

(N. 196-A)

Tabelle nn. 1/A e 8

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1984
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1984-1986**

**STATO DI PREVISIONE
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
PER L'ANNO FINANZIARIO 1984**

(Tabella n. 1/A)

**STATO DI PREVISIONE
DEL MINISTERO DELL'INTERNO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1984**

(Tabella n. 8)

IN SEDE CONSULTIVA

Resoconti stenografici della 1^a Commissione permanente

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

INDICE

GIOVEDI' 13 OTTOBRE 1983

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)

— Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Bonifacio - DC)	Pag. 3, 5
COVATTA (PSI), estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195	4, 5
MURMURA (DC), relatore alla Commissione sulla tabella 1/A	9, 10
RASTRELLI (MSI-DN)	10
SAPORITO (DC), relatore alla Commissione sulla tabella 8	6

MARTEDI' 18 OTTOBRE 1983

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)

— Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Bonifacio - DC)	Pag. 13, 15, 25 e <i>passim</i>
BRUGGER (Misto S.V.P.)	26, 31
DE SABBATA (PCI)	16, 21, 22 e <i>passim</i>
FOSSON (Misto U.V.)	15
MAFFIOLETTI (PCI)	28, 31
MURMURA (DC)	21, 27
PAVAN (DC)	22, 27
PERNA (PCI)	27, 28
RASTRELLI (MSI-DN)	25, 27
SANDULLI (MSI-DN)	13, 28
SCALFARO, ministro dell'interno	24

MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1983

(Seduta antimeridiana)

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)

— Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE:

— Bonifacio (DC) Pag. 31, 42, 54 e *passim*
— Tarantelli (PCI)

BARSACCHI, sottosegretario di Stato per l'interno	49
FLAMIGNI (PCI)	42
FRASCA (PSI)	54
GARIBALDI (PSI)	42, 55, 56 e <i>passim</i>
GUALTIERI (PRI)	35
MANCINO (DC)	34, 46, 49
PERNA (PCI)	54, 59
RASTRELLI (MSI-DN)	35, 50, 54 e <i>passim</i>
SANDULLI (DC)	39, 42, 49 e <i>passim</i>
TARAMELLI (PCI)	31, 34

MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1983

(Seduta pomeridiana)

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)

— Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE:

— Bonifacio (DC)	Pag. 64, 66, 67
— Taramelli (PCI)	60
COVATTA (PSI)	65

D'ONOFRIO (DC)	Pag. 61
PASQUINO (SIN. IND.)	63, 64, 65 e <i>passim</i>
SANDULLI (DC)	66

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1983

(Seduta antimeridiana)

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)

— Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE:

— Bonifacio (DC) . . . Pag. 68, 69, 70 e *passim*
 — Taramelli (PCI)

AMATO, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri	70, 74, 75 e <i>passim</i>
BRUGGER (Misto)	74
COVATTA (PSI), estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195	68, 69, 70 e <i>passim</i>
DE SABBATA (PCI)	72, 95
FRASCA (PSI)	91
GARIBALDI (PSI)	80
GUALTIERI (PRI)	72, 80
MAFFIOLETTI (PCI)	100, 101
MARCHIO (MSI-DN)	95, 101
MURMURA (DC), relatore alla Commissione sulla tabella 8	72, 81, 95
PAVAN (DC)	71, 72
PERNA (PCI)	75, 96, 99 e <i>passim</i>
SANDULLI (DC)	79, 80, 91
SAPORITO (DC) relatore alla Commissione sulla tabella 1/A	95, 96, 100
SCALFARO, ministro dell'interno	84, 91, 95
TARAMELLI (PCI)	95

GIOVEDÌ 13 OTTOBRE 1983**Presidenza
del Presidente BONIFACIO***I lavori hanno inizio alle ore 10,35.*

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)

— Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. Sono iscritti all'ordine del giorno, per il parere alla 5^a Commissione, l'esame per quanto di competenza, del disegno di legge: « Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984), nonché per il rapporto, ugualmente alla 5^a Commissione, l'esame della Tabella 1/A del bilancio dello Stato: « Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 » e l'esame della Tabella n. 8 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 ».

In applicazione delle deliberazioni prese dal Senato, nel quadro del calendario dei lavori adottato il 5 ottobre, si procederà all'esame congiunto dei due documenti, secondo le norme generali e speciali dettate al riguardo dal Regolamento.

Prego i senatori Covatta, Saporito e Murmura di riferire alla Commissione.

COVATTA, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195*. Signor Presidente, evidentemente la mia relazione è condizionata dal fatto di non conoscere il testo della recente sentenza n. 307 della Corte costituzionale, depositata in cancelleria l'11 ottobre, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme del decreto-legge n. 786 del 1981, convertito in legge n. 51 del 1982, del decreto-legge n. 55, nonché della legge finanziaria 1983 (legge n. 130 del suddetto anno). Pertanto vorrei pregare i colleghi e la Presidenza di concedermi la possibilità di integrare questa esposizione per il prossimo martedì, dopo aver ascoltato la relazione del senatore Sandulli.

Fatta questa premessa, vorrei osservare che l'esame del disegno di legge recante « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato » (legge finanziaria 1984) viene a giovare dell'innovazione introdotta nelle normazioni regolamentari con l'istituzione della « sessione di bilancio ». Detta innovazione, unitamente alla tempestività mostrata dal Governo nel presentare al Parlamento il disegno di legge finanziaria, dovrebbe consentire, per la prima volta dopo il 1970, di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio, ispirandosi così sostanzialmente a quanto disposto dall'articolo 11, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, istitutiva della legge finanziaria, e mettendo il Parlamento in grado di sviluppare la complessiva manovra di bilancio per l'esercizio 1984.

Sotto il profilo della costituzionalità del disegno di legge, sembra necessario porre innanzi tutto l'accento sull'articolo 1, con il quale, oltre a fissarsi il limite massimo del ricorso al mercato finanziario coerentemente con quanto disposto dall'articolo 11, secondo comma, legge n. 468, si distingue tra importi derivanti da leggi a carattere pluriennale, che obbediscono ai criteri indicati negli articoli 4, ottavo comma, e 18, quarto comma, legge n. 468, e importi da iscriverne nei fondi speciali « destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio », come da articolo 10, primo

comma, legge n. 468. A questo riguardo, si deve osservare come il disegno di legge risulti conforme all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, alla stregua del quale ogni legge diversa dalla legge di bilancio « che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ». Tale conformità si ricava sia dall'osservanza delle indicazioni metodologiche contenute nell'articolo 4 ottavo comma, legge n. 468 del 1978, che dell'articolo 81 della Costituzione costituisce per questo profilo specificazione funzionale, con riguardo alle leggi a carattere pluriennale, sia dal rispetto delle norme dettate dall'articolo 10 della legge n. 468 con riguardo ai fondi speciali. Non va dimenticato, infatti, a questo proposito, che l'istituto dei fondi speciali venne contemplato dalla legge n. 468 del 1978 proprio per sottrarlo ai ricorrenti dubbi di costituzionalità, e ciò in virtù delle statuizioni di quella legge, secondo la quale il volume dei fondi speciali viene deciso nell'ambito delle scelte afferenti al complesso delle entrate ed all'ammontare dell'indebitamento necessario per coprire il saldo tra spese finali (tra cui i fondi speciali) ed entrate finali.

Per quanto concerne le disposizioni in materia di entrate, va ricordato l'articolo 6, che, nel confermare l'eliminazione della duplicità di imposizione nei confronti dei soci e nei confronti delle società con riguardo all'imposizione sul reddito delle persone giuridiche, sgombra definitivamente il terreno dalle riserve, anche di ordine costituzionale — con particolare riferimento all'articolo 3, primo comma, della Costituzione — che si erano addensate sulla normativa antecedente. L'articolo 6 affronta inoltre il problema del credito d'imposta relativo alla distribuzione ai soci di utili, proventi od altre somme che, risultando esenti da tributo, non vengano assoggettati all'imposta nei confronti della società. Questo problema riguarda il più generale fenomeno cui il gergo giornalistico ha affidato il nome di « erosione fiscale » e la cui estensione ha raggiunto negli ultimi anni proporzioni ragguardevoli. Al riguardo, il disegno di legge finanziaria contempla soluzioni innovative, che non so-

lo non presentano dubbi sotto il profilo della loro costituzionalità, ma che oltretutto s'ispirano a principi già seguiti in altri Paesi della Comunità Europea e recepiti in taluni progetti di direttive comunitarie, la cui approvazione impegnerebbe il Parlamento ad una conseguente legge di adattamento. Le anzidette soluzioni innovative s'incentrano sul principio della corrispondenza fra credito d'imposta dei soci ed imposte dovute dalla società sugli utili distribuiti.

Quanto al settore della finanza locale e regionale, il disegno di legge in esame tiene conto del decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito in legge il 26 aprile 1983, n. 131, il cui carattere triennale, con riguardo alla finanza degli enti locali, garantisce certezza circa le risorse da trasferire ad essi. Sempre in questa materia si deve sottolineare in particolare l'articolo 12, secondo comma, del disegno di legge che, se ho ben capito le notizie di stampa lette questa mattina, è uno dei punti sui quali converrà tornare dopo aver preso conoscenza della recente sentenza della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Credo che il relatore possa riservarsi un'eventuale integrazione.

COVATTA, estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Era appunto quanto avevo chiesto all'inizio della mia esposizione, perchè l'articolo 12, secondo comma, affronta la questione relativa alla variazione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private di cui all'articolo 1 della legge 10 aprile 1981, n. 151, che è una delle questioni statuite dalla precedente legge finanziaria su cui penso — se ho ben capito — si sia appuntata la critica della Corte costituzionale. A me sembra, tuttavia, che a tale riguardo — rapporto tra Stato e Regioni e disciplina della finanza locale — la legge finanziaria si ispiri ad uno spirito di collaborazione tra Stato e regioni nella determinazione dei fabbisogni

finanziari, che esprime, tra l'altro, l'intento di salvaguardare i principi costituzionali che disciplinano la materia, nonostante le innegabili ed ineludibili restrizioni finanziarie che gravano anche sull'allocazione delle risorse di trasferimento. In questa ottica deve altresì considerarsi quanto viene previsto dal disegno di legge in esame con riguardo alla ripartizione fra le Regioni del fondo sanitario nazionale di cui all'articolo 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 83 (articolo 26). Ciò vale soprattutto per l'obbligo per le Regioni di far pervenire al Ministero della sanità ogni tre mesi i dati necessari a determinare la mobilità sanitaria ai fini della ripartizione della quota del fondo eccedente quelle determinate dalle lettere a), b) e c) dell'articolo 26, primo comma. Anche in questo caso mi sembra che non vi sia mortificazione delle autonomie, ma al contrario intento di promuovere forme di più attiva collaborazione tra Stato e Regioni.

Infine sono di particolare rilievo, anche sotto il profilo di un più efficace rispetto del principio di legalità, e ferma restando anche in questo caso l'esigenza di un ulteriore approfondimento alla luce della sentenza di ieri della Corte costituzionale, le norme dettate in tema di controllo sulle spese e sugli atti delle unità sanitarie locali, specie per quanto riguarda gli articoli dal 27 al 32 del disegno di legge che vanno dall'obbligo di rendicontazione annuale e trimestrale e relativa normazione, previsto negli articoli 27, 28 e 29 del disegno di legge, alla partecipazione dei responsabili sanitari ed amministrativi delle USL alle sedute dell'assemblea del comitato di gestione previsto dall'articolo 30, al deferimento al Ministero della sanità del compito di provvedere alla definizione di capitolati necessari per forniture di beni e servizi alle USL, previsto dall'articolo 32. Anche per questa parte il disegno in esame non presenta riserve di costituzionalità, trattandosi di principi fondamentali la cui formulazione spet-

ta allo Stato in base all'articolo 117 della Costituzione.

Per questi motivi, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, raccomando alla Commissione, ferma restando la riserva espressa in precedenza, l'espressione di un parere favorevole sul disegno di legge, per quanto di propria competenza.

SAPORITO, *relatore alla Commissione sulla tabella 1-A*. Signor Presidente, è il terzo anno che la tabella della previsione di spesa del Consiglio dei ministri viene esaminata distintamente da quella del Tesoro, nella quale prima veniva inglobata. Parliamo già due anni fa, quando esaminammo la tabella della Presidenza del consiglio, di un segno della anticipazione di quella riforma della Presidenza del consiglio oggetto di particolare attenzione anche in questi giorni, in cui i due rami del Parlamento stanno esaminando il problema della costituzione di una Commissione bicamerale per affrontare le riforme istituzionali e costituzionali tra le quali quella della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri è molto importante.

Spero che questo sia l'ultimo anno nel quale trattiamo separatamente questa tabella, relativa ad una istituzione che nonostante l'autonomia rispetto alla previsione di spesa del Ministero del bilancio, in fondo è rimasta nella sua struttura così come era: non ha assunto nuove funzioni e lo stralcio rispetto al Ministero del tesoro è semplicemente un fatto formale, contabile e non attiene ad un processo di riforma, così come tutte le forze politiche si sono più volte augurate.

Le previsioni di spesa per il 1984 ammontano a milioni 1.240.317,1 di cui 626.637,1 per la parte corrente e 613.680 per il conto capitale. Questa previsione di spesa comporta una riduzione globale rispetto al 1983 di 782 miliardi e 589 milioni, di cui 832.889 per la parte corrente e 50.300 per il conto capitale.

Devo ricordare ai colleghi che questa tabella attiene al funzionamento della Presidenza del consiglio e dei servizi da essa

dipendenti, degli uffici dei Ministri senza portafoglio e delle magistrature speciali. C'è una riduzione nello stato di previsione della spesa per il 1984 che rientra in quell'orientamento, seguito anche per altri settori della pubblica amministrazione, di ridurre e qualificare la spesa. Però, se possiamo in effetti registrare la riduzione della spesa, non possiamo altrettanto dire che la stessa di per sé risulti qualificata, se è vero che le principali variazioni riguardano prevalentemente fatti conseguenti ad automatismi di spesa, all'incidenza di leggi preesistenti alla approvazione di nuovi provvedimenti legislativi, all'aumento delle indennità integrative speciali, all'adeguamento della retribuzione e dell'assegno di Stato e ad altre voci relative a ricompense e comunque rimborsi per vari istituti.

I colleghi si meraviglieranno, esaminando la tabella, di un aumento degli stanziamenti previsti dalla rubrica 10 della categoria 9 delle spese per quanto riguarda l'ufficio per l'organizzazione della pubblica amministrazione che, contro una previsione di spesa per il 1983 di 336 milioni, passa a 14,3 miliardi. Non c'è da meravigliarsi in quanto — direi finalmente —, anche per gli stimoli che il Parlamento ha più volte dato, è stato imputato all'ufficio per l'organizzazione della pubblica amministrazione tutto l'onere relativo al personale degli enti soppressi in base alla legge n. 616 e successive leggi di integrazione: cioè si determina il soggetto della pubblica amministrazione che deve provvedere alla gestione dei fondi relativi al personale degli enti soppressi o privatizzati.

Si meraviglieranno ugualmente i colleghi nel non vedere in questa tabella nessun impegno di spesa per quanto riguarda la protezione civile, argomento questo che assume un particolare significato vuoi per le prese di posizione sulla materia, vuoi anche per i drammatici fatti che in questi giorni travagliano la popolazione di Pozzuoli, che pongono con assoluta evidenza la necessità che l'ufficio della protezione civile diventi qualcosa di più sostanzioso di quello che attualmente è.

Il capitolo relativo alla Presidenza del Consiglio è provvisorio. Speriamo che la sua riforma in questo anno possa avere la sostanza necessaria e, del resto, questo istituto non mi pare abbia bisogno di particolari approfondimenti, se è vero che nell'impegno del Governo è chiara la volontà di ripresentare il progetto di legge sulla Presidenza del Consiglio che già era stato presentato durante il Governo Spadolini. Il problema della Presidenza del consiglio, però, non può essere avulso (come altre volte abbiamo detto in occasione della discussione di questa tabella) dal resto della riforma della pubblica amministrazione. Pensare di riformare la Presidenza del Consiglio in un contesto in cui non vengano riordinate le funzioni dei ministeri, non vengano riviste le strutture amministrative, secondo me, ma anche secondo moltissime forze politiche, sarebbe un errore, in quanto verremmo a calare un istituto cardine della funzione di Governo in un quadro generale che, rimanendo invariato, non potrebbe nè dare nè avere gli stimoli necessari se vogliamo realizzare il processo di adeguamento delle strutture amministrative dello Stato che la mutata società esige.

Mi auguro che questo argomento trovi il Parlamento — questo ramo del Parlamento ma anche l'altro — pronto per discutere e decidere finalmente le linee di una riforma che ormai diventa essenziale, nel momento in cui l'indirizzo e il coordinamento del Governo assumono un ruolo trainante rispetto a tutta l'azione amministrativa e nel momento in cui non è pensabile che la qualificazione della spesa e la risoluzione dei difficili problemi della situazione economica non siano premesse essenziali per avere speranza di portare a termine un processo di risanamento con la conseguente fase di avvio dello sviluppo economico nel nostro Paese.

Dopo queste notazioni sul problema della Presidenza del consiglio, vorrei accennare brevemente alla situazione della editoria. Ricorderete che nei giorni scorsi si è sviluppato un ampio dibattito presso la 1^a Commissione della Camera dei deputati: il

Governo ha svolto una chiara esposizione sullo stato di attuazione della legge n. 416 del 1981; qui al Senato una analoga discussione non c'è stata e questa è l'occasione di chiedere chiarimenti e precisazioni al Governo su questo importante aspetto.

Un altro settore che ci interessa è quello della protezione civile, che vede riportato in previsione di spesa un importo analogo a quello dello scorso anno. Qualche collega si domanderà: ma allora tutti i discorsi, tutte le polemiche che ci sono state per il rafforzamento dei servizi di protezione civile quale risultato hanno dato e quale spinta hanno esercitato sul Governo affinché risponda in maniera adeguata a questa esigenza? Noi troviamo ancora la protezione civile come ufficio di coordinamento di servizi e quindi come ministero senza portafoglio. Bisognerà valutare, nel quadro della riforma della Presidenza del consiglio, se è opportuno che questo settore delicato trovi ancora spazio come ufficio della Presidenza del consiglio o se al contrario debba avere un suo ruolo autonomo e quindi debba essere un ministero con un suo portafoglio, con una sua dotazione di spesa per poter risolvere i difficili problemi che è chiamato ad affrontare.

Per la protezione civile erano stati stanziati nel bilancio del 1983 2 miliardi e 429 milioni; la stessa cifra è prevista anche per il 1984. Risulta però che sono stati presentati da parte del Ministro per la protezione civile progetti finalizzati sul FIO appunto per dare sostanza all'azione della protezione civile. Come relatore — ma spero lo facciano tutte le forze politiche e quelli che vorranno intervenire e mi auguro che il Governo ci possa dare una assicurazione in questa direzione — spero ardentemente che questi progetti da finanziarsi sul FIO secondo i piani presentati dall'ufficio della protezione civile possano trovare accoglimento sicché vengano date risposte concrete a questo Paese in cui periodicamente si verificano calamità che rendono ancora più drammatica la situazione già di per sé tragica.

Per quanto concerne i capitoli riguardanti il TAR e la Corte dei conti, cioè i capitoli

relativi alla giustizia amministrativa, vorrei rilevare che essi presentano incrementi relativi a leggi che noi stessi abbiamo approvato e riguardano non modifiche di struttura ma aumenti di retribuzione del personale. Già in questa Commissione si è discusso della necessità di rivedere organicamente alcuni di questi istituti, soprattutto la Corte dei conti, ed è da augurarsi che l'anno prossimo ci sia un aumento di previsioni di spesa per la Corte stessa in relazione a leggi che non riguardano però soltanto la retribuzione del personale, ma anche miglioramenti di struttura e di servizi, in una parola miglioramenti generali del ruolo che la Corte dei conti svolge ed è chiamata a svolgere nel nostro ordinamento.

Non posso non ritenere positiva l'istituzione dell'ufficio del Ministro per l'ecologia, per il quale è stato stanziato 1 miliardo, somma che, anche se probabilmente si rivelerà insufficiente, rappresenta comunque una risposta positiva da parte del Governo. La dotazione di un minimo di fondo è infatti necessaria affinché questo Ministero non stia solo sulla carta, ma abbia anche una funzione reale di studio e di coordinamento in rispondenza alle finalità che ad esso sono state assegnate.

Non avrei da fare altre osservazioni se non sottolineare lo stallo per quanto riguarda la previsione di spesa per la Scuola superiore della pubblica amministrazione, istituto strettamente connesso alla riforma della Presidenza del consiglio e alle altre riforme che attengono al pubblico impiego. Noi ci troviamo di fronte in questo momento all'attuazione della legge-quadro sul pubblico impiego. Sappiamo che il Ministro per la funzione pubblica sta predisponendo la bozza del provvedimento relativo all'istituzione del dipartimento per la funzione pubblica, che deve diventare appunto il centro motore di tutta l'attuazione della legge-quadro sul pubblico impiego; però anche questo provvedimento avrà scarsa incidenza sull'attuazione di una legge che ha sollevato tante perplessità in quest'aula da parte dei colleghi se non completiamo il quadro d'insieme che riguarda la pubblica amministrazione e il pubblico impiego, cioè se non poniamo mano

al provvedimento urgente per la copertura dei posti della dirigenza. Il disegno di legge che era stato presentato due anni fa dal Governo prevedeva 700 posti di dirigente dello Stato, posti che adesso dovrebbero essere 1.500: un vuoto che non sappiamo come coprire perchè manca una norma in tal senso.

L'esigenza dell'approvazione di una legge organica sulla dirigenza dei quadri professionali della pubblica amministrazione nel suo complesso diventa quindi sempre più indilazionabile. La Scuola superiore della pubblica amministrazione è ancora considerata nell'ottica limitata della preparazione di quadri dirigenti dello Stato. Spero che questa concezione venga superata allorquando saranno rese operative le altre riforme di cui ho parlato e soprattutto nel momento in cui il dipartimento per la funzione pubblica entrerà in attività obbligando alla revisione di tutta la disciplina del reclutamento e della formazione del personale della pubblica amministrazione.

In quella sede bisognerà rivedere anche le funzioni di questo istituto e valutare se sono ancora valide le limitazioni della Scuola superiore della pubblica amministrazione per quanto riguarda il territorio e la preparazione del personale che deve accedere alla dirigenza. Probabilmente — e ripeto cose già dette — la Scuola superiore della pubblica amministrazione dovrà essere vista come strumento di reclutamento e di formazione di tutto il personale della pubblica amministrazione, quindi anche delle regioni, delle unità sanitarie locali, degli enti locali, in una visione di globalità della pubblica amministrazione che a mio giudizio oramai deve essere attuata, perchè parlare ancora di amministrazione diretta o indiretta dello Stato significa porre la premessa delle disuguaglianze, delle discrasie che ancora esistono nell'ordinamento del personale del pubblico impiego.

Con queste osservazioni, che rimetto alla riflessione dei colleghi e all'attenzione del Governo, il relatore auspica che la Commissione si esprima favorevolmente sulla tabella relativa allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984.

MURMURA, *relatore alla Commissione sulla tabella 8*. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge sullo stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 presenta un ammontare complessivo di spesa di 24.856.721,1 milioni di lire che, messo a raffronto con il bilancio di previsione per il 1983 così come assestato con la legge numero 468 del 1978, presenta una variazione in più per 1.431.403,8 milioni, raggiungendo così i 25.000 miliardi. Tutto ciò vale per spese correnti, cui sono da aggiungere le spese in conto capitale, che, in realtà, sono somme di gran lunga inferiori, anche se leggermente aumentate in base al recepimento dell'assestamento per il 1982.

Le previsioni registrano, perciò, un incremento globale pari al 23,91 per cento e, raffrontate col bilancio assestato al 1983, presentano variazioni complessive del 6,11 per cento. Esse riguardano alcuni oneri derivanti dall'incidenza di leggi preesistenti o dall'applicazione di provvedimenti in seguito approvati (52.109,5 milioni) e di altre spese inderogabili (altri 1.480.622,4 milioni), tra cui si deve comprendere il notevole stanziamento intervenuto per il finanziamento dei bilanci comunali e provinciali in applicazione del decreto-legge n. 55, così come convertito nella legge n. 131 del 26 aprile 1983. Non considerando questo fondo per il finanziamento dei bilanci comunali e provinciali, si ha una variazione in aumento piuttosto modesta rispetto a quella globale perché vi è un incremento — in confronto a quello del 6,11 per cento — del 4,89 per cento.

Nel disegno di legge, che stiamo esaminando, relativamente alla tabella 8 viene posta in evidenza la consistenza dei residui passivi del Ministero dell'Interno, valutabili in somme pari a 5.845.005,6 milioni di lire di cui gran parte per spese di parte corrente e solo pochi milioni per spese in conto capitale. Sono certamente valutazioni provvisorie perché condizionate dall'evolversi della gestione del 1983 e, soprattutto, dalle variazioni che potrebbero derivare da provvedimenti legislativi presentabili entro il 31 ottobre 1983.

Per quanto concerne le autorizzazioni di cassa, dopo aver esaminato analiticamente le varie voci di bilancio, posso dire che le stesse sono state valutate in 29.815.495,5 milioni di lire rispetto alla massa spendibile complessiva di 30.341.726,7 milioni che si compone dei residui presunti al 1° gennaio 1984 e delle previsioni di competenza per il 1984.

Ho voluto dare un quadro numerico riassuntivo — che come tutti i quadri numerici è poco valutabile se non viene fatta anche una valutazione di contenuti — unicamente per esporre in termini complessivi e finanziari quanto dice la nuda relazione premessa alla tabella 8. Si potrebbero esaminare le ragioni delle variazioni e il contenuto delle stesse, ma credo che questo possa trovare più adeguata collocazione nell'esame analitico delle singole voci della tabella e soprattutto, eventualmente, al termine della discussione generale, in sede di replica. Ritengo che, considerato il carattere politico prioritario del Ministero dell'Interno che più degli altri dicasteri ha competenze generali (e non di mera gestione della spesa), occorra soffermarsi su alcuni dati politici essenziali e su alcune questioni, che non possono e non devono essere sottaciute, non solo per coerenza a situazioni passate, ma perché ritengo che in questo campo, più che in tanti altri, si debba parlare di attuazione e non di modificazione della Costituzione della Repubblica.

Abbiamo, innanzi tutto, il problema del governo delle autonomie locali. A prescindere dall'importante questione dell'elezione diretta o indiretta — così come ora avviene — dei capi degli esecutivi (il che ritengo, comunque, richiederebbe una modifica o un'integrazione di tutta la legislazione perché non so come di fronte a una struttura presidenzialistica possano rispondere determinate norme in relazione alla composizione degli esecutivi e dei singoli consigli), penso che la nostra prevalente attenzione debba essere rivolta al problema generale perché si arrivi ad una svolta non sulla carta, ma nella realtà normativa prima delle elezioni provinciali e comunali del 1985. A tale scopo chiediamo

al Governo — o comunque alle forze politiche se il Governo non ritiene di poter avanzare un proprio autonomo progetto — di esaminare con attenzione la questione. È, infatti, assurdo poter continuare a pensare che la legislazione debba rimaner caotica così come è, provocando oltre tutto difficoltà non solo di carattere amministrativo, che rendono sempre più difficile la presenza degli uomini migliori e interessati non al privato, ma al pubblico servizio. Le amministrazioni locali dovrebbero costituire, a prescindere da deviazioni, uno degli anelli più importanti dello sviluppo democratico del nostro Paese. Dobbiamo dire ad altissima voce, non solo perché molti di noi continuano ad essere amministratori locali, che sono stati proprio gli enti locali a rispettare il tetto di spesa del 13 per cento posto dal Governo e dal Parlamento per evitare processi inflazionistici e l'aggravarsi della crisi economica del Paese.

Certo, una analisi spicciola di come questa disciplina dovrà essere coordinata è superflua, ritengo però opportuno ricordare alcuni punti.

Anzitutto la funzione del comune, che deve essere riconfermato ed esaltato come ente esponenziale delle comunità locali, con tutta una gamma di poteri, alcuni dei quali possono anche essere previsti con legge regionale per delega, ma che, in gran parte, dovranno essere determinati dalla legge statale, cui spetta la enucleazione di fondo di tali funzioni e competenze.

Analogo discorso va fatto per la provincia. Si parla di nuove province: ritengo che la loro costituzione debba essere accompagnata dalla determinazione di nuove funzioni programmatiche, relative all'assetto del territorio, ai traffici, alla vita sanitaria e sociale. È ancora necessario rilanciare il discorso associazionistico, a questo ricollegando anche il problema delle unità sanitarie locali come struttura operativa dei comuni, affinché possano svolgere concretamente i loro compiti. Ritengo che non possiamo prestarci, sia pure per giustificate ragioni di spesa, alla furia iconoclasta contro una struttura che potrà anche in alcuni casi aver operato male, ma

che indiscutibilmente ha rappresentato un salto culturale di qualità rispetto alla precedente assistenza settoriale.

Quando si parla di province, non possiamo dimenticare il problema delle aree metropolitane e quello dei controlli sia di legittimità che di merito sugli atti, sugli organi e sulle responsabilità di questi ultimi, controllo affidato, però, ad organi veramente neutrali e non condizionati dall'arcobaleno delle idee, delle proposte partitiche e delle lottizzazioni, se vogliamo che il controllo di legittimità sia veramente tale e non nasconda espropriazione di poteri, funzioni e competenze che costituzionalmente sono attribuiti agli enti locali. Quando si parla di controllo è logico si parli anche di controllo di responsabilità, che la Corte dei conti, però, attraverso la sua giurisprudenza, vuol estendere al merito dell'azione amministrativa, cosa assurda ed incostituzionale. Occorre, forse, meglio precisare questo aspetto, fissando termini di prescrizione o decadenza per l'azione della Corte dei conti in merito alla responsabilità contabile e amministrativa, stabilendo anche non la semplice *culpa levis* ma solo il dolo e la colpa grave come presupposto dell'azione, al fine di evitare che per vizi meramente formali si perseguano amministratori o funzionari che hanno compiuto con onestà e prontezza il loro dovere: e questo appunto è vero per il 99,99 per cento.

RASTRELLI. Mi sembra una percentuale ottimistica.

MURMURA. Il senatore Rastrelli, che, per volontà politica degli elettori, è stato all'opposizione in questi anni, non può certamente essere testimone sereno ed obiettivo della profonda onestà che carettizza gli amministratori locali della Repubblica italiana.

Tutto questo fa sorgere, altresì, il problema dei rapporti con le regioni e il mio personale parere è che questo compito debba essere affidato al Ministero dell'Interno.

In questa carrellata molto rapida consentitemi di dire — non solo per esperienze recentissime — che un altro settore meritevole

di riforma legislativa è quello dei servizi pubblici locali, la cui disciplina risale troppo lontano nel tempo. Ricordo che, in passate legislature, proprio questa Commissione si soffermò a lungo sul problema licenziando un testo quasi completo, che non arrivò all'approvazione definitiva, e non per l'anticipato scioglimento delle aCmere, ma a causa di un articolo (il 36) riguardante i rapporti di impiego dei dipendenti dalle aziende municipalizzate. Credo sia necessario avviarci a strutturare queste aziende in maniera diversa, non recependo le norme del codice civile sulle società per azioni, ma i principi ispiratori di quella normazione e facendo dei consigli comunali l'assemblea degli azionisti allo scopo di garantire maggiori controlli e di realizzare maggiori trasparenza e rapidità nell'adempimento dei compiti e delle funzioni delle municipalizzate.

Analoga attenzione merita il problema dello *status* degli amministratori perché dobbiamo, sia pur riducendo la babilonia di enti sub-regionali e sovra-regionali, dare ai chiamati a queste funzioni di responsabilità la possibilità di operare con tranquillità e con adeguato riconoscimento del loro servizio anche sul piano economico, per evitare sia il fenomeno dell'esodo dei migliori, che quello dei pochi casi deteriori di forme non lecite di compenso per l'attività svolta.

Vorrei a questo punto ricordare, rimanendo nello stesso settore dell'amministrazione civile, i problemi dei segretari comunali e provinciali e delle varie leggi elettorali, non potendosi quest'ultimo aspetto risolvere alla riduzione ad un solo giorno per le votazioni, ma investendo una serie molteplice di problemi che coinvolgono anche quello del voto degli italiani all'estero, i quali devono avere la possibilità di manifestazione del loro voto, se non vogliamo creare situazioni di discriminazione e di disparità di trattamento.

Vi è una serie di altri problemi connessi alla disciplina elettorale che certo possono essere più adeguatamente trattati in altra sede: voglio soltanto ricordare l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale relative ai *referendum* previsti dalla Costitu-

zione e sui quali sinora non si è potuto procedere in sede legislativa per la mancanza di adeguati testi.

Vi è, poi, il problema della finanza locale. Abbiamo avuto per il 1983 la cosiddetta « Socof » che però col 31 dicembre 1983 scade, anche se i proprietari dovranno pagare un acconto a saldo delle rate 1983 entro il maggio 1984. Sarebbe opportuno sapere cosa si intende fare in merito, così come sarebbe necessario cercare un accordo sul problema della cosiddetta sanatoria dell'abusivismo edilizio che, secondo me, deve trovare una soluzione diversa da quella finora prospettata.

Vi è ancora il problema dell'ordine pubblico e dell'attuazione di una più completa e integrale riforma della polizia. Ringrazio il Ministro per la relazione che puntualmente — come sua abitudine — ci ha fatto pervenire sullo stato di attuazione della legge n. 121. Insisto nel dire che occorre sveltire i concorsi, anche se i tempi si sono allungati a causa del gran numero di aspiranti, il che costituisce comunque un fatto positivo perché significa che è ancora sentita da parte dei giovani l'esigenza di questo servizio in un settore nevralgico per la garanzia dell'ordine pubblico: che i concorsi vengano fatti rapidamente e che vengano apportate ulteriori modifiche, dettate dall'esperienza, alla legge n. 121 del 1981, così come il Senato aveva fatto nell'aprile scorso.

Vi è poi il problema della criminalità organizzata. Tutte le volte che siamo chiamati a valutare i fenomeni della criminalità, della mafia e della camorra, ci dimentichiamo della situazione della Calabria che è sì zona di transito, ma anche di insediamento di pericolosi malfattori. Se è vero che in Calabria il ruolo organico delle forze di polizia è al completo, è anche vero che, a prescindere dalla distribuzione, da certi rapporti di parentela che si sono andati con il tempo realizzando, queste forze di polizia sono inadeguate nel loro numero (non nella qualità e nella volontà di lavorare) a rispondere in maniera precisa e puntuale alle esigenze di ordine che in un Paese civile devono essere soddisfatte se non vogliamo che la situa-

zione diventi veramente un cancro irreparabile. Anche di ciò credo si debba parlare discutendo della tabella 8, non potendo fermarci soltanto alla realtà dei numeri, delle addizioni, delle sottrazioni e delle moltiplicazioni.

Per quanto riguarda il problema dei servizi civili, quello che maggiormente interessa, soprattutto dopo la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi alcuni commi dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, è correggere la situazione che si è venuta determinando, perchè alcune regioni, in applicazione di detto decreto, hanno adottato leggi scorporando quindi i beni ed espropriando i servizi. Noi ci troviamo di fronte ad una permanente e consolidata disparità di trattamento nel settore dell'assistenza, aggravata anche dalla mancata approvazione della relativa leggequadro, che è invece urgente ed indispensabile non solo per questo, ma anche per realizzare una più adeguata visione dell'assistenza e valutare se essa debba essere rimessa alle unità sanitarie locali, che diverrebbero perciò anche unità sociali, oppure andare diversamente disciplinata ed organizzata.

In questo campo vi sono tutte le battaglie intraprese giustamente dal Ministero degli Interni per i tossicodipendenti, per l'infanzia, eccetera. Bisogna esaminare in maniera concreta ed effettiva quale deve essere la sorte del settore: se cioè esso debba essere trasferito, come alcuni propugnano, presso il Ministero della Sanità, o se invece, come io ritengo giusto — e ne sono profondamente convinto — debba rimanere in capo al Ministero dell'Interno, per quella visione di amministrazione generale cui il Ministero dell'Interno deve rispondere e anche in corrispondenza a quel ruolo diverso che il Ministero stesso (come ha detto anche il ministro Scalfaro) deve avere tra regioni ed enti locali.

Altri problemi molto importanti sono quelli del volontariato, dell'assistenza economica e dell'attuazione di interventi in diversi campi.

Vi è poi il problema, cui accennava anche il collega Saporito, riguardante la protezione civile. Noi prima ci interessavamo poco di

tale problema mentre oggi, forse per le nostre malefatte, abbiamo per esso un occhio di riguardo anche perchè siamo afflitti periodicamente, dagli incendi boschivi, dal bradisismo, dai terremoti, dai maremoti, dalle alluvioni, eccetera. Questo è settore che merita una disciplina a maglie larghe che consenta la presenza e la partecipazione anche del volontariato. Non credo, infatti, che l'intera gestione degli interventi di emergenza possa essere rimessa e affidata, sia pure in chiave di coordinamento, solo all'amministrazione dello Stato. Questo richiederebbe in altri termini — è una battuta — estendere a tutto il Paese ciò che accade in Calabria per quanto riguarda la forestazione; e, cioè, poter usufruire di migliaia o decine di migliaia di persone sempre pronte e presenti.

Ritengo che, disciplinando e coordinando gli interventi anche sul piano della prevenzione, bisogna dare largo spazio concreto ed effettivo al volontariato, se vogliamo creare delle attrezzature che utilizzino anche disponibilità umane, tecnologiche e finanziarie adeguate alla risoluzione di questo problema.

Prima di concludere vorrei esprimere alcune valutazioni generali sulla tabella 8 e sull'attività del Ministero dell'Interno. La situazione che si presenta davanti ai nostri occhi in ogni settore — ne abbiamo parlato per gli enti locali, per gli enti pubblici, per determinate situazioni della protezione civile e dei servizi civili — è la seguente: da un lato abbiamo un'organizzazione amministrativa che compostamente va anticipando in maniera parziale l'adozione di necessità e di urgenze espresse dalla Costituzione in forma organica; dall'altro lato, esiste una resistenza all'applicazione piena della Costituzione e questa resistenza, che nasce dal vecchio sempre presente, realizza forme permanenti di conservazione che aggravano la crisi delle istituzioni. La resistenza al nuovo e la disarmonia logica degli strumenti politici di attuazione fanno sì che l'organizzazione amministrativa sia in mani incerte, fluide, transitorie e non adeguate, provocando l'ulteriore aggravarsi della situazione, perchè le esigenze affermate dalla Costituzione per la migliore vita amministrativa dello Stato — esigenze di autonomia, di decentramento,

di razionalità, di governabilità e di trasparenza — sono tuttora vive e presenti, ma hanno bisogno di adeguata sistemazione.

Da qui anche molte decisioni della Corte costituzionale, che alcune volte appaiono, come quella annunciata oggi (sentenza n. 307), traumatizzanti e di cui non si possono a prima vista valutare gli effetti.

Ritengo che le esigenze fin qui delineate debbano trovare, soprattutto nel campo dell'Amministrazione degli interni, un'adeguata, pronta e sollecita risposta. Per gli impegni assunti, per le indicazioni fornite, per le relazioni che accompagnano la presentazione di questa tabella, credo si possa guardare al prossimo futuro con un certo ottimismo per il raggiungimento degli obiettivi che ci siano prefissi.

Per questi motivi raccomando alla Commissione di pronunziarsi favorevolmente sulla tabella 8, unendo però la manifestazione di questo consenso ad un impegno che deve essere presente in ciascuno di noi affinché le riforme accennate e le attuazioni costituzionali abbiano in sede legislativa una sollecita risposta: le forze politiche dovranno essere coerenti in sede parlamentare con quello che sostengono in occasione di incontri con gli amministratori locali, i quali subiscono le conseguenze di determinate carenze della legislazione e dell'organizzazione amministrativa.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Murrura, relatore alla Commissione sulla tabella 8, per la sua esposizione.

Non facendosi osservazioni, rinvio il prosieguo dell'esame dei documenti finanziari ad altra seduta, sottolineando altresì l'opportunità che, nel quadro dell'esame del disegno di legge finanziaria, la Commissione proceda ad una valutazione della recente sentenza n. 307 della Corte costituzionale, stante la sua rilevanza in materia di rapporti finanziari tra Stato e regioni, al fine di verificare l'eventuale incidenza della decisione della Corte sulle norme dell'anzidetto disegno di legge concernenti la finanza locale.

I lavori terminano alle ore 11,55.

MARTEDI' 18 OTTOBRE 1983

**Presidenza
del Presidente BONIFACIO**

I lavori hanno inizio alle ore 16,30.

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984)** » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986** » (196)

— **Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)**

— **Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)**

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) - (rapporto alla 5^a Commissione), della tabella 1-A del bilancio dello Stato: « Stato di previsione della Presidenza del consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 » e della tabella 8 dello stesso bilancio: « Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 ».

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta del 13 ottobre.

Come è noto ai Commissari, la Corte costituzionale si è recentemente pronunciata su alcune questioni concernenti la finanza locale che possono incidere su disposizioni del disegno di legge finanziaria del 1984.

Do la parola al senatore Sandulli, che ha approfondito la tematica ora precisata.

SANDULLI Signor Presidente, come i colleghi sanno, la sentenza n. 307 di questo anno è forse la più voluminosa che finora abbia emesso la Corte costituzionale; è stata estesa da due relatori poichè le cause erano affidate a due persone diverse.

L'oggetto dei giudizi era costituito dai seguenti provvedimenti: il decreto legge n. 786 del 1981 convertito nella legge n. 51 del 1982 (finanza locale 1982); il decreto legge n. 952 del 1982, convertito nella legge n. 53 del 1983 (norme tributarie); il decreto-legge n. 55 del 1983, convertito nella legge n. 131 del 1983 (finanza locale 1983); la legge n. 130 del 1983 (legge finanziaria 1983).

La sentenza contiene varie affermazioni di principio, alcune delle quali sono di politica legislativa, vanno *ultra crepidam*. Inoltre, vi sono alcune pronunce di inammissibilità per cessazione della materia del contendere e riaffermazioni di principi costituzionali già contenute in precedenti sentenze, ribadite nella sentenza in considerazione in riferimento sia ad alcuni casi di annullamento in cui la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima la norma, sia ad altri in cui l'ha ritenuta legittima. Tuttavia, queste non riguardano la materia che a noi interessa esaminare in questa sede.

Mi occuperò pertanto unicamente degli aspetti rilevanti ai fini del disegno di legge finanziaria al nostro esame. Comunque, ulteriori analitiche indicazioni si trovano nel documento scritto che ho depositato presso la segreteria della Commissione.

Vorrei soltanto brevemente ricordare che altre dieci questioni sono state dichiarate infondate dalla sentenza, nella quale vi sono anche cinque dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

Per non dilungarmi troppo, mi limiterò a rilevare che una sola dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza in rassegna è rilevante in ordine alla materia della legge finanziaria del 1984: riguarda l'articolo 9, quarto comma, della legge finanziaria del 1983. Infatti, la Corte costituzionale, pur escludendo l'illegittimità dell'articolo 9, terzo comma, della legge finanziaria del 1983, per contrasto con i poteri riconosciuti alle regioni dalla legge n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, ha dichiarato tuttavia illegittime le modalità di deroga al blocco delle assunzioni, come strutturate nel quarto comma dell'articolo 9, che attribuiva al Governo anziché alle regioni, il potere di deroga. La

Corte costituzionale ha affermato il principio che le USL sono sotto la supervisione delle regioni e quindi, mentre non è illegittimo che lo Stato, nel quadro del servizio sanitario nazionale, abbia previsto un blocco delle assunzioni anche per le USL, è invece illegittimo che nel prevedere deroghe a questo blocco sia stato conferito tale potere al Governo e non alle regioni.

Quindi, solo il capo 19 della sentenza in considerazione ha annullato una norma che ha corrispondenza nel disegno di legge finanziaria del 1984, ove appunto, all'articolo 18, secondo comma, è riprodotta analoga disposizione.

Vi sono altri punti rilevanti ai nostri fini: i capi 5 e 10 della sentenza, riguardanti questioni relative a norme che hanno rispondenza nel disegno di legge finanziaria del 1984, che la Corte costituzionale ha dichiarato infondate.

La sentenza in considerazione, al capo 5, ha escluso l'illegittimità degli articoli 28 e 29 del decreto-legge n. 786 del 1981 e dell'articolo 28 del decreto-legge n. 55 del 1983 concernenti l'ILOR, rimanendo acquisito al bilancio dello Stato il relativo gettito e provvedendo lo Stato a trasferire alle regioni e alle aziende di soggiorno, cura e turismo una parte del gettito stesso determinata dai suddetti decreti. Non è quindi illegittima la vocazione allo Stato del gettito e si ribadisce il principio della reversibilità delle assegnazioni tributarie conferite alle regioni e agli enti locali dalla legge, che appunto lo Stato può liberamente, nel quadro dell'articolo 119 della Costituzione, riavocare a sé.

Come è noto, anche nel disegno di legge finanziaria del 1984 si ribadisce che l'ILOR, il cui regime introdotto con la riforma tributaria del 1971-73 non entra ancora in funzione, continua ad essere di spettanza dello Stato, che poi lo ripartisce come ho detto poc'anzi.

Inoltre, ricordo che la sentenza, al capo 20, esclude l'illegittimità del quinto comma dell'articolo 9 della legge finanziaria del 1983, in base al quale « per le esigenze del coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge, il Consiglio dei mini-

stri emana atti di indirizzo e coordinamento per le amministrazioni regionali, al fine di determinare l'incidenza di nuove assunzioni di loro competenza sulla spesa delle regioni, in armonia con le disposizioni dei due commi precedenti ».

La Corte ha rilevato che in tal modo il potere governativo di indirizzo e coordinamento è sufficientemente definito — sì da far considerare osservato il principio di legalità — per ciò che attiene ai « limiti entro i quali debba risultare contenuta la spesa delle regioni derivante da nuove assunzioni, limiti superabili solo in presenza di valutazioni di indispensabilità da compiersi... con procedure non riproduttive di quella configurata dal comma 4 dello stesso articolo » — dichiarato illegittimo per ragioni di competenza, come rilevato — « ma su di questa espletate ».

La sentenza esclude inoltre, al capo 10, l'illegittimità dell'articolo 9 del decreto-legge n. 55 del 1983 che fissa i criteri di suddivisione dei 5.000 miliardi di lire da concedersi dalla Cassa depositi e prestiti agli enti locali per il 1983 ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge n. 786 del 1981. La Corte osserva che la Cassa è un'istituzione strumentale dello Stato (e non delle Regioni) e che i criteri di suddivisione dell'importo anzidetto tra i Comuni — la cui autonomia amministrativa va rispettata (come già accennato) anche dalle Regioni, pure quando si svolga in materie ricomprese nell'articolo 117 della Costituzione — « eccedono gli ambiti spaziali di ciascuna singola Regione, per interessare l'intero territorio nazionale ». La Cassa non fa che dare attuazione in materia a criteri fissati dallo Stato in base a « una globale valutazione perequativa degli enti locali e delle loro esigenze ». D'altro canto la normativa in questione non ha fatto venir meno quella secondo la quale, « nelle Regioni in cui siano stati approvati programmi regionali di sviluppo, gli enti locali, nell'individuazione delle opere per le quali richiedere il finanziamento alla Cassa depositi e prestiti, devono riferirsi agli indirizzi programmatici contenuti nei programmi stessi » (articolo 11 del decreto-legge n. 616 del 1977, articolo 9 del decreto-

legge n. 38 del 1981 e articolo 11 del decreto-legge n. 786 del 1981).

I rimanenti capi della sentenza non presentano diretto interesse in riferimento alla materia del disegno di legge finanziaria del 1984.

PRESIDENTE. In sede di espressione del parere sul disegno di legge n. 195, potremmo recepire quanto dichiarato dalla Corte costituzionale riguardo all'estrema disorganicità dei rapporti finanziari tra Stato e regioni, che è necessario disciplinare in maniera adeguata. Occorrerebbe suggerire — ferma la necessità costituzionale di trasferire alle regioni il potere di deroga — che vengano fissati criteri e limiti precisi al potere stesso per evitare, proprio nell'integrale rispetto delle motivazioni della Corte, una discrezionalità di amplissima latitudine.

FOSSON. Signor Presidente, non faccio parte di questa Commissione, ma ho voluto partecipare a questa riunione in primo luogo per ascoltare i rilievi che venivano mossi in base alla sentenza della Corte Costituzionale ed in secondo luogo per parlare di un problema che interessa la mia regione e riguarda l'articolo 14 del disegno di legge finanziaria.

Non entrerò nel merito, vorrei soltanto ricordare alcuni precedenti a questa Commissione che ha avuto occasione di discutere lungamente il problema dell'ordinamento finanziario della regione Val d'Aosta.

La mia regione non ha avuto per molto tempo alcun ordinamento finanziario, in contrasto con quanto previsto dal suo Statuto Speciale. Nel 1955 è stato approvato un primo ordinamento finanziario, modificato nel 1971 con un accordo tra Stato e regione e dando pienamente soddisfazione anche alle richieste della regione.

Purtroppo dopo il 1971 con la riforma tributaria ci siamo trovati, come tutte le regioni a Statuto Speciale, senza alcun ordinamento finanziario, con la differenza però rispetto alle altre regioni a Statuto Speciale di avere avuto il consolidamento delle entrate al momento della riforma tribu-

taria, con l'aumento anno per anno del 10 o 15 per cento secondo quanto veniva stabilito.

Alla Valle d'Aosta, tuttavia, erano state attribuite quote fisse di riparto mentre per le altre regioni a Statuto Speciale erano rimaste in vigore le quote variabili. Quindi, andando avanti negli anni, la Val d'Aosta si è trovata in una posizione differenziata rispetto a quella delle altre regioni, avendo soltanto l'aumento dato dal consolidamento senza alcuna possibilità di trattativa.

Nel 1981, finalmente, tra la regione e lo Stato si è concordato un nuovo ordinamento finanziario che è stato ampiamente discusso in questa Commissione e poi approvato con votazione unanime oltre che della medesima anche dell'assemblea del Senato e, a grande maggioranza, dall'assemblea della Camera dei deputati.

Oggi nel disegno di legge finanziaria con l'articolo 14 si mette in discussione questo ordinamento finanziario (la legge del 1981) decurtando una parte delle entrate fisse. Ritengo, innanzitutto, che ciò non sia conforme alla Costituzione e, anche se non sono un giurista e quindi non posso interpretare completamente quella che è la sentenza della Corte Costituzionale, mi sembra che ci sia qualcosa che non vada bene.

Vi è, inoltre, un altro precedente che vorrei citare. Lo scorso anno, dopo l'approvazione dell'ordinamento finanziario per la regione Valle d'Aosta, anche la Sardegna e tutte le altre regioni a Statuto Speciale cercarono di avere il loro ordinamento finanziario. Ma di fronte ad una impellente necessità mostrata dalla regione Sardegna il Governo pensò, per accelerare i termini, di provvedere con la legge finanziaria del 1982.

La discussione iniziò alla Camera dove furono tutti d'accordo nello stralciare l'ordinamento finanziario che era stato inserito nella legge finanziaria in ragione del fatto che non poteva essere trattato un ordinamento finanziario di una regione a Statuto Speciale nella legge finanziaria. Infatti nella seduta del 26 marzo 1983 l'ordinamento finanziario della regione Sardegna fu stralciato dal disegno di legge finanziaria e approvato con apposita legge.

Senza entrare, quindi, in altri dettagli vorrei chiedere alla 1^a Commissione che nell'esprimere il suo parere approfondisca questo problema ed eventualmente proponga lo stralcio dell'articolo 14 del disegno di legge finanziaria. Nel caso in cui il Governo volesse modificare l'ordinamento finanziario — non entro nel merito in questo momento, ma si tratterebbe di cosa gravissima — almeno non lo faccia attraverso la legge finanziaria ma attraverso una legge ordinaria.

Rispetto al precedente menzionato vorrei inoltre sottolineare che la regione Valle d'Aosta evidenzia talune peculiarità rispetto alle altre regioni a Statuto Speciale: essa è l'unica che con il suo bilancio copre interamente i costi dell'istruzione, con impegni di circa 60 miliardi l'anno e che, a causa della sua particolare conformazione geografica, sopporta elevati costi nell'ambito dei servizi. Penso che la 1^a Commissione vorrà tenerne conto.

DE SABBATA. Tocca a me aprire il dibattito, visto che i relatori si sono rifiutati di farlo, nel senso che si sono limitati ad una illustrazione ripetitiva delle affermazioni presenti nei testi, senza alcuna aggiunta.

Inizio dalla parte che riguarda la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la legge finanziaria nel suo complesso, sotto il profilo della costituzionalità, ma anche della opportunità giuridica generale. L'unica affermazione del relatore Saporito che si è staccata dal testo scritto è stato l'augurio che si faccia la legge sulla Presidenza del Consiglio. Come è noto, la questione è stata riproposta da quasi tutti i Governi che si sono succeduti negli ultimi trent'anni. Credo che ad un esponente di maggioranza non spetti soltanto di formulare auguri, ma anche di indicare criteri e orientamenti, per arrivare a realizzare tale impegno, che ha una lunga data e che è ormai riconosciuto da tutte le forze politiche come punto essenziale della riorganizzazione dell'attività politica del nostro paese. Dobbiamo infatti considerare sempre l'importanza che la Presidenza del Consiglio ha anche per il fun-

zionamento del Parlamento, per un'attività congiunta Governo-Parlamento.

Quello che oggi possiamo temere è che la Commissione dei Quaranta, nonostante siano state espresse indicazioni per evitare questo aspetto negli ordini del giorno costitutivi, abbia in qualche modo il risultato di frenare il cammino della riforma. Anzi, direi che c'è bisogno di una legge che non solo riformi ma che anche regoli la Presidenza del Consiglio, visto che la materia ha notevoli spazi vuoti. Credo che occorra assumere l'impegno politico — camminando, se si vuole, anche in parallelo con la Commissione dei Quaranta — di risolvere una questione così urgente, che ha bisogno di dare un quadro diverso e dei punti di riferimento diversi al Governo in quanto tale e a tutti gli aspetti istituzionali della Repubblica che si devono riferire al Governo; sto pensando, ad esempio, ai rapporti tra le Regioni ed il Governo, ai rapporti tra le altre istituzioni dello Stato che non fanno parte dell'ordine gerarchico ministeriale.

Non si vedono atti concreti in questo senso. Abbiamo una tabella di bilancio separata e anche questo problema che si presta a qualche discussione, perchè, mentre discutiamo della disciplina della Presidenza del Consiglio, abbiamo di fatto una tabella che vuole indicarne in qualche modo una organizzazione separata. Il fatto è parzialmente arbitrario: si potrà dire che non si tratta di un'arbitrarietà della quale dobbiamo lamentarci, ma rappresenta comunque un fatto rilevante. Non esistono neanche quegli atti che pure potrebbero essere compiuti per creare le condizioni migliori per la regolazione della Presidenza del Consiglio; ad esempio, il dipartimento della funzione pubblica dovrebbe essere istituito entro il 21 ottobre, data in cui scadono i sei mesi dall'entrata in vigore della legge che lo prevede. Esistono problemi aperti ma non mi sembra — e su questo ci potremmo riservare una iniziativa a parte — che il Governo dia il segno di essere sul punto di istituire nei termini fissati dalla legge questo dipartimento che in qualche modo favorirebbe la regolazione della Presidenza del

Consiglio perchè tenderebbe a portare ad unità e a controllo l'apparato pubblico.

Esistono delle difficoltà, non c'è dubbio. Sono convinto che l'istituzione del dipartimento della funzione pubblica necessiti di uno sforzo politico, visto che non è facile convincere i singoli corpi ministeriali della utilità e della funzionalità di tale organo, anche a causa di una sorta di resistenza corporativa. Ma proprio perchè la soluzione di tale questione comporta il superamento di alcune difficoltà, essa rappresenta un elemento di volontà politica dal quale si evincerebbe l'impegno del Governo. Sarebbe una dimostrazione di buona volontà e un atteggiamento non dilatorio, non debole di fronte ai problemi politici del paese. Naturalmente, altri punti della legge che istituisce tale dipartimento non sono stati attuati. Non insisto sull'argomento che altri colleghi potranno illustrare più ampiamente, ma anche esso dimostra che non esiste una volontà politica e che quindi pronunciare, come ha fatto il senatore Saporito, un auspicio, affermare che si proporrà un disegno di legge non è soddisfacente nè credibile al momento attuale perchè il comportamento concreto diverge da questa volontà. Per quel che riguarda la legge finanziaria, concordo con il senatore Fosson circa la questione dell'articolo 14 che comporta, quanto meno, un dubbio di costituzionalità, senz'altro una eccezione sulla sede opportuna in cui definire un atteggiamento del genere.

Si può dire che la legge finanziaria è equiparata a qualsiasi legge ordinaria: desidero però osservare che la disposizione formulata, come ricordava il collega Fosson, fu ampiamente discussa all'interno di questa Commissione e a tale discussione non fu estranea la stessa regione Val D'Aosta, più volte consultata. E non si tratta di questione secondaria perchè è un argomento sul quale può sorgere il dubbio che per la Regione a statuto speciale la legge ordinaria sia puramente e semplicemente il mezzo per stabilire i caratteri della sua autonomia finanziaria. Se il dubbio c'è, è chiaro che il consenso delle Regioni è quanto mai importante, perchè evita l'aprirsi di vertenze costitu-

zionali, generate dall'obbligo di procedere mediante legge costituzionale.

È certo però che questa non è la sede più adatta per affrontare il problema, perchè l'argomento preminente che qui si discute non è lo scopo per cui si approva la legge finanziaria, cioè definire e migliorare le entrate e le spese previste in bilancio, bensì è il rapporto fra lo Stato e le regioni. E ciò è tanto più vero per una regione a Statuto speciale come è la Valle d'Aosta, per cui a mio avviso è opportuno trattare tale problema in una sede autonoma che possa tener conto dei complessi rapporti intercorrenti fra la Valle d'Aosta e lo Stato non solo per il tributo previsto dall'articolo 14, ma per il complesso delle attività finanziarie e per tutti gli altri poteri speciali che a tale regione sono attribuiti. Quindi, in definitiva, chiedo che questo articolo venga escluso dal testo del disegno di legge finanziaria e naturalmente, qualora ciò non avvenisse, reputo che dovrebbe essere respinto.

L'altra disposizione, che ha in sè motivi di illegittimità costituzionale è quella contenuta nel secondo comma dell'articolo 18, che riguarda la valutazione discrezionale del Presidente del Consiglio in ordine all'allargamento delle assunzioni anche nelle Unità sanitarie locali. Questo — lo ripeto — è il testo che è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella legge finanziaria dello scorso anno e, di conseguenza, questa normativa deve essere espulsa dal disegno di legge finanziaria di quest'anno che riproduce tale disposizione. Spetta proprio a questa Commissione fornire le relative indicazioni.

Per quel che riguarda il fondo dei trasporti vi è un accenno, all'articolo 12, secondo e sesto comma, che solleva qualche perplessità, poichè, mentre nel secondo comma si parla di riduzione di erogazioni — e a tale riguardo non vi è stata alcuna pronuncia della Corte Costituzionale —, nel sesto comma, invece, si dice che « il predetto importo — cioè l'importo del fondo — è finanziato... mediante riduzione, rispettivamente, dei fondi di cui agli articoli 8 e 9 della legge del 16 maggio 1970, numero 281 ». E non

si capisce bene quale delle due disposizioni prevalga e quale sia il senso di questo contrasto di locuzione, perchè — lo ripeto — nel sesto comma sembra che si tratti di una riduzione di fondi, mentre nel secondo comma è prevista una riduzione di erogazioni; comunque, sulla riduzione di « fondi » vi è stata una pronuncia della Corte Costituzionale.

Inoltre, si incontrano anche altre disposizioni che, se non sollevano una questione di costituzionalità, quanto meno, da un punto di vista dell'ordinamento generale, legittimano qualche sospetto di opportunità ed anche di legittimità circa la sede prescelta. Infatti, quando la legge n. 468 del 1978 indica come compito della legge finanziaria quello di introdurre « modificazioni ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflesso sul bilancio dello Stato », si tratta di vedere se queste possano o debbano comportare anche modificazioni sostanziali di leggi che presentano una certa organicità.

Premesso ciò, per quel che riguarda, ad esempio, l'imposta sulle persone giuridiche, e cioè l'IRPEG, a me sembra del tutto normale che in una legge finanziaria vi sia un ritocco di aliquota. Meno corrette mi sembrano, invece, le sostanziali modificazioni contenute negli articoli 6, 7 e 8 relativamente all'IRPEG e all'IRPEF, cioè all'imposta sulle persone giuridiche e a quella sulle persone fisiche, perchè si tratta di vere e proprie norme che incidono strutturalmente sul carattere di queste imposte, introducendo nuovi criteri sull'imponibile e chiarendo anche l'estensione degli imponibili sullo stesso patrimonio.

Non mi attarderò a giudicare sull'opportunità e la correttezza di queste norme; al limite posso anche rinunciare a chiederne lo stralcio, tuttavia avverto che questo non è un modo corretto di legiferare, tanto più che all'articolo 9, secondo comma, — se non mi sbaglio — si giunge a determinare delle norme di carattere penale che veramente hanno un'infelice collocazione in questa disposizione. Non sembra che si tratti di modificazioni ed integrazioni di norme che hanno riflesso sul bilancio dello Stato — perchè a questo punto non vi sarebbe al-

cun limite —; anche nell'articolo 11 sono previste sanzioni, non di carattere penale — se ho ben capito — ma di carattere amministrativo. Anche queste, d'altronde, trovano nel tipo di normativa al nostro esame una sede molto discutibile.

Vi è poi tutto il discorso relativo alla disciplina della finanza regionale. So che sono state fatte delle osservazioni in proposito, in sede di Commissione bilancio, da parte delle regioni e ad esse in qualche modo mi riferisco. A me pare criticabile il fatto che al quarto comma dell'articolo 12 si trascini il regime transitorio delle regioni a statuto speciale, come avviene per il Trentino Alto-Adige e non so se lo stesso sia previsto anche per altre regioni. Certo è che ci troviamo ancora in un regime transitorio senza che vi sia alcuno spiraglio per giungere ad una disciplina definitiva, o comunque di lungo periodo, della finanza delle regioni a statuto speciale diverse dalla Valle d'Aosta. Quindi, anche questo testo di legge ripropone problemi che altre volte sono stati sollevati.

Vi è poi la questione, che non può non allarmare, circa il presunto aumento del 10 per cento previsto dal quinto comma dell'articolo 13. Tale aumento non riguarda tutte le erogazioni eseguite dalle Regioni, esso riguarda solo l'ammontare previsto dall'articolo 8 della legge n. 281 del 1970 e quindi il fondo sostitutivo dell'ILOR, e con l'articolo 9. Per questo motivo le regioni non riescono a conseguire quel 10 per cento di aumento delle loro entrate che pure è considerato un principio generale che presiede la gestione dell'attuale bilancio: non si deve superare il 10 per cento di aumento, ma quanto meno bisogna assicurarlo! In caso contrario dobbiamo continuare a constatare, come è stato fatto già in altre sedi e da altre autorità, e come noi stessi abbiamo ripetuto in tante occasioni, che non sono certo le regioni (d'altra parte la finanza regionale va anche separata da quella degli enti locali che è di tipo diverso) a contribuire all'esaltazione del disavanzo del settore pubblico allargato.

Le Regioni, come anche gli enti locali, non possono uscire da queste assegnazioni, che

non solo sono ridotte rispetto all'effettivo tasso di inflazione, ma non raggiungono neanche quel 10 per cento che si dichiara di voler loro riconoscere. Tutto ciò va considerato con estrema attenzione perchè si tratta di una restrizione eccessiva per le regioni.

Ritengo quindi che sia una grave questione di Governo, nel senso più largo del termine, il modo in cui è trattata e decisa la finanza regionale, anch'essa purtroppo condizionata da norme non del tutto programmate.

Mi riservo di tornare nel merito degli articoli 15 e 16 che riguardano maggiormente gli enti locali.

Anche per quanto riguarda gli articoli 19 e 20, assegni familiari e pensioni, e gli articoli dal 22 al 35 (escludendo parte degli articoli 23, 25 e 35), attività sanitaria, servizio sanitario nazionale, ritengo che siano norme che modificano strutturalmente disposizioni di grande rilevanza riguardanti l'intervento sociale dello Stato; vi è una trasformazione profonda di certi istituti e quindi tali norme dovrebbero avere altra sede di esame.

È necessario pertanto che, in sede di espressione del parere, sia rilevata tale opportunità.

Vorrei sottolineare, soprattutto in riferimento all'articolo 13 del disegno di legge n. 195, che non sono certo le regioni a contribuire ad esaltare il *deficit* del settore pubblico allargato.

E passo a trattare aspetti riguardanti il Ministero dell'interno. Vorrei fare alcune considerazioni di carattere generale che coinvolgono anche le dichiarazioni rese dal Ministro Scalfaro nelle precedenti sedute.

Ritengo che in sede di esame del bilancio, occorra rilevare la perdurante gravità del terrorismo che, anche se gli sono state inflitte gravi sconfitte, non deve essere considerato un problema definitivamente risolto: va combattuto non solo attraverso l'impiego delle strutture operative, ma anche con l'ausilio di tutte le forze democratiche.

Sottolineo insieme anche l'esigenza di una intensa lotta contro la mafia e la criminalità organizzata. Anche in questo caso il

compito è duplice: la lotta va portata avanti non solo utilizzando tutti i mezzi e gli strumenti a disposizione, ma anche con il costante e tenace impegno politico generale. Occorre intensificare la tutela di tutti coloro che offrono reale appoggio allo Stato svolgendo, da posizioni particolarmente esposte, il loro compito, e mi riferisco, in primo luogo, ai magistrati, che sono oggetto dei più gravi attacchi, come conferma l'assassinio del fratello del giudice Imposimato, in cui credo debba riconoscersi la matrice mista di criminalità comune organizzata e di terrorismo.

Tuttavia, dall'esame della tabella del Ministero dell'interno non emerge una linea di rafforzamento della lotta contro la criminalità, nè si individua un'adeguata distribuzione dei mezzi necessari. Occorre adottare misure più efficienti, più capaci di contrapporsi alla criminalità organizzata.

Per quanto riguarda questo aspetto non aggiungo altro perchè qualche altro collega si soffermerà più a lungo su questo. Desidero tuttavia fare ancora un'osservazione su una questione di grande rilievo: la mafia e la criminalità organizzata non sono più soltanto un aspetto degenerato di una società industriale avanzata, ma rappresentano un pericolo per la democrazia, avendo assunto le loro azioni criminose contenuti, forme, toni di attacco diretto al regime democratico.

A questo punto, reprimere la criminalità organizzata non è più soltanto un problema di ordine pubblico, ma costituisce un essenziale impegno politico a difesa della democrazia nel nostro paese. Pertanto, riguardo a tale questione, non mi rivolgo all'onorevole Scalfaro soltanto come Ministro dell'interno che dirige la polizia, ma come rappresentante del Governo, cioè come rappresentante degli interessi del nostro paese.

Gli inquinamenti negli apparati dello Stato e negli enti locali vanno combattuti con iniziative appropriate, suscitando anche il concorso delle energie democratiche presenti nel paese ed esterne agli apparati. Queste energie esterne devono influenzare questi ultimi, dare loro il senso del clima di

vivacità che esiste per tutto quanto riguarda la difesa della democrazia. Larghi strati di opinione pubblica, di forze politiche e di organizzazioni sociali hanno dimostrato questa disponibilità, che deve essere quindi utilizzata al fine di realizzare una azione di Governo unitaria, adeguata e coerente.

A questo punto, vorrei citare come esempio il rapporto che è intercorso tra la Commissione P2 ed altri apparati, il Consiglio superiore della magistratura e la Procura di Roma, che ha dimostrato l'esistenza di problemi politici estremamente gravi. Il Presidente della Commissione P2 intervenne su alcune questioni che riguardavano i rapporti tra la Commissione e la Procura di Roma, alla quale era stato richiesto materiale che non era pervenuto. Fu inviata una lettera al Consiglio superiore della magistratura, nella quale si portava a conoscenza di quest'ultimo un certo modo di comportarsi della Procura di Roma. Ebbene, il Consiglio superiore della magistratura si è rivolto alla Procura di Roma per ottenere indicazioni, ma queste devono ancora giungere. È invece pervenuta una risposta di diverso tipo: cioè, l'attacco della Procura di Roma al Consiglio superiore della magistratura, che conosciamo tutti. Sono questioni di grande rilievo che riguardano direttamente la lotta alla criminalità organizzata. Il legame tra queste vicende e il successo della lotta contro la criminalità è evidente.

È opera del Governo anche il complesso delle scelte e degli orientamenti che possono liberare da eventuali inquinamenti le attività dell'amministrazione della giustizia. Ho fatto un esempio particolare e specifico per indicare questi inquinamenti, anche se con ciò non intendo formulare un giudizio generale sulla Magistratura nel suo complesso.

Poco fa ricordavo l'uccisione di Imposimato, che era chiaramente diretta anche contro il fratello, magistrato. Ma non c'è bisogno di ricordare quanti sono i magistrati caduti nell'adempimento del loro dovere. Ho indicato un fatto specifico indice di un inquinamento che va combattuto e per il quale vanno prese le opportune iniziative

che spettano al Governo, e quando non direttamente al Ministro dell'interno, sono però sempre legate agli interessi del Ministro dell'interno, per la tutela dell'ordine pubblico e per quella più ampia considerazione che deve richiedere la lotta contro la criminalità organizzata e che corrisponde alla difesa dell'ordine democratico.

Tale attività deve, però, rivolgersi anche in direzione di altri settori di amministrazione: l'inquinamento delle amministrazioni dello Stato e non solo di queste, ma anche di altri apparati, quali ad esempio gli enti locali.

Sappiamo, inoltre, che la criminalità organizzata — come ha sostenuto in questi giorni il Ministro in convegni esterni — riguarda oggi anche le grandi città del Nord e che essa ha stretti legami con gli ambienti di origine. Siamo in una situazione che giunge a rendere difficile anche l'apertura — come è stato ricordato — dei commissariati di polizia in Sicilia.

Occorre che tali inquinamenti siano snidati e combattuti. Ma allora perchè si continuano ad assicurare fonti di finanziamento alle esattorie che hanno il solo compito di riscuotere del denaro e versarlo nelle casse dello Stato senza altra funzione? Si tratta di centinaia di miliardi. Sono anni che quando si discute il bilancio la nostra parte propone che questa vergogna sia cancellata.

Non è forse vero che questo denaro guadagnato con facilità è una parte del denaro che finanzia anche la criminalità organizzata? Qui non si tratta di far applicazione della legge La Torre, ma piuttosto di estinguere forme di profitto parassitario, che vanno ben al di là di una normale attività, che sono un vero e proprio regalo che viene fatto ad attività che non hanno alcuna ragione di continuare.

Emerge con evidenza che l'intervento dei rappresentanti delle regioni e delle grandi città sulle questioni riguardanti la gestione dell'ordine pubblico e la lotta alla criminalità organizzata e gli esami collegiali, che mi sembra siano stati avviati dal Ministro dell'interno, rappresentano un'attività da perseguire con costanza.

Dalla mia parte politica non può che venire un incoraggiamento a tali attività. Oltre a ciò desidero richiamare quanto già accennato a proposito degli scontri tra polizia e dimostranti che si sono verificati a Comiso, per ribadire — anche in sede di esame del bilancio, come sede di verifica dell'attività complessiva, e del suo orientamento, del Ministero dell'interno — che è necessario operare con urgenza per la pace in una situazione mondiale estremamente tesa e che va ulteriormente tendendosi.

Il nostro Paese non ha ancora un movimento pacifista forte come quello di altri Paesi europei. Credo che dal modo in cui questo movimento ha la possibilità di esprimersi si misuri l'aspetto visibile della democrazia ed anche la concreta speranza per un domani più democratico. Non si può rispondere a questa speranza del domani con atti inconsulti di intervento.

Mi ero riservato di riesaminare le norme riguardanti le autonomie e, in modo particolare, la finanza; però credo che anche qui occorra riprendere il discorso di carattere generale sull'atteggiamento che il Governo deve avere nei confronti delle autonomie.

Il senatore Murmura ha ribadito la necessità di una legge che riordini le autonomie e su ciò, chi più chi meno, tutti i settori politici in questa Commissione sono d'accordo, anche se il senatore Murmura non ha detto molto di nuovo ripetendo concetti che ormai sono largamente acquisiti.

MURMURA. Non sono il solo a non dire nulla di nuovo.

DE SABBATA. C'è una differenza tra le ripetizioni della maggioranza e quelle dell'opposizione. Le ripetizioni della maggioranza coinvolgono la sua responsabilità; di fronte alle inerzie, alle insufficienze, all'inattività, per forza di cose la minoranza deve ripetere un discorso di stimolo e di invito al rinnovamento.

MURMURA. In questa Commissione non si è avuta mai discussione e spaccatura tra maggioranza e minoranza.

DE SABBATA. Non sto parlando di spaccatura, sto ricercando il grado di responsabilità.

Abbiamo discusso ampiamente di tale questione e dobbiamo tornare a discuterne. Sappiamo, abbiamo detto e ribadito, che una grossa responsabilità è da imputare ai Governi passati i quali hanno bloccato, più di una volta, l'iter del dibattito promettendo un testo proprio che poi è risultato o molto distante dalle posizioni del Parlamento (assunte in forme che andavano al di là della stretta maggioranza di Governo, con schieramenti più ampi) o addirittura con un ritardo tale da rendere del tutto inutile il lavoro compiuto.

Quindi il quadro delle autonomie va corretto con una nuova legislazione ed anche qui bisogna auspicare che la Commissione dei Quaranta — come del resto è previsto già negli orientamenti emersi nei dibattiti che hanno preceduto la sua costituzione — non intervenga con azione che potrebbe avere effetto ritardante o con orientamenti di deviazione.

Dobbiamo essere chiari nell'individuare questo pericolo ed averlo presente per tenerlo lontano e per riprendere con vivacità, subito dopo la discussione sul bilancio, il dibattito riguardante le autonomie.

Certo, bisogna pur dire che vi è un contrasto tra una volontà di migliorare, di rinnovare l'organizzazione e l'ordinamento delle autonomie e una dose insopportabile di ristrettezze finanziarie per gli enti locali. Se si vogliono sanare le autonomie non si può ucciderle con difficoltà finanziarie.

Giungo così ad indicare cosa manca, visto che gli stanziamenti fanno parte della tabella del Ministero dell'interno e che le norme di legge finanziaria incidono sulla materia. Infatti bisogna considerarle nel loro insieme, anche perchè il Ministero dell'interno, che ha una responsabilità considerata tradizionale nei rapporti tra il Governo e le autonomie locali, non può ignorare ciò che le Finanze fanno quando strangolano le autonomie o sottraggono loro mezzi per gli investimenti.

In contrasto con quanto è stato dichiarato a più riprese anche da esponenti respon-

sabili della vita politica ed economica, i quali hanno accusato gli enti locali di essere una delle cause del dissesto finanziario dello Stato, debbo ripetere che tali organismi non hanno sfondato di una sola lira i limiti imposti dalla legge finanziaria e dal bilancio e sono rimasti entro il 13 per cento. Problema di altra natura è quello degli accordi per il personale che non trovano copertura e non si capisce come un accordo nazionale, che va di fatto oltre il tasso di inflazione considerato per la finanza locale, possa essere sopportato nel bilancio degli enti locali. Ma a parte questo grave problema, per quanto riguarda l'espansione della spesa così come prevista nei documenti annuali finanziari e di bilancio passati, gli enti locali sono rimasti all'interno del 13 per cento.

Ma per il futuro, cosa si prevede? Nulla, neanche quel 10 per cento che era stato promesso e che è presente nelle previsioni contenute nell'ultima legge di ratifica del decreto-legge, che prevedeva i trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali; trasferimenti, peraltro, del tutto parziali rispetto a quelli preventivati.

PAVAN. Questo ai fini di cassa.

DE SABBATA. Ai fini sia della competenza che della cassa, in questioni rese molto complicate e confuse da una legislatura farragginosa. Nel bilancio nulla consente di prevedere quel 10 per cento in più: c'è una somma che è, in assoluto, inferiore a quella dell'anno precedente e vi è poi una parte che non è coperta. Il tasso di inflazione riconosciuto agli enti locali l'anno passato era del 13 per cento. Questa percentuale, però, è stata coperta in parte con la sovrimposta sui fabbricati ed in parte con il versamento della differenza a carico dello Stato che avverrà nel 1985, ma che è già considerata entrata per il bilancio degli enti locali del 1983, per il quale è consentito il 13 per cento di incremento solo se è stata deliberata l'imposta con l'aliquota massima pari al 20 per cento.

Ora questa sovrimposta cade e quello che i comuni hanno percepito con la sovrimposta, fuori da quanto iscritto nel bilancio del-

lo Stato per il 1983, viene a mancare e quindi o si provvede con la cosiddetta ed esaltatissima finanza autonoma — che però in questo momento ancora non è dato ravvisare — o si provvede con un ulteriore trasferimento che deve essere dato agli enti locali che hanno deliberato l'imposta. Non deve essere invece data agli enti locali che non l'hanno deliberata perchè hanno dimostrato di non richiedere il trasferimento. Ma quelli che hanno diritto al 13 per cento o comunque all'ammontare dell'imposta riscossa (visto che qualche comune può aver coperto tutto il fabbisogno anche con l'8 per cento) hanno diritto ad avere un trasferimento dallo Stato perchè lo sviluppo della finanza autonoma sarebbe stato poi lo strumento per coprire anche quel terzo di onere per i mutui assunti, onere previsto e lasciato a carico degli enti locali in previsione proprio della finanza autonoma, che invece non prende l'avvio.

Per dare agli enti locali non di più, ma solo per arrivare al livello di equilibrio che hanno oggi, nel 1983, bisogna trovare il modo di coprire le annualità per i mutui contratti con le somme riscosse — e qui la cosa si complica, perchè esse sono diverse comune per comune, e neanche la previsione quindi è più globale — a seguito della sovrimposta che è caduta, come era inevitabile perchè era una sovrimposta ignominiosa. Bisogna poi assicurare il 10 per cento in più sulle somme riscosse perchè questo è il quadro generale finanziario proposto. Sono tutte somme dovute per i criteri scelti in passato dal potere politico e che non trovano riscontro nel bilancio, nel quale c'è solo una somma che non riesce a fornire neanche la parte garantita lo scorso anno, tanto è che la legge finanziaria — ecco dove competenze e cassa si mescolano e come quindi è approssimativo parlare di sola cassa — con la previsione dell'articolo 15 circa la limitazione al 60 per cento dei versamenti rispetto al precedente esercizio serve solo parzialmente a rendere congrua la somma allcata nel bilancio del Ministero dell'interno all'apposito capitolo.

Senonchè, il resto andrà a finire nell'esercizio successivo, che quindi sarà aggravato: è un comodo modo per far apparire un equilibrio di bilancio che in realtà non esiste. Dire che ci si ferma al 60 per cento significa ribassare il 70 per cento dell'anno precedente; il quale già voleva dire non il 70 per cento delle somme spettanti ai comuni, ma di quello che nel 1982 era stato iscritto. Anche le entrate di competenza per il 1982 per i comuni gravavano, per una parte, sul bilancio 1982 dello Stato e, per un'altra parte, sul bilancio 1983. La parte del 1982 era, più o meno, l'80 per cento. Quindi, il 70 per cento serviva a dare ai comuni il 56 per cento delle somme dovute e il 60 per cento attuale serve a dare solamente il 42 per cento di tali somme.

Le cose stanno così, senatore Pavan, e gli amministratori lo fanno molto bene. Con questo articolo può sembrare ad un lettore affrettato che i Comuni abbiano il 60 per cento delle somme che iscrivono nelle proprie entrate, mentre invece così non è: di queste somme il 60 per cento dell'articolo 15 rappresenta il 42 per cento e con una tale percentuale le casse non funzionano. Il Ministro dell'interno è bene che se ne renda conto. Non funzionano già con il 56 per cento, tanto è vero che la Corte dei conti ha osservato che i comuni nell'anno 1982 rispetto al 1981, e nel 1981 rispetto al 1980 — e questa tendenza si veniva verificando anche in passato —, hanno preferito ricorrere agli istituti ordinari anzichè alla Cassa depositi e prestiti, perchè vi è una maggiore facilità di accesso al credito. Tuttavia, la Corte dei conti, esaminando la questione nel suo complesso, aggiunge a ragion veduta, perchè ha esaminato i bilanci dei comuni, che « non c'è solo la celerità di accesso, c'è anche la possibilità che essi offrono per fronteggiare le difficoltà di cassa ». Ecco il punto: ciò deriva dal fatto che la Cassa depositi e prestiti versa le somme mutate solo in base allo stato di avanzamento delle opere, mentre gli istituti ordinari versano la somma complessiva immediatamente a mutuo concluso e contrattato. Purtroppo è stato tolto

lo sbarramento dell'utilizzazione dei fondi giacenti in cassa per investimenti, verso spese correnti. In passato ciò dava luogo anche a pronunce penali con la formula del non sufficientemente deprecato peculato per distrazione...

SCALFARO, *ministro dell'interno*. È un reato inventato!

DE SABBATA. ...Reato inventato, ma purtroppo è un'invenzione che si abbatte sulla testa di chi ci capita sotto.

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Anche nel mondo dei reati c'è un'attività creativa!

DE SABBATA. È un reato inventato, ma ha pur sempre un peso effettivo che — ripeto — schiaccia la testa di chi ci capita sotto. Comunque oggi è ammesso che le somme per investimenti vengano, sia pure transitoriamente, deviate e ciò significa che il conto del rapporto tra le spese di investimento e spese correnti può risultare alterato. È un esempio chiaro di come viene amministrato il denaro pubblico; non si riescono più ad individuare le somme stanziare per gli investimenti e quelle per le spese correnti, perchè attraverso il gioco della cassa che influisce, senatore Pavan, sulla competenza, creando un circolo difficilmente districabile, avviene che si sovverte la cassa e si passano le spese in conto capitale a spese in conto corrente.

Le spese di investimento — articolo 16, secondo comma — negli anni precedenti erano in declino, perchè lasciate alla disponibilità di comuni nella stessa somma nominale, uguale all'anno precedente, vale a dire con un taglio notevole rappresentato dalla inflazione — molto spesso superiore, nel settore degli investimenti, al tetto inflattivo. In questa legge finanziaria, con il secondo comma dell'articolo 16, l'ammontare nominale viene addirittura ridotto di 1.000 miliardi di lire. Ciò significa che si avranno 1.000 miliardi di spese d'investimento in me-

no, provenienti dalla Cassa DD.PP., mentre mezzi di investimento provenienti da altri istituti di fronte all'ulteriore riduzione del rifornimento di cassa, si dirigeranno ancora in maniera più copiosa a sostenere le spese correnti.

Ecco, questo è il quadro complessivo, signor Ministro. Allora, vogliamo rafforzare le autonomie locali? Le consideriamo un elemento essenziale dello Stato? Vogliamo fare una legge di autonomia che si colleghi ad una riforma della finanza locale senza per intanto deteriorare le condizioni concrete della finanza locale? Bisogna ritoccare la legge finanziaria e il bilancio in misura adeguata. Questo è quanto credo si debba al minimo realizzare per interrompere una ormai diffusa tendenza generale al disordine finanziario nel settore locale, con una conseguente riduzione della capacità diretta di investimento, oltre che di spese correnti, nelle quali peraltro rientrano non sempre e soltanto spese di funzionamento e di personale amministrativo che non offre servizi, ma anche spese che rendono direttamente dei servizi. Infatti, in un Comune, c'è personale che rende un servizio in modo diretto — tutto il personale insegnante, ad esempio, nelle scuole materne, o il personale di assistenza in certi altri servizi —. Le spese di investimento nel settore locale, che vengono ridotte, rappresentano una vasta quota, in condizioni di difficoltà come le attuali, di tutti gli investimenti pubblici, che non riguardano solo l'IRI, l'agricoltura e l'industria, ma anche, appunto, gli enti locali. Quindi, occorre intervenire al più presto in questa direzione; del resto, si fa carico di ciò anche il documento dell'ANCI, che è stato votato dall'ultimo Consiglio nazionale e contiene una puntuale esposizione globale di questi problemi.

Desidero aggiungere un semplice richiamo a un altro argomento legislativo che occorre rapidamente riprendere ed è quello — ma forse ciò riguarda più l'altro ramo del Parlamento che lo sta già esaminando in prima lettura — sulla riorganizzazione dell'assistenza. Anche qui non vi è nulla di nuovo nè come volontà di impegno legislativo,

nè come concreto comportamento che tenda in qualche modo a correggere questa distribuzione dispersiva di fondi che non riesce a dare certezza a chi ne ha bisogno, nè correttezza di gestione finanziaria.

Un'altra questione che vorrei sottolineare riguarda la difesa civile, bisognosa anche essa di un intervento generale sia di tipo legislativo che amministrativo. Serve ben poco affermare — come ha fatto il senatore Murmura — che il volontariato è essenziale. Non si deve certo respingere un concetto di questo genere, perchè non vi è dubbio che senza un'organica integrazione del volontariato non vi è alcuna dimensione di apparato pubblico che possa considerarsi sufficiente. Ciò, però, non vuol dire, si badi bene, abbandonare l'intero apparato. Vi è una carenza, fin troppo evidente per quel che riguarda il modo come il bilancio tratta i vigili del fuoco, non risolvendo quei problemi per i quali più volte il Ministro dell'interno si è impegnato — non parlo dell'attuale ministro, ma dei suoi predecessori —. Inoltre, non vi sono ancora orientamenti per un coordinamento effettivo e concreto tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

Talvolta, in condizioni di emergenza, questo coordinamento viene raggiunto, ma non basta. Occorre prevedere forme permanenti di coordinamento, direi anche forme mutue che integrino da un territorio all'altro le possibilità di intervento anche per non predisporre apparati e materiali — che devono essere per forza di cose dislocati su tutto il territorio nazionale, ed essere anche soggetti ad un immediato ed efficiente trasferimento —, in misura che certamente risulterebbe eccessiva. Il problema della difesa civile è molto importante e merita anche esso di essere ricordato in questa sede, perchè, anche e soprattutto in tale ambito, il Ministro dell'interno ha un compito generale di difesa delle popolazioni, del territorio, in definitiva della difesa della vita stessa del Paese da quei disastri che, purtroppo spesso, si ripetono. Cronologicamente, l'ultima calamità è stata quella del terremoto di Pozzuoli — ma lascio questo argomento semmai ad

interventi di altri colleghi —, che richiama in modo drammatico la necessità di una correzione dei sistemi effettivi di gestione.

Signor Presidente, a questo punto, ho terminato il mio intervento, riservandomi, naturalmente all'occorrenza, nel corso del dibattito, di tradurre in proposte concrete, come emendamenti e ordini del giorno, per quel che mi è possibile, concetti che ho sin qui esposto.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, prima di continuare la discussione, vi preghevo di prestare un attimo di riflessione su quanto concerne la programmazione dei lavori di questa sessione di bilancio.

Ritengo che si dovrebbe riservare la giornata di giovedì alle repliche dei relatori e del Governo — che dovremmo rinviare a sabato, qualora non riuscissimo ad esaurire il dibattito entro domani — in modo da poter poi proseguire lo svolgimento dei nostri lavori nei tempi previsti.

Vorrei conoscere il parere della Commissione al riguardo.

RASTRELLI. Ritengo che sarebbe stato opportuno un più ampio approfondimento della sentenza n. 307 della Corte costituzionale.

La Commissione affari costituzionali non può infatti limitarsi ad affrontare il problema della dichiarazione di illegittimità del quarto comma dell'articolo 9 della legge numero 130 del 1983, anche se questo trova diretta corrispondenza nel disegno di legge finanziaria per il 1984. Mi sembrava invece interessante esaminare i riflessi che potevano avere i principi contenuti nella sentenza in considerazione, che — come è stato rilevato anche dal senatore Sandulli — è assai voluminosa. Non è quindi possibile che l'esame di questa si riduca semplicemente alla dichiarazione di illegittimità delle modalità di deroga al blocco delle assunzioni di personale delle USL.

Tutte le altre Commissioni permanenti aspettano, a mio avviso, dalla nostra Commissione di ricevere, in considerazione di

tale sentenza, un parere illuminante per lo svolgimento dei loro lavori.

Ribadisco che sarebbe stato quindi necessario un maggiore approfondimento di ordine generale proprio per esaminare gli aspetti del disegno di legge finanziaria, anche quelli non apertamente criticati o censurati, che possono avere attinenza con i principi enunciati nella sentenza. Mi riservo pertanto di intervenire su tale questione.

A mio avviso, la parte principale dei nostri lavori dovrebbe riguardare proprio la formulazione del parere di competenza.

Vorrei quindi sapere, signor Presidente, nell'ordinamento generale dei lavori, quale parte è dedicata allo svolgimento di tale compito.

PRESIDENTE. Vorrei anzitutto precisare che l'esame delle sentenze della Corte costituzionale è subordinato al loro deferimento, da parte della Presidenza del Senato, alla Commissione competente nel merito.

In carenza di espressa previsione regolamentare, abbiamo concordato di istituire in via di fatto una periodica relazione sulle sentenze della Corte.

Comunque, nella presente circostanza, lo argomento è stato toccato per l'incidenza che esso poteva avere in riferimento al parere da esprimere sul disegno di legge finanziaria. Se poi il senatore Rastrelli ritiene che occorra richiamare l'attenzione della Commissione su altri aspetti a suo avviso rilevanti, potrà farlo nel corso del suo intervento.

Vorrei, tuttavia, chiarire che dobbiamo esprimere il parere sul disegno di legge finanziaria nei limiti delle nostre competenze, cioè per quanto attiene ai profitti di legittimità costituzionale e all'ordinamento generale dello Stato.

Fino a quanto non saranno introdotte le opportune modifiche regolamentari per quanto riguarda l'esame delle sentenze della Corte costituzionale, che abbiamo invocato più volte, la situazione resta tale. Il senatore Sandulli ha espresso le sue opinioni, sulle quali si può anche non essere d'accor-

do; di questo comunque si terrà conto nella fase conclusiva del dibattito e quindi anche lei, senatore Rastrelli, potrà esprimere il suo parere.

Ribadisco pertanto che ci dobbiamo occupare esclusivamente della parte della sentenza rilevante ai fini dell'espressione di parere da parte della nostra Commissione, senza superare i limiti delle nostre competenze.

Adesso comunque dobbiamo fissare i tempi per lo svolgimento dei nostri lavori.

Mi pare evidente che è necessario dedicare tutta la giornata di domani al dibattito.

BRUGGER. Pur non facendo parte di questa Commissione, di cui in una precedente legislatura sono stato anche membro effettivo, ho voluto egualmente partecipare a questa discussione.

Vorrei soffermarmi su una questione di carattere costituzionale, anche se essa ha ad oggetto il parere che riguarda l'articolo 18 del disegno di legge finanziaria e le competenze delle regioni a Statuto Speciale, le quali competenze sono sancite da leggi costituzionali e relative norme di attuazione.

La Commissione affari costituzionali dovrebbe, spero, decidersi a riconoscere che nella gerarchia delle fonti del diritto il primo posto è occupato dalla Costituzione, il secondo dalle norme di attuazione di questa ultima ed il terzo dalle leggi ordinarie dello Stato. Mi rendo conto del fatto che con le leggi cosiddette cornice abbiamo una certa confusione per le questioni di principio che in tali leggi sono contenute.

Torniamo ora all'articolo 18 del disegno di legge finanziaria, articolo con cui si vietano nuove assunzioni negli enti pubblici. In questo caso, per la parte che riguarda la provincia autonoma o la regione autonoma che rappresento, devo dire che ci sono delle situazioni di confusione.

Le norme di attuazione prevedono una chiara suddivisione e assegnazione di posti nei concorsi secondo una proporzionale etnica esattamente definita da norme di attuazione le quali poi nell'applicazione hanno portato a diverse difficoltà locali.

In base a queste difficoltà locali, per la « taratura proporzionale » e per la necessità di conoscere le due lingue, si sono protratte discussioni che ritardano l'emanazione dei bandi di concorso. Si tratta di coprire posti vacanti e posti che si sono resi disponibili: due terzi ad un gruppo linguistico, un terzo all'altro.

I posti attualmente vacanti vengono coperti da personale di altre province. Se comandate a prestare servizio in provincia diversa, il costo delle lunghe trasferte grava pure sul pubblico bilancio. Se invece fossero banditi i concorsi per le normali assunzioni il bilancio pubblico, in base a precisi calcoli, ne trarrebbe un risparmio di spesa notevole e molti attriti, in zone ove la convivenza pone delicati problemi, non si manifesterebbero.

Dal momento che la Commissione affari costituzionali deve esprimere un parere, chiedo che si suggerisca alla Commissione competente di inserire una introduzione all'articolo 18 che faccia salve le competenze delle regioni a Statuto Speciale e le relative norme di attuazione.

Si potrebbe, in tal modo, continuare a bandire i concorsi ed a provvedere alle assunzioni di coloro che risulteranno vincitori per coprire i numerosi posti vacanti. Così facendo la legge finanziaria sarebbe conforme al sistema delle fonti, così come l'ho prima delineato, e si potrebbero evitare, come si è verificato, le impugnazioni innanzi alla Corte Costituzionale.

Signor Presidente, lei ricorderà che nell'ambito della legge-quadro sul pubblico impiego, non so per quale motivo, furono dichiarate norme di grandi riforme economico-sociali norme che, se esaminate meglio, non possono essere ritenute tali. Per cui torno a chiedere che nel parere che la Commissione affari costituzionali darà sul disegno di legge finanziaria si suggerisca l'introduzione di questo « cappello » all'articolo 18.

Ritengo, inoltre, che tale introduzione, oltre a soddisfare l'insopprimibile esigenza della certezza del diritto possa servire a non aumentare l'ampia mole di lavoro della Corte costituzionale.

Se potessimo essere più chiari nelle nostre leggi, la Corte Costituzionale forse potrebbe funzionare meglio.

PRESIDENTE. Si potrebbe a questo punto fare una previsione sulla durata del prosieguo della discussione.

RASTRELLI. Per il Movimento sociale italiano-destra nazionale interverrò soltanto io e avrò bisogno di circa mezz'ora.

PERNA. Da parte del Gruppo comunista ci dovrebbero essere altri tre o quattro interventi.

PAVAN. Per la Democrazia cristiana probabilmente parleranno altri due senatori.

PERNA. Vorrei fare una domanda, signor Presidente. Mi scuso se dimostro la mia ignoranza, ma vorrei sapere se il Governo ha ripresentato o intende ripresentare il disegno di legge, decaduto per la fine della scorsa legislatura, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio e gli altri derivati — per così dire — dal « rapporto Gianini », riguardanti la disciplina del processo amministrativo e del ricorso straordinario, e quello riguardante il regime dei controlli. Vorrei inoltre sapere se questi disegni di legge, presentati o da presentare, hanno dei riflessi di spesa, nel qual caso bisognerebbe riscontrare se nella tabella del Tesoro sono previsti gli accantonamenti.

PRESIDENTE. Possiamo rispondere solo alla prima parte della sua domanda. Compiremo comunque un accertamento, anche presso l'altro ramo del Parlamento. Per quanto riguarda la domanda circa l'intenzione del Governo di ripresentarli, provvederemo a farla conoscere al Governo stesso in modo che dia una adeguata risposta.

PERNA. Dovremmo avere questa risposta prima della replica.

MURMURA. La copertura è prevista nella tabella.

SANDULLI. Bisogna essere molto ottimisti per credere che questi provvedimenti producano effetti economici in tempi vicini.

PERNA. Non volevo essere io a dirlo.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, il mio non intende essere un intervento corposo. In primo luogo devo fare un rilievo che è già noto alla Commissione riguardo la tabella della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la sua autonomia — diciamo così — editoriale, di stampa, senza che a questa tabella corrisponda una legge di ordinamento. E questo, perdurando la carenza di un ordinamento della Presidenza del Consiglio, diventa un fatto costituzionalmente rilevante, che impedisce al Parlamento di svolgere una reale funzione di verifica, di stimolo e di raffronto. In realtà, infatti, siamo ad un ordinamento accorpato in modo artificioso, per stratificazioni successive di atti. Il rilievo che devo fare investe la responsabilità del Ministro dell'interno in rappresentanza del Governo, ma prego il Presidente della Commissione di sottolineare poi ai più diretti responsabili alcune questioni che possono avere una certa rilevanza.

La prima questione riguarda la struttura dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, l'ordinamento che di fatto esiste. Noi sappiamo che alla situazione di vetustà di questo ordinamento aveva fatto in qualche modo fronte un ordine di servizio del presidente Spadolini, che poteva anche essere criticabile — e mi sembra che qualcuno di noi lo criticò — per il fatto che, per certi versi, non era un vero e proprio ordine di servizio ma copriva vuoti legislativi ed anche perchè alcuni ordinamenti della Presidenza del Consiglio dovevano essere disciplinati per legge, visto che i rapporti interministeriali, i rapporti tra organi del Governo presupponevano una predisposizione delle strutture in base alla legge. Quell'ordine di servizio però conteneva novità significative ed era un punto di maturazione da tenere presente per procedere in questa direzione. Esso organizzava la Presidenza del

Consiglio in dipartimenti (economico, rapporti con la Comunità europea e così via) e tentava di porre su un piano di predisposizione normativa quello che viene chiamato lo *staff* del Presidente.

Mi risulta che questo ordine di servizio è stato di fatto travolto, anche se mai revocato. Il presidente Fanfani non lo ha più ripreso e la struttura della Presidenza e degli uffici è rimasta monca e disarticolata, oppure ha avuto un altro tipo di ordinamento. Mi risulta che il Presidente Craxi non ha ancora provveduto a regolare un punto così importante dell'attività della Presidenza del Consiglio e del Governo nel suo complesso.

Attualmente abbiamo una tabella che è la ripetizione burocratica dei vecchi ordinamenti che, in base a diverse leggi, hanno affastellato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio attuale. In questa tabella non si fa neanche lo sforzo di aggiornare l'ordinamento che esiste. C'è ancora un ufficio organizzazione della pubblica amministrazione che è il vecchio impianto di uffici predisposti quando si cambiò denominazione da Ministero per la riforma dell'amministrazione a Ministero dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

E qui risulta ancora un ufficio per l'organizzazione della Pubblica amministrazione, per il cui funzionamento è previsto uno stanziamento di 203 milioni di lire.

Il Dipartimento per la funzione pubblica, invece, non è stato ancora compreso in questa tabella, anche se — come ha ricordato il collega De Sabbata — la delega scade il 21 ottobre prossimo. In proposito vorrei precisare che la legge istitutiva di questo Dipartimento — e cioè la legge-quadro sul pubblico impiego — era un tipo di disposizione normativa che presentava due contenuti.

Il primo, immediatamente precettivo, prevedeva l'istituzione del Dipartimento stesso e di ciò avrebbe dovuto esservi traccia in questa tabella. Qui invece vi sono solo dei fantasmi che non si sa se esistono o meno, c'è un Ministro che è chiamato Ministro

per la funzione pubblica e non più per l'organizzazione della pubblica amministrazione.

Il secondo contenuto di quella norma sembrerebbe una delega, anche se noi, criticando la legge-quadro, rilevammo alcune inesattezze ed evidenziammo delle sciatterie in essa contenute. Per opportunità politica convenimmo tuttavia di non procedere a ritocchi, che pur avrebbero potuto portare a dei miglioramenti, perchè non si incominciasse da capo l'*iter* parlamentare, considerando anche le forti pressioni dei sindacati in tal senso. Quella legge, in sostanza, conteneva una disposizione immediatamente precettiva — nel senso dell'istituzione del Dipartimento, assegnando tra l'altro anche il personale — ed una disposizione che riguardava invece la delega per l'organizzazione degli uffici, delega che, come ho già ricordato, scade il 21 ottobre prossimo. Quello che mi preme rilevare è il fatto che, essendo appunto la prima parte precettiva, bisognava prevedere nella tabella la istituzione di questo Dipartimento con le disponibilità finanziarie relative, anche perchè si passava dalla forma del comando alla forma dell'organico. Il collega Perna opportunamente mi ricorda che una tale previsione non è presente neanche nei fondi globali per gli adempimenti legislativi.

Del resto, la tabella 1-A è talmente obsoleta e vetusta che l'ufficio del Ministro per le regioni è ancora l'ufficio per l'attuazione delle regioni, cioè siamo rimasti al primo impianto del 1970.

L'ufficio per i rapporti col Parlamento dispone anch'esso di una organizzazione inadeguata, mentre già nell'ordine di servizio vi era una configurazione diversa e non burocratica di esso, quella cioè della funzione propria dell'organo di governo orizzontalmente concepito.

Infine, per quanto riguarda settori importantissimi della nostra vita pubblica, come quello della ricerca scientifica, del Mezzogiorno, della protezione civile, del coordinamento interno delle politiche comunitarie, della protezione ecologica e dell'attività per l'ecologia, mancano tutte le relative leggi di ordinamento.

Emerge quindi chiara da questa tabella la rappresentazione delle insufficienze dell'organo Governo e la gravissima carenza legislativa in cui ci troviamo per quanto riguarda l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Dico questo non per puntigliosità o per pedanteria, ma perchè si tratta di osservazioni che riguardano alcuni aspetti fondamentali, tanto più che le questioni si intrecciano fra di loro creando notevoli problemi di coordinamento tra i diversi rami della pubblica amministrazione.

Del resto l'esame della tabella 8 del Ministero dell'interno non fa che confermare queste incongruenze.

La prima è che la Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno non è coordinata con la previsione di spesa e con lo stanziamento relativo alla Scuola superiore della pubblica amministrazione. La spesa stanziata per la prima di queste scuole, infatti, assorbe mezzi finanziari ed ore di corsi superiori a quelli previsti per la Scuola superiore della pubblica amministrazione, che, a differenza della prima, riguarda non solo un settore della pubblica amministrazione ma tutta l'Amministrazione dello Stato. Così la Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno è stata potenziata, ha sviluppato i suoi corsi e si propone — leggo testualmente dalla nota preliminare alla tabella 8 — di « proficuamente contribuire anche alla formazione del personale degli enti locali, realizzando *standards* professionali di pari livello per le due categorie di personale operanti in sfere di competenze connesse », prefigurando quindi una omogeneizzazione, nella preparazione professionale, tra i segretari comunali e il personale civile dell'Interno, senza preoccuparsi però del fatto che il residuo personale degli enti locali, riguardato dal contratto collettivo degli enti locali, rimane così completamente fuori da questa previsione. Ecco un esempio di come la settorializzazione e la verticalizzazione esasperata portano a fare a fette l'amministrazione e a penetrare all'interno di corpi come quello degli enti locali che bisognerebbe riguardare unitariamente.

Per quanto concerne il settore della protezione civile, un'altra incongruenza è che

rimangono in piedi la Direzione generale del Ministero dell'interno per la protezione civile e i servizi antincendio, con effetti veramente disastrosi per quanto riguarda il coordinamento interno, tanto è vero che nella stessa tabella 8, dopo aver diagnosticato i mali del Corpo dei vigili del fuoco, cui si fa corrispondere grosso modo la struttura operativa della protezione civile, si lamenta fra l'altro che mancano le attività conseguenti al regolamento n. 66 del 6 febbraio 1981. La mancata attuazione di questo famoso regolamento di esecuzione della protezione civile ha già costituito punto di allarme notevole nella coscienza pubblica ed è stato segnalato dal Presidente della Repubblica come un vuoto da colmare. Eppure in questa tabella viene non solo detto che, per mancanza di mezzi finanziari, tale regolamento non è stato attuato per la parte operativa, ma si afferma chiaramente, indicando un punto di notevole frizione all'interno della pubblica amministrazione che c'è un conflitto di competenza con il Ministro della protezione civile e che questo conflitto produce confusione ed incertezze sul piano operativo.

Quindi, il problema dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio non diventa più una disputa giuridica o di politica generale, nè un modo per attaccare il Governo, anche se noi dobbiamo criticarlo per questa enormità, per il fatto cioè che non ha sentito il bisogno di ripresentare il disegno di legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio, dopo quattro mesi e mezzo dall'inizio della legislatura. Noi facciamo questo discorso per pungolare l'Esecutivo a colmare un vuoto politico e legislativo di grande portata, perchè questo conflitto di competenze, nel caso di specie questo mancato riordinamento della Presidenza per dipartimenti che con la legge configurino poteri di coordinamento e di indirizzo dei ministeri che riguardino diversi settori della Pubblica amministrazione, produce degli effetti particolarmente deprecabili. Non è pensabile ricomporre tutto in un unico ministero, nè è pensabile istituire sempre dei ministeri nuovi, qui si trattava semplicemente di

stabilire un ordinamento che all'interno della Presidenza del Consiglio prevedesse certi poteri di coordinamento del ministero e certi supporti tecnici ed amministrativi.

Anche per quanto riguarda il settore dell'assistenza abbiamo critiche da fare per quanto concerne il Ministero dell'interno e la tabella 8, nella quale — mi limito solo ad alcune osservazioni — è prevista una sopravvenienza di cosiddetti poteri residui, che al Ministero dell'interno tendono a riaganciarsi non in una gestione dei compiti residui con l'intento di trasportarli in una sede più propria, ma tendono a rafforzare, ad automatizzare e ad irrobustire i poteri ministeriali. In questo settore, una competenza legislativa regionale in genere viene elusa e vi è la tendenza addirittura ad invadere il campo dell'assistenza non più legata al pronto intervento. Nessuno nega una competenza statale per il pronto intervento, per quanto riguarda ad esempio i profughi e le necessità derivanti da calamità naturali — in questi casi infatti è chiaro che bisogna prefigurare un intervento che su tutto il territorio nazionale attiene alla competenza statale —, ma sotto il profilo di una regolamentazione ministeriale dei compiti residui che riguardano i ciechi, gli invalidi civili, i sordomuti, eccetera, si vuole ridisegnare il compito delle regioni espressamente definito nella relazione alla tabella 8 e avviare con le regioni una positiva collaborazione che è chiaramente un canale per riconquistare una potestà di indirizzo che non è proprio del Ministero, in quanto sappiamo tutti bene che l'indirizzo e il coordinamento sono compiti che dovrebbe svolgere il Governo nel suo insieme e che non dovrebbero essere svolti con forme di prevaricazione da parte dello Stato nei confronti delle regioni.

Vorrei dire che anche per quanto riguarda l'assistenza abbiamo delle annotazioni da fare. Secondo noi, certe invadenze non dovrebbero far capo al Ministero, salvo poi per il recupero sociale ed altre cose, compresi gli organismi per espandere queste attività. Consideriamo, ad esempio, il servizio antidroga: un conto è quello della polizia e un

conto è il coordinamento dell'azione anti-droga che secondo me non deve competere ad un Ministero che in questo campo dovrebbe andare con i piedi di piombo. Anche in questo settore si tende a recuperare competenza, mentre esso dovrebbe essere visto invece in una chiave di prevenzione sanitaria e di collaborazione con le autonomie regionali.

BRUGGER. Ma qui le regioni hanno solo una competenza secondaria; sono sempre i principi delle leggi statali quelli secondo i quali esse devono agire!

MAFFIOLETTI. Infatti, non contesto questo elemento, però l'impostazione del bilancio è tale da andare oltre questa situazione. D'altro canto, anche per la parte che riguarda gli anziani mi sembra che vi sia una tendenza ad « inglobare » da parte del Ministero. Vi invito a leggere il punto che riguarda i servizi civili, l'assistenza sociale, la funzione di indirizzo, coordinamento e documentazione: vedrete che non vi è previsto niente della funzione di indirizzo e coordinamento. Vi è, casomai, il recupero di funzioni amministrative.

Quindi, nella tabella 8, riguardante lo stato di previsione del Ministero dell'interno, noto punti di frizione con l'ordinamento nel suo insieme, questioni aperte e problemi che investono anche l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, per certi altri aspetti, sia per quanto riguarda la protezione civile, sia per quanto riguarda ben altri servizi che sono accorpatisi in un modo antiquato che non consente una visione chiara delle politiche da seguire.

Mi fermo qui, signor Presidente, perchè non avevo intenzione di intervenire questa sera. Ho voluto soltanto approfittare dell'occasione per risparmiare alla Commissione un intervento magari più preparato e più pignolo, ma forse più noioso.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame è rinviato alla seduta di domani mattina.

I lavori terminano alle ore 18,45.

MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1983

(Seduta antimeridiana)

**Presidenza
del Presidente BONIFACIO**

**indi
del Vice Presidente TARAMELLI**

I lavori hanno inizio alle ore 9,30.

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984)** » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986** » (196)

— **Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)**

— **Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)**

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il parere alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame, per quanto di competenza, del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 1984) », nonchè per il rapporto, ugualmente alla 5^a Commissione, l'esame della tabella 1-A: « Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 »; e della tabella 8 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 ».

Riprendiamo il dibattito, sospeso nella seduta di ieri.

TARAMELLI. Signor Presidente, vorrei affrontare in modo più specifico due questioni che riguardano le rubriche 5 e 7 della tabella 8; in particolare, per quanto riguarda la rubrica 5, vorrei svolgere alcune considerazioni sulla protezione civile e sui ser-

vizi antincendio. Lo spunto per la trattazione di questo argomento — già ampiamente discusso nei giorni scorsi al Senato e anche alla Camera dei deputati — è stato offerto dal dramma vissuto dalla città di Pozzuoli, dramma che si sta aggravando ogni giorno di più e che richiede ulteriori ed urgenti misure di cui sottolineiamo qui con forza l'esigenza. È infatti necessario tutelare e salvaguardare l'incolumità e la vita di questi sfortunati cittadini, dare loro una sistemazione adeguata per quanto riguarda gli alloggi e assicurare loro — cosa che non avviene oggi — i servizi indispensabili, così come occorre mettere in atto tutte le misure necessarie per una possibile ripresa delle attività economiche e delle possibilità occupazionali.

Dicevo poc'anzi che dell'argomento si è discusso ampiamente, ma noi riteniamo che questo problema debba rimanere ancora alla nostra attenzione ed essere seguito con estrema precisione, perchè il dramma di questa città, lo ripeto, si fa ogni giorno più grave.

Con l'occasione della dichiarazione sulla situazione di Pozzuoli, si è ripreso anche il discorso generale per quanto riguarda la protezione civile e da più parti è stato sottolineato — anche da parte nostra — che non è più tollerabile questo stato di cose, l'incertezza e la confusione esistenti in questo settore dell'attività dello Stato, che sono causate dall'inesistenza di una adeguata e moderna legislazione, dalla mancanza di una struttura che sia in grado di garantire unitarietà di intervento e di coordinamento, attraverso un centro unico di comando, in modo che si sia in grado di intervenire tempestivamente per ogni evento che si verifichi e che si possano, in particolare, mobilitare tutte le energie e le risorse necessarie per far fronte a tali eventi, sia che si tratti di energie centrali, che periferiche, e cioè delle regioni, delle province, dei comuni e del volontariato. Per quanto riguarda queste ultime, non basta parlarne come di un fatto importante, ma occorre creare gli strumenti per consentire alle strutture periferiche e al volontariato di poter svolgere questa loro funzione, visto che hanno dato prova nel

passato di capacità reale e di poter reggere agli impatti in caso di gravi calamità, mentre non è avvenuto lo stesso per le energie centrali, fatte le giuste e doverose eccezioni.

Il problema è stato già ampiamente illustrato in questa Commissione dal senatore Maffioletti e lo riprendo solo per ricordare che non è possibile continuare in questo stato di cose, assistendo man mano ad una serie di eventi calamitosi, senza che nulla sia stato fatto per evitare che questi si verificassero. In occasione del dibattito svoltosi in Aula abbiamo visto illustrare numerose interpellanze ed interrogazioni in materia, con le quali si elencavano una serie di fatti e di eventi che dimostravano appunto come non siamo in grado di far fronte ad una situazione che ogni anno, purtroppo, si verifica puntualmente. Questo accade perchè, a mio parere, manca una struttura che sia in grado di prevedere, di prevenire adeguatamente in tempo utile gli eventi calamitosi, di intervenire tempestivamente di conseguenza quando questi si sono verificati. Previsione e prevenzione significa non soltanto salvare delle vite umane, ma anche risparmio di risorse.

Da qui la proposta avanzata dal Gruppo comunista di costituire un dipartimento per la protezione civile che faccia capo alla Presidenza del Consiglio: Presidenza ovviamente da riformare — come ieri è stato ricordato —, che consenta di disporre di una struttura snella che sappia svolgere una direzione unitaria e di coordinamento per far fronte adeguatamente a questo problema che diventa ogni giorno sempre più rilevante.

Detto questo per quanto riguarda gli elementi di carattere più generale, credo sia doveroso valutare nello specifico la parte riguardante questa rubrica dedicata appunto alla protezione civile. Credo sia stato già evidenziato come sia illuminante la parte della relazione introduttiva all'ultimo capoverso, laddove, facendo finta che non esiste un problema più complessivo, ci si limita a dire che c'è l'esigenza di una suddivisione migliore di competenza per evitare confusione, quasi che la protezione civile possa e debba esistere ed esercitare questa sua fun-

zione soltanto nel raccordo con il Ministero della protezione civile e con il Ministero dell'interno, quando invece è chiaro che il problema è molto più complesso e che vi devono concorrere molte più energie di quante non ve ne siano in questi due Ministeri.

A leggere la relazione non pare sussista nel Parlamento, nè tra le forze politiche e sociali, nè tra quelle culturali e scientifiche, un dibattito che sottolinei con forza la esigenza di una nuova legislazione. Tra l'altro, è stato già motivo di discussione anche nella passata legislatura il disegno di legge per l'istituzione del servizio nazionale per la protezione civile, presentato dall'allora ministro Zamberletti. Pare che tutti questi discorsi passino come l'acqua sul marmo e che da parte del Ministero dell'interno non se ne sia voluto tener conto.

Vista l'ambizione però del Ministero a non voler svolgere questa attività, secondo me, vale la pena di leggere qualche frase della relazione per comprendere il divario tra le esigenze e le proposte concretamente indicate.

È stato già ricordato ieri in modo molto sommario che tutto questo capitolo è imperniato quasi su uno *slogan*, oppure su una constatazione, cioè che mancano le risorse finanziarie. Ma questa carenza di mezzi finanziari vuole dire che i mezzi delle colonne mobili sono diventati vetusti e superati e che sono privi della capacità di operare in condizioni di sicurezza. Sempre per ragioni di carattere finanziario, non è stata possibile peraltro l'attuazione di programmi di costituzione, presso i capoluoghi di regione, di centri assistenziali di pronto intervento. E la relazione prosegue: « come non hanno permesso l'organizzazione e la gestione di quelli esistenti, con il necessario reintegro di tutte le scorte, totalmente esaurite in occasione del recente sisma in Campania ed in Basilicata ». Prosegue dicendo che, per mancanza di mezzi, non si possono fare i programmi d'informazione al pubblico nè si possono compiere esercitazioni, nè può essere organizzato ed equipaggiato il volontariato.

Oltre a tutto ciò nella relazione è contenuta una ulteriore annotazione. Si dice — ed è vero — che i Vigili del fuoco sono una componente essenziale del sistema della protezione civile, non la sola, ma certamente una importante. Ebbene, se le tabelle allegate alla n. 8, appunto per quanto riguarda gli organici, sono giuste, ci troviamo con 24.153 vigili del fuoco previsti, mentre gli attuali sono 17.724 e quindi mancano 5.429 unità. Ovviamente, si dice, i Vigili del fuoco non svolgono soltanto compiti di protezione civile, ma lavorano anche e soprattutto nel campo della prevenzione degli incendi: ci sono 500 tecnici che si dedicano a questa attività e non sono in grado di far fronte alla richiesta per le necessarie autorizzazioni. Vorrei che ci ricordassimo che questa carenza (anche se non soltanto questa, visto che vi sono anche altri motivi di carattere più generale) ha provocato le stragi di Todi, di Torino e di Milano in mostre, teatri e cinema.

Se le cose stanno come sono scritte, mi domando se era possibile avere, alla fine, per questa rubrica, delle risorse così modeste; mi domando se per caso non si pensi di invocare qualche santo o di fare qualche scongiuro affinché nel 1984 non accadano più episodi come questi. Purtroppo ciò non potrà avvenire, per cui occorre guardare questa rubrica per notare che vi sono stati degli incrementi per quanto riguarda, in particolare, la competenza e che qualche cosa è cambiato anche riguardo alla cassa: sicuramente, però, rispetto al preventivo 1983, questi mutamenti sono stati largamente inferiori circa l'incremento per questa rubrica.

Ho già detto poc'anzi cosa intendiamo per servizio nazionale di protezione civile. Noi sottolineiamo l'esigenza del potenziamento — visto che non abbiamo ancora il servizio nazionale così necessario — almeno delle funzioni che sono attribuite al Ministero dell'interno; ma questa rubrica mi sembra penalizzata rispetto all'insieme delle risorse destinate al Ministero e ci pone nella grave condizione di non poter far fronte ad eventi tragici. Ciò che sto dicendo è stato scritto nella stessa relazione.

Vorrei poi precisare che il servizio nazionale per la protezione civile è posto ancora in capo al Ministero dell'interno e non al Ministero della protezione civile, così come nella tabella dei fondi speciali allegata alla legge finanziaria che prevede 30 miliardi per il 1984 e 20 miliardi per il 1985 al Ministero dell'interno e non invece alla protezione civile.

MANCINO. Ma non esiste un Ministero per la protezione civile; esiste solo un Ministro e speriamo che il Ministero non si faccia.

TARAMELLI. Infatti, speriamo che sia un dipartimento della Presidenza del Consiglio. In ogni caso, comunque, questi fondi non dovrebbero andare al Ministero degli interni.

L'altra questione riguarda la rubrica 7 e l'assistenza ai servizi sociali. Credo non sfugga a nessuno la rilevanza del problema, che non trova adeguata risposta in questa rubrica. Si riconosce nella relazione l'esigenza di una legge-quadro di riforma, ma ovviamente non si dice perchè questa non esiste ancora e di chi è la responsabilità. Però, fatta questa affermazione, non si tiene conto dei parecchi disegni di legge presentati nelle passate legislature, nè di quanto era già stato concordato nell'apposita Commissione permanente della Camera dei deputati, che era pervenuta alla stesura quasi definitiva di un testo di riforma. Tale testo risponde adeguatamente ai principi contenuti nell'articolo 38 della Costituzione che presuppone, per una assistenza adeguata, efficiente ed efficace, che si renda effettiva una organica politica di sicurezza sociale. Il diritto di tutti i cittadini alla promozione e al conseguimento dello stato di benessere fisico e giuridico, allo sviluppo della personalità nell'ambito dei rapporti familiari e sociali ed al soddisfacimento delle esigenze essenziali di vita va salvaguardato.

Per questo risultato occorre prevenire e rimuovere le cause di ordine economico e sociale che possono provocare situazioni di bisogno sociale e fenomeni di emarginazio-

ne e rendere effettivo il diritto di tutta la popolazione ad usufruire dei servizi e delle prestazioni sociali.

Occorre inoltre agire a sostegno delle famiglie e dei nuclei familiari, garantendo anche ai cittadini in difficoltà la permanenza nel proprio ambito familiare, intervenire per l'inserimento di quanti sono assistiti in strutture segreganti, intervenire a sostegno dei soggetti colpiti da menomazioni fisiche, psichiche e sensoriali per garantire il loro inserimento nei normali ambienti di vita, di studio e di lavoro, promuovere la protezione e la tutela giuridica dei soggetti incapaci a provvedere a se stessi.

Questi sono principi che hanno già trovato possibilità di incontro e di larga intesa nel testo che è stato elaborato alla Camera dei deputati.

Per poter svolgere queste funzioni riteniamo che non si possa far capo al Ministero dell'interno ma, come giustamente è stato indicato, occorra che questa attività assistenziale, con le opportune strutture anche centrali, sia posta in capo al Ministero della sanità, che deve svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento, fatte salve le funzioni amministrative relative ad interventi di primo soccorso in caso di catastrofe e calamità di particolare gravità (che possono essere approntati dalle regioni e dagli enti locali), interventi assistenziali prestati dagli appartenenti alle forze armate, all'Arma dei carabinieri, alla Polizia di Stato, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, i rapporti per quanto riguarda gli organismi internazionali e interventi fuori del territorio nazionale a favore degli italiani all'estero.

Tutte le altre funzioni — credo che già d'altra parte la legge n. 382 del 1975 e il decreto del Presidente della Repubblica numero 616 del 1977 lo affermino in modo esplicito — devono essere attribuite alle regioni ed agli enti locali per quanto attiene quei servizi socio-sanitari già previsti nella legislazione di alcune regioni, in merito ai quali, d'altra parte, proprio nella legge finanziaria di quest'anno all'articolo 22 si prevede la competenza delle unità sanitarie locali appunto come servizi sociali di competenza degli enti locali.

Per quanto riguarda le polemiche sorte negli ultimi tempi nei confronti delle unità sanitarie locali credo sia sbagliato generalizzare nelle critiche ed occorre capire che talune disfunzioni avvengono perchè mancano strumenti che sono indispensabili per rendere più corretta ed efficace l'azione di tali organismi. Mancano i piani regionali, quindi strumenti che dovrebbero essere di coordinamento e che consentirebbero un miglior funzionamento di tali enti.

Non si tratta, quindi, di configurare una assistenza in termini di sanitarizzazione ma di coordinare questi servizi affinché vengano anche garantite economie di gestione. Questa è la linea che dovrebbe essere seguita e credo sia quella appoggiata dalle forze politiche che sono per l'approvazione di questo disegno di legge, affinché si possa rapidamente arrivare ad una riforma.

Tuttavia, questi presupposti, come rapidamente ho ricordato, non trovano riscontro nel bilancio, nella tabella, nella rubrica che riguarda i servizi sociali. Ci si vuole occupare impropriamente di settori che non sono certamente di competenza del Ministero dell'interno, che non possono essere posti in capo a quest'ultimo.

Se si vuole affrontare adeguatamente il problema della sicurezza sociale bisogna avere il coraggio di dirlo esplicitamente e, quindi, da questo punto di vista sapere che bisogna lavorare subito e rapidamente perchè si possa realizzare questa riforma e collocare in una posizione giusta settori che nulla hanno a che vedere con il Ministero dell'interno.

Negli indirizzi programmatici allegati alle comunicazioni politiche del Presidente del Consiglio dei Ministri si legge per quanto riguarda la riforma delle autonomie: « il Governo si riserva di proporre correttivi e integrazioni al disegno di legge presentato nella scorsa legislatura, con l'aspettativa di dare vigenza al nuovo ordinamento in concomitanza con le elezioni locali del 1985... ».

Senza entrare nel merito (ritengo, infatti, che alcuni aggiustamenti siano indispensabili) desidero chiedere al rappresentante del Governo se tale disegno di legge verrà ri-

presentato e soprattutto quando poichè non dobbiamo dimenticare che il 1985 è vicino.

Desidererei, infine, avere ulteriori chiarimenti per quanto riguarda l'attività del Ministero dell'interno attinente al controllo dell'applicazione del contratto degli enti locali, attività in cui, si sostiene nella relazione, il Ministero è fortemente e largamente impegnato.

GUALTIERI. Signor Presidente, nel mio intervento affronterò solo alcune questioni, perchè confesso che avrei voluto prepararmi meglio su tabelle che comprendono temi così importanti.

Il primo problema che vorrei affrontare è quello del nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio, di cui hanno già parlato molti colleghi che mi hanno preceduto e che per noi ha un'importanza rilevantissima malgrado — mi sembra — negli ultimi tempi sia stato piuttosto abbandonato.

RASTRELLI. Non risulta nel programma del governo Craxi.

GUALTIERI. Infatti. Del resto, già il presidente del Consiglio Spadolini aveva presentato, a nome del Governo da lui presieduto, una proposta formale in materia e la aveva trasmessa al Parlamento. Inoltre, nei circa due anni in cui è stato Presidente del Consiglio, egli ha costituito di fatto, all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, prima ancora di attendere l'approvazione della legge e quasi a prova, la nuova struttura dei nuclei di valutazione in materia legislativa, chiamando a dar loro vita uomini di varie parti, universitari di riconosciuta competenza giuridica ed economica. Soprattutto interessava il problema del coordinamento legislativo, di cui si occupava un ufficio centrale di valutazione delle leggi quando uscivano dai singoli Ministeri e venivano presentate al Parlamento.

Si riteneva, allora, che fosse necessario valutare meglio i progetti elaborati dal Governo, prima di trasmetterli al Parlamento, perchè il Governo spesso legifera in modo sbagliato e ci sono testi normativi che se fossero

meditati un po' più attentamente e coordinati meglio prima della loro presentazione alle Assemblee legislative non farebbero perdere al Parlamento tanto tempo, o in tale sede non subirebbero sorti infelici, come è accaduto invece per alcuni di esse. Non vorrei citare a tal proposito esempi recentissimi ma è noto che ci sono addirittura degli uffici legislativi di Ministeri che sono famosi per la loro incompetenza o superficialità.

Devo rilevare con un certo rammarico che, nei sette mesi in cui il presidente del Consiglio Fanfani ha retto il Governo, non solo è stato abbandonato il progetto legislativo presentato al Parlamento per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, ma è stata completamente smantellata la positiva organizzazione preesistente cui ho fatto cenno. Non ci si è più serviti degli esperti, che non erano uomini di parte di una Presidenza, ma ne costituivano strutture permanenti: erano stati chiamati con l'implicito impegno di farli restare, in modo da non legarli ad una singola Presidenza, proprio perché era la Presidenza del Consiglio stessa, come organo, che si trasformava.

Purtroppo, la dissoluzione di questa struttura ha dato i suoi frutti e lo possiamo constatare nei fatti anche se non credo che una così grave responsabilità sia imputabile al Governo attuale: la responsabilità maggiore è infatti proprio di coloro che hanno smantellato questo nucleo di valutazione centrale sul modo di predisporre disegni di legge governativi.

Di conseguenza, innanzi tutto chiediamo — e lo chiediamo con forza, come hanno fatto del resto anche altri colleghi — che si riprenda il progetto originario o se ne predisponga un altro per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Noi riteniamo infatti che questo sia un punto che non deve essere legato alla singola Presidenza o al singolo Presidente del Consiglio, ma che riguardi la struttura, il nucleo permanente che deve essere presente in ciascuna Presidenza del Consiglio futura.

D'altra parte chi di voi ha frequentato Palazzo Chigi non penserà certamente che un Governo moderno possa alloggiare — ovvia-

mente quella cui mi riferisco non è tanto l'immagine fisica quanto quella di contenuto — in queste sale di stucchi e di specchi, con telefoni di vecchio tipo, senza un'amministrazione moderna, senza nuclei centrali e funzionari, anche numerosi, di un certo livello che svolgano il lavoro che una Presidenza del Consiglio di uno Stato moderno, con esigenze di coordinamento massimo, deve svolgere. Quindi « usciamo » dagli specchi e diamoci una struttura pensante, veramente adeguata alle nostre esigenze.

Il secondo problema che vorrei affrontare, signor Presidente, su cui si sono soffermati già molti colleghi, è quello della riforma delle autonomie e degli enti locali. Torno ad insistere che anche noi siamo molto interessati alla ripresa dell'*iter* parlamentare del provvedimento di riforma delle autonomie locali, perché lo consideriamo decisivo per permettere al nostro Paese di fare un salto di qualità che si rivela sempre più necessario. Il settore delle autonomie locali non è più, come si diceva una volta, l'altra faccia della luna — la quale, del resto, ormai è stata visitata ed in campo scientifico non è più sconosciuta — però non sappiamo nulla di quel che vi succede, perché con questo vasto mondo lo Stato ha perso quasi completamente i contatti.

Prendo atto con soddisfazione che il Ministro ha dichiarato che intende presentare a giorni il progetto governativo aggiornato della riforma delle autonomie locali ed in proposito vorrei chiedere a coloro che lo rappresentano qui se è possibile realizzare un maggiore coordinamento, così come è avvenuto nel passato, con le altre due importanti riforme degli anni 70, che in questo momento sono piuttosto un ammasso di riforme, e cioè la riforma regionale e la riforma sanitaria, nelle loro parti istituzionali. Non si può infatti predisporre una grande riforma delle autonomie locali se non si ripensa in qualche modo anche la riforma regionale che attualmente vive momenti di bassa marea, se mi consentite l'espressione. Non possiamo non prendere atto che anche la riforma sanitaria sta naufragando, o comunque è in difficoltà — adoperate la fra-

se che più vi piace — non per responsabilità o per crisi sanitarie e tecniche, ma per la crisi istituzionale che sta attraversando.

Queste Unità sanitarie locali in realtà che cosa sono? Ancora non le abbiamo ripensate e definite adeguatamente. Sono un ente locale o sono qualche altra cosa, e da chi dipendono? Ho partecipato a molti convegni e ho sempre sentito dire che ad un certo punto stava nascendo quasi clandestinamente un nuovo ente locale che non si sapeva bene se fosse o meno legato ai comuni. Qualcuno lo intende legato alle province, qualcun'altro vuole riportarlo alle regioni e altri ancora lo considerano un'azienda municipale, un'azienda di servizi. Di fatto, l'Unità sanitaria locale oggi è un ente che galleggia in un mare di incertezza: bisogna ricondurlo dentro un'istituzione forte che sia in grado di reggerlo in tutti gli addentellati non solo di spesa, ma anche proprio istituzionali.

Qualche collega ha parlato di approfondimento e di riforma del sistema dei controlli. Devo ricordare che negli accordi di Governo questo problema è stato affrontato e fa parte di un capitoletto a sè, nel quale è detto, ad esempio, che bisogna rimeditare il sistema dei controlli, non tanto nella parte esclusivamente di legittimità e di merito (si è parlato di controlli di gestione) ma per riportarli alla loro funzione originaria. Vanno infatti eliminate l'eccessiva politicizzazione, la lottizzazione politica anche all'interno del sistema dei controlli, l'omogeneità esistente in larga misura tra l'ente che invia la delibera da controllare e l'ente che la riceve. Con il sistema vigente oggi, per il quale basta conservare per un mese la delibera inviata nel cassetto oppure rimandarla indietro per ulteriori informazioni e per mantenerne la validità è sufficiente che l'ente inviante la riconfermi, accade che nel settore sanitario il 90 per cento delle delibere non venga esaminato oppure venga approvato a scatola chiusa. Infatti il sistema regionale non ha nè il tempo, nè i mezzi, nè la volontà politica di affrontare l'esame di queste delibere.

Una revisione del sistema dei controlli, quindi, è decisiva. Si era parlato di affidare il controllo regionale quanto meno alla pre-

sidenza di un magistrato amministrativo della Corte dei conti, in modo da spoliticizzarlo e da dotarlo di garanzie formali.

Per ultimo, vengo alla tabella del Ministero dell'interno. Una discussione è stata già avviata in questa sede, anche da me, con il Ministro dell'interno; anzi, sarò sicuramente presente alla replica del Ministro dovendo personalmente ricevere delle risposte. Sono molto preoccupato per il fatto che, nelle varie impostazioni, a me sembra esista una sottovalutazione del fenomeno terroristico, dato già completamente per vinto, come se gli « anni di piombo » fossero finiti. Si parla proprio di questo disarmo psicologico che sta avvenendo e che è la premessa di un disarmo di fatto. Questo sfilacciamento della lotta al terrorismo avviene proprio mentre, dalle notizie che si hanno, si accenna con insistenza alla riorganizzazione del terrorismo nelle grandi aree metropolitane, soprattutto a Roma, Milano e Torino, dove è in corso la ricostituzione, quantomeno logistica, delle bande armate. Questa sottovalutazione del fenomeno prima di averlo definitivamente vinto, questo disarmo psicologico vanno evitati e chi in primo luogo è tenuto a non abbassare la guardia è il Ministero dell'interno.

La criminalità organizzata è certamente in pauroso aumento e richiede da parte del Ministero dell'interno un ripensamento di tutte le strategie di fronte alla crescita esponenziale del fenomeno. Il paese vive il dramma dei rapimenti, delle protezioni imposte, il dramma di intere parti del territorio dove comanda più il contropotere criminale che lo Stato, dove viene imposta la chiusura di negozi in interi quartieri o addirittura città e lo Stato per farli riaprire deve quasi imporre il coprifuoco. Siamo in una fase veramente acuta dell'offensiva criminale nel nostro paese, in questo quadro, certamente il Ministero dell'interno ha l'obbligo di ripensare tutte le strategie, a cominciare da quella per la lotta alla droga.

Se oggi la droga è non solo il principale mezzo di finanziamento della criminalità organizzata, ma è anche il maggior mezzo di penetrazione nel Nord e di aggressione ad alcuni strati della popolazione, il problema

non può essere affrontato, sia nei suoi aspetti internazionali — che sono prevalenti — sia nella sua organizzazione specifica, con l'impiego di poche centinaia di uomini affidati a nuclei tra loro separati e senza adeguata preparazione. Tutti gli Stati moderni hanno creato organismi specifici, per la lotta alla droga, di carattere nazionale ed internazionale (si pensi alla DEA americana): una organizzazione centralizzata, penso vada creata anche nel nostro Paese, vista la dimensione assunta dal problema.

Riguardo agli altri problemi il Ministro ha sostanzialmente fatto due affermazioni: gli organici sono sottomisura anche rispetto alle tabelle di organico, che sono vecchie di vent'anni (e su questo ci ha dato delle cifre); il coordinamento non funziona tanto che, nel tentativo di ottenere migliori risultati, ha proposto di spostare addirittura l'Alto Commissariato della mafia dalla Sicilia a Roma. Ha sottolineato, cioè, il carattere di extrasicilianità della lotta alla mafia.

Vorrei dire però che ho perplessità su alcune delle sue affermazioni. Per quanto riguarda gli organici, il Ministro ci ha detto che essi sono sottomisura, ma non ci ha detto che organici richiede e non ha indicato al Parlamento quali siano quelli necessari per una efficace lotta al terrorismo ed alla criminalità. Noi dovremmo conoscere che stima fa il Ministro delle forze di cui avrebbe bisogno e dovremmo anche sapere come gli organici andrebbero divisi nei vari settori; le stesse cose dovrebbero dircele il Ministro della difesa circa gli organici dei Carabinieri ed il Ministro delle finanze per gli organici della Guardia di finanza. Il Parlamento ha il diritto di conoscere questi dati, per poter esprimere il proprio giudizio.

Per quanto riguarda la lotta alla mafia, è vero che tale fenomeno ha superato i confini siciliani ed è arrivato al Nord, ma il focolaio d'infezione è la Sicilia. Qualsiasi medico, se deve combattere un'infezione, prima agisce sul focolaio principale, perchè questo è il solo modo di alleggerire i focolai secondari. Non voglio dire che la lotta non debba essere portata anche dove la mafia è stata diffusa, ma voglio sapere che tipo di lotta si porta avanti nel focolaio princi-

pale. E non mi interessa che l'Alto Commissario e le strutture di questa lotta vengono portate da Palermo a Roma: voglio sapere con quali strutture, con quali forze, con quali idee si continua a lottare in Sicilia. Non mi interessa il destino personale dell'uomo — De Francesco o un altro — ma voglio sapere cosa si fa in Sicilia.

A questo proposito, il coordinamento e le cifre degli organici fornite per la Sicilia non sono sufficienti per estirpare il focolaio principale. C'è scoordinamento grave, anche all'interno dei singoli corpi: basti pensare che il comando della divisione dei Carabinieri che opera nel Sud è a Napoli e che Guardia di finanza ha una struttura che non ha un comando unificato in Sicilia ma più comandi. È ora che si dica con quali forze dobbiamo operare in Sicilia.

Signor Presidente, è proprio questo problema del coordinamento che mi preoccupa. Leggo due dichiarazioni recentissime del Ministro dell'interno. In una di esse si dice: « Non esiste coordinamento. Da un anno ho la prova che, rimanendo questa struttura in una situazione periferica, il coordinamento non è stato fatto in nessun modo ». È l'anno in cui ha agito l'Alto commissario della mafia in Sicilia De Francesco ed il Ministro dell'interno dichiara che nella struttura periferica, cioè la Sicilia, in un anno non è stato fatto alcunchè. Questo è gravissimo, ma in più, nella stessa relazione riportata dal « Corriere della sera » si dice che il Ministro tre giorni dopo la sua nomina al Viminale ha riferito che, avendo chiesto che si riunisse il Comitato nazionale di sicurezza, ha dovuto constatare « l'assoluta, totale, incomunicabilità fra alcuni settori di questo Comitato, il buio sulle rispettive competenze e, a volte la contestazione dell'attribuzione di queste stesse competenze ».

Se questo è il giudizio che il Ministro ha dato, oltretutto nella Commissione antimafia e quindi di fronte al Parlamento, ho allora il diritto di domandarmi in questa sede noi di cosa stiamo parlando. Il male è molto più vasto, non si tratta soltanto di trasferire l'Alto commissario da Palermo a Roma e di farlo poi girare per tutta l'Italia: ho visto, infatti, che De Francesco fu chiamato a pre-

siedere il vertice tenutosi per l'assassinio del fratello del giudice Imposimato, e che ieri era a Milano per presiedere assieme al Ministro il vertice del Nord.

Ma è questo il tipo di coordinamento di cui abbiamo bisogno nella lotta alla mafia in Sicilia? E cos'è rimasto in Sicilia, chi è al comando? Non il prefetto di Palermo perchè è stato separato ed è divenuto un prefetto come tanti altri. Chi è al comando della lotta sul fronte principale? E che coordinamento è mai questo se il Ministro dell'interno dichiara che si opera nel buio delle competenze, nella contestazione, nell'incomunicabilità?

Colleghi, se non risolviamo questo problema e non chiediamo precise informazioni su di esso ritengo che la lotta alla criminalità organizzata rimarrà assai al di sotto delle nostre esigenze e delle speranze degli italiani.

SANDULLI. Il mio intervento è destinato essenzialmente ad occuparsi della legge finanziaria, ma prima desidero ricordare che nella breve relazione svolta ieri mattina non mi sono occupato — nel portare l'attenzione sulla recente sentenza n. 307 della Corte costituzionale — dei problemi non attinenti alla materia.

È opportuno però soffermare l'attenzione su alcuni punti che la Corte costituzionale ha segnalato e, in particolare, su quello in cui la Corte segnala la distorsione che si viene fatalmente a produrre — si tratta del resto di rilievi già formulati dalla Corte dei conti nella sua relazione — per il fatto che anziché occuparsi organicamente delle materie che sono all'ordine del giorno nel Paese, purtroppo, ci si occupa di esse di anno in anno, in occasione dell'approvazione della legge finanziaria o, comunque, con altre leggi annuali, quali sono state finora quelle relative alla finanza locale. Si procede per tappe anziché per riforme organiche, senza cioè considerare unitariamente tutta la materia.

Ciò, fatalmente, comporta una certa disorganicità e comporta anche il fatto che il Parlamento venga distratto annualmente dall'esame dei problemi generali per dedicare

troppo del suo tempo a soluzioni che valgono lo spazio non di un mattino, ma di un anno. Cosicché ogni anno non ci si deve occupare solo del bilancio ma anche di interventi legislativi reiteranti anno per anno.

È questo un sistema che, purtroppo, attualmente è diventato fatale per le difficoltà in cui il Paese si trova e che risalgono certamente non alla maggioranza così come si presenta nella sua attuale struttura, con le configurazioni che i vari partiti hanno oggi assunto, ma risalgono in buona parte al comportamento tenuto in passato dalle opposizioni e anche, per un certo tempo, da alcune parti presenti nel Governo che hanno adesso cambiato il proprio atteggiamento restando conto degli errori del passato.

È chiaro — diceva giustamente il collega De Sabbata ieri e condivido questo punto di vista — che tante delle materie comprese nella legge finanziaria dovrebbero essere collocate altrove: la sanità, la previdenza, gli assegni famigliari, il funzionamento degli organi di controllo che erano regolati nella legge finanziaria dello scorso anno, la funzione dei direttori amministrativi e sanitari delle unità sanitarie locali, il mutamento del regime nelle imposte, non l'aggiustamento di singole imposte. Tutto questo è un tradire la funzione della legge finanziaria perché essa non ha voluto essere concepita come legge *omnibus* bensì come legge avente la finalità istituzionale di adeguare le entrate alle uscite. Questa è la formula dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 che la istituì.

Attualmente, tuttavia, ci troviamo in uno stato di necessità che ci costringe a questo tipo di sistema cui dobbiamo adattarci. Nel complesso, pertanto, ritengo che questa legge, così come è stata presentata, debba essere approvata salvo qualche aggiustamento.

Altre brevi considerazioni — prima di venire all'argomento di cui specificatamente volevo occuparmi — vorrei dedicarle al problema della Presidenza del Consiglio dei ministri. Sono d'accordo con coloro i quali insistono sull'esigenza di regolare questa materia e, in questa materia e, in questa sede, di regolare adeguatamente tutto quanto attiene a compiti di indirizzo o coordinamento di cui attualmente sono spesso inve-

stiti Ministri che non sarebbero affatto necessari come Ministri ma che sono investiti di tali funzioni perchè non esiste una legge sulla Presidenza del Consiglio.

Lo stesso Ministro che si occupa della protezione civile, come il Ministro che si occupa della funzione pubblica non svolgono altro che funzioni di studio o di coordinamento che, invece dovrebbero far capo alla Presidenza del Consiglio; infatti, formalmente ad essa fanno capo, ma in realtà tali funzioni vengono decentrate a questi ministri poichè non esiste una struttura unitaria.

Se non ricordo male, subito dopo la formazione di questo Governo, fu rilevata l'esigenza di istituzionalizzare alcuni di questi compiti e quindi, diciamo così, di ministerializzare, di dicasterializzare alcuni di questi ministeri ausiliari, soluzione che assolutamente non condivido perchè i dicasteri debbono presiedere a compiti operativi e non a compiti di coordinamento, perchè questi ultimi debbono essere attribuiti alla Presidenza del Consiglio. Magari, potrà pure esservi — come avviene in qualche altro Paese, per esempio in Spagna — un Ministero della Presidenza del Consiglio dipendente dal Capo del Governo secondo un rapporto gerarchico esteso a tutti i settori del coordinamento — regioni, funzione pubblica, protezione civile e via di seguito —, ma non dovrebbero esserci delle strutture dicasteriali per questi singoli compiti di coordinamento.

Sono d'accordo con chi ha posto in rilievo la esigenza di spolticizzazione dell'Amministrazione ad ogni livello, anche in sede locale dove invece la politicizzazione è presente ogni giorno; e mi riferisco in particolare — se ne è già parlato, perché si tratta di un argomento collegato alla legge finanziaria — alle Unità sanitarie locali. In esse è presente infatti una estrema politicizzazione, che costituisce la base di gran parte degli inconvenienti che oggi comporta il funzionamento del servizio sanitario nazionale e che vengono generalmente lamentati.

È dunque indispensabile una spolticizzazione totale dell'Amministrazione, delle Unità sanitarie locali, del sistema dei controlli; quest'ultimo deve essere interamente ristu-

diato, se è necessario modificando persino la Costituzione, ma riforme di minor rilievo, destinate a riportare i controlli nell'ambito della legalità, si possono realizzare indipendentemente dalla riforma costituzionale.

E vengo ad occuparmi del disegno di legge finanziaria, unicamente però sotto il profilo del parere che la Commissione dovrebbe esprimere in ordine alla costituzionalità del disegno di legge stesso; e quindi mi soffermerò unicamente su quelle disposizioni che richiamino l'attenzione sotto il profilo della legittimità costituzionale. Non rinvegno tale incostituzionalità a proposito della normativa prevista nell'articolo 12 cui ha accennato qualche collega sul Fondo nazionale dei trasporti, perchè è vero che la Corte costituzionale si è occupata della questione ed ha riscontrato un'illegittimità costituzionale, ma l'ha ravvisata nel fatto che si prevedeva che le regioni dovessero destinare fondi propri a questo fine, mentre invece qui tutto questo non c'è, vi è solo la destinazione di certe somme. Lo ripeto, non ravviso incostituzionalità in tale norma.

Una prima incostituzionalità è dato invece cogliere — come lamentava ieri il rappresentante della regione Valle d'Aosta — nell'articolo 14 laddove la normativa che ridefinisce quale è l'apporto statale alla finanza regionale prevedendo alcune riduzioni è stata adottata senza rispettare l'articolo 50 dello Statuto regionale, che prevede un accordo con la Giunta regionale per la materia finanziaria.

Illegittimo è pure, alla stregua questa volta della sentenza n. 307 del 1983 della Corte costituzionale, l'articolo 18, secondo comma, laddove conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di derogare al blocco delle assunzioni. A mio parere bisognerebbe sostituire questo secondo comma con una disposizione che indichi dei criteri direttivi entro cui le regioni si debbono muovere, oppure disponendo che la Presidenza del Consiglio può dettare delle norme di indirizzo e di coordinamento e stabilire i criteri, perchè la Corte costituzionale ha anche affermato, nella sentenza n. 150 del 1982, che la normativa regionale deve uni-

formarsi, in quelle materie per cui è ammesso un potere di indirizzo e coordinamento dello Stato, a queste disposizioni.

A mio avviso, un altro elemento che sarebbe necessario aggiungere all'articolo 18 è la salvezza delle competenze delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome.

Con riferimento all'articolo 19, dirò che non vi è illegittimità nella eliminazione degli assegni familiari al di sopra di certi tetti di reddito, perchè il principio di uguaglianza qui appare rispettato tenendo in considerazione situazioni che certamente non possono essere assimilate perchè sono diverse, in quanto si tratta di soggetti che percepiscono redditi differenziati, e quindi non si può parlare di violazione del principio di uguaglianza.

Per quanto riguarda l'articolo 23, secondo comma, numero 2, che si occupa dei limiti per le prescrizioni sanitarie eccedenti certi parametri prefissati e delle responsabilità che i sanitari assumerebbero, come pure gli amministratori, se si superassero tali limiti, mi pare che qui vi sia una certa irragionevolezza per il fatto che non si contemplano — almeno non ve n'è accenno — possibilità che in casi straordinari di emergenza vi sia l'esigenza di interventi di maggiore portata, a meno che non si ritenga che le deroghe possano essere previste nel regolare, come si esprime la disposizione, le « forme di responsabilizzazione » dei sanitari ed eventualmente degli amministratori. Se si ritiene che questi soggetti che devono essere regolati abbiano anche la possibilità di stabilire deroghe, a mio avviso la norma potrebbe andare.

L'articolo 28 prevede la decadenza degli organi delle Unità sanitarie locali nei casi di sfondamento del bilancio e addirittura la non rieleggibilità dei componenti di questi organi dichiarati decaduti. Per la prima parte, cioè, circa la previsione della decadenza, non vedrei ragione di illegittimità (del resto una disposizione analoga esiste già per il Consiglio di amministrazione della RAI), perchè il fatto che si faccia decadere un organo il quale gestisce in modo sbagliato il bilancio è nell'ordine naturale delle cose. Mi

pare invece non legittimo dichiarare non immediatamente rieleggibili tutti coloro i quali facciano parte di questo organo. A mio avviso, dovrebbe essere fatta salva la posizione di coloro che si siano dissociati. Forse potrebbe essere utile, per snellire un po' la materia, fare salvi soltanto coloro i quali forniscano essi stessi elementi adeguati per la dimostrazione di non essere corresponsabili di questi sfondamenti: dovrebbero essere loro, cioè, a documentare la propria posizione, non l'amministrazione. Il che non dovrebbe essere difficile, bastando che conservino l'elenco delle sedute alle quali hanno partecipato e dei voti che hanno dato.

Sull'articolo 30, ultimo comma, in cui si prevede la responsabilizzazione del direttore sanitario e del direttore amministrativo delle USL quando non facciano risultare il loro voto contrario nelle deliberazioni di cui sopra, siccome si fa gravare questa responsabilità anche sul sostituto del direttore, sarebbe il caso di prevedere che questa sostituzione non sia improvvisata, per cui una persona chiamata all'ultimo momento viene a rispondere di fatti che non ha avuto il tempo di studiare. Si potrebbe far fronte a ciò con una norma integrativa che disponesse l'obbligo di comunicare l'ordine del giorno in tempo utile anche a colui che può essere chiamato a sostituire il direttore amministrativo o il direttore sanitario.

Circa il secondo comma dell'articolo 34 mi sembra — ma lo affermo soltanto dubitativamente — alquanto irragionevole il divieto di taluni accertamenti in regime di convenzione. Si dice che è vietato il regime di convenzione appunto per alcuni accertamenti sanitari. Ora, delle due l'una: o le unità sanitarie locali sono in grado di provvedere a questi accertamenti, ed allora *nulla quaestio*; oppure non sussiste questa possibilità ed allora è un diniego di assistenza il voler escludere del tutto la possibilità di questi interventi e si va contro l'articolo 32 della Costituzione che garantisce la salute in un sistema che si basa sul servizio sanitario nazionale, cioè sul servizio pagato da tutti i cittadini e che a tutti deve essere reso.

Un'ultima osservazione vorrei fare sull'articolo 35 dove si prevedono delle differen-

ziazioni nell'entità dei contributi malattia per categorie e non per reddito.

PRESIDENTE. È un criterio che appartiene già alla precedente legislazione e che ci si limita a modificare.

SANDULLI. Anche la semplice modifica- zione ci riporta al merito del problema. Questo servizio, pagato da tutti — e secondo me dovrebbe essere pagato da tutti in modo commisurato al reddito di ciascuno —, non può poi differenziare delle contribuzioni particolari soltanto in base alla professione di artigiano, di contadino o di libero professionista, ad esempio. La commisurazione al reddito è secondo me più idonea perchè ci può essere un artigiano che guadagna più di un professionista e un commerciante che guadagna meno di un artigiano.

GARIBALDI. Vorrei porle una domanda, senatore Sandulli. L'ipotesi che si sta ventilando di attribuire il reddito presuntivo a determinate categorie di cittadini (professionisti, artigiani in genere, lavoratori autonomi) regge costituzionalmente? Infatti, se così fosse, l'obiezione fatta a questo comma non ha ragione di essere.

SANDULLI. È una ipotesi che condivido, perchè anche con la presunzione si ripone come discriminante il reddito e non la professione.

PRESIDENTE. Discuteremo della questione in altra sede, visto che ora non possiamo dare pareri preventivi.

FLAMIGNI. Il Ministro, nelle sue dichiarazioni, ha detto che occorre non abbassare la guardia contro il terrorismo rosso, anche se vengono dalle autorità locali segnalazioni rassicuranti. Debbo rilevare che dopo i successi ottenuti l'attività delle forze di polizia in direzione del terrorismo rosso sembra ridotta all'ordinaria amministrazione e si è molto attenuata la vigilanza contro i pericoli di reviviscenza di tale fenomeno. I latitanti — capi e gregari — sono ancora

molti ed è da presumere che stiano tentando di revisionare, rilanciare ed aggiornare i loro progetti eversivi. Vi sono segnalazioni di un'attività particolarmente concentrata nelle grandi metropoli, specie a Roma, dove sembra che i terroristi riescano ad organizzare i collegamenti con i *club* di autonomia e a riprendere il reclutamento. Il terrorismo rosso è sì in declino, ma non è finito. È necessaria, a nostro avviso, un'attività volta ad incalzare e a sgominare queste organizzazioni. Quei nuclei specializzati, che si sono cimentati ottenendo risultati importanti nella lotta al terrorismo, attualmente non sono adeguatamente impegnati.

Una parte importante di terroristi poi continua a trovare ospitalità all'estero ed è da sottolineare che una comune protezione trovano in certi paesi terroristi neri e uomini della P 2. Il Ministro ci ha comunicato la decisione di costituire una Commissione per rileggere i fascicoli sulle trame nere e sulle stragi. Decisione doverosa, dopo i deludenti ed inconcludenti processi, da quello di piazza Fontana, a quello di Brescia, a quello dell'Italicus. Tale lettura andrà fatta tenendo conto dell'intreccio tra terrorismo nero e poteri occulti, dei rapporti tra questo terrorismo e gli appoggi compiacenti ricevuti dall'interno degli apparati dello Stato, al fine di individuare gli inquinamenti, i diversivi intervenuti nel corso delle inchieste stesse per garantire l'impunità ai colpevoli. Tale lettura va fatta anche in relazione all'uccisione di testimoni scomodi, come Buzzi e Paladino, assassinati in carcere. Occorre ancora chiarire circostanze e coincidenze allarmanti circa il trasferimento di tali detenuti, quasi fatti apposta per favorire la loro esecuzione capitale.

**Presidenza
del Vice Presidente TARAMELLI**

(Segue FLAMIGNI). Stragi impunte che non possono essere guardate come cose vecchie, lontane, poichè il 9 agosto abbiamo corso il rischio di una nuova, terribile, gravissima strage con il fallito attentato sulla linea ferroviaria Firenze-Bologna, attentato

progettato e che doveva avvenire ancora una volta nel mese di agosto, questa volta in concomitanza con la fuga di Gelli dal carcere svizzero.

I progetti eversivi del terrorismo delle stragi non sono quindi finiti ed è compito di grande attualità individuare quali tipi di distorsioni ci sono stati negli organi dello Stato. Distorsioni che sono avvenute nei processi e che hanno garantito l'impunità.

Vi sono state alcune costanti terribili in tutte le vicende delle stragi, un intreccio con i poteri occulti e la P 2. Non vi è dubbio che la debolezza dello Stato nella lotta contro il terrorismo e l'eversione ha avuto una sua ragione anche nell'inquinamento dei servizi segreti, e non solo dei servizi segreti, da parte della loggia P 2. Di fronte alle stragi impunte non vi è solo l'esigenza di una rilettura dei fascicoli processuali e di ogni altra informazione collegata ai fatti dell'eversione nera, ma vi è anche l'esigenza di un affinamento nell'impegno, nelle capacità professionali e nella specializzazione degli operatori delle forze dell'ordine nei riguardi del terrorismo nero, delle stragi e dei poteri occulti.

La specializzazione realizzata nell'impegno contro il terrorismo rosso non ha raggiunto un corrispondente livello di operatività nei riguardi del terrorismo nero, delle stragi, dei poteri occulti. L'esperienza dei successi ottenuti contro il terrorismo rosso dimostra la combinazione di due fattori entrambi essenziali e decisivi: la mobilitazione popolare e delle istituzioni democratiche per isolare il terrorismo di fronte all'opinione pubblica e l'affinamento delle strutture, delle capacità professionali e della specializzazione delle forze dell'ordine.

Questa felice combinazione non si è ancora verificata contro la mafia, la camorra ed i poteri occulti. Certo, in questo settore maggiori sono le difficoltà perchè contro mafia, camorra e poteri occulti non si è ancora realizzato un terreno unificante tra tutte le forze democratiche. Questi contropoteri criminali riescono ad influire sui poteri legali specie nelle regioni meridionali.

L'attacco e la penetrazione della mafia e della camorra nell'economia e nelle ammi-

nistrazioni locali è un fenomeno in espansione, in modo particolare in Sicilia, in Calabria ed in Campania. La lotta alla mafia e alla camorra si identifica perciò con l'azione per lo sviluppo e la trasformazione della pubblica amministrazione, per la sua trasparenza, si identifica con l'azione per lo sviluppo della democrazia, per l'efficienza della giustizia, anche di quella civile. Se si dovesse fare un esame dello stato della giustizia civile in certe zone meridionali si dovrebbe, purtroppo, constatare che il recupero dei crediti è fatto in modo più efficiente dalla mafia che non dai tribunali civili.

Necessità di trasparenza e di efficienza della pubblica amministrazione significano anche un diverso funzionamento dei comitati di controllo ed il superamento della lottizzazione tra i partiti di Governo oggi esistente. Sul coordinamento, il Ministro ha avuto un'iniziativa che giudico positiva, quella del vertice effettuato all'inizio di questa settimana a Milano con magistrati e autorità dirigenti delle forze dell'ordine della Liguria, del Piemonte e della Lombardia. Ma un'iniziativa di quel tipo è ancor più necessaria, urgente, utile, per un efficace coordinamento, in Sicilia, in Calabria e in Campania.

Non si può trascurare la sequenza degli atti di terrorismo mafioso nel Meridione. Palermo è la sola città del mondo dove la mafia ha condotto e conduce una precisa e determinata lotta politica con i mezzi del terrorismo più sofisticato, contro le istituzioni democratiche. Abbiamo avuto l'uccisione del presidente della regione Mattarella, del capo dell'opposizione La Torre, del rappresentante del governo centrale, il prefetto Dalla Chiesa; abbiamo avuto l'uccisione dei migliori magistrati, funzionari di polizia e ufficiali dei carabinieri.

In questa situazione ha destato in me profonda meraviglia quanto è stato dichiarato in un'intervista rilasciata dall'Alto commissario De Francesco a Giovanni Russo del « Corriere della Sera » in cui appare una frase come questa: operazioni di grande rottura non si possono fare perchè sarebbero fuorvianti e creerebbero grosse confusioni negli equilibri esistenti.

Non capisco di quali equilibri si possa parlare. La forza destabilizzante per la democrazia, dei contropoteri criminali, è dimostrata anche dagli omicidi contemporanei del fratello del magistrato Imposimato e di un agente di custodia di Carinola. Tale contemporaneità non è stata adeguatamente rilevata perchè il fatto che ci sia stato un salto qualitativo nell'aggressione verso i magistrati, colpendo un familiare, ha fatto passare in secondo ordine l'altro fenomeno: nello stesso giorno, oltre all'uccisione del fratello di Imposimato, abbiamo avuto l'assassinio di un agente di custodia in un carcere entrato da poco in funzione, quello di Carinola.

Tutto questo richiede una forte accelerazione del processo di attuazione della riforma di polizia e, in modo particolare, dell'attuazione di tutte le norme relative al coordinamento. Le gravi carenze esistenti in questo campo sono state implicitamente ammesse anche dal Ministro, quando ha dovuto constatare la grave mancanza di coordinamento nella lotta alla grande criminalità organizzata, al punto che i componenti del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica hanno dimostrato, nella prima riunione cui il Ministro partecipava, « di non conoscere esattamente le rispettive competenze » tali sono state le parole del Ministro.

Vi sono resistenze ostinate, gelosie di potere di corpi separati che più volte in questa Commissione abbiamo denunciato. Vi è anche però un grande spirito di collaborazione specie tra gli uomini delle forze di polizia che più sono esposti al rischio ed operano in prima frontiera contro la mafia, contro la camorra e contro il terrorismo.

Presidenza del Presidente BONIFACIO

(Segue FLAMIGNI). La responsabilità del coordinamento è affidata in primo luogo al Ministro. Dalla legge di riforma della polizia sono state dettate norme molto chiare. La legge di riforma parla di piani per l'attribuzione delle competenze funzionali e territoriali alle forze di polizia e ancora non

si è provveduto a questa pianificazione per cui non può meravigliare se poi ogni singolo corpo non conosce quali siano le proprie competenze funzionali.

La legge di riforma parla di pianificazione generale e di coordinamento delle varie pianificazioni operative, delle dislocazioni delle forze di polizia e dei relativi servizi tecnici; ed ancora non si è provveduto, a due anni e oltre dalla approvazione della legge di riforma, alla applicazione di questa norma. Anche la ripartizione di fondi, di cui ci ha dato comunicazione il Ministro nella sua relazione relativa all'applicazione della riforma, è avvenuta al di fuori di quella pianificazione voluta dalla legge. In definitiva, si sono ripartiti i fondi disponibili tra ciascun Corpo e ciascun Corpo ha utilizzato quei fondi non in rapporto ad esigenze di carattere generale; in quegli investimenti non vivono delle scelte precise, ma si prevede un Comitato dei rappresentanti dei vari Corpi. Di fatto però questo Comitato si è limitato ad affidare a ciascun Corpo la quota-parte ad esso spettante, cercando di osservare un criterio di rigoroso equilibrio in rapporto alla forza numerica. Per cui se alla Polizia di Stato viene erogato il 41 per cento dei fondi, all'Arma dei carabinieri deve essere assegnato il 41,5 per cento — faccio un esempio —, ma poi ogni singolo Corpo utilizza quei fondi in rapporto alle esigenze che più ritiene valide e non, invece, in rapporto a quella pianificazione generale che la legge di riforma prevede. Quindi, noi guardiamo ai numeri che ci vengono qui esposti ed allora troviamo investimenti notevoli nel campo delle telecomunicazioni e della motorizzazione; troviamo un campo invece oltremodo importante e decisivo agli effetti dell'affinamento della professionalità nella lotta contro i grandi poteri criminali, la polizia scientifica, appaiata negli investimenti alla polizia stradale, anche se tutti i servizi di polizia scientifica e stradale assommano appena al 2 per cento degli investimenti in tale settore. Questo modo di porre insieme gli investimenti per la polizia scientifica, per la Criminalpol e per i nuclei operativi dei carabinieri alla polizia stradale è un modo

per nascondersi, perchè ci si vergogna di dire che nel campo della polizia scientifica non è stato realizzato quasi niente.

Meraviglia, sfogliando questa tabella del Ministero dell'interno, che, al capitolo 2626, le « Spese per i servizi di polizia criminale nonchè per i gabinetti di segnalamento e per il servizio delle ricerche » subiscano una diminuzione rispetto all'anno scorso. Già allora criticammo l'inadeguatezza di questi fondi, ma, come se nulla fosse, anche nel bilancio per il 1984 troviamo un'ulteriore decurtazione. Inoltre, non si è fatta una certa scelta in riferimento all'esigenza di rafforzare i servizi di polizia giudiziaria, per porre a disposizione della Magistratura quelle strutture ausiliarie e di supporto che sono decisive nella battaglia contro la mafia.

Ho detto che la responsabilità del coordinamento è affidata in primo luogo al Ministro dell'interno. A tal proposito, voglio sottolineare che la legge affida al Ministro il potere di istituire sale operative in comune tra i vari Corpi dello Stato. Ebbene, a tutt'oggi, non abbiamo un solo esempio di un tentativo di esperienza attorno alle sale operative comuni. Il relatore, senatore Murmura, sottolineava anch'egli questa carenza; è compito del Ministro dell'interno, in rapporto ad una precisa norma di legge, stabilire di concerto con il Ministro di grazia e giustizia i contingenti necessari per una adeguata organizzazione dei servizi di polizia giudiziaria. A tutt'oggi, questi contingenti non sono stati fissati, siamo ancora alla loro vecchia divisione e devo aggiungere che, anche per quanto riguarda gli altri servizi operativi, in modo particolare di organici delle squadre mobili della Questura, abbiamo avuto addirittura una riduzione degli effettivi negli ultimissimi anni rispetto a quanto è avvenuto in precedenza.

Le inadempienze di attuazione della legge di riforma sono denunciate anche dalla Corte dei conti in una sua relazione, dove si evidenziano le varie lentezze, impacci e burocratismi verificatisi.

Credo che il giudizio, in definitiva, sulla relazione che ci è stata presentata circa lo stato attuale di applicazione della legge, noi possiamo darlo con le stesse parole della

Corte dei conti, la quale sottolinea — naturalmente tale organo costituzionale affronta gli aspetti collegati alla applicazione di certe norme amministrative e non affronta quelli più specificatamente politici, in modo particolare del coordinamento, di cui ho già parlato — nella sua relazione che a tutt'oggi « non si è ancora provveduto a specificare le competenze degli uffici e direzioni centrali, nè a stabilire il numero, l'organico e le competenze dei servizi e delle divisioni ».

Cospicui ritardi vanno poi segnalati in ordine alla produzione dei regolamenti che attengono all'organizzazione dei servizi di pubblica sicurezza prescritti dalla legge di riforma. Non sono stati ancora emanati nè il decreto presidenziale previsto dall'articolo 111 della legge n. 121 di approvazione del nuovo regolamento di servizio, nè quello previsto dall'articolo 22 che deve stabilire, insieme ai criteri e alle modalità di accesso alla Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, l'ordinamento e l'organizzazione della medesima.

Per quanto riguarda i ruoli del personale che svolge attività tecnico-scientifiche o puramente tecniche, attinenti ai settori della polizia scientifica, delle telecomunicazioni, dell'informatica, della motorizzazione — che voi già conoscete, giacchè l'istituzione dei ruoli tecnici, insieme al coordinamento e all'istituzione del ruolo degli ispettori come specialisti di polizia giudiziaria, è stato uno degli altri capisaldi della riforma —, ebbene in merito ad essi la Corte dei conti afferma che a tutt'oggi « nulla è stato fatto neppure in ordine agli inquadramenti in prima applicazione della prima normativa; ancora non è stata nominata la Commissione interministeriale alla quale compete, secondo le norme delegate, l'individuazione dei profili professionali, delle qualifiche e dei ruoli ». Inoltre, la Corte dei conti afferma che « non sono stati ancora emanati in particolare il decreto del Presidente della Repubblica con il quale vanno stabiliti i requisiti psico-fisici e attitudinali di cui debbono essere in possesso gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato che esplicano funzioni di polizia, nonchè il decreto presidenziale destinato a stabilire le modalità dei concorsi per le as-

sunzioni »; per cui le norme sul reclutamento previsto dalla legge non sono state per nulla applicate.

**Presidenza
del Vice Presidente TARAMELLI**

(Segue FLAMIGNI). Vi è poi una esigenza particolare che riguarda il rinnovamento e il riordinamento delle varie Scuole. Certo, non posso dire che nulla è stato fatto; qualche passo in avanti è stato compiuto anche in questo settore, ma quantitativamente insufficiente rispetto alle esigenze. Soprattutto, personalmente reputo che non vi è nulla che si preveda di fare in ordine alla necessità di quella qualificazione del personale di fronte a determinate esigenze straordinarie. Sono stati previsti alcuni corsi supplementari — ma ben pochi — per la qualificazione del personale in riferimento alla esigenza di attuazione della legge anti-mafia.

A proposito di scuole, riesce inspiegabile il fatto che nell'attuale tabella si prevede addirittura la soppressione del capitolo 2618 che contemplava le spese per l'attuazione dei corsi di preparazione, formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale. Vorrei sapere cosa significa tutto ciò, a fronte delle grandi esigenze di qualificazione e di specializzazione del personale di polizia.

Non voglio ripetere, in merito all'esame della tabella, le tante osservazioni da me svolte lo scorso anno; affermazioni che sono rimaste inascoltate. Anche l'attuazione della riforma, per quella parte che richiede i necessari investimenti, difficilmente potrà avere una pratica realizzazione in avvenire proprio per il persistere nel trascurare una pianificazione di bilancio che avrebbe il dovere, dopo l'approvazione della legge n. 121, di fare delle scelte prioritarie e di concentrare i propri investimenti sul riordinamento ed il rinnovamento della polizia di Stato.

MANCINO. Confesso, signor Presidente, signor Sottosegretario, di essere stato indotto questa mattina a chiedere la cancellazione della mia domanda di iscrizione ad intervenire nel dibattito, perchè, pur essendo

affrontati temi di grande rilievo, noto una caduta di interesse generale a seguire un dibattito che può essere propedeutico, tra l'altro, ad iniziative governative su possibili riforme.

**Presidenza
del Presidente BONIFACIO**

(Segue MANCINO). Resta in ciascuno di noi (almeno per me è così) il desiderio di puntualizzare situazioni che meritano una qualche attenzione di carattere generale. Sento dire di questa legge finanziaria che è ormai divenuta una « legge omnibus » e, a dire il vero, mi chiedo spesso se poi, proprio introducendola all'interno del nostro ordinamento, non abbiamo prefigurato una serie di meccanismi che avrebbero dato vita a questa sua particolare caratterizzazione.

Peraltro, è sempre discutibile se, potendo affrontare delle manovre rispetto alla legislazione vigente, sia sul settore delle entrate che su quello delle spese, non debba capitare proprio alla legge finanziaria di dover incidere sostanzialmente sull'ordinamento. Abbiamo notato ciò negli anni precedenti e ce ne siamo anche lamentati: resta però una sorta di slittamento di competenze di fatto dalla Commissione interessata ad una « super-Commissione », la 5^a Commissione permanente.

Nel corso della discussione di questi giorni — anche stamane lo ha rilevato il senatore Sandulli — sono state prese in esame normative che incidono sostanzialmente sull'ordinamento. Prendo il caso delle unità sanitarie locali e della predisposizione di una struttura diversa rispetto alla legge fondamentale, la legge n. 833 del 1978: un po' alla volta ci troveremo un nuovo ente locale, attraverso modifiche introdotte in leggi finanziarie precedenti. Si prenda anche il caso dei poteri dei collegi dei revisori dei conti, del tipo di controllo anomalo rispetto a quello degli enti locali tradizionali, ma comunque in direzione di un ente di natura mista, mezzo ente locale e mezza azienda.

Tutto ciò va rilevato come premessa di un parere che la Commissione affari costitu-

zionali deve rendere alla Commissione bilancio sul piano più generale, coinvolgendo naturalmente, la Presidenza del Senato per quanto riguarda il problema delle strette competenze, visto che, dopo avere espresso il nostro parere, la 5^a Commissione permanente ci porta direttamente dinanzi all'Assemblea. È vero che nessuno ci toglie il diritto di intervenire sulle modifiche di carattere istituzionale; ci nascondiamo, però, dietro ad un dito, se riteniamo che in sede assembleare, come Commissione affari costituzionali, di fronte ad una manovra complessiva abbastanza complicata, tenendo conto della situazione economica, riusciamo a recuperare quello che al momento andrebbe codificato come innovazione di carattere ordinamentale. Il problema è serio e tocca direttamente la competenza della nostra Commissione, ma riguarda, a mio avviso, anche e soprattutto la Presidenza del Senato, che ha il compito di realizzare gli equilibri necessari nella istruttoria dei vari disegni di legge.

Avrei desiderato la presenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per sottolineare che la riproduzione di un disegno di legge, appunto, sulla Presidenza del consiglio dei ministri non ha bisogno, a mio avviso, di ulteriori attese. Ulteriori, con riferimento soprattutto alla ormai imminente costituzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Credo, infatti, si avverta la necessità di una disciplina della Presidenza del Consiglio, non in chiave efficientista, ma proprio in stretto riferimento alla norma costituzionale, ai poteri, ai limiti ed alle competenze, a tutto ciò che non è avvenuto fino ad oggi con le conseguenze, dal punto di vista istituzionale, che sono sotto gli occhi di tutti, in un momento in cui anche lo stesso pluralismo istituzionale, la più grossa conquista che la democrazia repubblicana ha portato nel nostro Paese, viene criticato da alcuni settori del mondo della cultura e delle forze politiche.

Si accentua la conflittualità tra lo Stato e le Regioni, ma ancor di più si accentua la conflittualità tra le Regioni e gli enti locali, anche in forza di meccanismi che si ri-

trovano all'interno della legge finanziaria, la quale pone le Regioni in una condizione di sovraordinazione di fatto rispetto a strutture o livelli istituzionali *sub-regionali*, e il tesoro in una sovraordinazione organica su tutti i livelli, anche di autonomia.

L'assenza proprio del coordinamento, dell'indirizzo e del vincolo l'abbiamo notata ieri, ascoltando con estremo interesse la relazione del senatore Sandulli sull'ormai nota sentenza della Corte costituzionale. Peraltro, non avere fino ad oggi disciplinato con organicità la funzione di indirizzo e di coordinamento propria del momento collegiale del Governo, ha significato tutta una serie di conseguenze anche sul piano della dilatazione della spesa pubblica.

Vincoli se ne possono porre anche nei confronti delle Regioni, nel rispetto delle loro autonomie, ma vincoli non se ne possono mai porre nella forma usata nelle precedenti leggi finanziarie. Direi che ciò è ormai pacifico per tutti noi, proprio alla luce della sentenza della Corte Costituzionale.

Il problema della Presidenza del Consiglio interessa soprattutto in due direzioni. In una direzione periferica che è quella della attività amministrativa residua dello Stato rispetto a competenze più generali delle regioni (parlo della figura del commissario di Governo) e di quella attività che viene chiamata più propriamente di coordinamento dell'attività residua dello Stato rispetto alla attività delle regioni che finisce col diventare momento preminente dal punto di vista della valutazione sub-nazionale, quindi territoriale-regionale.

Vi è, poi, la questione riguardante la Protezione civile, di cui si parla da anni e su cui si sono fatti numerosi convegni anche di studio e di approfondimento, che tendono, tuttavia, a risultati diversi, a mio avviso non del tutto coincidenti con l'interesse del coordinamento dal punto di vista più generale. Comprendo l'esigenza della creazione di un dipartimento anche a livello di Protezione civile, ma capisco anche che si sta muovendo verso la creazione di una struttura dicasteriale autonoma proprio mentre si parla di grandi riforme ed anche, quindi, di una

necessaria riduzione dei Dicasteri — riduzione resa ancor più necessaria per effetto del completamento del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni.

Dico questo perchè è presente il sottosegretario Barsacchi il quale è, peraltro, competente specificamente in alcuni settori, per così dire, affini a quelli della Protezione civile. Ritengo che, se creeremo una forte struttura centralizzata, verticalizzata, con una forte gerarchizzazione, potremo dare vita ad una vera e propria Protezione civile.

Nella mia regione, ad esempio, vi è una iniziativa di carattere popolare che propone un rafforzamento delle strutture della protezione civile ponendo al vertice il presidente della giunta regionale; non si tratta di una novità (peraltro la legge fondamentale ha già attribuito questo coordinamento al Presidente della giunta regionale).

Riteniamo, però, che la Protezione civile, nel momento in cui devono scattare le operazioni di emergenza, possa avere a quel livello il coordinamento o, proprio per effetto di una forte esigenza di gerarchizzazione, il coordinamento debba avvenire a un livello diverso, con poteri eccezionali anche di sovraordinazione?

Peraltro, in tutte le occasioni di calamità naturali abbiamo visto il Governo emanare un decreto-legge e nominare un commissario straordinario con poteri eccezionali, con poteri di sovraordinazione su tutte le strutture periferiche dello Stato e, quindi, con la possibilità di gerarchizzare il rapporto rendendo, pertanto, efficace l'intervento.

Non vorrei che ci avviassimo verso una sistemazione della Protezione civile con la proliferazione di un ulteriore Ministero senza aver risposto a questa grossa esigenza del coordinamento sia rispetto alla Presidenza del Consiglio sia rispetto allo stesso commissario del Governo, di cui si avverte la esigenza. Il commissario del Governo, infatti, se è espressione del Governo, deve avere, a mio avviso, anche una capacità di sovraordinazione rispetto a tutte le attività periferiche dello Stato.

Quando il Ministro dell'interno parla di una forte esigenza di recupero della funzione politica del Ministero dell'interno, guar-

dando alle regioni ed agli enti locali, mi preoccupo: per la verità, non sono del tutto concorde con questa esigenza sottolineata dal Ministro. Ritengo, infatti, che sarà estremamente difficile collocare all'interno del Ministero dell'interno tutta un'attività di coordinamento e di indirizzo rispetto a livelli istituzionali che hanno bisogno di un momento diverso, di una sede diversa di coordinamento, che può essere data soltanto dal Governo nella sua autentica espressione collegiale (neppure, quindi, nella Presidenza del Consiglio, come ognuno monocratico, pur avendo essa i suoi compiti principali, una funzione di indirizzo e di coordinamento).

Un'ulteriore questione, strettamente correlata a questa esigenza di coordinamento, mi viene suggerita da questa sorta di ping-pong che si è avuto tra il collega Gualtieri ed il Ministro dell'interno in merito all'Alto commissariato. Do atto al Ministro di avere finalmente denunciato pubblicamente una situazione di fatto che esiste ormai dallo scorso anno, attinente all'individuazione del ruolo preciso dell'Alto commissariato rispetto ad una struttura organica e permanente che è quella della Polizia di Stato.

Credo che il parallelismo che si è introdotto a livello esecutivo sia una delle cause della paralisi di alcune attività dello Stato nella lotta contro la repressione di tutte le attività criminali organizzate: mafia, camorra, 'ndrangheta.

Ritengo, quindi, che il coordinamento debba avvenire a livello di capo della Polizia con una gerarchizzazione anche rispetto all'Alto commissariato, che è un braccio della Polizia di Stato e non può essere ritenuto una struttura anomala parallela con una serie di interferenze che possono preoccupare. Quanto denunciato dal Ministro dell'interno avviene perchè c'è disordine nell'assetto strutturale: proprio perchè si debbono accrescere, potenziare, le strutture organizzative nella lotta contro la criminalità organizzata, abbiamo bisogno di avere le idee chiare sul modo con cui viene organizzato, a livello strutturale, questo tipo di intervento contro le attività criminali.

Pertanto, lo stesso commissario De Francesco liberato finalmente (dico finalmente, perchè questa era un'altra anomalia del sistema) dall'incarico di prefetto di Palermo...

BARSACCHI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. L'aveva richiesto lui stesso.

MANCINO. ... potrà attendere alla sua funzione, alla funzione cui è stato preposto utilizzando tutta la sua esperienza, tutta la sua intelligenza (si tratta di un funzionario dello Stato degno della massima considerazione e desidero qui affermarlo pubblicamente).

Facciamo allora attenzione. Il senatore Gualtieri ritiene che il cuore della mafia sia la Sicilia ed ha ragione; d'altronde, poichè queste organizzazioni malavitose vanno al di là dei confini del nostro Paese — infatti sono presenti anche in continenti lontani dal nostro, come in America, soprattutto in America del Nord, negli Stati Uniti e nel Canada — stiamo attenti; non sono uno di quelli che condivide la tesi sostenuta da Arlacchi, ma condivido quella parte di analisi sociologica, soprattutto laddove si afferma che la mafia è passata da un ruolo parassitario ad un ruolo imprenditoriale. Questo passaggio al ruolo imprenditoriale della mafia deve portare ad un affinamento dei mezzi di lotta e di repressione da parte dello Stato.

Sono d'accordo con quello che ha detto poc'anzi il senatore Sandulli a proposito della spolticizzazione dell'Amministrazione anche se la interpreto nel senso dell'imparzialità dell'Amministrazione, che non escludo possa essere assicurata anche dagli ambienti politici. Sarà illusorio, però, se continuiamo a compiere la politica deteriorante, incapace di assicurare imparzialità; onestamente saremmo noi stessi a contribuire a deteriorare l'immagine del politico.

SANDULLI. Per spolticizzazione intendo non operare in funzione politica.

MANCINO. Esatto, perciò dicevo nel senso dell'imparzialità come veri, concordiamo.

Dirò un'ultima cosa: ci avviciniamo a tappe forzate al rinnovo dei consigli regionali e provinciali; le autonomie hanno bisogno di una disciplina diversa: occorre ripresentare il disegno di legge sulle autonomie proprio per evitare che questo stato di inerzia nasconda l'altro fine di sovraccaricare la Commissione per le riforme istituzionali di problemi che, a mio avviso, hanno bisogno soltanto di un confronto serrato, anche duro, tra le forze politiche, per avviare a soluzione questi problemi. Abbiamo in due legislature portato avanti un impegno di riforma delle autonomie; avevamo imboccato anche un traguardo che sembrava essere quello giusto, di una conclusione, se non ci fosse stato lo scioglimento anticipato delle Camere. Avevamo definito la natura dell'ente locale, soprattutto dell'ente intermedio, e ci stavamo occupando di problemi di rilevante importanza, che non erano, comunque, ostativi ai fini del progresso del confronto tra le forze politiche.

Mi auguro che domani nella replica il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio riconfermi la volontà di ripresentare il disegno di legge di riforma della Presidenza del Consiglio, riguardando in maniera particolare la funzione del commissario di Governo di cui all'articolo 124 della Costituzione (al riguardo, il disegno di legge Spadolini era soltanto ripetitivo di una dizione costituzionale).

Abbiamo bisogno, invece, di articolare bene la materia, perchè soltanto attraverso una chiarezza di impostazione dello stato dei rapporti tra l'attività residua dello Stato in periferia e l'attività delle regioni possiamo anche stabilire come organizzare diversamente la Presidenza del Consiglio ed il ruolo attivo che essa deve assumere nell'ambito di una riforma più generale.

Certo, capisco che saranno inevitabili le interferenze del nostro lavoro con quello della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali; però, laddove le idee sono chiare e vi è volontà politica di andare avanti, credo che almeno per quanto concerne la riforma della Presidenza del Consiglio e la riforma delle autonomie, con particolare riguardo soprattutto all'aspetto dei control-

li, possiamo serenamente lavorare in questa Commissione.

Non ripeterò le osservazioni che sono state espresse articolo per articolo sul disegno di legge finanziaria che ci riguarda più direttamente, ma credo che dovremo qui svolgere alcune osservazioni e precisazioni in premessa per rilevare lo stravolgimento della legge finanziaria rispetto ai fini istituzionali ad essa assegnati. Accompagno, quindi, questo mio brevissimo intervento ad una dichiarazione di disponibilità a nome del mio Gruppo in questa direzione.

RASTRELLI. Signor Presidente, intendo innanzitutto dare atto al collega Sandulli, che con un pregevole lavoro di sintesi ha fatto in modo che chi non avesse molto interesse a leggere le centoventi pagine della sentenza della Corte costituzionale abbia potuto ricavare dal suo estratto i punti essenziali di riferimento in relazione alla legge finanziaria.

Mi pare però importante precisare, in questo ordine di idee, due elementi. Il senatore Sandulli ha rilevato espressamente la finalità della sentenza della Corte costituzionale così ampia, che egli definisce un « monito significativo a livello di politica legislativa ». Quindi, è il momento di fare riferimento alla volontà implicita nella sentenza della Corte in relazione ad una serie di problemi che sono specifici di questa Commissione — rapporti tra potere centrale e regioni, limiti delle rispettive competenze —. La Corte è arrivata perfino a denunciare l'operato di regioni che si sono permesse di impugnare dinanzi alla Corte Costituzionale stessa dei decreti-legge per il fatto che il Governo li aveva emanati subito dopo la decadenza di precedenti e analoghi decreti, investendo in questo modo rapporti e prerogative che sono specifiche del Parlamento.

Questa valutazione globale, alla quale ha fatto riferimento anche il collega Sandulli, mi induce a fare alcune precisazioni. In riferimento anche al supplemento di relazione che è stata svolta stamattina qui a voce, e che mi trova perfettamente concorde per le proiezioni dei principi costituzionali nelle norme specifiche che il senatore Sandulli

ha acitato, credo che meriti un approfondimento il settore dei trasporti (articolo 12). In realtà, non mi sembra che le norme così come sono riportate nel disegno di legge finanziaria per il 1984, siano state influenzate direttamente dalla sentenza della Corte. È vero che l'inciso normativo dichiarato illegittimo non esiste più nel nuovo testo, però la sostanza è rimasta implicitamente la stessa. Infatti, pur essendo fissato dalla legge per questo settore un preciso vincolo al flusso dei fattori finanziari a favore delle regioni, le regioni stesse non hanno possibilità di attingere da altre fonti e i fondi necessari, mi pare evidente che non c'è altra forma per arrivare ad un pareggio economico se non quella di impegnare i propri bilanci.

In sostanza, però, se sotto il profilo formale non vi è più nulla da obiettare, essendo stato estromesso dal nuovo testo del disegno di legge finanziaria un preciso inciso che faceva obbligo alle regioni di operare in maniera dichiarata incostituzionale, sotto il profilo sostanziale tale vizio continua a sussistere.

Allora pregherei vivamente la Commissione e lo stesso collega Sandulli di voler valutare se ed in quale misura questa mia preoccupazione in relazione alla diretta influenza alla sentenza della Corte costituzionale e l'attuale testo della legge finanziaria non debba essere un motivo per un riferimento nel parere che questa Commissione si appresta a fornire alla Commissione di merito.

Superato questo punto di dissenso rispetto alla relazione orale del professor Sandulli, dirò che altre preoccupazioni, per quanto mi riguarda, sussistono a proposito degli articoli 11, 26 e 27.

Al primo comma — ma poi anche ai successivi *per relationem* — dell'articolo 11 si stabilisce che per godere di talune prestazioni da parte del sistema socio-sanitario è necessario procedere ad una forma di autodenuncia e ad altre forme piuttosto complicate, proprio per tentare di distinguere i beneficiari di questi servizi in due grandi categorie. Tutto il sistema costituzionale è basato su una sostanziale parità dei cittadi-

ni, i quali debbono godere i medesimi servizi a condizione che abbiano eseguito nei fatti l'altro precetto, quello di aver contribuito agli oneri generali dello Stato in misura delle rispettive posizioni reddituali e patrimoniali.

Quando la legislazione fiscale vigente ha già determinato l'assolvimento di questo obbligo, non è possibile stabilire una seconda incidenza soltanto per sottrarre a dei cittadini quello che è un atto dovuto da parte dello Stato. In altri termini, il principio che si tenta di introdurre a proposito del settore socio-sanitario potrebbe essere esteso ad iperbole: domattina chi prende un mezzo pubblico per fare un certo tragitto, dovrebbe avere, secondo questo principio, un tesserino particolare in base al proprio reddito, alla propria condizione, perchè anche il servizio prestato nel settore dei trasporti pubblici dovrebbe essere differenziato in base al patrimonio posseduto, sia o meno esente da tasse.

Il principio costituzionale integrato è un altro: una volta che sia stato posto l'obbligo generale di contribuire alle spese dello Stato in proporzione al proprio reddito ed alla propria posizione, esiste una sostanziale parificazione rispetto a tutto il sistema dei servizi che lo Stato deve offrire al cittadino. Come si pone in questo contesto una norma che tende a realizzare una doppia categoria di cittadini?

Chiedo pertanto un approfondimento sull'articolo 11: mi sembra che l'esclusione di determinati servizi — anche se comprendo perfettamente le finalità di ordine economico — vada ad incidere sul rapporto basilare tra cittadini e la legge.

Non credo che una eventuale censura possa essere resistita in sede competente.

Passando all'articolo 26, i commi che trovo particolarmente influenzati dalla sentenza della Corte costituzionale sono il quinto ed il sesto. Anche qui, contrariamente a quanto dice la Corte costituzionale in relazione all'impossibilità per il potere centrale di stabilire vincoli o funzioni di controllo dei bilanci, con il quinto comma vengono determinate quote di ripartizione del fondo sanitario regionale alle USL « con finalità e

criteri contenuti nel presente articolo ». Quindi si fa una norma di riferimento, vincolando il potere autonomo regolarmente e legislativo della regione in relazione al servizio sanitario. Si tenta di relazionare il rapporto di trasferimento di fondi dallo Stato alle Regioni con una regolamentazione distributiva anche interna alla Regione, incidendo proprio su quel potere autonomo che la Corte costituzionale ha ritenuto di far salvo. Il tutto poi proprio con quei precisi vincoli di ordine economico che mi sembrano stati i punti di partenza per arrivare alla conclusione cui è arrivata la Corte.

È chiaro che lo stesso principio vale anche per il sesto comma e quindi insisto perchè anche sotto questo profilo ed in relazione al presente testo, la Commissione sia puntuale nell'evidenziare possibili riferimenti, che nel caso di specie dovrebbero proprio trovare riscontro nella precisissima sentenza di cui si è parlato.

Secondo me, l'articolo 27 contiene il medesimo vizio, in quanto il potere centrale tenta di regolare attraverso una serie di adempimenti, che sono chiaramente indicati, quei poteri autonomi riconosciuti alle Regioni, le quali si troverebbero espropriate del potere di autoregolamentazione che la Corte costituzionale ha riaffermato.

Credo con questo di aver concluso, dal punto di vista del nostro Gruppo, le pur chiarissime enunciazioni che ci ha portato per molti altri articoli il senatore Sandulli.

Passo ora alle tabelle, sia quelle della Presidenza del Consiglio, sia quella del Ministero dell'interno, per alcune specifiche richieste di chiarimento.

C'è il famoso discorso della criminalità e del terrorismo, che ha trovato tanto spazio nel dibattito di oggi: certamente si tratta di un problema gravissimo. Condivido le ipotesi di tutti coloro che hanno sostenuto la opportunità di non abbassare la guardia nei confronti del fenomeno terroristico, generalmente inteso. Per quanto riguarda i dubbi sollevati — e sono dubbi oggettivi — in ordine al differente regime di soluzione e di successo realizzatosi rispetto a talune forme di terrorismo che si chiama — non so per quale motivo — rosso o nero, devo

dire che il motivo specifico di questi diversi risultati lo si trova facilmente spiegato nelle sentenze di Bologna, di Brescia e del processo per la strage del treno Italicus. Esiste l'impossibilità del magistrato, in base alle indagini compiute dagli organi di polizia giudiziaria, di arrivare ad individuare i veri colpevoli delle stragi. Questa è l'unica realtà obiettiva che sorge dall'esame approfondito delle sentenze.

Allora, ben venga la Commissione che il Ministro dell'interno ha detto di voler costituire, se essa andrà a leggere veramente gli atti, perchè la spiegazione di un simile fatto, secondo il nostro punto di vista, la si trova proprio negli interventi dei servizi segreti nei fatti denunciati. Se vogliamo superare la fase della contestazione giudiziaria e degli atti processuali, se vogliamo arrivare al *cui prodest*, alla giustificazione logica del perchè, del come e del quando certi fatti si sono verificati, si comprenderà certamente che la necessità di queste stragi brutali e criminali era assolutamente in contraddizione con la posizione di una parte politica in contraddizione con la posizione di una parte politica che all'epoca, secondo alcuni schemi, andava criminalizzata.

Quindi non soltanto insistiamo perchè sia fatta piena luce su questi episodi, ma riteniamo di dover precisare fin da questo momento la nostra valutazione dei fatti.

Non abbassare la guardia contro il terrorismo, comunque esso si esprima, è un fatto pacifico. Occorre però tenere presente che negli ultimi tempi il terrorismo politico ha cominciato ad avvalersi strettamente dell'ausilio della delinquenza comune. L'ipotesi della prima connessione tra terrorismo politico e criminalità comune si è verificata proprio nella Regione nella quale sono eletto, con l'episodio del sequestro Cirillo. È stata la prima connessione oggettiva che si è verificata e che è ormai dimostrata. Oggi, le residue speranze del terrorismo politico sono necessariamente collegate ai fenomeni delinquenziali e criminali di natura comune; quindi il problema della criminalità comune assume oggi anche un aspetto tipicamente politico. Se si vuole sconfiggere definitivamente il terrorismo politico bisogna passa-

re per la sconfitta del terrorismo criminale ordinario, comune.

Dico questo perchè ci sono taluni fatti che sono estremamente importanti. Non so se il Ministro dell'interno abbia valutato il fatto che oggi in talune regioni d'Italia la criminalità comune (che poi si chiama mafia in Sicilia, 'ndrangheta in Calabria e camorra in Campania) non è più un contropotere ma è il potere. Non voglio fare un discorso demagogico perchè questa non è la sede, ma voglio dire che il recente episodio di Napoli dove sono stati inquisiti uomini quali Valenzi e Geremicca, a mio personale giudizio al di sopra di ogni sospetto, è indicativo di come la forma di criminalità organizzata sia una forma di potere cui il pseudopotere dello Stato deve cedere.

Si è verificato questo: dovendo il comune di Napoli confiscare il prodotto illegittimo di un insediamento abitativo nella località di Pianura, perchè si arrivasse alla consacrazione di questo atto dovuto da parte dell'amministrazione comunale di Napoli si è dovuto pagare il valore effettivo del prodotto confiscato e per arrivare al pagamento effettivo di tale prodotto, dell'ordine di 4 o 5 miliardi di lire, si è dovuto ricorrere ad un appalto fasullo atto a determinare, attraverso un gioco correlativo di interessi, prestazioni e ricavi, il recupero integrale del prezzo che la stessa organizzazione delinquenziale che aveva prodotto il fattore illegittimo aveva determinato come sua attribuzione.

Ora anche se — scusate la franchezza — amministrazioni che si richiamano a nuovi modi di governare e combattono, come forza politica di cui sono espressione, determinati fenomeni sono costrette a cedere il passo, è chiaro allora che certi fenomeni non assumono più un potere condizionante, cioè il potere del contropotere, ma assumono esattamente la funzione di potere e sono essi che determinano il contropotere degli organi ufficiali e dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

Una realtà di questo genere — e qui mi ricollego alla relazione svolta dal senatore Flamigni — non può suscitare quelle stesse reazioni che si sono avute invece di fronte

al terrorismo, perchè fenomeni di questo genere che hanno un'altissima valutazione economica, un'altissima forza economica, in tempo di degrado sociale, di economia ristretta, di fame per molta gente (perchè non dimentichiamo che esistono disoccupati nell'ordine di centinaia di migliaia di persone), sono costretti a realizzare un sistema tale di adesione in termini di rapporto con la gente che non può creare quel distacco, quel rigetto, quell'isolamento del fenomeno delinquenziale, in quanto alla base del rapporto vi è un interesse diffuso che investe intere collettività locali.

Se questa analisi è, per avventura, valida, se le tesi sostenute non sono infondate, mi pare che tutto il rapporto programmatico che risulta dalla tabella di bilancio e dalla esposizione del Ministro sia inficiato da un vizio di fondo e cioè il non aver individuato il pericolo enorme che esiste oggi in Italia, che è quello di fare di queste strutture criminali il vero e unico potere decisionale in talune zone d'Italia.

Si parla di Milano ed è chiaro perchè un rapporto di attività che renda dal punto di vista economico così alti margini di profitto ha bisogno necessariamente di essere reinvestito e, quindi per un reinvestimento di denaro non pulito che debba essere poi trasformato in denaro pulito si ricercano zone industriali o commerciali che consentano non solo un riciclaggio perfetto, ma anche una rispettabilità dell'investimento tale da porlo al di sopra di ogni indagine e di ogni censura.

Quindi, se veramente il fenomeno va visto in questi termini, capirete che molto difficilmente i provvedimenti che il Ministro dell'interno propone al Parlamento con questa tabella di bilancio saranno sufficienti per risolvere il problema. Avrei capito se il Ministro dell'interno avesse ottenuto dal Governo di cui è parte un fortissimo indice di incremento nelle disponibilità finanziarie. Se avesse detto che, dal momento che si tratta di un'esigenza prioritaria, di un momento di estrema ed importante delicatezza per le sorti del Paese e della stessa democrazia, è importante fare un sacrificio generale, tagliare in tutti gli altri settori e investire per

il perfezionamento delle forze dell'ordine esistenti, per il coordinamento, per gli apparecchi scientifici, per le attrezzature, per l'adeguamento anche numerico degli organici.

Ma non c'è niente di tutto questo, c'è soltanto una decisione, quella di far funzionare meglio, se possibile, attraverso un preteso coordinamento, le realtà esistenti senza una progettualità specifica, per dare al Ministero dell'interno — che poi è responsabile del servizio dell'ordine pubblico e quindi è il vertice dell'organizzazione in questa materia — quella potenzialità di intervento che veramente dovrebbe essere adeguata alla gravità del fenomeno che abbiamo segnalato.

Mi dispiace che non sia presente il Ministro dell'interno, ma prego il Sottosegretario di voler tenere conto di quanto ora dirò. Nella relazione allegata alla tabella del Ministero dell'interno si parla di un problema molto spinoso, c'è un riferimento alla famosa sentenza della Corte Costituzionale n. 92 del 9 aprile 1981 che dichiarò illegittimo l'articolo 3 della legge n. 824, il che ha paralizzato il sistema pensionistico italiano per quattro anni.

Credo di poter chiamare a testimone il collega De Sabbata che con me lavorava nella Commissione bilancio durante la scorsa legislatura. Il rimedio che fu trovato dopo quattro anni dalla Commissione finanze e tesoro fu quello di inserire questa norma risolutiva e di adeguamento alla pronuncia della Corte Costituzionale nell'ambito della legge sulla finanza locale per il 1983.

Ora lo stesso Ministro dell'interno dice che si è risolto con questo sistema il problema. Mi permetto di dire che, a mio avviso, non si è risolto il problema per due motivi: primo perchè lo stanziamento è stato riferito al 1983, secondo perchè la legge sulla finanza locale ha come sua validità soltanto l'anno di riferimento. Ora, se la legge sulla finanza locale per il 1984 non riproducesse la norma, temo che quel fenomeno che si è verificato per quattro anni e che non è riuscito a risolvere alcun problema perchè il decorso del tempo è stato molto relativo, possa riprodursi un'altra volta, per cui

avremmo operato un adempimento ad un obbligo costituzionale in virtù dell'annullamento di una norma avvenuto con sentenza soltanto per un periodo transitorio di un anno e non lo avremmo invece collocato nella proiezione definitiva.

Per quanto riguarda invece, signor Presidente, la seconda tabella riguardante la Presidenza del Consiglio dei Ministri, credo sia inutile premettere la discussione generale sull'assetto della Presidenza stessa. I fatti sono quelli che il collega Gualtieri ha denunciato.

L'onorevole Spadolini ne fece motivo qualificante del suo programma e preparò anche un documento affinché questa famosa Presidenza del Consiglio dei Ministri fosse una volta per tutte strutturata, anche per evitare che il cambiamento della Presidenza del Consiglio comporti anche, come avvenuto soprattutto con il senatore Fanfani e con l'onorevole Craxi, un cambiamento dei quadri direttivi.

Capisco che un nuovo Presidente del Consiglio debba avere uno *staff* di propria fiducia, essere affiancato da propri consulenti, ma credo che la struttura di questa Presidenza dovrebbe avere un carattere permanente o almeno un carattere strutturale rispetto all'esercizio delle funzioni.

Mi meraviglia soltanto il fatto che in questo ping-pong (come lo ha definito il senatore Mancino) il senatore Gualtieri si serva di questa sede quando aveva la possibilità di dire all'onorevole Spadolini, segretario del suo partito e Ministro di questo Governo, di formarne oggetto di una convenzione di compromesso all'atto della costituzione del Governo in modo tale da conoscere almeno se il Presidente del Consiglio intenda o meno sottoporre al Parlamento un progetto di ristrutturazione organica...

PERNA. Lo ha detto nelle dichiarazioni programmatiche.

PRESIDENTE. Domani sarà presente il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e risponderà anche su questo.

RASTRELLI. Lo aveva annunciato il senatore Spadolini e lo ha ripetuto il senatore Fanfani.

PERNA. È riportato nell'allegato alle dichiarazioni programmatiche del Governo Craxi, che è parte integrante delle dichiarazioni stesse.

PRESIDENTE. Ripeto, domani il rappresentante della Presidenza del Consiglio risponderà ai nostri dubbi. Il senatore Rastrelli ha chiesto precisamente se il Governo è intenzionato a presentare...

RASTRELLI. Il Governo lo ha detto e non lo ha fatto. Ho il dubbio che non voglia farlo e perciò faccio questo richiamo.

FRASCA. È da 35 anni che si parla di questo argomento. Non è serio accusare di inadempienze un Governo che ha soltanto sei mesi di vita, quando queste cose non si sono risolte da 35 anni.

RASTRELLI. Ciò che mi ha fatto perdere la fiducia è il fatto che questa materia è stata stralciata da quelle oggetto della mozione concernente la riforma costituzionale; occorre che il Governo ci dia delle delucidazioni in proposito. A parte le dichiarazioni rese o non nella esposizione degli intenti programmatici, vorremmo sapere perchè questa materia viene tolta dalla competenza della Commissione per la revisione istituzionale, in fase di costituzione; non sarebbe logico se, nella quadratura di un nuovo assetto organico costituzionale, non si procedesse contemporaneamente ad un esame approfondito dell'argomento.

A parte queste considerazioni di carattere generale, voglio soffermarmi specificamente su una parte del bilancio relativo alla Presidenza del Consiglio: quella della protezione civile.

Questo settore riveste una particolare importanza, anche per la conoscenza delle attività che va svolgendo il Ministro per la protezione civile in una zona che mi sta a cuore, cioè Pozzuoli. Ho letto le tabelle e gli specifici capitoli (6491 e 6561) di questo bi-

lancio preventivo e non mi sembra di intravedere alcuna differenza sostanziale rispetto all'esercizio passato. Mi sembra questo un mero bilancio di assestamento; il fondo globale degli interventi, che prima era inserito nella tabella della Presidenza del consiglio, oggi viene completamente scorporato con un richiamo al decreto-legge 10 luglio 1982, numero 428, convertito, con modificazioni, nella legge 12 agosto 1982, n. 547, recante misure urgenti per la protezione civile.

Indipendentemente dal fatto che quella legge non aveva carattere pluriennale, ammesso e non concesso che si siano volute stabilire anche per l'anno corrente le stesse disponibilità fissate dalla legge del 1982 per il 1982 e per il 1983, vorrei sapere in quale tabella poter trovare i relativi ammontari. Sono forse estrapolati dalla tabella relativa alla Presidenza del Consiglio, che non mi pare vi faccia riferimento? Non vedo come possano trovarsi in altro luogo, se il Ministro per la protezione civile continua a dipendere dalla Presidenza del Consiglio. Peraltro non credo che tecnicamente queste cifre si siano potute inserire nella tabella relativa al Ministero del tesoro.

A pagina 149 troverete soppresse, per l'anno 1984, le voci più importanti che riguardano le spese per interventi; restano soltanto comitati di studio, commissioni e viaggi all'estero. La cifra sostanziale relativa alla protezione civile, contenuta in una specifica tabella allegata a quella della Presidenza del Consiglio, viene soppressa con una nota di riferimento che non mi pare esaurientemente giustificata perchè comunque quell'importo deve essere documentato.

So che il ministro Scotti ha fissato in 400 miliardi l'intervento immediato: quindi, come parlamentare che fa parte di questa Commissione e come parlamentare della zona napoletana, vorrei sapere come è stato effettuato lo stanziamento, dove risulta prevista e con quali voci questa autorizzazione. Se diversamente non è prevista una norma, occorre approntare una legge speciale per Pozzuoli: la si faccia presto ed il Parlamento ne sia informato. Dal progetto di bilancio si deduce che questo stanziamento già disposto, mentre nel bilancio 1983 avreb-

be copertura, per gli interventi successivi sarebbe completamente privo del requisito costituzionale.

Credo di aver così esaurito la panoramica delle riserve e delle eccezioni. Prego il professor Sandulli, la Commissione e lei, signor Presidente, di voler valutare i difetti di costituzionalità che mi sono permesso di sollevare.

GARIBALDI. Faccio astrazione da qualsiasi dato politico, dottrinale e giornalistico e mi riferisco esclusivamente alle poche osservazioni personali che ho potuto fare in queste prime settimane di esperienza parlamentare.

Devo, mio malgrado, constatare che ci troviamo in una situazione istituzionale caotica, paralizzante, a mio giudizio conseguente ad un calo di tensione verso i valori della democrazia sostanziale; ciò è innegabilmente legato al progressivo sfocarsi dei concetti di società, di nazione, inscindibili — io credo — da una corretta nozione di democrazia rappresentativa; ed è altresì legato alla macchinosità delle procedure, alla dispersione delle energie, all'impossibilità di rendere produttivo il lavoro dei parlamentari, del personale, eccetera.

Ho fatto questa premessa per sottolineare che la diffusa insoddisfazione, il profondo disagio, il senso di frustrazione che mi pervade è la conseguenza di una « patologia istituzionale » che si è sviluppata nell'arco di molto tempo e per risanare la quale non esistono terapie rapide ed indolori. Mi pare quindi quanto meno pretestuoso, e comunque ingeneroso, imputare già adesso a questo Governo inadeguati interventi operativi. L'analisi politica fatta nella relazione programmatica del Governo e le conseguenti proposizioni di intervento sono state ritenute corrette ed adeguate, almeno dalle forze politiche che hanno accordato la fiducia al Governo stesso.

A parere mio sarebbe altrettanto corretta una critica alle proposte governative in esame, ove esse non procedessero nell'alveo del suo programma; il che a parer mio non è.

Il ritardo della presentazione del progetto, già elaborato, di riforma della Presiden-

za del Consiglio è imposto dalla necessità di rivederlo per coordinarlo con la ineludibile successiva riforma della struttura del Governo.

Naturalmente non possiamo non essere d'accordo con l'esigenza, espressa da altri colleghi, di strutturare organicamente ed efficacemente la protezione civile, così da dare sollecito corso alla riforma delle autonomie ed anche definire il nuovo *status* degli amministratori locali.

È altrettanto imprescindibile, nel rispetto dell'autonomia regionale, coordinare gli interventi legislativi regionali per l'impegno che tutti abbiamo assunto di risanare l'economia del Paese. In merito, si è parlato e si parla diffusamente, si criminalizzano le Unità sanitarie locali, si prospetta il fallimento della riforma sanitaria.

In proposito vorrei svolgere un'osservazione frutto di esperienza personale, perchè credo che prima di esprimere dei giudizi sia necessario avere una certa esperienza ad evitare, come spesso accade, giudizi avventati. Le Unità sanitarie locali hanno visto concentrate in sé stesse le funzioni di almeno una ventina di enti diversi; con personale, procedure, finalità operative del tutto diversificate e consolidate in prassi e in metodologie le più disparate. Le difficoltà scaturenti da questa situazione erano enormi: si pensi al tentativo di uniformare agli obiettivi della Riforma sanitaria, che sono rivoluzionari e concettualmente sicuramente validi, ma di difficile attuazione, il personale esistente, che è storicamente e culturalmente predisposto per interventi di natura completamente opposta. Si tratta certamente di un problema molto grande ma, oggi come oggi, prospettare la ipotesi di ritornare indietro comporterebbe, credo, il caos totale ed irrecuperabile.

Ritengo abbastanza ingiusti i giudizi somari sulle Unità sanitarie locali se consideriamo queste difficoltà originarie, anche in riferimento a molte carenze di promozione dello sviluppo e del consolidamento della riforma: carenze di carattere legislativo nazionale, regionale soprattutto, che molto spesso hanno lasciato praticamente a sé stes-

se l'iniziativa operativa delle Unità sanitarie locali.

Uno degli aspetti che a mio avviso investe la competenza specifica di questa Commissione è quello della personalità giuridica delle Unità sanitarie locali; personalità giuridica non riconosciuta, salvo, per ciò che mi risulta, che nella regione Lombardia, la quale per certi aspetti ha conseguito una più concreta consapevolezza della responsabilità e del ruolo istituzionale delle Unità sanitarie locali stesse.

RASTRELLI. Come l'hanno conseguita in Lombardia?

SANDULLI. Con una legge regionale.

GARIBALDI. Trattasi di una diretta imputazione della responsabilità degli atti e non ci sono barriere o verifiche dispersive all'interno dei Consigli comunali. Il meccanismo sembra funzionare, anche se ci sono molte doglianze per quanto riguarda il modo di essere della Regione Lombardia circa l'attuazione della riforma sanitaria.

Le « malinconiche » esperienze concrete, purtroppo, hanno concorso a deformare la immagine di questo nuovo ente, cioè della Unità sanitaria locale, e comunque a frustrare le aspettative della riforma sanitaria.

Venendo al merito, vorrei riferirmi innanzi tutto all'articolo 18 del disegno di legge finanziaria, e cioè alle disposizioni in materia di personale. In esso si pone un totale blocco alle assunzioni nei posti che risulteranno vacanti nei ruoli organici, dimenticando che le USL hanno acquisito — lo ripeto — le funzioni di enti ospedalieri, di mutue, le più diverse, e funzioni delle province, dei comuni, eccetera. Nell'assumere tali funzioni, le USL hanno acquisito anche il relativo personale, che i comuni hanno loro trasferito, e le relative piante organiche. Le mutue, generalmente non avevano una pianta organica provinciale e seppur c'era si trattava di una sorta di vescica, che si poteva gonfiare senza limiti. Gli ospedali avevano invece una pianta organica, dettata, se non vado errato, dal decreto del Presidente

della Repubblica n. 128 del 1969. Tale pianta organica era funzionale ai bisogni evidenziati in base a valutazioni fatte all'interno della riforma ospedaliera; destinando ad esempio, a ciascun ricoverato un particolare trattamento (eravamo in fase economica espansiva, di illimitato potere e valore della moneta italiana, visto che si pensava di poter attribuire 120 minuti al giorno ad assistenza a ciascun ricoverato) e così via. Insomma, la pianta organica degli ospedali era modulata su queste dimensioni e su questi parametri, sulla base di un dato certo.

Oggi, accomunare gli ospedali al resto — e parlo di ospedali per esemplificare, poichè rende meglio il concetto — diventa superficiale, per non dire abusivo, atteso che il complesso del personale addetto alle diverse attività ospedaliere è preordinato da una norma di legge. Da questo punto di vista credo sia opportuno porre mente su questa particolarissima situazione.

Il discorso è diverso per gli altri enti le cui funzioni sono confluite nelle USL, perchè — lo ripeto — facevano in una certa misura astrazione da rigidi parametri riguardo al personale.

All'articolo 23 vengono date indicazioni ordinatorie, per così dire, abbastanza generiche e che rischiano di essere improduttive di effetti concreti. Si parla, al punto 2, di forme di responsabilizzazione degli ordinatori di spesa, che sono i medici, sulla base di parametri prefissati dalle regioni; ma se le regioni stesse non fissano tali parametri, noi in questo modo seguiamo a criminalizzare le Unità sanitarie locali; creiamo falsi bersagli; senza considerare che le USL stesse non hanno gli strumenti reali per poter intervenire. Tanto più che la convenzione, in base alla quale i medici convenzionati prestano la loro opera all'interno del Servizio sanitario, è nazionale.

Esiste in Italia una discrasia, quantomeno terminologica, ma io credo anche concettuale, tra l'attribuzione di funzioni e gli effettivi poteri di controllo, di intervento e di decisione delle USL. Alla luce di questa considerazione, mi sembra che lasciare libere le regioni senza indicare un termine tassativo per l'individuazione dei parametri in

base ai quali le Unità sanitarie locali poi promuoveranno gli atti finalizzati alla decadenza del rapporto convenzionale con i medici che vanno oltre i limiti prefissati dalla regione, in definitiva renda vano il disposto dell'articolo 23, che pure ritengo per il resto estremamente opportuno.

All'articolo 24, al terzo comma, si mette in mano alle USL una « bomba-carta », quando si afferma che « le prestazioni sanitarie che non possono essere assicurate dai servizi sanitari del Ministero di grazia e giustizia sono garantite dalle Unità sanitarie competenti » e non viene specificato come, con quali mezzi e con quali finanziamenti ciò avvenga. La legge si riforma penitenziaria — e cioè la legge n. 354 del 1975 — all'articolo 11 dispone che « l'amministrazione penitenziaria, per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi sanitari, può avvalersi della collaborazione dei servizi pubblici sanitari locali, ospedalieri ed *extra-ospedalieri*, d'intesa con la regione e secondo gli indirizzi del Ministero della sanità ». Quindi, le eventuali prestazioni di carattere sanitario svolte per gli istituti di pena sono subordinate alla stipula di convenzioni fra il Ministero di grazia e giustizia e il Ministero della sanità, o quantomeno all'emanazione di schemi-tipo da parte del Ministero della sanità stessa.

E anche questa è una fonte di confusione che — credo — non va certo a favorire la attuazione della riforma.

SANDULLI. Anche qui è prevista la convenzione.

GARIBALDI. No, qui si dice: « con modalità che facciano salve le esigenze di custodia... » e sono garantite dalle USL competenti.

SANDULLI. Alla fine dell'articolo si dice: « I conseguenti rapporti finanziari sono regolati sulla base di apposite convenzioni con il Ministero di grazia e giustizia ».

GARIBALDI. Ma se non fanno le convenzioni?

SANDULLI. Si tratterà di un inadempimento.

GARIBALDI. Va bene. Ma poi in realtà nella riforma sanitaria le unità sanitarie locali sono la camera di esplosione delle tensioni create dalle aspettative esistenti.

SANDULLI. Esiste anche il reato di omissione di atti di ufficio.

GARIBALDI. In base a ciò dovremmo andare in prigione tutti, probabilmente.

Riguardo all'articolo 28 — come è stato osservato del resto dal collega Sandulli — vorrei fare un'osservazione di merito, a parte quella che sottoscrivo del sovvertimento del concetto di responsabilità individuale. Ci sono dei momenti nell'esercizio delle funzioni di carattere sanitario che non sono sempre preventivabili. Le assegnazioni finanziarie sono fisse; dovrebbero provenire dal Fondo sanitario nazionale e dal Fondo sanitario regionale, che le regioni a loro volta dovrebbero riversare sulle diverse USL. Se c'è un'epidemia, un fenomeno al di fuori delle usuali previsioni della normale patologia per una determinata regione, con le limitazioni di costi indicate, cosa significa andare fuori dalla spesa? Occorre farvi fronte; non si può omettere di fare la vaccinazione sistematica alla popolazione, se, ad esempio, si manifesta un caso di colera. Bisogna affrontare spese del genere e questa indicazione è abbastanza generica, anzi è esclusivamente e — diciamo pure — intimidatoria; tanto più che nel concreto, non riesce a fornire dei risultati apprezzabili.

Arrivo così — e concludo — all'articolo 34 sul quale anche il collega Sandulli ha già fatto delle osservazioni. Desidero sottolineare una certa improvvisazione nel fornire indicazioni che dovrebbero essere tassative.

Al secondo comma si parla di blocco di prestazioni in regime convenzionale (ecografia, tomografia, eccetera). Non discuto il merito: è un fatto che, se di queste prestazioni non si fruisce in un regime di convenzione, esse finiscono con l'essere somministrate in sede di ricovero e i costi sono più rilevanti di quanto non sarebbero se venis-

sero erogate in regime di convenzionamento. Infatti, per tre o quattro giorni di ricovero ospedaliero, con il costo che hanno le giornate di degenza, si va abbondantemente a superare i costi che pur si vorrebbe contenere. C'è però da dire che si è creata una discrasia istituzionale: il pagamento del *ticket* viene effettuato facendo riferimento a disposizioni di un decreto del Presidente della Repubblica del 1980, che a sua volta rimanda ad un altro decreto del 1973, nel quale sono elencate le prestazioni che possono essere erogate in regime di convenzionamento esterno. Le novità scientifiche in materia di diagnostica strumentale e di laboratorio, non sono ricomprese in questa tabella; talchè si paga il *ticket* sulle prestazioni comprese nella tabella, mentre le prestazioni non previste nel 1973 sono erogate in sede di regime ospedaliero (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, per esempio, che hanno attività ambulatoriali) senza che il *ticket* stesso venga pagato. Che la disparità di trattamento esista mi sembra evidente: la rilevanza che possa avere non la so.

Infine, un'osservazione che si lega al terzo comma. Si assume che debbano essere poste a carico degli interessati le prestazioni specialistiche di laboratorio « occorrenti al cittadino per le sue esigenze ». Possiamo anche accettare questo assunto. Si parla anche di prestazioni finalizzate alla tutela sanitaria dell'attività sportiva. Il prodotto dello scoordinamento tra l'impostazione ordinataria dello Stato e delle regioni — e poi delle USL, che ne fanno le spese in termini politici — risulta evidente dal fatto che la regione Lombardia, pur in presenza di una legge dello Stato che sanziona l'onere a carico delle società sportive per gli accertamenti prefissati dalla legge, fonde tali prestazioni gratuitamente a tutti. Con questo si creano chiaramente, pur con lodevole intendimento, delle differenziazioni, con una criteriologia di questo tipo non si riuscirà mai a preventivare gli oneri di spesa nelle erogazioni di servizio.

In conclusione, a mio giudizio bisognerebbe formalizzare il concetto di coordinamento, salvaguardando l'autonomia regionale e

adottando misure legislative finalizzate al contenimento della spesa e al risanamento della economia in una sistematica che non abbia salti logici, che non contenga contraddizioni così profonde. Occorre avviare questo meccanismo perché altrimenti finiremo con l'esaurire le nostre discussioni inseguendo utopie irraggiungibili.

PERNA. Se mi è consentito, vorrei fare una brevissima precisazione.

Ho sentito il collega Frasca dire che non si può imputare al presidente del Consiglio Craxi quello che non è riuscito a fare De Gasperi. Sulla questione della Presidenza del Consiglio siamo tutti d'accordo. Ora, visto che non è presente nessuno che abbia responsabilità, appunto nella Presidenza del Consiglio, nella speranza che domani ci vengano date delle risposte, vorrei ricordare in primo luogo che il Senato — come la Camera — votò il seguente documento il giorno 16 agosto 1983: « Il Senato, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio e letti gli allegati programmatici, li approva e passa all'ordine del giorno ».

Quindi non c'è dubbio che il Parlamento — è facile riscontrarlo nello stesso testo che è stato già votato dalla Camera dei deputati — ha approvato sia le dichiarazioni fatte oralmente e consegnate nel testo scritto dal Presidente del Consiglio, sia gli allegati.

In tali allegati programmatici un lungo capitolo è dedicato alle questioni istituzionali. Si dice che ci sono questioni « che verranno a maturazione attraverso il lavoro parlamentare, di cui il Governo auspica una sollecita ripresa » e « attraverso la costituzione della Commissione intercamerale »; si dice che vi sono poi questioni, pur urgenti e gravi, riguardanti l'organizzazione del lavoro parlamentare cui il Parlamento, nella sua autonomia, deve provvedere, e che vi sono le questioni attinenti all'organizzazione dello Esecutivo e dei suoi apparati ed ai rapporti tra questi e le autonomie.

In quella lunga esposizione vengono elencate le direttrici dell'azione di riforma ad opera del Governo. La prima questione ri-

guarda « il riordinamento della Presidenza del Consiglio sulla base del disegno di legge già presentato dal governo Spadolini, al fine di rafforzare le funzioni di indirizzo e di coordinamento del Presidente e di assicurare, nel contempo, una migliore collegialità nel funzionamento del Governo ».

Mi sembra che l'espressione « sulla base », oltre ad indicare modifiche della struttura del testo presentato dal governo Spadolini, lasci intendere che il Governo si sarebbe preoccupato di ripresentarlo, tant'è vero che si legge: « Queste saranno le direttrici dell'azione di riforma di cui, al fine anzidetto, il Governo si farà promotore ».

Seconda questione. Non vorrei che quel numero della rivista trimestrale di diritto pubblico in cui il professor Giannini ha pubblicato una specie di testamento ed ha fatto una sorta di introduzione polemica sulla scarsa utilizzazione dei risultati del lavoro svolto prima, durante e dopo l'approvazione del rapporto della Commissione Giannini, rappresentasse davvero un testamento.

Ricordiamo, signor Presidente, che altri Governi, mi pare precedenti a quello Spadolini, avevano presentato tre disegni di legge. Uno, si può forse considerare il meno importante, riguardava il ricorso straordinario al Capo dello Stato. Ve ne erano poi due molto importanti. Il primo riguardante l'ordinamento dei controlli degli atti della pubblica amministrazione e il secondo inteso, in particolare, a regolare il giudizio amministrativo nei confronti delle questioni riguardanti il personale pubblico.

In quegli indirizzi programmatici letti ed approvati dal Senato, c'è una lunga parte dedicata alla riforma dei controlli; « la riforma dei controlli, che deve paritariamente investire quelli sullo Stato e quelli sulle autonomie » ha come scopo: « limitare l'area del controllo preventivo di legittimità e affrontarlo con un controllo successivo sui risultati di gestione, così come previsto dal disegno di legge già presentato per la riforma della Corte dei conti; ai livelli regionale e locale dare agli organi di controllo caratteri strutturali e funzionali tali da assicurarne la professionalità e l'imparzialità che oggi so-

no spesso carenti; la ricognizione e conseguente eliminazione delle norme legislative e regolamentari che appesantiscono in modo irragionevolmente minuzioso i procedimenti e i rapporti con i cittadini ».

Ora, nessuno vuole accusare un Governo che ha due mesi di vita, e tanti guai, di non aver cominciato ad attuare riforme così incisive, ma si vuole capire il significato di questa attività così solennemente dichiarata.

Mi sono permesso di guardare anche la parte di quegli indirizzi in cui si parla dei problemi della giustizia, ma non c'è nulla che riguardi il giudizio amministrativo, ci sono molte cose riguardanti la giustizia ordinaria. Anche su questo vorrei che fosse dato un chiarimento, perchè le riforme istituzionali di cui tanto si parla, grandi o piccole che siano, non possono essere giocate una volta in un senso e una volta in un altro (e questo vale per tutti, non in particolare per il Presidente del Consiglio).

Se si vuole avere una coerenza politica, questa coerenza, come il Governo in carica ha riconosciuto all'atto della sua presentazione, investe le responsabilità di direzione del Governo. Si deve rendere noto cosa si vuole fare e spiegare perché quelle parole « sulla base del progetto Spadolini » non abbiano avuto svolgimento.

Chiediamo di sapere cosa si vuole fare nella materia dei controlli, anche perché siamo in sede di esame del disegno di legge finanziaria e di bilancio e riceviamo relazioni e considerazioni politiche da varie parti come, ad esempio, la breve relazione della neo istituita sezione di controllo della Corte dei conti sugli andamenti finanziari degli enti locali maggiori, in cui si fanno tante considerazioni. Però gli strumenti restano sempre gli stessi.

In conclusione, quindi, torno a chiedere che sia chiarito il significato delle parole « sulla base del progetto Spadolini », quale sia il significato della riforma dei controlli così come indicata negli indirizzi programmatici e perché essi non contengano alcun riferimento al problema del giudizio amministrativo.

PRESIDENTE Il seguito dell'esame congiunto è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,50.

MERCOLEDÌ 19 OTTOBRE 1983

(Seduta pomeridiana)

**Presidenza
del Presidente BONIFACIO**

**indi
del Vice Presidente TARAMELLI**

I lavori hanno inizio alle ore 16,35.

**Presidenza
del Vice Presidente TARAMELLI**

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)

— Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. Sono iscritti all'ordine del giorno, per il parere alla 5^a Commissione, il seguito dell'esame per quanto di competenza, del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) nonchè, per il rapporto ugualmente alla 5^a Commissione, l'esame della tabella 1-A del bilancio dello Stato: « Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 e della tabella 8 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione

ne del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 ».

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

D'ONOFRIO. Signor Presidente, farò alcune brevi considerazioni ad integrazione, in un certo senso marginale (anche se si tratta di due questioni di rilievo), degli interventi di altri colleghi del Gruppo democristiano e in generale della maggioranza.

La prima questione attiene alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Mi asterrò da considerazioni sulla necessità di una riforma e sul ritardo con cui questo tema viene affrontato, soffermandomi invece su un aspetto finora poco considerato dell'organizzazione centrale del Governo e che, anche nella tabella 1-A, trova una collocazione marginale e periferica dal punto di vista degli stanziamenti, quello riguardante il Consiglio superiore della pubblica amministrazione.

Ho avuto la fortuna di far parte di tale organo per cinque anni, dal 1977 al 1982, e di aver presieduto per quattro anni la sezione regioni ed enti locali, designato dall'Associazione dei comuni italiani. Ho avuto, ripeto, la fortuna di farne parte poichè, nonostante la saltuarietà delle riunioni del Consiglio, dovuta anche alle crisi di Governo ed alla difficoltà di stabilire un rapporto continuativo con la Presidenza del Consiglio, ho avuto modo di notare che all'interno dell'amministrazione centrale dello Stato esso costituisce attualmente il solo organo che in qualche modo può tentare, anche se con difficoltà, di riunire rappresentanti di vertice dell'amministrazione statale, rappresentanti sindacali delle amministrazioni pubbliche dirette ed indirette ed un numero ristretto di esperti designati dal sistema delle autorità locali.

Questo tipo di triangolazione non ha eguali nella nostra struttura amministrativa centrale, dal momento che le triangolazioni comprendono normalmente Governo-sindacati-imprenditori o Governo-partiti-parlamento oppure Governo-sistema delle autonomie.

Quindi la peculiarità della composizione di questo organo rappresenta — a mio giudizio e sulla base dell'esperienza in esso

trascorsa — un punto che va rafforzato. Rappresenta in altri termini, una di quelle occasioni che anche nella nostra struttura di Governo centrale — come avviene in altri sistemi politici stranieri, pur con tutte le differenze che vanno fatte nella comparazione — sono state in questi anni sottoutilizzate.

Ho il rammarico di constatare che — non in questo caso per volontà del Governo ma per difficoltà oggettive — il Consiglio superiore della pubblica amministrazione non è stato ancora ricostituito nonostante il suo mandato sia scaduto ormai da qualche tempo.

Mi permetto, allora, di sollecitare il Governo, avendo appreso che i dubbi di ordine giuridico sono stati superati, a procedere alla ricostituzione di tale organo affinché esso possa tornare a svolgere come in passato la sua proficua opera.

Ricordo soprattutto l'anno in cui fu Ministro della funzione pubblica il professor Giannini e ricordo il contributo significativo che il Consiglio ha dato per mettere a confronto le opinioni dei rappresentanti dell'amministrazione centrale, dei dirigenti sindacali e di questo piccolo manipolo di esperti su temi fondamentali quali, ad esempio, la legge-quadro sul pubblico impiego, concorrendo ad evitare taluni errori, anche di ordine costituzionale, che nel corso del dibattito parlamentare stavano, almeno a mio giudizio, maturando.

Ricordo il parere fornito a questa Commissione sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, che ha concorso, in un momento di particolare difficoltà, a far trovare punti di convergenza ed a stabilizzare l'orientamento di fondo per la riforma. Ricordo, infine, i problemi delle qualifiche funzionali che sono stati trattati all'interno del Consiglio.

In altri termini, se la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni e il potere presidenziale di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa del Governo devono essere consolidati e rafforzati, ritengo che non si possa trovare nell'attuale struttura dell'amministrazione centrale un organismo che meglio di que-

sto possa svolgere la funzione centrale di organo ausiliario del Governo.

Di conseguenza lo stanziamento previsto in bilancio per il 1984, ovviamente riferito a funzioni ancora molto esigue, dal punto di vista della realtà operativa si può considerare sufficiente. Qualora, invece, come volontà di indirizzo politico, questo organismo trovi in futuro un forte rilancio gli stanziamenti dovranno essere ben più corposi.

Per quanto concerne poi il bilancio del Ministero dell'interno non mi sembra che possano essere condivise talune critiche mosse da alcuni colleghi nei giorni scorsi in ordine agli stanziamenti previsti per attività tendenzialmente assistenziali di competenza dell'amministrazione centrale.

Presidenza del Presidente BONIFACIO

(Segue D'ONOFRIO). Si tratta infatti di attività riservate allo Stato nel contesto del trasferimento delle funzioni alle regioni ed agli enti locali ed inoltre l'esiguità degli stanziamenti previsti sta a dimostrare che non vi è una volontà da parte del Governo di riappropriarsi di funzioni trasferite alle regioni.

Qualora questa attività assistenziale (interventi di prima necessità nel caso di calamità pubbliche, interventi a favore dei profughi stranieri ed altre) dovesse implicare una volontà del Governo in questo senso saremmo vigili custodi del sistema delle autonomie e dei diritti delle regioni e dei comuni non meno di quanto lo sono i colleghi di parte comunista.

Tuttavia, non mi sembra che nel bilancio del 1984 vi siano sintomi di questa inversione di tendenza in riferimento al bilancio del Ministero dell'interno.

Per quanto concerne il disegno di legge finanziaria desidero fare tre considerazioni. Prima di tutto sottolineo che lo sforzo complessivo di contenimento della spesa pubblica allargata operato dal Governo con questo disegno di legge deve meritare fino in fondo il nostro consenso politico. Atten-

deremo, ovviamente, le decisioni del Governo per quanto concerne quella parte di copertura delle entrate che, non espressamente prevista nel disegno di legge finanziaria, viene ad essere prevista nel decaduto decreto-legge sul condono per l'abusivismo edilizio.

Vorrei, a questo punto, sottoporre all'attenzione dei colleghi due ultime questioni, al di là, ripeto, dell'adesione di fondo all'impostazione della politica economica del Governo quale risulta da questo disegno di legge.

Una questione, affrontata dall'articolo 28 del disegno di legge, concerne la decadenza degli organi ordinari di gestione e pertanto la successiva nomina di un commissario straordinario in caso di disavanzo non ripianabile delle Unità sanitarie locali. Il problema di chi debba o possa in questo caso procedere a tale nomina è un problema di estrema delicatezza istituzionale che coinvolge dal punto di vista formale e sostanziale la natura delle Unità sanitarie locali.

Ritengo — allo stato della giurisprudenza costituzionale — che qualora le Unità sanitarie locali vengano considerate, come la legge istitutiva delle medesime afferma, « organismi dei comuni » e qualora il controllo su questi organismi dei comuni venga riferito al regime costituzionale dei controlli, come afferma la stessa legge n. 833, attribuendo i controlli sugli atti ai comitati regionali di controllo, secondo il regime proprio dell'articolo 130 della Costituzione, ne dovrebbe derivare di conseguenza che il controllo sugli organi, essendo comunali, spetta allo Stato. Siccome questa è materia di grande rilievo dal punto di vista istituzionale e riguarda non soltanto una struttura importante come le unità sanitarie locali, ma anche indirettamente gli stessi comuni, mi chiedo se l'articolo 28 non debba essere modificato nel senso di immaginare per la nomina del commissario straordinario, se si vuole coinvolgere le regioni — come a me sembra giusto, dato un certo regime di solidarietà nella responsabilità finanziaria —, una formula sul tipo di quella che nella passata legislatura si era evidenziata in ordine ai controlli sugli organi comunali e

provinciali: potestà dello Stato, sentite le regioni.

Ma attribuire alle regioni la nomina dei commissari straordinari *tout court*, con una formula che non consente neanche di capire se il legislatore si rende conto che si tratta di organismi comunque riferibili ai comuni, mi sembra possa configurare un qualche dubbio di legittimità costituzionale. Ovviamente non posso anticipare ciò che la Corte deciderà, ma è bene che la Commissione sia avvertita del fatto che pende un giudizio per conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale tra Stato e regione Toscana, proprio in ordine alla spettanza del potere di commissariamento delle USL.

La questione mi sembra meriti una certa attenzione. La mia opinione è che, in questo momento, in assenza di una revisione generale del sistema dei controlli, una decisione puntuale riferita alle USL non debba nè lasciare acriticamente le cose come stanno, tanto è la necessità di procedere a queste revisioni, nè anticipare riforme in modo disordinato.

Voglio sottoporre all'attenzione del Governo un ultimo punto che riguarda le disposizioni in materia di personale. È una questione complicata dal punto di vista giuridico ed il suggerimento avrebbe forse bisogno di una qualche ulteriore riflessione. L'articolo 18 conferma con qualche modifica il blocco delle assunzioni del pubblico impiego in via generale. Vi sono delle situazioni che concernono i dipendenti degli enti strumentali delle regioni (anche se pubblici) che mi sembra più opportuno configurare come funzioni di indirizzo e coordinamento piuttosto che come riserve a favore della Presidenza del Consiglio in ordine a queste deroghe. Mi sembra una soluzione corretta, sulla base della stessa sentenza della Corte Costituzionale.

Ma vi è anche un altro aspetto che riguarda in particolare quel tormentatissimo capitolo dell'amministrazione pubblico-privata che sono le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale che ha dichia-

rato l'illegittimità costituzionale di un articolo nel decreto n. 616 del 1976 per eccesso di delega, rimane profondamente incerta la situazione attuale di queste istituzioni. Alcune di esse sono assolutamente di diritto privato, pur se sottoposte ad un regime di controlli di natura pubblicistica; altre sono certamente istituzioni pubbliche assimilabili agli enti comunali di assistenza.

Un blocco generalizzato — se così fosse interpretato — delle assunzioni, anche nei confronti di quelle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che traggono i propri proventi esclusivamente dal patrimonio privato e non vanno ad attingere in alcun modo sulla finanza pubblica, mi sembrerebbe una imposizione di divieti di assai dubbia costituzione. È come se si potesse un divieto totale di assunzioni a qualsiasi struttura privata, per il solo fatto che essa usufruisce di contributi statali. A me sono state segnalate situazioni emblematiche di istituzioni che non gravano per nulla sul bilancio dei comuni o di altre amministrazioni pubbliche, con dipendenti che sono a totale carico di privati, che verrebbero a trovarsi nella impossibilità di disporre nuove assunzioni.

Se si potesse suggerire una formula che, facendo salvo il divieto di qualunque aggravio sulle finanze pubbliche dirette o indirette, potesse consentire a quelle istituzioni che si avvalgono esclusivamente di fondi privati di essere disciplinate come una qualunque istituzione privata, a me sembra che verrebbe fatta giustizia in queste particolari situazioni.

Ho detto che il mio sarebbe stato un intervento soltanto puntuale ed integrativo. Per tutto ciò che concerne le questioni politiche di fondo mi rimetto a quanto detto dal collega Mancino e dai relatori, e confermo la mia piena adesione all'impostazione politica della maggioranza sul disegno di legge finanziaria.

PASQUINO. Devo dire che sia la lettura dei documenti che ci sono stati forniti, sia i vari interventi dei colleghi sono stati per

me, da un lato, illuminanti e, dall'altro, abbastanza confondenti; nel senso che ci sono diverse cose che ho capito si debbono dire discutendo della legge finanziaria e del bilancio dello Stato, ma ci sono anche cose che non ho capito perchè vengono dette. Probabilmente commetterò lo stesso errore, ma desidero soffermarmi su alcuni argomenti, anche perchè, non si sa mai, magari imparo per l'anno prossimo.

Vorrei fare alcune osservazioni di carattere generale ed altre di carattere più puntuale. La prima osservazione di carattere generale riguarda il problema della Presidenza del Consiglio, non tanto e non soltanto per gli stanziamenti previsti nel bilancio, quanto perchè questo è uno dei classici argomenti che non può essere discusso separatamente dalla riforma del Parlamento. Troverei infatti scorretto che si parlasse di rafforzamento dei poteri del Governo e di mutamenti nella struttura della Presidenza del Consiglio, senza tener conto che ciò implica necessariamente un tipo diverso di Parlamento, diversi rapporti tra Parlamento e Governo e una strutturazione diversa del Parlamento al suo interno. Allora mi chiedo se non sia opportuno che, quando si andrà — spero abbastanza presto — alla discussione della riforma della struttura e delle funzioni della Presidenza del Consiglio, si vada congiuntamente alla discussione della riforma delle strutture e delle funzioni del Parlamento.

PRESIDENTE. Per questo c'è la Commissione bicamerale.

PASQUINO. D'accordo, però, dal momento che il Ministro per i rapporti con il Parlamento ci ha garantito che gli *iter* già in corso sarebbero andati avanti, sarebbe opportuno che si procedesse con quella che io chiamo una visione « sistemica », cioè tenendo presenti le integrazioni fra le varie parti del sistema

PRESIDENTE. Purtroppo la Commissione non si muove in questa coerente dire-

zione, visto che ha scisso la Presidenza del Consiglio da tutto il resto.

PASQUINO. La seconda considerazione di carattere generale che vorrei fare è che il bilancio propostoci dal Ministero degli interni lascia poche speranze che ci saranno delle spese aggiuntive per combattere la criminalità organizzata ed il terrorismo. L'impressione è che ci sia una dimenticanza, mentre il problema è che si tratta di riqualificare la spesa e le strutture. Mi sarei aspettato nel bilancio dello Stato una indicazione specifica sulla riqualificazione del personale del Ministero degli interni e del Ministero di grazia e giustizia, con la conseguente previsione di spesa per quello che deve essere fatto. Ma questo non c'è e vorrei sommessamente ricordare che in qualche ufficio di questo palazzo deve esserci una proposta per l'istituzione di una commissione d'indagine, presentata a metà settembre da alcuni parlamentari della Sinistra indipendente e per la quale ci auguriamo vi sia il sostegno del Ministro dell'interno, per l'appunto su quello che è avvenuto negli anni '70 ad opera degli apparati dello Stato rispetto al terrorismo, cioè come il terrorismo è stato battuto e cosa ha significato in termini di destinazione di risorse e di personale. Si tratterebbe cioè di quella rilettura che il ministro Scalfaro sta riproponendo per i suoi uffici: noi vorremmo, però, che fosse fatta dal Parlamento in modo approfondito, attraverso una Commissione d'indagine. Questo era il secondo punto di carattere generale.

Parlerò ora più specificamente di alcuni di questi argomenti che però contengono aspetti di carattere generale. Mi pare di rilevare — almeno così risulta da alcune ricerche effettuate su ciò che è avvenuto nei sistemi economici occidentali negli anni '70 — che la crisi economica, l'inflazione e una serie di mutamenti di grande portata hanno in realtà avuto scarsa incidenza sulla destinazione della spesa pubblica, nonostante i cambiamenti di Governo tra laburisti e conservatori in Gran Bretagna — avvenuto due volte nel decennio — e nonostante il cambiamento tra socialdemocratici e par-

titi centristi o borghesi in Svezia tra il 1976 e il 1982. In generale, la spesa pubblica non è mutata nella sua composizione, perchè, solo in misura molto marginale — e cioè per l'8 per cento circa — essa è flessibile, può essere destinata a qualche fine che non sia stato già deciso dai Governi precedenti.

Noi ci troviamo, secondo me, nella stessa situazione di questi Paesi, il che potrebbe considerarsi un dato consolante, ma tale non è, perchè mentre questi Stati partono da determinate situazioni, tutto sommato migliori delle nostre, che sono indicate, anche se *en passant*, nella relazione che ci viene presentata, dobbiamo ancora fornire gli strumenti per affrontare una serie di fenomeni, come l'inflazione, che rimangono nettamente superiori a quelli di molti altri Paesi.

Questo che cosa vuol dire? Che dovremmo utilizzare margini più ampi di flessibilità del bilancio per fare qualche cosa di innovativo, che dovremmo non soltanto riqualificare meglio la spesa, ma anche riuscire a destinarla a settori diversi che nel passato sono stati trascurati.

Direi che tipico di questa trascuratezza è il caso della ricerca scientifica; però attenzione — dato che vi sono parlamentari molto più esperti di me —, forse mi sono sbagliato, ma non sono riuscito a trovare la voce « Ricerca scientifica » specificatamente delineata nel bilancio o un aumento di stanziamento per il settore. Qui c'è un problema reale, e cioè il passaggio di risorse da un ambito all'altro. Io pensavo che la ricerca scientifica, per ragioni ovvie, perchè gli anni '80 saranno gli anni della competizione nel campo della ricerca scientifica tra i Paesi europei, dovesse ottenere molto di più di quello che aveva ricevuto in passato. Però, lo confesso con sincerità, forse per carenze mie, non ho trovato quello che cercavo; e spero che il relatore Murmura tra poco me lo indicherà.

COVATTA. È assorbito da tutte le attività universitarie.

PASQUINO. Invece, vi è pochissimo, per la verità, anche in quel settore: c'è il riordino della scuola superiore, ma c'è ben poco per quanto riguarda l'Università, e vi sono 445 miliardi di lire per il CNR, il che mi pare una cifra irrisoria e una spesa marginale rispetto a quello che può e deve essere fatto.

E passo ad un secondo elemento, ancora di carattere generale, ma con alcune osservazioni più specifiche. Non so se per consuetudine si ritiene che alcune delle cifre debbono essere tonde, ma vi è tutta una serie di indicazioni, da qui a tre anni, che espongono cifre tonde uguali, come, ad esempio, la cifra 400 ripetuta più volte. Non so se questa sia una cosa che possa andare bene o meno, ma vorrei che qualcuno me lo spiegasse, magari in via soltanto amichevole senza bisogno che sia lo stesso Ministro a farlo. Mi chiedo come sia possibile prevedere che queste cifre abbiano un'attinenza con quello che davvero succederà, e perchè rimangono invariate nel corso del triennio.

Ancora un'osservazione di carattere generale. Mi aspettavo, dato che il problema è stato posto ampiamente non solo da noi, ma dal Governo, e in particolare dal Partito socialista, che ci fosse dietro la presentazione di questi documenti una filosofia dello « Stato del benessere ». Mi aspettavo cioè che ci fosse un ragionamento di questo tipo: fino ad ora abbiamo agito in un determinato modo, ma negli anni '80 dobbiamo procedere secondo i seguenti presupposti: ricordiamo la legge finanziaria, sia pure con poca flessibilità, perchè ci troviamo di fronte ad un pauroso *deficit*, e ricostruiamo soprattutto un bilancio pluriennale improntato ad un ritaglio reale, approfondito e serio dello Stato del benessere. Questo era quanto mi aspettavo, però questo è proprio quello che non c'è, è drammaticamente carente. All'interno del bilancio pluriennale non vi è infatti una previsione complessiva di variazioni significative nei vari capitoli di spesa e di risparmio orientati alla ridefinizione dello Stato del benessere, dal momento che sappiamo che è difficilissimo smantellarlo, ma è invece importante ridefinirlo secondo determina-

te caratteristiche. Lo ripeto, vi sono alcuni elementi drammaticamente carenti sotto questo punto di vista. Ad esempio, non si dice quasi nulla sulla necessità di riqualificare la forza-lavoro italiana, cioè non si dice quali misure si adotteranno per orientare le persone a svolgere determinati lavori che sono importanti nello Stato del benessere. Mi aspettavo un capitolo specifico in tal senso — non so se è sotto la voce « previdenziale », « assistenza » o « lavoro » —: insomma, mi aspettavo una qualche definizione di quello che è necessario fare, perchè questo è quanto avviene nei Paesi socialdemocratici, della Germania alla Svezia, in cui la riqualificazione forza-lavoro assorbe capitoli rilevanti di spesa ed è all'origine del successo relativo alle difficoltà, che vengono contenute all'interno di questi Paesi, di fronte a sfide che hanno spesso radici internazionali.

Un altro elemento all'interno della filosofia dello Stato del benessere — che mi aspettavo, ma che non ho veduto — riguarda il problema, tutt'altro che semplice da risolversi, del rapporto all'interno dello Stato del benessere tra la previsione di spese e l'assegnazione di risorse per i servizi ed invece le spese per le erogazioni monetarie, per i trasferimenti finanziari e di denaro dallo Stato ai cittadini. Non sto affatto dicendo che il Governo doveva avere una soluzione pronta, però almeno mi aspettavo una consapevolezza di questi aspetti. Qui ci sono diverse filosofie in competizione, e io non intendo confrontarmi con tutte queste filosofie, anche se magari nel momento in cui riuscissi a cogliervi uno spiraglio di luce, certamente cercherei di elaborare meglio il punto. Mi pare si debba dire che i servizi non possono che essere uguali per tutti; non li possiamo far pagare in maniera differenziata; ma le erogazioni sì, le erogazioni finanziarie — come ad esempio gli assegni familiari — debbono essere ovviamente differenziate a seconda delle categorie. Questo concetto è presente, ma soltanto tangenzialmente, all'interno del documento, mentre forse dovrebbe esserne l'asse portante. Si dovrebbe dire: noi vi garantiamo la salute, i trasporti e l'istru-

zione, che sono servizi uguali per tutti, senza differenziazioni che facciano sorgere una serie di strutture in competizione fra di loro accessibili soltanto ad alcuni gruppi o categorie sociali. Ci proponiamo invece di stabilire delle differenziazioni all'interno di queste categorie in maniera molto precisa non appena si vada all'erogazione di risorse e di fondi. Questo, però, lo ripeto, è presente soltanto marginalmente e ritengo opportuno che sia specificato meglio, anche se in proposito non ho alcuna soluzione al momento. Vorrei però rilevare che quando una tale specificazione è presente — e, lo ripeto, sarei lieto che ciò avvenisse più spesso —, a mio parere sorgono alcune perplessità ed è laddove si parla delle cifre che debbono essere richieste per il finanziamento della sanità, e si dice: i professionisti pagheranno il 20 per cento, i commercianti il 15 per cento, gli artigiani il 10 per cento e i consumatori diretti il 5 per cento.

PRESIDENTE. Si tratta di contributi.

SANDULLI. Era la stessa cosa che dicevo questa mattina.

PASQUINO. Ciò è molto strano, perchè evidentemente si è colto il problema, cioè la differenziazione per categorie, non indicando però, a mio avviso, la soluzione.

PRESIDENTE. La differenziazione non è introdotta da questo disegno di legge, che si limita dal canto suo solo a modificare la normativa vigente.

PASQUINO. A me pare che si tratti di una cosa alquanto buffa sotto un certo punto di vista; riconosco che si coglie il problema, ma ritengo che su questo varrebbe la pena di dibattere in maniera più approfondita.

L'altro elemento che appare chiaro come problema all'interno della legge finanziaria e del bilancio riguarda il settore della sa-

nità, e si tratta di un problema naturalmente non solo italiano, giacchè in tutti i Paesi del mondo è una delle fonti maggiori di spreco, o comunque di cattiva utilizzazione delle risorse. Perfino in Gran Bretagna, dove notoriamente il servizio sanitario è molto efficiente, in realtà si è scoperto che vi è tutta una serie di sprechi. Anche negli Stati Uniti d'America vi sono sprechi di proporzioni gigantesche, tanto che ci sono state delle rivolte di alcuni utenti in aree locali.

Della Sanità si colgono una serie di aspetti relativi alle strutture, in parte alle funzioni ed in parte ai costi, ma non si coglie uno dei più visibili ed importanti problemi, quello della lottizzazione. Le Unità sanitarie locali potranno anche, infatti, funzionare meglio, rimane però il fatto che sono infeudate ai partiti, a tutti i partiti.

Ritengo che alcune difficoltà ed alcuni problemi sarebbero meglio individuabili e risulterebbero più risolvibili nella misura in cui il personale direttivo delle Unità sanitarie locali venisse responsabilizzato, avesse cioè una responsabilità all'altezza dell'autorità e dei fondi che alle Unità vengono assegnati.

Non si tratta (come detto nel documento a pagina 195) di ingovernabilità, si tratta di degenerazione. Si tratta cioè di una struttura e di una riforma che, forse mal congegnata fin dall'inizio, è rapidamente degenerata ed uscire da questo *tunnel* della degenerazione è abbastanza complicato.

Sempre in materia di sanità, il bilancio non fa riferimento in alcun modo alla necessità della standardizzazione dei medicinali, laddove questo è uno dei problemi classici ed emergenti non solo in Italia ma anche in altri paesi. Se si vuole, come diciamo, risparmiare, questo è uno dei settori in cui ciò può essere fatto confortandosi con alcune delle *lobbies* che invece vorrebbero far proliferare i medicinali.

Nel bilancio di competenza si nota poi, purtroppo, un aumento della spesa militare con diminuzione di quella a sostegno dell'economia. Nel bilancio di previsione, infatti, si prevede tra il 1983 e il 1984 per la

difesa nazionale un aumento di 1.569 miliardi laddove la voce « Azione ed interventi nel campo sociale » prevede una diminuzione di 4.358 miliardi e quella « Azione ed interventi nel campo economico » di 6.719 miliardi.

Se si confrontassero questi dati con quelli relativi ad altri paesi si scorgerebbero tendenze assolutamente difformi. Infatti negli altri paesi la tendenza è stata quella di contenere l'aumento della spesa militare favorendo i settori della spesa sociale e della spesa per interventi economici.

Per quanto riguarda, infine, l'articolo II del disegno di legge finanziaria vorrei far notare che, in merito alle dichiarazioni previste a carico dei cittadini sull'ammontare complessivo dei redditi posseduti, sarebbe stato opportuno prevedere accertamenti a campione. Sappiamo tutti che ci sono consistenti differenze tra dichiarazione ed accertamento e sappiamo anche che ci sono lassi temporali enormi dal momento in cui la dichiarazione viene fatta al momento in cui il reddito viene accertato. Proporrei che anche in questo settore, come già in altri, si procedesse con accertamenti a campione per verificare la veridicità di quanto dichiarato.

PRESIDENTE. Difficile accertare quanti BOT si posseggono, dato che detti titoli non sono nominativi.

PASQUINO. Non mi considero un esperto e non so quali modalità alternative di tassazione possano essere sperimentate.

Desidero fare un'ultima osservazione. Non sono riuscito a comprendere, in alcuni casi, le coordinate concettuali della previsione di incremento della spesa. Vorrei sapere, allora, come si spiegano alcuni incrementi che, pur se non molto consistenti, sono incrementi in senso positivo.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 17,45.

GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1983

(Seduta antimeridiana)

**Presidenza
del Presidente BONIFACIO**

**indi
del Vice Presidente TARAMELLI**

I lavori hanno inizio alle ore 9,35.

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984)** » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986** » (196)

— **Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1984 (Tab. 1/A)**

— **Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 (Tab. 8)**

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno, reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) », della tabella 1-A del bilancio dello Stato: « Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 1984 » e della tabella 8 dello stesso bilancio: « Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984 ».

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta di ieri, con la replica del senatore Covatta.

COVATTA, estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Vorrei innanzitutto ricordare ai colleghi la natura del parere che la 1^a Commissione deve esprimere sul disegno di legge finanziaria, che è

un parere relativo alla costituzionalità e all'incidenza di tale legge sull'ordinamento generale dello Stato, con esclusione di valutazioni di merito dei contenuti dello stesso.

Mi sembra che nel corso del dibattito sia stata innanzitutto ravvisata l'opportunità di segnalare la esigenza che la legge finanziaria risponda sempre meglio al fine, sotteso alla sua istituzione, di fornire in trasparenza i dati relativi al complesso della manovra di politica economica e finanziaria per l'esercizio cui ha riguardo.

Per quello che riguarda il presente disegno di legge, da un lato si deve riconoscere che è stato compiuto uno sforzo per evitare il riprodursi delle situazioni incresciose verificatesi in altre occasioni, nelle quali la legge finanziaria ha finito per costituire una « legge *omnibus* »; ma, dall'altro lato, vi si deve rilevare la presenza di disposizioni non direttamente afferenti l'ambito materiale entro il quale la legge finanziaria deve essere circoscritta, a norma dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978.

Tuttavia, molti punti nei quali quell'ambito viene superato (mi riferisco, in particolare, alla materia fiscale e a quella sanitaria) si trovano in un rapporto di strumentalità con le relative disposizioni a carattere più direttamente finanziario, per cui non sembra opportuno suggerirne lo stralcio. Per altri punti invece, che non sono nè direttamente nè indirettamente incidenti sulla manovra finanziaria, può essere valutata la opportunità di uno stralcio. Vale comunque la pena di ribadire la necessità di rispettare il più possibile l'esigenza precedentemente detta, cioè quella di una sempre maggiore rispondenza della legge finanziaria alle ragioni che ne consigliarono l'istituzione.

Un altro profilo di carattere generale che la Commissione mi sembra abbia ritenuto di evidenziare è quello dei rapporti di ordine finanziario tra Stato e regioni ed enti locali minori. La legislazione in materia — come ha osservato recentissimamente anche la Corte Costituzionale nella sentenza n. 306 di cui abbiamo discusso nel corso del dibattito — è quanto mai disorganica, nonostante il legislatore, in sede di delegazione riguardo alla riforma tributaria, non

avesse mancato, già 12 anni or sono, di impegnare il legislatore delegato alla disciplina delle entrate tributarie delle regioni coordinata con la regolamentazione delle gestioni e con l'ordinamento finanziario delle regioni stesse.

La necessità di una legislazione organica sulla materia si è fatta più urgente a seguito della scadenza della legge n. 356 del 1976 nel 1980. Da allora il Parlamento ha provveduto di anno in anno, con leggi tampone prive di un quadro certo di riferimento e privando di esso gli enti interessati, nonchè rendendo mano a mano più difficoltosa l'esigenza di coordinamento tra la finanza dello Stato, quella regionale e quella delle provincie e dei comuni, su cui si incentra il precetto dell'articolo 119 della Costituzione. Non mancano su questo punto prese di posizione autorevoli ed impegnate, tra cui quella della Conferenza dei Presidenti delle regioni, di poco più di un anno fa, e quella della Commissione per la finanza regionale istituita presso l'Ufficio per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio. Tali prese di posizione mi pare contengano affermazioni non dissimili tra di loro.

La Commissione ha esaminato gli effetti della sentenza n. 307 della Corte Costituzionale. Da questo esame mi sembra sia emerso che solo su una disposizione del disegno di legge in esame risulta una coincidenza di formulazione normativa con quelle annullate dalla Corte Costituzionale. Si tratta dell'articolo 18, secondo comma, dell'attuale testo, che, anche con riguardo al servizio sanitario nazionale, detta le modalità della deroga al blocco delle assunzioni di cui al primo comma. Secondo la sentenza della Corte, con ciò non verrebbe rispettato il dettato dell'articolo 117 della Costituzione, per il tramite della legge n. 833 del 1978.

Si potrebbe quindi proporre un comma aggiuntivo del seguente tenore:

« Per il personale del servizio sanitario nazionale le eventuali necessità saranno valutate dalle Regioni che potranno deliberare, secondo i rispettivi statuti, nei limiti fissati da atti di indirizzo e di coordinamento, adottati ai sensi del comma cinque dell'articolo

lo 9 della legge n. 130 del 1983, i casi in cui sia indispensabile procedere ad ulteriori assunzioni del personale ».

Ovviamente bisognerebbe aggiungere al primo comma dello stesso articolo un inciso così formulato: « tranne che per il servizio sanitario nazionale », dal momento che il primo comma dell'articolo 18 si riferisce genericamente alla questione del blocco delle assunzioni.

PRESIDENTE. In spirito di collaborazione vorrei fare una precisazione: l'articolo 18 è quello che stabilisce il blocco delle assunzioni e che comunque il primo comma non riguarda gli organi che vi possono derogare di cui ci si occupa nel secondo comma dello stesso articolo.

COVATTA, estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Dicevo, comunque, che relativamente all'articolo 18, primo comma, sembra vada accolta l'obiezione espressa in Commissione dal senatore Brugger sulle competenze delle Regioni e alle provincie a statuto speciale, dal momento che l'attuale formulazione del primo comma dell'articolo 18 non tiene conto, come osservava appunto il collega, degli statuti delle Regioni autonome e delle relative norme di attuazione al fine di impedire, per esempio, l'inosservanza dei criteri fissati in materia di ripartizione etnica per l'assunzione del personale.

Sempre al riguardo dei rapporti con gli statuti delle Regioni autonome, mi sembra che il dibattito che si è svolto in Commissione abbia accolto sostanzialmente l'obiezione mossa dal collega Fosson per quel che riguarda l'articolo 14 del disegno di legge finanziaria, in quanto la formulazione di tale articolo viola l'articolo 50 dello statuto della Regione della Valle d'Aosta.

PRESIDENTE. Quindi se ne propone la soppressione.

COVATTA, estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Sì, penso

che si debba proporre la soppressione dell'articolo 14 del disegno di legge in esame.

Il collega Sandulli ha proposto di modificare il testo dell'articolo 28, primo comma, del disegno di legge. Al riguardo occorre far salva la posizione di coloro che abbiano dichiarato pubblicamente di dissociarsi dalle deliberazioni di spesa il cui aggravio sul bilancio dell'unità sanitaria locale abbia determinato il formarsi di un *deficit* dispone. Detta dissociazione, documentabile dai verbali delle sedute, dovrebbe attendere a passività non ripianabile con le risorse di cui alle deliberazioni dei collegi la cui difformità alla destinazione di spesa dell'unità sanitaria locale venga raffrontata a parametri fissi stabiliti dalla legge che determina gli *standards* di ripartizione della quota del fondo sanitario regionale alle USL, legge richiamata dall'articolo 26, quinto comma, del disegno di legge finanziaria. Ciò serve a definire meglio l'ambito della dissociazione perchè, altrimenti, in un organismo collegiale la verificabilità della dissociazione è sempre discutibile.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. E gli eventuali pentiti?

COVATTA, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195*. Non siamo nell'ambito del diritto penale.

Il collega Sandulli ha sviluppato anche osservazioni critiche in relazione ad altri articoli del disegno di legge. Tra queste mi sembra che vadano prese in particolare e attenta considerazione quelle relative all'articolo 34, secondo comma, che stabilisce l'esclusione di alcune prestazioni erogabili in regime di convenzione. È infatti da condividere l'opinione espressa dal senatore Sandulli, secondo cui la formulazione del comma appare contrastare con l'articolo 32 della Costituzione, specialmente perchè sancisce questo divieto anche nei casi in cui le unità sanitarie locali non siano in grado di compiere direttamente gli accertamenti clinici di cui trattasi. D'altronde su questa formulazione si erano appuntate anche le cri-

tiche del collega Garibaldi che metteva giustamente in rilievo la scarsa utilità anche economica — se così si può dire — della formulazione di tale comma.

Il collega D'Onofrio ha espresso dubbi e perplessità sulla formulazione del secondo comma dell'articolo 28, che sancisce che la decadenza dei membri degli organi di gestione delle unità sanitarie locali — decaduti a norma del primo comma dello stesso articolo — viene dichiarata dalle Giunte regionali, cui spetta anche la nomina del commissario straordinario. Per la verità pure in questa materia sarebbe necessario svolgere un approfondimento, soprattutto al fine di chiarire la natura giuridica delle unità sanitarie locali e quindi il rapporto che esse intrattengono con gli altri organi istituzionali dello Stato. Sembra tuttavia che la formulazione del secondo comma dell'articolo 28 sia coerente con un disegno complessivo del rapporto tra Stato e Regioni, tra Stato e autonomie e anche con lo spirito della recente sentenza della Corte Costituzionale.

PRESIDENTE. Quindi, senatore Covatta, non propone suggerimenti.

COVATTA, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195*. Non sono d'accordo con l'obiezione del collega d'Onofrio.

In conclusione propongo di esprimere parere favorevole al disegno di legge finanziaria, osservando — se il Presidente lo consente — che all'atto della mia relazione, manifestai soddisfazione per il fatto che il Governo, per la prima volta dopo molti anni, metteva in grado il Parlamento di varare la legge finanziaria e il bilancio dello Stato entro i termini costituzionali senza dover far ricorso all'esercizio provvisorio.

L'augurio con il quale concludo la mia replica è che detti termini vengano rispettati dal Parlamento, affinchè esso corrisponda all'esigenza di tempestività alla quale il Governo si è adeguato, e che quindi la manovra economica che con la legge finanziaria prende l'avvio possa svilupparsi in tutta la sua complessità.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al Governo per la replica, vorrei riassumere il contenuto propositivo della proposta di parere che il relatore offre alla Commissione, pregandolo di prestare attenzione per verificare se interpreto fedelmente quanto da lui detto.

Il parere è favorevole per quanto riguarda l'architettura e gli obiettivi complessivi del disegno di legge finanziaria, con alcune osservazioni che richiamano anche problemi di carattere generale.

La prima osservazione è nel senso di cercare di ridurre, quest'anno e anche negli anni successivi, i contenuti della legge finanziaria e di recuperare la funzione sua propria, con la richiesta alla Commissione di merito di valutare eventuali stralci di quelle parti che nè direttamente nè indirettamente incidono sulla manovra economica della quale la legge finanziaria è espressione.

COVATTA, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195*. Signor Presidente, se mi consente, sottolineandolo molto indirettamente, perchè numerose norme che direttamente non si riferiscono alla manovra finanziaria, hanno però incidenza su di essa.

PRESIDENTE. La mia intenzione, senatore Covatta, è solo quella di schematizzare il contenuto del parere per facilitare le valutazioni che su di esso renderà la Commissione.

La seconda osservazione contenuta nel parere si concreta in un voto diretto a disciplinare organicamente i rapporti finanziari con gli enti esponenziali delle autonomie locali.

Vi sono poi delle osservazioni e dei suggerimenti che riguardano singoli contenuti del disegno di legge finanziaria (anzitutto in ordine agli effetti della nota sentenza n. 307 della Corte costituzionale). In proposito mi pare che il relatore proponga di dire che i poteri, per quanto riguarda le unità sanitarie locali e gli enti strumentali delle regioni, siano assegnati agli organi regionali, ferma restando però l'attribuzione al Go-

verno centrale, in base a principi generali, del potere di indirizzo e di coordinamento per quanto attiene l'esercizio del potere di deroga al blocco delle assunzioni. Non si accoglie cioè *sic et simpliciter* il portato del dispositivo della Corte, ma proprio per accentuare il rigore si conserva al Governo un potere di coordinamento per quanto attiene il potere di deroga.

Il relatore propone poi la soppressione dell'articolo 14 e quindi la sospensione della riduzione a sette decimi con la motivazione che si è modificato l'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta senza seguire il procedimento di intesa con la regione, stabilito dall'articolo 50 dello Statuto.

Relativamente al blocco delle assunzioni, il relatore propone di escludere le regioni e le province a statuto speciale, che godono di una potestà legislativa ed amministrativa esclusiva.

Per quanto riguarda poi l'articolo 28, il relatore suggerisce di escludere la sanzione della non rieleggibilità per i componenti delle unità sanitarie locali che si siano dissociati da misure che abbiano comportato lo sfondamento del tetto.

Per quanto riguarda l'articolo 34, secondo comma, il relatore condivide il divieto di convenzioni, che però deve essere ancorato alla possibilità che le strutture pubbliche siano in grado di procedere alle analisi il che è essenziale per il rispetto dell'articolo 32 della Costituzione.

Mi pare in sostanza che le osservazioni particolari siano queste e che la proposta del relatore sia di un parere in tal senso.

PAVAN. Volevo chiedere al relatore: non esprime alcun parere in merito all'articolo 30?

PRESIDENTE. Per quanto riguarda la parte sanitaria si è suggerito alla Commissione di merito di stralciare, se lo ritiene, tutto quello che, lo ripeto, nè direttamente nè indirettamente incide sulla manovra economica. Comunque la normativa all'articolo 30 incide sul rigore, anche se indirettamente.

PAVAN Mi consenta, signor Presidente, un rilievo. Quando prevediamo che i coordinatori di una unità sanitaria locale, partecipino all'assemblea, entriamo nel merito di una competenza delle regioni. Sono le regioni infatti che devono stabilire l'organizzazione delle assemblee e dei comitati di gestione.

PRESIDENTE. A quale comma si riferisce?

PAVAN. A tutto l'articolo 30. È vero che dobbiamo cercare di ridare serietà all'amministrazione delle unità sanitarie locali, però non possiamo entrare in competenze che spettano alle regioni come organizzazione delle assemblee e degli organi collegiali; questa è materia demandata dalla legge n. 833 del 1978 alle Regioni. Quando è previsto nell'articolo 30 non è solo « materia economica », come dovrebbe essere quella disciplinata dalla legge finanziaria, ma attiene all'ordinamento, all'organizzazione delle unità sanitarie locali.

PRESIDENTE. Senatore Pavan, non possiamo riaprire la discussione.

Per semplificare, ho schematizzato la proposta di parere e tengo conto che lei ha ipotizzato una illegittimità costituzionale.

GUALTIERI. Signor Presidente, mi associo totalmente a quanto detto dal collega Pavan.

MURMURA, *relatore alla Commissione sulla tabella 8*. Signor Presidente, esprimo riserve soprattutto sul secondo comma dell'articolo 28 (a prescindere dal fatto che è scritto in un pessimo italiano, cosa non nuova) perchè in questo modo si invade un settore, quello del controllo sugli organi, che fino ad ora non è stato trasferito alla competenza delle regioni.

Chiedo, pertanto, una maggiore riflessione su questo aspetto, perchè non vorrei che si creasse un precedente, in base al quale il controllo sugli organi viene trasferito al-

l'organismo regionale, mentre, riguardando le unità sanitarie locali che sono strutture operative dei comuni, si tratta di competenza tuttora riservata al Governo centrale.

PRESIDENTE. Senatore Murmura, anche per lei ripeto quanto detto al senatore Pavan. Non vorrei che si riaprisse la discussione generale.

DE SABBATA. Intervengo per una breve illustrazione di uno schema di parere predisposto dal Gruppo comunista sulla legge finanziaria.

Il nostro documento tiene conto dei risultati del dibattito e non solo delle opinioni espresse dal Gruppo. In particolare si sofferma sul carattere della legge finanziaria e sul significato dell'articolo 11 della legge n. 468 del 5 agosto 1978, questioni riprese da tutti i Gruppi, soprattutto dai senatori Sandulli, Mancino e Pasquino, ma che hanno trovato riflesso — come abbiamo appena udito — anche nelle conclusioni del senatore Covatta.

Esiste però una differenza rispetto alle conclusioni dell'estensore designato del parere, in quanto le conseguenze che si propone di trarre sono più coerenti con una interpretazione ristretta dell'articolo 11. I riflessi che possono essere tratti sul bilancio dello Stato da un punto di vista indiretto sono indeterminati. Anche una norma penale può determinare dei riflessi e non ritengo che le norme penali possono essere oggetto della legge finanziaria o essere in essa contenute. Per alcune questioni vi è concordanza, come per la abolizione dell'articolo 14 e del secondo comma dell'articolo 18, sul quale bisognerà ancora insistere.

Voglio aggiungere qualche parola sulla questione delle autonomie e delle norme finanziarie, sulla quale non mi pare di aver percepito sufficiente attenzione. La questione è che la legge che ha determinato lo sviluppo triennale della finanza locale prevede diverse condizioni e contiene norme che sono di carattere programmatico ma che hanno un contenuto finanziario ben preciso,

cioè di assicurare agli enti locali il 10 per cento in più dei trasferimenti e delle entrate proprie — in termini di dotazioni — del 1983. Ora questo non è assicurato ed il Governo deve indicare come vuole provvedere, perchè, delle norme biennali, alcune sono dispositive e altre hanno un contenuto che si riferisce al legislatore il quale deve assicurare che le entrate autonome e quelle derivate coprano questo 10 per cento. Un 10 per cento che non esiste nè nella legge finanziaria, nè negli stanziamenti di bilancio, per cui bisogna sostituire le entrate della sovrimposta comunale sui fabbricati.

Nel parere che, come 1^a Commissione permanente, dobbiamo esprimere, bisogna evidenziare che le norme per la finanza locale sono tali da compromettere il comparto istituzionale delle autonomie.

Vengo alle conclusioni. Mi pare che sull'articolo 18 non ci sia concordanza con il senatore Covatta, il quale propone — se ho ben capito, ma dovrebbe essere più chiaro su ciò — che il Presidente del Consiglio dei Ministri conservi una capacità di direttiva sulle deroghe. Ma come esprime questa direttiva, con quali criteri? Infatti, se le deroghe spettano alle regioni, si deve stabilire ed inserire nella legge quali sono le condizioni che consentono alle autonomie tali deroghe. L'articolo 117 della Costituzione affida alle regioni una competenza primaria propria in questa materia e quindi la legge-quadro n. 833 disciplina già sufficientemente la questione. Bisognerebbe quanto meno indicare nella legge quali sono i criteri: in forza di una legge, quindi, e non per direttiva del Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda la materia finanziaria, mi sembra che l'estensore del parere non sia d'accordo per lo stralcio degli articoli 7, 8 e 9, anche se non si esprime con una indicazione precisa sulla materia tributaria. Il fatto è che queste norme entrano in aspetti d'ordinamento e non sono neanche facilmente quantificabili per quello che riguarda le entrate. Quindi, hanno più un aspetto ordinamentale che l'aspetto di un intervento capace di modificare imme-

diatamente il bilancio e devono pertanto essere riservate ad un testo legislativo a parte.

Non ho capito quanto è stato detto a proposito degli articoli 19 e 20. Questi hanno un significato che può essere ricompreso nel bilancio, ma toccano tuttavia materie che sono di grande rilievo nell'ordinamento e che non sembra opportuno debbano essere lasciate a una decisione che sconvolge praticamente questioni che sono state ampiamente dibattute e che hanno un rilievo generale di grande portata.

Comunque a questione certamente più ampia è quella relativa al titolo VII. Qui avvertiamo, basandoci anche sulla difficoltà di esprimere un parere nel merito, che tale materia istituzionale non può trovare sede in questo disegno di legge perchè vengono trattati elementi di riforma sostanziale del sistema sanitario, delle prestazioni sanitarie, e viene anche previsto l'intervento di funzionari nuovi, con l'affermazione di responsabilità nuove per gli amministratori. A questo livello tutto ha riflesso nel bilancio, o anche la disciplina di questioni che sono di grande rilievo nella struttura del servizio sanitario. Tuttavia il Gruppo comunista insiste per lo stralcio integrale di tale titolo VII, con esclusione dell'articolo 25.

È chiaro che se si entra nel merito i problemi ci sono e alcuni di essi possono anche essere risolti d'intesa con le proposte fatte dal relatore o da altri membri di questa Commissione, ma non è in tale sede, e in maniera affrettata, che si possono decidere questioni del genere. Esse dovrebbero essere ricomprese in un testo a parte, *ad hoc*, che dovrebbe essere esaminato con molta più attenzione anche da questa Commissione e non semplicemente nella coda dell'espressione di un parere sul disegno di legge finanziaria. La materia come competenza diretta apparterebbe alla Commissione sanità, ma certo un parere dato più specificamente dalla 1^a Commissione avrebbe ben altro rilievo, diverso da quello di una serie di osservazioni fatte in modo affrettato su un intero titolo che sconvolge il quadro delle unità sanitarie locali e al tempo stesso anche il merito delle prestazioni sanitarie.

BRUGGER. Posso fare un chiarimento ancora sull'articolo 18?

PRESIDENTE Non possiamo riaprire la discussione generale; potrà fornire tale chiarimento in sede di dichiarazione di voto sul parere da dare alla 5^a Commissione. Comunque, in via eccezionale, può intervenire brevemente.

BRUGGER. A proposito dell'articolo 18, esso prevede il blocco delle assunzioni da parte dello Stato. Però la provincia di Bolzano ha uno statuto speciale (in specie l'articolo 89) con le relative norme di attuazione, le quali prevedono l'assunzione proporzionale e l'assunzione di elementi bilingue. A tale riguardo ci sono state molte discussioni; tali assunzioni potrebbero andare avanti, ma col blocco delle assunzioni che è previsto nell'articolo 18 che cosa accade?

PRESIDENTE. Scusi, l'estensore designato del parere ha proposto che siano escluse dal blocco le Regioni a statuto speciale.

BRUGGER. Ma non per le assunzioni negli uffici dello Stato!

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Voglio scusarmi con la Commissione per non essere stato presente ieri durante i lavori; essendo impegnato alla Camera dei deputati per riunioni attinenti ad altre attività di quel ramo del Parlamento.

In primo luogo, intervengo a proposito delle questioni complessive poste dal disegno di legge finanziaria, poi mi soffermerò su ciò che riguarda in particolare la Presidenza del Consiglio.

Consentitemi intanto una brevissima premessa generale che riguarda l'interpretazione dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, che è una norma in realtà molto elastica, il cui significato finisce inevitabilmente per risentire del gradimento che le Camere possono esprimere o non esprimere a proposito dei contenuti di merito che il Governo propone di inserire.

Intendo dire che in linea astratta i « riflessi sul bilancio » di cui al citato articolo 11 — come sottolineava anche il senatore De Sabbata — possono andare da zero a infinite ed è difficilissimo trovare un criterio che in modo definito, determinato e non suscettibile di controversia ci permetta di dire che norme aventi determinate caratteristiche hanno o no riflessi sul bilancio. Così, quando si dice che norme aventi carattere « ordinamentale », di modifica di ordinamento, non rientrano nei contenuti tipici della legge finanziaria, forse si dice una cosa eccessiva, irrigidendo, al di là della naturale elasticità della norma, ciò che ha riflesso sul bilancio e ciò che non lo ha.

Se posso esprimere un'opinione al riguardo, forse non è immotivato pensare che la prassi interpretativa che in Parlamento ha preso un po' corpo, secondo la quale la norma di carattere ordinamentale non rientra nei contenuti tipici della legge finanziaria, discende a sua volta dalla prassi del Governo, appena tentata perchè non si è potuta consolidare data la breve esperienza dello strumento legge finanziaria, di presentare al Parlamento attraverso la legge finanziaria norme di modifica di strutture di governo, nuove direzioni generali, creazione di corpi di ispettori o altro di cui appaia dubbia la pertinenza e che sono presentate, diciamo pure, allo scopo principale di avvalersi della prima e più importante corsia preferenziale che il Parlamento abbia introdotto per i disegni di legge. È quindi comprensibile che vi sia una naturale cautela delle Camere di fronte a norme ordinamentali, ma acquisita questa naturale cautela e acquisite le legittime ragioni resta pur tuttavia il fatto che irrigidirsi a dire che pertanto qualunque norma di carattere ordinamentale non è attinente può essere, a dir poco, eccessivo.

Dico questo perchè, per entrare più specificamente nel merito, da anni viene io credo giustamente criticata una politica economica e finanziaria di Governo la quale, di fronte all'ingigantirsi del *deficit* pubblico e delle sue ragioni, si limiti esclusivamente a limare i numeri e non vada ad intervenire — è stato detto tante volte e ri-

tengo giustamente — sulle fonti che producono *deficit*, sui meccanismi che concorrono alla formazione della spesa e che determinano l'ingigantirsi del *deficit* stesso e la sua progressione geometrica e contabile. Questa è un'obiezione che è stata giustamente sollevata dai banchi del Parlamento tanto dalla maggioranza quanto ancor più direi dall'opposizione.

Se così è, appare allora legittimo che quando si vada a curare la finanza pubblica intervenendo sui meccanismi di formazione della spesa, ove tra questi vi siano meccanismi che attengono all'ordinamento di determinate istituzioni, si ritocchi quell'ordinamento perchè venga modificato il meccanismo della spesa: mi pare che questa sia una conseguenza logica.

PERNA. Si dovrebbe però essere per lo meno coerenti, se è vero che alla Camera si pensa di correggere l'articolo 10 del decreto sul costo del lavoro per reintrodurre agevolazioni e pensionamenti anticipati per i dipendenti pubblici in difformità di detto articolo.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Senatore Perna, la sua è un'osservazione giusta ma di merito. Si tratta in realtà di vedere se un'eventuale incoerenza nell'applicazione di un giusto criterio debba implicare l'abbandono del giusto criterio perchè applicato incoerentemente. E questo mi pare un giusto criterio, anche se dobbiamo intenderci su di esso.

Il disegno di legge finanziaria ha cercato, per alcuni aspetti almeno, di intervenire sui meccanismi della spesa in particolare per quanto riguarda il comparto sanitario circa il quale è stato direi unanimemente ritenuto che se esiste un problema di disattenzione dell'utenza nell'uso delle prestazioni sanitarie e di irresponsabilità a volte dei medici nelle prescrizioni e così via, non è vero che il principale colpevole del *deficit* della spesa sanitaria sia l'utente, al limite neppure lo stesso medico, ma è il sistema istituzionale, all'interno del quale il pagamento a piè di lista è diventato norma e lo

è diventato anche per ragioni istituzionali. Ridurre la spesa sanitaria vessando l'utente di *ticket* dall'alba al tramonto della sua malattia è parso a molti un criterio meno corretto che non quello di introdurre una più rigorosa ed efficiente gestione del servizio da parte degli operatori pubblici ai quali il servizio stesso è affidato.

La normativa dall'articolo 22 in poi tenta — magari non sempre bene, con delle norme discutibili e giustamente poi discusse — di applicare questo indirizzo di politica legislativa: mutare l'assetto introducendo dei criteri che permettano di ridurre la spesa non controllata, non trasparente, non guidata nei suoi flussi, del settore sanitario. Sotto questo profilo, salvo poi ad entrare nel merito dei criteri e delle singole norme, è parso e continua a parere al Governo che fosse, non dico pertinente, ma della massima pertinenza rispetto ai fini della legge finanziaria, introdurre norme con queste caratteristiche, salvo poi ad esprimerle meglio nella legge finanziaria stessa.

Fatta questa premessa generale, vorrei passare alle singole questioni. Per quanto riguarda gli articoli 6, 7, 8 e 9 mi pare sia emerso l'orientamento che essi vengano di qui trasferiti nel decreto-legge che sta procedendo per suo conto e che regola anche esso materia fiscale. Qui abbiamo norme di questo tipo, come quelle che si occupano dell'IRPEG, eccetera. Tali norme potrebbero essere riproposte in seno al disegno di legge di conversione del decreto sull'imposta sostitutiva e sui « titoli atipici ». Credo che nelle Commissioni di merito stiano maturando questi orientamenti.

Per quanto riguarda la finanza locale, il senatore De Sabbata ha colto bene un punto, cioè qui in effetti vi è una previsione, anzi prescrizione, di maggior gettito a favore degli enti locali da finanza propria o da finanza derivata che in base all'articolo 4-ter della vecchia legge si aggira sui 4.000 miliardi per l'esercizio 1984. Quindi noi abbiamo un totale che si aggira sui 2.600 miliardi, ivi compreso il recupero di qualcosa che deriva dal 1982. Mancano dunque, a dir poco, 1.200 miliardi. Questo in realtà non è che sia un buco, altrimenti dovrebbe

essere coperto; perchè è stato lasciato in questo modo?

Noi conosciamo tutti la vicenda della sovrapposta sulla casa dell'anno 1983, configurata come *una tantum* nell'aspettativa dell'entrata in vigore per il 1984 dell'ICOF. La legge finanziaria era stata inizialmente predisposta (e viene sempre predisposta presto, nel luglio) contando sul gettito dell'ICOF per quanto riguarda la parte che qui non risulta coperta. Dopo la formazione e l'entrata in funzione del nuovo Gabinetto, il Governo, in particolare il Ministro delle finanze (ma ovviamente questa è una determinazione che impegna collegialmente l'intero Governo) ha ritenuto che i tempi non fossero ancora maturi per l'istituzione dell'ICOF, la quale meriterebbe studi più approfonditi di quelli che finora si sono svolti, e che, d'altra parte, una imposta *una tantum* fosse tale quindi non dovesse essere prorogata per il 1984, visto che l'ICOF non entrava in funzione.

Il Governo ha ritenuto, sulla base di questa valutazione del Ministro delle finanze, di caricare sul presunto gettito del condono sull'abusivismo la quota di miliardi che qui manca. Infatti quella quota sta nel presunto gettito e, non a caso, il meccanismo di ripartizione previsto dal provvedimento che non ha incontrato i favori della Camera dava il 75 per cento allo Stato ed il 25 per cento agli enti locali, divisi però in due quote: un 15 per cento da destinare al fondo perequativo e un 10 per cento destinato direttamente ai comuni nei quali si trovavano le opere sanate. Questo stralcio del 15 per cento è determinato dal fatto che la ripartizione delle somme riscosse per il condono è, in via naturale, sperequato rispetto alle esigenze delle finanze locali, dato che, ovviamente, esse vanno in maggiore misura nei comuni in cui ci sono più opere sanate.

Come è noto il Governo sta mettendo a punto un nuovo provvedimento sulla materia, che dovrà essere approntato di qui a pochi giorni. Rimane ferma l'aspettativa che sia comunque da quel gettito che debba venire tale quota. Naturalmente il Parlamento è sovrano e potrebbe orientarsi diversa-

mente: l'indirizzo del Governo rimane fermo nei termini indicati e cioè con l'attendere dal gettito per l'abusivismo edilizio la copertura della quota mancante per la finanza locale.

Riguardo alla questione sulla Valle d'Aosta, mi rimetto alle opinioni della Commissione per quanto concerne i profili di costituzionalità. In termini politici, il Governo ha ritenuto che non fosse più ammissibile mantenere un trattamento differenziato tra la regione Valle d'Aosta e le altre regioni per quanto riguarda questa ripartizione, essendo la regione valdostana l'unica ad avere nove decimi. Peraltro la Valle d'Aosta non è fra le regioni più sfavorite in termini di disponibilità finanziaria. È vero — come hanno giustamente messo in evidenza gli amministratori valdostani — che si tratta di una regione gravata da funzioni ulteriori rispetto a quelle normali delle altre regioni, comprese quelle a statuto speciale. Tuttavia, in una visione complessiva di finanza pubblica « a maglie strette », si è ritenuto fosse corretta la soluzione dell'allineamento sui sette decimi.

Il Governo ha informato di questo il Presidente della regione valdostana che ha partecipato al Consiglio dei Ministri nel quale è stata adottata questa determinazione e quindi il disegno di legge finanziaria. Personalmente, non sono in grado di testimoniare quali atti interni della regione hanno preceduto la presa di posizione che egli ha espresso e che è stata verbalizzata nel Consiglio dei ministri del 29 settembre; la sua posizione — che poi del resto è stata resa nota al di fuori degli *interna corporis* del Consiglio dei ministri — è stata che, in sostanza, interessava alla regione salvaguardare la possibilità di finanziamento per una autostrada attesa, d'interesse, tra l'altro, neppure soltanto locale. Ad ogni modo, egli stesso è addivenuto alla posizione del Governo che, se così stavano le cose, il finanziamento di un investimento, per di più non solo d'interesse locale, ma di sicuro interesse nazionale, poteva trovare una accolta collocazione nei fondi per spese di investimento, anzichè nei finanziamenti di parte corrente, quali sono fundamentalmente

quelli di questa ripartizione di tributi erariali. Questa è la storia della vicenda e sulla base di questa storia e di questo assenso, sia pure con la riserva condizionante espressa dal Presidente della regione in Consiglio dei ministri, il Governo ha formulato tale specifica richiesta al Parlamento.

Quanto all'articolo 18 (blocco delle assunzioni), ricordo che l'articolo 9 della legge n. 130 del 1983 è stato oggetto del vaglio della Corte costituzionale nei termini qui così bene illustrati dal senatore Sandulli. Posso dire che il Governo si è premurato nel senso di muoversi così come indicato, del resto, anche nella proposta del senatore Covatta. Già nell'ultima seduta del Consiglio dei ministri è stato adottato un atto di indirizzo e di coordinamento per le regioni ai fini delle deroghe del sistema sanitario, ispirato a tre criteri che sono stati enunciati. Tale atto di indirizzo, probabilmente ancora non pubblicato, è stato firmato dai Ministri competenti e dal Presidente del Consiglio tre giorni fa.

Sulla base dell'esperienza già emersa in materia di deroghe, si è ritenuto che le regioni dovessero vincolarsi al *turn-over*, alla copertura di costi in misura tale da non superare quelli coperti nel 1982, con l'eccezione della attivazione di nuovi servizi, con particolare preferenza per il personale sanitario rispetto a quello amministrativo, con il vincolo delle piante organiche provvisorie, utilizzando in qualche modo l'atto di indirizzo e di coordinamento anche con uno stimolo all'adozione di tali piante organiche da parte delle USL che ancora non vi abbiano provveduto.

Queste sono fondamentalmente le tre coordinate cui si ispira l'atto di indirizzo già adottato ed il Governo ritiene doveroso che la legge finanziaria venga modificata per questa parte nel senso scaturente dalla sentenza della Corte ed utilizzando questo « cuscinetto » del potere di indirizzo tra la norma di legge e le deroghe adottate dalle singole regioni.

Sulla questione specifica, mi pare giusto quanto accolto nella discussione e cioè che anche i mezzi strumentali delle regioni vengano assoggettati allo stesso regime. Il Go-

verno, che ha adottato questo atto di indirizzo solo per il sistema sanitaria, probabilmente farà bene a tener conto anche della integrazione che, grazie al vostro lavoro, la legge finanziaria avrà.

Quanto alle competenze delle regioni a statuto speciale, a me sembra che sia discutibile eccettuare dal blocco le amministrazioni locali Trentine (della provincia di Bolzano, in particolare) solo perchè, in base all'articolo 89 della Statuto del Trentino Alto Adige, è stabilito, ai fini della copertura dei costi di queste amministrazioni locali, il criterio della proporzionalità tra i gruppi etnici. Riterrei corretto prevedere che, nell'esercizio di un potere che è comunque dello Stato, quello attinente ai ruoli locali delle amministrazioni centrali, comunque da esercitarsi con il vincolo dello Statuto, si abbia questo rispetto del vincolo stesso e che quindi le assunzioni che vengono fatte in deroga nel loro insieme mantengano, come debbono, il rispetto del criterio della proporzionalità. Ma siccome qui il problema che ci pone l'articolo 89, citato, è relativo al rispetto del criterio della proporzionalità, ma pare proprio ultroneo, in termini tecnici, eccettuare dal blocco i ruoli locali della provincia di Bolzano quando un criterio del genere può essere applicato in vigenza di tale provvedimento e non collocato fuori dal blocco delle amministrazioni locali.

PRESIDENTE. C'è il blocco generale e c'è un potere di deroga. Nell'esercizio di questo potere si tiene conto di quel principio.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Se ne deve tener conto.

Ora, che l'articolo 18 lo espliciti può essere utile, ma ho sempre ritenuto dubbie le norme in cui si scrive « fermo restando il rispetto della Costituzione », perchè questo dovrebbe ritenersi incorporato in qualunque norma della Repubblica. Tuttavia a volte per ragioni politiche può apparire opportuno anche questo tipo di precisazione e si può ritenere attinente a questa uti-

lità precisare che la provincia di Bolzano dovrà essere rispettato il criterio della proporzionalità tra i gruppi etnici,

Le questioni sorgono poi nella parte attinente alla materia sanitaria perchè in materia previdenziale mi pare che valgano le premesse generali che facevo sui riflessi dell'articolo 11.

Per la parte sanitaria vorrei un momento richiamare l'attenzione della Commissione, prima di entrare nel merito delle singole disposizioni, sul disegno che ha guidato questo tipo di disciplina al di là delle considerazioni generali che facevo all'inizio sull'incidenza dei meccanismi di spesa e sull'opportunità di tagliare a valle — se così si può dire — le punte eccessive della spesa stessa.

Il disegno si è ispirato a un criterio suggerito in particolare dalle Regioni le quali si sono — credo — giustamente lamentate negli anni trascorso del fatto che all'interno del servizio sanitario nazionale esse sono piuttosto dei passacarte che non dei responsabili o corresponsabili, come lo stesso disegno aveva previsto. Esse hanno segnalato che il sistema sanitario nazionale ha finito per essere un sistema centralizzato con punte locali non sottoposte, però, ad adeguate responsabilità e che questo accade proprio perchè l'anello regionale del sistema è debole.

Vorrei passare ora ad una seconda considerazione. Un sistema sanitario come il nostro, al di là dell'uso legittimo che può essere fatto del *ticket*, per scoraggiare spesa non sempre responsabili, può essere modificato intervenendo in primo luogo sul lato dei costi. Questa è un'indicazione che ci hanno dato tutti coloro che hanno studiato in modo disincantato il sistema sanitario nazionale italiano, sia nostri esperti operatori che operatori stranieri interessati alla materia. È questo un problema che hanno tutti i sistemi sanitari, ossia se non vengono attivati dei meccanismi di controllo dei costi tariffari la tendenza è quella di uscire fuori dal controllo. È stato detto già con l'approvazione della legge n. 833 del 1978 che ciò che serve ai fini del miglioramento del controllo dei costi è l'introduzio-

ne di *standards* per la prestazione dei servizi. In loro assenza non è possibile misurare in termini di deficienza, di spreco o meno l'utilizzo delle risorse che viene fatto dalle USL locali. Da queste due coordinate deriva il disegno del sistema: valorizzazione del ruolo delle Regioni e valorizzazione degli *standard* come misuratori delle qualità della spesa delle unità sanitarie locali. Allora, con un disegno che aggancia il decreto in questione nella legge finanziaria, si è pensato ad una parziale delegificazione del piano sanitario nazionale, all'approvazione delle parti precettive dello stesso piano con la legge finanziaria, all'adozione con atto non legislativo della parte residua da parte del Parlamento, alla conseguente adozione di un atto di indirizzo e di coordinamento, al posto di una pluralità di simili atti del Governo, che determini gli *standard* che siano in qualche modo responsabili.

Le Regioni hanno la facoltà di concorrere con la loro azione ad una migliore gestione delle USL e qualora non riescano a realizzare questa migliore gestione possono far scorrere risorse loro dal fondo comune alla sanità e coprire gestioni che non hanno saputo coprire altrimenti. In questo modo si è anche cominciato a realizzare, sia pure parzialmente, un antico e ormai legittimo desiderio delle Regioni di vedere venir meno la settorializzazione rigida dei fondi loro assegnati.

Si può quindi comprendere il sistema configurato in questa parte del disegno di legge finanziaria. Il fondo sanitario nazionale diventa un fondo a predeterminazione rigida; non copre tutte le spese che verranno fatte, ma fino ad un certo punto al di là del quale sono le Regioni che hanno la responsabilità o di ottenere una gestione più efficiente da parte delle unità sanitarie locali o di coprire, con quei fondi previsti dall'articolo 8 della legge n. 381, anche le spese che rimanessero scoperte. È chiaro che in un disegno del genere, che tende a valorizzare il ruolo delle Regioni e quindi le autonomie del sistema sanitario locale, occorre munire le Regioni stesse di poteri di intervento. Proprio da qui deriva il potere di commissariamento. È una questio-

ne delicata quella sollevata dal senatore D'Onofrio. Allo stato attuale della legislazione c'è soltanto la regione Campania che usufruisce del potere di commissariamento in pianta stabile, mentre le altre Regioni questo potere era previsto soltanto per la fase transitoria iniziale. Dobbiamo anche ricordare che esiste un sistematico controllo sugli atti delle Regioni da parte di organi dello Stato.

Noi non sappiamo esattamente che cosa siano le unità sanitarie locali — devo dire la verità — nonostante molto se ne sia scritto. Molto dipende da come viene fatto funzionare il sistema sanitario nazionale: se questo è un sistema centralizzato sarà facile sostenere che esse sono altri enti locali simili al comune; se, anziché essere centralizzato, sarà un po' più regionalizzato di quanto lo sia stato fino ad ora, può darsi che esse si possano configurare come un'articolazione di questo sistema che include anche responsabilità regionali. Il Governo si è ispirato a questa seconda ipotesi che è affidata più a quello che diranno i giuristi che a quello che è stato scritto e deciso una volta per sempre. Ricordo che nella legge finanziaria dell'anno scorso, in una norma che non è poi stata approvata dalle Camere, il problema era stato risolto prevedendo una delega da parte dello Stato — addirittura conferita direttamente con legge finanziaria — alle Regioni per il commissariamento delle USL. Era quindi una norma simile a quella al nostro esame che però usava la parola « delega » che ora invece non viene usata. Anche questo può essere un espediente per risolvere il problema. Non intendo dire che tutte le norme che sono contenute nel disegno di legge finanziaria dall'articolo 22 in poi siano parimenti essenziali ai fini della manovra finanziaria e ai fini della realizzazione di un disegno che in ogni caso dovrà essere completato; infatti il Ministro della sanità ha già annunciato un disegno di legge di riordinamento istituzionale delle USL inteso anche a risolvere i problemi che ha posto il comitato di gestione.

Ho dei dubbi sul fatto che la legge dello Stato non possa contenere un articolo come

l'articolo 30 sul coordinatore sanitario e sul coordinatore amministrativo perchè nell'articolo 15 della legge n. 833 sono regolati l'ufficio di direzione tecnica e il comitato di gestione. Ma questo non è un problema, si tratta solo di capire il senso della norma.

Sulla base delle discussioni che si sono avute da ultimo su questa materia, si può ritenere che sia un principio di legislazione statale quello di mettere nella gestione oltre che il personale di derivazione consiliare assembleare anche il personale tecnico. Gli indirizzi che si sono venuti formando sono a favore di una compresenza nella gestione di tale personale. Si tratta solo di vedere se questa norma ha tradotto in maniera esatta il principio che la ispira.

So che si sta discutendo sull'alleggerimento della legificazione. Ritengo comunque che le parti precettive del piano sanitario nazionale potrebbero essere indicate da un decreto-legge che la Camera potrebbe approvare fin d'oggi come parti di cui è prevista l'approvazione nella legge finanziaria.

Sono d'accordo su quanto è stato detto a proposito dell'articolo 28, cioè sulla non immediata rieleggibilità del membro di comitato di gestione « dissociato ». Ciò andrebbe probabilmente al di là delle giuste intenzioni di queste norme e quindi mi pare giusto che il Governo condivida tale correzione.

SANDULLI. Però c'è da tener presente anche l'ulteriore questione di quelle unità sanitarie locali il cui consiglio coincide con il consiglio comunale. È un aspetto di cui quella norma non si è fatta carico.

AMATO, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Volevo dire un'ultima cosa a proposito del punto n. 2 dell'articolo 34. È una norma che, devo dire la verità, in un sistema sanitario funzionante a dovere apparirebbe stravagante; infatti ha come scopo quello di costringere chi vuole le prestazioni qui indicate ad usufruirne in stato di degenza, anziché in via ambulatoriale. *Prima facie* la norma sembra irrazionale perchè abbiamo un problema di costi particolarmente gravosi per i

posti-letto ospedalieri. Questi dovrebbero essere utilizzati con un *turn over* di pazienti elevato, invece che essere immobilizzati per prestazioni di tipo ambulatoriale. Ma allora qual è la ragione di questa norma? Essa è la conseguenza naturale della crescita di un sistema sanitario privo di *standards* adeguati a tale che c'è, rispetto agli *standards* internazionali dei sei posti-letto per mille abitanti, salvo una regione, un eccesso di posti-letto inutilizzati e quindi un costo fisso che comunque grava sulle strutture sanitarie. In questa situazione allo scopo di scoraggiare l'utente dal ricorso a prestazioni costose quali sono quelle qui indicate, quando esse non siano effettivamente necessarie, la norma vuol far sì che chi davvero ha bisogno del TAC vada in degenza nella struttura pubblica.

COVATTA, *estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195*. E paradossalmente si risparmia.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Paradossalmente si finisce per risparmiare: questa è l'opinione del Ministero della sanità.

GUALTIERI. È un'opinione che va presa con le pinze perchè contraria al vero.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Riferisco le ragioni sulle quali il Governo ha impostato la sua opinione.

GUALTIERI. Abbiamo il controllo della retta degli ospedali convenzionati e questa è la metà o comunque è minore della retta pubblica.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Comunque ho spiegato queste ragioni.

GARIBALDI. Questa norma contrasta con una disposizione di legge del 1980 che prevede la facoltà di accedere alle strutture private laddove la prestazione non sia

fruibile all'interno di strutture pubbliche entro tre giorni.

SANDULLI. Questo il Sottosegretario lo sa.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Teniamo presente che, per queste prestazioni, con egge si può cambiare regime, e questa è una legge.

Vorrei segnalare ora un ultimo punto che a mio avviso è importante per il futuro del sistema sanitario. Avrei molte perplessità ad accogliere il punto di vista espresso dal senatore Sandulli, il quale fonda sull'articolo 32 della Costituzione un'esigenza di coprire comunque, o nel sistema pubblico o nel sistema privato ma con convenzioni, prestazioni sanitarie. La preoccupazione che desta in me questa impostazione è che si faccia carico al sistema sanitario nazionale, pubblico o privato che sia per quanto riguarda le strutture, qualunque prestazione che la scienza medica possa fornire avente la finalità dichiarata di tutelare la salute. Questo implica un'impostazione di Stato sociale che conserva caratteristiche di tutela fino a un certo grado di tutela, un'impostazione che invece si ritiene in qualche modo doveroso superare o ridimensionare. In proposito ricordo le discussioni di merito che si svolgono nel mondo sanitario su che cosa vuol dire tutelare la salute, perchè questo nessuno l'ha mai capito esattamente; infatti, dal momento che nessuno può garantire guarigioni, non si sa bene che cosa voglia dire tutelare la salute: potrebbe volere dire garantire delle prestazioni sanitarie, poi si vede quello che succede; c'è chi sostiene invece che si garantisce solo l'equilibrio psico-fisico del paziente — perchè si sente assistito e tranquillo — ma non molto di più, e così via. Comunque, al di là di questo genere di discussioni, oggi comincia ad essere ritenuta plausibile un'interpretazione secondo la quale i servizi sanitari fanno bene a garantire prestazioni essenziali e ad allargare dette prestazioni essenziali, ma senza ritenere automaticamente incluso in un obbligo pubblico di copertura tutto

ciò che la scienza medica inventa e mette a disposizione della salute.

E qui ritorniamo al problema degli *standards*. Faccio presente che lo stesso sistema sanitario italiano, lo stesso legislatore italiano in materia farmaceutica ha già ritenuto che ci possono essere prestazioni più essenziali di altre e non ha ritenuto contrario all'articolo 32 della Costituzione che certi farmaci non siano coperti, in quanto meno essenziali di altri alla tutela della salute in senso stretto.

SANDULLI. Quello che obiettavo è che sia proibito nel sistema convenzionato ciò che eventualmente, se è proibito, è proibito dappertutto, nel senso che dovrebbe essere l'unità sanitaria locale ad autorizzarlo.

I lavori proseguono dalle ore 11 alle ore 11,10 per l'esame conclusivo del disegno di legge n. 195.

PRESIDENTE. Riprendiamo l'esame della tabella n. 8, concernente lo stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1984.

MURMURA, *relatore alla Commissione sulla tabella n. 8*. Ringrazio il signor Presidente, i colleghi e quanti sono intervenuti nel dibattito sulla tabella n. 8 per il sostanziale consenso alle proposte formulate, ai rilievi mossi e ai suggerimenti dati.

Vengo, ora, al merito di queste osservazioni e valutazioni che, al di sopra dei dati contabili e delle cifre, investono i problemi relativi alla presenza a livello decentrato dello Stato. L'esigenza di affrontare il problema delle autonomie — riferendomi appunto alla legge sulle autonomie e sul Governo locale — è stata da tutti condivisa, anche se da parte del collega De Sabbata si è mossa una censura concernente il ritardo nello sviluppo degli enti locali di cui si è attribuita la responsabilità soltanto ad alcune parti politiche, quelle che compongono l'attuale maggioranza.

Ritengo che queste responsabilità — che comunque condanno — non siano conse-

guenti soltanto ad atteggiamenti della maggioranza attuale o di quelle precedenti. Infatti, si è sempre sostenuto che questa riforma debba perchè legge di carattere costituzionale, essere espressione di un consenso più ampio e più vasto delle forze politiche e parlamentari: il che, del resto, in questa Commissione il legislatore aveva cercato di realizzare. E devo dire che in alcuni punti c'era anche riuscito, sia pure sotto forma di schemi aperti al contributo e alla partecipazione di tutti.

Negli anni che vanno dal 1976 al 1979 furono tutti impegnati nella polemica culturale e giuridica sulla natura e funzione dell'ente intermedio. Poi, una volta risolto — condannando l'ipotesi del comprensorio — il problema dell'ente intermedio, identificato nella provincia, si discusse a lungo sul tipo di elezione da adottare, sul tipo di scelte da comporre, sulle funzioni e sulle competenze da attribuire a questo ente. Si stabilì, quindi, una responsabilità politica più vasta, anche se dovremmo cercare di riguadagnare il molto tempo utilmente — o inutilmente — perduto nei dibattiti culturali e politici attraverso la redazione di un testo che corrisponda alle esigenze, alle necessità e alle funzioni espletate dagli enti locali che hanno, come spesso accade, nel fatto anticipato il diritto.

Pertanto, rinnovo l'auspicio che le forze politiche tutte, sia di maggioranza che di opposizione, manifestino in sede parlamentare lo stesso impegno e realizzino le stesse conclusioni che sostengono, attraverso loro qualificati esponenti e loro amministratori, in sede di assemblee rappresentative degli interessi, dei diritti e delle esigenze dei poteri locali, per un dovere di coerenza.

Aggiungo che, anche se non è indispensabile per l'andamento dei lavori parlamentari un disegno di legge del Governo, sulla base anche delle trascorse esperienze, penso che questo potrebbe facilitare il cammino, in sede di Commissione e di Aula, di questa assai importante riforma.

Ritengo non possa accettarsi la approvazione di leggi settoriali che investano o l'una o l'altra delle materie, perchè il problema deve essere esaminato unitariamente per

le molteplici connessioni che vi sono e, soprattutto, per dare risposta e soluzione legislativa ad un problema maturo nelle nostre coscienze e nelle nostre intelligenze.

Si è parlato del problema della protezione civile. Sono state anche mosse censure e rilievi sulla duplicazione di compiti e sulle previsioni tabellari ora in testa alla Presidenza del Consiglio ora al bilancio dell'interno. Ritengo che, fino a quando non sarà intervenuta la nuova disciplina legislativa che non si esprime con i fogli d'ordine o con strane comunicazioni che hanno contrassegnato alcuni dei Governi precedenti, la competenza in materia, come del resto dice molto chiaramente la legge 8 dicembre 1970, n. 996, è del Ministero dell'interno che deve svolgere tutti quei compiti e quelle funzioni che legge e regolamento ad esso assegnano. A questo Ministero dell'interno, quindi, bisogna per il momento far capo, anche perchè rimettere in maniera disordinata agli organismi periferici competenze di riordinamento significherebbe a mio avviso creare un ulteriore motivo di non esatta e non puntuale rispondenza alle necessità e alle esigenze, quando queste si dovessero malauguratamente manifestare.

Certo, una legge occorre, perchè le molte sparse membra interessate alla protezione civile possano, al momento opportuno, unificarsi attraverso un procedimento che dia certezza non solo giuridica ma anche di risposte. Stiamo però attenti a non creare, come spesso si è fatto, organismi nuovi soltanto a parola, disperdendo quanto già esiste, se vogliamo fare un'opera legislativa di adeguata tutela e disciplina del settore.

Sotto questo profilo, condivido le sollecitazioni dei senatori comunisti per la presentazione di un disegno di legge governativo in materia, adducendo tutte quelle riflessioni espresse al momento in cui, una ventina di giorni, fa si è discusso nell'Aula del Senato sul problema della protezione civile, manifestando l'esigenza, di coprire i vuoti degli organici del corpo dei vigili del fuoco; dotando di più adeguate attrezzature tale corpo e tutto il settore della

protezione civile; non vanno però create nuove bardature burocratiche che servirebbero solo a dare l'illusione di funzionamento.

Desidererei, poi, una risposta a un problema cui ho più volte accennato. A me risulta che, per la realizzazione di un centro nazionale operativo per la protezione civile delle non definite competenze, è stato fatto acquistare dall'INAIL un grosso complesso immobiliare a Roma, concedersi tra breve in fitto non so a quale ministero per realizzare questo centro di protezione civile. Vorrei sapere in base a quali finalità sono stati acquistati questi 140 mila metri quadrati, in parte edificati e costruiti, per fare qualche cosa che la legge allo stato attuale non prevede. Non vorrei, infatti, che ci fosse sotto qualche strana operazione, abilmente lottizzata.

Si è poi giustamente parlato sul problema dei servizi civili. Anche qui, ritengo occorra una iniziativa legislativa che metta ordine nel settore, non solo perchè vi è la sentenza n. 173 del luglio 1981 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una parte dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ma perchè è indispensabile dare veste giuridica precisa, pur nel segno del pluralismo e dello spazio riconosciuto all'iniziativa privata, a questo delicato settore, non potendo esso rimanere nella presente strana situazione caratterizzata da competenze ancora in capo esclusivamente al Ministero dell'interno. Dal momento che non esistono altre competenze, non possiamo lamentarci se il Ministero dell'interno assuma, coerentemente alla legge, determinate iniziative in assenza di una disciplina che dia al settore una visione e una organizzazione di tipo diverso, fermo l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento.

Volevo poi soffermarmi sul problema della riforma di polizia, iniziata con la legge n. 121 del 191, ingegrata da alcuni provvedimenti successivi. Il Ministro ci ha esposto valutazioni e osservazioni obiettive sulle carenze degli organici che nascono anche dalla mancata attuazione dei servizi di supporto connessi alla complessità dei concor-

si. Nella passata legislatura avevamo approvato un disegno di legge — poi decaduto per l'anticipato scioglimento delle Camere — con cui si « regionalizzavano » questi concorsi affinché potessero essere espletati più facilmente. Sappiamo che vi sono stati concorsi ai quali hanno partecipato centinaia di migliaia di persone, provenienti quasi tutte dalle regioni del centro-sud. Noi dobbiamo questi concorsi siano opportunamente valutati quanto tempo occorre per svolgerli e conclusi e conseguentemente adottare opportuni ed idonei provvedimenti.

Anche su questo terreno credo che il Governo intenda muoversi per dare attuazione integrale alla riforma di polizia, che, comunque, io sollecito. È un problema di organici e di professionalità e debbo qui chiarire alla Commissione, sulla base di un rilievo del collega Flamigni, che è vero, è stato eliminato il capitolo 2618, così come è stato soppresso il capitolo 2646 — spese per il funzionamento degli istituti di istruzione e di formazione professionale —, però queste due previsioni di spesa questi due capitoli sono stati unificati in un nuovo capitolo, per il quale il finanziamento viene portato a 1 miliardo e 100 milioni sia di competenza che di cassa, così rispondendo in maniera più adeguata e funzionale agli obiettivi e alle esigenze di formazione e di migliore addestramento, preparazione e funzionalità delle forze di polizia.

È stato, qui, ripreso il dibattito sull'organizzazione dell'alto commissariato per la lotta alla mafia. Ritengo al riguardo di dover ribadire che non si può, né si deve fare un problema di sede ma un problema di efficienza e di funzionalità, e che si debba evitare di creare complicazioni e contestazioni nei servizi, perdendo di conseguenza del tempo. Il problema è quello della lotta alla mafia, alla caromina, alla 'ndrangheta, a tutte queste organizzazioni con la maggiore rapidità ed efficienza; e questo deve essere lo scopo precipuo, l'impegno principale dei pubblici poteri, se è vera — come in parte è vera — la realtà di questa criminalità anche come potere, di cui ha parlato il senatore Rastrelli.

Devo dire qualcosa sui rilievi mossi in altra ottica e chiave del senatore Maffioletti. Voglio ricordare che la scuola per i funzionari del Ministero dell'interno è nata per effetto di un decreto delegato applicativo della legge n. 121, laddove si è creato il riordino complessivo di tutta l'amministrazione degli interni (ed i colleghi Maffioletti e Flamini ricorderanno il lungo dibattito che vi è stato anche in relazione all'eventuale eccesso di delega, particolarmente all'articolo 41, dove fummo chiamati ad esprimere un parere, seppure una doppia lettura). Questa scuola del Ministero dell'interno è direttamente collegata a quella Superiore della Pubblica amministrazione di cui costituisce un braccio nel settore specifico. I corsi per la formazione ed il migliore addestramento del personale — non solo dei segretari comunali, ma anche del personale del Ministero dell'interno — con la loro effettuazione hanno dimostrato e dimostrano tuttora numerosissimi effetti positivi. Bisogna, infatti, dare a questo personale una preparazione più accurata e più specializzata, la cui carenza siamo chiamati in alcune occasioni a condannare, senza reiterare i corsi e le materie del periodo universitario.

Sarei stimolato a parlare del problema delle unità sanitarie locali e di tanti altri argomenti che non incidono direttamente sulla tabella del bilancio del Ministero dell'interno e che sono giuridicamente e logicamente corretti. A me sembra si sia presi da una furia devastatrice nei confronti dell'alegge n. 833 del 1978, così come nei confronti di altre disposizioni legislative, o perché esse sono nate in un certo periodo, o perché vogliamo dare sfogo a richieste di carattere corporativo, dimenticando che, se il servizio sanitario nazionale non funziona troppo bene, la colpa non è del mondo politico e degli eletti dai Consigli comunali, ma il risultato di una ingordigia — per usare una parola cortese — del mondo medico, delle imprese e delle ditte farmaceutiche. Si dimentica, anche, che è indispensabile modificare il tessuto normativo per dare maggiore chiarezza, senza condannare le USL, perché esse non vogliono sperperare

il pubblico denaro, ma perchè non hanno altra via d'uscita se la malattia vuole essere curata. Ci vuole prima una opera di prevenzione e poi la cura vera e propria: se tutto questo è indispensabile, non possiamo dire, come si è molto semplicisticamente affermato, che tale sistema sia da condannare, solo per trovare un imputato che forse non è quello contro cui gli strali vengono lanciati.

Questo discorso ci porta a dire cosa siano giuridicamente questi organismi. Il professor Amato sostiene come è giusto, che si può discutere sulla natura giuridica delle unità sanitarie locali. Però, è altrettanto vero che l'articolo 15 della legge n. 833 dà di esse una definizione: sono « strutture amministrative dei comuni »; sono espressione dei comuni ed il più delle volte si identificano con i consigli comunali, i consigli di circoscrizione, le comunità montane. Se vogliamo, per il gusto della ricerca giuridica, trovare comunque un motivo per dare una disciplina diversa ed operare dei controlli diversi, facciamolo pure: non dobbiamo, però, attraverso alcune misure, creare la prima tappa di un movimento che potrebbe portare alla riduzione delle autonomie di comuni e province.

Con queste valutazioni e su questo impegno, che sono certo il Governo ribadirà e che non viene affatto smentito dalla tabella n. 8, senza pensare, come qualcuno ha detto, ad una riforma dell'ordinamento regionale, raccomando l'approvazione di questa tabella, sulla base dell'impegno del Governo ad una sollecita presentazione della nuova legge-quadro sull'assistenza, di una legge per il governo locale, di una attuazione completa delle legge n. 121 per la riforma della Polizia, di un'adesione del Governo stesso all'iniziativa parlamentare per lo *status* degli amministratori e sulla base di un impegno più puntuale nella lotta al terrorismo e alla criminalità comune e organizzata che costituiscono una delle pagine più tristi di questo scorcio della nostra vita democratica e repubblicana.

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, desi-

dero innanzitutto ringraziare coloro che hanno avuto la bontà di intervenire e di interessarsi a fondo di questo bilancio che ha indubbiamente un considerevole rilievo politico. Mi rifaccio, per non essere ripetitivo, alle considerazioni emerse nel primo incontro che ho avuto l'onore di avere con questa Commissione recentemente; considerazioni che, in parte, confluiscono nella tematica del dibattito odierno.

Se mi consentono, vorrei ringraziare in modo del tutto particolare il relatore, sia per la relazione che per la replica, in ognuna delle quali si sente la personale passione per questi problemi, che egli ha vissuto anche in altre responsabilità più dirette.

Sono a disposizione della Commissione (che certo rimarrà parzialmente, spero non totalmente, insoddisfatta della mia replica) con i colleghi Sottosegretari, perchè, avendo ciascuno di loro una competenza più immediata sui diversi settori, ho ritenuto mio dovere, qualora i senatori dovessero avere necessità di chiarimenti maggiori, di presentarmi insieme a loro per garantire la possibilità di una maggiore adeguatezza di risposte.

Vorrei con una certa rapidità affrontare il tema, che è stato largamente toccato — e lo sarà ancora — dell'ordinamento della pubblica sicurezza; possiamo dire che di fatto ci troviamo nella seconda fase dell'attuazione della legge di riforma del 1981. Parlo di seconda fase poichè, nella prima fase, sono stati già emanati tutti i decreti legislativi, previsti dalla citata legge, e vari provvedimenti ministeriali aventi per lo più carattere regolamentare.

Sul piano organizzativo — anche questo è stato auspicato dai colleghi parlamentari — ha assunto rilievo fondamentale il Decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1982, n. 378, che, approvando il regolamento concernente le procedure di raccolta, accesso, comunicazione, correzione ed integrazione dei dati registrati negli archivi magnetici di cui all'articolo 8 della legge n. 121 del 1981, ha creato la prima base per il funzionamento della banca dei dati che si sta rivelando essenziale, oltre che nell'ambito del coordinamento delle forze di polizia,

anche come utile supporto di attività amministrative, specie per gli accertamenti inerenti alle misure di prevenzione, in specifica direzione antimafia. Su questo poi tornerò brevemente per una sintesi politica.

Il disegno della riforma, certamente valido se ha retto nella lotta contro il terrorismo, è per qualche aspetto perfettibile alla stregua dell'esperienza che si sta maturando.

Viene mosso all'Amministrazione rilievo per non aver dato ancora attuazione formale agli articoli 5 e 31 della legge n. 121 del 1981 che riguardano l'organizzazione centrale e periferica della pubblica sicurezza.

In proposito non dovrebbe, però, sfuggire che la legge citata non è certo censurabile dal punto di vista della fedeltà al precetto costituzionale, per cui la Pubblica Amministrazione deve essere disciplinata soprattutto con fonti primarie ed in effetti gli articoli 5 e 31 citati recano previsioni adeguate circa le maggiori strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Gli Uffici centrali e le Direzioni centrali sono gli istituti ipiù appropriati per fare del Dipartimento della pubblica sicurezza il centro propulsore dell'intero settore, articolando il coordinamento dalla fase di carattere politico o di alta amministrazione a quella tecnica ed accentuando ad ogni livello il momento della programmazione.

Le ingenti risorse di capitoli su cui può contare la criminalità organizzata e in specie quella mafiosa, in particolare dopo il progressivo, sempre più esteso, inserimento nel mondo del traffico illecito della droga, rendono indispensabile che le strutture operative possano contare su un aggiornamento tecnologico costante, sul superamento delle obsolescenze e sul potenziamento dei mezzi a disposizione.

La sensibilità a così vitale esigenza si è tradotta in specifiche leggi di finanziamento straordinario, che hanno avuto una gestione particolarmente equilibrata da parte dell'Amministrazione. Con particolare riferimento alle ultime due leggi l'impiego dei fondi (in totale 665 miliardi, ripartiti in 85 miliardi per l'anno 1979, 140 per l'anno 1980,

150 per l'anno 1982 e infine 145 per ciascuno degli anni 1983 e 1984) è avvenuto e sta avvenendo sulla base di scelte consapevoli. È però necessario che il piano di potenziamento non abbia a subire flessioni nel corso del prossimo esercizio finanziario, al fine di assicurare una congrua e continua erogazione di mezzi alle forze dell'ordine, tale da consentire a queste ultime di fronteggiare adeguatamente il fenomeno criminale.

L'azione amministrativa dovrà tendere innanzitutto, secondo quanto negli anni scorsi programmato, all'attuazione di un significativo potenziamento ed ammodernamento dei servizi di informatica di cui si avvalgono le forze di polizia.

Infatti non può disconoscersi che un più vasto e perfezionato scambio di informazioni, tra i vari organi delle suddette forze di polizia, è destinato a determinare una più efficace azione di prevenzione e repressione nella lotta contro l'eversione e la criminalità organizzata.

In tale convincimento si continuerà ad estendere, anzitutto, il più capillarmente possibile, le reti nazionali di trasmissione dati, al fine di consentire un uso rapido ed incisivo delle informazioni contenute nella banca dei dati.

In parallelo, si proseguirà nell'ammodernamento delle reti radiotelegrafiche di appartenenza di questa Amministrazione.

In particolare, si prevede di far luogo all'acquisto di nuove centrali e centralini telefonici automatici, di apparecchiature elettroniche per la gestione automatizzata della rete radiotelegrafica, di apparati radio veicolari e portatili per i servizi di polizia, nonché di criptofonia, per la protezione delle comunicazioni.

Si conta, infine, sulle disponibilità straordinarie da conseguirsi per l'ulteriore attuazione dei piani di potenziamento, per fronteggiare, tra l'altro, le esigenze connesse al completamento della rete telefonica con ponti radio interpolizie.

In generale, ribadisco che i piani di potenziamento delle strutture delle forze di polizia rappresentano uno strumento imprescindibile per l'efficace azione di pre-

venzione e repressione della delinquenza, organizzata e non.

Per quanto riguarda il settore della polizia scientifica, che ha già richiesto un notevole impegno finanziario per l'adeguamento delle relative attrezzature, a livello centrale, proprio di recente, è stata istituita la sezione « Indagini Foniche e Registrazione » che opera a richiesta anche degli organi periferici, per meglio orientare le indagini in occasione di particolari reati (estorsioni, sequestri di persona etc.).

Trattasi di un laboratorio, tra i più moderni ed attrezzati, che consente l'analisi della voce umana ed il confronto per l'identificazione e l'individuazione del parlatore. Il laboratorio, di recente, è stato dotato anche di un minicalcolatore per l'analisi della voce con tecniche computerizzate.

Nell'intento di quantificare l'operatività della Polizia Scientifica fornisco, a titolo orientativo, alcuni dati di interesse relativi all'attività del gennaio 1982 al 31 agosto scorso.

A mezzo dei rilievi dattiloscopici sono state identificate 6.709 persone che, all'atto della sottoposizione ai rilievi stessi, avevano dichiarato false generalità; sono stati identificati 116 cadaveri di persone; sono stati effettuati 2.982 sopralluoghi tecnici con rilevamento di impronte papillari sui luoghi del reato (18.667 senza rilevamento di impronte) che hanno consentito di scoprire 498 autori di reati.

Dai dati sommariamente forniti, appare evidente il contributo sempre maggiore e molto spesso determinante apportato dai servizi di polizia scientifica alle indagini di polizia giudiziaria. Di conseguenza, notevole è l'impegno nel campo dello studio e della ricerca di nuovi mezzi tecnici.

Per quanto riguarda il settore della motorizzazione, i dati dell'ultimo quinquennio si compendiano in una spesa complessiva per il settore di oltre 366 miliardi e nell'acquisto di oltre 7500 automezzi che hanno fatto salire il parco autovetture da 8842 veicoli al 31 dicembre 1977 ai 12671 al 31 dicembre 1982, con un incremento di 3829 unità.

Particolare cura è stata, altresì, dedicata al parco elicotteri aumentati di 13 unità (sono oggi 29) ed ai natanti d'altura, aumentati di 50 unità.

I mezzi protetti, infine, si sono accresciuti di 253 unità tra autovetture, campagnole, autobus blindati e mezzi corazzati da trasporto.

Ciò per tacere dell'opera di sostituzione dei mezzi non più rispondenti alle attuali esigenze di servizio ed alla ricerca di tipi di veicoli sempre più adatti al servizio medesimo.

Per quanto poi concerne l'equipaggiamento, sul piano dell'armamento tutti gli uomini della Polizia di Stato hanno oggi in dotazione la moderna pistola M92/S e l'automatica lunga Beretta M12/S che utilizzano lo stesso tipo di munizionamento consentendo notevoli vantaggi dal punto di vista addestrativo ed operativo.

Sono allo studio armi e soprattutto munizioni finalizzate all'ottenimento di un elevato potere di arresto con limitata capacità lesiva, particolarmente atte all'impiego nei servizi di ordine pubblico.

Un incremento notevolissimo ha avuto l'addestramento al tiro del personale, tanto che del munizionamento di maggior consumo, dal 1979 ad oggi sono stati acquistati circa 41 milioni di pezzi.

Elevato è stato anche l'addestramento dei tiratori scelti.

Va ricordato, in relazione all'incremento nell'attività addestrativa, che nel periodo considerato sono state fornite e poste in opera attrezzature, tra le più moderne, per i poligoni di tiro, per una spesa complessiva di circa 3 miliardi di lire.

Notevoli passi sono stati compiuti anche nel campo della protezione passiva.

Infatti, i giubbotti antiproiettile sono passati dagli oltre 10,5 Kg. (1967) agli attuali 4,5 Kg. (senza protezione inguinale). Va ben considerato che la riduzione di peso non è avvenuta a spese del livello di resistenza balistica, che anzi è aumentato.

Dal 1978 è in distribuzione un casco antiproiettile di produzione nazionale, in grado di assicurare elevato grado di resistenza balistica ed una notevole capacità di as-

sorbimento del colpo, in rapporto al peso relativamente limitato (2,6 Kg.).

Notevole l'approvvigionamento di apparecchiature per interventi antisabotaggio, e di sofisticati apparati per interventi in condizioni di oscurità (visori notturni).

Per quanto riguarda l'accasermamento e gli alloggi, problema molto delicato per le conseguenze sul piano umano, tale settore assicura il supporto logistico di base alla Polizia di Stato ed all'Arma dei Carabinieri, provvedendo sia al reperimento che alla manutenzione delle strutture da adibire a caserme, uffici di P.S., scuole di polizia, poligoni di tiro, impianti sportivi e con finalità sociali.

Nel quinquennio 1979-83, al settore è stata assegnata una disponibilità di 473 miliardi che lo pone al primo posto nella graduatoria delle aree di intervento privilegiato.

Basti rilevare che tale accresciuta disponibilità ha consentito negli anni 80 un incremento di investimenti del 1500 per cento nel settore delle caserme ed uffici, delle scuole, dei poligoni di tiro e delle opere di sicurezza.

È doveroso ricordare, a proposito, che alle somme stanziare per l'Amministrazione della pubblica sicurezza si sono aggiunti 25 miliardi di lire facenti carico al bilancio del Ministero dei lavori pubblici, che nell'occasione, ha dato un contributo prezioso all'opera di rinnovamento di tali fondamentali strutture.

Oltre 324 miliardi sono stati spesi per lavori di manutenzione, ristrutturazione e sicurezza eseguiti a partire dal 1979 o in corso di esecuzione presso caserme ed uffici della Polizia di Stato. I detti lavori — che hanno comportato un aumento del 55 per cento nel numero di tali interventi — hanno interessato 854 stabili.

Non si può, peraltro, trattare il problema di specie senza un riferimento applicato alla tematica degli alloggi delle forze di polizia.

Tale materia è, oggi, resa di viva attualità dalla speciale esigenza di mobilità del personale per fronteggiare la criminalità organizzata.

E, in quest'ottica, essa è stata affrontata nella scorsa legislatura in sede di riunioni interministeriali, sia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che presso il Ministero dell'Interno.

Per le Forze di polizia, i piani di intervento che si profilano sono molteplici.

Va, infatti, perseguito il rifinanziamento di leggi vigenti, ma chiaramente inadeguate, come la legge n. 52 del 1976, che prevede la costruzione di alloggi per il personale delle varie forze e relative famiglie.

Non va tralasciato il profilo dell'assistenza al personale ma va, soprattutto, varato un programma di costruzione e acquisto di alloggi di servizi, intesi secondo una concezione più ampia di quella attuale (ancorata alla ubicazione nelle caserme ed uffici per la fruizione da parte di personale addetto, in genere, al comando).

Deve pensarsi ad alloggio funzionalizzati al servizio ma a più ampio raggio di fruibilità e non necessariamente inseriti nel contesto delle strutture edilizie operative.

Tale prospettiva sembra essere, almeno in parte, perseguita dalla proposta parlamentare dell'onorevole Botta (A.C. 205), che opportunamente prevede uno stanziamento per caserme e pertinenze relative.

Essa, peraltro, non può essere limitata, come attualmente è, all'Arma dei Carabinieri, quanto meno per il riferimento implicito al tema di alloggi.

Lo spirito della più volte ricordata riforma della polizia, infatti, è nel senso del progredire insieme dei vari organismi in cui si articola la polizia italiana (articolo 6 della legge 121 del 1981).

Per quanto riguarda il controllo delle armi, per il primo semestre del 1983 questi sono i dati statistici:

Armi leggere

Nel primo semestre 1983 sono state rinvenute o sequestrate nel territorio nazionale n. 7.097 armi leggere che comprendono: mitragliatrici, fucili automatici da guerra e da caccia e rivoltelle.

Il raffronto con i dati dello stesso periodo del 1982 (n. 6.227) mette in evidenza un aumento del 14,0 per cento.

Munizioni varie

Comprende le voci concernenti le bombe, le mine, i proiettili, le cartucce, i petardi e detonatori.

Nel periodo preso in esame sono stati rinvenuti o sequestrati n. 329.794 pezzi di munizioni varie.

Il raffronto con i dati dello stesso periodo del 1982 (n. 305.651) mette in evidenza un aumento del 7,9 per cento.

Esplosivi

Nel periodo gennaio-giugno 1983 sono stati rinvenuti o sequestrati Kg. 4.112 di esplosivi.

Il raffronto con i dati del 1982 (Kg. 1.648) mette in evidenza un aumento del 149,5 per cento.

IV. - Relativamente all'ordine pubblico va segnalato che all'inizio del corrente anno, fino al 30 settembre 1983, per il mantenimento dell'ordine pubblico si è reso necessario assegnare alle Questure, complessivamente, i seguenti rinforzi:

- Polizia di Stato: n. 587.400.
- Carabinieri: n. 534.543.

Inoltre, in occasione delle elezioni politiche svoltesi il 26 e 27 giugno decorso, per i servizi di pattugliamento e di vigilanza fissa alle sezioni di voto, sono state impiegate le sottototate aliquote di personale:

- Polizia di Stato: n. 22.667;
- Carabinieri: n. 28.354;
- Guardia di finanza: n. 8.617;
- Corpo forestale: n. 2.295;
- FF. AA.: n. 55.325;
- Vigili Urbani: n. 3.998;
- Guardie Giurate e Campestri: n. 336.

Per quel che concerne l'afflusso degli stranieri, i dati sono i seguenti.

Gli stranieri autorizzati a soggiornare in Italia ammontano attualmente a circa 360 mila unità di cui, sulla base dei più recenti dati statistici,

101.105 per motivi di lavoro subordinato

7.932 per commercio ed attività lavorativa autonoma
90.777 per motivi di studio
68.599 per motivi di famiglia
30.659 per residenza elettiva.

Le predette stime ufficiali non comprendono, però, una massa di clandestini di cui, proprio perchè i medesimi omettono di notificare la loro presenza in Italia, in dispregio di quanto prescritto dalla vigente normativa, è difficile stabilire con esattezza l'entità.

Sta di fatto che, in questi ultimi anni, al di fuori delle grandi correnti turistiche, si è registrata una massiccia affluenza sul territorio nazionale di stranieri, che si sono avvalsi di visti d'ingresso per motivi turistici o di visti di transito loro rilasciati dalle rappresentanze consolari all'estero, ovvero di facilitazioni connesse al regime di esenzione del visto per turismo, oppure sono filtrati clandestinamente attraverso sentieri incontrollati dell'arco alpino o approdati in zone della fascia costiera.

Una siffatta situazione richiede, peraltro, una costante opera di prevenzione, di controllo e di repressione delle situazioni illegali ed in tale ottica vanno inquadrare le misure adottate dagli organi di Polizia di Frontiera che durante il 1982 hanno attuato 15.780 respingimenti che nello scorcio del corrente 1983 ammontano a circa 9.000.

Occorre, inoltre, sottolineare la sensibilità e l'interesse avvertito nei confronti dei problemi dei profughi e dei rifugiati, sia per le implicazioni di carattere umanitario che per i risvolti sull'ordine e sulla sicurezza interna.

Durante il 1982, infatti, gli stranieri che hanno chiesto asilo politico sono stati 2.377. Dei suddetti la Commissione per gli Eleggibili ne ha riconosciuti 413 e dichiarati illeggibili 2.508.

Il complesso fenomeno della presenza degli stranieri in Italia, è comunque seguito con la massima attenzione dagli organi centrali e periferici dell'Amministrazione.

Non sempre è stata agevole l'azione di risanamento, trattandosi di operare nella maggior parte dei casi in grandi centri urbani

e per di più in diversi e svariati settori: dalla criminalità alla prostituzione, ai traffici illeciti, alle attività contrarie agli interessi dello Stato, alle violenze studentesche fomentate da movimenti etraparlamentari, alle migrazioni da Paesi economicamente meno evoluti.

Un altro dato abbastanza importante è il numero degli stranieri denunciati all'A.G. nel corso del 1982 in Italia: in totale, 7.757.

I reati più ricorrenti sono: contravvenzione al foglio di via obbligatorio; furti; stupefacenti; falsi; detenzione illegale di armi ed esplosivi.

Inoltre, nel 1982 sono stati espulsi dal territorio nazionale n. 4.253 stranieri e ne sono stati allontanati ben 15.150, mentre nei primi 9 mesi del 1983 le espulsioni sono state n. 2.352 e gli allontanamenti n. 9.362.

In riferimento a taluni episodi di queste ultime settimane relativi ad alcuni profughi afgani, vorrei esprimere una parola di gratitudine particolare al sottosegretario Costa per quanto di anima e di intelletto ha posto in questa vicenda.

Vi è però un problema estremamente delicato: quello di riuscire a distinguere in modo oggettivo quali sono veramente i profughi che hanno diritto, per ragioni di valori umani fondamentali, ad ogni protezione e quali invece si presentano come tali e poi finiscono per abusare dell'accogliamento. Sto svolgendo un'indagine, i cui risultati sono davvero desolanti, per accertare quali e quanti sono gli stranieri stare per dire « specializzati » nei vari tipi di reato.

Questo è un problema di fronte al quale il Ministero dell'interno non può tacere, perchè non è pensabile che un atto di generosità e di civiltà di un popolo, e quindi doveroso da parte di un Governo, come quello di tenere le porte spalancate il più possibile per la circolazione di tutti gli uomini del mondo, finisca per diventare di fatto un ricettacolo di forme di reato e di aggressività anche verso lo Stato.

Le note illustrative che precedono rendono l'idea della complessità dei problemi dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza, sia sotto il profilo strutturale che sotto quello funzionale.

Tali problemi sono destinati ad accrescersi in costanza della sfida lanciata anche alle istituzioni dello Stato in particolare dalla mafia. Ciò pure in considerazione di alcune tendenze che si vanno delineando nel senso di attuare, nonostante la virulenza del predetto grave fenomeno criminoso, diramato in tutto il territorio nazionale, talune riforme intese, almeno a breve, all'unica finalità di decongestionare la situazione carceraria.

Perchè la polizia possa rispondere alla cennata sfida, nonostante le difficoltà che si prospettano talora anche sul piano delle modifiche legislative, è per il Ministro confortante — e di qui anche una parola di viva gratitudine — che il Parlamento, in particolare questa Commissione, sia così sensibile alle esigenze di una sempre più perfetta ed efficiente organizzazione della polizia medesima.

Vorrei ora aggiungere a questa panoramica qualche risposta più particolare alle domande che sono state poste dai senatori intervenuti nel dibattito.

Il senatore Maffioletti ha asserito che la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno non solo non sarebbe collegata a quella generale della Pubblica Amministrazione, ma avrebbe addirittura una consistenza di bilancio superiore a quella di questa ultima.

Si ritiene che le suddette osservazioni non siano esatte.

Innanzitutto, il collegamento tra la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e quella dell'Interno è esplicitamente previsto nel decreto interministeriale istitutivo di quest'ultima, in data 10 settembre 1980, ove viene richiamato l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1972, n. 472 (« La Scuola superiore della Pubblica Amministrazione... sovrintende agli istituti e scuole per il personale istituiti presso le amministrazioni dello Stato »). In applicazione di tale norma, fanno parte del Comitato Direttivo della Scuola due componenti designati dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (uno di essi è attualmente lo stesso direttore) e si

svolgono consultazioni e contatti tra le due direzioni.

Evidentemente il senatore che ha espresso questa critica conosce quanto me e forse meglio di me tale norma, dietro la quale non mi posso certo nascondere per sostenere che la critica stessa sia infondata, e in tal senso auspico anch'io che questa norma sia effettivamente applicata.

Quanto all'entità dello stanziamento, va osservato che con la somma prevista (550 milioni) occorre provvedere a tutte le esigenze relative al primo impianto della Scuola ed all'attuazione dei numerosi corsi di formazione ed aggiornamento previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 340 per i vici consiglieri in prova, per il personale da inquadrare nelle nuove qualifiche di « esperto in problemi sociali », di « esperto in documentazione », di « programmatore d'archivio » e di « addetto alle relazioni » e per i funzionari entrati in carriera tra l'entrata in vigore della legge 1° aprile 1981, n. 121 e quella di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 340 stesso.

Preciso, infine, che la spesa, iscritta nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il funzionamento della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (rubrica 12) ammonta a lire 4.827.450.000.

In relazione all'intervento del senatore Taramelli circa i problemi di copertura delle tabelle organiche dei vigili del fuoco, ricorderò anzitutto che la legge 4 marzo 1982 n. 66 prevede l'aumento dell'organico dei vigili del fuoco di tremila unità ripartite negli anni 1982, 1983 e 1984.

Per la copertura del contingente relativo all'anno 1982 è stato espletato regolare concorso ed i vigili assunti prestano servizio dal 20 giugno del corrente anno presso le rispettive sedi di assegnazione.

Per il contingente relativo all'anno 1983 l'apposito ufficio del ministero sta ultimando l'esame delle circa 12000 domande di partecipazione al concorso bandito nei mesi scorsi. In attuazione poi agli incrementi di organici previsti dalla stessa legge per la carriera direttiva di 80 unità per ciascuno

degli anni 1982, 1983 e 1984 e per la carriera di concetto di 20 unità per ciascuno degli anni sopraindicati, è stato effettuato un primo concorso per ispettori per il 1982, mentre altro concorso per il 1983 è in fase di espletamento (in questi giorni si stanno svolgendo le prove orali).

Per la carriera di concetto (geometri) è stato definito per il 1982 un primo concorso, mentre per la copertura dei posti di incremento di organico previsto per l'anno in corso sono state fissate al 25 e 26 novembre prossimo le prove scritte del concorso. Per l'attuazione del supporto amministrativo contabile previsto dalla legge 23 dicembre n. 930, sono stati definiti numerosi concorsi riservati per le carriere previste (di ceto ed esecutiva) ultimati i quali, sulla base delle risultante dei posti disponibili si procederà a bandire i concorsi pubblici.

Per il supporto del personale tecnico, previsto dalla suddetta legge 930 è in corso di firma il decreto che individua le qualifiche di mestiere.

Il senatore Taramelli ha chiesto chiarimenti sull'imputazione al Ministero dell'interno della previsione di 30 miliardi contenuta nella tabella B del disegno di legge finanziaria per « istituzione del servizio nazionale della protezione civile ».

Al riguardo preciso che il Ministero non ha richiesto detto stanziamento.

Da informazioni assunte per le vie brevi presso il Ministero del Tesoro è risultato che trattasi di mero errore di imputazione in quanto il piano di cui si tratta è stato progettato « dall'Ufficio del Ministro per il coordinamento della Protezione Civile » presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dal quale è stata avanzata la richiesta di assegnazione dei fondi.

Il senatore Maffioletti ha asserito che nell'ambito del Ministero dell'interno esisterebbe la tendenza, particolarmente avvertibile nel settore dell'assistenza, di irrobustire compiti residuali nel tentativo di eluderne il trasferimento alle Regioni.

Vorrei dare al senatore Maffioletti assicurazione che tali intenzioni non esistono nel modo più assoluto e che, qualora ci fosse qualche elemento in senso diverso, il

Ministro è del parere che la norma costituzionale debba essere rispettata fino in fondo, senza eccezione alcuna.

È chiaro che alcune competenze, peraltro note anche agli onorevoli senatori, restano attribuite al Ministero dell'interno.

Il senatore Gualtieri ha parlato — ma già il relatore si era soffermato sull'argomento — della riforma delle autonomie locali. Il Governo, come ho avuto modo di dichiarare in diverse occasioni — alla Commissione interni della Camera ed anche in qualche intervista — intende portare avanti in ogni modo e il più rapidamente possibile il provvedimento di riforma dei poteri locali, avvertendo vivamente l'urgenza di giungere ad una definizione del problema.

Si è discusso prima se fosse più opportuno esaminare talune modifiche al provvedimento prima della sua presentazione, oppure se presentarlo e modificarlo *in itinere*. Personalmente sono più favorevole a questa seconda ipotesi perchè un provvedimento di tal genere non può nascere con il solo consenso della maggioranza. Infatti esso attiene ad elementi essenziali per l'esistenza di uno stato per cui occorre la più larga adesione possibile. Confermo quindi questa volontà, già presente nella passata legislatura, sia per quanto riguarda il Governo che me personalmente. Non è pensabile infatti che riforme riguardanti sistemi essenziali della vita del nostro Paese possano nascere da una maggioranza, anche se qualificata. Tale maggioranza deve invece estendersi il più possibile ed essere aperta a qualsiasi collaborazione perchè nasca qualcosa che il cittadino senta come profondamente suo. Il Ministro, insieme ai Sottosegretari, è a tal fine, come suo dovere, a disposizione del Parlamento. Gli ordini del giorno presentati quindi rispondono alle intenzioni e alla volontà del Governo e non c'è nessun motivo per non accoglierli come inviti e raccomandazioni.

Per quanto riguarda il problema dell'ordine pubblico, non vi è dubbio che negli anni passati è stato compiuto un serio passo in avanti nella lotta al terrorismo di sinistra. Ricordo però a tal proposito le parole, già citate altre volte, del mio predeces-

sore il quale, ogni volta che ha annunciato un successo nella lotta al terrorismo — e ce ne sono stati di considerevoli — ha sempre detto: mai abbassare la guardia. È questa, a mio avviso, una cautela doverosa. Gli anni più vivi dello spargimento di sangue ci hanno infatti insegnato che rientra in un certo tipo di strategia dare la sensazione di una maggiore tranquillità in certi periodi per poi giungere ad esplosioni di fatti delittuosi che evidentemente determinano uno *chock* molto più grave, quindi un effetto molto più pesante sul piano della stabilità e della sicurezza. L'opera di attenzione e prevenzione non può cessare un momento.

Per quanto riguarda le grandi stragi avvenute e le cosiddette trame nere, dal primo momento in cui ho assunto l'attuale responsabilità ho fatto riaprire i relativi fascicoli uno per uno per riesaminare il problema. Non è pensabile che lo Stato, che noi tutti possiamo arrenderci di fronte a delitti di tale gravità dicendo soltanto che non si è riusciti a trovare i responsabili. Bisogna continuare fin quando non si raggiunga una qualche verità, una indicazione almeno che possa impedire che fenomeni di tale tragicità possano continuare ad esistere.

Intanto abbiamo visto insieme il grosso problema costituito dalla mafia, dalla camorra e dalla 'ndrangheta. Sarà un pensiero molto personale, ma sono sempre stato contrario a vedere questi fenomeni come malattie diverse da affidarsi a reparti diversi in un ospedale, in ognuno dei quali il primario si intende solo di quella di sua competenza.

FRASCA. La 'ndrangheta non esiste. La chiamiamo così per comodità di linguaggio, ma è mafia come tutte le altre.

SCALFARO, ministro dell'interno. Quando l'Accademia della crusca affronterà questi problemi, speriamo che non ci dia da mangiare la medesima.

Ritengo che la questione più grave sia dovuta al fatto che esiste una intera rete che comprende tutti questi fenomeni sommati

assieme, i quali poi possono avere uno sviluppo e costituire una emergenza particolari in un modo o in un altro a seconda di talune pesanti e tragiche tradizioni e sofferenze delle diverse zone. Dobbiamo tenere presente il quadro generale di fronte al quale il Ministero non ha potuto non prendere talune iniziative.

La prima iniziativa presa e sulla quale cerchiamo di muoverci il più possibile è quella di un coordinamento, ma non soltanto all'interno del Ministero, tra le forze dell'ordine: il coordinamento che tentiamo di attuare è tra le forze che fanno capo al Ministero dell'interno e la magistratura. Dobbiamo riconoscere che larga parte del successo nella lotta al terrorismo è stata ottenuta in primo luogo perchè i magistrati sono riusciti a trovare dei punti di convergenza tra di loro, mettendo assieme esperienze diverse, punti di vista diversi che hanno dato indubbiamente una ricchezza maggiore alle istruttorie riguardanti quei casi; ma i risultati sono stati ottenuti anche grazie al coordinamento tra la magistratura e le forze dell'ordine.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno, abbiamo iniziato a promuovere questo coordinamento con delle riunioni a livello regionale, che sono programmate per tutto l'anno — o almeno fin tanto che il presente Ministro rimane, se il successore non ritenesse di proseguire in tale esperienza —. A tali riunioni regionali sono invitati i prefetti, i questori le forze dell'ordine — Carabinieri, Polizia e Guardia di finanza —, magistrati (quelli di vertice e gli altri più direttamente impegnati quanto a responsabilità in questo settore che tocca i fenomeni più gravi di aggressione allo Stato) ed il commissario del Governo della Regione. A queste riunioni sono pregati di essere presenti i responsabili delle Regioni, i sindaci dei capoluoghi ed i sindaci di centri che, pur non essendo capoluoghi, hanno comunque un maggior rilievo. La prima riunione del genere l'abbiamo tenuta, con alla base della discussione un fenomeno criminoso noto a tutti, in Sardegna; poichè non vi è dubbio che la voce più autorevole è quella di chi porta responsabilità in quanto elet-

to dal popolo, la relazione introduttiva è stata fatta dal Presidente della Giunta regionale e così si intende procedere in seguito. ùvidentemente, vi sarà una relazione fatta dal Capo della polizia su ciò che è noto al suo ufficio per quanto riguarda i fenomeni criminosi. Soprattutto, comunque, si cerca di dare largo respiro di consiglio, di presenza ai magistrati.

Abbiamo tenuto un incontro del genere lunedì scorso per il cosiddetto « triangolo industriale », riguardo al quale, anche se non si hanno elementi di valutazione particolareggiati, siamo però in presenza di una serie di dati che fanno aumentare non solo il sospetto, ma proprio il convincimento che il fenomeno mafioso nelle sue varie manifestazioni investa in particolare queste zone. D'altra parte il fatto è abbastanza facilmente comprensibile, poichè tali fenomeni vanno ad agganciarsi dove si pensa che vi sia maggiore ricchezza, necessaria per un maggior potere, o vanno ad inserirsi dove c'è il potere per cercare di dirottarlo, in modo stravolto e criminoso, al fine di ottenere ricchezza.

Faccio solo un cenno, non avendo elementi maggiori, ad un altro problema delicato, quello delle zone dove esistono i casinò: informazioni che ci vengono dalla magistratura suscitano interrogativi circa l'opera che potrebbe essere svolta da parte di correnti mafiose al fine di conquistare talune posizioni in questi ambienti; anche perchè è acquisito che il cambio del denaro sporco trova nei casinò di gioco una facilità assoluta di effettuazione.

Posso dire che questo incontro, avvenuto a Milano con i rappresentanti delle regioni Liguria, Piemonte e Lombardia, al quale hanno partecipato più di venti magistrati, ha dato alcuni risultati di particolare interesse. Diversi magistrati hanno preso l'impegno di far presente al Ministero dell'interno cosa ritengono più opportuno venga fatto. Mi sono permesso di dire che quell'incontro assumeva per il Ministero un significato primario: un grande rispetto, cioè, della disposizione costituzionale circa l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. Il Ministero intende mettersi a disposi-

zione quanto più possibile della magistratura, affinché essa possa svolgere i propri compiti nel modo migliore.

Qui si aggancia l'importante tema della « banca dati », riguardo alla quale i magistrati hanno senza dubbio specifiche richieste da fare e sulla quale esistono diversi problemi, pendenti però anche sul Ministero della giustizia. Si agisce anche in questo caso, quindi, nel rispetto della competenza, ma al fine di tentare di creare una sola banca dati, che sia il più possibile attrezzata e valida per il conseguimento di determinati risultati.

Inserisco, infine, un accenno a ciò che si è cercato di fare in questi primissimi tempi. Ho disposto un movimento di prefetti che il Consiglio dei ministri ha approvato, che ha cercato di seguire delle linee che non possono essere riservate alle zone ove i fenomeni di cui abbiamo parlato finora sono più acuti. Personalmente, come uomo politico e come cittadino, non me la sentirei mai di accettare il principio che in Sicilia non ci possano essere prefetti siciliani, perchè sarebbe una mancanza di fiducia pregiudiziale, offensiva per chiunque. Ritengo opportuno adottare per tutto il territorio nazionale il criterio secondo il quale prefetti e questori non abbiano le radici familiari nel luogo in cui svolgono i propri compiti: questo mi pare possa essere un criterio valido tanto in Sicilia quanto nelle altre regioni, senza creare una sensazione di emarginazione non meritata; anche se, evidentemente, questa impostazione potrà rivelarsi più indicata per quelle zone in cui, nel momento, la patologia fosse maggiore.

L'altra linea che ho cercato di individuare — proprio perchè credo che il movimento dei prefetti non debba essere fatto senza una linea di garanzia per tutti — è quella di una permanenza in sede che non superi in genere i quattro anni: ritengo infatti che una permanenza troppo lunga determini situazioni di maggiore fatica. È chiaro che non si tratta di leggi che si applicano con la mannaia: sono degli orientamenti, delle linee. Come i senatori avranno visto, c'è stata anche la nomina del prefetto di Palermo, che era richiesta da mol-

to tempo perchè non era possibile che ci fosse la concentrazione di tante responsabilità in una sola persona. Devo dire che il prefetto De Francesco aveva fin dall'inizio accettato per dovere quelle responsabilità, pur affermando di non gradirle per una serie di ragioni.

Ho già detto più volte, a proposito di questo coordinamento, come dovrebbero essere svolti i compiti dell'Alto Commissariato e ho ascoltato al riguardo pareri *pro* e *contro*. Anch'io ritengo che il problema non risieda tanto nella dislocazione di questo Ufficio in un posto piuttosto che in un altro, ma che vi debba essere il maggior sforzo possibile, il più intelligente ed efficace per combattere una lotta contro una malattia che — lo ribadisco ancora una volta — a differenza del terrorismo, che dà la sensazione di un'aggressione proveniente dall'esterno, è un'aggressione dall'interno, un grave inquinamento dello stesso circolo sanguigno della vita dello Stato.

Voglio ancora una volta ripetere che abbiamo problemi di organico molto delicati, ma abbiamo anche una spinta decisamente marcata, e che sarà perfezionata, verso la specializzazione (e questo è indicato anche negli ordini del giorno), tema essenziale sotto tutti i punti di vista.

Nell'esaminare i problemi relativi alle forme di criminalità organizzata abbiamo anche cercato di sollevare di fronte ai magistrati questioni che saranno affrontate insieme al Ministero della giustizia prima di essere sottoposte al Parlamento; infatti, se è vero che dall'esperienza del terrorismo si possono trarre alcuni elementi, è altrettanto vero che il fenomeno è totalmente diverso. Per esempio, i magistrati hanno già parlato di un'eventuale possibilità di esaminare il problema dei pentiti, ma è anche chiaro che al riguardo ci troviamo su un terreno largamente diverso da quello del terrorismo. Basterebbero gli ultimi spaventosi fatti che hanno colpito la famiglia di un valoroso magistrato di Roma per dimostrare come in questa realtà criminosa vi sia ancora di più una capacità di vendetta e in modo così esteso da creare preoccupazioni

di ogni tipo, a cominciare da quelle di natura umana.

Concludo con una considerazione che ritengo anche un augurio e chiedo scusa per le lacune presenti nella mia replica. È una osservazione che ho fatto anche alla Camera dei deputati. Vorrei che fosse fatto ogni sforzo — e ringrazio molto il Parlamento per il suo aiuto — affinché la carriera nell'ambito del Ministero dell'interno a tutti i livelli, a cominciare da quelli più modesti, possa presentarsi con un certo fascino per i giovani. Vorrei che si cercasse di fare ogni sforzo per impedire ai giovani di giungere a tale scelta solo perchè provenienti da una terra particolarmente povera o perchè, avendo saggiato altre carriere e dichiarandosi vinti, la ritengano una sorta di rifugio. Non dobbiamo nasconderci che questo non rappresenta un fatto positivo per un'amministrazione come quella del Ministero dell'interno.

Quindi si debbono ancor più valorizzare le varie responsabilità che fanno capo a questo Ministero e sarò ben grato al Parlamento ogni volta che riterrà, con le critiche e con i consensi, di dare un appoggio affinché si possa arrivare a tale risultato, perchè non vi è nulla di peggiore che intraprendere una carriera da sconfitti oppure incamminarsi e dopo poco sentirsi logori e stanchi: in tal caso non si può dare il meglio di se stessi al servizio di un'Amministrazione che vuol perseguire il bene del Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro.

Avverto che sulla tabella 8 sono stati presentati alcuni ordini del giorno.

Il primo è quello dei senatori De Sabbata, Flamigni, Tocomelli:

« La 1^a Commissione permanente del Senato,

tenuto conto che la perdurante necessità di affermare e difendere l'ordinamento democratico contro gli attacchi del terrorismo e della criminalità organizzata (nelle forme della mafia, della camorra e in altre forme), richiede il contributo indispensa-

bile di un corpo di polizia di alto livello professionale, democraticamente impegnato, moderno, efficiente e integrato con tutte le forze preposte alla sicurezza,

impegna il Governo:

ad una più celere e puntuale attività di attuazione della riforma (legge 1° aprile 1981, n. 121);

ad una più intensa opera di coordinamento tra tutte le forze dell'ordine e della sicurezza e ad assicurare l'efficace funzionamento della banca dei dati;

a riordinare scuole ed istituti, decentrandoli, rinnovando orientamenti, metodi, strutture, supporti, attivando l'Istituto superiore e la scuola superiore di perfezionamento ».

(0/196/1/1 - Tab. 8)

Il secondo è quello dei senatori De Sabbata, Cossutta, Taramelli:

« La 1^a Commissione permanente del Senato,

considerando la crisi politica, economica e istituzionale che si sta approfondendo;

riconoscendo il ruolo che nella crisi e per il suo superamento può e deve svolgere il sistema delle autonomie, attraverso la presenza democratica ed efficiente nel funzionamento delle istituzioni della Repubblica, lo stimolo e la diffusione della partecipazione nelle scelte economiche e sociali, l'intervento diretto degli enti locali nell'organizzazione dei servizi e negli investimenti.

impegna il Governo:

a presentare senza ritardo il disegno di legge per la riforma delle autonomie locali, tenendo conto del dibattito parlamentare fin qui svolto e delle opinioni espresse dalle associazioni rappresentative degli enti locali ».

(0/196/2/1 - Tab. 8)

Il terzo è quello dei senatori Pavan, D'Onofrio, Sandulli, Mancino, Gualtieri, Frasca, Franza:

« La 1^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

a concludere entro tempi più brevi la contrattazione in corso per il primo accordo sul trattamento economico del personale della polizia di Stato ».

(0/196/3/1 - Tab. 8)

Invito il relatore ed il Governo a pronunciarsi sugli ordini del giorno.

MURMURA. Esprimo parere favorevole su tutti e tre gli ordini del giorno con quelle raccomandazioni che ho suggerito.

SCALFARO, *ministro dell'interno*. Non ho obiezioni da fare. Pertanto dichiaro di accogliere come impegno i tre ordini del giorno.

TARAMELLI. Vorrei che si aggiunga la richiesta di un chiarimento anche da parte del Ministro della protezione civile.

PRESIDENTE. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione permanente.

Propongo che tale incarico sia affidato allo stesso relatore alla Commissione.

DE SABBATA. Senza dilungarmi ulteriormente, ribadisco il voto contrario del Gruppo comunista.

MARCHIO. Anche il Gruppo del Movimento sociale — Destra nazionale esprime voto contrario.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro chiede di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, il mandato a redigere rapporto favorevole sulla tabella 8 resta conferito al senatore Murmura.

SAPORITO, *relatore alla Commissione sulla tabella 1-A*. Signor Presidente, nel corso della discussione, alla quale purtroppo non ho potuto partecipare nella sua completezza

ma che conosco dalla lettura degli atti, sono emerse osservazioni in ordine ad alcuni problemi che lo stesso relatore aveva sollevato: il problema della protezione civile, il problema del dipartimento della funzione pubblica, il problema della riforma della Presidenza del Consiglio.

Su questi temi avevo già indicato delle soluzioni, come i colleghi ricorderanno, ma alcuni interventi sono stati polemici soprattutto per quanto riguarda il problema della protezione civile. In particolare i colleghi Maffioletti e Perna hanno sollevato il problema dei tempi di realizzazione del riordino della Presidenza del Consiglio ricordando gli impegni del Governo e chiedendo delle precisazioni sui tempi di attuazione stessi. Per la protezione civile mi pare sia stata unanime la richiesta dei Gruppi politici di rafforzare, di trasformare l'attuale ufficio della protezione civile in un dipartimento, in un qualche cosa e con maggiori capacità operative. Mi pare che in questa direzione — lo dirà comunque il sottosegretario Amato — il Governo si sia posto e stia marciando; dovrebbe appunto essere stabilito nei prossimi giorni, con un apposito provvedimento, amministrativo il rafforzamento dell'ufficio della protezione civile. Su questo il Governo potrà fornire delle indicazioni riguardo a come si vorrà operare.

Per quanto riguarda il dipartimento della funzione pubblica, i colleghi De Sabbata, se non vado errato, il senatore Maffioletti ed altri sono intervenuti su questo argomento sottolineando che la legge-quadro sul pubblico impiego prevede come momento centrale l'istituzione di detto dipartimento. Qui però dobbiamo stare attenti a non cadere in due tentazioni, tutte e due difformi rispetto ai fini della legge-quadro: da una parte fare di questo dipartimento un Ministero, dalla altra attuare qualche cosa che non sia poi in grado di essere il centro motore della contrattazione. Le forze politiche, maggioranza e opposizione, hanno voluto questa legge-quadro anche superando alcune perplessità. Da come si attuerà il dipartimento, da come si riempirà di contenuto l'articolo 27 della « legge-quadro » dipenderà anche il successo o meno di una scelta che abbiamo

operato nel senso della contrattazione. Le organizzazioni sindacali stanno aspettando la risposta del Governo e i termini, non perentori ovviamente, vanno rispettati perchè ormai il rinnovo dei contratti di cui si dovrebbe cominciare a parlare addirittura da questo autunno deve avvenire nella logica della legge-quadro e non può realizzarsi senza quegli accorpamenti per compartimenti e quindi in direzione della omogeneizzazione dei vari comparti della pubblica amministrazione che la legge-quadro ha delineato.

Proprio per questo auspico che sia emanato il prima possibile il decreto relativo alla definizione del dipartimento della funzione pubblica; siamo anche noi, come Commissione interessati perchè faremo con il dipartimento e quindi con il Ministro della funzione pubblica un confronto completo sulle linee dell'attuazione dell'avvenuta contrattazione, ma soprattutto sulle linee di sviluppo della contrattazione futura, secondo gli impegni che Governo e Parlamento hanno assunto.

Assieme al tema centrale della riforma della Presidenza del Consiglio si è fatto riferimento anche ad altre materie strettamente connesse, in linea non soltanto con l'impegno programmatico del Governo, ma nella logica nella quale tutti i Gruppi politici della Commissione hanno visto la riforma dello Stato, la riforma dei contratti di cui ha parlato il senatore Perna e la riforma del procedimento amministrativo.

PERNA. Testualmente non lo ha detto nessuno.

SAPORITO, *relatore alla Commissione sulla tabella 1-A*. L'abbiamo detto in un documento e ribadito varie volte.

Per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio, c'è un impegno del Governo di cui parlerà probabilmente, il sottosegretario Amato. Siamo convinti che bisogna marciare con chiarezza e personalmente sono propenso ad accettare l'orientamento del senatore Mancino, il quale giustamente ha fatto presente che il problema dell'indirizzo e del coordinamento non può essere disgiunto dal tema della collegialità del Governo.

Concordo inoltre con il collega Pasquino che la riforma della Presidenza del Consiglio deve essere accompagnata alla riforma del Governo e del Parlamento; bisogna considerarla in questa ottica sistematica che non ci fa ritardare l'attuazione, ma risponde ad esigenze di collegialità che il destino — buono, peraltro — di avere governi di coalizione impone. Pensare ad una Presidenza del Consiglio, ad un Governo in cui l'indirizzo ed il coordinamento ma anche la direzione generale siano in capo al soggetto monocratico dell'istituzione Governo, cioè al Presidente del Consiglio e valorizzi il momento della collegialità, così viene richiesto anche da vecchie proposte comuniste, mi sembra sia fuori della realtà. Ricordo il progetto, di cui era primo firmatario l'onorevole Colonna, che puntava sul rafforzamento del Governo, ma soprattutto su un rafforzamento degli strumenti di collegialità del Governo.

Per quanto riguarda poi i controlli di cui ha parlato il senatore Perna, vorrei rilevare che non si tratta soltanto di materia attinente alla Presidenza del Consiglio, perchè attiene più che altro ad una visione d'insieme che noi dovremmo avere anche in termini di omogeneizzazione di che cosa è il controllo generale sulla azione amministrativa, quindi non soltanto a livello locale ma anche a livello di organi dello Stato. Certo, proposte sono state avanzate già nel documento finale sul rapporto Giannini, ma precise indicazioni vengono anche dal programma del Governo.

Gli orientamenti programmatici del Governo forniscono precise indicazioni per rendere più certo il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione e mi pare che possiamo andare avanti lungo gli indirizzi approvati dal Parlamento al momento di concedere la fiducia al governo Craxi, perchè credo che si tratti di una strada percorribile e di orientamenti accettabili, sia pure con le precisazioni che tutti dovremo fare allorché si tratterà di vedere da vicino il rapporto cittadino-amministrazione per quanto riguarda l'erogazione di servizi, licenze, comunque atti amministrativi. In questo campo bisogna stare attenti, perchè ci sono degli aspetti su cui il relatore nutre dei dubbi,

ma ne parleremo quando sarà il momento; quello che qui mi preme sottolineare è che il controllo va visto nella sua complessità.

Per il resto non ho altro da osservare. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti, sia pur criticamente. Speriamo — ripeto questo auspicio che avevo già espresso nell'esposizione della relazione — che sia l'ultima volta che trattiamo un bilancio sulla Presidenza del Consiglio — e il bilancio stesso — ancora in maniera tradizionale. Mi auguro che in sede di discussione del bilancio per il 1985 ci troveremo di fronte ad un organismo nuovo, ravvivato nella sua funzione e capace di rispondere alle esigenze politiche che tutti qui hanno sollevato.

AMATO, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Sarò più breve di quanto non lo sia stato due ore fa, anche perchè preceduto dal relatore del quale condivido fundamentalmente le considerazioni. Posso solo dare qualche indicazione su quanto sta facendo il Governo a proposito dei problemi discussi.

Affrontando innanzitutto il tema che ha sollecitato maggiore attenzione nel corso della discussione, il riordinamento della Presidenza del Consiglio, confermo quanto detto il senatore Saporito. Si sta provvedendo ad una rielaborazione del disegno di legge già presentato nella scorsa legislatura al fine di tener conto in modo più esplicito di quella esigenza di cui si è fatto qui portatore il senatore Mancino: porre la tematica del coordinamento in modo tale che non investa solo i poteri di coordinamento del Presidente, ma la collegialità della Presidenza stessa, in una funzione che non si esaurisca nell'identificazione dei poteri del Presidente da un lato e di quelli del Consiglio dei ministri dall'altro, ma tenga conto della attuale struttura, forse troppo complessa, dell'organo Governo. Sulla base delle relazioni e degli studi che già ottennero il consenso del Senato quando fu approvato il rapporto Giannini, si può prospettare il formarsi di aree dipartimentali che creino livelli intermedi di coordinamento. In una situazione nella quale non è realistico immaginare un numero troppo ristretto di Ministeri, si può comunque avviare

un processo di dipartimentalizzazione attraverso comitati di Ministri corrispondenti ai vari servizi sociali. Chi ipotizza un Governo con pochi Ministeri portando l'esempio di Paesi stranieri non tiene conto del fatto che i Paesi ai quali ci si riferisce hanno generalmente una struttura di Governo a tre livelli. I pochi Ministri dei quali si parla sono quelli del primo livello, dimenticando che esiste un Ministro del secondo livello, con aree organiche di competenza, e alle cui dipendenze è il Sottosegretario. Se si assommano i Ministri del primo e del secondo livello ci si rende conto che il grande dipartimento è simile ad una scatola all'interno della quale si intrecciano i vari livelli e le relative competenze.

Il senatore Carpino ha giustamente osservato che esiste una naturale correlazione tra la struttura di Governo e quella del Parlamento. Se il Governo presenterà al Parlamento un disegno di legge in cui si propongono strutture dipartimentali, questo stesso disegno di legge potrà diventare il punto di riferimento in base al quale le Camere, nella loro sovranità, provvedano ad un riassetto delle Commissioni parlamentari che rispecchiano ora, come giustamente è stato osservato dalla dottrina e dagli operatori del diritto, una struttura di Governo troppo frammentaria.

Il riordinamento interno della Presidenza del Consiglio — mi riferisco all'osservazione del senatore Gualtieri — mi trova particolarmente sensibile anche perchè l'ordinamento che fu proprio del Governo Spadolini derivava da uno studio del comitato Giannini di cui fui responsabile. L'esperienza di riflessione del Governo Fanfani è stata assai utile; essa ha contribuito a mettere in evidenza alcune aporie di quell'originario disegno emerse alla prova dei fatti. È nostra convinzione infatti che uno degli elementi caratterizzanti di quel disegno, l'ufficio per lo studio, l'analisi e la verifica del programma, mettesse insieme due aspetti fondamentali ma tanto diversi da avere difficoltà a coabitare in una stessa struttura operativa. Si tratta infatti di due momenti fundamentalmente differenti, il primo è di riscontro, il secondo di ideazione e di innovazione; la

verifica dell'attuazione di decisioni già adottate e quella dei mutamenti sociali che inducono ad un aggiornamento delle iniziative programmatiche di Governo possono essere meglio realizzate da strutture diverse. È appunto in questa direzione che ci stiamo orientando, irrobustendo l'ufficio per il coordinamento ministeriale e interministeriale ai fini del controllo e del riscontro sull'attuazione delle decisioni adottate, dando la veste di *staff* interdisciplinare all'ufficio che fa il « monitoraggio » delle pendenze in atto al fine di accertare le innovazioni da introdurre nel programma.

Stiamo approfondendo anche la tematica relativa alla costituzione del dipartimento per la funzione pubblica e quella attinente alla protezione civile. Il primo di questi dipartimenti ha incontrato qualche oggettiva difficoltà derivante anche dalla non facile lettura della lettera g) dell'articolo 23 della « legge-quadro », che pone conflitto di competenza tra il dipartimento e la ragioneria generale dello Stato. Siamo consapevoli del fatto che tale problema va risolto rapidamente; probabilmente però sarà necessario un periodo di tempo più lungo di quello assegnatori dalla legge che fissava il termine ultimo al 6 ottobre. Tale termine peraltro si può ritenere non perentorio, trattandosi di interpretazione legislativa.

Per quanto riguarda il dipartimento di protezione civile diversamente da quanto ha detto il relatore, si sta elaborando un disegno di legge che dovrebbe avere la stesura definitiva nel prossimo Consiglio dei Ministri. La necessità di questo disegno di legge è legata non tanto alla volontà di farne cosa diversa dal dipartimento della Presidenza, ma dalla reale esigenza di dotare questo apparato di poteri di coordinamento nelle situazioni di emergenza, poteri che solo la legge può conferire. La proposta del dipartimento si articola in tre punti: il primo prevede un unico centro di coordinamento nel momento di emergenza al quale fanno capo anche i poteri derogatori; il secondo un nucleo molto ristretto in cui i poteri di coordinamento si sorreggano vicendevolmente; il terzo prevede un potere di uso recupero o gestione di quel materiale che viene ac-

quisito di calamità in calamità e che finora è stato abbandonato con grave danno per l'erario dello Stato.

Il senatore D'Onofrio ha parlato del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione che, nell'ambito della costruzione del dipartimento della funzione pubblica e in relazione alle funzioni che tale dipartimento dovrà attivare (accertamento del fabbisogno del personale, accertamento del fabbisogno di infrastrutture tecniche e eccetera) potrà funzionare meglio.

Credo di interpretare un'opinione condivisa da questa Commissione dicendo che quanto più funzionerà questo dipartimento nelle sue funzioni innovative, tanto più attivo sarà il ruolo del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, che ha una vitalità indotta, dipendente dalle questioni poc'anzi considerate.

Trovo corretto anche il richiamo del senatore Perna all'esigenza di una nuova disciplina del processo amministrativo. Un gruppo di lavoro sta per essere istituito in merito: infatti, si tratta di materia non tanto da uffici, quanto proprio da gruppi di lavoro, per la delicatezza e l'importanza tecnico-scientifica di questo profilo. Sta per essere formalmente costituita una Commissione che dovrebbe attuare quella parte di programma in cui si parla di esemplificazione delle leggi, di delegificazione, di nuovi rapporti tra Stato e cittadino. Si prevede di dividere la Commissione in tre sottocommissioni, una delle quali avrà lo specifico compito di predisporre un elaborato attinente al processo amministrativo, includendovi naturalmente la questione del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Un altro gruppo di lavoro sta studiando la questione dei controlli, tenendo conto — come diceva giustamente il senatore Saprito — delle esigenze che abbiamo sia in sede nazionale che in sede locale ed in fedeltà al programma del Governo, nella serena convinzione che quanto più saranno ripristinati con efficacia i controlli di legittimità negli enti locali, tanto meno saranno gravati i magistrati della Repubblica, i quali spesso si trovano a svolgere un lavoro, nei confronti delle amministrazioni locali,

che non è nè di loro gradimento, nè, in molti casi, al tipo di giudizio che si adotta in sede giurisdizionale.

Mi pare che il fenomeno di troppo frequente trasformazione della illegittimità in illiceità sia una delle ragioni dell'alleggerimento, anzi della progressiva evanescenza dei controlli di legittimità sugli enti locali.

PERNA. In questo modo il merito politico di una decisione amministrativa diventa una specie di reato.

AMATO, *sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Stavo facendo una premessa che mi permetteva di sorreggere questa impostazione. In sede nazionale abbiamo un problema, già affrontato da un disegno di legge sulla Corte dei conti, che verrà ripresentato, di affiancare i controlli di legittimità — caso mai alleggerendoli — con un controllo di efficienza delle gestioni. In sede locale, il problema del controllo di efficienza delle gestioni non è l'unico che abbiamo: c'è anche quello di un migliore controllo di legittimità, che di aluogo ad un filtro più efficace allazione amministrativa e alla magistratura penale, con tutti i benefici che non c'è bisogno di ricordare

Non so quanto sia di competenza della Presidenza del Consiglio o quanto del Ministero dell'interno, certo che dovrà essere affrontato e risolto un altro problema fondamentale toccato dalla Commissione, cioè quello dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie in senso lato. È scaduta con il 1981 la disciplina per quanto riguarda le regioni; gli enti locali hanno una autonomia impositiva che singhiozza. È intenzione del Governo affrontare in modo organico entrambi i profili, ricostruendo la disciplina finanziaria dei rapporti tra Stato e regioni e trovando spazio adeguato alla autonomia impositiva degli enti locali.

PRESIDENTE. Dichiro chiusa la discussione generale.

Avverto che, sulla tabella 1-A, sono stati presentati i seguenti ordini del giorno:

« La 1^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

a procedere al più presto alla ricostituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, al fine di consentire l'acquisizione dei pareri del medesimo sui temi fondamentali del riordino della Pubblica amministrazione anche nei profili relativi al rapporto tra l'organizzazione amministrativa dello Stato, e quella delle Regioni e degli enti locali ».

(9/196/1/1 - Tab. 1-A)

D'ONOFRIO, MURMURA, SANDULLI

« La 1^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo:

a deliberare, osservata la procedura di cui all'ultimo comma dell'articolo 27 della legge 29 marzo 1983, n. 93, in merito alla organizzazione degli uffici del Dipartimento della funzione pubblica ai fini dell'emanazione del decreto o dei decreti da parte del Presidente della Repubblica previsti dalla suddetta legge ».

(0/196/2/1 - Tab. 1-A)

MAFFIOLETTI, PERNA, DE SABBATA

« La 1^a Commissione permanente del Senato,

rilevata la grave carenza dei necessari ordinamenti di sostegno in diversi campi di intervento del Governo, dalla "protezione civile" alla "funzione pubblica", nei quali è urgente una ridefinizione delle competenze dei ministri responsabili delle singole funzioni in rapporto a quelle dei diversi ministri di settore;

considerata la necessità di provvedere all'ordinamento della struttura del Governo in base all'articolo 95 della Costituzione;

richiamate le dichiarazioni programmatiche in materia del Presidente del Consiglio e il relativo allegato,

impegna il Governo:

a provvedere al più presto alla presentazione in Parlamento del disegno di legge riguardante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio ».

(0/196/3/1-Tab. 1-A) PERNA, MAFFIOLETTI,
DE SABBATA

Invito il relatore ed il Governo a pronunciarsi sugli ordini del giorno presentati.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Sulla base delle considerazioni fatte, ritengo di poter accogliere i primi due ordini del giorno. Mi sembra, invece, tecnicamente problematico, per la sua formulazione, l'accoglimento dell'altro ordine del giorno, il quale impegna il Governo a provvedere al più presto alla presentazione del disegno di legge riguardante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, motivando, tra l'altro, questa richiesta con l'urgenza e le carenze relative alla protezione civile e alla funzione pubblica. Dal momento che la funzione pubblica, in base all'articolo 27 della « legge quadro » sul pubblico impiego è destinata ad essere regolata con un atto normativo diverso dalla legge sulla Presidenza del Consiglio e dal momento che per la protezione civile si sta avviando un distinto disegno di legge, raccolgo il dispositivo — ed anzi sono lieto che sia stato proposto — ma con una motivazione diversa.

PERNA Possiamo sopprimere il primo capoverso dell'ordine del giorno, dalla parola « rilevata » alla parola « settore ».

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Con questa modifica non posso che accogliere l'ordine del giorno.

SAPORITO, *relatore alla Commissione sulla tabella 1-A*. Concordo con il parere espresso dal sottosegretario Amato.

MAFFIOLETTI. Vorrei fare una brevissima dichiarazione di voto contrario sulla tabella 1-A.

Già dalla discussione è emersa la nostra contrarietà: ora vorremmo indicare una motivazione aggiuntiva di insoddisfazione sul fatto che alcune questioni da noi poste non abbiano trovato risposta alcuna oppure hanno trovato risposte che non ci convincono e che anzi creano ulteriori problemi. È vero, infatti, che talune questioni riferite dal sottosegretario Amato meritavano approfondimento e che non tutto l'ordine di servizio Spadolini era « oro colato »; l'esperienza è matrice di adeguamenti continui in questa materia, per cui è lecito, giusto ed opportuno adottare una certa flessibilità di strutture comprensibilmente legate a questa prima esperienza.

Però non capisco come, malgrado qualche inconveniente, si sia potuto prendere l'insieme di una visione della Presidenza, che non mi pare oggi si rifletta nell'ordinamento di fatto della Presidenza stessa, nè si rifletteva nel periodo del Governo Fanfani. In quel periodo infatti non ho visto uno sviluppo qualitativamente aggiuntivo rispetto alla struttura adombrata dall'ordine di servizio Spadolini. Non capisco, rispetto all'esperienza precedente, come questo Governo si orienti e la prudenza non mi sembra possa essere una spiegazione.

È comprensibile la necessità di distinguere, per quanto riguarda l'analisi del programma, i due momenti e giustamente il sottosegretario Amato ha posto una questione non metodologica, ma di sostanza; non capisco però come ciò abbia potuto fermare tutto l'orientamento culturale e politico tendente a fare della Presidenza del Consiglio non una accozzaglia di uffici più o meno stratificati, ma un organismo moderno agibile e funzionale, in senso contrario al settorialismo che condanna la nostra Amministrazione ad agire per fette, per microsettori.

Se la preparazione, l'istruttoria, lo studio, preliminari alla presentazione di un disegno di legge, da parte del Governo è necessaria ed evita che il Parlamento sia sottoposto ad un esame più difficile, di fronte a testi non curati, non coordinati, non mi sembra opportuno, però, che questa preparazione debba assorbire anche un'elaborazione legislativa che va fatta in un confronto politico

all'interno del Parlamento. Credo che su leggi di questa portata si debba mobilitare la cultura, in un rapporto proficuo con il Parlamento. Abbiamo avuto esempi rarissimi in questa direzione. C'è stato un momento in cui tale rapporto proficuo nell'elaborazione legislativa, con apporti culturali e scientifici, si è verificata.

Perchè non fare perno sull'elaborazione parlamentare? Perchè non presentare un testo che sia la base per un raffronto di tale natura ed evitare quindi che ci si chiuda dentro una serie di gruppi di studio che requisiscono il nucleo della fase istruttoria?

Personalmente ritengo che tale fase richieda breve tempo e che debba essere finalizzata alla rapida presentazione di un disegno che sia produttivo anche per il lavoro parlamentare. Sarebbe forse utile, per introdurre un metodo diverso anche per l'acquisizione di conoscenze adeguate in questo campo, che questa Commissione disponesse di una sorta di *hearing* per acquisire pareri, conoscenze, opinioni. Infatti certe questioni relative all'impostazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio sono suggestive e non rifuggono dalle indicazioni, anche nuove, che mi provengono dai Ministri a diverso livello.

Secondo me il Consiglio di Gabinetto ha una sua funzionalità, non è solo legato alla rappresentatività del vertice politico. Però non mi sembra il caso di modellare sui comitati interministeriali una struttura dipartimentale o un'aggregazione amministrativa consimile che in sostanza sia una loro ripetizione.

AMATO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Può avvenire l'inverso: modellare i comitati interministeriali su una struttura dipartimentale.

MAFFIOLETTI. Ho paura che vi sia un recupero burocratico e che questa idea dei dipartimenti non sia così netta e definita da eliminare il rischio di superfetazioni. Proprio su tale argomento si era imperniata la discussione parlamentare.

PERNA. Altrimenti c'è il concerto più il superconcerto!

PRESIDENTE. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione permanente.

Propongo che tale incarico sia affidato allo stesso relatore alla Commissione.

MARCHIO. Dichiaro il voto contrario del Gruppo del Movimento sociale italiano - Destra nazionale.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro chiede di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, il mandato a redigere rapporto favorevole sulla tabella 1-A è conferito al senatore Saporito.

I lavori terminano alle ore 13,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO