

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

339^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 31 LUGLIO 1985

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente DE GIUSEPPE
e del vice presidente TEDESCO TATÒ

INDICE

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO

PRESIDENTE	Pag. 24
CRAXI, <i>presidente del Consiglio dei ministri</i>	25

CONGEDI E MISSIONI..... 3

DISEGNI DI LEGGE

Assegnazione	33
--------------------	----

GOVERNO

Variazioni nella composizione	24
-------------------------------------	----

REGOLAMENTO DEL SENATO

Discussione e approvazione del documento:

«Modifica del Capo XV del Regolamento del Senato concernente la procedura di esame

dei bilanci ed il controllo finanziario, economico ed amministrativo» (Doc. II, n. 16):

PRESIDENTE	Pag. 3, 15, 22
ANDERLINI (<i>Sin. Ind.</i>)	12
CASTIGLIONE (<i>PSI</i>)	20
DE SABBATA (<i>PCI</i>)	6
D'ONOFRIO (<i>DC</i>)	9
FERRARI-AGGRADI (<i>DC</i>)	18
MALAGODI (<i>PLI</i>)	22
* SCHIETROMA (<i>PSDI</i>), <i>relatore</i>	3, 15
Votazione a scrutinio segreto	23

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

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9*).
Si dia lettura del processo verbale.

FILETTI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 23 luglio.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Colajanni, Crollanza, Damagio, Fiori, Genovese, Gozzini, Lai, Loi, Pasquino, Pastorino, Sclavi, Taviani, Vernaschi, Agnelli, Pinto Biagio, Valiani.

Discussione e approvazione del documento:

«Modifica del Capo XV del Regolamento del Senato concernente la procedura di esame dei bilanci ed il controllo finanziario, economico ed amministrativo» (Doc. II, n. 16)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del documento: «Modifica del Capo XV del Regolamento del Senato concernente la procedura di esame dei bilanci ed il controllo finanziario, economico ed amministrativo».

Ad integrazione della relazione scritta ha facoltà di parlare il senatore Schietroma che, oltre ad essere relatore, è presidente del Comitato ristretto incaricato dell'elaborazione preliminare di un testo concernente la modifica regolamentare.

* SCHIETROMA, *relatore*. Signor Presidente, aggiungerò qualche considerazione alle tante contenute nella relazione, non perchè sia necessario, ma proprio per sottolineare l'im-

portanza davvero eccezionale dell'argomento che stiamo discutendo.

La modifica regolamentare che andiamo ad affrontare e che intendiamo approvare non è altro che la formalizzazione e l'arricchimento di un esperimento che già da due anni il Senato sta realizzando e che ha portato, di fatto, alla istituzionalizzazione di questa cosiddetta «sessione di bilancio». Si tratta di un istituto già recepito dal Regolamento della Camera dei deputati, Regolamento che fu infatti appositamente modificato nel 1983, tenuto conto appunto dell'esigenza evidente di dover dedicare una congrua parte dei lavori parlamentari esclusivamente all'esame dei documenti di bilancio, con eccezione evidentemente dei soli provvedimenti urgenti o come tali considerati dall'unanimità.

Per comprendere il significato e il senso di tale istituzione, è appena il caso di ricordare come la stessa Costituzione riconosca al Parlamento il potere di approvazione del bilancio, mentre spetta al Governo preparare e presentare alle Camere il relativo progetto. Ed è questo un disegno in linea con la tradizionale esperienza delle democrazie parlamentari europee, esperienza recepita peraltro anche nelle vicende evolutive dello Statuto albertino.

La traduzione più evidente della separazione dei due campi di intervento (Governo da un lato e Parlamento dall'altro) è chiaramente reperibile nei commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione, i cui vincoli si dirigono tanto al Governo quanto al Parlamento, nell'imporre il divieto di innovazioni sostanziali nei titoli giuridici sui quali si radicano le previsioni contabili.

Come sapete, prima della cosiddetta legge Curti del 1964, il legislatore ritenne di intervenire modificando l'ordinamento contabile con le leggi n. 151 del 1953 e n. 64 del 1955,

con le quali si cercò di disciplinare il problema del regime contabile cui assoggettare a fine esercizio le quote dei fondi globali destinati a copertura di provvedimenti *in itinere* che non fossero state utilizzate nel corso dell'esercizio. Soprattutto la legge n. 64 assume un rilievo di carattere storico in quanto unico punto di riferimento normativo, fino alla riforma del 1978, in materia di fondi globali.

Si arriva così alla legge n. 62 del 1964, cosiddetta legge Curti, con la quale si ebbe a risolvere una serie di questioni relative alla struttura del bilancio statale, emerse anche nei primi anni di applicazione della Carta costituzionale. Il risultato fu quello di una obiettiva razionalizzazione del documento contabile, mediante l'unificazione in un solo disegno di legge dello stato di previsione dell'entrata, del totale generale della spesa, degli stati di previsione della spesa e del quadro generale riassuntivo. Risultò così superata la vecchia distinzione sulla base della quale ad ogni segmento di quadro contabile corrispondeva un apposito disegno di legge.

Ma l'importanza della legge Curti si rileva altresì anche sotto il profilo della nuova classificazione delle entrate e delle spese, tale da superare la vecchia imposizione patrimonialistica e da sottolineare il significato economico e funzionale dei flussi finanziari pubblici.

A seguito di tale modifica normativa la puntuale riforma del Regolamento del Senato del 1971 intese a realizzare una opera di adeguamento, pur continuando a permanere delle differenze con la Camera dei deputati, specialmente sotto il profilo dell'ordine delle votazioni dei totali degli stati di previsione e del quadro riassuntivo.

Si viene così alla riforma del 1978, preceduta peraltro dall'importante legge n. 407 del 1977, che disciplinava i termini per la presentazione del rendiconto e del bilancio di previsione, indicava quali dovevano essere i contenuti di tali documenti, prevedeva la relazione sulla stima della previsione di cassa ed apportava modifiche al regime dei residui.

La legge n. 468 del 1978 costituisce il punto di approdo delle linee di evoluzione

dell'ordinamento contabile sviluppatesi dopo la riforma del 1964. I punti salienti sono sintetizzabili nella introduzione della legge finanziaria, a fianco della legge di bilancio, nella proiezione in termini pluriennali dei conti dello Stato, nell'affiancamento del bilancio di cassa a quello di competenza, nella previsione di regole più stringenti nell'assolvimento dell'obbligo di copertura e nell'introduzione nell'ordinamento del bilancio di assestamento, strettamente correlato con il quadro dei residui definitivi accertato con il rendiconto.

Il complesso di norme varato nel 1978 appariva così finalizzato alla prefigurazione di due momenti parlamentari di discussione dei documenti finanziari: quello estivo, per l'esame del rendiconto e dell'assestamento, e quello autunnale per l'esame dei documenti previsionali per l'anno successivo. Si spiega così il motivo per il quale una esatta comprensione della *ratio* sottostante la istituzionalizzazione della sessione di bilancio non può non passare attraverso l'esame della legge di riforma del 1978 e quindi attraverso l'apprezzamento di tutto il movimento di idee che nel corso dei trent'anni susseguenti al varo della Costituzione ebbe ad agitarsi in ordine ai problemi, anche procedurali, di bilancio.

Indubbiamente la riforma del 1978, nella sua complessità e forse proprio a causa di ciò, impone una serie di atti e decisioni non agevoli per pervenire ad una completa attuazione. Il quadro complessivo normativo che è venuto fuori impone infatti obblighi stringenti e responsabilità tanto al Governo, quanto al Parlamento, ma, all'interno di quest'ultimo, anche e soprattutto alla Commissione bilancio, la quale — nell'essere destinataria della competenza di questo insieme ponderoso di documenti da approvare e da esaminare — da allora si è naturalmente avviata a rappresentare la sede privilegiata per le discussioni sulla politica economica del Governo.

Per fare un esempio dei vincoli che ho definito stringenti che la riforma del 1978 ha imposto al Governo, al Parlamento e quindi alle forze politiche, basti citare l'articolo 4 della legge n. 468, che rappresenta la lettura moderna e l'attuazione più coerente dell'arti-

colo 81 della Costituzione. Esso infatti impone un rigido *corset* per le leggi di spesa che Governo e Parlamento abbiano in animo di varare, da individuare nel miglioramento della previsione dei primi due titoli dell'entrata rispetto a quella relativa alle spese di parte corrente per tale tipo di uscite e nel saldo netto da finanziare per le nuove o maggiori spese di conto capitale.

Nel corso di questi ultimi anni, contestualmente alla discussione per l'esame della legge n. 468 e successivamente, ogni qualvolta si è trattato di discutere dei problemi connessi alle procedure e alla struttura dei documenti finanziari dello Stato, personalmente non ho mai tralasciato di porre l'accento sul fatto che una delle conseguenze più pregnanti della riforma varata nel 1978 era la necessità dell'esame contestuale tra legge di bilancio, legge finanziaria e nota di variazione: in caso contrario, infatti, si sarebbe perso il senso unitario che lega tutti i provvedimenti finanziari del Governo, ispirati ad una unica logica, che è quella del tipo di manovra finanziaria che si intende attuare nel corso dell'esercizio futuro. È da rilevare comunque che ancora altri sforzi vanno compiuti al fine di realizzare quella parte della riforma del 1978 intesa — ripeto — a concentrare al massimo tutti i provvedimenti economici del Governo che abbiamo un impatto sul bilancio dello Stato nella legge finanziaria, introdotta nell'ordinamento per correggere appunto quegli andamenti tendenziali presenti nel bilancio che, come sapete, è atto formale per eccellenza.

È il caso comunque di chiedersi *ad abundantiam* i motivi per i quali si è pervenuti in concreto al concetto di sessione di bilancio. Uno di essi è stato già individuato in tutto ciò che consegue naturalmente alla legge n. 468, sul piano delle procedure parlamentari. Ma, più ancora, rilevano interessi connessi alla gestione dello stesso bilancio dello Stato, in ordine alla quale — verificandosi ogni anno il ricorso al cosiddetto esercizio provvisorio — si ponevano tutte le premesse sia per una gestione non ordinata dei flussi di entrata e di spesa, sia per la formazione e l'alimentazione di un fenomeno deleterio, quale appunto quello legato ai residui, sia attivi che passivi.

Non dimentichiamo infatti che una delle cause fondamentali, accanto alla farraginosità e alla macchinosità delle procedure burocratiche dello Stato, del formarsi dei residui era appunto ricondotta alla impossibilità di una gestione che tenesse conto della dovuta elasticità dei flussi finanziari, sia in dare che in avere. Prova ne è il ridimensionamento del fenomeno dei residui a seguito della sessione di bilancio, quale nei fatti è stato attuato nel corso degli ultimi esercizi (basti esaminare il rendiconto relativo al 1984 e paragonarne i risultati sotto tale aspetto agli anni precedenti).

Ma un altro elemento sul quale occorre indubbiamente lavorare, anche in quanto connesso ad una completa attuazione della legge n. 468, è il varo del bilancio pluriennale e programmatico. Ricordo che — dopo tante insistenze, provenienti da sedi qualificate sul piano tecnico e dallo stesso Parlamento — il problema è stato affrontato per la prima volta nel 1984 prefigurando una prima versione di tale bilancio non come documento o disegno di legge a sè stante, ma come una parte della più ampia ed indispensabile relazione previsionale e programmatica. Si tratta indubbiamente di un terreno sul quale occorre fare di più, non solo in quanto occorre proseguire lo sforzo della legge n. 468 di impostare in termini programmatici il quadro di evoluzione della finanza pubblica, ma anche perchè il già richiamato articolo 4 — per unanime interpretazione — ha individuato proprio nella evoluzione nel saldo netto da finanziare del bilancio pluriennale e programmatico la sede di copertura dell'evoluzione delle nuove o maggiori spese del conto capitale.

Riflettendo sull'importanza che tale strumento assume sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica, si comprende bene quale tipo di problemi ponga la mancata attuazione fino ad ora del disegno concepito dalla legge n. 468 del 1978 sotto tale riguardo. Certo, non è possibile non riconoscere le ragioni che hanno impedito al Governo di varare tale tipo di misure, ragioni da riconnettere non solo alla elevata incertezza dell'evoluzione dell'economia italiana, così aperta nei confronti di quella mondiale, nonchè alla tradizionale brevità delle ottiche

con cui sono stati gestiti i problemi di politica economica nel nostro paese per cause soprattutto di natura politica, ma anche da ricondurre a problemi tecnici legati alla possibilità di una realizzazione di tutto quanto previsto sul lato delle spese, a prescindere dall'attuazione del quadro relativo alle entrate.

Mi è gradito in ultimo soffermarmi un attimo sulla modifica che andiamo ad attuare al nostro Regolamento in materia di accentramento degli emendamenti alla legge finanziaria presso la Commissione bilancio, peraltro anche questa già felicemente sperimentata. Sotto tale aspetto ritorna il problema già affrontato in precedenza delle conseguenze derivate dalla legge n. 468 del 1978 per il Governo, per il Parlamento e per la Commissione bilancio.

Questa, già potenziata nel suo ruolo a seguito della riforma del 1978 quale sede per l'esame dei documenti finanziari dello Stato, vede ora, con la prevista modifica regolamentare, ulteriormente e giustamente accentuati i propri compiti come sede più ampia nella quale inquadrare ed esaminare tutta la manovra di politica economica del Governo che annualmente esso intende varare. Ma — e concludo — se si accettano tali premesse in ordine al ruolo potenziato della Commissione bilancio, non solo come momento di valutazione delle misure di pilotaggio dell'economia nazionale, ma anche come sede pregnante per la valutazione di quegli aspetti di copertura finanziaria dei vari provvedimenti, la cui importanza diventa vieppiù crescente nel momento in cui la logica dei fatti impone una lettura sempre più stringente dell'articolo 81 della Costituzione e dell'armamentario normativo conseguentemente varato nel 1978, è anche naturale — a me pare — pensare ad una maggiore strutturazione di tale Commissione, che andrebbe adeguatamente potenziata sotto il profilo dei mezzi e delle risorse umane, per porre così le fasi per lo svolgimento di un lavoro all'altezza delle esigenze e soprattutto di quello che la realtà richiede.

Quanto al resto, mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Onorevole relatore, la ringrazio per la sua esposizione e colgo l'occasione per ringraziarla anche per il contributo da lei dato in seno alla Giunta per il Regolamento per l'elaborazione di tali modifiche.

Dichiaro aperta la discussione.

È iscritto a parlare il senatore De Sabbata. Ne ha facoltà.

DE SABBATA. Signor Presidente, l'atteggiamento del Gruppo comunista è già noto per essere stato chiaramente espresso nella Giunta per il Regolamento. È un atteggiamento favorevole in base al quale, considerata la concomitanza della volontà di più largo schieramento di forze costituzionali, il Gruppo ha ritenuto di non presentare gli emendamenti che erano stati preannunciati nel caso che altri intendessero proporre modificazioni.

Tuttavia mi consenta, signor Presidente, di ripetere i caratteri e le motivazioni del nostro atteggiamento nella solennità e nella pubblicità delle riunioni di Assemblea, valutando appieno l'importanza del Regolamento che regge il funzionamento di un ramo del massimo organo legislativo e politico della Repubblica. Incomincio con un esame sintetico delle principali innovazioni e anche delle possibili ambiguità ossia delle varie modalità di applicazione e dei vari effetti che esse possono determinare. Il primo importante argomento è il blocco dell'attività legislativa estranea al bilancio e alla legge finanziaria, con un'eccezione per i decreti-legge e per i disegni di legge autorizzati dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari all'unanimità.

Ritengo che sia un elemento essenziale quello che istituisce la sessione di bilancio e che determina l'esame esclusivo, durante un certo periodo di tempo, degli strumenti di bilancio e che determina l'esame esclusivo, durante un certo periodo di tempo, degli strumenti di bilancio da parte del Senato; è qualche cosa di analogo e di simile a quanto è stato introdotto nel Regolamento dell'altro ramo del Parlamento e a quanto è stato realizzato di fatto, come ha affermato lo stesso relatore, in questo ramo del Parlamento in precedenti occasioni. Ritornerò breve-

mente su questa questione anche perchè è stata avanzata l'ipotesi che questo sistema faciliti o inviti il Governo ad usare lo strumento del decreto-legge e mi sembra chiaro che un uso del decreto-legge fatto in questo modo sarebbe contrario allo spirito della nuova regolamentazione che viene realizzata per l'esame degli strumenti di bilancio.

Un'altra innovazione importante è quella che prevede la concentrazione degli emendamenti alla legge finanziaria nella 5^a Commissione permanente. In ciò vi è un elemento positivo, rappresentato dall'unità della legge finanziaria e del suo esame. Vi è, tuttavia, anche un elemento negativo che è rappresentato dalla spoliatura nei confronti delle singole Commissioni della competenza nei vari argomenti che possono essere contenuti nella legge finanziaria. Ciò determina la necessità di un uso moderato da parte del Governo della legge finanziaria, anzi di un uso adeguato e conforme alle previsioni della legge n. 468 del 5 agosto 1978. Ciò non si è sempre verificato, vi sono stati eccessi; questa concentrazione degli emendamenti può applicarsi e può essere consentita proprio in mancanza di tali eccessi. Credo che ciò vada dichiarato in quest'occasione.

Un'altra osservazione che devo fare è che, con questo sistema, mi sembra che vi sia un punto che rimane non risolto dal testo del Regolamento. Infatti non si comprende in che modo possano presentarsi i cosiddetti emendamenti incrociati alla legge di bilancio, cioè quegli emendamenti che richiedono o propongono riduzioni di certe poste del bilancio in corrispondenza con l'aumento di altre poste del bilancio stesso. In modo particolare, questo riguarda gli emendamenti relativi al bilancio che sono presentati nelle singole Commissioni per poi confluire nella Commissione bilancio. Questo credo sia qualche cosa che deve trovare una soluzione, anche se tale soluzione non è contenuta nel testo del Regolamento. Visto che è stata riconosciuta anche una certa «sperimentalità» a questo Regolamento, occorrerà, in qualche modo, promuovere nella prassi le forme e i sistemi che consentano un successivo sviluppo anche della norma regolamentare.

L'osservazione che è stata fatta è relativa agli strumenti connessi al bilancio. Si è temuto, da qualche parte e anche da parte nostra, che questo potesse significare che la legge finanziaria potesse essere spezzata in più di un testo o potesse essere composta di più di un provvedimento. Credo che, al riguardo, vada ribadito quanto contenuto nella stessa relazione, che cioè il plurale non intenda riferirsi a questa ipotesi, ma riaffermare l'autonomia del Regolamento del Senato rispetto alla legge ordinaria che è la n. 468 del 1978, che prevede uno strumento unico e che, non essendo una legge di carattere costituzionale ma di carattere ordinario, non impedisce che una nuova regolamentazione determini la pluralità di questi strumenti. Il Regolamento intende assumere, pertanto, una posizione indipendente dalla legge e quindi adatta anche alla modificazione della legge stessa.

Comunque vogliamo ribadire che per questo strumento deve intendersi la legge finanziaria, e in questo momento quella prevista dalla legge del 1978, la n. 468, e che questa nuova locuzione non deve dare ingresso alla possibilità, che in qualche modo si è sentita ventilare da parte di membri del Governo e di qualche forza politica, di congiungere altri provvedimenti all'esame della legge finanziaria così come prevista dalla n. 468.

Non ci sono molti altri problemi a questo proposito. Non è che il Regolamento debba risolvere il problema dell'esercizio provvisorio, rimanendo chiaro che, per effetto della struttura dell'articolo 81 della Costituzione, se e in quanto si debba deliberare l'esercizio provvisorio, questo riguarda un documento a legislazione invariata e quindi la proposta di bilancio fatta dal Governo prima della redazione delle note di variazione che devono seguire l'approvazione della legge finanziaria.

Anche il problema, che è stato risolto in vario modo e che non viene esaminato dal Regolamento, dell'approvazione congiunta delle leggi finanziaria e di bilancio, nel caso che questo ramo esamini per primo i documenti, il problema cioè dell'approvazione del bilancio prima che ritorni la legge finanziaria dall'altro ramo del Parlamento, mi pare

che si intenda continuare a risolverlo così come è stato fatto negli ultimi esercizi, ossia nel senso che legge finanziaria e legge di bilancio vengano approvate una prima e l'altra dopo, senza attendere il ritorno della legge finanziaria dall'altro ramo del Parlamento. Su questo le opinioni sono varie, e dividono anche i vari Gruppi al loro interno. Ritengo che questa soluzione sia positiva perchè più agevole e sciolta nell'uso della procedura parlamentare. Si può aggiungere che è forse necessario quello che non è contenuto nel Regolamento ma che ne fa parte e che fa parte del buon funzionamento dell'attività legislativa che una maggiore disponibilità di dati, non solo nel corso dell'esame della legge finanziaria e della legge di bilancio ma per tutto l'anno, è sempre un elemento molto utile, che migliora il ruolo del Parlamento ed agevola l'esame dei vari documenti.

Molti passi in avanti sono stati compiuti a questo proposito negli ultimi anni e ve ne sono, tuttavia, ancora altri da compiere e ritengo che questi passi debbano essere fatti.

Vengo ora ad un giudizio di carattere generale. È stato ricordato dal relatore come lo snellimento dell'esame, da parte del Parlamento, dei documenti finanziari e di bilancio sia da lungo tempo in corso e sia praticamente iniziato con la legge n. 62 del 1964, la legge cioè che ha eliminato l'esame dei singoli disegni di legge redatti con criteri dicasteriali, scegliendo la coincidenza con l'anno solare e l'uniformità degli esercizi dei vari soggetti pubblici, nonchè la definizione analitica delle varie voci di bilancio, con una analisi economica e funzionale. Vorrei qui aprire una parentesi.

Devo dire, però, che per quel che riguarda l'uniformità dell'esercizio, nonostante la scelta risalga a quella stessa legge, si deve constatare, ad esempio, che ancora oggi, quando si rinvia all'esercizio successivo il versamento, e quindi l'imputazione e l'indicazione in bilancio, di ciò che per l'ente locale è considerato entrata per un determinato esercizio, si vengono a creare confusioni gravi che investono la stessa distinzione tra competenze e cassa — e si possono citare casi illuminanti in questo senso — oltre a difficoltà di

lettura e di valutazione statistico-economica e statistico-finanziaria.

Credo che questi siano atti che non favoriscano quella chiarezza, quella scioltezza dell'esame e quella conoscenza della materia finanziaria che è alla base di un esame reale, di una valutazione vera e di qualsiasi possibilità di scioltezza.

Lo snellimento è poi continuato con la legge di contabilità del 1978. Occorre tuttavia migliorarne ancora la struttura e le possibilità di lettura. In linea generale, è necessario un maggiore collegamento fra il Tesoro e il Parlamento anche per quanto riguarda la lettura di tutti i dati. Anche qui molti passi in avanti sono stati compiuti e l'elettronica, tuttavia, consente di compierne altri. È necessaria — io credo — una lettura, in tempo reale da parte del Parlamento, di tutti i dati di cui il Tesoro dispone, poichè ciò significa affermazione della capacità politica e finanziaria del Parlamento stesso.

Ci troviamo di fronte ad una scelta che intende fissare tempi più brevi per l'esame del bilancio. Possiamo dire che ciò, in prima ipotesi, favorisce il Governo e la maggioranza; tuttavia non è questo l'elemento più importante che desidero sottolineare.

Il lungo tempo destinato all'esame del bilancio intralcia, in realtà, il buon funzionamento del Parlamento, poichè il bilancio, occupando il Parlamento stesso, impedisce l'esame delle leggi di riforma, ostacolando, in definitiva, l'esercizio del ruolo del Parlamento, la sua cosiddetta posizione di centralità, tanto più che spesso le leggi finanziaria e di bilancio si intrecciano con l'assestamento. Ciò determina anche una mancanza di chiarezza nel dibattito ed incertezze, una mancanza di chiarezza di fronte all'attenzione che verso il Parlamento può essere rivolta dall'opinione pubblica, dal cittadino che intende comprendere come si muovono le istituzioni.

Quindi la lunghezza dell'esame, del dibattito sul bilancio deprime il ruolo generale del Parlamento e pertanto riteniamo che sia giusto accelerare tale esame. Dobbiamo però anche evidenziare l'esistenza di un altro rischio: che il Governo ne approfitti con il gonfiamento della legge finanziaria. E questo

rischio è reale, attuale, perchè lo abbiamo constatato in precedenti occasioni. In modo particolare vorrei richiamare il tentativo compiuto per introdurre nella legge finanziaria tante norme sì che ne risultava riformata la riforma sanitaria, tante norme che prevedevano addirittura una riforma assistenziale e previdenziale o di finanza locale. Questo è un rischio grave e, ripeto, attuale perchè si sono già verificate occasioni in cui il Governo e una certa maggioranza hanno approfittato di questa possibilità. In realtà, è una possibilità non consentita dal contenuto e dall'impostazione della legge n. 468 del 1978.

Di fronte a questo rischio, ci ispiriamo alla prevalenza dell'interesse generale del paese, invitando il Governo ad astenersi dall'esercitare il suo potere in tale modo ed auspicando, contemporaneamente a questo invito, che ci sia la possibilità, per il Parlamento, di esaminare rapidamente i documenti di bilancio.

Noi, appunto, ci ispiriamo alla prevalenza dell'interesse del paese e, se altri non sceglie questa prevalenza e privilegia il potere per sé, allora si assumerà la grave responsabilità che gli spetta. Noi il rischio lo corriamo per spezzare un circolo vizioso che rimane in vita fino a quando non si riduce il tempo della discussione sul bilancio che impedisce di allargare il dibattito e la scelta concreta sui grandi temi. La scarsa considerazione dei grandi temi fa rifluire questi ultimi nel dibattito sul bilancio, appesantendolo, allungandolo e quindi viziandolo. Spezzare questo circolo vizioso significa mirare a determinare il circolo virtuoso, in forza del quale un lavoro fruttuoso del Parlamento trova nel bilancio un momento di verifica e di promozione che riassume, sintetizza e continua a svilupparsi in ogni attività parlamentare; determina quindi la possibilità di un esame che allarga gli spazi, le condizioni politiche per il ruolo complessivo del Parlamento e per un funzionamento più rapido e produttivo.

Offriamo la disponibilità di una grande forza democratica come la nostra a promuovere l'interesse generale.

È stata prospettata in qualche modo (uso una parola forse pesante) la minaccia dell'u-

so ampio del decreto-legge: era stata avanzata infatti l'ipotesi di sopprimere la parola «unanimità» contenuta nel nono comma dell'articolo 126, sostenendo che il blocco dell'esame, che è escluso per i decreti-legge, avrebbe stimolato il Governo a far uso dello strumento di urgenza. A parte la discutibilità di una urgenza fondata su una simile motivazione, sembra emergere in tale valutazione una grave riserva mentale sul valore di una verifica regolamentare, che è imperniata su un tale blocco; appare cioè la ricerca di come il Governo e la maggioranza possano tentare di sottrarsi ad un confronto rapido e conclusivo, che richiede anche la capacità politica di redigere in maniera credibile, ossia in modo oggettivamente adeguato, i documenti finanziari e di bilancio.

Come il Governo si atteggerà concretamente lo sapremo presto, essendo prossima la sessione di bilancio per l'esercizio 1986. I preannunci non sono molto esaltanti, per il modo in cui si è sviluppata e si è conclusa la cosiddetta verifica politica della maggioranza, ma più precisi avvertimenti potremo cogliere nelle dichiarazioni del Governo che ascolteremo in questa Aula tra poco più di due ore.

La consapevolezza che il rischio è consistente ed attuale non ci distoglie dalla nostra scelta: siamo per adottare uno strumento che sia capace di migliorare l'attività del Parlamento e anche quella del Governo, in un più corretto rapporto Governo-Parlamento.

La possibilità di un uso perverso, che non può mai essere completamente esclusa per nessuno strumento istituzionale, per quanto perfetto, non ostacola la nostra volontà di concorrere al consenso delle forze democratiche e costituzionali per un miglioramento importante del Regolamento del Senato.

Noi facciamo la nostra parte con consapevolezza e ci attendiamo, anzi chiediamo, anzi affermiamo il nostro diritto che anche gli altri facciano la loro. Ci adopereremo, non perderemo occasione, nel pieno rispetto delle norme istituzionali e di Regolamento, per facilitare il corretto comportamento di ciascuno, per determinare un clima che favorisca il funzionamento democratico delle istituzioni. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore D'Onofrio. Ne ha facoltà.

D'ONOFRIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel completare il lavoro svolto sinora all'interno della Giunta per il Regolamento concernente le disposizioni normative che ci accingiamo ad approvare, ritengo opportuno, a nome del Gruppo della Democrazia cristiana, sviluppare alcune considerazioni brevi, ma, mi auguro, significative.

È nella storia delle democrazie moderne la centralità della disciplina regolamentare delle Assemblee elettive per ciò che concerne la vita economica dei paesi. Non vi è altro settore della vita politica che abbia ricevuto, nell'arco di questi due secoli, altrettanta attenzione in tutte le Assemblee elettive di tutti i paesi che sono retti da democrazia rappresentativa. Una ragione, evidentemente, ci deve essere: e la ragione è, ancora oggi (ed anche le norme che ci accingiamo a votare in questo giorno lo dimostrano), la centralità della conduzione della vita economica di un paese nei rapporti tra Governo e Parlamento. La connessione che vi è tra modalità di preposizione agli organi esecutivi e parlamentari (sistema proporzionale o meno per le Assemblee legislative; sistema bicamerale o meno; bicameralismo egualitario o bicameralismo differenziato; sistema proporzionale o altro sistema elettorale) finisce con l'incidere in modo significativo sull'accertamento di chi decide cosa in termini di politica economica, di quali procedure possano essere adottate nella sede parlamentare per iniziare, concordare, contrastare le decisioni che vengono dalla sede governativa; e, anche da questo punto di vista, negli ordinamenti delle democrazie occidentali, noi ci troviamo di fronte ad esperienze profondamente diverse le une dalle altre. Basta pensare che esistono ordinamenti, della cui democraticità nessuno dubita, nei quali le Assemblee legislative non hanno la potestà di proporre disegni di legge che rechino nuove spese o riducano le entrate e non hanno la possibilità di emendare, in sede parlamentare, le proposte che il Governo a tal fine presenta.

All'opposto, noi conosciamo esperienze costituzionali altrettanto democratiche all'interno delle quali le Assemblee legislative

hanno la piena disponibilità della politica della spesa, della politica delle entrate e, da questo punto di vista, della politica economica generale.

Da questo punto di vista, ritengo che le norme che ci accingiamo ad approvare, pur rappresentando il consolidamento normativo scritto di una esperienza biennale che si è sviluppata sulla base della prassi, abbiano in sé tutte le caratteristiche di norme di grande rilievo, ma abbiano in sé, anche, come è normale che sia, trattandosi di norme regolamentari di questa Assemblea, limiti strutturali per riuscire a soddisfare tutte le tensioni politico-istituzionali che sulla politica economica di questa specifica congiuntura del nostro paese finiscono con l'addensarsi.

In altri termini, non è immaginabile che, attraverso una disciplina regolamentare, sebbene sostenuta dal consenso largo di tutte le forze politiche, si possa riuscire ad impedire, ad esempio, al Governo di prospettare una situazione che richieda una modalità di esame dei provvedimenti legislativi connessi con gli strumenti economici fondamentali tale che le norme regolamentari approvate rappresentino, nonostante la loro funzionalità rispetto alla chiarezza dei rapporti tra Parlamento e Governo, un ostacolo alla razionalità di questi rapporti. Questo è il succo del discorso di politica istituzionale che anche poco fa il collega De Sabbata ci ha rappresentato e sul quale evidentemente sarà l'esperienza delle prossime settimane a dirci fino a che punto ciò che ci accingiamo ad approvare è binario sufficientemente chiaro per contenere al proprio interno anche le tensioni che dovessero manifestarsi in ordine alla interpretazione da dare alla espressione che il nostro Regolamento adopera — «disegni di legge inerenti alla formazione dei bilanci» — ossia una formula lessicalmente diversa da quella della legge finanziaria che è stata invece adoperata alla Camera dei deputati e che noi abbiamo regolarmente utilizzato nel corso dei lavori della Giunta per il Regolamento.

Allora io cerco di cogliere nelle norme regolamentari che stiamo per approvare il punto fondamentale di sintesi politica al quale siamo giunti anche perchè, se concordiamo su questo punto di sintesi politico-

normativa, probabilmente abbiamo chiaro anche il cammino che c'è davanti e potremo meglio affrontare le difficoltà che ci aspettano nell'arco dei prossimi mesi.

Queste disposizioni regolamentari hanno, dal punto di vista interno del Senato della Repubblica, un obiettivo fondamentale chiaro: quello di consentire al Senato di avere una valutazione complessiva, generale, sintetica, quindi di grande rilievo politico, della manovra economica di breve periodo, della manovra economica che si traduce nella redazione del bilancio e nella presentazione della legge finanziaria. In altri termini, queste sono disposizioni regolamentari che impongono, oltre che consentono, al Senato della Repubblica una riflessione unificante sul tema della politica economica riferita ad un anno di vita economica.

È in vista di questo obiettivo che tutta una serie di disposizioni strumentali modificano procedure di esame del disegno di legge altrimenti applicabili, rendono improponibili gli emendamenti nelle Commissioni di merito e li rendono proponibili soltanto nella Commissione bilancio, riducono la possibilità di esaminare contemporaneamente da parte delle Commissioni di merito altri provvedimenti legislativi o problemi di altra natura, impongono al Governo in Parlamento la presentazione di emendamenti alla legge finanziaria nella sede unificante della Commissione bilancio; in altri termini vi è un insieme di norme strumentalmente collegate al perseguimento dell'obiettivo di imporre a noi per primi una visione unificante della vita politica ed economica del paese almeno nell'arco di tempo di un anno.

È, questo, un fatto non irrilevante. È un fatto che evidentemente è giunto a maturazione nella coscienza del nostro Parlamento, in questo caso del Senato della Repubblica, perchè noi siamo i primi a renderci conto che il disordine attraverso il quale normalmente si procede nell'esame delle leggi — soprattutto di quelle che comportano nuove spese o riduzioni di entrate — la circostanza che il nostro è il solo Parlamento al mondo ad avere la sede deliberante fra le possibili sedi di esercizio della potestà legislativa, con una conseguente maggiore rapidità e quanti-

tà in astratto nell'approvazione delle leggi, tutto ciò comporta anche il rischio, non sempre superato, di una proliferazione di leggi sparpagliate di settore il cui sommarsi comporta conseguenze economiche che noi siamo i primi a giudicare pericolose per la vita politica del paese.

Da questo punto di vista l'unificazione nella Commissione bilancio dell'istruttoria referente per l'Aula, la improponibilità di emendamenti nelle Commissioni di merito anche per quanto riguarda la potestà del Governo e quindi l'insieme di disposizioni che regolano la scansione dei tempi di esame e di approvazione del provvedimento rappresentano un insieme di norme che, ai nostri fini interni, stabiliscono un autolimit. Si tratta di disposizioni regolamentari che noi adottiamo sapendo di ridurre con ciò stesso facoltà e di impedire l'esercizio di diritti e di potestà che altrimenti i singoli senatori avrebbero in riferimento ad altri procedimenti legislativi che non sono quelli della legge finanziaria.

Pertanto siamo anzitutto di fronte ad un insieme di disposizioni autolimitative della nostra attività parlamentare. Perchè questo fatto è importante? Perchè evidentemente stabilisce il criterio alla stregua del quale si deve poi esaminare la possibilità di deroga a questo autolimit, non essendo immaginabile che esso, una volta stabilito per poter meglio concorrere al governo dell'economia del paese attraverso le Assemblée elettive e non attraverso l'istituzione Governo, possa finire con il rappresentare per assurdo un ostacolo al miglior perseguimento dell'obiettivo medesimo, mediante l'autolimit temporale, la non possibilità di esaminare altri disegni di legge o di esercitare altre attività nel corso dell'esame in sede referente nelle Commissioni di merito, la improponibilità degli emendamenti, la unificazione nella Commissione bilancio. Si tratta di un regime — per così dire — di corsia preferenziale molto rigoroso per questo provvedimento che noi chiamiamo in gergo «legge finanziaria»; e sarebbe inimmaginabile a giudizio del Gruppo della Democrazia cristiana se questo autolimit, il quale ha per obiettivo quello di consentirci di meglio concorrere al governo

dell'economia del paese, fosse poi il fondamento sulla base del quale si ponessero ostacoli all'esame di iniziative legislative strumentalmente collegate con la legge finanziaria, non recanti in sè norme di spesa o di entrata quantificabili nell'esercizio dell'anno successivo, ma strumentalmente necessarie per far sì che nell'anno successivo a quello al quale la finanziaria si riferisce si possa ottenere un mutamento della normativa sostanziale che produce la spesa o l'entrata. Mi fermo a questo punto ad affermare la contestualità politica dell'esame della legge finanziaria con provvedimenti ad essa connessi che possano consentire di avere una manovra economica non dissociata nel tempo e quindi capace di incidere contemporaneamente sulle procedure, sulle strutture e sul risultato. Ciò mi sembra non sia in alcun modo incompatibile con la disciplina regolamentare che andiamo ad approvare, ripeto ancora una volta, consapevoli del fatto che si possano rafforzare i presupposti per il governo dell'economia nel nostro paese. Non entro in dettagli ulteriori anche perchè la relazione, sia quella scritta, sia l'integrazione orale, del collega Schietroma è più che esauriente e mette tutti i colleghi in condizione di ben intendere le conseguenze di questa determinazione che sono quelle che abbiamo già sperimentato negli ultimi due anni. Quindi confermo il consenso del Gruppo della Democrazia cristiana a queste disposizioni, convinto che si tratti di modifiche di grande rilievo politico-istituzionale. La ricerca del più grande consenso sulle regole istituzionali fa parte delle radici stesse della nostra Costituzione; ciò non esclude però che di fronte all'impossibilità del conseguimento di tale risultato, norme di questo tipo si sarebbero potute approvare con la maggioranza richiesta ma non necessariamente all'unanimità. Il fatto che si sia raggiunta l'unanimità mi convince che anche in riferimento alla elasticità di interpretazione che potremmo dare nei prossimi mesi alle norme al nostro esame saremo in grado di trovare il consenso sufficiente. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Anderlini. Ne ha facoltà.

ANDERLINI. Anche il Gruppo della Sinistra indipendente esprime, signor Presidente, un giudizio positivo sul lavoro svolto dalla Giunta per il Regolamento.

A nome del mio Gruppo dichiaro che daremo la nostra approvazione al testo che è stato presentato, anche perchè esso riflette nella sostanza una proposta che (credo per primo) il nostro Gruppo ha avanzato fin dai primi anni della precedente legislatura, e risalente se non erro al 1981.

L'intervento del collega D'Onofrio ha risollevato alcune delle questioni che sono affiorate nel corso dei dibattiti svoltisi all'interno della Giunta per il Regolamento e certo finisce col dare un'interpretazione ad alcune parti del testo con le quali non me la sento di consentire. Resta tuttavia ferma la nostra decisione di votare a favore del testo che è stato presentato, per una serie di ragioni che mi permetterò di esporre molto rapidamente.

La sostanza, senatore D'Onofrio, della decisione che andiamo a prendere consiste nel fatto che il Senato autolimita, corrispondendo in questo a decisioni analoghe prese dall'altro ramo del Parlamento, la sua possibilità di organizzare le discussioni attorno a documenti essenziali, quali la legge finanziaria e di bilancio, stabilendo dei termini categorici: il 15 novembre, se il bilancio è in prima lettura in questo ramo del Parlamento ed il 31 dicembre, se è in seconda lettura. Non sto a ricordare le cadenze intermedie che tutti quanti conosciamo, anche perchè sono state di fatto adottate nella pratica negli ultimi due anni dei lavori della nostra Assemblea.

Questo è il senso della «sessione di bilancio» e l'obiettivo che ci si propone è di arrivare, entro il 31 dicembre, all'approvazione di quello che tutti, maggioranza ed opposizione, consideriamo un documento essenziale per la vita del paese. Stanno dietro di noi, fortunatamente a distanza di 4-5 anni, situazioni nel corso delle quali siamo arrivati al limite massimo del 31 aprile consentito dalla Costituzione per l'esercizio provvisorio. Gli sconquassi che tutto questo ha creato e rischia di creare nell'amministrazione centrale dello Stato e nelle altre ammi-

nistrazioni periferiche ad essa collegate sono talmente evidenti che tutti abbiamo convenuto che bisognasse fare il massimo sforzo possibile per stare entro i termini del 31 dicembre.

Il secondo elemento che abbiamo voluto cogliere nel corso della riforma del nostro Regolamento è che si vuole concentrare nella 5^a Commissione del Senato gran parte del lavoro preparatorio. Alla Camera si è trovato l'espedito degli «emendamenti compensativi»; giustamente qui abbiamo ritenuto di dover mantenere la nostra autonomia, ma, in una certa misura, abbiamo tenuto conto del principio della compensazione degli emendamenti, tanto è vero che abbiamo scelto una sede unica, la 5^a Commissione, all'interno della quale i dibattiti su emendamenti presentati dal Governo o dall'opposizione vanno fatti, saranno fatti e sono sempre stati fatti finora, tenendo conto che bisognava, a fronte di una nuova spesa, prevedere una nuova entrata. Diciamo che se c'è una Commissione nel nostro ramo del Parlamento all'interno della quale l'articolo 81 della Costituzione ha ancora una qualche parvenza di efficacia questa è la 5^a Commissione, anche se poi nei fatti molto spesso pure essa si è comportata in maniera da offendere lo spirito e la lettera di tale articolo. Non tutto comunque va alla 5^a Commissione, ad essa vanno gli emendamenti alla legge finanziaria, mentre quelli alle varie Tabelle di bilancio vengono discussi nelle Commissioni di merito per poi riconcentrarsi nuovamente all'interno della 5^a Commissione.

L'altro elemento significativo di novità — già la prassi lo aveva in certa misura accettato — è che la 5^a Commissione può svolgere attività conoscitiva preliminare, cioè può cominciare i suoi lavori prima che i testi siano presentati, ascoltando i Ministri responsabili o altre personalità, quali il Governatore della Banca d'Italia, i direttori o i presidenti di alcuni grandi istituti bancari ed economici di vario tipo. Diciamo anche che in questo quadro c'è una novità che mi permetterò di sottolineare, signor Presidente, e cioè il fatto che per la prima volta nel nostro Regolamento viene riconosciuta la possibilità per le Commissioni bilancio dei due rami del Parla-

mento di riunirsi congiuntamente, sia pure senza riconoscere ad esse in quella sede una capacità deliberativa, ma solo un'attività conoscitiva di indagine. In tal modo, si incrina lievemente il principio della totale separazione che finora è esistito tra i due rami del Parlamento.

PRESIDENTE. Senatore Anderlini, quindi insieme alle lamentele per la esondazione delle bicamerali, introduciamo le bicamerali orali, intermittenti.

ANDERLINI. Signor Presidente, questa è altra cosa, non si tratta di una istituzione, bensì di una riunione congiunta che può avvenire o meno una volta o due l'anno e secondo me l'aver superato, sia pure di poco, il regime di separazione totale esistente tra i nostri due rami è un fatto positivo.

So bene che esiste un articolo della Costituzione che stabilisce che i due rami del Parlamento si riuniscono insieme soltanto nei casi previsti dalla Costituzione stessa, ma si tratta dei due rami del Parlamento, non delle Commissioni parlamentari. Sono due aspetti diversi, signor Presidente. In tutti i Parlamenti, dove vige il sistema bicamerale, è ammesso un minimo di rapporto tra le Commissioni competenti; si pensi al rapporto tra il Senato e la Camera dei rappresentanti negli Stati Uniti dove i contatti, i rapporti, gli scambi e i compromessi tra le Commissioni sono all'ordine del giorno nella politica di quella grande nazione...

PRESIDENTE. Non mi riferivo ad un'eventuale lesione dei principi, ma alle lamentele circa l'impossibilità della bilocazione, trilocazione e quadrilocazione dei membri del Parlamento.

ANDERLINI. Va bene, signor Presidente. Tuttavia, ritengo che sia un modo per guadagnare tempo e non per perderlo quello di permettere alle due Commissioni, proprio nella fase preliminare di attività puramente conoscitiva, quando viene iniziata la sessione di bilancio, di sentire, per esempio, i Ministri responsabili o altri personaggi importanti del nostro mondo economico e finanziario.

Un altro elemento significativo che è stato introdotto è quello relativo alla proibizione che si svolga ogni tipo di attività legislativa, mentre questo o l'altro ramo del Parlamento ha in corso la discussione sul bilancio. Mi sembra evidente la necessità di questa statuizione; le bocce devono essere ferme quando cominciamo a disporle e a discutere il bilancio: non si può continuare a giostrare con nuove poste di entrata o di uscita mentre si sta decidendo il quadro generale. Vengono previste delle eccezioni per i decreti-legge la cui scadenza costituzionale ricada entro questo periodo e per quei disegni di legge che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari abbia indicato all'unanimità. È importante l'aver previsto l'unanimità in quanto si tratta di deroghe che non possono non coinvolgere tutti i Gruppi del Senato, maggioranza ed opposizione.

Affrontando questo argomento, senatore D'Onofrio, sono venuto a toccare quella che dal nostro punto di vista è la questione decisiva. Nel momento in cui l'opposizione consente che venga delimitato in maniera precisa lo spazio temporale entro cui deve avvenire la discussione e l'approvazione dei bilanci (tenete presente che la mia parte politica non fa alcuna concessione alla maggioranza in quanto siamo stati i primi a proporre una limitazione dei tempi perchè ci rendevamo conto che era necessario per il prestigio del Parlamento, per il benessere generale della nazione italiana e per le necessità che ho illustrato all'inizio del mio intervento), tuttavia non si può pensare di approfittare di questo binario preferenziale. È di questo che si tratta: di un vero e proprio binario preferenziale, 15 novembre-31 dicembre, con la previsione di poteri chiari ed espliciti conferiti al Presidente dell'Assemblea affinché queste date vengano rispettate. Non si può pensare di realizzare un binario preferenziale entro il quale la maggioranza ed il Governo possono agganciare tutto quello che vogliono; quindi, o prevediamo una legge finanziaria che non sia tale, cioè una legge finanziaria *monstrum* — e ne abbiamo avuto degli esempi — oppure, senatore D'Onofrio, altri testi, altre leggi, altre proposte. Per legge finanziaria *monstrum* o, come si dice

nel nostro linguaggio corrente, *omnibus* intendendo una legge finanziaria che non corrisponde alle caratteristiche fissate dalla legge n. 468 del 1978, il provvedimento che ha dato vita alla legge finanziaria. La 468 prevede che nella legge finanziaria vadano stabiliti con precisione tutti i termini relativi alle leggi pluriennali di spesa; il Governo può variare in quella sede la *tranche* assegnata all'anno in corso in aumento o in diminuzione, per le leggi pluriennali di spesa. Inoltre, il Governo può introdurre nella legge finanziaria tutti gli elementi che hanno diretta inerenza con variazioni di poste del bilancio. Questo e non più di questo può fare il Governo! Il Governo, infatti, non può, per esempio, stabilire nella legge finanziaria delle norme di merito che cambino le carte in gioco per la pubblica istruzione, come (faccio un esempio limite) ridurre il livello della scuola dell'obbligo, oppure cambiare le materie di insegnamento perchè si vogliono ridurre gli insegnanti; non può cambiare la statuizione di merito per ciò che riguarda, per esempio, i poteri locali e operare surrettiziamente una riforma della legge sulla finanza locale attraverso la legge finanziaria. La stessa cosa non può fare per ciò che riguarda la sanità, i trasporti, o quanti altri settori della pubblica amministrazione possono essere coinvolti in questa visione. Può cambiare le poste, può cambiare il rapporto finanziario tra bilancio e quelle determinate leggi alle quali si possa in qualche modo fare riferimento che gestiscono determinati settori, ma non più di questo, perchè ogni modifica di merito inerente questi settori, va ricondotta alla prassi normale, al lavoro quotidiano che fanno il Senato e l'altro ramo del Parlamento, con tutte le garanzie che ne derivano per le competenze delle Commissioni di merito, per i tempi che non sono quelli del 15 novembre e del 31 dicembre, per la possibilità del Senato nel suo complesso di funzionare secondo le regole normali, corrette e in vigore. Questo è il punto sul quale c'è difformità di interpretazione, di analisi e di prospettiva tra di noi.

Signor Presidente, il fatto che l'opposizione non solo acconsenta, ma sia lieta di dare il suo voto positivo ad una norma di questo

genere proprio oggi — attendiamo tra qualche ora l'arrivo del Presidente del Consiglio che viene a parlarci tra l'altro della nuova legge finanziaria, alla quale è stata rinviata l'intera materia del contenzioso tra i partiti della maggioranza — è significativo: è un atto di fiducia verso la Presidenza di questa Assemblea e verso la capacità del Senato di far rispettare quello che andiamo a statuire. Bisogna evitare interpretazioni di comodo che consentano al Governo di «sgattaiolare» attraverso i passaggi più o meno ambigui che si possono creare all'interno della legge finanziaria o che possono derivare da interpretazioni sbagliate dei testi al nostro esame, situazione spiacevole che l'opposizione non potrebbe accettare. Bene ha fatto — voglio darne lettura esplicitamente in quest'Aula anche perchè nel suo intervento orale non l'ha fatto — il senatore Schietroma nella relazione a scrivere: «Rimane comunque inteso che con l'espressione "disegni di legge inerenti alla loro formazione" — alla formazione dei bilanci — si è inteso indicare esclusivamente quella che, sul piano della legislazione sostanziale ora vigente, si denomina legge finanziaria (ex articolo 11 della legge n. 468 del 1978)». Questa è l'unica possibile interpretazione della frase che andiamo ad approvare tra poco; non ce ne possono essere altre e ne fa fede la dichiarazione che in questo senso ha fatto anche il Presidente del Senato nel corso delle riunioni della Giunta per il Regolamento e quello che ha scritto il nostro relatore e che io mi sono permesso di voler consegnare ancora una volta allo stenogramma della nostra seduta.

Concludendo il mio intervento, mi permetto di fare un'osservazione finale che forse esce dal quadro delle cose che ci siamo dette finora, ma vale la pena che anche questo resti consegnato agli atti della nostra seduta. Nell'altro ramo del Parlamento, quando fu approvata la modifica relativa a questi argomenti, e si istituì la sessione di bilancio, si approvò contemporaneamente un accordo tra Presidenza della Camera e Governo per l'istituzione delle sedute speciali per risposte a interrogazioni urgenti, quella che, con un brutto termine che a me non piace — l'introduzione di termini inglesi sta imbarbarendo

la nostra lingua — viene chiamata *question time*. Non voglio dire che si dovrebbero collegare anche qui le due cose. Avevamo proposto per nostro conto una modifica, però non possiamo chiedere contropartite quando viene accolta una nostra proposta. Alla Camera però è stato attuato tale sistema: il meccanismo di queste sedute speciali dedicate a interrogazioni particolarmente urgenti, a «botta e risposta» tra membri del Governo e membri del Parlamento ha avuto successo, anche perchè i mezzi di comunicazione — penso soprattutto a quelli della RAI — potrebbero dare un minimo di pubblicità. Non capisco perchè «Radio radicale» trasmetta intere sedute dei due rami del Parlamento (è l'unica cosa che fa bene) e non ci sia il terzo, il quarto, il quinto canale della nostra radio pubblica — non dico la televisione — che dia la possibilità agli italiani che lo vogliono di sentire quello che si dice in Parlamento o a quelli di noi che stanno in giro per Roma per questioni varie di poter seguire i lavori dell'Aula. È una cosa che costerebbe poco, ma avrebbe un significato positivo e democratico.

Sono considerazioni finali, queste, signor Presidente, che raccomando alla sua saggezza, alla capacità che lei ha più volte dimostrato di seguire con molta attenzione le nostre proposte per tentare di migliorare il lavoro del Senato. Vi ringrazio della vostra attenzione. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Senatore Anderlini, ella ha aggiunto alla sua esposizione, pertinente all'oggetto di questa seduta, anche un altro rilievo. La ringrazio, perchè penso — ed ella ne avrà qualche notizia anche nel corso delle prossime sedute — che la Giunta per il Regolamento dovrà rivedere alcune cose, soffermandosi su taluni rilievi che nel corso di questa seduta — come in precedenza o nelle seguenti — potranno pervenire.

Le assicuro fin d'ora che alla ripresa dovremo occuparci anche di tali questioni.

Dichiaro chiusa la discussione.

Ha facoltà di parlare il relatore.

* **SCHIETROMA, relatore.** Signor Presidente, non mi sembra che vi siano motivi per una

replica. Prendo, tuttavia, la parola per ringraziare innanzitutto lei; in secondo luogo, per ringraziare il Comitato ristretto e particolarmente i senatori Perna e D'Onofrio, con i quali si è tanto discusso in quella sede, e per ringraziare, infine, la Giunta per il Regolamento, che mi ha fatto l'onore di darmi mandato di riferire su queste importanti modificazioni all'Assemblea. Ringrazio, inoltre, i colleghi che sono intervenuti nel dibattito, i senatori De Sabbata, D'Onofrio ed Anderlini, che con i loro elevati interventi hanno dato indubbiamente la giusta importanza a queste modifiche del Regolamento.

Devo dire, per lealtà nei confronti della Giunta per il Regolamento e per chiarezza, che l'unanimità, nella Giunta stessa, si è raggiunta su ciò che si è scritto e sull'interpretazione che ne ho dato nella relazione scritta, oltre che su quanto ho avuto l'onore di aggiungere nel corso di quella seduta.

È soprattutto in base a quella unanimità — anche per la stessa importanza di queste modifiche, peraltro ampiamente sperimentate nel 1983 e nel 1984 con risultati positivi — che ho l'onore, a nome della Giunta per il Regolamento, di chiedere all'Assemblea di approvare le modifiche al Regolamento che sono state proposte.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame della proposta di modifica del Capo XV del Regolamento, nel testo elaborato dalla Giunta per il Regolamento:

CAPO XV

DELLA PROCEDURA DI ESAME DEI BILANCI E DEL CONTROLLO FINANZIARIO, ECONOMICO ED AMMINISTRATIVO

Art. 125.

Invio del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione e dei disegni di legge inerenti alla loro formazione, dei rendiconti generali dello Stato, delle relazioni

e dei documenti programmatici ed economici alla 5^a Commissione permanente.

Alla 5^a Commissione permanente sono inviati il disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e i disegni di legge inerenti alla loro formazione, il rendiconto generale dello Stato, le relazioni della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato, le previsioni di cassa nonché tutte le relazioni di carattere generale ed i documenti presentati dal Governo o dalla Corte dei conti al Parlamento attinenti alla programmazione economica ed al bilancio dello Stato, e gli altri documenti sulla situazione economica.

È approvato.

Art. 125-bis.

Attività conoscitiva preliminare della 5^a Commissione permanente.

Prima che abbia inizio l'iter parlamentare del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e dei disegni di legge inerenti alla loro formazione, la 5^a Commissione permanente può essere autorizzata dal Presidente del Senato a procedere, anche congiuntamente con l'omologa Commissione permanente della Camera dei deputati, alla acquisizione di elementi informativi in ordine ai criteri di impostazione del bilancio a legislazione vigente. A tal fine sottopone al Presidente del Senato il programma delle audizioni.

È approvato.

Art. 126.

Assegnazione ed esame in Commissione del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e dei disegni di legge inerenti alla loro formazione

1 - Il disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato ed i disegni di legge inerenti alla loro formazione sono deferiti alla 5^a Commissione permanente per l'esame generale congiunto. Il disegno di legge di approvazione dei bilanci

di previsione dello Stato ed i disegni di legge inerenti alla loro formazione sono contestualmente deferiti alle altre Commissioni permanenti, ciascuna delle quali deve esaminarli congiuntamente per le parti di sua competenza.

2 - Alle sedute delle Commissioni riservate all'esame del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e dei disegni di legge inerenti alla loro formazione partecipano i Ministri competenti per materia. Di tali sedute si redige e si pubblica il resoconto stenografico.

3 - Ciascuna Commissione, nei termini stabiliti dal successivo comma 6, comunica il proprio rapporto scritto e gli eventuali rapporti di minoranza alla 5^a Commissione permanente. Gli estensori dei rapporti delle Commissioni possono partecipare alle sedute della 5^a Commissione permanente senza diritto di voto.

4. - I rapporti sono allegati alla relazione generale della 5^a Commissione permanente.

5 - La 5^a Commissione permanente, nei termini stabiliti dal successivo comma 6, approva la relazione generale sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e sui disegni di legge inerenti alla loro formazione, che concerne anche — in separate sezioni — gli stati di previsione della spesa sui quali è competente per materia, e la trasmette alla Presidenza del Senato unitamente alle eventuali relazioni di minoranza.

6 - Quando il disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e i disegni di legge inerenti alla loro formazione sono presentati dal Governo al Senato, gli adempimenti previsti dai commi 3 e 5 debbono essere espletati, rispettivamente, entro dieci giorni e entro venticinque giorni dal deferimento, e la votazione finale in Assemblea ha luogo entro i successivi quindici giorni. Quando il disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e i disegni di legge inerenti alla loro formazione sono trasmessi dalla Camera dei deputati, i termini per gli adempimenti pre-

visti dai commi 3 e 5 sono fissati dal Presidente del Senato, in modo che la votazione finale in Assemblea abbia luogo entro trentacinque giorni dalla trasmissione.

7 - Ciascuna Commissione, durante l'esame, per le parti di sua competenza, del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e dei disegni di legge inerenti alla loro formazione, non può svolgere, in nessuna sede, altra attività. Nel computo dei termini per la presentazione delle relazioni e per l'espressione dei pareri sugli altri disegni di legge o affari deferiti, non si tiene conto del periodo richiesto per l'esame anzidetto.

8 - Dalla data del deferimento del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e dei disegni di legge inerenti alla loro formazione e fino alla votazione finale da parte dell'Assemblea, non possono essere iscritti all'ordine del giorno delle Commissioni permanenti e dell'Assemblea disegni di legge che comportino aumenti di spese o diminuzioni di entrate.

9 - I precedenti commi 7 e 8 non si applicano all'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge e degli altri disegni di legge aventi carattere di assoluta indifferibilità secondo le determinazioni adottate all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

È approvato.

Art. 127.

Ordini del giorno sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e sui disegni di legge inerenti alla loro formazione.

1 - Gli ordini del giorno devono essere presentati e svolti nelle Commissioni competenti per materia.

2 - Quelli accolti dal Governo o approvati sono allegati, insieme ai rapporti, alla relazione generale della 5^a Commissione permanente. Quelli non accolti dal Governo o re-

spinti dalle Commissioni possono essere rappresentati in Assemblea purchè siano sottoscritti da otto Senatori.

È approvato.

Art. 128.

Emendamenti al disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e ai disegni di legge inerenti alla loro formazione

1 - Gli emendamenti, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, relativi ai disegni di legge inerenti alla formazione dei bilanci di previsione dello Stato devono essere presentati alla 5ª Commissione permanente. I senatori che non facciano parte della 5ª Commissione permanente possono chiedere o essere richiesti di illustrare gli emendamenti da essi presentati.

2 - Gli emendamenti, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, al disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato devono essere presentati nelle Commissioni competenti per materia. Se queste li accolgono, vengono trasmessi, come proposte della Commissione, alla 5ª Commissione permanente, la quale, nel caso di rigetto, deve farne menzione nella sua relazione.

3 - Gli emendamenti respinti possono essere rappresentati in Assemblea, anche dal solo proponente.

4 - È facoltà del Presidente ammettere la presentazione in Aula di nuovi emendamenti che si trovino in correlazione con modificazioni proposte dalla 5ª Commissione permanente o già approvate dall'Assemblea.

È approvato.

Art. 129.

Discussione in Assemblea del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e dei disegni di legge inerenti alla loro formazione.

1 - Sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e sui dise-

gni di legge inerenti alla loro formazione si svolge un'unica discussione generale, che è riservata agli interventi relativi alla impostazione globale del bilancio ed alle linee generali della politica economica, finanziaria e dell'amministrazione dello Stato. Dopo la chiusura della discussione prendono la parola i relatori ed il Presidente del Consiglio dei ministri o uno o più Ministri da lui delegati. Sono poi messi ai voti gli ordini del giorno concernenti gli argomenti anzidetti.

2 - L'esame degli articoli e la votazione finale dei disegni di legge inerenti alla formazione dei bilanci di previsione dello Stato hanno la precedenza sull'esame degli articoli e sulla votazione finale del disegno di legge di approvazione dei bilanci medesimi. Le variazioni conseguenti all'approvazione dei disegni di legge inerenti alla formazione dei bilanci di previsione dello Stato, non appena presentate dal Governo, sono deferite immediatamente alla 5ª Commissione permanente, che provvede ad inserirle nel testo del disegno di legge di approvazione degli stessi bilanci di previsione da sottoporre all'Assemblea.

3 - In sede di esame degli articoli hanno facoltà di parlare soltanto i presentatori di ordini del giorno e di emendamenti per illustrarli, nonché il relatore ed il rappresentante del Governo per esprimere il proprio parere. Gli ordini del giorno relativi alle singole tabelle sono posti ai voti prima degli articoli che le concernono.

4 - La discussione del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e dei disegni di legge inerenti alla loro formazione, così come articolata nelle sue fasi dai commi precedenti, è organizzata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari a norma dell'articolo 55, comma 5.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale.

FERRARI-AGGRADI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERRARI-AGGRADI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, deidero innanzitutto esprimere un vivo e convinto compiacimento e ringraziamento alla Presidenza del Senato. Se oggi l'Assemblea è messa nella condizione di varare in via definitiva queste importanti modifiche del Regolamento del Senato, ciò si deve soprattutto alla determinazione con la quale la Presidenza del Senato stessa ha voluto che tali modifiche fossero introdotte con immediatezza, in modo da renderle pienamente agibili fin dalla prossima sessione di bilancio che avrà inizio con la presentazione dei documenti finanziari relativi al 1986.

Non vi è dubbio che le norme che ci accingiamo ad approvare costituiscono il risultato di uno sforzo di esperienze e di riflessioni che ha sempre trovato nel Parlamento momenti di alto impegno politico. Non è certo casuale che la riforma del bilancio del 1978 prese le mosse proprio in questo ramo del Parlamento attraverso un confronto tecnico-politico estremamente proficuo ed approfondito e non è casuale che, nel corso della precedente legislatura, proprio la Commissione bilancio, che ho l'onore di presiedere, ha svolto e compiuto una importante procedura conoscitiva sugli aspetti applicativi della riforma del 1978.

Le conclusioni di questa indagine hanno costituito un punto di riferimento qualificante sia negli svolgimenti teorici e nelle soluzioni concrete dei problemi di finanza pubblica, sia nella messa a punto delle procedure parlamentari. In questi anni, grazie ad uno sforzo comune improntato a grande senso di responsabilità, questo ramo del Parlamento è riuscito, in via di prassi, ad utilizzare le procedure vigenti, adattandole alle esigenze della cosiddetta sessione di bilancio.

Le modifiche al nostro esame, frutto di un approfondimento molto serio, avviato sotto la precedente Presidenza, fanno largamente tesoro di questa esperienza e — mi sia consentito dirlo — tengono conto altresì di quanto è emerso alla Camera dei deputati nel vivo dell'applicazione delle modifiche

regolamentari ivi introdotte in materia di bilancio.

La scelta di semplificare al massimo i meccanismi procedurali, evitando surrettizie commistioni tra norme sostanziali di contabilità e norme procedurali, tiene molto conto, saggiamente, dell'esperienza fatta nel corso di quest'anno.

Uno dei risultati più cospicui che il Governo e il Parlamento hanno raggiunto in questa legislatura — risultato che va ben al di là della valutazione corrente che di esso danno le forze politiche e l'opinione pubblica — è costituito, a mio avviso, proprio dal progressivo stabilizzarsi di una prassi parlamentare che fa perno sull'idea di fondo che il bilancio dello Stato debba essere approvato in via definitiva entro il 31 dicembre, cioè prima dell'inizio dell'esercizio al quale si riferisce.

Non si tratta solo di una questione di ordine contabile, ma di un problema più profondo che attiene al coordinamento reale fra tutti i soggetti che compongono la finanza pubblica allargata.

Si tratta di dare certezza, fin dall'inizio, dell'esercizio finanziario al quale si fa riferimento in ordine alle disponibilità ed ai vincoli che dovranno fare da guida all'attività degli enti esterni alla finanza statale, secondo le determinazioni del Parlamento nazionale.

Si tratta di impegnare tutti questi soggetti esterni alla finanza statale ad approvare i rispettivi bilanci in tempi idonei a garantire una situazione di ordine e di trasparenza — e questo è fatto fondamentale — se vogliamo risanare la finanza pubblica, signor Presidente.

Se quindi si intende confermare e valorizzare questo ruolo centrale del Parlamento nazionale, visto quale momento di sintesi unitaria delle scelte di finanza pubblica, la determinazione di un orizzonte temporale entro il quale le decisioni relative devono essere assunte costituisce la precondizione tecnica e politica per dare stabilità e coerenza ad un sistema complesso come il nostro, fondato sulla centralità del Parlamento nazionale.

Le modifiche che stiamo per approvare si

pongono esattamente lungo questa linea e prefigurano meccanismi che, mentre da un lato garantiscono il pieno dispiegarsi della dialettica parlamentare, dall'altro delimitano il processo decisionale entro termini sufficientemente concisi.

Ritengo che queste modifiche sono il segno di una democrazia che tende ad assestare i propri istituti e le proprie prassi costituzionali lungo ritmi e tempi propri di una democrazia matura e consolidata, nella quale Governo e Parlamento, maggioranza ed opposizione sono chiamati a fare fino in fondo la propria parte, consapevoli dei rispettivi ruoli e delle responsabilità generali che ad essi la Costituzione demanda.

E voglio sottolineare il fatto che un frutto così importante dal punto di vista politico e costituzionale è maturato proprio sul terreno delle procedure parlamentari e grazie al consenso che si è formato tra tutti i Gruppi che di queste procedure sono i custodi più gelosi.

Tutto ciò, a mio avviso, sta a dimostrare che, nella nostra democrazia, esistono grandi riserve di consapevolezza e di responsabilità che ci consentono di sviluppare e di arricchire gli istituti che, nella loro grande saggezza, i costituenti del '48 ci hanno consegnato.

La nostra Costituzione ha in sé le potenzialità per un processo evolutivo ed innovativo profondo, nel corso del quale tutti i Gruppi sono, ancora una volta, chiamati a dare la misura storica della propria sensibilità istituzionale e del proprio senso dello Stato.

Su questo terreno, proprio partendo dalla cosiddetta sessione di bilancio e dalle revisioni istituzionali che potremmo immaginare in materia di legislazione di spesa e di controllo di copertura, io ritengo che esista uno spazio importante di iniziativa che può essere riempito sulla base di adeguamenti procedurali ovvero di correzioni della riforma del 1978, prima di arrivare a ritocchi costituzionali, verso i quali pur occorre avere un atteggiamento di disponibilità.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, abbiate la cortesia di soffermarvi poco sul vostro conversare per udire le dichiarazioni di voto!

FERRARI-AGGRADI. Ritengo cioè, in conclusione, che sia più saggio sperimentare e verificare, sul terreno delle cose fattibili immediatamente, la volontà di ricondurre sotto controllo la spesa pubblica, anche attraverso modifiche istituzionali.

Proprio le norme che ci apprestiamo a votare mi sembra rappresentino la migliore testimonianza della bontà di un metodo che si fonda sulla esperienza e sulla ricerca del consenso: e ciò è soprattutto importante in una materia nella quale non ha senso porsi astrattamente in posizioni di maggioranza e minoranza contrapposte, quanto invece occorre ricercare una cornice di metodo sulla quale vi sia il consenso intimo e profondo di tutti i soggetti che in questa Costituzione si considerano forze determinanti. (*Applausi dal centro*).

CASTIGLIONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASTIGLIONE. Signor Presidente, colleghi, a nome del Gruppo socialista anticipo il voto favorevole che verrà dato a questa proposta di modifica del Regolamento, nel pieno convincimento che con ciò si stia facendo un buon lavoro per consentire al Parlamento e, nel caso specifico, al Senato, di ben operare rispetto a quegli strumenti fondamentali di controllo della finanza pubblica e di determinazione delle linee di politica economica che sono il bilancio e la legge finanziaria.

Il Comitato ristretto ha fatto indubbiamente un buon lavoro: posso dire che, per qualche aspetto marginale, avrei preferito alcune formulazioni leggermente diverse, ma prendo atto dell'equilibrio raggiunto e quindi della possibilità, con il generale consenso, di arrivare alla modifica regolamentare.

Novità importanti ci sono, non solo rispetto a quello che abbiamo in via sperimentale provato e che qui viene consolidato con la normativa, ma anche rispetto all'altro punto rappresentato dalla istruttoria che viene consentita alla Commissione bilancio e che certamente può dare risultati che forse

non siamo ancora in grado di apprezzare in tutta la loro portata.

Io credo meno, rispetto a quanto diceva il senatore Anderlini, che la possibilità di avere rapporti con l'altro ramo del Parlamento produrrà chissà quali risultati: sappiamo quali sono le difficoltà dei nostri rapporti con la Camera dei deputati e le logiche che, talvolta, diversamente da noi sorreggono le scelte prioritarie che dall'altra parte si fanno. (*Brusio in Aula. Richiami del Presidente*).

Ma certamente la fase istruttoria ha la sua importanza, soprattutto perchè possiamo, con il Governo, fare alcuni ragionamenti che precedano l'atto di formazione e di proposta, da parte dell'Esecutivo, del testo base della legge finanziaria.

Aggiungo una considerazione che in questa sede ritengo doverosa. Si è detto che si è preferito, rispetto al testo del Regolamento della Camera che fa riferimento espresso alla legge finanziaria, il termine di atti inerenti alla formazione del bilancio, per non vincolare al Regolamento una norma di legge ordinaria che potrebbe essere modificata e quindi creare problemi in ordine al funzionamento del Regolamento stesso.

Fin qui sono d'accordo; non sono d'accordo però quando si dice, nella relazione — e lo ricorda anche il senatore Anderlini — che la norma va interpretata nel senso che essa si riferisce soltanto ed esclusivamente alla legge finanziaria. Allora, signor Presidente, tanto valeva scriverlo...

ANDERLINI. La legislazione vigente si riferisce solo alla legge finanziaria.

CASTIGLIONE. Ma il problema non è soltanto questo; non si può pretendere che la legge finanziaria sia adoperata dal Governo e poi esaminata ed approvata dal Parlamento tenendo presenti il suo ruolo e le sue finalità stabilite dalla legge n. 468, scoraggiando ogni tendenza ad inserire gli argomenti più diversi, anche modifiche di norme di diritto comune e provvedimenti di natura sostanziale, e poi pretendere che nell'*iter* di approvazione del bilancio e degli strumenti ad esso connessi si rimanga legati solo alle procedure previste per la legge finanziaria.

Il problema sostanziale, atteso anche quanto si sente dire — e lo sentiremo anche dalle dichiarazioni del Governo fra non molto — e cioè che gli elementi fondamentali della manovra economica che il Governo intende portare avanti sono rinviati alla legge finanziaria, è che non vorremmo ritrovarci con gli stessi inconvenienti che abbiamo incontrato l'anno scorso e due anni fa, cioè con la necessità di dover poi operare degli stralci perchè la normativa superava i limiti della legge finanziaria.

A mio avviso, invece, nella fase di sperimentazione e nell'applicazione di queste norme, deve essere anche lasciata aperta la possibilità che altri documenti inerenti la formazione del bilancio, altri provvedimenti che per la loro larga portata e per la loro importanza rappresentano una base fondamentale della manovra economica e finanziaria che il Governo intende portare avanti, siano esaminati insieme al complesso degli strumenti che il Governo stesso sottopone all'esame del Parlamento. Diversamente potremmo incorrere nell'altro male che il senatore De Sabbata lamentava quando osservava che la norma potrebbe lasciare aperta la possibilità che il Governo ricorra alla decretazione d'urgenza qualora sentisse la necessità di accompagnare alla legge di bilancio ed alla legge finanziaria anche alcuni provvedimenti sostanziali che devono essere contestuali per sortire effetti reali nell'ambito della manovra che il Governo intende portare avanti.

Ecco perchè le rigidità di interpretazione non mi trovano consenziente. Valuteremo questo problema alla luce dell'esperienza concreta perchè la rispondenza tra la norma e le scelte del Parlamento si può constatare al momento della pratica attuazione.

Un'ultima considerazione: signor Presidente, è importante anche la regolamentazione dei tempi delle sessioni di bilancio. Occorre, infatti, tenere presente l'esigenza, che in questo caso riguarda i rapporti tra i due rami del Parlamento, che quella delle due Camere che per prima esamina ed approva i documenti di bilancio lasci tempo sufficiente all'altra Camera perchè, senza costrizioni e senza condizionamenti, questa possa operare

con serenità nella fase che le compete. Dico queste cose tenendo presente la mia esperienza di relatore sulla legge finanziaria 1985. Con i tempi che la Camera dei deputati ci ha lasciato io ho dovuto, anche rispetto ad alcune elementari esigenze di aggiustamento che erano emerse in Commissione bilancio e che venivano sottolineate da diversi settori di questa Assemblea, escludere ogni possibilità di modificazione per la necessità di approvare il bilancio e la legge finanziaria entro il 31 dicembre 1984 per non dover ricorrere all'esercizio provvisorio.

Al di là di quello che giustamente e positivamente introduciamo con la modifica regolamentare, cioè il cadenzare i tempi in modo da consentire un rapido e snello lavoro di approvazione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato, credo che sia anche importante e opportuno — in questo caso sì! — il coordinamento fra le Presidenze dei due rami del Parlamento, in modo che certi tempi siano concordati. È infatti auspicabile che quel ramo del Parlamento che ha la ventura di esaminare in seconda lettura il bilancio e la legge finanziaria non si trovi — come capitò a noi in Senato l'ultima volta — a dover fare i conti con tempi troppo ristretti, quindi nell'impossibilità di svolgere compiutamente la funzione che spetta al Parlamento nel discutere e nell'approvare questi strumenti.

Concludo confermando il voto positivo del nostro Gruppo alle modifiche regolamentari in esame. (*Applausi dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Senatore Castiglione, le sue preoccupazioni possono essere attenuate se lei si rifà all'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, dove si definisce, con molta precisione, cos'è la legge finanziaria. Le preoccupazioni del senatore Anderlini e di altri — ne discuteremo anche in sede di Giunta per il Regolamento — derivano dall'esperienza di questi ultimi anni, in cui la legge finanziaria purtroppo, di volta in volta, è sembrata a tutti i colleghi una specie di grande treno dei doni che sta per passare ed al quale ognuno voleva aggiungerne altri a quelli che il Governo aveva promesso. Da qui derivano le preoccupazioni che sono state espresse.

MALAGODI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MALAGODI. Signor Presidente, il nostro Gruppo voterà a favore del testo che ci è stato sottoposto, che consideriamo notevolmente migliore rispetto a quello attuale. Evidentemente, come ella ha sottolineato, si tratta ancora una volta di un esperimento, quindi può ben darsi che nel corso del prossimo anno si proceda ad una nuova modifica.

Nel discutere questo testo in sede di Giunta per il Regolamento — mi sia concesso di dirlo, non rivelo nessun segreto — è emersa una preoccupazione di tutti, non tanto per questo testo, quanto per la struttura generale del dibattito che siamo chiamati a svolgere. Abbiamo tempi assai ristretti, materia molto abbondante, una parte di essa — quella relativa alla Comunità economica europea — la esaminiamo sempre con un anno di ritardo, c'è una serie di problemi che forse dovremo affrontare già nel prossimo inverno dopo la chiusura del dibattito a cui ora siamo chiamati.

Ma questa è musica del prossimo avvenire; per il momento votiamo a favore. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Prima di passare alla votazione della proposta di modificazione del Regolamento nel suo complesso, ricordo che tale votazione deve avvenire secondo modalità che rendano possibile la verifica della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea, prescritta dall'articolo 64, primo comma, della Costituzione e dall'articolo 167 del Regolamento del Senato.

Al fine di consentire anche ai senatori che in questo momento non sono presenti in Aula di prendere parte alla votazione, propongo che la votazione stessa si svolga a scrutinio segreto, con l'intesa che le urne resteranno aperte.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Votazione a scrutinio segreto

PRESIDENTE. Indico pertanto la votazione a scrutinio segreto della proposta di modificazione del Capo XV del Regolamento nel suo complesso. I favorevoli metteranno palla bianca nell'urna bianca e palla nera nell'urna nera; i contrari palla bianca nell'urna nera e palla nera nell'urna bianca.

(Segue la votazione). (Le urne restano aperte).

Prendono parte alla votazione i senatori:

Accili, Alberti, Alici, Aliverti, Anderlini, Angelin, Antoniazzi, Argan, Avellone,

Baiardi, Baldi, Barsacchi, Battello, Bausi, Bellafiore, Benedetti, Beorchia, Berlanda, Bernassola, Biglia, Bisso, Boggio, Boldrini, Bollini, Bombardieri, Bompiani, Bonazzi, Bonifacio, Botti, Bozzello Verole, Brugger, Bufoni, Butini,

Calì, Calice, Campus, Canetti, Cannata, Carmeno, Carta, Cartia, Cascia, Cassola, Castiglione, Cavaliere, Cengarle, Cerami, Cheri, Chiarante, Chiaromonte, Cimino, Cioce, Coco, Codazzi, Colella, Colombo Vittorino (L.), Colombo Vittorino (V.), Colombo Svevo, Condorelli, Consoli, Conti Persini, Cossutta, Costa, Covatta, Covi, Crocetta, Cuminetti, Currella,

D'Agostini, D'Amelio, De Cataldo, De Cinque, Degan, De Giuseppe, Degola, De Sabbata, De Toffol, Diana, Di Corato, Di Lembo, Di Nicola, Di Stefano, Donat-Cattin, D'Onofrio,

Fabbri, Falcucci, Fallucchi, Fanti, Fassino, Felicetti, Ferrara Maurizio, Ferrara Nicola Antonio, Ferrara Salute, Ferrari Aggradi, Filetti, Fimognari, Finestra, Finocchiaro, Fiocchi, Flamigni, Fontanari, Foschi, Fosson, Franza, Frasca,

Galdieri, Gallo, Garibaldi, Gherbez, Giachè, Giangregorio, Gianotti, Gioino, Giugni, Giust, Giustinelli, Gradari, Grassi Bertazzi, Graziani, Greco, Grossi, Gualtieri, Guarascio, Gusso,

Ianni, Iannone, Imbriaco,
Jannelli, Jervolino Russo,
Kessler,

Lapenta, La Valle, Leopizzi, Lipari, Loprieno, Lotti,

Maffioletti, Malagodi, Mancino, Maravalle, Marchio, Margheriti, Marinucci, Mariani, Martini, Martorelli, Mascagni, Mascaro, Masciadri, Melandri, Melotto, Meoli, Merigi, Miana, Mezzapesa, Milani Armelino, Milani Eliseo, Mitterdorfer, Monaco, Mondo, Monsellato, Montalbano, Morandi, Muratore, Murmura,

Napoleoni, Nepi, Neri, Nespolo, Noci, Novellini,

Orciari, Orlando, Ossicini,

Pacini, Pagani Antonino, Pagani Maurizio, Palumbo, Panigazzi, Pasquini, Patriarca, Pavan, Perna, Petrarà, Petrilli, Pieralli, Pingitore, Pinto Michele, Pintus, Pistolese, Pollastrelli, Pollidoro, Pollini, Postal, Pozzo, Procacci, Puppi,

Ranalli, Rasimelli, Rastrelli, Rebecchini, Ricci, Riggio, Romei Roberto, Rossanda, Rossi, Rubbi, Ruffino, Rumor, Russo,

Salvato, Salvi, Santalco, Saporito, Scamarcio, Scardaccione, Schietroma, Scoppola, Segreto, Sellitti, Signorelli, Signori, Spadolini, Spano Ottavio, Spano Roberto, Stefani,

Tanga, Taramelli, Tedesco Tatò, Toros, Torri, Triglia, Trotta,

Ulianich, Urbani,

Valenza, Valitutti, Vassalli, Vecchi, Venanzetti, Venturi, Vettori, Viola, Visconti, Vitalone, Volponi,

Sono in congedo i senatori: Agnelli, Colajanni, Crollalanza, Damagio, Fiori, Genovese, Gozzini, Lai, Loi, Pasquino, Pastorino, Pinto Biagio, Sclavi, Taviani, Valiani, Vernaschi.

(Nel corso della votazione assumono la Presidenza il vice presidente De Giuseppe, indi il vice presidente Tedesco Tatò).

Chiusura di votazione

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione e invito i senatori segretari a procedere alla numerazione dei voti.

(I senatori segretari procedono alla numerazione dei voti).

Presidenza del presidente FANFANI

Risultato di votazione

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto della proposta di modificazione del Capo XV del Regolamento, avanzata dalla Giunta per il Regolamento:

Senatori votanti	245
Maggioranza	162
Favorevoli	238
Contrari	7

(Il Senato approva).

Restano pertanto assorbiti il *Doc. II*, n. 4, nonchè — limitatamente alla parte relativa alla procedura di esame dei documenti finanziari e di bilancio — i *Doc. II*, nn. 1, 3 e 9.

Il nuovo testo del Capo XV del Regolamento, testè approvato, sarà pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Governo, variazioni della composizione

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Bettino Craxi, ha inviato la seguente lettera:

«Roma, 31 luglio 1985

All'onorevole Presidente
del Senato della Repubblica
ROMA

Ho l'onore di informarLa che il Presidente della Repubblica, con proprio decreto in data odierna, ha accettato, su mia proposta, le dimissioni rassegnate dall'onorevole avvocato Alfredo Biondi, deputato al Parlamento, dalla carica di Ministro senza portafoglio, con incarico per l'ecologia, ed ha altresì nominato, su mia proposta, Ministri senza

portafoglio l'onorevole dottor Valerio Zanone e l'onorevole Loris Fortuna, deputati al Parlamento.

f.to Bettino CRAXI».

Comunicazioni del Governo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Comunicazioni del Governo.

Onorevole Presidente del Consiglio, ho il piacere di premettere alle comunicazioni, che ella ha chiesto di fare, la notizia che stamane il Senato ha approvato la riforma del proprio Regolamento, per assicurare un ordinato ed accelerato svolgimento della sessione speciale destinata all'esame annuale dei documenti di bilancio, presentati dal Governo.

È una nuova prova del concorso puntuale del Senato ad assicurare, nella chiarezza, lo snellimento dei rapporti tra Parlamento e Governo, accrescendo così la funzionalità delle istituzioni.

In questo stesso spirito, onorevoli colleghi, nella odierna seduta si conferma l'innovazione introdotta nell'agosto 1983 alla lunga precedente prassi. E ciò per consentire l'integrazione delle comunicazioni del Governo con particolari note esplicative. Quelle che stamane sono pervenute saranno distribuite ai senatori dopo le comunicazioni dell'onorevole Presidente del Consiglio e verranno pubblicate nel resoconto in allegato.

Annuncio a loro, onorevoli colleghi, che il rinnovo dell'espedito, adottato due anni fa dalla Camera e dal Senato senza opposizioni di sorta, formerà materia di una prossima riunione dell'apposita Giunta. Mi propongo di convocarla alla ripresa autunnale proprio per definire compiute e chiare misure regolamentari in proposito. E ciò nel quadro degli

aggiornamenti che il Parlamento si è proposto di apportare al nostro ordinamento costituzionale, ed in particolare sulle relazioni tra i vari organi dello Stato.

Ha facoltà di parlare il Presidente del Consiglio dei ministri.

CRAXI, *presidente del consiglio dei ministri*. Onorevole Presidente del Senato, la ringrazio per la sua comunicazione e mi consenta di esprimerle l'apprezzamento del Governo per le decisioni che il Senato ha ritenuto di assumere in materia di riforma di norme regolamentari.

Onorevoli senatori, giusto due anni or sono, presentando alle Camere il nuovo Governo dopo le elezioni del giugno 1983, ponevamo al centro del nostro programma cinque questioni essenziali che ne caratterizzavano la natura e il significato complessivo: le iniziative dell'Italia per il miglioramento dei rapporti internazionali; il risanamento dell'economia ai fini di una politica di sviluppo e di occupazione; la revisione dei principi e dei criteri delle politiche sociali; la lotta alla grande criminalità e i problemi della giustizia; la riforma e la modernizzazione delle istituzioni nell'elevazione e nella difesa della moralità pubblica.

Noi abbiamo tenuto e continuiamo a tener fede al programma enunciato. Abbiamo affrontato per queste condizioni, non poche, di difficoltà e anche di rischio politico. Siamo rimasti fermi nella convinzione che quando non sia possibile raggiungere gli onesti compromessi attraverso i quali si svolge la vita democratica è sempre assai meglio arrivare al fondo dei problemi e attribuire le singole responsabilità, piuttosto che lasciare andare le questioni alla deriva. Occorre ora dell'altro tempo, come del resto avevamo previsto, perchè questo programma avanzi nella sua realizzazione e si completi: e tuttavia il tempo trascorso non manca di risultati positivi e incoraggianti. Penso che il Governo abbia complessivamente e sin qui ben lavorato: molti problemi sono stati risolti, non sono mancati successi, anche se talvolta parziali, ed anche se numerose iniziative proposte al Parlamento non hanno ancora avuto l'approvazione auspicata. È il caso, per esempio, di

quelli che chiamammo — due anni fa — i pacchetti casa, giustizia, trasporti, di cui solo una parte esigua è divenuta legge, con il risultato di lasciare largamente irrisolti i problemi in questi settori. Posso però dire che il segno del rinnovamento che volevamo dare è stato largamente compreso ed accolto dal paese. Esso del resto ha avuto l'occasione per valutare liberamente e per giudicare. Il Parlamento conosce il lusinghiero giudizio degli elettori e sa quanto esso debba essere tenuto in conto. Si è trattato di un giudizio che accresce le nostre responsabilità, ma che conferma la giustezza della via intrapresa.

Ricordo appena la situazione in cui due anni fa formulavamo le nostre proposte; una inflazione oltre il 15 per cento; un disavanzo crescente, mai nei limiti previsionali; una produzione stagnante, una disoccupazione senza argini e tutto ancora collocato in un quadro politico molto incerto. Un alto grado di conflittualità che investiva non solo le forze sociali ma anche le stesse forze politiche, impegnate in una difficile opera di adeguamento di fronte a una società mutata e in evoluzione.

In questa situazione la scelta del Governo è stata per la fiducia contro lo scetticismo, per la ricerca della stabilità contro i pericoli ricorrenti della precarietà e della instabilità; in un sistema democratico, quale è quello italiano, apprezzato per la sua vitalità ma anche riconosciuto per i suoi trascorsi di eccezionale instabilità tra le democrazie parlamentari dell'occidente, per la responsabilità delle decisioni contro le tentazioni dell'immobilismo.

Fiducia in primo luogo sulle possibilità di ripresa e di ulteriore progresso di un paese che nell'ultimo ventennio era stato capace di raggiungere tassi di sviluppo fra i più alti del mondo, più della Germania, più della Francia, più degli Stati Uniti; fiducia nella capacità dei cittadini di comprendere il contrasto violento fra la maggiore ricchezza del paese, fra l'obiettivo benessere raggiunto e la condizione di dissesto generale esistente in molti campi, le diseguaglianze sociali, la disfunzione delle amministrazioni, il disorientamento politico e culturale; fiducia nella maturità degli italiani per una radicale

trasformazione dello spirito dei rapporti esistenti, ciò che in un recente congresso sindacale è stato riassunto felicemente nell'espressione «passare dalla cultura della rivendicazione alla cultura della gestione».

Ebbene, onorevoli colleghi, l'inflazione è stata ridotta, registrando in discesa il più alto scarto fra tutti i paesi europei; fra tutti i paesi europei è stato più alto l'indice di aumento della produttività; è stata stagnata l'emorragia della disoccupazione, che per la prima volta non è aumentata nell'84, senza che siano stati arrestati i necessari processi di ristrutturazione nella grande e media industria. E tutto questo mi sia consentito dire non è stato costruito sulla sabbia, come da qualche parte si vorrebbe far credere, se è vero che sino ad oggi l'inflazione non è tornata a crescere, nonostante le impennate del dollaro e il saldo negativo di un inverno devastante per il nostro prodotto agricolo; e la nostra produttività è tuttora in ascesa, nonostante che i tassi di sviluppo siano tornati a scendere in tutta l'Europa e negli Stati Uniti.

Ma al di là delle questioni generali, vorrei ricordare stamane ancora l'incisività delle azioni del Governo per una maggiore equità sociale; l'impegno contro la droga, i successi ottenuti nella lotta a ciò che resta del terrorismo interno e alla grande criminalità radicata e pericolosa e, come abbiamo visto in episodi anche recenti, sanguinaria, tanto al Sud quanto al Centro e al Nord del paese; i passi avanti per l'equità fiscale, dopo un'assurda resistenza corporativa; la vasta progettazione di modernizzazione, di riforma e di sviluppo su cui il Parlamento è e sarà chiamato a dare il suo essenziale e decisivo giudizio.

Ricordiamo la firma del nuovo concordato, nel consenso pieno dello Stato Vaticano e del nostro Parlamento; ed il buon lavoro svolto durante il turno italiano di presidenza della CEE che ha visto la soluzione di antichi contenziosi, la conclusione di una trattativa decennale per l'allargamento della Comunità alla Spagna e al Portogallo, la via aperta al rinnovamento delle istituzioni e allo sviluppo della cooperazione specie in campo scientifico e tecnologico, verso un disegno di più

ampia unione, secondo le attese della grande maggioranza dei cittadini europei.

Anche in politica c'è chi ha la memoria corta. Io non sono tra questi. Ricordo bene quante resistenze e quanti sbarramenti questa azione ha incontrato: tanto più forti quanto più il programma di Governo investiva il rinnovamento di vecchie strutture, di vecchie consuetudini ed aree di influenza e di vecchi privilegi. Ricordo bene le manifestazioni di critica ingiuste ed anche quelle che, in una interpretazione diciamo così generosa, potremmo chiamare di avara solidarietà.

È stata messa in dubbio la volontà di pace, di indipendenza, di iniziativa attiva in campo internazionale del Governo, che solo oggi viene in qualche caso più onestamente riconosciuta ma che era facilmente leggibile fin dai nostri primi passi, dai tanti interventi, dalle tante cure che abbiamo posto al miglioramento dei rapporti internazionali.

Abbiamo parlato nei momenti e nei luoghi opportuni e solo secondo la nostra coscienza, i nostri principi e i nostri interessi. Abbiamo avuto ed abbiamo interlocutori ad Est come ad Ovest, in regioni vicine e in regioni lontane. Abbiamo così accresciuto il prestigio del nostro paese e non è vanto ricordare che l'Italia è oggi una voce certamente ascoltata su di una scena mondiale che permane agitata da crisi pericolose, ancora lontana dal pieno ristabilimento di quel clima di fiducia che è invece indispensabile per disegnare, per la via di pacifici negoziati, un futuro più stabile, pacifico e sicuro ed uno sviluppo meno diseguale tra i popoli e le nazioni.

Si sono sovente urtati contro un muro di incomprensioni e anche di sospetti i nostri sforzi per migliorare la funzionalità degli istituti, per colmare il divario, che talvolta è abissale, tra i tempi del paese, i tempi della società e i tempi dell'amministrazione, per garantire la libertà dei cittadini da ogni abuso e da ogni eccesso di potere. E soprattutto non è neppure il caso di ricordare ciò che tutti non possono non ricordare perfettamente e cioè quanto contrasto è stato opposto alla nostra azione di risanamento economico ed all'avvio di una più organica politica dei redditi.

Non desidero, onorevoli senatori, rinnovare polemiche. Semmai, mi chiedo se nel grande libro della politica un'altra pagina può essere ora voltata. La maggioranza ha visto riunirsi le condizioni per una più stretta solidarietà e per una azione comune più continua, e quindi più efficace, ed anche per un allargamento della sua collaborazione nei governi locali. L'opposizione, essenziale non meno della maggioranza per lo svolgersi della vita democratica, può valutare se esistono le condizioni per un rapporto ed un dialogo più costruttivo, in definitiva più utile per tutti, e certamente più utile al paese, almeno in questa fase centrale della legislatura.

Il risanamento economico, e in primo luogo la lotta alla disoccupazione e alle nuove povertà, in primo luogo il grande problema del Mezzogiorno, che è la pagina ancora non scritta nel definitivo processo di unità nazionale, hanno bisogno del consenso delle parti sociali e di un vigoroso impulso politico. Io sento fortemente la necessità di questo consenso e di questo impulso che sono essenziali per lo sviluppo equilibrato dell'intera nazione.

La ricchezza, se non è distribuita equamente, non provoca nè progresso economico nè miglioramento civile.

Noi vogliamo la diffusione del benessere, non il suo accumulo in oasi privilegiate, non la sua cattiva distribuzione tra le classi sociali e le diverse aree del paese.

Il compiacimento che possiamo trarre dal significato generale delle votazioni del 12 maggio e del 9 giugno non deve farci in nessun modo dimenticare le indicazioni concrete di quei voti e soprattutto il richiamo pressante per una lotta a fondo contro la disoccupazione. È un richiamo che parte da tutte le regioni d'Italia ma che nelle zone meno favorite dallo sviluppo ha assunto le dimensioni di un grido di allarme.

Ne siamo colpiti in modo particolare perchè esso è vero, perchè fosche sono le prospettive di molte province del Mezzogiorno, che vanno registrando in questi anni i più alti indici di incremento demografico, e quindi di forza lavoro, e i più bassi indici di investimento, e quindi di occasioni di lavoro.

Ad illustrazione e specificazione di quanto dirò sui vari temi programmatici ho rimesso al Presidente del Senato note esplicative sui contenuti di essi. Esse indicano i nostri propositi per combattere la disoccupazione, gli obiettivi che il Governo intende perseguire, le azioni che propone e quelle che sollecita. Ma al di là di quello che possono fare un Governo e una maggioranza, io penso che tutte le forze vive del paese, facendo proprio quel richiamo, dovrebbero dar vita a un grande movimento di solidarietà nazionale per lottare contro un male che in Italia quasi mai significa fame, perchè la società è forte e l'assistenza è diffusa, ma che significa sempre emarginazione, esclusione da tanti beni della vita, sovente avvilitamento e disperazione.

Io credo che i mezzi ordinari non siano sufficienti. Non tutte le forze sono dietro alla maggioranza, non tutti i poteri sono nelle mani del Governo. Un grande sforzo di solidarietà e di unità nazionale, una comune determinazione potranno fornirci forse i mezzi straordinari per affrontare con successo il fenomeno inquietante della disoccupazione. Il Governo comunque farà tutto quanto è in suo potere: ma ogni istituto, ogni forza politica ed ogni forza sociale, ogni cittadino della Repubblica deve sentire la responsabilità di una situazione che costituisce la fondamentale ingiustizia del nostro tempo e della nostra società.

I problemi della disoccupazione — come dicevo — si legano strettamente a quelli del Mezzogiorno. I rilievi effettuati indicano che nella prima metà del prossimo decennio la quasi totalità della disoccupazione sarà dislocata nelle aree meridionali. Già oggi le statistiche rilevano livelli di disoccupazione al 70 e all'80 per cento superiori a quelli del Centro e del Nord d'Italia. Ma anche gli indici della povertà, secondo dati recentissimi, messi in luce dalla Commissione di indagine sulla povertà istituita presso la Presidenza del Consiglio, investono il 7 per cento della popolazione del Centro-Nord e il 18 per cento del Sud. Questo vuol dire che nel Centro-Nord esiste quasi soltanto una povertà degli anziani, delle persone sole; mentre nelle regioni del Mezzogiorno è

povertà delle famiglie, come è confermato, tra l'altro, dall'altro impressionante indice che assegna al Mezzogiorno oltre il 70 per cento della povertà dei minori, cioè dei bambini che vivono in famiglie il cui reddito è inferiore alla metà del reddito familiare nazionale.

Ho parlato del Mezzogiorno come di un problema di definitiva unità nazionale; perchè se è vero che nell'Italia delle regioni e nell'Italia delle autonomie il processo unitario ha fatto passi giganteschi e finalmente possiamo dire che oggi gli italiani parlano tutti una sola lingua, hanno costumi comuni e comuni comportamenti e attitudini, è però altrettanto vero che non si potrà parlare di vera unità fino a quando i tenori di vita saranno tanto diversi, e gli stessi desideri sono destinati in una regione a diventare realtà e in un'altra regione a rimanere desideri insoddisfatti.

L'ambizione di raggiungere finalmente questo grande traguardo di unità non può essere di questo Governo. Di fronte ad esperienze annose noi dobbiamo purtroppo concludere che non solo sono insufficienti i mezzi e il tempo disponibili, ma che tuttora difettano una cultura e una coscienza adeguate alla grandezza della questione. Ma onorevoli colleghi, è certo che noi faremo il possibile e più del possibile. Seguiremo con cura e con sollecitazioni continue l'iter delle leggi di intervento straordinario nel Mezzogiorno, vigileremo soprattutto sulla loro esecuzione e seguiremo la progettazione, che deve essere rinnovata affinché non si debba domani constatare ancora una volta che la spesa prevista per il Mezzogiorno rimane ferma, per buona parte, sulla carta per inadempienze, carenze e ritardi.

Onorevoli senatori, l'aggiornamento programmatico che vi presentiamo risponde a necessità e opportunità largamente riconosciute. C'è la necessità di assicurare il governo dell'economia, della quale giustamente s'è detto che è andata bene nell'84 perchè è stata governata ed è andata meno bene nell'85 perchè è stata meno governata.

Nei due anni trascorsi siamo riusciti a realizzare le condizioni per una ripresa dello sviluppo, fermando l'inflazione e la spesa

pubblica e sostenendo un ampio processo di riconversione produttiva.

Le tendenze al risanamento ed allo sviluppo non sono state rovesciate, ma la situazione, come sappiamo, si è appesantita, le prospettive fatte più incerte, le difficoltà più consistenti e più dure a risolversi.

Risanamento e sviluppo sono certamente sempre possibili, ma sono tutt'altro che automatici, tutt'altro che facili. E tutt'altro che indolori.

Le forze politiche ed il Parlamento hanno ora dinanzi tre anni in cui vi è l'opportunità e la responsabilità di rimuovere in modo duraturo i vincoli e i condizionamenti che pesano da decenni sulla nostra economia e sulla nostra vita civile.

Questione urgente, ad esempio, è certamente il riequilibrio dei nostri conti con l'estero. Per continuare a produrre, noi dobbiamo continuare ad importare le materie che sono necessarie alle nostre industrie di trasformazione; e se non vogliamo che questo necessario *import* crei uno squilibrio sempre più pericoloso dobbiamo metterci in condizione di non perdere più quote di mercato estero, anzi, di guadagnarne se possibile. Il riallineamento della nostra moneta risponde a questi fini di maggiore competitività delle nostre produzioni. Lo squilibrio accumulato dalla lira rispetto al marco, ci aveva reso importatori nell'area della Comunità, da esportatori che eravamo. L'allineamento troppo in alto della nostra moneta, il persistente divario fra il nostro tasso di inflazione e quello degli altri paesi europei, tutto pesava e pesa sulla nostra esportazione, oltrechè nel mercato interno.

È appena il caso di ricordare che, negli anni di alta inflazione, frequenti sono stati i riallineamenti della lira rispetto ad altre monete, ciò che invece non avveniva più da oltre due anni. Abbiamo così creato condizioni di maggiore respiro per i nostri produttori che puntano ai mercati esteri, condizioni però destinate ad esaurirsi automaticamente se non miglioreranno le condizioni complessive del sistema economico e della finanza pubblica.

È stata una decisione giusta e io penso anche tempestiva, a cavallo della quale ci

siamo trovati di fronte ad un episodio inconcepibile che non poteva non suscitare dentro e fuori del paese le impressioni più sconcertate ed anche le interpretazioni più bizzarre. Mi riferisco a ciò che è accaduto alla Borsa di Milano il giorno stesso in cui veniva deciso il riallineamento della lira nello Sme.

Dopo tutto quanto si è detto, si è ascoltato, si è appreso e si è cercato di appurare, resta sconcertante ed inspiegabile il fatto che ha visto un Ente di Stato acquistare valuta ad un prezzo fantasioso e del tutto fuori mercato, ed una Banca di Stato vendere valuta all'Ente in questione ad un prezzo fantasioso e fuori mercato. Le spiegazioni sin qui fornite non hanno spiegato in modo convincente ciò che è accaduto ed ancor meno lo hanno reso giustificato ed accettabile.

CHIAROMONTE. Ma non avevate disposto un'indagine? Allora l'inchiesta ancora non è finita!

CRAZI, *presidente del Consiglio dei ministri*. Il risanamento e il conseguente rafforzamento sostanziale della lira consentiranno di rimuovere nel tempo i vincoli amministrativi sui movimenti di capitale, smantellando le residue barriere alla loro circolazione e favorendo una discesa graduale e continua dei tassi di interesse. Ma accanto al sostegno pieno alle nostre esportazioni, che si avvarranno anche di nuovi provvedimenti; accanto al riequilibrio, che deve essere rapidamente e assolutamente realizzato, con alcuni paesi che mantengono nell'interscambio con noi un vantaggio assolutamente inaccettabile, una attenzione particolare deve essere portata ai due settori che gravano massicciamente e negativamente sulla nostra bilancia commerciale: il settore energetico e quello agro-alimentare.

Il peggioramento del *deficit* della bilancia commerciale nei primi mesi dell'85 è dovuto per circa l'85 per cento al maggiore squilibrio del settore energetico, interamente dovuto all'aumento del dollaro, e al più forte disavanzo nel settore agricolo-alimentare.

Noi abbiamo lanciato numerosi appelli agli agricoltori e agli industriali dell'alimentazione, indicando le prospettive e le ampie

possibilità del nostro mercato interno. Abbiamo avuto risposte positive che non possono certo essere commisurate con l'andamento di quest'anno, danneggiato da un inverno di eccezionale rigore.

La rapida approvazione del nuovo piano agricolo nazionale, un maggiore coordinamento ed anche un maggiore controllo delle azioni a livello comunitario, un sano spirito di difesa e di diffusione dei prodotti nazionali, la riforma del commercio all'ingrosso e della grande distribuzione, dovrebbero porre il settore agro-alimentare in condizioni di contribuire in modo notevole al riequilibrio dei nostri conti con l'estero.

Per il settore energetico le speranze sono legate alla attuazione nei tempi più rapidi possibili del piano energetico nazionale. Il problema è noto e noti sono gli ostacoli da superare. Mi limiterò ad osservare che l'energia è la fonte primaria della nostra produzione e del nostro sviluppo. Tramontate le utopie dello «sviluppo zero», che significherebbe per l'Italia la diffusione della disoccupazione e della povertà, resta l'esigenza di avere energia, e i nostri modi di averla pesano per decine di migliaia di miliardi sulla nostra bilancia commerciale, dovendola poi produrre a costi di gran lunga superiori a quelli di quasi tutti gli altri paesi sviluppati. Io credo che all'attuale livello di conoscenze della scienza e dei nostri tecnici, il nuovo piano energetico nazionale possa attuarsi nella sicurezza di tutti i cittadini e nella piena tutela del nostro ambiente.

Onorevoli senatori, determinante, per la nostra economia, sarà la ripresa della lotta contro l'inflazione. Abbiamo fissato per fine del 1986 il tasso tendenziale al 5 per cento, in relazione a una generalizzata politica dei redditi.

Obiettivo ambizioso e certamente difficile, ma non impossibile. Nessun elemento autorizza l'aumento dei prezzi. Esso è quindi un obiettivo perseguibile, come è perseguibile un recupero di inflazione di qui alla fine dell'anno in corso.

Sulla premessa dell'impegno dei sindacati di raggiungere entro novembre la semestralizzazione della scala mobile, il Governo ha la responsabilità di assicurare entro il mede-

simo termine la semestralizzazione di tutte le indicizzazioni in corso. Nell'ambito di uno sviluppo coerente della politica dei redditi dobbiamo consentire un recupero sostanziale e duraturo di competitività dei nostri prodotti, permettere alla nostra moneta di consolidare il suo valore senza sacrificare le attività produttive e l'occupazione, perseguire con più determinazione e con maggiore costanza il risanamento della finanza pubblica, impegno assolutamente ineludibile e necessario per restituire stabilità all'intera economia nazionale e avviare più giuste politiche sociali.

Imposteremo con ragionatissima severità la legge finanziaria per il 1986, partendo da una necessaria riduzione del fabbisogno dello Stato. Sin dalla formulazione del programma di politica economica per il 1985, il Governo ha sottolineato questa primaria esigenza non solo con le parole, ma con i comportamenti concreti.

Infatti, a fronte di un andamento tendenziale stimato in 117.570 miliardi, il Governo si è proposto inizialmente la riduzione del fabbisogno a 96.300 miliardi, portato poi, nel gennaio scorso, a 99.900 miliardi per tener conto dell'accresciuto ammontare dei contributi statali all'INPS. Valutazioni recenti mostravano una tendenza del fabbisogno a collocarsi intorno e al di là dei 110.000 miliardi. Per effetto delle misure adottate dal Governo dopo il riallineamento della lira, questa cifra dovrebbe ridursi di oltre 6.000 miliardi, e un'ulteriore riduzione potrà aversi per effetto sia di una più completa ricognizione delle maggiori entrate tributarie naturalmente reperibili, sia di eventuali misure che il Governo adotterà in settembre.

In ogni caso, l'eventuale scostamento dall'obiettivo fissato sarà, se vi sarà, di ammontare assolutamente trascurabile.

Nel 1981 lo scostamento tra l'obiettivo di fabbisogno previsto dal Governo e il risultato è stato di 15.000 miliardi (il 37 per cento in più delle previsioni), nel 1982 di 23.000 miliardi (il 46,9 per cento in più delle previsioni), nel 1983 di 18.000 miliardi (il 25 per cento in più delle previsioni), nel 1984 di 4.500 miliardi (solo il 5 per cento in più). Ciò ha anche consentito una riduzione percen-

tuale sul prodotto interno lordo, che sarà confermata anche per l'anno in corso.

Il Governo assegna molta importanza alla possibilità di mantenere i risultati entro ragionevoli limiti di scarto rispetto alle previsioni, non soltanto perchè così si conferma la correttezza dell'azione governativa ma anche perchè si accresce l'affidabilità delle indicazioni fornite e la fiducia degli operatori.

Sarà nostra cura che la riduzione del fabbisogno non colpisca la spesa per gli investimenti.

Proposte per il riordinamento dell'INPS e della spesa previdenziale, della spesa sanitaria e di quella assistenziale saranno presentate entro settembre, ai fini della legge finanziaria o in connessione ad essa, dai Ministri del lavoro, della sanità, dell'interno e della funzione pubblica. Ma è anche necessario perfezionare, sul piano istituzionale, le procedure e i controlli degli oneri di spesa connessi a provvedimenti legislativi.

L'irresponsabilità nell'amministrazione del pubblico denaro è la più grave forma di destabilizzazione di uno Stato democratico. Questo vale per l'assistenza, per la previdenza, per la sanità, per i comuni, per le province, per le regioni e per tutta l'amministrazione dello Stato.

Questo risanamento deve potersi realizzare efficacemente e compiutamente. Abbiamo bisogno di modificare la struttura della spesa pubblica, perchè solo questa è la via per poter migliorare le nostre politiche sociali. Noi dobbiamo ancora porre rimedio a ingiustizie gravi e per questo occorrono molte nuove risorse. Non so nemmeno immaginare che ci si possa trovare ancora di qui ad un anno, di fronte agli stessi problemi di controllo e qualificazione della spesa, almeno negli stessi termini che abbiamo oggi di fronte.

Sento spesso dire che altri paesi europei destinano alla assistenza, alla sanità, alla previdenza percentuali di spesa pubblica maggiori dell'Italia. Sono convinto che le risorse destinate dall'Italia a questi scopi sono già notevoli. Ma il raffronto non va fatto in astratto; e se confrontiamo la quantità di risorse destinate, e i servizi effettiva-

mente prestati, credo che pochi avranno ancora voglia di fare polemiche.

Dispersioni, disfunzioni, ingiustizie inquinano fortemente questi settori di spesa. La matassa è aggrovigliata e occorreranno molta pazienza e molto accanimento per venirne a capo. È nostra intenzione provvedere gradualmente a una separazione dell'assistenza dalla previdenza e dalla sanità, secondo le indicazioni forniteci dalla commissione presieduta dall'onorevole Gorrieri; responsabilizzare maggiormente gli enti previdenziali, le unità sanitarie locali, i comuni; restituire facoltà impositive agli enti locali, a carico dei quali vanno posti i saldi negativi di eventuali gestioni sbagliate.

Le politiche sociali hanno anche le loro cenerentole. Penso ad esempio alle aree della tossicodipendenza e delle malattie mentali su cui dobbiamo sforzarci di concentrare la massima delle attenzioni. Nel perdurare della disparità e delle carenze degli interventi regionali e locali, intendiamo affidare un ruolo importante al volontariato. Nello stesso settore delle malattie mentali, è il volontariato, in primo luogo quello delle famiglie, ciò che lo Stato deve incentivare per assicurare una custodia e una cura adeguate a chi ne ha bisogno.

Sul versante delle entrate fiscali, fermo restando l'obiettivo di non accrescere la pressione tributaria complessiva, saranno potenziati gli strumenti di lotta alle evasioni, si proporranno provvedimenti per ridurre l'ambito delle esenzioni, si procederà alla riforma dell'Irpef, attenuando in forma generalizzata le relative aliquote e riducendo la progressività soprattutto nelle fasce medie dei redditi, si alleggeriranno le aliquote progressive delle imposte di successione.

Onorevoli senatori, sul tema delle necessarie riforme istituzionali molto si è detto, molto si è scritto ma niente fino ad oggi è stato realizzato. Abbiamo alle spalle molte discussioni, molte ipotesi, molte polemiche, un niente di definitivo sul terreno dei fatti, se non il grande lavoro e le utili indicazioni della Commissione Bozzi. Io credo che sia giunto il momento di passare alle realizzazioni, con la ricerca del consenso e con la misura che una materia così delicata impone.

Per quanto riguarda le modifiche ai regolamenti parlamentari non ancora messe a punto nelle sedi competenti, spero vivamente che si possa arrivare assai presto a delle decisioni che sono necessarie, urgenti, giustificate.

Per le modifiche di ordine costituzionale, ritengo molto positivo che si intenda proporre l'adozione di una mozione che definisca gli oggetti specifici, i criteri innovativi e i tempi parlamentari di approvazione delle modifiche da introdurre. Nel frattempo dovrà essere concluso il lavoro impostato nella prima parte della legislatura per il riordinamento degli apparati centrali e per la riforma delle autonomie, che sarà completato e integrato, con particolare riguardo al riordinamento dei Ministeri, alla delegificazione e alla tutela dei cittadini davanti alle pubbliche amministrazioni.

Questo della tutela dei cittadini resta un argomento centrale del nostro programma. Alle prove di maturità e di responsabilità date dai cittadini allo Stato, lo Stato non può rispondere con i consueti ritardi, con il consueto disservizio e, in definitiva, corrispondendo una sensazione di irresponsabilità. Vogliamo vita nuova nella pubblica amministrazione e la via migliore per ottenerla è quella di assicurare ai cittadini un ampio quadro di tutela dei propri diritti.

Nei vari punti del programma voi troverete ripetuti riferimenti alla tutela dei cittadini: per i malati, contro le disfunzioni del disservizio; per i consumatori, contro la pubblicità ingannevole; negli affari di giustizia, per una giustizia sempre con giustizia.

Per la giustizia, è certamente tempo di decisioni urgenti. Matura è l'analisi dei mali più antichi che l'affliggono. È antica ormai la insufficienza, la senescenza, la distribuzione irrazionale dei mezzi di cui si dispone: le verbalizzazioni fatte con strumenti ottocenteschi, le sentenze deliberate e manoscritte che attendono qualcuno che le scriva a macchina, i vecchi schedari, la stessa distribuzione dei magistrati secondo circoscrizioni giudiziarie che rispecchiano l'Italia dell'inizio del secolo, sono tra le ragioni primarie dei ritardi e delle inefficienze di cui insieme si lamentano e a ben ragione i giudici, i cittadini, la professione forense. Dare adeguati

mezzi alla giustizia e rivedere le circoscrizioni giudiziarie devono essere due immediati obiettivi di azione per il Governo e per il Parlamento. Come, per le carceri, occorre un costante impegno per garantire condizioni veramente umane tutte le carceri e a tutti i detenuti, insieme al buon funzionamento degli istituti di prevenzione e di pena.

Altrettanto deve accadere per i mali più recenti, per gli abusi, per le interpretazioni arbitrariamente estensive, per l'uso non sempre oculato dei poteri di restrizione della libertà personale. Sono mali dei quali, con coraggio ed onestà, si è preso a parlare in primo luogo nei convegni dei magistrati. Ne viene una raccomandazione, che non possiamo non raccogliere, a revisioni e adeguamenti. È effettivamente tempo di tornare alla Costituzione, mantenendo la legislazione straordinaria solo per fenomeni tuttora straordinari e senza estensioni più o meno arbitrarie: è una richiesta che si leva dalle file stesse della magistratura e noi non possiamo non accogliere questa prova di responsabilità che gli stessi magistrati ci offrono.

La tutela dei diritti del cittadino noi la ritroviamo anche nei provvedimenti per la semplificazione delle procedure amministrative; nella individuazione e responsabilizzazione dei funzionari dello Stato che sottoscrivono i vari provvedimenti; nell'Ufficio che sarà istituito per il coordinamento della legislazione, in modo che le leggi siano leggibili per tutti; nella commissione per la parità uomo-donna. Ma tutela dei diritti e della libertà dei cittadini la ritroviamo anche negli accordi raggiunti per il sistema misto radio-televisivo, che assicurerà ai cittadini la pluralità delle informazioni e delle immagini. (*Commenti dall'estrema sinistra*).

Onorevoli senatori, ancora una volta una spaventosa tragedia ha colpito il nostro paese. Ricordiamo Tesero, la pietà per le sue innumerevoli vittime, lo sdegno per le cause che l'hanno provocata.

La tragedia di Tesero è una tragedia da imputare agli uomini, non alla fatalità del destino. Essa grida giustizia. Noi tutti vogliamo giustizia. La magistratura sta già lavorando per individuare le responsabilità penali; una commissione di inchiesta governativa

aiuterà ad identificare cause e responsabilità. Devo dire che ci è bastato vederli in fotografia, quei due invasi, uno sopra l'altro, per domandarci con sgomento chi e come aveva potuto ravvisarvi le necessarie garanzie di sicurezza.

Ma il compito del Governo, del Parlamento, dei governi regionali e locali non è solo quello di fare commissioni d'inchiesta; è fare il possibile perché inchieste come questa non siano necessarie. E qui viene alla mente il disegno di legge sul Servizio nazionale della protezione civile, per dare a questa i poteri di prevenzione che le sono necessari, che il Governo ha presentato nel novembre dell'83 e che dopo quasi due anni non ha superato ancora un esame parlamentare che spero possa superare presto. Molto è stato fatto dal Governo per superare i gravissimi ritardi che l'Italia ha accumulato in questo settore. Ha irrobustito il Dipartimento per la protezione civile, portandone il lavoro, purtroppo quello di soccorso e di recupero con la grande collaborazione fornita dalle nostre Forze armate, a livelli di efficienza che sono riconosciuti internazionalmente; ha voluto l'istituzione del Ministero per l'ecologia i cui poteri, al pari dei vincoli istituiti su tutto il territorio su impulso del Ministero dei beni culturali, non serviranno solamente a tutelare esteticamente l'ambiente, ma preverranno i pericoli e i danni della degradazione; ha destinato oltre mille miliardi, sul Fio del solo anno in corso, a progetti di rilevanza ecologica, che ci daranno essi stessi più salute e più sicurezza, nel quadro di un intervento che deve essere considerato pluriennale.

Per parte nostra presenteremo al più presto le nostre iniziative per il riordinamento e il potenziamento del servizio geologico, per la difesa del suolo e per la prevenzione dei grandi rischi industriali, completando così il quadro dei temi su cui questa legislatura ha la responsabilità di dar luogo alla svolta che serve.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, questi orientamenti rispondono a esigenze largamente accettate e ad indicazioni largamente condivise. Noi siamo ancora alle prese con una situazione economica che induce

talvolta a sollecitare provvedimenti drastici ma anche socialmente ingiusti. Noi rifiutiamo questa via; noi siamo per provvedimenti equilibrati, che richiedono però più tempo e più costanza, una assoluta coerenza e soprattutto maggiore impegno di tutti. Per questo rinnoviamo ancora la richiesta di un ampio consenso delle parti sociali ed anche, se possibile, una più larga collaborazione politica. Noi siamo lieti del ritorno ad un clima di maggiore unità sindacale e ci auguriamo che questo dia vita ad una nuova fase che, senza escludere conflitti e contrasti, sia però segnata dal senso dell'equilibrio e della responsabilità, oltrechè dalla piena autonomia di giudizio e azione.

Noi non siamo qui per battere un *record* di tempo, di velocità o di durata. Siamo qui per fare, per portare avanti un programma centrato sulla valorizzazione dell'individuo e delle istituzioni, che dia a ciascuno un nuovo ruolo e una nuova responsabilità, proiettata verso la realizzazione di nuovi valori sociali e civili. La nostra idea dell'interesse collettivo non si identifica con quella di uno Stato padre-padrone, onnisciente, onnipotente e onnipresente che obbliga i cittadini a consumare la loro vita entro regole molto spesso a torto ritenute le più sagge e le più illuminate; ma semmai con l'idea dello Stato delle autonomie e dei servizi posto a disposizione dei cittadini per rendere più agevole la loro vita, per aiutarli nelle loro iniziative, per rendere possibili i loro desideri in una società libera ed aperta posta in condizioni di esprimere tutte le sue energie migliori, le sue motivazioni morali, le sue capacità produttive e creative.

Devo aggiungere che tutto questo incontra resistenze e diffidenze non tanto tra i cittadini, quanto e soprattutto negli istituti, dove tuttora si annidano lentezze e ritardi, incomprensioni e burocraticismi di ogni tipo. Ma la strada del rinnovamento è ormai aperta ed è una strada dalla quale sarà difficile allontanarsi.

Non possono esserci nè involuzioni, nè paralisi, nè stagnazioni e non ci saranno, senza lacerazioni e senza lotta.

C'è un'ansia di cambiamento ed una volontà di progresso che si manifesta nella società italiana che deve incoraggiare tutti,

ed in primo luogo le forze politiche, che animano e rappresentano tanta parte della vita democratica e le deve incoraggiare ad accelerare il passo del loro proprio rinnovamento. Ci sono parole che cominciano ad essere pronunciate più spesso e con maggiore convinzione: l'interesse generale, prima di quello delle parti e delle corporazioni; i doveri, assieme ai diritti; il senso vero e profondo della socialità e dell'eguaglianza.

Sono i valori che debbono guidarci nel realizzare l'opera di risanamento economico e di rinnovamento dei comportamenti del nostro Stato e dei suoi istituti.

Per compiere, lungo questo tracciato, un nuovo tratto di strada e per proseguire nell'attuazione dei programmi indicati, il Governo chiede la fiducia del Senato della Repubblica. (*Vivissimi applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. Il seguente disegno di legge è stato deferito

— in sede deliberante:

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

«Norme sul personale tecnico ed amministrativo delle Università» (1458) (*Approvato dalla 8^a Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1^a, della 5^a, della 6^a, della 11^a e della 12^a Commissione.

PRESIDENTE. Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, mercoledì 31 luglio, alle ore 17, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 13,05*).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA

Consigliere preposto alla direzione del

Servizio dei resoconti parlamentari

ALLEGATO

Note esplicative dei temi programmatici trattati nelle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri onorevole Bettino Craxi

(Pervenute il 31 luglio 1985 al Presidente del Senato e da questi fatte distribuire agli onorevoli Senatori al termine delle «Comunicazioni del Governo», rese al Senato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella seduta antimeridiana dello stesso giorno)

1. RISANAMENTO DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA

1.1. Le misure adottate di recente dal Governo per ridurre il maggior fabbisogno del 1985 e il riallineamento della lira attenuano le difficoltà incontrate in corso d'anno dalla nostra economia, ma gli obiettivi di crescita produttiva, di ulteriore riduzione dell'inflazione e di risanamento potranno essere perseguiti con successo, soltanto se sarà intrapresa una manovra che incida in modo significativo e duraturo sui vincoli strutturali che pesano sulla nostra economia e sui meccanismi della spesa pubblica.

1.2. *L'allentamento del vincolo estero* richiede azioni dirette a ridurre lo squilibrio strutturale soprattutto nei settori dell'energia e delle produzioni agricolo-alimentari, e a favorire il recupero di competitività dell'offerta nazionale in tutti gli altri settori.

1.2.1. *Nel settore energetico*, con la sollecitata approvazione del nuovo Piano energetico nazionale andranno adeguati gli strumenti normativi e legislativi per determinare un quadro operativo di maggiori certezze per gli enti energetici e per le istituzioni preposte agli iter autorizzativi e di controllo. Per

ridurre la dipendenza energetica del Paese e i costi dell'energia per il sistema produttivo, andrà accentuato lo sforzo di diversificazione delle fonti, accelerato il processo di ristrutturazione della raffinazione e distribuzione dei prodotti petroliferi, incrementato l'impegno del gas per gli usi civili e industriali, reso più efficiente il sistema dei prezzi e delle tariffe dell'intero settore energetico, e soprattutto assicurata la tempestiva costruzione di nuove centrali per la produzione di energia elettrica, attraverso opportune modifiche legislative in tema di localizzazioni, che il Governo proporrà tenendo conto del modello fornito dalla legge 24 dicembre 1976, n. 898, sulle servitù militari.

1.2.2. *Nel settore agro-alimentare*, la cui bilancia commerciale registra il peggiore risultato da oltre un decennio, sono richiesti interventi sul piano istituzionale (per un effettivo coordinamento e controllo delle azioni a livello comunitario, nazionale e regionale), sul piano della modernizzazione della struttura produttiva e nel campo degli interventi di sostegno alle esportazioni. Tali interventi dovrebbero concretarsi in una rapida approvazione del Piano agricolo nazionale e della riforma del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, nella creazione

di un sistema capillare di informazione diffusa, nella riforma del commercio all'ingrosso (soprattutto di alcuni prodotti) e della grande distribuzione, nell'offerta di servizi reali alle produzioni sostitutive di importazioni.

1.2.3. Sempre sul piano delle azioni per ridurre il *deficit* strutturale del commercio estero, essenziale è una qualificata e selettiva manovra di *impulso delle esportazioni*, che favorisca con efficacia e con priorità i settori nei quali è possibile ottenere un vantaggio competitivo rilevante con un miglioramento persistente delle ragioni di scambio e che espanda l'area del nostro interscambio.

La direttiva adottata dal Cipes il 4 luglio 1985 sulla assicurazione e finanziamento delle esportazioni costituisce la premessa di una azione espansiva volta a recuperare la nostra presenza in vaste aree geografico-politiche attualmente «chiuse» alle nostre esportazioni (America latina) o soggette a severi limiti (Africa mediterranea, Medio Oriente, Sud-Est asiatico). Una seconda premessa ad una più attiva presenza italiana può essere offerta da una programmata manovra del «credito misto» (combinazione del credito di aiuto con il credito commerciale) che è strumento essenziale nei confronti di alcuni grandi paesi chiave del Terzo Mondo e, più in genere, di paesi caratterizzati da vaste potenzialità di sviluppo inesprese e limitate dalle presenti condizioni economico-finanziarie.

Questi nuovi strumenti devono essere resi operativi nell'ambito di un programma di espansione del commercio con l'estero che può essere rapidamente definito dalle amministrazioni competenti e che deve trovare un adeguato supporto nel finanziamento della Sace e del Mediocredito e negli stanziamenti da destinare specificamente al credito misto nell'ambito degli aiuti allo sviluppo.

1.3. Accanto all'immediato avvio delle azioni indicate per rimuovere i fattori strutturali del *deficit* estero, continuano ad essere determinanti gli indirizzi e le azioni che possono consentire un *recupero di competitività* sostanziale e duraturo dei nostri prodotti.

È in primo luogo determinante la continuità della *lotta all'inflazione*, che dovrà portare a un tasso tendenziale del 5% a fine 1986 in relazione ad una generalizzata *politica dei redditi*.

In tale ambito e sulla premessa dell'impegno assunto dai sindacati di addivenire entro novembre ad intese che includono la *semestralizzazione* della scala mobile, il Governo ha la responsabilità di fare in modo che da tale mese tutte le indicizzazioni abbiano periodicità non inferiore al semestre.

L'attuazione delle misure indicate consentirà alla lira di mantenere e consolidare il proprio valore senza sacrificare il livello dell'attività produttiva e dell'occupazione.

Questo risanamento sostanziale della lira consentirà anche di rinunciare nel tempo ai vincoli amministrativi concernenti i movimenti dei capitali e di guardare con minore preoccupazione ad una riduzione del persistente differenziale positivo tra i nostri tassi di interesse e quelli prevalenti sui mercati internazionali.

L'apprezzamento artificiale della lira dovuto a questi fattori va evitato, da un lato proseguendo l'azione di graduale *smantellamento delle residue barriere alla libera circolazione dei capitali* nell'ambito dei paesi Cee e Ocse in conformità alle decisioni del Consiglio Europeo di Milano, che ha previsto l'integrale perfezionamento del mercato interno comunitario entro il 1992, e, dall'altro, favorendo una *discesa graduale e continua dei tassi di interesse* in modo da ridurre l'influenza sul tasso di cambio dei movimenti di capitale speculativi. La riduzione dei tassi di interesse va ottenuta, contenendo l'espansione del fabbisogno pubblico e riducendo il peso enorme dello stock accumulato dal debito pubblico.

1.4. La *riduzione del fabbisogno e del debito pubblico* va perseguita, oltre che per ridurre i tassi di interesse e il costo del denaro, anche per diminuire i rischi di instabilità finanziaria connessi al loro attuale elevato livello, e per liberare risorse a favore dei settori produttivi e di nuove iniziative pubbliche e private nel settore delle infrastrutture. Bisogna assicurarsi che queste ri-

sorse siano rese disponibili ed effettivamente utilizzate, perchè, di per sè, la riduzione del fabbisogno ottenuta contenendo le spese o accrescendo le entrate tributarie, esercita immediatamente un'influenza depressiva sull'economia, diminuendo il reddito disponibile dei cittadini e la domanda pubblica diretta di beni e servizi.

Per evitare questo effetto depressivo e favorire una ricomposizione della domanda dai consumi verso gli investimenti e le esportazioni, la riduzione del fabbisogno va accompagnata da provvedimenti che stimolino la spesa per gli investimenti e le esportazioni, e da misure che rendano evidente il carattere permanente e non occasionale o temporaneo della riduzione del fabbisogno.

1.4.1. Il programma di risanamento della finanza pubblica, reso ancora più urgente dal riallineamento della lira, dovrà prendere corpo attraverso la legge finanziaria del 1986 e con misure destinate a proiettare i loro effetti anche negli anni successivi. A tali fini:

— per formulare il *Bilancio dello Stato per il 1986* secondo criteri concordati di rigida economia e per introdurre già in sede di legge finanziaria concrete misure di riduzione della spesa pubblica, sarà costituito un organismo collegiale di coordinamento che affianchi il Ministro del Tesoro e ne sostenga le responsabilità nella predisposizione di proposte dirette a un equilibrato ed effettivo contenimento;

— i Ministri del lavoro, della Sanità, della Funzione pubblica e degli Interni presenteranno entro settembre, ai fini del disegno di legge finanziaria o comunque in connessione con essa, proposte per il *riordinamento dell'INPS e della spesa previdenziale, della spesa sanitaria e di quella assistenziale* in conformità alle indicazioni fornite di seguito *sub 3*;

— in vista di un più efficace controllo sulla dinamica della spesa pubblica, dovranno essere perfezionate, sul piano istituzionale, le procedure e i controlli relativi alla corretta valutazione degli oneri di spesa connessi a provvedimenti legislativi e della relativa copertura.

Il Governo, attraverso una circolare del Ministro del Tesoro, ha dettato di recente indicazioni rigorose, che sarebbe opportuno venissero estese anche alle iniziative di spesa parlamentare, in conformità a proposte da tempo avanzate. In taluni casi di scostamenti eccezionali e ingiustificati dei risultati rispetto alle previsioni andranno anche determinati criteri di identificazione dei soggetti responsabili.

Al fine di accentuare la responsabilità di ciascun parlamentare nell'adozione delle decisioni legislative comportanti maggiori spese o minori entrate, è in primo luogo su queste che è auspicabile la votazione palese. In sede di riforma costituzionale potranno poi essere rafforzati il potere di rinvio del Capo dello Stato e i poteri di controllo della Corte dei Conti, anche in relazione al sindacato di legittimità della Corte Costituzionale.

1.4.2. Dal lato delle *entrate tributarie*, fermo restando l'obiettivo di non accrescere la pressione tributaria complessiva rispetto al Pil, occorre impedire una accentuazione del carico tributario sui redditi in confronto a quello sui consumi. Si procederà quindi alla riforma dell'Irpef, attenuando in forma generalizzata le relative aliquote e attenuando la progressività, soprattutto nelle fasce medie dei redditi. Si introdurranno inoltre forme di attenuazione dell'imposizione sugli utili delle imprese per la parte corrispondente agli investimenti il cui ammontare superi gli ammortamenti fiscalmente dedotti nella determinazione del reddito imponibile. Parimenti si procederà ad un alleggerimento delle aliquote progressive dell'imposta successoria, che sono rimaste immutate dal 1975.

Si continuerà con provvedimenti amministrativi e occorrendo con provvedimenti legislativi, nella lotta contro le evasioni; e si proporranno provvedimenti per ridurre l'ambito delle esenzioni. E si presenterà un primo provvedimento, già diramato per il concerto dei ministri competenti, inteso ad un migliore funzionamento del contenzioso tributario. Si darà completo corso alla redazione e alla emanazione dei Testi Unici, alcuni dei quali fra i più importanti (registro

e Irpef) sono già all'esame della Commissione parlamentare ed altri saranno ad essa trasmessi nelle prossime settimane; e si proporrà una proroga dei termini della delega.

Sarà affrontato il problema di un'area di autonomia impositiva degli enti locali, e in particolare dei comuni, nel duplice indirizzo tuttavia di evitare duplicazioni o aggravii di imposizioni per i contribuenti e di evitare il formarsi di nuove burocrazie degli enti locali. Si ravvisa che l'area impositiva degli enti locali possa individuarsi nei fabbricati abitativi con conseguente revisione dell'Ilor. Verrà inoltre studiata, come eventuale soluzione alternativa, la possibilità di sovraimposizioni proporzionali alla imposizione sul reddito, senza aumento dell'onere complessivo per il contribuente.

Su tali premesse sarà anche possibile il riordinamento dei *trasferimenti agli Enti Locali*, che li ancori alle spese necessarie per fornire ai cittadini i servizi essenziali, secondo criteri più volte enunciati.

2. OCCUPAZIONE SVILUPPO E MEZZOGIORNO

2.1 Le rigidità perduranti nel mercato del lavoro, i ritardi accumulati nell'adeguamento della politica industriale, nello sviluppo tecnologico e nell'ammodernamento delle grandi infrastrutture, il rallentamento degli investimenti nel Mezzogiorno sono i principali fattori da rimuovere per assicurare la creazione di un numero più elevato di posti di lavoro.

2.2.1. Al fine di consentire *maggior flessibilità nell'uso delle forze di lavoro*, sia in termini di tempi di lavoro che di forze contrattuali, il Governo intende:

a) assicurare l'operatività entro l'anno delle misure già concordate con le parti sociali nel «*pacchetto*» del 14 febbraio 1984 e tuttora all'esame della Camera nel disegno di legge n. 665, in cui si prevede:

— riforma del collocamento (abolizione della chiamata numerica, istituzione

delle agenzie e degli osservatori sul mercato del lavoro, revisione dei compiti delle commissioni regionali per l'impiego);

— riforma della Cassa integrazione guadagni e della disciplina della mobilità (in particolare: estensione agli impiegati della Cig ordinaria; uso finalizzato della Cig straordinaria con precisi limiti temporali; gestione delle eccedenze di personale attraverso procedure specifiche di riduzione e di incentivo verso nuove occupazioni);

b) proporre nuove normative in grado di favorire la gestione flessibile del tempo di lavoro nel ciclo di vita dell'individuo ed una più efficace redistribuzione delle occasioni di lavoro. In particolare:

— contratti per lavori temporanei;

— revisione della disciplina del *part-time* e dei contratti di solidarietà per incentivarne l'uso.

2.2.2. Per aumentare le occasioni di lavoro offerte dal settore pubblico, il Governo, dopo la intervenuta approvazione del disegno di legge per il sostegno dell'occupazione mediante copertura di posti vacanti nelle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo e negli enti locali, si adopererà per un rapido *iter* del disegno di legge, da poco approvato dal Consiglio dei ministri, che disciplina il *part-time* nella pubblica amministrazione e può fornire sino a 300.000 posti di lavoro.

Nel settore privato la creazione di nuovi posti sarà favorita anche con l'utilizzo dei *fondi Fio* per iniziative economiche ad alto contenuto di lavoro. Inoltre per sviluppare l'occupazione nel Mezzogiorno, al di là delle misure che saranno indicate tra breve, sarà sollecitata l'approvazione del disegno di legge per la costituzione di cooperative di giovani nel Mezzogiorno.

2.3. Lo sviluppo e il consolidamento dell'occupazione dipendono tuttavia in primo luogo da una *politica industriale* attiva ed efficace, che si rinnovi nei fini e negli strumenti allo scopo di assicurare competitività e capacità di internazionalizzazione ad un sistema produttivo, tuttora regolato da leggi che considerano l'internazionalizza-

zione della nostra economia più come un vincolo da cui difendersi che come opportunità da utilizzare e per la quale attrezzarsi. Il Governo ha già presentato al Parlamento un disegno di legge per *la revisione degli strumenti di risanamento delle imprese*. L'intera legislazione di sostegno deve essere rivista, così come deve essere rivista la disciplina del credito agevolato per meglio finalizzarla all'innovazione produttiva.

Al medesimo fine, e sulla base delle indicazioni formulate dal piano del Ministro dell'industria del maggio 1984, si propone:

— l'unificazione nell'ambito di un unico Ministero della gestione del fondo per la ricerca applicata (fondo Imi) e del fondo per l'innovazione tecnologica della legge n. 46 che si sono rivelati efficaci strumenti per promuovere l'impegno di ricerca industriale e di innovazione tecnologica delle imprese medio-grandi;

— la costituzione di un *Fondo speciale per la ricerca e l'innovazione tecnologica nelle piccole e medie imprese* con modalità applicative più semplici, automatiche e di facile accesso. Tale fondo potrebbe essere collocato presso il Ministero dell'industria ma gestito localmente, per esempio a livello regionale, avvalendosi di istituti finanziari, controllati dalle Regioni e/o da enti finanziari a struttura decentrata territorialmente (tipo Medio Credito);

— la creazione di organismi orientati ad incrementare la diffusione dell'innovazione tecnologica ed a fornire servizi reali alle piccole e medie imprese (marketing, consulenze finanziarie).

Nuovi e più adeguati interventi sono altresì necessari per favorire una *maggiore ricapitalizzazione delle imprese e l'impiego produttivo del risparmio*. A tali fini dovrà essere favorita la creazione di strumenti di partecipazione azionaria da parte delle istituzioni creditizie e della compagnie di assicurazione, il vincolo di portafoglio agli impieghi bancari dovrà essere utilizzato per facilitare l'accesso al credito speciale dei comparti industriali più innovativi, gli incentivi fiscali alle imprese dovranno premiare il reinvestimento e l'innovazione in conformità a proposte da tempo formulate.

2.4. Il problema dei *punti di crisi* non è ulteriormente eludibile, nè è affrontabile facendo ricorso esclusivamente alla legislazione vigente, come dimostrano i numerosissimi casi di aree in declino, che si trascinano irrisolti in lunghi e sterili negoziati con lo stesso Governo. Va pertanto approntata una disciplina che in via straordinaria fronteggi le eccedenze strutturali di manodopera, laddove esse si presentano con caratteri di particolare gravità avuto riguardo alla situazione occupazionale complessiva delle aree interessate e consenta altresì di promuovere in modo non estemporaneo la effettiva creazione di attività sostitutive.

2.5. Una riflessione senza chiusure di tipo nazionalistico si impone sul fenomeno dell'*acquisizione da parte di residenti esteri* di importanti imprese italiane. Saranno messi allo studio meccanismi (che già esistono in altri Paesi industrializzati) che consentano di rendere trasparenti queste operazioni e di valutarne meglio le implicazioni economiche, occupazionali e di ricaduta sui settori e sulle aree territoriali interessate.

2.6. Per rafforzare l'impegno nei confronti della *ricerca scientifica e delle nuove tecnologie* sono allo studio interventi idonei a:

— rafforzare la ricerca di base nelle Università;

— introdurre livelli differenziali di titoli di studio allo scopo di preparare personale più specializzato;

— favorire il trasferimento dei risultati della ricerca nelle attività produttive di beni e servizi.

Un rapporto sullo stato della ricerca in Italia contenente proposte operative in questo senso è attualmente in preparazione a cura del Comitato Tecnico per la Scienza e la Tecnologia presieduto dal Prof. Dadda che si riunisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.7 Nel contesto della lotta alla disoccupazione un ruolo importante potrà essere svolto dall'*investimento pubblico in infrastrutture* che consente di mobilitare in modo pro-

duttivo ingenti flussi di spesa. L'azione in questo senso dovrà essere basata sui seguenti principi:

— allo scopo di evitare il formarsi nei prossimi anni di un buco nella spesa per le infrastrutture, derivante dal progressivo esaurirsi dei programmi pluriennali attualmente in corso, bisognerà mettere a punto una *strategia basata su nuove progettazioni che massimizzino il rapporto occupazione utilità sociale*.

I tipi di intervento che sotto questo profilo sembrano da privilegiare sono quelli per il *risanamento e la riqualificazione delle aree metropolitane, per la protezione e la conservazione dell'ambiente e per il restauro e la conservazione dei beni culturali*. Per questi ultimi, molto interessanti sotto l'aspetto occupazionale perchè richiedono una spesa per addetto particolarmente bassa (47 milioni annui), il bilancio di previsione e la legge finanziaria 1986 dovranno prevedere una consistente inversione di tendenza rispetto a una prassi che li ha sempre sacrificati nella ripartizione degli stanziamenti.

In questo contesto potrà essere prevista la *costituzione di un Fondo* nel quale dovrebbero confluire tutti gli stanziamenti delle leggi speciali relative ai beni culturali e ambientali. Essenziale in ogni caso, al di là degli stanziamenti, è una costante attenzione sulle fasi procedurali e sui tempi di attuazione degli interventi.

Sarà pertanto costituito presso la Presidenza del Consiglio un *Comitato di Coordinamento per la promozione e l'impulso dei progetti infrastrutturali*, con il compito di vigilare sulla sollecita attuazione delle procedure di approvazione ed esecuzione dei progetti già definiti e di elaborare contestualmente proposte di tipo legislativo, finanziario e procedurale che, senza ledere le attribuzioni delle Amministrazioni competenti, consentano fasi di realizzazioni tempestive ed efficaci.

I programmi già predisposti e dotati di copertura finanziaria, quali il piano decennale per la viabilità di grande comunicazione, il programma dell'edilizia sovvenzionata, dovranno essere accelerati. Particolarmente

importante l'*accelerazione del programma energetico*, per le ragioni e con gli strumenti sopra enunciati.

Il Governo intende inoltre portare avanti l'azione per riorganizzare e sviluppare il settore delle telecomunicazioni provvedendo con rapidità alla approvazione del *piano decennale delle Telecomunicazioni* che dovrà definire un meccanismo di determinazione delle tariffe che assicuri la copertura degli urgenti fabbisogni finanziari richiesti e varando rapidamente il disegno di legge di riassetto istituzionale che è in avanzata fase di messa a punto.

2.8. *L'azione in favore del Mezzogiorno* è un cardine essenziale dell'azione del Governo. Essa deve tendere in primo luogo ad ottenere una rapida approvazione dei numerosi provvedimenti che sono da tempo all'esame del Parlamento. Si tratta del disegno di legge *per la disciplina dell'intervento straordinario* (120 mila miliardi in nove anni), *del programma triennale di sviluppo, dei disegni di legge per l'occupazione giovanile e per la Calabria*.

È indispensabile che questi provvedimenti siano operanti al più presto, per rilanciare l'intervento straordinario, ormai virtualmente bloccato da anni. Particolare attenzione il Governo dovrà pertanto dedicare alla loro attuazione, ad evitare che ritardi, inadempienze e omissioni lascino sulla carta progetti e stanziamenti e consentano così l'ulteriore aggravamento di situazioni che, specie in talune aree, sono già oggi difficilissime da fronteggiare.

In quanto se ne presenti la necessità, sarà inderogabile responsabilità del Governo proporre e, nei limiti delle sue competenze, adottare le misure che risulteranno idonee a rendere operative le deliberazioni che il Parlamento si accinge ad approvare.

2.9. *Il sistema delle Partecipazioni Statali* sta conducendo un'azione di profonda ristrutturazione i cui primi risultati possono reputarsi complessivamente soddisfacenti. È comunque essenziale che, pur nel rigoroso rispetto dei criteri di economicità, le imprese pubbliche elaborino al più presto strategie

che le mettano in condizioni di partecipare, in misura maggiore dell'attuale, allo sviluppo e all'occupazione nei settori industriali, dei servizi e delle infrastrutture.

L'azione potrà essere tanto più efficace quanto meglio saranno chiariti i rapporti fra lo Stato e le imprese pubbliche e sarà finalmente definito in modo univoco l'assetto degli Enti di gestione.

Il Ministro predisporrà al più presto i criteri per la prevista riforma delle Partecipazioni Statali, intesa a definire i compiti e gli strumenti degli organi di Governo, le procedure per i loro rapporti con gli Enti di gestione, le strutture essenziali degli enti stessi.

3. LE POLITICHE SOCIALI

3.1. Nell'ambito delle politiche sociali il triennio che abbiamo davanti deve essere utilizzato per affrontare gli aspetti strutturali della crisi finanziaria, di funzionalità e di equità redistributiva in cui versa oggi il sistema.

Obiettivo dell'intervento di riforma deve essere: garantire a tutti i cittadini le fondamentali esigenze di sicurezza, riportare sotto controllo la dinamica della spesa, attuale e futura, elevare la qualità delle prestazioni fornite.

Criteri di base per raggiungere questi obiettivi sono la graduale, progressiva concentrazione dell'intervento assistenziale sui gruppi e soggetti più deboli della società e la ricerca di maggiore efficienza, efficacia e qualità delle prestazioni nelle altre politiche sociali.

Questi obiettivi e criteri richiedono una profonda razionalizzazione degli *strumenti di intervento*, per ricercare anche una maggiore responsabilizzazione e partecipazione dei cittadini.

3.2. LA POLITICA ASSISTENZIALE

Presupposto del processo di riordino e concentrazione delle prestazioni a carattere assi-

stenziale è la separazione dell'assistenza dalle altre politiche sociali ed economiche.

La politica assistenziale deve tradursi in interventi selettivi, in relazione allo stato di bisogno dei cittadini, inteso come insufficienza di reddito del singolo e della famiglia rispetto ad un livello di vita ritenuto come «minimo accettabile» dalla società. L'attuale pluralità dei titoli e dei trattamenti a carattere assistenziale va gradualmente ricondotta ad una unica prestazione di base di assistenza economica, che:

- sia posta a carico della collettività;
- sia modulata in base al reddito ed alla composizione della famiglia;
- sia definita tenendo conto di ciò che lo Stato toglie con i provvedimenti fiscali e di ciò che lo Stato dà con i trasferimenti assistenziali.

L'operatività della riforma richiede l'istituzione di un Sistema nazionale di controllo dei redditi, che sarebbe già oggi indispensabile non solo ai fini di una maggiore equità fiscale, ma anche per l'applicazione delle attuali norme che subordinano a precise soglie di reddito determinate agevolazioni. Una apposita iniziativa del Governo, che terrà conto del rapporto finale della Commissione sulla povertà, istituita presso la Presidenza del Consiglio e presieduta dal professor Gorrieri, svolgerà gli indirizzi di riforma qui accennati.

3.3. LA POLITICA SANITARIA

Il punto di avvio dell'azione di riforma è costituito dalla sollecita approvazione parlamentare del Piano Sanitario Nazionale, che definisce gli *standards* e i vincoli a cui devono attenersi gli operatori del settore, e dalle modifiche correttive all'attuale assetto delle Usl.

Il Governo integrerà i provvedimenti già presentati con misure ulteriori, concernenti:

- assetti finanziari e retributivi delle Usl e delle loro articolazioni interne, atti a incentivare la responsabilità, la produttività e la mobilità degli operatori sanitari;
- la creazione di una istanza di tutela dei diritti del malato, corresponsabilizzando

a tal fine anche gli organi di autogoverno professionale sanitario;

— la deregolamentazione e lo snellimento degli *iter* burocratici nell'accesso e nella fruizione dei servizi.

Nel campo del finanziamento della spesa è necessario procedere a:

— la perequazione del carico fiscale tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi;

— una maggiore autonomia finanziaria delle Regioni per i servizi aggiuntivi;

— la graduale generalizzazione del pagamento parziale delle prestazioni al di sopra della soglia minima di reddito, ovvero, al di sopra di tale soglia, la esclusione della copertura per rischi sanitari minori da definire, sulla premessa che nessuna misura in questa direzione verrà adottata se non contestualmente a quelle, prima enunciate, intesa a dare più efficienza al Servizio.

Sarà infine rafforzato, allo scopo di seguire con la necessaria sistematicità l'andamento della spesa sanitaria, l'*Osservatorio Nazionale per la stessa spesa sanitaria*, istituito presso la Conferenza Stato-Regioni.

Con immediatezza e determinazione vanno affrontati i problemi della *cura delle malattie mentali e delle tossicodipendenze*. Le caratteristiche di queste due piaghe sociali e delle misure di recupero assegnano un ruolo importante al *volontariato* cui vanno garantite maggiori risorse finanziarie in un quadro di controllo e di collaborazione con il servizio sanitario.

Nello stesso settore delle malattie mentali, nell'attesa che diventino operative le già proposte misure di riforma della legge n. 180, è il *volontariato*, in primo luogo delle famiglie, ciò che lo Stato può e deve incentivare per assicurare una custodia e una cura adeguata a chi ne ha bisogno.

All'ampliamento delle risorse disponibili per il *volontariato* può contribuire anche la mobilitazione del risparmio privato, in primo luogo proveniente dalle aree di maggiore benessere del Paese, introducendo forme di contribuzione volontaria continuativa rapportate a spese di carattere «affluente» (ad

esempio da parte di istituti di credito, di assicurazione, grandi imprese in relazione ai *budgets* pubblicitari, alle spese di rappresentanza, alle sponsorizzazioni, eccetera).

Il meccanismo di coinvolgimento del risparmio privato verso questi due ben definiti obiettivi sociali può prevedere la costituzione di un'associazione degli organismi fondatori, responsabile della gestione finanziaria delle risorse reperite, per le quali si possono prevedere, a fronte di precise garanzie, facilitazioni di carattere fiscale.

3.4. LA POLITICA PREVIDENZIALE

La riforma del sistema previdenziale deve affrontare i problemi posti dal deterioramento finanziario del settore, destinato ad aggravarsi anche per fattori demografici, e dalle mutate caratteristiche del mercato del lavoro, che è sempre più diversificato rispetto al modello unico del lavoro industriale a orario pieno ed a tempo indeterminato.

L'inasprimento delle sanzioni contro le evasioni contributive e le altre misure di emergenza adottate di recente lungi dall'allontanarne la necessità, segnalano l'urgenza di una riforma che blocchi il meccanismo perverso del ripianamento periodico di disavanzi crescenti e garantisca alle generazioni future il diritto alla previdenza. Una tale riforma non potrà che orientarsi verso un sistema che agganci gradualmente la pensione ad un «reddito pensionabile» accumulato durante tutta la vita lavorativa e favorisca la creazione di fondi pensionistici integrativi. Su questa base occorre che il Governo riprenda l'iniziativa, presentando rapidamente un organico disegno di riforma, mentre le necessarie iniziative saranno adottate per dare all'Inps una gestione più efficiente e più dotata di meccanismi di tempestivo controllo.

3.5. LA POLITICA DELLA CASA

Superata, con le necessarie misure congiunturali e temporanee, l'emergenza provo-

cata dall'elevato numero degli sfratti e mentre perdura, comunque, l'attenzione dei competenti organi sulle esecuzioni in atto e sulle corrispondenti disponibilità di alloggi in locazione, la politica per il settore deve rapidamente concentrarsi sulle misure, da tempo proposte, per dare maggiore elasticità al mercato delle locazioni, per favorire gli interventi di edilizia abitativa nelle aree urbanizzate, per consentire l'accesso alla proprietà ai risparmiatori piccoli e medi.

A questo fine prioritaria attenzione dovrà essere data in Parlamento ai disegni di legge pendenti: sull'equo canone, sui programmi organici di edilizia abitativa e, sempre più urgente, sull'espropriazione per pubblica utilità al Senato; sugli enti per l'edilizia residenziale pubblica e sulle agevolazioni per l'acquisto della prima casa da parte dei lavoratori dipendenti alla Camera.

3.6 LA POLITICA SCOLASTICA

In materia scolastica il Governo ha già presentato un numero rilevante di disegni di legge, che si affiancano organicamente a quello sulla scuola media superiore, già avviato su iniziativa parlamentare ed ora all'esame della Camera: la modifica degli esami di maturità per il periodo che precede l'entrata in funzione della riforma, il nuovo ordinamento della scuola elementare, i due disegni di legge quadro sul diritto allo studio nell'ambito della scuola primaria e secondaria e nell'Università, lo stato giuridico dei ricercatori universitari.

Occorrono in materia un maggiore impegno ed anche una maggiore concordia di indirizzi da parte della maggioranza, adeguati alla centralità che hanno la formazione e la preparazione dei giovani nell'attuale fase di trapasso verso una società e quindi verso un mercato del lavoro che legano nuove e rilevanti opportunità a consistenti mutamenti nei profili culturali e professionali.

Il Governo sta positivamente concludendo il lungo lavoro di assorbimento e riorganizzazione nei ruoli del personale, soprattutto insegnante, affollatosi negli anni tra-

scorsi nelle posizioni di precariato. Ciò consentirà di concentrare ogni attenzione sulla funzione educativa degli apparati scolastici, adeguando gli stessi ad esigenze e a criteri coerenti con la maturità civile e culturale del Paese.

In particolare per gli studi superiori, i tempi sono maturi per l'introduzione di modelli ispirati ai principi dell'autonomia e del pluralismo e sorretti da una coraggiosa revisione dei criteri che governano l'accesso, anche per quanto riguarda l'egalitarismo e l'esiguità del contributo finanziario richiesto per l'iscrizione alle Università statali. Il Governo predisporrà entro settembre misure di revisione delle tasse scolastiche e universitarie, ispirate agli indicati criteri e collegate, in ogni caso, agli strumenti di garanzia del diritto allo studio per i capaci e i meritevoli.

Infine, attraverso una azione coordinata dei Ministeri competenti con la Commissione Nazionale per la Parità, istituita presso la Presidenza del Consiglio, saranno avviate misure concernenti in particolare l'orientamento, atte ad eliminare la concentrazione scolastica femminile in campi di istruzione privi di sbocchi occupazionali.

3.7. LA TUTELA DEL LAVORO

In questo ambito, oltre le misure intese a sostenere l'occupazione (contratti di solidarietà, contratti di formazione, *part-time*), il Governo ha già adottato una sua iniziativa per assicurare ai lavoratori italiani operanti nei settori extracomunitari lo stesso trattamento normativo, economico e previdenziale dei lavoratori operanti nel territorio nazionale. Inoltre, per evitare ogni forma di discriminazione a danno dei lavoratori stranieri in Italia, il Governo ha in corso di definizione un disegno di legge inteso a razionalizzare l'accesso all'occupazione dei lavoratori stranieri e ad assicurare ad essi parità di condizioni con i lavoratori italiani.

Particolare attenzione il Governo rivolgerà infine a tutte le misure che verranno prese in materia di lavoro affinché esse non

penalizzino le lavoratrici e anzi curino il rispetto non solo della parità di trattamento, ma la eguaglianza di opportunità tra i sessi per quanto attiene all'accesso, alle mansioni, alle carriere. Allo scopo poi di avere una corretta visione della situazione occupazionale femminile sotto l'aspetto sia quantitativo che qualitativo, il Governo si impegna ad organizzare, a chiusura del decennio delle N.U. per le donne, una «Conferenza sulla occupazione femminile».

4. ISTITUZIONI

4.1. Per quanto attiene alle modifiche regolamentari più volte discusse, mentre la Giunta per il regolamento della Camera ha già in programma di portare alla deliberazione dell'Aula le modifiche concernenti la riduzione dei tempi di dibattito, il Governo prende atto della volontà espressa dalla maggioranza di fare quanto in sua facoltà, affinché si pervenga rapidamente alla limitazione del voto segreto, in primo luogo per quanto riguarda le leggi comportanti maggiori spese o minori entrate, all'abolizione alla Camera del voto finale sui disegni di legge su cui sia stata posta la questione di fiducia in conformità a quanto già accade al Senato, all'introduzione di efficaci corsie preferenziali per i disegni di legge del Governo.

Per le modifiche di ordine costituzionale, il Governo considera positivamente la proposta di adottare una mozione, che definisca gli oggetti specifici, i criteri innovativi e i tempi parlamentari di approvazione delle modifiche da introdurre.

4.2. Per quanto riguarda i temi istituzionali che investono anche responsabilità del Governo, si procederà a completare e a integrare l'ampio lavoro già impostato nella prima parte della legislatura. Dovrà essere portato a compimento il *riordinamento degli apparati centrali* nei diversi aspetti per i quali risulta già avviato.

Per l'attività di governo e dell'Amministrazione nei loro aspetti più generali, il Governo ha già presentato il disegno di legge

sul riordinamento della Presidenza del Consiglio e quello sulla dirigenza statale, che si comporranno in un insieme completo e organico con la presentazione dei principi del riordinamento dei Ministeri, sulla base delle conclusioni fornite dalla Commissione presieduta dal professor Franco Piga, la quale propone riaccorpamenti e razionalizzazioni nella allocazione delle competenze, articolazioni secondo modelli diversi (dicasteri, dipartimenti interministeriali, amministrazioni per missioni specifiche, amministrazioni indipendenti) e riordinamento interno in base al criterio «identità di strutture per funzioni eguali» (gestione del personale, contabilità, eccetera), in modo da reclutare il personale per specifiche professionalità e da istituire ruoli interministeriali per funzioni.

Si collocano in questa prospettiva, e la rafforzano, i disegni di legge già presentati e quelli in corso di elaborazione relativi agli Uffici ministeriali di più recente istituzione, volti alla tutela di interessi orizzontali, ai quali viene annessa una crescente importanza. C'è in primo luogo l'*ecologia*, con il disegno di legge per l'istituzione del relativo ministero già approvato dalla Camera e con i disegni di legge, di imminente presentazione, per il contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione, per il controllo dei grandi rischi industriali, per la difesa del suolo. Ci sono inoltre il Servizio Nazionale per la *Protezione Civile*, la cui istituzione è all'esame della Camera, e la riorganizzazione del *Ministero dei beni culturali*, anch'essa all'esame della Camera.

In vista di un razionale riordinamento delle competenze attualmente ripartite fra organi diversi dello Stato in materia di amministrazione dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato e nella prospettiva di una loro più efficiente utilizzazione e valorizzazione anche economica, sarà completato lo studio, già in parte previsto dalla legge 7 marzo 1985, n. 99, che ne ricostruisca dettagliatamente la mappa, ad eccezione dei beni del demanio militare, fornendo la localizzazione, la consistenza, l'utilizzazione attuale di ciascuno. Sulla base delle risultanze di tale studio, sarà valutata l'ipotesi della creazione di una azienda per la gestione dei beni demaniali.

Il riordinamento degli apparati centrali comporta infine una accentuata e rinnovata attenzione sui problemi dell'*assetto e dell'organizzazione del personale*.

Al di là delle proposte già enunciate più sopra, adempimenti urgenti sono, a questo riguardo, la definizione dei comparti di contrattazione e quella dei profili professionali, essenziali anche allo scopo di definire i fabbisogni effettivi e le conseguenti revisioni degli organici, che risultano in più casi esuberanti a causa di una distribuzione non sempre razionale del personale, ma sono nel complesso al di sotto della media europea.

4.3. Il Governo ha anche provveduto a presentare disegni di legge per la riorganizzazione di alcuni fra i più importanti degli *apparati strumentali*, dall'Istat all'Istituto per il Commercio con l'Estero e anche su di essi è importante una sollecita definizione in sede parlamentare, mentre è in corso di approntamento un disegno di legge che riorganizzi e dia ordine al processo di informatizzazione della pubblica amministrazione.

4.4. Ci sono infine i disegni di legge per la riforma degli *Organi Ausiliari*; da tempo all'esame del Senato quello per la riforma del Cnel, da poco presentato alla Camera quello che riforma in modo ampio e incisivo i poteri di controllo e l'assetto delle funzioni giurisdizionali della Corte dei Conti.

4.5 Per quanto riguarda le *autonomie*, mentre si avvia alla approvazione il disegno di legge sul riordinamento degli enti locali, è essenziale che il riordinamento stesso sia completato, da un lato con la necessaria attenzione parlamentare al disegno di legge sui servizi pubblici degli stessi enti locali, dall'altro con la disciplina della finanza regionale e locale, che il Governo dovrà proporre al più presto. Urgente è altresì che sia dato fondamento legislativo alla Conferenza Stato-Regioni, in conformità a quanto previsto nel disegno di legge sul riordinamento della Presidenza del Consiglio.

C'è poi lo specifico problema delle *Autonomie speciali*, sul quale molto si è già lavorato in questi anni, deliberando importanti

normative di attuazione ed altri provvedimenti mentre è e rimane tuttavia urgente il completamento del lavoro svolto.

Con particolare riguardo al Trentino Alto-Adige, il Governo intende concentrare il lavoro necessario ai molteplici problemi di tale Regione in un apposito ufficio presso il Ministro delle Regioni, che vi provvederà in modo continuativo e coordinato.

4.6. Su tutto, ai fini di un più efficiente funzionamento delle istituzioni nazionali, regionali e locali, emerge il problema della *delegificazione*, della *semplificazione legislativa* e della *semplificazione dei procedimenti amministrativi*. Ad esso ha dedicato la sua attenzione la Commissione Bozzi, mentre apposite Commissioni istituite presso la Presidenza del Consiglio e presiedute dai Professori Cassese e Nigro, hanno approntato due schemi di disegni di legge, che il Governo potrà al più presto presentare alle Camere per un concreto avvio del lavoro.

Il Governo intende inoltre istituire un *Ufficio per il Coordinamento delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore*, che consentirà di prevenire e di eliminare le incongruenze, le antinomie e le oscurità oggi presenti nella nostra produzione normativa.

4.7. Nell'ambito istituzionale, separata evidenza possiede il tema dei *diritti dei cittadini* o di particolari categorie di essi. Buona parte del tema riguarda i problemi della giustizia, che verranno trattati fra breve. Ci sono inoltre le nuove garanzie che saranno fornite al cittadino *nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni*, in primo luogo dal disegno di legge, di imminente presentazione, sulla *semplificazione dei procedimenti amministrativi*, nel quale saranno previsti l'obbligo per l'amministrazione di giungere alla conclusione dei procedimenti, di dare pubblicità ai suoi atti e motivarli, di identificare un funzionario responsabile per ciascun procedimento, dandone comunicazione agli interessati, di adottare forme di contraddittorio e, per specifici atti come i piani urbanistici e paesistici, di istruttoria pubblica; in secondo luogo dal disegno di legge, anch'esso di imminente presentazione, per la istituzione del-

l'*Ufficio del Difensore Civico*, che, sulla scorta delle esperienze regionali e sull'esempio dei paesi stranieri in cui si è venuto diffondendo, assista i cittadini di fronte all'inerzia o alle lungaggini procedurali che possono aversi nelle pubbliche amministrazioni. Oltre a ciò vanno qui menzionati:

4.7.1. Il lavoro in corso, ad opera della apposita Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio, per giungere alla definizione di ulteriori intese ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, dopo la positiva conclusione, oltre che del nuovo Concordato, dall'Intesa con i Valdesi e i Metodisti. Con altre *minoranze religiose*, come la Comunità Israelitica, i Pentecostali e gli Avventisti, è già a buon punto il lavoro preparatorio;

4.7.2. L'attività già svolta per promuovere l'*effettiva eguaglianza fra uomo e donna* che il Governo intende incrementare, rafforzando gli organismi già istituiti presso il Ministero del Lavoro e la Presidenza del Consiglio per l'impostazione delle necessarie azioni positive, in via anche amministrativa, ai fini della parità e presentando un proprio disegno di legge per il conferimento a tali organismi di adeguati poteri. Al fine di realizzare tali obiettivi il Governo ritiene determinante una azione coordinata della commissione nazionale per la realizzazione della parità fra uomo e donna, già insediata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con i diversi Ministeri e, nei limiti delle proprie competenze, con altri organismi interessati.

Poichè inoltre è intenzione del Governo promuovere un'adeguata presenza delle donne nella pubblica amministrazione a tutti i livelli, verrà istituito un apposito Osservatorio della commissione per la parità presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica. Analogo impegno assume il Governo per quanto concerne la presenza delle donne negli organismi nazionali e internazionali e negli enti pubblici economici e non.

4.7.3. Il capitolo, ancora largamente inadempito, dei *diritti del consumatore*. Il Governo ha già presentato un disegno di legge sulla pubblicità ingannevole e si

accinge a presentarne un secondo sull'indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari. Ai fini di una maggiore completezza e continuità di tutela, sarà istituita presso la Presidenza del Consiglio una *Commissione per la tutela del consumatore*, che lavorerà sull'informazione e la protezione dello stesso consumatore nel settore del credito, rispetto alla qualità dei prodotti, rispetto alle condizioni generali dei contratti.

4.7.4. La questione della *radiotelevisione*, che fra quelle attinenti ai diritti del cittadino ha una sua relevantissima priorità, anche per le connessioni tra fonti di finanziamento della televisione e quelle dei giornali e per i conseguenti riflessi sulla libertà di stampa.

Il Governo ha presentato da tempo un disegno di legge per il riconoscimento e la disciplina del sistema misto di emittenza pubblica e privata, che conserva al servizio pubblico il suo ruolo essenziale, definendone i compiti specifici e garantendogli correlativamente la percezione di un apposito canone, inteso come fonte di finanziamento primaria, e regola gli spazi di libertà e di sviluppo dei privati, con il necessario equilibrio fra emittenti nazionali e locali nello stesso ricorso al mercato pubblicitario.

Il Governo ritiene essenziale che la nuova disciplina, con le opportune integrazioni in sede parlamentare, sia approvata entro l'anno e si accinge a presentare le sue proposte per la regolazione dell'*editoria* in vista della imminente scadenza delle provvidenze di cui alla legge n. 416 del 1981, nella prospettiva di un equilibrato e libero sviluppo di tutti i mezzi di informazione.

5. LA GIUSTIZIA

I problemi della Giustizia investono, in primo luogo, i mezzi di cui il settore dispone e l'organizzazione del suo lavoro. Sotto entrambi i profili le soluzioni necessarie non saranno perseguibili, se non sarà sollecitamente raggiunto l'obiettivo di elevare gli

stanziamenti per la Giustizia nel bilancio dello Stato.

In questa direzione si propone che si muova già la legge finanziaria del prossimo anno.

5.1. Ai fini di una migliore utilizzazione del personale giudiziario ed anche per verificare le effettive necessità di un *allargamento dell'organico degli stessi magistrati* è urgente la *revisione delle circoscrizioni giudiziarie*, che dovrà contestualmente essere delegificata, per palesi esigenze di funzionalità.

Ai medesimi fini deve essere sollecitata in Parlamento l'approvazione del disegno di legge per *l'istituzione del giudice di pace*.

La dotazione e la disciplina del *personale ausiliario* devono essere anch'esse riviste, allo scopo di assicurare alle sedi giudiziarie un numero di unità sufficienti e stabilmente disponibili, superando le attuali situazioni di precariato e proseguendo sulla strada già intrapresa con la legge n. 162 del 1985.

Quanto ai mezzi tecnici, sono già in Parlamento due disegni di legge che introducono e disciplinano *sistemi di automazione* e di elaborazione elettronica per la gestione dei servizi dell'amministrazione della Giustizia.

L'edilizia penitenziaria occupa un posto centrale fra le infrastrutture della giustizia. Oltre a stanziamenti più adeguati, essa richiede procedure più rapide per l'acquisizione delle aree, per la redazione dei progetti, per l'affidamento dei lavori. Se necessario, si interverrà con una apposita iniziativa legislativa.

5.2. Fra i temi concernenti *l'ordinamento giudiziario*, oltre alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, altri assumono spiccata priorità, ai fini di una migliore organizzazione del lavoro.

Nel rispetto delle norme costituzionali in materia, limiti non discrezionali alla inamovibilità dei giudici devono essere introdotti per evitare cristallizzazioni di rapporti tra magistrati ed ambiente. A tale scopo potrà essere valutata l'ipotesi della *predeterminazione per legge della temporaneità di permanenza nella sede*, adottando tuttavia accorgi-

menti idonei ad evitare soluzioni di continuità nella trattazione degli affari. In tal modo potrebbe essere soddisfatta anche l'altra esigenza della rotazione negli incarichi direttivi, proposta a più riprese anche in sede parlamentare.

Sarà sollecitata in Parlamento l'approvazione del disegno di legge sulla *responsabilità disciplinare dei magistrati*, che garantisce gli stessi magistrati attraverso la tipizzazione degli illeciti e consente allo stesso tempo la repressione di abusi sempre più frequenti.

5.3. Il lavoro, avviato nei primi due anni della legislatura, per ripristinare più adeguate garanzie a favore dei cittadini che sono oggetto di indagine giudiziaria, deve essere concluso e integrato. Gli anni dell'emergenza hanno lasciato tracce, nella legislazione e nella prassi, che devono essere rimosse, realizzando il necessario *ritorno alla Costituzione* nella tutela dei diritti fondamentali.

Il Governo ha già presentato un disegno di legge per evitare l'uso distorto della *comunicazione giudiziaria*, ripristinandone il carattere di garanzia; un secondo disegno di legge che *limita i provvedimenti di cattura* da parte del pubblico ministero e del pretore, imponendo loro, salvo casi eccezionali, di farne richiesta al giudice istruttore; un terzo disegno di legge che regola *l'uso delle manette*, e la relativa pubblicità, in caso di arresto o traduzione.

Alla sollecita approvazione dei tre disegni di legge dovranno affiancarsi ulteriori misure, che limitino *l'uso eccessivo del mandato di cattura facoltativo*, prevedendo, se necessario, che esso venga abolito, con eventuale allargamento dei casi assoggettati a mandato obbligatorio, o quanto meno che venga riformulato il primo comma dell'art. 254 c.p., elencando in modo tassativo i reati per cui può essere emesso. Da limitare sono altresì *i mandati ed ordini di arresto*, fonti di sviamenti di potere da parte di giudici incompetenti per materia o per territorio. Dovranno essere inoltre rivisti i contenuti delle legislazioni speciali al fine di evitare che loro applicazioni abusivamente estensive diano luogo a indiscriminati allargamenti

della detenzione preventiva. Al medesimo fine saranno introdotte più puntuali garanzie a tutela del *cittadino escusso come testimone*, allorchè nei suoi riguardi vi siano già elementi di responsabilità.

Nell'ambito della urgente riforma della normativa *sul Tribunale della libertà* tesa a realizzare pienamente le finalità di garanzia della libertà personale del cittadino, potrà essere introdotto — con la necessaria cautela, a tutela del segreto istruttorio — la presenza del difensore in camera di consiglio, e potrà essere altresì differito il termine per la richiesta di riesame a tre giorni dopo il primo interrogatorio, per consentire alla difesa la valutazione di un più ampio complesso di elementi probatori.

Urgente è, inoltre, per una adeguata tutela del cittadino, l'approvazione del disegno di legge governativo per il *risarcimento delle vittime di ingiusta detenzione*.

Occorre infine intervenire nel *settore penitenziario* con decise misure tese a garantire condizioni di vita effettivamente idonee per una pena umana e, nel contempo, ad assicurare il buon funzionamento degli istituti di prevenzione e pena. Allo scopo è necessario rivedere la regolamentazione degli istituti a maggior indice di sicurezza, prevedere l'ampliamento dei casi di lavoro all'esterno, e l'applicazione di misure alternative nonchè l'introduzione dei permessi premio.

5.4. L'adozione delle indicate misure sarà tanto più facilmente perseguibile, se risulterà nel frattempo approvato in via definitiva il *disegno di legge di delega per la riforma del codice di procedura penale*, di cui molte di esse rappresentano parziali anticipazioni.

Tale approvazione sarà pertanto prioritariamente sollecitata così come per gli altri disegni di legge sopra menzionati, oltre che per quello volto *alla prevenzione e alla repressione della criminalità organizzata* e per il disegno di legge che modifica la *disciplina dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*.

In attesa della riforma del *codice di procedura civile*, potranno esserne anticipati al-

cuni aspetti a tutela del cittadino, quali la elevazione del tasso degli interessi legali e lo snellimento delle procedure esecutive, tenendo conto anche dell'esigenza di assicurare una giusta determinazione dei criteri per la vendita o l'assegnazione del bene esecutato.

Si confida infine, dopo il positivo avvio, sul sollecito corso parlamentare del disegno di legge che delega il Governo per la *riforma della Giustizia Amministrativa*.

6. SICUREZZA E ORDINE DEMOCRATICO

6.1. I delitti, meno frequenti ma ancora gravissimi, che punteggiano il declino del terrorismo interno, la virulenza con cui sono cresciute le azioni e le minacce del terrorismo internazionale, la perdurante sfida allo Stato della mafia e della camorra, tanto più pericolose quanto più estese appaiono le ramificazioni e le contaminazioni di cui esse si sono rivelate capaci, non consentono alcun rallentamento nell'attenzione del Governo per la *sicurezza* e per l'*ordine democratico*.

Nei due anni trascorsi si sono manifestati con vigore e chiarezza l'impegno e la lealtà democratica degli uomini e degli organismi ai quali sono affidati questi essenziali interessi.

Per parte loro Governo e Parlamento hanno varato una pluralità di provvedimenti; intesi a irrobustire gli organici tanto della pubblica sicurezza che dell'Arma dei carabinieri, e a dotare le forze di polizia di mezzi più numerosi e adeguati. Nei confronti dei Servizi di sicurezza l'azione del Governo si è ispirata e continuerà ad ispirarsi alla duplice esigenza di consentire ai Servizi stessi la necessaria flessibilità ed efficienza, per lo stretto conseguimento dei fini istituzionali, e di rendere il quadro di controllo politico-istituzionale sempre più adeguato alla delicatezza della funzione.

6.2. Occorre proseguire sulla strada intrapresa, ma occorre anche intervenire sulle

disfunzioni che sono emerse e sulle esigenze ancora scoperte.

Va posto riparo in primo luogo alle *rigidità e alle lacune* che si stanno manifestando nella *disponibilità di uomini e di mezzi* per coprire i diversi fronti della lotta alla criminalità. In parte il fenomeno sarà affrontato, ampliando ulteriormente le dotazioni in modo da raggiungere le aree, soprattutto in alcune grandi città, che sono tuttora scoperte e i cui residenti sentono, a volte drammaticamente, l'insicurezza in cui si trovano: il ricorso ai *campers*, in luogo ed in attesa di posti di polizia, è il rimedio a cui si è fatto e si continuerà a fare ricorso con effetti che sono stati sinora positivi.

In parte, tuttavia, rigidità e lacune sono eliminabili soltanto con una adeguata redistribuzione di uomini e mezzi fra i compiti operativi e quelli di vigilanza e di scorta.

La lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata ha richiesto che un numero crescente di persone, in ragione delle funzioni che esercitano o della posizione in cui si trovano, venissero dotate di vigilanza e di scorta. Inoltre, l'intensità con cui si svolge l'attività giudiziaria comporta che un alto numero di uomini risulti quotidianamente impegnato a fini istruttori, di sicurezza dibattimentale, di trasferimenti di imputati e detenuti.

In una situazione nella quale uomini e mezzi non sono aumentabili oltre ragionevoli limiti, il Governo ha la responsabilità di evirare carenze nella lotta attiva alla criminalità. Per non consentire alla criminalità di avere campo libero in misura pericolosamente elevata e allo scopo di perseguire la necessaria strategia del controllo del territorio, si procederà ad una immediata verifica (destinata a diventare poi permanente) delle diverse assegnazioni, che mantenga impegnati i soli uomini che fronteggiano rischi attuali e concreti, verificando altresì con la magistratura le forme di impiego più razionali a fini di giustizia.

6.3. *Lacune e disfunzioni, a causa dell'estensione che ha assunto la criminalità organizzata, si manifestano anche nell'applicazione della legislazione per la lotta alla droga e in quella antimafia.*

Il Governo, nel disegno di legge presentato nell'ottobre 1984 per la lotta alla droga, ha già proposto sanzioni più drastiche nei confronti degli spacciatori e altre misure di intervento, anticipando poi, con decreto legge già convertito, la disciplina per l'immediata distruzione delle partite sequestrate. È necessario ora che l'intero disegno di legge sia sollecitamente approvato.

Quanto alla legislazione antimafia, è in corso di definizione un disegno di legge per il suo aggiornamento, che dovrà rafforzare gli istituti esistenti al fine di estenderne l'efficacia a tutti gli ambiti in cui può essere penetrato il fenomeno mafioso. Dovrà altresì assicurare una maggiore tutela ai cittadini estranei al fenomeno stesso, i quali non devono essere raggiunti da una legislazione, che è e non può restare circoscritta, nella sua eccezionalità, all'ambito per il quale è risultata compatibile con la Costituzione.

6.4. Una ulteriore area bisognosa di migliore definizione legislativa è quella del *segreto di Stato*.

Un'apposita commissione di studio, a cui era stato affidato il compito di elaborare uno schema in materia, ha già provveduto a consegnarlo alla Presidenza del Consiglio, e il testo è ora all'esame delle competenti sedi.

6.5. C'è infine il problema della presenza in Italia di migliaia di *stranieri*, in conformità a una tradizione di libertà che non può essere in alcun modo attenuata e che anzi si completa, e dovrà sempre meglio completarsi, con una più efficace tutela dei lavoratori stranieri, ma che deve d'altra parte accompagnarsi a norme più puntuali in materia di controlli alla frontiera, di visti e di permessi di soggiorno, per consentirci una migliore difesa, soprattutto preventiva, dal terrorismo internazionale. È una difesa essenziale per gli ordinamenti democratici, come conferma la legislazione di altri paesi europei e, da ultimo, la legge in materia approvata in Spagna. Alle ragioni di tale difesa, in attesa di nuove normative e nel rigoroso rispetto di quelle vigenti, dovranno intanto ispirarsi le direttive e i comportamenti dei competenti organi e uffici amministrativi.

30 luglio 1985

DISEGNI DI LEGGE GOVERNATIVI PENDENTI IN PARLAMENTO RELATIVI AI TEMI PROGRAMMATICI TRATTATI DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO**1. RISANAMENTO DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA**

- | | | |
|-------|--|--|
| 1.2 | Revisione legislazione valutaria (AC 2987) Pres. Sen. 17.11.83 | Approvato dall'Aula del Senato. Trasmesso alla Camera, non ancora assegnato alla competente Commissione. |
| 1.2.1 | Modifica L 308/82, norme sul contenimento consumi energetici (AC 2118) Pres. Cam. 4.10.84 | Approvato dalla Camera il 24.7.1985. In corso di trasmissione al Senato. |
| | Norme per favorire costruzioni centrali idroelettriche (AC 2288) Pres. Cam. 9.11.84 | All'esame delle Comm. riunite IX e XII in sede legislativa della Camera. |
| 1.2.2 | Disciplina agriturismo (AC 3017) Pres. Sen. 3.8.84 | Approvato dal Senato. Trasmesso alla Camera, ed assegnato alla XI Commissione in sede legislativa. |
| | Nuovi interventi nel settore agricolo (AC 3071) Pres. Sen. 4.7.85 | Approvato dal Senato. Trasmesso alla Camera ed assegnato alla XI Commissione in sede legislativa. |
| | Adeguamento Ministero Agricoltura (AC 2745) Pres. Cam. 29.3.85 | Assegnato alla Comm. XI in sede referente della Camera. |
| | Legge-quadro sul commercio all'ingrosso (AS 803) Pres. Sen 15.6.84 | All'esame della Comm. X in sede referente del Senato. |
| | Riordinamento Istituto Nazione Commercio Estero e disposizioni varie sul commercio con l'estero (AC 2853) Pres. Cam. 23.4.85 | All'esame della Comm. XII in sede referente della Camera. |
| 1.2.3 | Modifica disciplina interventi GEPI S.p.A. (AC 1817) Pres. Cam. 15.6.84 | All'esame della Comm. XII in sede referente della Camera. |

Interventi per lo sviluppo, l'accrescimento e la competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico
(AS 1069) Pres. Sen. 13.12.84

All'esame della Comm. X in sede referente del Senato.

- 1.4 In data 20.7.85 il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.L. n. 356 riguardante « Proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, nonché misure in materia previdenziale, di tesoreria centrale e di sanatoria edilizia », presentato alla Camera (AC 3074) assegnato alle Commissioni Riunite V e XIII.

- 1.4.2 Delega Governo istituzione e disciplina del servizio riscossione dei tributi
(AS 1159) Pres. Cam. 22.6.84

Approvato dalla Camera, All'esame della Comm. VI del Senato in sede referente.

2. OCCUPAZIONE, SVILUPPO E MEZZOGIORNO

- 2.2.1 Norme in materia di servizi dell'impiego ed effettuazione esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro (AC 665) Pres. Cam. 18.10.83
- All'esame della Comm. XII della Camera, prima in sede referente e poi legislativa; del testo base redatto dal Comitato ristretto e composto di 64 articoli sono stati approvati gli artt. 1-19 e 47-49, mentre sono stati accantonati gli artt. 12, 16 e 20-46. Sono stati inoltre stralciati gli artt. 50-54 e gli articoli relativi al *part-time*.
- 2.2.2 Assunzione 30.000 giovani (AC 2989, app. Sen.) Pres. Sen. 29.11.84
- Approvato con modifiche dal Senato ed assegnato alla Commissione XIII della Camera, in sede legislativa, che ha nominato un comitato ristretto.
- Assunzione giovani nel Mezzogiorno (AS 1014) Pres. Sen. 8.11.84
- Le Commissioni riunite V e X del Senato, dopo aver proceduto all'esame congiunto di questo provvedimento con il ddl n. 1041 nella seduta del 20 giugno u.s. hanno ravvisato l'opportunità di trasferire il ddl n. 1014 alla competenza primaria della sola V Commissione del Senato; in data 9.7.85 l'Assemblea ha assegnato il provvedimento alla V Commissione, in sede deliberante.
- In data 21.6.85 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge che disciplina il *part-time* nella P.A., da presentare in Parlamento
- 2.3 Abrogazione disposizioni in materia di procedure di amministrazione straordinaria grandi imprese in crisi (AS 1387) Pres. Sen. 17.6.85
- All'esame della Comm. X in sede referente.
- 2.7 Nuove norme tutela e valorizzazione beni culturali e ambientali (AC 1974) Pres. Cam. 30.7.84
- Licenziato dalla competente Commissione per l'Aula.
- Disposizioni in materia di viabilità di grande comunicazione (AC 1819-B) (app. Cam.) Pres. Cam. 15.6.84 V. anche sub 1,2,1
- Approvato dalla Camera. Modificato dal Senato e ritrasmesso alla Camera.
- 2.8 Disciplina organica intervento Mezzogiorno (AC 2857, app. Sen.) Pres. Sen. 9.10.84
- La votazione finale da parte della Camera è prevista in calendario per mercoledì 31 luglio.
- Interventi per lo sviluppo della Regione Calabria (AS 1000) Pres. Sen. 29.10.84
- Rinviato dall'Aula del Senato alla Comm. V, in quanto è stato approvato un emendamento privo di copertura finanziaria.
- v. anche ddl n. 1014 sub. 2.2.2

3. POLITICHE SOCIALI

3.3 *Politica Sanitaria*

- Piano sanitario nazionale (AC 2981 app. Sen) Pres. Sen. 30.9.83 Approvato dall'Aula del Senato. Ora all'esame della Comm. XIV, in sede referente, della Camera.
- Lotta alla droga (AC 2195) Pres. Cam. 24.10. 84 All'esame delle Commissioni riunite Giustizia e Sanità della Camera, in sede legislativa.
- Modifiche artt. 34, 35 e 64 legge 23.12. 78 n. 833 relativi all'assistenza psichiatrica (AC 1429) Pres. Cam. 15.3.84 All'esame della Comm. XIV della Camera, in sede referente.

3.4 *Politica previdenziale*

- Il Consiglio dei Ministri, in data 20.7. 85, ha approvato il decreto legge n. 356, che prevede, tra l'altro, la regolarizzazione contributiva dell'INPS. Presentato alla Camera (AC 3074) Assegnato alle Commissioni riunite V-XIII della Camera.

3.5 *Politica della casa*

- Modifica equo canone (AS 479) Pres. Sen. 31.1.84 All'esame delle Commissioni riunite II e VIII del Senato in sede referente, che hanno approvato nove articoli.
- Norme formazione programmi organici aree urbanizzate e interventi edilizia abitativa (AS 483) Pres. Sen. 30. 1.84 All'esame della Comm. VIII del Senato, in sede referente.
- Norme in materia espropriazione per pubblica utilità (AS 475) Pres. Sen. 30.1.84 All'esame della Comm. VIII del Senato, in sede referente
- Strutture e compiti degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica (AC 1215) Pres. Cam. 30.1.84 All'esame di un comitato ristretto della Comm. IX della Camera in sede referente.
- Provvedimenti per agevolare acquisizione da parte di lavoratori dipendenti della prima casa (AC 2947) Pres. Cam. 5.6.85 All'esame delle Commissioni riunite VI e IX, in sede legislativa.

3.6 *Politica scolastica*

Modifica disciplina esami maturità
(AS 1351) Pres. Sen. 20.5.85

All'esame della Comm. VII del Senato, in
sede referente.

Norme sull'ordinamento scuola ele-
mentare (AC 2801) Pres. Cam. 15.4.85

All'esame della Comm. VIII della Camera
in sede referente.

Legge quadro sul diritto allo studio
universitario (AS 1361) Pres. Sen. 24.
5.85

Assegnato alla Comm. VII del Senato, in
sede referente.

Stato giuridico dei ricercatori univer-
sitari (AS 1352) Pres. Sen. 20.5.85

All'esame della Comm. VII del Senato, in
sede deliberante.

4. ISTITUZIONI

- 4.2 Riforma Presidenza del Consiglio (AC 1911) Pres. Cam. 16.7.84 La Comm. I della Camera, in sede referente, ha ripreso in esame il provvedimento dopo una fase in Comitato ristretto.
- Riordinamento dirigenza statale (AC 1820) Pres. Cam. 18.6.84 All'esame della Comm. I della Camera, in sede referente, dopo una fase in Comitato ristretto.
- Istituzione Ministero per l'Ecologia (AC 1203) Pres. Cam. 27.1.84 Approvato dalla Camera. Trasmesso al Senato.
- Il Consiglio dei Ministri del 26 giugno 1985, ha approvato un disegno di legge riguardante integrazioni del regime di autorizzazione delle attività di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi di cui all'art. 16 del DPR 10.9.1972 n. 915, non ancora presentato in Parlamento.
- Istituzione servizio nazionale protezione civile (AC 878) Pres. Cam. 19.11.83 All'esame del Comitato ristretto della Comm. II della Camera in sede referente.
- Riorganizzazione Ministero Beni Culturali (AC 2022) Pres. Cam. 8.8.84 All'esame della Comm. VIII in sede referente che ha iniziato l'esame di un testo elaborato dal Comitato ristretto.
- 4.3 Ristrutturazione ISTAT (AS 1108) Pres. Sen. 12.1.85 Assegnato alla Comm. I del Senato in sede referente.
- Riordinamento ICE e disposizioni varie sul commercio estero (AC 2853) Pres. Cam. 23.4.85 cfr punto 1.2.2 Assegnato alla Comm. XII della Camera in sede referente.
- 4.4 Riforma del CNEL (AS 342) Pres. Sen. 24.11.83 All'esame della Comm. I del Senato in sede referente.
- Disciplina dell'ordinamento della Corte dei Conti (AC 3091) Pres. Cam. 26.7.85 Da assegnare alla competente Commissione.
- 4.5 Riordinamento delle autonomie locali (AS 311) Pres. Sen. 13.11.83 Licenziato dalla I Comm. del Senato per l'Aula.
- Ordinamento dei servizi pubblici degli Enti locali (AC 2891) Pres. Cam. 22.5.85 All'esame della Comm. II della Camera in sede referente.

339^a SEDUTA (*antimerid.*)

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

31 LUGLIO 1985

4.7.3 Disciplina pubblicità ingannevole e istituzione osservatorio prezzi presso Min. Industria (AS 995) Pres. Sen. 22.10.84

All'esame della Comm. X del Senato in sede referente.

4.7.4 Riforma organica sistema radiotelevisivo nazionale (AC 2508) Pres. Cam. 1.2.85

All'esame delle Comm. riunite II e X della Camera in sede referente.

N. B. Le disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive, sono state regolate dal D.L. n. 807/85, convertito nella legge 34/85, i cui termini sono stati prorogati con il D.L. n. 223, approvato dal Senato ed ora all'esame dell'Assemblea della Camera il cui calendario prevede la votazione finale il 1° agosto.

5. LA GIUSTIZIA

- 5.1 Istituzione giudice di pace (AS 258) Pres. Sen. 21.10.83 All'esame della Comm. II in sede referente del Senato.
- Costituzione ed esercizio delle banche dati ed elaborazione informatica (AC 1657) Pres. Cam. 5.5.84 All'esame della Comm. IV in sede referente della Camera.
- Istituzione sistema informativo casellario centrale (AC 705) Pres. Cam. 24.10.83 All'esame della Comm. IV in sede referente della Camera.
- 5.2 Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato (AS 251) Pres. Sen. 20.10.83 All'esame della Comm. II in sede referente del Senato.
- 5.3 Modifica istituto comunicazione giudiziaria (AC 693) Pres. Cam. 21.10.83 All'esame della Comm. IV in sede referente della Camera.
- Nuove norme in materia di emissione di provvedimenti di cattura da parte del P.M. e del Pretore (AS 254) Pres. Sen. 20.10.83 All'esame della Comm. II in sede redigente del Senato.
- Norme sulla tutela dignità delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (AC 2907) Pres. Cam. 23.5.85 All'esame della Comm. IV in sede legislativa della Camera.
- Risarcimento delle vittime per ingiusta detenzione (AC 694) Pres. Cam. 21.10.83 All'esame della Comm. IV in sede referente della Camera.
- 5.4 Riforma codice procedura penale (AS 916) Pres. Cam. 4.8.83 Già approvato dalla Camera e pendente davanti alla Commissione Giustizia del Senato, in sede referente.
- Criminalità organizzata (AS 261) Pres. Sen. 21.10.83 All'esame della Comm. II in sede referente del Senato.
- Modifica in tema di delitti di pubblici ufficiali contro la P.A. (AC 2844) Pres. Cam. 22.4.85 All'esame della Comm. IV in sede legislativa della Camera.
- Delega riforma codice procedura civile (AS 634) Pres. Sen. 30.3.84 All'esame della Comm. II in sede referente del Senato.
- Nuovo processo amministrativo (AC 1353) Pres. Cam. 29.2.84 La Comm. I della Camera ha licenziato per l'Aula il testo.

6. SICUREZZA E ORDINE DEMOCRATICO

- 6.3 Lotta alla droga (AC 2195) Pres. Cam. 24.10.84 v. sub 3.3
- All'esame delle Commissioni riunite giustizia e sanità della Camera, in sede legislativa. Una parte del suddetto ddl, è stato trasfuso nel decreto legge riguardante « norme sulla erogazione contributi a sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonchè distruzione sostanze stupefacenti sequestrate e confiscate » convertito in legge.