli organismi locali, proprio al fine di avere una mappa e una analisi diffusa del fenomeno, ma non posso esimermi dal dire che a questo strumento di analisi devono anche far seguito strumenti di intervento.

È in discussione alla Camera dei deputati la legge sulle azioni positive, però non vedo lo stanziamento relativo. È indubbio, invece, che non si può fare un discorso sulle pari opportunità se non si interviene con un programma d'azione positiva soprattutto nel campo della formazione di personale. È indubbio che anche qui debbono essere dati segnali veri e concreti.

C'è un punto (e mi ricollego al discorso sulla informatizzazione) della Pubblica amministrazione che diventerà determinante nei prossimi anni, perchè la giusta introduzione delle nuove tecnologie rischia, sotto il profilo della formazione, di condurre ad ulteriori emarginazioni, per non dire discriminazioni, della componente femminile. Si tratta, dunque di un settore nel quale in modo particolare è necessario un intervento per azioni positive, cioè un programma di formazione che conduca ad un riequilibrio delle condizioni e della pari dignità tra uomo e donna. Faccio questa sollecitazione perchè è importante affrontare per tempo la questione. Con l'introduzione del *part-time* sono stati fatti passi in avanti per quanto riguarda la manodopera femminile e credo sia necessario fare un ulteriore passo che, oltre a consentire una semplice raccolta di dati, innesti interventi positivi.

GALEOTTI. Desidero rivolgere al Sottosegretario una domanda alla quale ieri sera non ho ottenuto risposta dal ministro Maccanico. Vorrei capire meglio alcune cifre della tabella in discussione. Come si ricava dalla nota preliminare alla tabella, non c'è dubbio che ci troviamo di fronte a quei limiti che ricordava la collega Tossi Brutti, ma, in particolare dalla puntuale relazione del collega Lombardi, registriamo, rispetto ai dati assestati per il 1989, una considerevole contraddizione delle previsioni di spesa. Non c'è dubbio - del resto si ricava dai dati forniti - che rispetto ai dati previsionali 1989, quelli del 1990 registrano una flessione delle previsioni di spesa; non c'è egualmente dubbio (sebbene quelli precedenti ai quali facevo riferimento siano omogenei) che, rispetto ai dati assestati, abbiamo una flessione veramente consistente. Rispetto ai dati previsionali del 1989, i dati assestati hanno registrato un incremento considerevole perchè si passa da 3.567 miliardi circa, a dati assestati per 5.269 miliardi circa. Dunque, prima di parlare più correttamente di una forte riduzione e diminuzione dei dati previsionali 1990, dovremmo prudentemente attendere gli stessi dati assestati, visto che lo scorso anno abbiamo avuto un saldo positivo in più di spesa di questa consistenza.

Da questa ristrutturazione della tabella, in virtù della legge n. 400, risulta difficile anche a noi capire fino a che punto, eliminando certe rubriche, alcune di queste spese sono trasferite e non transitano più dalla Presidenza del Consiglio. Non sappiamo più, se è così, perchè, ad esempio, si dice che è stata soppressa la rubrica 18 in quanto con legge è stato istituito il Ministero dell'università. Le chiedo: mi può assicurare che abbiamo una reale diminuzione dei dati previsionali non solo

rispetto a quelli assestati per il 1989, ma anche rispetto a quelli previsionali per il 1989, oppure in effetti la riduzione è abbastanza apparente? Eventualmente non sappiamo neppure in che misura, in quanto questa riorganizzazione in base alla legge n. 400 ha comportato una ristrutturazione della tabella e delle rubriche, ma fa transitare altre spese in altre tabelle e, in ultima analisi, probabilmente se c'è una riduzione è senz'altro molto più contenuta di quanto si afferma nella relazione e nella tabella stessa.

PASQUINO. Signor Presidente, l'onorevole Sottosegretario, per la posizione che occupa, potrebbe darci una serie di risposte complessive di carattere generale sull'ordinamento e quindi su come la Presidenza del Consiglio percepisce il proprio ruolo e su come lo esercita. Alcune osservazioni che ha svolto la senatrice Tossi Brutti sul permutare lento, forse inarrestabile, della forma di governo in questo paese, in realtà non sono mal poste, anche se potrebbero essere ulteriormente arricchite da alcune considerazioni. Temo che ci troviamo di fronte ad un problema di carenza di stimolo, di iniziative e di impulso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, carenza che si rivela non soltanto dalla limitatezza dei dati che ci vengono forniti, ma soprattutto dalla inadeguatezza dell'analisi di fondo su quanto la Presidenza del Consiglio, in quanto struttura, viene facendo e dovrebbe fare. Desidero soffermarmi su quest'ultimo aspetto affrontando due punti fondamentali: da un lato il ruolo della Presidenza del Consiglio e dei Ministri senza portafoglio dentro l'organismo (se posso dire «dentro», perchè mi sembra un avverbio eccessivo) e dall'altro lato le competenze dei Ministeri. Quest'ultimo tema è già emerso ieri durante la discussione ed io credo che debba essere affrontato in quanto, nel momento in cui si procederà ad una riforma, la Presidenza del Consiglio forse dovrà riprendere in mano l'intero discorso.

Il primo problema che desidero evidenziare riguarda tutti i Ministri senza portafoglio all'interno della Presidenza del Consiglio: devo chiedere se le loro competenze sono adeguatamente difese. Il Sottosegretario ritiene che ci sia una vera opera di coordinamento di queste competenze ed una vera utilizzazione dei vari Ministri senza portafoglio? Oppure purtroppo stiamo assistendo ad una sistemazione di competenze e di attività dei vari Ministri senza portafoglio, che evidenzia gli attuali limiti della Presidenza del Consiglio nell'indirizzare e guidare in qualche modo quello che dovrebbero fare questi Ministeri coordinandone il rapporto con altri Dicasteri? Faccio un esempio: come si rapporta il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie con il Ministro per gli affari esteri? Come si rapportano alcune competenze del Ministro per gli affari sociali con quelle del Ministro della sanità? Come si rapportano alcune competenze del Ministro per il coordinamento della protezione civile con quelle del Ministro per l'ambiente? Ritengo che questo problema, che non emerge dalle scarse cifre, abbia una grande rilevanza e suggerisca che qualcosa dovrebbe essere pensato, se non fatto, in questa materia. Ieri sono stati riportati alcuni esempi. Parlando del Ministero dell'interno non si potrà fare a meno di affrontare il tema delle Regioni (anche in considerazione della presenza del Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali).



Come si rapportano le competenze del Ministro per gli affari regionali con quelle del Ministro dell'interno? Ha forse un senso avere ancora un tale Ministero? In una situazione come questa forse non sarebbe meglio procedere in una direzione di reale decentramento e quindi in parte lasciare quello che - credo - con espressione corretta il Governo ha definito un'opera di coordinamento del Ministro dell'interno su una serie di politiche anche regionali?

Questo è il primo punto che intendo sottolineare e intendo farlo chiedendo al Sottosegretario se non ritenga che tali aspetti in realtà costituiscano un peso sulla funzione di governo e forse anche sulla sua personale attività di coordinamento. Il secondo punto riguarda il problema più generale delle competenze dei Ministeri. Mi rivolgo al Sottosegretario perchè credo che sia il destinatario di una riflessione in questo senso. Infatti, penso che nessun Ministro rifletterà mai sul modo con cui liberarsi di certe competenze, mentre ritengo che a questo punto sia necessario riconsiderare l'intera attribuzione delle competenze (e penso che dovrebbe essere fatto dalla Presidenza del Consiglio). Questi problemi certamente sono molto rilevanti, ma oggi deve essere soprattutto affrontato quello delle competenze del Ministero dell'ambiente, del suo ruolo e quindi dei suoi poteri, che coinvolgono soprattutto i rapporti con i Ministeri tradizionali, che sono sufficientemente forti per resistere, per non cedere queste competenze e tuttavia non sono più adeguati per esercitare in maniera efficace alcuni dei loro poteri. In sostanza mi chiedo se il Ministero dell'ambiente non dovrebbe acquisire le attuali competenze del Ministro per il coordinamento della protezione civile, alcune delle restanti competenze del Ministero dell'agricoltura (che - presumo - dovrebbe sparire, anche se questa operazione dovrebbe essere condotta proprio dalla Presidenza del Consiglio), alcune competenze - o forse tutte - del Ministero dei trasporti ed alcune competenze del Ministero dell'industria.

CRISTOFORI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Tutto al Ministero dell'ambiente?

PASQUINO. Sì, tutto al Ministero dell'ambiente. In questo caso sono favorevole ad una soluzione centralista. Ritengo, infatti, che una efficace politica ambientale non possa che concentrare funzioni e poteri all'interno del Ministero dell'ambiente, che in questo caso è - certamente in prospettiva - uno dei grandi Ministeri. Soltanto con una precisa centralizzazione il Ministero dell'ambiente potrà esercitare efficacemente i suoi poteri; se non si procede in questa direzione si assisterà non soltanto alla frammentazione delle competenze, ma anche ad una conflittualità tra gli stessi Ministeri.

Ho voluto sottoporre il problema al Sottosegretario perchè ritengo che dalla Presidenza del Consiglio debba partire un'opera di stimolo e di impulso per un'adeguata legislazione. Inoltre, desidero chiedere all'onorevole Sottosegretario se nel frattempo questo problema si sia posto (esaminando anche alcune cifre) nei rapporti tra centro e periferia. Le rivolgo questa domanda in quanto ritengo che sia un problema di sua competenza. Pertanto, desidero sapere se non sia

necessario riallocare in qualche modo una serie di risorse dei Ministri senza portafoglio e verificare se alcune funzioni possano essere esercitate e svolte meglio in periferia (a livello regionale o forse soltanto a livello comunale).

Un ultimo argomento che desidero affrontare brevemente (che apre in realtà tutto un discorso su cui non intendo intrattenermi a causa dell'assenza del ministro Gaspari) riguarda la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Se si prendono in esame le cifre non si capisce praticamente nulla. Allora ci dobbiamo domandare a che cosa siano servite le scarse cifre che vengono stanziare (rintracciabili a pagina 212 della tabella 1-A) soprattutto quando, tra l'altro, si rilevano scarissime variazioni tra quello che è stato previsto per l'anno 1989, quello che si è effettivamente speso e quello che si prevede per il 1990. Come ho già detto ieri, il problema non è mai quello di quanto si spende, ma di come si spende e ciò vale probabilmente, più che in qualsiasi altra circostanza, per la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Oltre a questo problema, abbiamo di fronte a noi un'altra questione cruciale.

Chiunque abbia avuto a che fare, più o meno approfonditamente, con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sarà venuto a conoscenza e sarà entrato in contatto con una serie di aspetti e di problemi di grande rilievo (tale problematica fra l'altro coinvolge tutto il discorso sulla funzione pubblica). Comunque, per quanto riguarda la questione più specifica della Scuola superiore della pubblica amministrazione, non credo che (e non lo dico in senso critico, ma per fare una osservazione) il Sottosegretario si sia interessato in maniera approfondita della tematica. Allora devo suggerirgli di parlare con qualcuno di coloro che hanno frequentato questi corsi e di sondare il loro livello di insoddisfazione e di frustrazione, dovuto non tanto alla qualità dell'insegnamento, quanto al fatto che si sono trovati di fronte ad un insegnamento totalmente frazionato e frammentario. Costoro mi hanno detto che non potrebbe essere diversamente, in quanto non si riesce a stabilire se un docente sarà presente per un certo periodo di tempo (e quindi se quest'ultimo potrà veramente fare il docente, approfondendo il lavoro di gruppo, eccetera) e che non vada lì soltanto ad insegnare. Inoltre, non c'è alcun controllo su quanto viene appreso effettivamente dai funzionari che frequentano questi corsi, funzionari che li frequentano soltanto perchè obbligati da una specie di passaggio, da una specie di forca caudina: se si vuole la promozione, bisogna frequentare il corso. Tra l'altro si assiste a buffi eventi: qualche funzionario frequenta, negli ultimi due anni della propria carriera, questi corsi soltanto per ottenere l'ultima promozione prima di andare in pensione, venendo a trovarsi tra l'altro a contatto con funzionari molto più giovani di lui e in un ambiente composto da persone con esperienze diversificate. È un ambiente in cui non si registra quello spirito di gruppo che consenta al funzionario di acquisire quanto dovrebbe recepire: un certo senso dello Stato. Allora, mi devo chiedere se non sia il momento di intervenire con una riforma organica della Scuola superiore della pubblica amministrazione, senza la quale tutto quello che si viene sostenendo in materia di mobilità, di reclutamento, di flessibilità, di capacità e di tecnicità dell'amministrazione rischia di rimanere totalmente vano.

È un discorso che possiamo fare, ma alla resa dei conti, andando a vedere dove si potrebbero acquisire nel corso della propria carriera capacità aggiuntive per fare quel salto di qualità che tutti vorremmo per la Pubblica amministrazione, ci renderemo conto che le soluzioni attuali sono assolutamente improponibili e producono solo funzionari ancor più frustrati, entrati a contatto con ipotesi interessanti che nella Pubblica amministrazione non potranno mai essere attuate. Non si tratta dunque del problema della disponibilità di soldi, anche se questo aspetto rimane importante. Apparentemente non possono essere comprati libri da dare a coloro che partecipano; c'è un grande dispendio di fotocopie e non c'è neppure una biblioteca, perchè sembra che lo Stato non sia in grado di acquistare libri. La sostanza è che si possono fare lezioni ma non acquisire audiovisivi; c'è tutta una serie di ostacoli in merito ai quali non voglio entrare, ma che dovrebbero risalire ad alcune leggi o regolamenti di qualche decennio fa.

Su questo terreno credo sia utile intervenire, dal momento che la questione dipende dalla Presidenza del Consiglio, con una responsabilità specifica e credo anche che su questo punto sarebbe utile aprire un dibattito. Già c'è stato un intervento con la partecipazione del maggior esperto della Pubblica amministrazione, il professor Cassese, con risultati probabilmente non del tutto soddisfacenti, ma adesso la situazione credo sia sufficientemente peggiorata e tale da richiedere un ulteriore intervento. Dico questo perchè la Presidenza del Consiglio si presta ad un discorso del genere, cioè su come si coordinano i Ministri senza portafoglio, come si ridefiniscono le competenze tra i Ministeri e come si addestrano i funzionari che faranno funzionare i Ministeri con e senza portafoglio. Si tratta di un problema politico di prima grandezza e credo si presti a questo tipo di considerazioni. Poi si apriranno le altre considerazioni sulle quali si può entrare schematicamente perchè si sta aprendo un campo di rapporti diversi tra la politica e la Pubblica amministrazione che deve apparire nelle riflessioni del Governo.

Si sta aprendo un campo di intervento misto di Stato e privati sul quale forse anche la Presidenza del Consiglio potrebbe avere effetti. La sostanza è che se vogliamo trovarci di fronte non a tabelle riduttive ma ad una riflessione vera, dobbiamo andare verso la razionalizzazione dei rapporti tra strutture di impulso (Presidenza del Consiglio) e quelli che dovrebbero essere i suoi strumenti (i Ministeri). È così che si razionalizza la forma di governo, e non continuando non dico a ridefinire, ma a redistribuire posizioni con una moltiplicazione di Ministeri e Sottosegretari che sembra incessante. Credo, dunque, che la riflessione non sia sulla moltiplicazione ma sulla riduzione e sulla migliore definizione di competenze e poteri.

**MAFFIOLETTI.** Ho sollevato una obiezione non formale; è infatti normale che in Italia vi sia un sistema di completa deresponsabilizzazione, nel senso che nessuno mai risponde di niente.

Intendo riferirmi in modo particolare alle leggi d'accompagnamento, che sottintendono un aspetto politico: il Governo non risponde; in questo caso si tratta sempre della stessa regola e il Governo dimostra di non aver fatto tesoro dell'esperienza del 1988. L'aver dilatato il concetto di legge d'accompagnamento ha portato ad un groviglio di disegni di

legge, poi sostituiti da decreti-legge, a loro volta reiterati e così via. Ci troviamo, nel 1989, ancora a fare i conti con residui di questa legislazione cosiddetta di accompagnamento. Noi proponiamo di adottare un criterio contenutistico che non può essere solo quello della previsione delle leggi di accompagnamento, perchè oggi il fatto che la legge di accompagnamento viene indicata nel documento di programmazione finanziaria, adottato dal Parlamento in sede preliminare, dovrebbe comunque comportare la corrispondenza tra tale previsione e i contenuti.

Certo, un criterio contenutistico non può essere soltanto quello che si basa sull'indicazione del documento programmatico: occorre utilizzare il criterio dell'incidenza nell'ambito della manovra finanziaria. Questo è l'unico criterio di contenuto che può essere adottato, per cui va esclusa una legge di riforma sistematica che incida su tutto il regime dei vari settori di spesa. Questo criterio tende ad escludere riforme organiche che abbiano carattere di sistemazione a regime, che incidano oltre i limiti della manovra finanziaria dell'esercizio in corso e che modulino i flussi finanziari in ambito limitato. Un criterio di questo genere ci fa escludere sistemazioni occasionali e angoli visuali che portano ad un groviglio di questioni, che sono quelle vissute nel 1988 e che producono un effetto devastante sull'attività del Parlamento. Tutto ciò lo possiamo constatare noi stessi sotto il profilo dell'attività legislativa in merito ai decreti-legge, alla legge finanziaria, alle leggi di accompagnamento: assistiamo ad un dominio totale dell'attività legislativa parlamentare da parte dell'Esecutivo.

Ci troviamo di fronte al reiterarsi di questo fenomeno, ad una reiterata condotta politica del Governo che persegue, ancora con le stesse tecniche, la finalità di appropriazione dell'attività legislativa, con una occupazione dei programmi del Parlamento senza arrivare però a risultati concreti; si tratta di un fatto politico di primaria grandezza e non di un fatto formale. Inoltre, in questo paese, non si risponde a nulla e anche ieri il ministro Gava ha fatto un discorso polemico ed elusivo, un discorso che non rispondeva ai quesiti posti dal senatore Vetere.

V'è un bilancio politico della lotta alla criminalità: chi risponde? Sembra che si tratti sempre del problema di qualcun altro. V'è una crisi istituzionale del Ministero dell'interno, la denunciavamo da anni ma nessuno risponde; anzi il Ministero dell'interno recupera sul fronte dell'amministrazione della polizia, ma non si fa carico dei problemi relativi al complesso e moderno problema del «servizio civile». Questa crisi istituzionale del Ministero è di nostra competenza; questa amministrazione seguita a navigare con una visione di polizia o prefettizia, che non copre l'ambito dei servizi civili come, ad esempio, quelli elettorali, quelli riguardanti gli enti locali, la prima assistenza, eccetera. Non viene data alcuna risposta politica al problema. Allora noi seguitiamo a parlare senza un interlocutore sostanziale e non perchè non è presente fisicamente il ministro Gaspari, ma perchè nessuno vuole affrontare le questioni che noi evidenziamo.

Di fronte a noi, inoltre, si presenta il problema della pubblica amministrazione che in Italia non viene risolto ed anche in questo caso v'è una chiara questione di responsabilità politica. Comunque, la

motivazione quale può essere? A tale proposito desidero ricordare agli onorevoli senatori l'ultima frase del rapporto Giannini, un atto importantissimo che rimane nella storia dell'amministrazione, nella storia della legislazione, in quanto per la prima volta dall'unità d'Italia il Parlamento veniva investito dei problemi della Pubblica amministrazione in maniera ufficiale da parte del Governo (ci troviamo nel 1980). Questo documento, dopo un'analisi cruda ed impietosa, concludeva con la seguente osservazione: «Speriamo che il Parlamento riesca a sormontare queste difficoltà». Il Parlamento ci ha provato: il Senato approvò una mozione all'unanimità, ma la speranza del professor Giannini è fallita. Per quale motivo? A tale proposito sono stati espressi voti, ci sono convegni, documenti e dibattiti interminabili. Chi volesse documentarsi in questa materia incontrerebbe difficoltà per la mole dei documenti esistenti (ci vorrebbe un TIR solo per trasportarli). Il problema io l'ho risolto con una risposta politica: non si vuole risolvere il problema della Pubblica amministrazione perchè, risolvendolo o almeno aggredendolo mediante provvedimenti, si sottrarrebbe la sfera amministrativa al dominio dell'Esecutivo per assegnarlo al potere dei cittadini. Dall'unità d'Italia ad oggi i Governi hanno fatto e disfatto l'ambito amministrativo a seconda delle proprie convenienze, creando Ministeri, scorporandoli, ricostituendoli e ri assemblando le competenze e la funzione amministrativa.

Allora, parlando sempre di responsabilità, è inutile intrattenersi in questa sede sul problema di chi risponde del fatto che quella limitata progettazione riguardante la Pubblica amministrazione non sia andata avanti.

Per quanto riguarda la produttività della Pubblica amministrazione, registriamo un buco nero nel disegno di legge finanziaria. Infatti, il Governo non si è posto minimamente il problema del rapporto esistente tra la spesa pubblica, la qualità delle spese, le strutture amministrative ed i procedimenti amministrativi. Quindi, in questo caso, parliamo da partito di Governo e abbiamo controproposto una linea alternativa, in riferimento al disegno di legge finanziaria; abbiamo affrontato questo punto della Pubblica amministrazione con un angolo visuale completamente opposto a quello che il Governo ha scelto per trattare l'insieme del pacchetto finanziario e legislativo e delle leggi di accompagnamento. In questa prospettiva non v'è nulla che riguarda la Pubblica amministrazione. Inoltre, non c'è dubbio che anche quelle poche cose che potevano avviare una controtendenza sono risultate neglette: per esempio, prendo in esame la questione della produttività. Questo problema ha passato tre fasi: nella prima fase abbiamo cercato di inserire tutto quanto nella legge con i progetti-pilota, indicando la materia e così via; poi è venuta la fase della contrattazione (accordi intercompartimentali nel 1985, dove tutto viene contrattato); poi nella terza fase si è dato luogo alle sedi decentrate (per esempio il decreto-legge n. 102 del 1989). In ordine a queste tre fasi nessuno risponde. Che fine hanno fatto? Per quale motivo si sono accavallate? Per quale motivo una è stata accantonata rispetto all'altra e tutto quanto è stato riconvertito, però sempre a parole e senza alcun costrutto? Oggi noi ancora non sappiamo che fine abbia fatto il progetto pilota decentrato: nessuno ha sentito il dovere di venircelo a dire.

Allora ci troviamo, oggettivamente, di fronte al problema della Pubblica amministrazione: la struttura viene abbandonata a sè stessa perchè non c'è la volontà politica di collegare tale questione al problema della programmazione finanziaria. Poi lasciamo stare i diritti dei cittadini! Nel nostro paese addirittura si assiste a ciò: una legge che non fa piacere alla burocrazia, come quella dell'autocertificazione, viene lasciata inattuata. Perchè? Perchè non fa comodo, perchè non v'è sanzione, perchè nessuno ne risponde. Se un cittadino si reca in un ufficio per farsi lasciare cinque documenti e dichiara di avere il diritto di autocertificarsi, citando la legge, si può abbassare quel famoso sportello che funziona da ghigliottina e si può rispondere: «Noi non applichiamo questa legge e non abbiamo avuto alcuna disposizione in merito». Perchè? Perchè non è prevista una sanzione, perchè non c'è un funzionario che risponda di ciò, perchè il cittadino è sfornito di ogni garanzia e non può far niente. Si parla della responsabilità del funzionario, ma non è prevista dalla nostra legislazione l'effettività di tale principio.

Allora ci si deve domandare se esista un rapporto tra procedure, responsabilità e qualità della spesa. Io penso proprio di sì, perchè quando vi sono dei residui passivi, quando non si spendono i finanziamenti celermente ed in base agli obiettivi indicati dalla legge, vuol dire che una miriade di competenze subentrano e sconvolgono la responsabilità del funzionario. E desidero richiamare l'attenzione sul progetto di riforma della dirigenza. Con quali intendimenti si muove il Governo? A tale proposito devo richiamare la necessità di una revisione del procedimento amministrativo. Parlo del procedimento amministrativo perchè in questo si evidenzia il problema del responsabile unico degli atti amministrativi, il problema dell'atto complesso, il problema della responsabilità del funzionario. Quindi la connessione con la riforma della dirigenza è evidente. Tutti questi problemi possono essere risolti e lo dico chiaramente perchè appartengo ad un Gruppo parlamentare che vuole che questa riforma vada in porto, anche se teme che la questione della dirigenza venga risolta con una manciata di quattrini mentre va risolta in maniera intersettoriale. Ho parlato di procedimento amministrativo, di autonomia del funzionario, di responsabilità, tutti aspetti che vanno valutati. Dare quattrini ai funzionari è una scelta che può far piacere ad una stretta cerchia di burocrati, ma certamente non risolve i problemi dell'amministrazione.

Allora bisogna affrontare l'aspetto oggettivo delle strutture, che è stato stralciato. Le attuali tendenze sono nefaste. Sul fondamentale problema del Dipartimento per la funzione pubblica desidero fare un'osservazione che voglio lasciare a memoria di coloro - e sono pochissimi - che possono accorgersi di quello che dico: il Ministro della funzione pubblica deve rispondere al Parlamento del fatto che tutti i propositi e le idee relative al potenziamento del dipartimento sono stati lasciati cadere. A tale proposito devo citare un documento, che non è stato redatto dal Governo-ombra ma è stato sollecitato ed organizzato dal presidente De Mita, il quale menzionò, nel suo programma di governo, un interessante progetto di riordinamento che coinvolgeva l'intero settore del pubblico impiego (per la redazione di tale documento il Presidente aveva convocato degli esperti e li aveva messi

al lavoro). Questo documento è stato pubblicato - anzi reso noto - il 15 febbraio del 1989, durante le trattative, e conteneva interessanti idee sull'ammodernamento del Dipartimento della funzione pubblica. Sempre in questo documento si riteneva che la connessione tra strutture dell'amministrazione, politica della spesa e qualità della spesa fosse un fatto importante, da garantire evidentemente con determinate misure.

Si parlava del pubblico impiego e dei criteri per la sua politica retributiva e contrattuale; criteri dei quali non vi è più traccia; nessuno più risponde, sono stati cancellati, non se ne è fatto più niente, sono rimasti un fatto cartaceo inserito in quel documento. Si esprimevano propositi sull'osservatorio del pubblico impiego, si proponeva di sostituire gli ispettori provenienti dalla carriera burocratica con un nucleo di valutazione, si proponevano alcune funzioni di coordinamento della Presidenza del Consiglio e della funzione pubblica verso le altre amministrazioni: tutte cose scomparse. Per questo ho parlato di deresponsabilizzazione, perchè nessuno risponde più su questi argomenti. Forse il Parlamento potrebbe cercare di aggredire il problema della legge-quadro per cercare di capire che ne è stato. Quella legge conteneva una serie di criteri legislativi per qualificare l'osservatorio e la funzione pubblica con un ruolo di coordinamento e di conoscenza, ma oggi manca anche la conoscenza, tant'è che quel documento chiedeva che l'amministrazione dovesse offrire i dati sull'andamento dei flussi retributivi e su altri aspetti. Siamo disarmati di fronte a questa realtà. Potremo utilizzare il nuovo Regolamento del Senato per studiare l'applicazione della legge-quadro e per accertarne l'attuale validità?

Possiamo chiedere al Governo notizie sull'esecuzione di questa legge; però sarebbe stato doveroso fornire dei riferimenti su quella che è stata la politica dei comparti, sulla politica retributiva. Mi viene segnalato che nei quadri tecnici delle finanze, nel campo tributario, in quello dei beni culturali si assiste ad una fuga massiccia dei quadri tecnici dalla Pubblica amministrazione. Il senatore Pasquino parlava della Scuola superiore. Non ci sono i testi, non c'è una biblioteca, non c'è una politica per i quadri. Come si fa ad indurre un funzionario dopo 15 anni di attività a riqualificarsi se poi arriva ad un massimo di un milione e 800 mila lire di stipendio? Abbiamo una situazione in cui la Pubblica amministrazione, lo Stato, non sfrutta la risorsa amministrazione. V'è uno spreco amministrativo in Italia davvero notevole, con molte capacità non sfruttate, e tutto ciò avviene mentre si fa un gran chiasso sulla necessità di fondere insieme la cultura dell'amministrazione e quella dell'impresa.

Si è parlato dell'esempio di Bologna. Anche noi siamo per questa distinzione tra amministrazione che organizza e quella che gestisce. Però, non c'è nulla che si possa intravedere con concretezza nel senso della programmazione, per raggiungere una soglia di efficienza, per l'efficacia della Pubblica amministrazione; la legge, quando si è misurata su questi problemi, non è stata attuata, quando si tratta di garantire i diritti dei cittadini nessuno risponde per i risultati dell'azione amministrativa.

Siamo di fronte a questa realtà mentre cambiano continuamente gli scenari, senza che si riesca a trovare un punto fermo sul quale incentrare il lavoro del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Il ministro Gaspari ha comunicato che, essendosi dovuti allontanare dall'Aula della Camera tutti gli altri rappresentanti del Governo, è rimasto da solo a rappresentarlo. Il Ministro era disponibile per le ore 16,30 di oggi, però so che ha anche altri impegni e quindi bisognerà concordare un incontro; se vogliamo sentirlo dobbiamo rinviare i nostri lavori.

**MURMURA.** Mi ricollego a questa specifica richiesta per dire che forse la sede migliore potrebbe essere il dibattito sulla relazione sullo stato della Pubblica amministrazione che proprio in questi giorni è stata consegnata dal Governo. Forse da un po' di tempo a questa parte siamo costantemente attratti dal problema delle riforme istituzionali (e, il più delle volte, non si tratta di riforme ma di adattamenti a particolari contingenze che si verificano nel paese senza affrontare i problemi di fondo) e ci dimentichiamo che la carenza più vera, quella che più incide sugli interessi e sui diritti dei cittadini, è lo stato della Pubblica amministrazione, la cui penosità e pesantezza ciascuno di noi può verificare quotidianamente a tutti i livelli in cui gli organismi della Pubblica amministrazione operano.

A tutti i livelli e in tutti i settori la Pubblica amministrazione si trova in uno stato di totale abbandono per quanto riguarda gli studi, le indagini e le relative conclusioni. Il senatore Maffioletti ha affermato che, attualmente, l'amministrazione non è in grado di portare a compimento i vari studi di cui si sta occupando. Credo che, su questo punto, il suo giudizio sia rispondente al vero.

Tutto ciò è estremamente pericoloso anche perchè lo stato di decozione della pubblica amministrazione facilita l'ingerenza di organizzazioni criminali ed occulte al suo interno, anzi, in un certo senso, legittima anche le organizzazioni simili alla P2, sulle quali non possiamo limitarci ad esprimere condanne verbali, senza eliminare le cause del malessere diffuso in tutto il paese. Il Governo perciò (sono convinto che in questa direzione esista una volontà precisa) dovrebbe impegnarsi in modo più concreto e pragmatico per affrontare e risolvere il problema. Credo che, in questa sede, si potrebbe, anzi si dovrebbe richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità di dare completa attuazione alla legge n. 400 del 1988 sulla riforma della Presidenza del Consiglio. Bisogna, in sostanza, dare attuazione effettiva a tutte le leggi esistenti utilizzando anche i pareri che le Commissioni parlamentari sono chiamate ad esprimere, trasfondendoli nel testo legislativo. Ad esempio, sul provvedimento concernente la riforma dell'Istat la nostra Commissione ha espresso un parere quasi del tutto coincidente con quello della Camera dei deputati. Mi sembra, però, che tali pareri siano stati dimenticati dall'estensore del provvedimento, cioè dal soggetto a cui si deve far risalire il testo sottoposto all'attenzione della Commissione. Non possiamo poi dimenticare quelle leggi che fino a questo momento sono state approvate da uno dei due rami del Parlamento. Il Governo deve riferire sullo stato dei provvedimenti concernenti la dirigenza, i ruoli ad esaurimento e l'applicazione dell'ormai famoso articolo 15. Il Governo, cioè, deve chiarirci se ritiene che tali progetti debbano essere portati avanti in modo che la Pubblica amministrazione sia finalmente



all'altezza dei compiti che le sono affidati; non basta varare leggi nuove se poi si procede ignorando i provvedimenti già esistenti.

Mi rendo conto che, in questo momento, l'interesse preponderante concerne l'esame della tabella 1-A. A tale proposito è stato fatto riferimento al problema del coordinamento delle politiche e alle iniziative di automazione delle amministrazioni pubbliche. Ritengo indispensabile procedere anche alla riforma dei Ministeri; ogni volta che si verifica una crisi di Governo nasce un nuovo Ministero che non ha i mezzi ed i poteri per agire e perciò non è in grado di incidere sulla situazione esistente, come ci ha confermato ieri il ministro Jervolino Russo. Tutto ciò è veramente ridicolo.

Le indicazioni formulate nel famoso «rapporto Giannini» devono essere in qualche modo utilizzate, altrimenti non riusciremo mai a concludere qualcosa di positivo. Questo Governo, per il tono pragmatico che lo caratterizza e per la figura stessa del Presidente del Consiglio, dovrebbe portare avanti in maniera pratica alcune iniziative che si muovano in questa direzione, non limitandosi a concedere aumenti nel momento in cui si procede alla stipula di nuovi contratti. In questo senso anche il Parlamento è responsabile: abbiamo varato molte riforme, ma quasi tutte facevano riferimento ai trattamenti economici, senza incidere sul momento istituzionale ed ordinamentale, senza cioè intervenire sui punti più importanti.

Molto spesso in Italia si parla di privatizzazione di alcuni settori della Pubblica amministrazione. Ritengo simile proposta di privatizzazione addirittura contraria alla Costituzione. Infatti, chiaramente la Costituzione della Repubblica italiana riconosce il grande valore dell'iniziativa privata; allo stesso tempo in materia economica approva, anzi sollecita un sistema misto pubblico-privato. Nell'ambito dello Stato e dei pubblici uffici è però chiaramente stabilito che si richiede una organizzazione basata sulla legge. Perciò le privatizzazioni, di cui a volte superficialmente si parla, non sono rispondenti allo spirito e alla lettera della nostra Costituzione, oltre che alle esigenze del paese. Tra l'altro bisogna ricordare che troppo spesso imprese private che non registrano utili sono ripianate attraverso danaro pubblico, mentre se quelle imprese registrano utili il vantaggio appartiene esclusivamente alla sfera privata.

PASQUINO. È necessario far pagare le tasse!

MURMURA. No, senatore Pasquino, debbo ricordarle che le tasse vengono pagate, mentre è molto difficile far pagare le imposte.

Mi auguro che tutti questi argomenti siano portati avanti in una specifica iniziativa legislativa, collocando in secondo piano gli aspetti economici ed occupandosi principalmente del problema complessivo dell'ordinamento generale dello Stato. A questo proposito devo dire che ho accolto con favore l'impegno del Governo, assunto qui dal sottosegretario Cristofori, per la soluzione del problema delle cosiddette «pensioni d'annata». Bisogna, però, affrontare il problema dell'indennità di fine rapporto, anche perchè la Corte costituzionale si è pronunciata a questo proposito per quanto riguarda alcune categorie di dipendenti. All'improvviso, però, vi è stato un passo indietro nelle dichiarazioni del

Presidente della Corte costituzionale. Personalmente, preferisco che i giudici parlino attraverso le sentenze e non attraverso le dichiarazioni alla stampa, facendo concorrenza.... sleale ai politici chiacchieroni!

Sarebbe più opportuno cominciare ad eliminare tutte le indennità e gli straordinari oggi esistenti, destinando queste somme all'adeguamento delle pensioni. Sono, infatti, convinto che non sia più possibile reperire nuove entrate. Utilizzare i mezzi finanziari disponibili per dare giustizia a chi l'attende, ritengo possa essere un impegno molto serio e responsabile da parte del Governo. Perciò mi sento in dovere di raccomandare questo aspetto: togliere straordinari e incentivi che poi non sono limitati a pochi, ma che diventano quasi un'appendice regolare dello stipendio (al contrario bisognerebbe pensare invece a queste categorie).

Vi sono problemi che non possono essere rinviati (come quello citato), che devono essere affrontati sia pur con tutta la gradualità che la situazione economica e finanziaria del paese determina.

Questo è il mio modesto contributo al dibattito che qui si è svolto. Ritengo sia molto utile ed opportuno discutere sullo stato della Pubblica amministrazione in presenza del Ministro e quindi mi rimetto al comune impegno del Presidente della Commissione e dell'onorevole Sottosegretario perchè il relativo dibattito possa aver luogo al più presto possibile, a prescindere dall'esame della tabella relativa allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri e del disegno di legge finanziaria.

Per quanto riguarda quest'ultimo desidero sottolineare un punto importante: il rispetto di tutto il mondo delle autonomie e non soltanto delle Regioni a statuto speciale; quindi anche delle autonomie in senso tradizionale (le province e i comuni). Non vorrei che al momento dell'esame delle cosiddette leggi di accompagnamento si dicesse che il dibattito è precluso e che è impedita ogni modifica di quelle norme che incidono (come ho già detto) sull'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali in quanto già la manovra è passata attraverso l'esame delle tabelle e del disegno di legge finanziaria. Ritengo di dover fare una riserva esplicita a tale proposito.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

LOMBARDI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 1-A e 1-A-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1892*. Signor Presidente, onorevoli senatori, cercherò di essere molto breve, in quanto obiettivamente incontro delle difficoltà a cogliere il complesso delle questioni che sono state evidenziate in relazione allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale stato di previsione, pur essendo stato presentato - come ha rilevato la senatrice Tossi Brutti - con una relazione abbastanza scarna, contiene in realtà una articolazione istituzionale nella quale si condensa di fatto tutta quella che è la politica di direzione del Governo. Se si pensa, per esempio, alla funzione (che in questa sede è stata sottolineata) dei Ministri senza portafoglio e alla funzione di coordinamento che è loro affidata, all'adeguatezza o meno delle strutture attraverso le quali si

istituzionalizza tale funzione, è chiaro che il discorso presenta una latitudine senza pari. Infatti, da un esame sulla organizzazione della funzione di governo della Presidenza del Consiglio dei ministri e sulla sua struttura, sull'assetto complessivo degli enti locali e sugli strumenti finanziari, si evince che il discorso che è stato fatto e che è emerso anche in questa sede è molto più ampio e riguarda il modello costituzionale di riferimento. Se questo aspetto non viene chiarito diventa necessariamente frammentario ed opinabile ogni discorso: la legge elettorale, il bicameralismo, il tipo di amministrazione pubblica che si vuole realizzare. Allora, in realtà, dovrebbe essere fatta una riflessione sulle modifiche ordinamentali che sono intervenute dagli anni '60 ad oggi. Infatti, per rispondere alla crisi di governabilità che si è aperta nel 1968, abbiamo dato una risposta in termini di realizzazione di livelli di partecipazione e di decentramento, che tendeva a realizzare un certo modello costituzionale nel nostro paese. Che cosa è avvenuto? Come è stato realizzato? Questo aspetto corrisponde a un disegno di rilancio della politica di sviluppo? In sostanza, un discorso più complessivo sulla politica istituzionale è quello che dovrebbe riportare ad unità tutte le esigenze che in qualche modo affiorano quando si discutono aspetti concreti dei provvedimenti.

Per rimanere alle esigenze che sono state presentate in occasione dell'esame di questi documenti di bilancio e del disegno di legge finanziaria, che, tutto sommato, si ritrovano anche nei rapporti degli anni precedenti, secondo una linea di continuità che tende a unificare le esigenze e a richiedere un chiarimento di fondo sui problemi più complessivi, devo dire che, per esempio, la questione sul ruolo dei Ministri senza portafoglio (quella dell'esigenza di coordinamento) ha presentato una modifica significativa di punti di vista. Quando in questa sede è venuto il Ministro per le aree urbane e durante la relazione è stata evidenziata l'esigenza che non fossero degli uffici dei Ministri (perchè se avevano una funzione delegata dovevano avere un'adeguata strumentazione) vennero manifestate varie perplessità. Oggi, invece, se si registra - come ha sostenuto la senatrice Tedesco Tatò - una domanda diversa (cioè che venga realizzata una determinata strumentazione), non si tratta di cambiare le funzioni: il Presidente del Consiglio dei ministri delega il Ministro per queste funzioni. Si tratta delle funzioni di coordinamento che devono realizzare l'unificazione di tutte le competenze che appartengono a Ministeri diversi. Tutta l'area del sociale, soprattutto in un momento di caduta della efficienza delle istituzioni e della solidarietà, ha bisogno di una istituzionalizzazione delle competenze. È difficile realizzare attualmente il Ministero per gli affari sociali per tutto quello che comporta a livello di coordinamento delle funzioni (rimanendo poi la gestione amministrativa ai Ministeri competenti). Comunque, ritengo che sia opportuna una istituzionalizzazione delle competenze. Quindi, mi dichiaro d'accordo sulla opportunità della istituzione di un dipartimento, in quanto il rilievo di quelle funzioni non è inferiore a quello di altre competenze che i dipartimenti hanno (come quello del Mezzogiorno, della protezione civile e della funzione pubblica). Certamente il problema rimane per gli altri uffici, quelli cioè che non hanno il dipartimento; il ministro Macchiaro ha dato un contributo in questa direzione. Tuttavia questo discorso poteva

essere approfondito, se il tempo e la partecipazione del Governo avessero consentito di arricchirlo. Infatti, dove c'è stata l'interlocuzione del rappresentante del Governo, il discorso è stato portato avanti.

Ieri, in questa sede, il ministro Maccanico si è riferito alle innovazioni ordinamentali nella struttura delle Regioni, dopo che il senatore Franchi si era domandato che tipo di Regione noi avessimo messo in piedi: una regione che programma sempre di meno e che gestisce sempre di più. Certamente non è quello il modello che la Costituzione prevede. A tale proposito desidero ricordare un'iniziativa legislativa costituzionale della Democrazia cristiana che tende a ripristinare la funzione programmatrice delle Regioni. Però anche questo appartiene ad una rivisitazione della storia delle istituzioni, della realizzazione delle Regioni, di cosa è stato privilegiato nell'attuazione del modello, se la funzione del potere oppure del servizio. È una questione che riguarda le forze politiche e che dovrebbe rientrare nel discorso della riconsiderazione di quanto è stato fatto in termini di attuazione dell'ordinamento costituzionale.

La spesa sociale risulta notevolmente penalizzata, perchè sono state soppresse talune finalizzazioni relative ad iniziative legislative del Governo già dinnanzi al Parlamento. Credo si possa essere d'accordo nel chiedere il ripristino, anche perchè la consistenza non è eccessiva a fronte di altri stanziamenti. Il ripiano del settore dell'editoria è una cosa diversa e il rifinanziamento del fondo per i contributi in conto interessi è una cosa diversa dal ripiano dei debiti. Possiamo anche fare una finanziaria «cinica», sottraendo al sociale per ripianare i debiti dell'editoria, ma abbiamo invece la necessità di operare un riequilibrio anche per una questione di immagine complessiva, e quindi su questo aspetto si può trovare un accordo.

Infine, pur essendoci uno stimolo notevole per tutto quello che è stato detto, c'è un chiarimento per quanto riguarda un ordine del giorno presentato a proposito delle minoranze linguistiche jugoslave, quando il collega Spetič diceva che non c'era copertura finanziaria: non è così, la copertura c'è.

GALEOTTI. Infatti, lo ritiriamo perchè c'era la copertura nella nota di variazione.

LOMBARDI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 1-A e 1-A-bis e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 1892*. Quanto ai due ordini del giorno riguardanti la copertura finanziaria per le leggi di tutela delle minoranze slovene e delle varie comunità linguistiche, la copertura c'è.

Per quanto riguarda l'invito al Governo a garantire il funzionamento del Consiglio Nazionale sui problemi dei minori, il relatore non ha nessuna osservazione negativa da fare e si rimette ai chiarimenti che in proposito vorrà dare il rappresentante del Governo.

CRISTOFORI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Pur non avendo avuto la possibilità di ascoltare la relazione del senatore Lombardi, mi rendo conto che essa è stata molto stimolante a giudicare dal dibattito, il quale ha posto una serie di interrogativi ai quali cercherò

di dare risposta, anche se è sempre difficile perchè molte volte Ministri e deputati parlano al vento in quanto una serie di condizioni di lavoro non consentono di essere reciprocamente presenti nel momento in cui si danno le risposte.

Sui problemi riguardanti il Ministro della funzione pubblica, mi sembra che la decisione sia stata quella di affrontarli in altro momento e in altra sede, nè io come Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio ritengo opportuno entrare nel merito di questioni delegate al ministro Gaspari.

A me sembra interessante fare un approfondimento su alcuni aspetti. La senatrice Tossi Brutti ha sollevato un problema specifico. C'è una vasta campagna pubblicitaria sul problema se la legge finanziaria sia di basso o di alto profilo. Da che cosa nasce questo dibattito? Dalla difficoltà di capire che cosa deve essere inserito nella legge finanziaria. La mia prima valutazione è che, al di là degli obiettivi macroeconomici che si pone, la finanziaria può essere giudicata in riferimento all'azione che in questo momento si intende condurre per determinare una inversione di tendenza nell'ampliamento che abbiamo avuto e che continuiamo ad avere del disavanzo pubblico.

Una seconda valutazione la diamo sui provvedimenti collegati, nel cui approfondimento la senatrice Tossi Brutti si è posta dei problemi. Bisogna avere un'unica linea nel Parlamento e fuori del Parlamento, innanzi tutto sul piano politico, perchè non è possibile gestire qui dentro il discorso che i provvedimenti collegati sono provvedimenti di struttura, surrettizi rispetto alle riforme. Ho visto il documento apprestato dal Governo «ombra» (lo chiamo così perchè mi sembra che anche l'opposizione faccia fatica a dire che si tratti di una legge finanziaria), dove si tratta dell'esigenza, a proposito dei provvedimenti collegati, di operare la riforma dell'imposizione indiretta e quella della sanità. Tutto l'elenco è fatto di riforme, ma bisogna intenderci se i provvedimenti collegati sono puri e semplici atti amministrativi o se vanno ad incidere nelle regole della spesa, nel controllo della spesa, se vanno in sostanza a modificare il meccanismo più importante rispetto alla manovra: da qui il discorso del basso o alto profilo.

Sul piano formale, devo dire che la legge n. 468 nel testo integrato, all'articolo 1-bis, al comma 4 dell'articolo 3 e ai paragrafi e) ed f) è una legge che alla Camera ha avuto come relatore l'onorevole Macciotta del Gruppo comunista, è stata approvata quasi all'unanimità, tranne il voto del Movimento sociale italiano, e intendeva introdurre nella legge finanziaria una logica diversa rispetto al passato qualificando, attraverso i provvedimenti collegati, la manovra del Governo. Del resto il Governo si è attenuto alle decisioni del Parlamento.

Al Senato la maggioranza ha votato un documento in cui abbiamo presentato provvedimenti collegati, un documento che vincola il Governo a presentare provvedimenti in relazione alle regole di cui al punto 7 e seguenti del testo del disegno di legge collegato, i cui effetti dovranno prodursi per almeno il triennio considerato. Ne vengono indicati mi pare 9, mentre nel documento della Camera ne sono indicati 14 circa. In questo provvedimento collegato si chiede al Governo di presentare i necessari disegni di legge, ma ne sono stati presentati molti meno perchè, tolti quelli in comune, non si è risolto il problema se si

debba predisporre un unico documento del Parlamento. Naturalmente il Governo ha scelto alcuni dei provvedimenti di legge, 7 rispetto ai circa 15 che avrebbero dovuto essere presentati in base agli impegni chiesti dal Parlamento, ed è entrato nel merito sui vari fini indicati; però sul piano formale il Governo non ha voluto fare nessuna azione surrettizia.

Se questo non esiste, il Parlamento legittimamente può dichiararsi contrario e decidere di procedere in modo diverso. È chiaro che nell'ambito del confronto parlamentare sarà necessario formare una maggioranza. Il Governo comunque ha tenuto fede alle norme stabilite nella legge, anche a quelle proposte o accettate dalla opposizione.

L'articolo 126-bis del Regolamento del Senato prevede i meccanismi di esame dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Tra l'altro, nelle previsioni di questo articolo non è ripetuto il divieto di svolgere altra attività che vige per le Commissioni della Camera dei deputati nel momento in cui si discute il disegno di legge finanziaria. In sostanza, quindi, durante l'esame dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica la Commissione può svolgere anche altre attività.

Per rispondere alle osservazioni svolte dalla senatrice Tossi Brutti debbo precisare che la Presidenza del Consiglio rivendica il fatto che il Governo si è attenuto, nello spirito e nella sostanza, agli atti che avrebbe dovuto presentare al Parlamento. Nello stesso tempo sottolineo che il Governo non si scandalizza per il fatto che sui contenuti della manovra finanziaria emergano alcune opposizioni.

Senatrice Tossi Brutti, il nodo di fondo da lei sollevato è relativo all'effetto prolungato del provvedimento al nostro esame, che non riguarda soltanto una manovra che si svolgerà nell'arco di un anno, ma una manovra che si svolgerà nell'arco di tre anni. D'altra parte anche il testo predisposto dal Governo-ombra prevede manovre finanziarie con andamento pluriennale. Condivido che vi sono difficoltà di lettura della tabella, come del resto ha affermato anche il relatore. Ci siamo trovati di fronte al problema di dare attuazione alla nuova normativa prevista dalla legge n. 400 del 1988. Siamo perciò stati costretti a dare alla manovra una nuova impostazione.

Infatti, nella rubrica 1 della tabella 1-A «Servizi generali della Presidenza del Consiglio dei ministri» sono confluiti alcuni capitoli che precedentemente erano collocati nella rubrica 2 «Dipartimento per l'informazione e l'editoria». È sufficiente fare per tutti l'esempio dei Ministri senza portafoglio. Vi è stata quindi una ristrutturazione del bilancio che indubbiamente comporta alcune difficoltà di lettura.

Con questa precisazione credo di aver risposto anche ad altre domande. Va ricordato inoltre che nel futuro dovremo affrontare il problema dell'organizzazione dei Ministri senza portafoglio. Sarà necessario, infatti, che il Presidente del Consiglio emani alcuni decreti finalizzati all'istituzione dei dipartimenti afferenti a questi Ministri. Si tratta di un problema politico, amministrativo e contabile nello stesso tempo. In particolare il problema politico è estremamente complesso: abbiamo cercato di attuare quella razionalizzazione richiesta dalla legge n. 400, che indubbiamente è il risultato di uno sforzo significativo. Certamente in ciò possono riscontrarsi delle carenze, ma abbiamo cercato di affrontare il problema, sollevato anche dalla maggioranza,

relativo ai dipartimenti dei Ministri senza portafoglio, anzi più in generale alla possibilità di strutturarli diversamente.

Certo, l'ipotesi avanzata dal senatore Pasquino è esaltante. In base all'esperienza maturata alla Presidenza del Consiglio in questi mesi debbo però affermare che la questione deve essere approfondita, poichè si pone anche il problema della razionalizzazione della compagine ministeriale. Si tratta di un problema di ordine istituzionale, di uno dei tanti problemi del genere recentemente venuti alla luce.

Debbo sottolineare che i compiti attribuiti ad un Ministro senza portafoglio sono specificati soltanto nel decreto di delega emanato dal Presidente del Consiglio. Questo è l'unico strumento di cui disponiamo per conoscere quei compiti. Certamente possiamo discutere sulla eliminazione di alcuni Ministeri o sulla ristrutturazione di altri. A titolo del tutto personale affermo che l'ipotesi di un «maxiministero» dell'ambiente merita di essere approfondita, ma suscita numerose perplessità. Infatti si rischia di condizionare l'obiettivo proprio del Ministero dell'ambiente; è difficile immaginare che la politica dei lavori pubblici o quella di altri settori importanti del paese possa essere portata avanti solo nell'ottica ambientale. Certo il tema è di grande interesse ed in questo momento registriamo una notevole sensibilità in proposito. Nel corso della discussione che si volgerà in Aula si potrà procedere ad un approfondimento del problema per dare anche un contributo positivo. Ritengo, infatti, che ogni forza politica, appartenente sia alla maggioranza che alla opposizione, possa dare contributi importanti e positivi per risolvere i problemi che ci stanno di fronte.

Il senatore Galeotti ha svolto alcune considerazioni che richiedono le mie precisazioni. Rispetto al bilancio assestato per il 1989, le spese correnti iscritte nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio fanno registrare una diminuzione di 1.031 miliardi. Infatti le previsioni iniziali per il corrente anno ammontano a 1.304 miliardi per la parte corrente. Le cause delle variazioni rispetto al bilancio assestato 1989 sono specificate nella nota preliminare allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tali variazioni si sostanziano per la Presidenza del Consiglio in 24 miliardi, per il Dipartimento per l'informazione e l'editoria in 10 miliardi, per il Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza in 5 miliardi, per la Corte dei conti in 36 miliardi e per l'Avvocatura dello Stato in 8 miliardi.

Nella formulazione delle proposte di previsione è stato tenuto presente l'indirizzo della Ragioneria generale dello Stato in riferimento alla situazione della finanza pubblica. Sono stati perciò espressi criteri e modalità cui dovranno attenersi le varie amministrazioni. Quindi la spesa per il 1990 corrisponde al consolidamento di quanto iscritto nel bilancio e negli esercizi precedenti. Non posso perciò promettere alcuna garanzia, che sarà possibile soltanto alla fine dell'anno finanziario. Certo vi è un obiettivo e le regole che ci siamo dati tendono a realizzarlo.

Sono stati infine sollevati problemi specifici - che personalmente condivido - sull'esigenza di riesaminare il ruolo ed il funzionamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione. Certamente esistono strutture importanti che svolgono un ruolo rilevante per la formazione e che devono essere adeguate alle nuove esigenze.

Per quanto riguarda le questioni sollevate sulla politica sociale, credo che dobbiamo procedere ad un esame complessivo di questi problemi. Sono disposto a sostenere in un ampio confronto che, rispetto alle leggi finanziarie precedenti, nelle quali si individuava come una delle cause fondamentali del disavanzo il gonfiamento della spesa sociale, il segnale che viene dato con il disegno di legge finanziaria oggi al nostro esame non sia in questa direzione. Tuttavia, vi sono delle carenze e delle insufficienze che mi inducono, quale rappresentante del Governo, a dire che non abbiamo difficoltà ad accettare alcune modifiche, come indicate dallo stesso relatore e dai senatori che sono intervenuti nel dibattito, naturalmente procedendo ad una compensazione perchè, per quanto riguarda i binari complessivi che sono stati tracciati, la posizione del Governo e dei Ministri finanziari è nota. Certamente queste modifiche possono essere accolte per alcune tematiche. Ad esempio, per un argomento che è stato affrontato da tutte le leggi finanziarie, quello che riguarda la droga (in ordine al quale mi sembra che siano stati presentati quindici disegni di legge), era stata prevista una spesa maggiore. In seguito qualcuno fece notare che non si poteva prevedere una simile spesa perchè sarebbe stato ritardato l'iter del disegno di legge sulla droga.

CABRAS. Adesso che volete accelerare i tempi, vi dovete comportare di conseguenza.

CRISTOFORI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Certamente, nel momento in cui affrontiamo un tema così scottante.

Per quanto riguarda le questioni evidenziate sulla politica sociale, devo ricordare la valutazione complessiva che non ho fatto soltanto io ma anche le Confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti rispetto alla complessiva manovra della politica sociale che presenta carenze ed insufficienze ma non penalizza ulteriormente questi settori. Il Parlamento deve considerare (mi riferisco alla mia diretta competenza e quindi alla tabella sullo stato di previsione della Presidenza del Consiglio) la disponibilità del Governo a riconsiderare alcune questioni.

Signor Presidente, mi rendo conto di non aver potuto rispondere a tutte le osservazioni in quanto gran parte di esse riguardano proprio la Pubblica amministrazione. Ritengo che in riferimento a questa materia, ed in particolar modo ad alcune tematiche evidenziate dal senatore Murmura e da altri senatori intervenuti al dibattito, si esprimerà il ministro Gaspari, compresa la questione delle perequazioni e delle pensioni che interessa non soltanto la funzione pubblica ma anche il settore privato (e quindi coinvolgono la competenza del Ministro del lavoro). Comunque la Presidenza del Consiglio si impegna a fare in modo che si possa procedere ad un esame approfondito di tale questione.

Signor Presidente, non ho altro da aggiungere sulle osservazioni emerse durante il dibattito.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno. Ne do lettura:

«La 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,  
esaminati i disegni di legge finanziaria e di bilancio di previsione dello Stato per il 1990,



impegna il Governo:

ad agevolare l'approvazione della legge quadro per la tutela delle varie comunità linguistiche presenti sul territorio nazionale (in avanzata fase di discussione alla Camera dei deputati), ripristinando la posta in bilancio di copertura finanziaria della legge stessa sin dal 1990».

(0/1849/1/1-Tab. 1/A)

SPETIČ, VETERE, TEDESCO TATÒ, GALEOTTI

«La 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

vista l'esperienza positiva del primo triennio di attività del Consiglio nazionale sui problemi dei minori, istituito il 25 gennaio 1985 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, insediato il 25 giugno 1986 e autorevolmente presieduto dal senatore Francesco Spinelli,

impegna il Governo:

a garantire al Consiglio stesso ogni strumento utile per la sua attività e certezza dei finanziamenti necessari;

raccomanda in particolare che il Consiglio, nel quadro dei compiti istitutivi, compia una ricognizione delle attività istituzionali e associative esistenti, al fine di individuarne le più valide e innovative, anche in vista della predisposizione di misure legislative e amministrative tese a garantire i diritti dei minori in tutti i campi».

(0/1849/2/1-Tab. 1/A)

TEDESCO TATÒ, GALEOTTI, MAFFIOLETTI,  
FRANCHI, TOSSI BRUTTI, VETERE

«La 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

esaminati i disegni di legge finanziaria e del bilancio di previsione dello Stato per il 1990;

considerata l'esigenza di dare rapida attuazione all'articolo 6 della Costituzione e quindi di procedere all'approvazione di una legge di tutela della minoranza slovena in Italia;

rilevato che al Senato è in corso di discussione il disegno di legge, già approvato dalla Camera, sulla cooperazione internazionale nelle aree di confine del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto, comprendente anche contributi a favore delle minoranze italiana in Jugoslavia e slovena in Italia,

impegna il Governo:

ad agevolare il corso di questi provvedimenti, ripristinando le relative poste di copertura finanziaria nel bilancio 1990».

(0/1892/1/1)

SPETIČ, VETERE, TEDESCO TATÒ, GALEOTTI

CRISTOFORI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole e dichiaro di accogliere l'ordine del giorno 0/1849/2/1-Tab. 1/A, presentato dalla senatrice Tedesco Tatò e da altri senatori, sul Consiglio nazionale sui problemi dei minori.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno 0/1892/1/1, presentato dal senatore Spetič e da altri senatori sulla minoranza slovena in Italia, desidero far presente che il ministro Maccanico ha predisposto un disegno di legge in ordine a questa materia. Pertanto, accolgo questo ordine del giorno come raccomandazione.

SPETIČ. Onorevole Sottosegretario, vorrei capire meglio tale questione. La legge finanziaria praticamente è una legge d'indirizzo che modifica i bilanci preesistenti; quindi, il fatto che nelle tabelle ...

CRISTOFORI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. La volontà del Governo è quella che nella legge finanziaria ci sia la copertura perchè deve essere presentato un progetto di legge.

SPETIČ. Il problema è quello di assicurare non soltanto leggi di tutela per le minoranze linguistiche, ma anche provvedimenti concreti a favore dei cittadini italiani in Jugoslavia. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promesso degli interventi finanziari. Poi nella legge finanziaria per il 1990 per quella comunità non è prevista una lira.

CRISTOFORI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Procederò ad un accertamento in tal senso. Comunque ho detto che accetto quell'ordine del giorno come raccomandazione ed è un impegno per il Governo a verificare quella situazione.

Quindi, per quanto riguarda l'ordine del giorno 0/1849/1/1-Tab. 1/A, presentato dal senatore Spetič e da altri senatori, dichiaro di accoglierlo.

PRESIDENTE. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione sulle tabelle 1-A e 1-A-bis per quanto di competenza.

Propongo che tale incarico sia affidato al senatore Lombardi.

GALEOTTI. Signor Presidente, intervengo brevemente e sinteticamente per dichiarazione di voto, a nome del Gruppo parlamentare che rappresento. Per quanto riguarda gli elementi che sono emersi durante la discussione di ieri ed in particolare di questa mattina, ringrazio il rappresentante del Governo per le risposte che ci ha fornito; resta il fatto che queste (e non mi piace usare aggettivazioni) non mutano il nostro giudizio sulla tabella che riguarda lo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Non mutano il nostro giudizio per le ragioni espresse ed argomentate, tanto ieri quanto oggi, ed evidenziate dai senatori che sono intervenuti e che io desidero rapidamente riprendere. Onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, mi permetto di dire che le nostre osservazioni sono state abbastanza puntuali, precise ed equilibrate, perchè non abbiamo fatto di tutta un'erba un fascio, ma abbiamo cercato un rapporto costruttivo, ed abbiamo cercato di intervenire sui punti qualificanti di quella che a nostro giudizio dovrebbe essere la manovra politica ed economico-finanziaria di questo disegno di legge finanziaria e dei documenti di bilancio. Mi sembra che da una parte abbiamo ottenuto delle risposte che hanno confermato la bontà delle nostre osservazioni: mi riferisco in

particolare a quanto ieri lo stesso ministro Jervolino Russo ha detto in relazione ai limiti di ordine finanziario. Mi permetto di aggiungere che gli stanziamenti sembrano particolarmente insufficienti per quanto riguarda alcuni settori di grande rilievo della politica sociale, come ad esempio la lotta al narcotraffico, intesa quale condizione essenziale per risolvere il problema della droga.

Vi è anche una serie di altri aspetti minori ma che costituiscono il segnale di una scarsa attenzione, forse di una volontà omissiva: mi riferisco ad esempio (come ha riconosciuto il relatore) alla legge sul volontariato, ormai alle porte. Perché abolire questa risorsa, questo finanziamento? Oppure ci si può riferire al mancato rifinanziamento della legge per la rimozione delle barriere architettoniche, altro aspetto importante perché sappiamo che i 20 miliardi del 1989 hanno consentito appena una distribuzione scarsa e largamente inadeguata per far fronte a questi adeguamenti che i comuni avrebbero dovuto fare, quanto meno nell'offerta, per quel che riguarda i propri servizi pubblici.

C'è poi la questione degli immigrati e dei minori. Abbiamo fatto una serie di osservazioni e lo stesso ministro Jervolino Russo ha riconosciuto che c'è una urgenza, che non si può non prendere atto che sono passati cento anni dalla legge del 1890 e che è necessario procedere ad una riforma dei servizi sociali. Ribadiamo dunque questi punti, ricordando che nella sede opportuna presenteremo, se sarà necessario, come penso, precisi e puntuali emendamenti di ripristino anche delle risorse finanziarie indispensabili per poter sostenere questi interventi.

Voglio riferirmi anche ad altri aspetti della tabella in esame, ad esempio a tutto ciò che riguarda le risorse e gli interventi previsti per le autonomie regionali, per le Regioni a statuto speciale e per quelle a statuto ordinario. Il relatore ci ha ricordato che la Democrazia cristiana ha presentato un disegno di legge per ripristinare o risottolineare o precisare meglio il carattere e la funzione programmatica che dovrebbe essere svolta dalle Regioni. Siamo perfettamente d'accordo, nel senso che non facciamo certo fatica a riconoscere che le Regioni dovrebbero svolgere poteri di indirizzo, di legislazione programmatica, però mi permetto di segnalare anche a lei, signor Sottosegretario, alcuni segnali negativi. Le leggi esistono, perché, se lei ricorda bene come ex Presidente della Commissione bilancio della Camera, c'è la legge n. 281 del 1970 che prevede all'articolo 9 il fondo per i programmi regionali di sviluppo e sa anche bene che c'è una legge che risale al 1976 (la legge n. 356) che prevede un regime transitorio fino al 1981, e lei sa che siamo alle porte del 1990 e che sono passati ben nove anni e che le autonomie locali vivono in regime transitorio di finanza regionale.

Noi presenteremo una proposta di emendamento perché il fondo dell'articolo 9 della legge n. 281 del 1970 sia rimpinguato di una cifra che consenta alle Regioni di fare investimenti nell'ambito di programmi regionali di sviluppo. Le Regioni debbono ripristinare - se vi è la volontà politica - la loro funzione principale, decisiva, quella programmatica. È questo il nostro orientamento.

Negli altri interventi abbiamo cercato di mettere in evidenza i limiti di carattere strutturale della Pubblica amministrazione, la necessità di procedere rapidamente a quelle riforme alle quali faceva cenno il

collega Maffioletti. Ma non voglio riprendere questi temi che sono stati già trattati. Anche a questo proposito abbiamo sollecitato delle azioni precise e mi auguro che nella discussione che il Presidente Elia ci ha preannunciato si possa riprendere con molta puntualità questo tema e passare dalle parole e dai buoni propositi ai fatti concreti, perchè il primo problema in Italia è quello di una Pubblica amministrazione che sia veramente efficiente, se vogliamo parlare di poteri e non di predominio dell'Esecutivo, con i cittadini abbandonati a se stessi.

Queste sono alcune indicazioni, alcune ragioni argomentate che il nostro Gruppo ha segnalato e che io intendo soltanto sottolineare di nuovo in questo mio intervento conclusivo. La collega Tossi Brutti ha cercato di riferirsi non tanto a quegli aspetti di razionalizzazione delle risorse alle quali lei ha fatto riferimento, ma in termini soprattutto di necessità di riforme culturali e ordinamentali alle quali si è accennato prima e alle quali ci siamo riferiti anche ieri in vari interventi.

Questi sono alcuni degli elementi che abbiamo portato avanti nella nostra discussione. Lei ha tentato di darmi una risposta in ordine a questa presunta diminuzione di spesa a preventivo nelle poste previsionali per il 1990. Voglio dirle che a lei e alla sua amministrazione non sarà sfuggito un fatto; ho voluto fare questo cenno perchè molto spesso apparentemente si presentano dati anche contabili che lascerebbero intendere che si tenta una operazione non solo di razionalizzazione ma anche di riduzione, qualificazione e produttività della spesa. Però, se andiamo a vedere questa tabella, si potrà rivelare che io ho cercato di darle la possibilità di osservare bene questi elementi, perchè c'è una riduzione consistente di oltre 1.000 miliardi che riguarda il trasporto di somme al Ministero del tesoro per la ricostituzione del fondo per le Regioni a statuto speciale. In altri termini la mia impressione è che l'operazione fatta per l'assestamento del bilancio ha comportato nel 1989 un notevole incremento dei dati previsionali. Ora assistiamo ad una operazione di trasferimento, certo legata alla razionalizzazione e ristrutturazione di questa tabella, in virtù della legge n. 400, però sul piano reale della spesa non abbiamo una vera e propria contrazione, abbiamo trasferimenti di poste di bilancio e, probabilmente, bisognerà attendersi (lo abbiamo visto con un primo segnale nella nota di variazione) un ulteriore incremento.

Mi fermo qui, onorevole Sottosegretario, ricordando che abbiamo anche presentato degli ordini del giorno. Tutte queste sono le ragioni, le motivazioni che ci confermano nella volontà del nostro voto contrario a questa tabella.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, pongo ai voti la proposta di conferire al senatore Lombardi il mandato a redigere un rapporto favorevole per la 5<sup>a</sup> Commissione nei termini emersi dalla discussione.

**È approvata.**

*I lavori terminano alle ore 12,45.*

MERCOLEDÌ 20 DICEMBRE 1989

**Presidenza del Presidente ELIA**

*I lavori hanno inizio alle ore 16,40.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

«**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1990 e bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992**» (1849-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

«**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)**» (1892-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati  
(Rapporti alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Esame congiunto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per il triennio 1990-1992» - Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 1990 (tabella 1-A) - Stato di previsione del Ministero dell'interno (tabella 8) e «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1990)», già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Lombardi di riferire alla Commissione sulle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati alla tabella 1-A.

LOMBARDI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, per quanto riguarda la tabella 1-A non emergono variazioni.

Per quanto riguarda invece gli importi di accantonamenti della rubrica «Presidenza del Consiglio», per le tabelle A e B risultano modifiche nei fondi globali. Per quanto concerne la tabella A, nel fondo globale di parte corrente risultano istituiti nuovi accantonamenti; alla voce: «Misure per il censimento ed il controllo delle attività di ricerca e sperimentazione nel campo delle manipolazioni genetiche e delle nuove tecnologie riproduttive», sono previsti 5 miliardi per il 1991 e 5 miliardi per il 1992; quindi, siccome il Senato non aveva previsto nulla, si tratta di un nuovo accantonamento di 5 miliardi per il 1991 e di 5 miliardi per il 1992.

Sotto la voce «Istituzione della commissione per la parità uomo-donna presso la Presidenza del Consiglio» il Senato non aveva previsto alcun accantonamento, mentre la Camera ha previsto un accantonamento di 500 milioni per il 1990, di 2 miliardi per il 1991 e di 2 miliardi per il 1992.

Per la voce «Costituzione di un fondo per l'informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche» il Senato aveva predisposto un accantonamento di 9 miliardi e 500 milioni per il 1990, di 99 miliardi e 500 milioni per il 1991 e di 279 miliardi e 500 milioni per il 1992. La Camera ha ridotto a 2 miliardi e 500 milioni gli stanziamenti relativi al 1990, a 74 miliardi e 500 milioni quelli relativi al 1991 ed a 254 miliardi e 500 milioni quelli per il 1992. Vi è stata quindi una riduzione di 7 miliardi per il 1990, di 25 miliardi per il 1991 e di 25 miliardi per il 1992.

Infine vi è un ultimo accantonamento relativo alla voce «Riforma della legge sull'obiezione di coscienza», per la quale il Senato non aveva previsto stanziamenti. La Camera ha invece stanziato 5 miliardi per ciascuno degli anni 1990-1991-1992.

Per quanto riguarda la tabella B - Fondo per provvedimenti legislativi in corso di conto capitale, bisogna registrare un nuovo accantonamento sotto la voce «Contributi in favore delle imprese editoriali». Infatti il Senato non aveva previsto stanziamenti, mentre la Camera ha previsto 20 miliardi per il 1991 e 20 miliardi per il 1992.

Non sono state introdotte ulteriori modifiche dalla Camera dei deputati. Il relatore quindi propone alla Commissione di esprimere parere favorevole.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale.

**GALEOTTI.** Prendiamo atto della relazione del senatore Lombardi, anche se devo dire che i documenti sono a nostra disposizione da troppo poco tempo. Comunque l'esposizione del senatore Lombardi ha messo in evidenza la limitata portata delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati: si è trattato di alcune correzioni modeste sotto il profilo dell'incremento o della riduzione dei capitoli di spesa.

Debbo però aggiungere che alcune delle voci sulle quali la Camera ha operato delle correzioni, prevedendo un accrescimento delle risorse finanziarie destinate a quei capitoli di spesa, sono significative. Si tratta infatti di modifiche che, quantunque qui al Senato fossero state da noi proposte, non erano state conclusivamente accolte. In questo senso possiamo esprimere soddisfazione. Infatti alla Camera sono stati conseguiti alcuni dei risultati auspicati dalla mia parte politica.

Restano peraltro le nostre riserve di ordine generale non solo in riferimento alle tabelle, ma più in generale al bilancio dello Stato e complessivamente alla manovra finanziaria relativa al 1990. Sono queste le ragioni per le quali, pur apprezzando alcuni elementi di novità, ricordati dal senatore Lombardi, non possiamo non confermare la nostra ferma contrarietà sui provvedimenti al nostro esame.

**PONTONE.** La rapida relazione svolta dal senatore Lombardi è aderente alle scarse variazioni apportate dalla Camera dei deputati. Certo, tali variazioni sono state opportune ed hanno un senso positivo; a mio parere però, ad esempio, il Senato opportunamente non aveva previsto stanziamenti a favore dell'obiezione di coscienza.

Comunque, sono costretto a dichiarare nuovamente il mio voto contrario a nome della mia parte politica.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, per quanto di competenza, sulla tabella 1-A e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892-B.

Propongo di conferire mandato al senatore Lombardi di redigere un rapporto in senso favorevole.

Pongo ai voti tale proposta.

**È approvata.**

Passiamo ora all'esame della tabella 8.

Prego il senatore Guizzi di riferire alla Commissione sulle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati.

*GUIZZI, relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, colleghi, ritengo che il senatore Lombardi abbia già dato conto degli spazi entro i quali possiamo operare in base all'articolo 129, comma 3, del Regolamento del Senato. Non si possono apportare modifiche dirette ai capitoli di bilancio o al disegno di legge finanziaria. Anche la relazione concernente la tabella 8, relativa al Ministero dell'interno, non può quindi a mio parere che essere stringata, poichè vi sono state solo poche modificazioni.

Una prima modificazione è stata apportata prevedendo un aumento di spesa relativamente alla voce «Indennizzi per le vittime del terrorismo». Il Senato non aveva previsto stanziamenti, mentre la Camera ha previsto un accantonamento di 10 miliardi per ciascuno degli anni 1990-1991-1992. Ritengo che questa sia un'utile modifica.

È stata inoltre introdotta una nuova voce denominata «Disposizioni finanziarie per le province, i comuni e le comunità montane». Rispetto alla cifra stanziata dal Senato la Camera ha operato una diminuzione di 2.000 miliardi per ciascun anno del triennio.

Comunque, da questi dati soltanto in cifre non mi è stato possibile ricavare con esattezza la *ratio* che vi è sottintesa. Credo che però si debba riflettere in questo senso.

Per quanto riguarda la voce: «Istituzione di nuove province», vi è uno stanziamento di 3.500 milioni, mentre nel testo del Senato era indicato «zero». A mio avviso, la posizione di questo ramo del Parlamento era stata in fondo più coerente e corretta dal momento che evidentemente si voleva attendere l'approvazione della legge sulle autonomie locali.

Infine, per quanto riguarda il concorso statale per mutui contratti dalle province, comuni e comunità montane per finalità di investimento (ammortamento mutui), vi è un aumento di 50.000 milioni.

Ritengo non vi siano altri punti da rilevare. Credo che comunque sia importante la riflessione iniziale.

Concludo invitando la Commissione ad esprimere parere favorevole sulle modificazioni apportate dalla Camera relativamente alla tabella 8 e alle connesse parti del disegno di legge finanziaria.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Guizzi per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

VETERE. Signor Presidente, per quanto riguarda la diminuzione di 2.150 miliardi dello stanziamento che il Senato alla fine aveva definito a mio avviso opportunamente, a favore di province, comuni e comunità montane, suppongo – ma vorrei capirlo bene – che tale diminuzione sia da mettere in relazione all'indicazione di 2.150 miliardi relativa a provvedimenti da adottare con efficacia immediata, ma non ancora definiti, che si trova nella tabella A del Ministero delle finanze. Suppongo che sia così, anche perchè diversamente, per quanto sia autonoma una Camera rispetto all'altra, non sarebbero chiari i motivi alla base di tale decisione. Probabilmente si tratta di provvedimenti che ancora non sono stati perfezionati; per una parte a me sembrava invece che questo fosse avvenuto e che quindi la posizione da noi assunta, poi confermata in Commissione bilancio e formalmente approvata anche dall'Assemblea, di rimettere un po' in ordine queste cifre fosse giusta. Comunque, mi riservo di capirlo meglio.

Colgo l'occasione per riproporre una questione. Capisco che la Camera abbia voluto – se ha fatto questo, non lo so – mettere un po' in ordine alcune cifre, che per noi però lo erano già, nel senso di attendere che alcuni provvedimenti siano definitivi in modo da poter poi procedere agli stanziamenti relativi; il fatto che siano accantonati quei 2.150 miliardi per la parte relativa al Ministero delle finanze fa supporre che, una volta definiti i provvedimenti, possano essere fatti i trasferimenti successivi. Si può supporre, ma non vi è nulla che lo indichi esplicitamente. Ma, avendo messo mano a questa parte, molto più opportunamente, a mio avviso, si sarebbe potuto mettere mano all'integrazione di questo fondo per quella parte che sostanzialmente continua a mancare. Infatti, nei trasferimenti alle province, ai comuni e comunità montane (anche se per queste ultime riuscimmo ad apportare delle correzioni) continuano a mancare delle somme. Quindi, secondo noi, è stato fatto qualcosa di non giustificato nei confronti degli enti locali. Sarebbe stata necessaria un'integrazione, tenuto conto dell'avvenuto incremento dell'inflazione reale. Mancano somme cospicue, non irrilevanti anche per quanto riguarda il fondo trasporti. Come ricorderete, proponemmo un emendamento in Aula che però non fu approvato.

In conclusione, non abbiamo assolutamente ragione di modificare il nostro orientamento. Riteniamo insufficiente questa parte degli stanziamenti per gli enti locali definiti alla Camera. Quindi, non possiamo che esprimere il nostro voto contrario.

PONTONE. Signor Presidente, abbiamo avuto pochissimo tempo a disposizione per esaminare la documentazione relativa alle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati; anche la relazione è stata scarna poichè il relatore si è trovato nelle nostre stesse condizioni. Quindi, è un esame affrettato e le questioni non sono molto chiare per quanto riguarda gli aumenti e le diminuzioni.

Comunque, sulla base delle variazioni illustrate dal relatore, esprimiamo parere contrario.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.



RUFFINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. In relazione a quanto dichiarato dal senatore Vetere nel suo intervento, vorrei far presente che la diminuzione di stanziamenti a favore delle province, comuni e comunità montane è stata disposta proprio per dare maggiore trasparenza al bilancio, sulla base degli orientamenti che il Parlamento ha espresso al riguardo, in attesa che le norme che presiederanno a questa normativa possano venire approvate e quindi essere accompagnate dai relativi finanziamenti.

Il fatto nuovo, per certi aspetti significativo, introdotto dalla Camera dei deputati riguarda invece il finanziamento, non previsto nel testo approvato dal Senato, di 10 miliardi relativo agli indennizzi delle vittime del terrorismo, al fine di pervenire ad alcuni provvedimenti per interventi più efficaci e significativi in un settore che tutte le forze politiche hanno ritenuto meritevole di particolare considerazione.

Il Governo, a questo punto, non ritiene di dover aggiungere altro.

VETERE. Signor Presidente, io riterrei, se il relatore è d'accordo, che quando il bilancio andrà in Aula su questo punto ci debba essere un chiarimento esplicito, nel senso di sapere se l'accantonamento del Ministero delle finanze è un accantonamento di 2.300 miliardi. Se fosse così la nostra contrarietà sarebbe quella di prima, ma se non fosse così allora il discorso si riaprirebbe completamente. Questo bisognerebbe chiarirlo.

RUFFINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Io credo di poter dire che il Governo preciserà anche questo aspetto.

PRESIDENTE. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione, per quanto di competenza, sulla tabella 8 e sulle parti ad essa relative del disegno di legge n. 1892-B.

Propongo di conferire mandato al senatore Guizzi di redigere un rapporto in senso favorevole.

Pongo ai voti tale proposta.

**È approvata.**

*I lavori terminano alle ore 17.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO