

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

247° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1984

INDICE**Commissioni permanenti**

5 ^a - Bilancio	Pag. 5
9 ^a - Agricoltura	» 11

Commissioni riunite

2 ^a (Giustizia) e 8 ^a (Lavori pubblici, comunicazioni) . .	Pag. 3
--	--------

Organismi bicamerali

Riforme istituzionali	Pag. 14
---------------------------------	---------

CONVOCAZIONI	Pag. 19
-------------------------------	----------------

COMMISSIONI 2ª e 8ª RIUNITE**(2ª - Giustizia)****(8ª - Lavori pubblici, comunicazioni)**

GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1984

23ª Seduta

Presidenza del Presidente dell'8ª Comm.ne
SPANO Roberto

La seduta inizia alle ore 15,20.

IN SEDE REFERENTE

- « **Modifiche ed integrazioni alla legge 27 luglio 1978, n. 392, concernente la disciplina transitoria delle locazioni di immobili ad uso diverso dall'abitazione** » (77), d'iniziativa dei senatori Barsacchi ed altri
- « **Modifiche ed integrazioni alla legge 27 luglio 1978, n. 392, concernente disciplina delle locazioni di immobili urbani** » (105), d'iniziativa dei senatori Visconti ed altri
- « **Modifiche ed integrazioni alla legge 27 luglio 1978, n. 392, concernente disciplina delle locazioni di immobili urbani** » (479)
- « **Modifiche ed integrazioni al titolo II della legge 27 luglio 1978, n. 392, concernente la disciplina transitoria delle locazioni di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione** » (558), d'iniziativa dei senatori Aliverti ed altri
- « **Modifiche ed integrazioni alla legge 27 luglio 1978, n. 392, recante disciplina delle locazioni di immobili urbani** » (651), d'iniziativa dei senatori Gualtieri ed altri
(*Rinviati dall'Assemblea alle Commissioni riunite il 5 luglio 1984*)
(Rinvio del seguito dell'esame)

Preliminarmente, il presidente Spano dà conto dell'incontro informale degli Uffici di Presidenza delle Commissioni, integrate dai rappresentanti dei Gruppi, con i rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici, del

CENSIS e della società TESI svoltosi nella mattinata.

In tale occasione, è stato presentato un modello di simulazione degli effetti derivanti da modifiche della legge n. 392 del 1978, modello predisposto a cura del CENSIS con il supporto tecnico della società TESI e con il coordinamento del Ministero dei lavori pubblici, su finanziamento del Ministero di grazia e giustizia: tale modello, che si basa su una rilevazione ISTAT del 1981 condotta su un campione molto esteso (130.000 famiglie) ed accuratamente stratificato, consente di valutare gli effetti suddetti sul canone medio, sul monte fitti e sull'incidenza media della spesa per affitto sul reddito, nonchè di formulare ipotesi di variazioni del fondo sociale.

Al riguardo il presidente Spano fa quindi presente che il modello costituisce uno strumento utile per determinare gli effetti delle disposizioni recate dal disegno di legge n. 479, nonchè di altre modifiche alla legge sull'equo canone che potrebbero essere ipotizzate; afferma altresì che, per quanto attiene alle disposizioni riguardanti i patti in deroga, occorrerebbe tuttavia formulare ulteriori ipotesi di lavoro per poterne stimare gli effetti.

Il Presidente rileva altresì come l'ISTAT potrebbe essere in grado, a seguito di una ulteriore elaborazione, di stimare gli effetti delle disposizioni del disegno di legge n. 479 sull'andamento del costo della vita; dopo aver quindi sottolineato l'importanza e l'utilità dello strumento in questione, fa presente che saranno messi a disposizione dei membri delle Commissioni i risultati delle elaborazioni svolte nella mattinata.

Si apre quindi un dibattito di ordine procedurale.

Il senatore Lotti sottolinea l'importanza dei dati acquisiti nella riunione della mattinata, che, per certi versi, confermano preoccupazioni e perplessità avanzate da parte comunista e che devono far riflettere anche i

Gruppi della maggioranza; propone perciò un rinvio del seguito dell'esame dei disegni di legge in titolo al fine di consentire a tutti i senatori delle Commissioni di valutare approfonditamente i risultati della elaborazione, e si pronuncia in senso favorevole ad una formulazione di ipotesi di lavoro sui patti in deroga (per poterne valutare più dettagliatamente gli effetti), nonchè ad ottenere dall'ISTAT l'elaborazione riguardante gli effetti sull'andamento del costo della vita. Sottolinea altresì come nel corso della riunione della mattinata siano emerse indicazioni circa gli oneri derivanti dal disegno di legge governativo sull'indennità di esproprio, oneri che andranno quindi valutati nei loro effetti sull'inflazione congiuntamente all'eventuale applicazione delle disposizioni del disegno di legge n. 479.

Il relatore Padula, dopo aver dichiarato che a suo avviso non esiste un legame stretto tra i disegni di legge in titolo e quelli concernenti l'indennità di esproprio, afferma che i dati acquisiti nella mattinata, sicuramente interessanti, non sono tali a suo avviso da comportare un rinvio del seguito dell'esame dei provvedimenti in titolo; esprime quindi un certo scetticismo sulla circostanza che l'ISTAT possa valutare compiutamente gli effetti derivanti dall'applicazione del disegno di legge n. 479 sull'andamento del costo della vita, e ritiene infine che gli argomenti affrontati negli articoli 8 e seguenti siano suscettibili, più che di una minuziosa valutazione dei loro effetti economici, di una considerazione di ordine politico più generale per la quale le forze politiche sono preparate. Fa infine presente che ogni ulteriore dilazione nell'esame dei provvedimenti non può che dare nuovo impulso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo.

Il senatore Filetti, dopo aver ricordato che mancano pochi articoli ai fini del completamento dell'esame del disegno di legge n. 479, afferma che la sua parte politica è favorevole ad una immediata continuazione

dei lavori, ritenendo non indispensabile l'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi.

Il senatore Libertini, rilevato che i dati acquisiti questa mattina evidenziano il forte impatto in termini inflazionistici del disegno di legge n. 479, ritiene ineludibile una pausa riflessione; in caso contrario, il Gruppo comunista è pronto a continuare la sua battaglia in Assemblea.

Il relatore Padula osserva che i dati acquisiti dimostrano la situazione di grande depressione del mercato degli affitti e quindi l'esigenza di ricostituire condizioni di equilibrio tra domanda ed offerta. Dopo aver ricordato che il Senato dovrà probabilmente affrontare di nuovo l'esame del decreto-legge riguardante gli sfratti, nel cui ambito si riproporranno talune questioni finora irrisolte, osserva che se permangono pregiudiziali reciproche è difficile procedere in modo costruttivo, dando così all'esterno la deprecabile sensazione di una situazione parlamentare paralizzata per quanto riguarda questa materia così delicata.

Il senatore Libertini, in un ulteriore intervento, rileva che il Gruppo comunista, senza alcun intento ostruzionistico, è pronto ad un costruttivo confronto in Commissione, anche sulla base di tempi rapidi, riservandosi, in caso contrario, di sostenere con fermezza in Aula le sue posizioni.

Il presidente Spano, dopo aver ribadito che i tabulati con i dati acquisiti questa mattina saranno posti a disposizione dei Gruppi, insieme alla terza relazione ministeriale sull'equo canone, avverte infine che, d'intesa con il senatore Vassalli, presidente della 2ª Commissione permanente, si cercherà di individuare, nel corso della prossima settimana, peraltro già densa di impegni parlamentari, uno spazio temporale per una eventuale convocazione delle Commissioni riunite.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,10.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1984

132^a Seduta*Presidenza del Presidente*

FERRARI-AGGRADI

indi del Vice Presidente

BOLLINI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, il presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica professor Emilio Gerelli, accompagnato dal professor Sabino Cassese, dal dottor Giampaolo Falciari, dal professor Rino Onofri e dalla professoressa Maria Teresa Salvemini, membri della Commissione stessa, nonché dal dottor Paolo Roberti, coordinatore della segreteria tecnica della Commissione.

La seduta inizia alle ore 11,15.

AUDIZIONE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 47 DEL REGOLAMENTO, DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA EMILIO GERELLI, IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 175

(«Norme per il controllo della spesa pubblica» d'iniziativa dei senatori Malagodi ed altri)

Il presidente Ferrari-Aggradi, nell'osservare preliminarmente come l'audizione in corso si inserisca in un quadro di sedute che trae spunto dalla presentazione del disegno di legge n. 175, a firma del Gruppo liberale, in materia di norme per il controllo della spesa pubblica, esprime il proprio personale avviso secondo cui si potrebbe pensare di dare un seguito concreto alle indicazioni che la Commissione tecnica darà in materia di riforma della legge n. 468 istituendo in futuro un comitato ristretto per l'esame delle

proposte di modifica della legge di contabilità di Stato, comitato che si potrà avvalere dell'apporto tecnico di esperti e i cui lavori dovrebbero poi confluire in un disegno di legge organico di sintesi delle conclusioni dell'organismo ristretto.

Quanto poi alle proposte metodologiche della Commissione tecnica ai fini della rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa, il presidente Ferrari-Aggradi ritiene potrebbe essere utile che la stessa Commissione tecnica iniziasse a lavorare su un determinato settore della spesa pubblica particolarmente rilevante per la sua onerosità, al fine da un lato di affinare le metodologie proposte su un piano meramente empirico e iniziare a fornire, dall'altro, alla Commissione bilancio — che se ne dovrebbe avvalere nell'ambito delle proprie competenze in sede consultiva — i primi criteri per migliorare la qualità del suo lavoro.

Quanto infine alle proposte per una riflessione più immediata su quei punti della legge n. 468 possibilmente oggetto di revisione, dichiara che si potrebbe pensare di utilizzare strumenti di indirizzo nei confronti del Governo predisponendo ed approvando ordini del giorno su singoli punti in sede di esame dei documenti di bilancio per il 1985, anche al fine di arricchire il tipo di lavoro che la Commissione dovrà svolgere in relazione a tali disegni di legge, notoriamente in seconda lettura.

Ha la parola quindi il presidente della Commissione tecnica, professor Gerelli.

Nel riferirsi ai due documenti presentati, il primo in materia di proposte per la rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa ed il secondo in materia di suggerimenti in ordine a modifiche della legge n. 468, dichiara anzitutto il proprio consenso alle proposte del presidente Ferrari-Aggradi in materia di collaborazione della Commissione tecnica con organismi ristretti della Commissione bilancio e chiarisce come le propo-

ste contenute nei due documenti presentati intendano essere degli spunti di riflessione su cui è opportuno che si innesti un esame più approfondito, volto anche all'elaborazione di proposte concrete.

Ricorda inoltre che la Commissione tecnica sta lavorando per preparare il programma dell'attività per il prossimo quadriennio, durante il quale l'organismo da lui presieduto si soffermerà sui problemi macroeconomici e sull'esame di determinati meccanismi della spesa pubblica relativi ad alcune aree, al fine di pervenire ad una più esatta individuazione delle relative modalità operative.

Sulle proposte metodologiche per la rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa ha quindi la parola la professoressa Salvemini.

Riferendosi al documento elaborato dalla Commissione tecnica, ricorda come uno dei punti centrali su cui la Commissione ha inteso porre l'accento sia quello relativo al raccordo tra l'amministrazione che predispone la relazione al disegno di legge di spesa e l'organismo che ne deve valutare l'affidabilità sotto il profilo soprattutto finanziario, in quanto — a suo avviso —, pur nella complessità della valutazione delle componenti analitiche dell'aggregato spesa, appare evidente tuttavia come occorra migliorare in tempi brevi lo stato attuale dell'informazione e la qualità delle relazioni ai singoli disegni di legge di spesa: l'obiettivo è quello di instaurare un processo dialettico tra le varie Amministrazioni pubbliche interessate, da un lato, e il Tesoro dall'altro, al fine di verificare l'attendibilità dei costi delle spese così come proposti dalla singola Amministrazione e in modo da rendere più vincolante e obbligatoria l'attività del Tesoro in materia di controllo dei costi, da valutare in relazione sia ai tempi di attuazione della legge sia agli effetti indiretti che la norma può sortire, che sono poi due profili per i quali spesso risulta *ex post* assolutamente poco affidabile il tipo di copertura preordinata dalla Ragioneria generale dello Stato, basata su quelli che sono esclusivamente gli effetti finanziari della norma così come proposta, al netto del-

la sua entrata a regime e delle conseguenze indirette che essa finisce con il sortire. In un tale contesto di confronto tra le varie amministrazioni dello Stato, si potrebbe pensare ad un sistema per il quale l'onere della prova della congruità delle cifre esposte gravi sulla singola Amministrazione proponente mentre spetta poi al Tesoro il diritto di confutare le informazioni così fornite.

Quanto poi al problema di una maggiore trasparenza dei dati relativi ai costi di ciascun disegno di legge, la professoressa Salvemini giudica necessaria un'opera di attenta disaggregazione, al fine di correlare la singola componente normativa con le relative conseguenze finanziarie; si può pensare ad evidenziare anche il costo di gestione del provvedimento, una volta diventato legge, e altresì predisporre un dettaglio delle conseguenze del fenomeno delle *tax expenditures*.

Circa poi l'altro importante punto, attinente al metodo di calcolo dei costi pluriennali, a suo avviso occorre lavorare molto per affinare la metodologia relativa all'individuazione del tipo di prezzi cui far riferimento come base delle proiezioni pluriennali, tenendo conto oltre tutto che, nella costruzione dei bilanci pluriennali, i punti di riferimento sono costituiti non solo dalla legislazione vigente al momento della predisposizione dei documenti ma anche da una vasta area normativa di cui è prevedibile con un elevato grado di approssimazione un rinnovo automatico, anche se di ciò non si può avere certezza all'atto dell'elaborazione dei documenti medesimi.

Ha la parola quindi il professor Cassese.

Rileva anzitutto come le proposte contenute nel documento nascano dall'esigenza di preordinare un intervento in materia di spesa che trovi realizzazione prima della relativa decisione, e non successivamente, così come discende dalla stessa legge n. 468, la quale, quindi, nell'eventuale accoglimento di tali proposte troverebbe un proprio necessario completamento. L'esigenza è quella di creare degli strumenti informativi che permettano di valutare l'impatto della norma al di là di quella che è la conseguenza che ne discende in via diretta, affinché

ne vengano evidenziate tutte le componenti — anche implicite — di spesa, come può servire a chiarire il caso delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, legate per quasi un terzo alle ristrutturazioni delle carriere mentre per i rimanenti due terzi alle conseguenze dei contratti e quindi dei provvedimenti che ne recepiscono i contenuti.

In definitiva, ad avviso del professor Casese l'obiettivo da centrare è quello di pervenire all'elaborazione di relazioni ai disegni di legge tali da rispondere ai requisiti di uno schema-tipo prefissato, che debba essere sottoposto ad un certificatore ed essere poi approvato, prima della presentazione in Parlamento del disegno di legge stesso, in un contraddittorio serrato ed obiettivo.

Agli ospiti vengono quindi rivolte alcune domande.

Il senatore Alici constata l'attuale incertezza in materia di effettiva copertura delle proposte di spesa e ritiene necessario pervenire alla predisposizione — per ogni singolo disegno di legge — di notizie certificate, che è poi il compito cui potrebbe assolvere la stessa Ragioneria generale del Tesoro.

Sulla procedura illustrata dalla professoressa Salvemini e volta ad acclarare la congruità delle informazioni fornite sul piano finanziario, afferma poi essere importante ridurre i passaggi burocratici ed amministrativi, il cui eccessivo numero allunga i tempi di predisposizione e di presentazione delle iniziative legislative al Parlamento, dando così luogo al duplice, negativo fenomeno della inattendibilità dei dati da un lato e della necessità di provvedere successivamente dall'altro, sotto forma di nuovi provvedimenti, anche amministrativi per far fronte alle esigenze connesse alla crescita dei costi e alla revisione dei prezzi.

Conclude chiedendo una maggiore collaborazione tra Parlamento e organismi amministrativi per un flusso di informazioni più chiaro ed esaustivo sulla portata effettiva dei singoli disegni di legge di spesa.

Il senatore Carollo si sofferma sul problema rilevante della valutazione dei costi soprattutto sotto il profilo pluriennale e

ritiene indispensabile soddisfare l'esigenza di ridurre al minimo possibile le stime rispetto a quelle che sono poi le realizzazioni concrete: si tratta di un problema che rileva soprattutto per le spese di carattere corrente ed in relazione al quale egli chiede il tipo di intervento che si può attuare, soprattutto sul piano concreto e in riferimento alle spese pluriennali.

Il senatore Andriani, soffermandosi sul problema della valutazione dei costi delle spese, ritiene debbano essere affrontati anche tutti gli aspetti relativi agli effetti macroeconomici del singolo disegno di legge, nonché quelli che si riferiscono ai processi di ritorno sul bilancio dello Stato, nel breve e nel medio periodo, e chiede un giudizio da parte della Commissione tecnica sulle indicazioni che si possono esprimere su tale importante punto.

Circa poi la procedura dialettica delineata dalla professoressa Salvemini, esprime delle perplessità, in quanto occorrerebbe pensare ad un'articolazione della procedura basata su una scansione temporale in più fasi, più che su un criterio puramente partecipativo: chiede comunque quali possano essere i suggerimenti utili sotto tale riguardo.

Il senatore Massimo Riva intende conoscere se non sia il caso di preordinare una griglia rigida e predeterminata di criteri di valutazione, tale da costituire un codice di comportamento particolareggiato cui tutte le Amministrazioni proponenti debbono sottostare, e chiede altresì di conoscere il grado di affidabilità del riferimento — nella costruzione delle proiezioni pluriennali — al tasso di inflazione programmato.

Conclude sottolineando l'esigenza di costruire una procedura dialettica di valutazione effettiva dei costi tale da proteggere l'iniziativa parlamentare di spesa, che certo non può risultare penalizzata da vincoli di eccessivo tecnicismo che non possono essere rispettati dal singolo parlamentare, al quale invece va garantita la possibilità di una valutazione autonoma che gli permetta uno svolgimento delle sue funzioni e dei suoi diritti ad un livello di perfetta parità rispetto al Governo.

Il presidente Bollini, in riferimento al problema del cosiddetto « notaio della spesa », fa presente come spesso il Governo ricorra ad aggiustamenti dei costi dei disegni di legge rispetto alle disponibilità (nonchè al processo inverso) al fine di pervenire comunque alla presentazione di provvedimenti rilevanti sotto il profilo politico e giudica da evitare tale pratica, attraverso l'imposizione di un obbligo di calcolo delle cifre effettive sotto il profilo tecnico tale da assicurare una maggiore uniformità di valutazione all'interno dell'Amministrazione stessa e da garantire d'altro lato la prerogativa costituzionale del Parlamento di decidere in ultima istanza se e per quanto effettuare una certa spesa, pur nella necessaria differenziazione di compiti del « notaio della spesa » da un lato (per i profili tecnici) e del Parlamento dall'altro (per i profili anche politici).

Nel dichiarare poi il proprio consenso alle proposte avanzate dalla Commissione tecnica in materia di valutazione dei costi, ritiene tuttavia indispensabile che vengano avviati i primi tentativi di sperimentazione pratica, eventualmente limitando l'attività a taluni settori particolarmente scottanti, in attesa di quelle riforma — anche legislative e regolamentari — che permettano di istituzionalizzare tale modo di procedere, e di individuare allo scopo un apposito organismo, strutturato in maniera tale da fornire tempestivamente i risultati delle elaborazioni effettuate.

Il professor Gerelli, rispondendo ai quesiti sollevati, affronta il primo punto relativo alla disponibilità dei documenti elaborati dalla Commissione tecnica e ricorda come sia prevista dalla legge la possibilità da parte del Parlamento di farne richiesta al Ministro del tesoro, possibilità che tuttavia non sembra fino al momento essere stata eccessivamente utilizzata; informa comunque essere in corso una ricerca, coordinata dal professor Cassese, volta ad effettuare alcuni tipi di elaborazione dell'ordine di quelli auspicati per talune leggi di spesa, particolarmente onerose.

Conclude giudicando realistico un obiettivo di miglioramento progressivo e gradua-

le dell'attività di valutazione dei costi, all'interno della quale assume senz'altro un ruolo centrale la istituzione di un gruppo di ricerca snello e funzionale il quale — composto da tecnici indipendenti — lavori *full time* per gli obiettivi indicati.

Il professor Cassese rileva anzitutto come spesso neanche lo stesso Esecutivo sia a conoscenza di notizie pure essenziali per la valutazione dell'impatto del provvedimento in quanto non è compito istituzionale della Ragioneria provvedere a tale scopo, con la conseguenza che una tale valutazione avviene in forme del tutto casuali e nell'ambito di contraddittori assolutamente improvvisati.

Ribadito comunque come sia necessario incidere sul processo di valutazione e di decisione della spesa prima che questa venga approvata, ritiene che la dialettica in essere all'interno delle Amministrazioni non debba subire ritocchi di sorta, pur essendo necessario tuttavia individuare un organismo — che potrebbe essere la stessa Ragioneria generale dello Stato o un ente esterno — cui spetti una verifica definitiva; è indispensabile tuttavia — chiarisce il professor Cassese — evitare duplicazioni di ruolo da parte della Ragioneria e quindi ritenere preferibile l'affidamento del giudizio finale al Parlamento, ricalcando eventualmente il modello americano del *Congressional Budget Office*.

Riprendendo poi alcune osservazioni del senatore Massimo Riva, esprime consenso all'ipotesi del codice di comportamento, anche per una effettiva difesa del diritto di iniziativa legislativa del singolo parlamentare, ma giudica indispensabile un chiarimento sul doppio ruolo che il Parlamento finisce con lo svolgere, da un lato come proponente nuove o maggiori spese e dall'altro come organo decisorio in ordine a tale tipo di proposte: in definitiva, l'obiettivo che comunque occorrerà realizzare è quello di migliorare sensibilmente l'informazione attraverso l'adozione di una strumentazione di calcolo semplice ed accessibile, da sperimentare a breve scadenza, mentre sul lungo periodo occorre a suo avviso riflettere sia su una funzionale modifica della legge n. 468, sia sulla creazione di organi-

smi analoghi a quelli esistenti presso il congresso degli Stati Uniti.

Concludendo, il professor Cassese fa presente come la Commissione tecnica — nell'attuale assetto istituzionale e così come è formata — non può certo far fronte all'indicato scenario di compiti, in quanto non ha strumenti propri, intrattiene collegamenti precari con la Ragioneria generale del Tesoro e non annovera nel proprio seno componenti che vi lavorino in quella maniera continuativa che invece è richiesta dal tipo di lavoro che è stato delineato.

La professoressa Maria Teresa Salvemini rispondendo ai quesiti e alle richieste di ulteriori informazioni poste dai senatori intervenuti in precedenza, osserva che nell'immediato, destinatari principali della proposta metodologica per la rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa devono essere le stesse Amministrazioni pubbliche che propongono le iniziative; si potrebbe cioè cercare di stabilire, con opportune prescrizioni, che le relazioni che accompagnano i disegni di legge del Governo debbano essere obbligatoriamente corredate da un quadro standard di informazioni, redatte secondo criteri predeterminati; una tale prescrizione, a suo avviso, potrebbe formare oggetto di uno strumento di indirizzo politico parlamentare.

In sostanza, prosegue la professoressa Salvemini, la Commissione tecnica ha inteso sottolineare che il problema della rilevazione dei costi va affrontato dal versante delle informazioni, assecondando anche la formazione di una sorta di linguaggio comune da parte di tutti i soggetti istituzionali che entrano nel circuito di progettazione e decisione della spesa. In questo senso sottolinea in particolare che nelle stesse Amministrazioni statali si utilizzano riferimenti e criteri di valutazione talvolta molto difformi e la Ragioneria generale dello Stato solo con molta difficoltà riesce ad esprimere una qualche funzione di filtro sulle proposte che provengono dalle singole amministrazioni.

Osserva infine che il problema della predeterminazione degli indicatori macroeconomici ai quali riferire il processo di riade-

guamento annuale della spesa è questione di grande complessità: il problema centrale comunque è quello di rendere del tutto espliciti questi indici e comunque le tecniche attraverso cui essi sono preordinati.

Il presidente Ferrari-Aggradi, dopo aver espresso il vivissimo apprezzamento della Commissione per le informazioni, i suggerimenti e le proposte avanzate dalla Commissione tecnica nel suo documento sulla metodologia per la rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa, propone che l'audizione prosegua con la illustrazione, da parte del professor Rino Onofri, degli aspetti salienti del documento concernente proposte di riforma della legge 5 agosto 1978, n. 468; in considerazione del grande interesse che riveste la materia, proprio in connessione con un'azione legislativa concreta di revisione dell'ordinamento contabile, il Presidente propone che il seguito dell'audizione, dopo l'esposizione del professor Onofri, sia rinviato proprio per dar modo ai Commissari di riflettere a fondo su questa tematica.

Il professor Onofri premette che la riflessione svolta dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica ha tenuto particolarmente conto sia di tutte le iniziative legislative di revisione della legge n. 468 pendenti davanti al Parlamento (tra cui l'atto Senato n. 175 in relazione al quale è stata organizzata l'odierna audizione) sia, in particolare, dei lavori svolti dalla Commissione bilancio del Senato nel corso della VIII legislatura, nell'ambito dell'apposita indagine conoscitiva sui problemi applicativi della menzionata legge. Gli aspetti sui quali si sofferma in particolare il rapporto della Commissione tecnica sono i seguenti: fondi speciali; legge finanziaria; copertura delle leggi di spesa pluriennali; limiti dell'importo del ricorso al mercato; riporti ed ammortamenti.

Per quanto riguarda in particolare i fondi speciali, il rapporto della Commissione tecnica in sostanza tende a valorizzare la sede della legge finanziaria quale momento decisionale dei nuovi accantonamenti di fondo speciale nonchè dell'ammontare complessivo dei fondi da includere nelle spese di compe-

tenza per i vari anni compresi nel bilancio pluriennale, distinguendo chiaramente la parte corrente e il conto capitale. Inoltre si propone di rendere permanente la norma contenuta nell'articolo 1 della « finanziaria » 1985 circa l'esclusione dall'importo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato dell'ammontare delle spese derivanti dai cosiddetti « slittamenti ».

Per quanto riguarda poi il problema della « finanziaria », ricordato che non vi è alcun dubbio che essa nel sistema di copertura, quale ricostruibile in base all'articolo 81 della Costituzione e alla legge n. 468, ricade pienamente nell'ambito di applicazione del quarto comma del citato articolo 81, sottolinea che ammettere la possibilità di coprire gli oneri derivanti, dispositivamente o programmaticamente, dalla « finanziaria » con il ricorso al mercato, significa in realtà non aver per nulla modificato la precedente situazione, caratterizzata da una interpretazione dell'articolo 81 in base alla quale non vi sarebbe alcun limite giuridico per il finanziamento in disavanzo delle spese nuove o maggiori; da questo punto di vista pone in evidenza l'obiettivo difficoltà di applicare alla legge finanziaria quello specifico (ed estremamente qualificante) criterio di copertura sancito per le spese correnti dall'ottavo comma dell'articolo 4 della legge n. 468 (miglioramento della previsione del risparmio pubblico); al riguardo non è chiaro quali debbano essere i termini di riferimento per la costruzione di un raffronto tecnico che consenta di verificare l'eventuale emergenza di uno spazio di copertura per le spese correnti (costituito per l'appunto dal miglioramento della previsione del risparmio pubblico); i termini infatti potrebbero essere costituiti dal nuovo progetto di bilancio " a legislazione vigente " e della situazione emergente dall'ultimo provvedimento di variazione del bilancio in esercizio (così come suggerito dal Gruppo di lavoro che coadiuvò la Commissione bilancio nell'ambito della citata indagine conoscitiva): ma in questa ipotesi, sulla base di un bilancio triennale, il raffronto riguarderebbe unicamente il primo anno del nuovo progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente; comunque

una verifica sperimentale di questo criterio, condotta dalla stessa Commissione tecnica, porta agevolmente alla conclusione della sostanziale inesistenza di un siffatto spazio di copertura, perlomeno negli anni dal 1980 al 1986, sulla base tuttavia di un criterio che appare intrinsecamente discutibile e tecnicamente troppo complicato.

Ci si potrebbe quindi orientare per un'ipotesi più riduttiva che impedisca espressamente alla legge finanziaria di introdurre modifiche accrescitive a disposizioni di spesa che abbiano un carattere continuativo e ricorrente.

Per quanto riguarda poi il problema della copertura delle leggi pluriennali, sottolinea che secondo la Commissione tecnica essa potrebbe essere riferita utilmente al bilancio pluriennale a legislazione vigente per le spese di parte corrente e a quello « programmatico » per le spese in conto capitale.

Per quanto riguarda il significato del limite massimo di ricorso al mercato, è opportuno — egli afferma — che esso sia circoscritto al solo bilancio di competenza, che costituisce, come è noto, la guida per l'attività di impegno e di gestione (unitamente alla cassa) per le Amministrazioni che devono attuare la legislazione pluriennale di spesa.

La Commissione tecnica inoltre, alla luce della introduzione del bilancio di cassa e del bilancio pluriennale ad opera della legge n. 468, ritiene inutile recuperare l'istituto dei riporti per le spese in conto capitale, mentre ritiene necessaria una radicale revisione dell'attuale regime contabile degli ammortamenti che non ha alcun significato reale nel quadro della vigente impostazione esclusivamente finanziaria dei conti di previsione dello Stato.

Il presidente Ferrari-Aggradi esprime parole di ringraziamento al professor Gerelli e a tutti i commissari che lo hanno accompagnato, sottolineando che la complessità delle questioni illustrate dal professor Onofri conferma l'opportunità di un aggiornamento.

Il seguito della procedura informativa è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13,20.

AGRICOLTURA (9ª)

GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1984

50 Seduta

Presidenza del Presidente
BALDI

*Interviene il sottosegretario di Stato per
l'agricoltura e le foreste Santarelli.*

La seduta inizia alle ore 10,20.

*SULLA DISCUSSIONE DEL DISEGNO DI LEGGE
N. 214*

Il senatore Margheriti con riferimento alla sconvocazione della seduta dell'Assemblea prevista per oggi, in relazione all'esame del disegno di legge n. 214, concernente « Norme per il recepimento della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici » — sconvocazione disposta dalla Presidenza del Senato in riferimento all'articolo 44, ultimo comma, del Regolamento — chiede che la Presidenza della Commissione compia dei passi ufficiali per conoscere i motivi di detta sconvocazione.

Rilevato quindi che trattasi del recepimento di una direttiva comunitaria risalente all'aprile del 1979, per il cui recepimento si è avuto una lettera di sollecitazione del Commissario Narjes, e dopo aver sottolineato come il Governo non abbia fatto nulla al riguardo, ricorda la l'avvenuta predisposizione, per detto disegno di legge, da parte della Commissione, di un nuovo testo sulla base dei nuovi pareri della 1ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee e dichiara incomprensibile che ci si possa ancora prestare a pressioni.

Conclude ribadendo la necessità che si compiano dei passi per conoscere in quali

tempi il disegno di legge sarà nuovamente iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea.

Il presidente Baldi fa presente che le motivazioni della sconvocazione della seduta di cui trattasi sono state addotte con riferimento, appunto, all'applicazione di quanto previsto all'articolo 44, ultimo comma, del Regolamento. Assicura quindi che si farà parte diligente nell'acquisire dati informativi circa la prossima calendarizzazione del disegno di legge in esame.

IN SEDE DELIBERANTE

« Sanatoria per i ritardati versamenti dei prelievi comunitari di corresponsabilità sul latte » (954), d'iniziativa dei deputati Zucchi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

Il relatore Diana illustra il disegno di legge con il quale (articolo 1) si provvede a modificare il secondo e terzo comma dell'articolo 10 del decreto-legge 16 giugno 1978, n. 282, convertito nella legge 1º agosto 1978, n. 426, nel senso che si applica la soprattassa pari al 50 per cento dell'entità del prelievo di corresponsabilità sul latte dovuta nel caso in cui il versamento del prelievo venga eseguito tardivamente, ma comunque antecedentemente alla constatazione dell'infrazione ai sensi dell'articolo successivo. La soprattassa è ridotta al 20 per cento quando il versamento sia stato eseguito entro 30 giorni dalla scadenza del termine previsto, mentre è dovuta in misura pari al doppio del prelievo in caso di omesso versamento.

Si prevede inoltre (articolo 2) — prosegue il relatore Diana — che la soprattassa in questione non si applichi per le violazioni commesse fino alla data di entrata in vigore della nuova legge, a condizione che il versamento di detto prelievo di corresponsabilità avvenga entro 60 giorni dall'entrata in vigore.

Il relatore Diana fa quindi presente che la Commissione bilancio, nell'esprimere parere favorevole, per quanto di sua competenza, sul disegno di legge, ha prospettato l'opportunità che all'articolo 2 venga aggiunto un comma nel quale si preveda che nulla è dovuto, a titolo di rimborso, in favore di coloro che, alla data di entrata in vigore della nuova legge, abbiano già provveduto al pagamento della soprattassa. Ad avviso della Commissione bilancio è altresì opportuno che la Commissione di merito provveda a risolvere il problema della disparità di trattamento tra i produttori che hanno corrisposto il prelievo in ritardo e quindi versato la relativa soprattassa, e quelli che non hanno provveduto a corrispondere nè tale prelievo nè la relativa soprattassa. Non sembra inoltre ammissibile alla Commissione bilancio l'erogazione di rimborsi per quanti non abbiano pagato i prelievi, tanti più che essa comporterebbe un onere suppletivo per il bilancio dello Stato.

Prospettata quindi l'opportunità di una pausa di riflessione sulle osservazioni predette, il relatore Diana si dice non contrario ad includere il comma aggiuntivo proposto dalla Commissione bilancio e a non considerare ipotesi di disparità di trattamento.

Il senatore De Toffol premessa la necessità di svolgere delle considerazioni di carattere generale sul più ampio quadro di difficoltà nel quale si manifestano fatti come quello preso in esame, pone l'esigenza di riproporre la questione delle quote di produzione e di responsabilità per il latte, che vede il nostro Paese posto in situazioni inique inaccettabili e tali da indurre alla disubbidienza civile. Il disegno di legge in esame, prosegue il senatore De Toffol, cerca di sanare una situazione che vede i nostri produttori subire danno e beffa.

Evidenziata quindi la necessità che il Governo affronti il problema anche sotto lo aspetto della notevole incidenza della percentuale del prelievo, l'oratore ribadisce l'urgenza dell'intervento governativo sia per il prelievo di corresponsabilità sia per le quote di produzione, elementi contrari ad esigenze di democrazia economica e contra-

stanti con gli investimenti produttivi programmati dalle Regioni. Il tasso di approvvigionamento nel settore lattiero, dopo tre anni di applicazione del prelievo comunitario è diminuito: ciò deve indurre il Governo a rivedere radicalmente la sua politica. Nonostante le affermazioni fatte dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste circa il principio del bacino nazionale per la produzione lattiera, niente di concreto si è avuto, mentre il problema resta nella sua intera gravità in una situazione di stasi, di fronte all'opposizione della CEE.

Per quanto attiene al problema sollevato dalla Commissione bilancio si tratta, conclude il senatore De Toffol, di operare le scelte ferma restando la preoccupazione di non penalizzare quelli che fanno il proprio dovere.

Replicano il rappresentante del Governo e il relatore.

Il sottosegretario Santarelli, nel riconoscere la legittimità della espressione di riserve e contrarietà alla politica comunitaria nel settore lattiero, evidenzia la frattura profonda verificatasi tra Parlamento europeo ed Esecutivo della CEE e la persistenza del problema se accettare le regole della CEE o uscire da questo contesto.

Dopo aver quindi riconosciuto il carattere iniquo e paralizzante del prelievo sul latte, specie per i produttori più piccoli, il sottosegretario Santarelli richiama l'attenzione sui progressi obiettivamente compiuti in questi decenni dalle istituzioni comunitarie nel campo dell'approvvigionamento agro-alimentare, al punto da poter permettere una sempre più impegnativa politica di aiuti ai Paesi in via di sviluppo.

Rilevato quindi come il sistema delle quote di produzione sia di difficile applicazione, l'oratore aggiunge che la proposta italiana dell'applicazione del principio del bacino unico nazionale ha, a suo avviso, possibilità di essere accolta.

Per quanto attiene al parere della Commissione bilancio sul disegno di legge, premesso che non è da considerare problematico un rinvio del testo all'altro ramo del Parlamento, rileva come spesso anche nel campo fiscale si verificano disparità di si-

tuazioni di fatto e normative. È opportuno comunque adoperarsi per individuare una soluzione in riferimento alle predette osservazioni.

Il relatore Diana ribadisce l'opportunità di una pausa di riflessione sulle osservazioni della Commissione bilancio nonché sull'opportunità di rivedere la formulazione dell'articolo 2 del disegno di legge.

Il presidente Baldi si dice favorevole alla proposta pausa di riflessione, quindi il seguito dell'esame è rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Baldi, nel dare notizia che la Sottocommissione per l'esame del disegno di legge sulla bonifica ha ultimato i propri lavori predisponendo il nuovo testo (sul quale sarà acquisito il parere della Commissione affari costituzionali), fa presente che detto disegno di legge sarà incluso all'ordine del giorno della Commissione per la prossima settimana.

La seduta termina alle ore 11.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le riforme istituzionali**

GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1984

Presidenza del Presidente
BOZZI

La seduta inizia alle ore 9.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il presidente Bozzi rileva che la Commissione si riunisce oggi per la prima volta dopo una pausa dovuta sia ai lavori parlamentari che all'esigenza, manifestata da alcuni gruppi politici, di consultarsi al proprio interno. Il lavoro svolto in seno all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi è stato trasfuso nello schema di relazione conclusiva predisposto dal Presidente, del quale è stata inviata una copia a tutti i commissari.

L'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi si è inoltre incontrato sia con i rappresentanti della Cgil, della Cisl e della Uil — che si sono riservati di inviare le loro proposte in merito agli articoli 39, 40, 46 e 99 della Costituzione — sia con i rappresentanti della Conferenza delle Regioni, che ha fatto pervenire alla Commissione un proprio documento.

Dopo aver ricordato che, secondo quanto previsto dalle mozioni istitutive, la Commissione deve concludere i propri lavori entro il 30 novembre, esprime alcune preoccupazioni circa la possibilità che, qualora non si addivenga a conclusioni concrete e sollecite, il lavoro svolto sino ad oggi possa andare perduto, appellandosi poi al senso di responsabilità di tutti i commissari affinché i lavori possano concludersi entro la data fissata, dopo la quale verrà chiesta una breve proroga tecnica per mettere a punto la relazione finale. Prima del 30 no-

vembre la Commissione potrà tenere ancora, presumibilmente, cinque sedute, che appaiono sufficienti per un dibattito serrato e conclusivo. Lo schema di relazione conclusiva deve quindi essere considerato un punto di arrivo, che potrà essere modificato sulla base delle proposte che emergeranno dal dibattito in Commissione. Secondo quanto stabilito nell'ultima seduta dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, ha fissato a 30 minuti la durata di ciascun intervento; prega tutti i colleghi di voler esprimere in primo luogo una valutazione di massima sullo schema di relazione conclusiva — il cui pregio consiste proprio nell'essere un documento non di parte, bensì di compromesso, inteso come equilibrio — passando poi a toccare punti concreti e formulando possibilmente proposte scritte. Se sarà necessario potrà svolgersi un contraddittorio, dopo di che il documento verrà rielaborato sulla base delle posizioni emerse dal dibattito. Ciascun gruppo e ciascun membro della Commissione che lo desiderino potranno esprimere la loro opinione in forma scritta, che verrà allegata alla relazione ai Presidenti delle due Camere.

Se la Commissione non dovesse arrivare a concludere i propri lavori, aggraverebbe ulteriormente la situazione già delicata del Paese.

Il deputato Barbera, dopo aver premesso che si riserva di formulare una valutazione nel merito dello schema di relazione conclusiva in un successivo intervento, si congratula con il Presidente per l'opera svolta e per come sta conducendo i lavori della Commissione. Desidera precisare che lo schema di relazione conclusiva deve essere considerato un documento di compromesso, perché il Presidente nel predisporlo ha tenuto conto delle opinioni emerse nel dibattito in Commissione e in Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, ma non è stato in alcun modo frutto di trattative.

Il senatore Ruffilli, con riferimento alle polemiche sorte circa la presunta espropriazione della Commissione da parte dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, lamenta che proprio nella seduta plenaria nella quale viene presentato lo schema di relazione conclusiva numerosi colleghi siano assenti, e si chiede che senso abbia svolgere il proprio intervento in un'aula semivuota.

In un momento in cui gli organi d'informazione parlano sempre più spesso della pochezza o addirittura del fallimento dei lavori della Commissione, tutti i Commissari dovrebbero responsabilmente farsi carico di partecipare alle sedute. Evidenzia l'opportunità che il dibattito venga sospeso e che il Presidente invii una lettera di richiamo a tutti i membri della Commissione, invitandoli ad essere presenti alle prossime sedute.

Il presidente Bozzi, dopo aver osservato che è molto difficile assicurare la presenza di tutti o di molti dei commissari alle sedute, e che ciò spetta anche all'opera del capigruppo sottolinea che se in questo caso le assenze sono dovute a disinteresse per i lavori della Commissione, egli ne trarrà le necessarie conclusioni; ritiene tuttavia che non sia opportuno sospendere il dibattito, dato che vi sono ancora poche sedute disponibili prima del termine fissato per i lavori della Commissione.

ESAME DELLO SCHEMA DI RELAZIONE CONCLUSIVA

Il deputato Franchi, dopo aver sottolineato che lo schema di relazione conclusiva non è frutto di mediazioni ma è il documento predisposto dal Presidente sulla base degli orientamenti emersi dal dibattito, esprime la preoccupazione che anche la relazione finale ai Presidenti delle due Camere sarà un documento del Presidente.

Molti commissari sono oggi assenti poiché si sono sentiti espropriati dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi: come si pensa di poter svolgere un dibattito adeguato o serrato in sole cinque sedute? Sarebbe inopportuno che il Presi-

dente inviasse una lettera di richiamo ai commissari assenti, il cui comportamento è perfettamente comprensibile.

Benchè il gruppo del MSI-DN sia stato spesso critico nei confronti della Commissione, desidera dare atto al Presidente di aver lavorato con serietà, dando un esempio edificante con lo stimolare la Commissione a concludere i propri lavori nei tempi previsti.

Ritiene che, piuttosto che disperdere la propria attenzione nell'esame di un elevato numero di argomenti, la Commissione avrebbe fatto meglio a concentrarsi su tre o quattro grossi temi, esaminandoli o sviscerandoli in maniera più approfondita.

Dopo aver premesso che il gruppo del MSI-DN contribuirà allo sforzo del Presidente per concludere i lavori entro i tempi prestabiliti, osserva che i trenta minuti fissati per ciascun intervento appaiono insufficienti, anche considerata la mole dello schema di relazione.

L'errore nello svolgimento dei lavori è consistito nel voler evitare lo scontro a scapito della qualità della scelta. L'opera della Commissione era iniziata in un clima di grande attesa da parte dell'opinione pubblica e degli organi di informazione che, solo in questa ultima fase dei lavori, hanno espresso sfiducia e scetticismo.

Lamenta che il Pri abbia scoperto soltanto adesso che la grande riforma consiste nell'applicare la Costituzione, che i sindacati abbiano chiesto il mantenimento degli articoli 39 e 40 della Costituzione nella loro attuale formulazione — purchè non vengano applicati — e che il Psi affermi, come risulta dall'intervista rilasciata al settimanale Panorama dal collega Andò, che i partiti hanno insabbiato la grande riforma.

Chi appoggerà dunque la relazione finale? Anche il gruppo comunista, che aveva attivamente collaborato in seno all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, prende oggi le distanze. Eppure sarebbe un grave errore — a suo avviso — perdere l'occasione di questa Commissione: cinque sedute potrebbero ancora essere sufficienti per fare un paio di scelte che indichino

la volontà di muoversi sulla strada della grande riforma.

Dopo aver preannunciato la presentazione di una relazione di minoranza da parte del gruppo del MSI-DN, lamenta che sia stata rifiutata l'analisi del sistema, dando per scontata *a priori* la bontà di quella attuale. La prova che il sistema presidenziale è strumento di democrazia e che i poteri eccezionali possono essere utilizzati a favore di questa, è stata data in numerosi paesi, primo tra tutti la Francia. Non è stato tenuto in alcuna considerazione il problema del rapporto tra paese ufficiale e paese reale.

Il gruppo del MSI-DN ha accettato il principio della Costituzione, chiedendo soltanto che venissero esaltati e rafforzati.

È inutile pensare ad un Governo efficiente se manca una burocrazia efficiente. Perché non si è voluto neppure discutere l'ipotesi della elezione diretta del Presidente della Repubblica? A questo punto rimangono solo due importanti indicazioni, quella del sistema presidenziale e quella della elezione diretta del sindaco.

I partiti maggiori non dimostrano alcuna volontà di riforma: questo dato tuttavia è evidente da tempo e l'errore del Presidente è consistito nel non averlo denunciato prima.

Conclude sottolineando che solo cambiando il sistema si possono risolvere i mali della società.

Il deputato Rodotà, dopo aver ricordato che nell'ultima seduta dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi aveva formulato una riserva generale su come i lavori stavano orientando questa ultima fase della Commissione, esprime preoccupazione per lo spostamento del baricentro dei lavori sull'Ufficio di Presidenza e dissenso sullo schema di relazione, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione del vertice dello Stato. Dopo aver preannunciato la presentazione di una relazione di minoranza, dichiara di non intendere partecipare ancora ai lavori della Commissione, che non considera la sede adatta per le riforme istituzionali. Dopo che i lavori della Commissione saranno terminati, il gruppo della sinistra indipendente presenterà al Parlamen-

to una serie di proposte in materia di riforme costituzionali.

Il senatore Pasquino ricorda di aver più volte sostenuto la necessità di un contraddittorio ampio e vivace che non ha avuto luogo sia perché la Commissione plenaria si è riunita poche volte, sia perché in seno all'Ufficio di Presidenza i gruppi hanno fatto interventi non negoziabili.

Non ritiene di poter condividere la logica presente nello schema di relazione; preannuncia quindi la presentazione di una relazione di minoranza.

Le preoccupazioni espresse al momento della costituzione della Commissione non sono state fugate bensì confermate dai fatti. Si dichiara preoccupato per la filosofia che emerge dal documento all'esame della Commissione, che si limita a proporre riforme frammentarie, senza un disegno organico. Dopo aver sottolineato che il tempo disponibile per ciascun intervento — è a suo avviso — eccessivamente ridotto, lamenta l'assenza dei commissari socialisti, che rende impossibile il necessario contraddittorio; il Presidente dovrebbe sottolineare agli organi di stampa la mancata partecipazione a questa seduta del cosiddetto partito della cosiddetta grande riforma, che si è poi limitata esclusivamente alla richiesta di costituzionalizzazione del voto palese.

SULL'ORDINE DEI LAVORI

Il senatore Perna, dopo aver sottolineato che i commissari comunisti sono presenti fatta eccezione per i deputati, impegnati alla Camera dove si stanno svolgendo votazioni a scrutinio segreto, e per la senatrice Tedesco Tatò, all'estero per una riunione internazionale, rileva l'inopportunità di chiudere dopo un anno i lavori della Commissione con una dichiarazione di abbandono, senza aver esaminato lo schema di relazione predisposto dal Presidente. Il senatore Ruffilli, dopo essersi dichiarato d'accordo con il collega Perna, osserva che deve essere chiaro a tutti i commissari che, qualora i lavori della Commissione dovessero rimanere senza esito, occorrerebbe un grosso sforzo per

tornare a muoversi in direzione delle riforme costituzionali, dato che in Italia non esistono meccanismi rapidi ed efficaci per una modifica del testo costituzionale.

Si riprende la discussione.

Il senatore Ruffilli, dopo aver dato atto della validità dei punti di incontro emersi dai lavori della Commissione, per l'avvio di un serio processo riformatore, osserva che dallo schema di relazione si evince la possibilità del superamento del contrasto tra riforme, viste come grandi semplificazioni bloccate dai veti incrociati, nonché dei piccoli aggiustamenti. Il senso delle riforme costituzionali consiste nel mettere tutte le forze politiche nello stesso grado di incertezza.

Anche se nel documento presentato alla Commissione permangono — a suo avviso — limiti e temi da approfondire, è stato tuttavia chiarito lo spazio delle riforme costituzionali, fissando alcuni punti fermi quali la fedeltà ai principi della Costituzione repubblicana, l'individuazione dell'adeguamento della Costituzione ai cambiamenti verificatisi nella società italiana, la scelta di far muovere il processo riformatore dalle funzioni, senza tuttavia bloccare la possibilità di un intervento organico anche se limitato; per quanto riguarda il primo punto, si dichiara perplesso circa l'affermazione che insiste sulla democrazia come complesso di procedure, chiedendo maggiori esplicazioni per quanto concerne i valori fondanti.

Risultato pregevole dei lavori della Commissione appare la differenziazione fra le due Camere, che vengono in tal modo poste in grado di svolgere meglio la funzione di controllo; a tale riguardo ricorda tuttavia le proposte della DC, che prevedevano atti più incisivi.

Ritiene che, per quanto concerne il potenziamento del ruolo del Parlamento in materia di politica estera, la strada imboccata dalla Commissione sia giusta, pur richiamandosi anche in questo caso alle proposte del suo gruppo.

Per quanto riguarda il rafforzamento dell'Esecutivo, pur mantenendo alcune riserve,

ritiene vi sia stato il tentativo di pervenire ad un riassetto organico del Governo e del suo ruolo in Parlamento, attraverso una serie di interventi volti a consentire all'Esecutivo di ottenere, in tempi certi, una decisione del Parlamento sui punti del suo programma che considera decisivi. Ritiene inoltre che sia stata compiuta una opportuna mediazione per quanto concerne le funzioni normative del Governo. Non si è voluto affrontare il passaggio decisivo dei problemi scaturenti dalla struttura del Governo come organo di coalizione: occorrono migliori meccanismi per garantirne la solidità e stabilità.

È stato significativo aver colto che il problema del Governo ha un passaggio fondamentale nel riassetto della pubblica amministrazione, che deve porsi in rapporto sia con l'Esecutivo che con i cittadini.

Considera equilibrata la soluzione individuata per i problemi concernenti il Presidente della Repubblica, attraverso l'abolizione del semestre bianco e la previsione della non immediata rieleggibilità.

Per quanto concerne il sistema delle fonti, è stato previsto uno schema che concilia le esigenze di funzionalità con quelle di libertà. Ritiene tuttavia che vada eliminata l'equiparazione tra legge organica e legge bicamerale. Giustamente è stato posto il problema del decentramento normativo nei confronti degli enti locali, nonché del potenziamento dell'iniziativa legislativa oltre che di quella regionale.

Per quanto concerne il Governo dell'economia, osserva che le proposte significative formulate per un nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione necessitano di essere ulteriormente articolate ed approfondite.

Il tema del rapporto tra legge e contratto è stato soltanto sfiorato e abbisogna di essere meglio precisato. Vi sono state acquisizioni importanti anche per quanto riguarda i diritti di libertà e di partecipazione: si dichiara dispiaciuto che il collega Rodotà, il cui apporto ha consentito le proposte di nuova formulazione dei relativi articoli, abbia abbandonato i lavori della Commissio-

ne: fa poi presente che la DC presenterà su tali articoli alcune modifiche.

Nel formulare un giudizio complessivo, rileva che nello schema di relazione emerge una maggior trasparenza nei rapporti tra maggioranza ad opposizione, la convinzione che il rafforzamento del Governo e del Parlamento non significano soltanto rispettivamente rafforzamento della maggioranza e della opposizione, il ridursi delle diffidenze tra le forze politiche sui principi fondanti del sistema liberal-democratico.

Occorre tuttavia essere consapevoli che quello operato fino ad oggi è soltanto l'avvio delle riforme costituzionali; mancano ancora ulteriori chiarimenti per quanto concerne i rapporti partito-istituzioni — poichè su questo tema permane ancora una eccessiva opacità che si augura venga ridotta nel corso del dibattito, evitando il rischio di lasciare ai partiti un potere troppo invisibile, pur ribadendo il loro carattere di struttura fondamentale del sistema democratico —; è necessario inoltre aumentare la possibilità di scelta dei cittadini di uomini e programmi di Governo; la stabilità dell'Esecutivo

deve essere radicata nel consenso e in tale contesto deve essere affrontato anche il problema del sistema elettorale.

Sottolinea inoltre che è andata perduta un'area di consenso che stava concretizzandosi sul rapporto candidato-elettori, nel timore di dispiacere a questo o quel partito, per quanto concerne la materia elettorale.

Concludendo, esprime una valutazione positiva sullo schema di relazione, pur osservando che numerosi problemi rimangono aperti: chiede perciò al Presidente di non fissare tempi rigidi per la conclusione del dibattito. Occorre che tutti siano consapevoli che perdere questa occasione per avviare il riordino costituzionale, significa rischiare una evoluzione della democrazia senza guida politica adeguata.

Il Presidente Bozzi invita i colleghi a far pervenire quanto prima le loro proposte alternative in forma scritta. Rinvia quindi il dibattito alla seduta di martedì 20 novembre 1984, alle ore 16.

La seduta termina alle ore 11.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

FINANZE E TESORO (6°)

Venerdì 16 novembre 1984, ore 10 e 15,30

In sede referente

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposte sul reddito e disposizioni relative all'Amministrazione finanziaria (923).
-